

DÉLÉGATION À LA PAIX, À LA DÉMOCRATIE
ET AUX DROITS DE L'HOMME

Francophonie : agir pour prévenir

Rapport du Panel d'experts de haut niveau
sur la problématique du passage de l'alerte
précoce à la réaction rapide

Paris, le 3 septembre 2010

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie



Francophonie : agir pour prévenir

Rapport du Panel d'experts de haut niveau
sur la problématique du passage de l'alerte
précoce à la réaction rapide

Paris, le 3 septembre 2010

Sommaire

Résumé	5
Recommandations	9
Introduction	13
1. Contexte et difficultés actuelles	14
2. Référentiel juridique	16
3. Acquis	14
Chapitre 1. Francophonie : Contexte, atouts et priorités	19
1.1. Contexte	19
1.2. Atouts	20
1.3. Priorités	21
Chapitre 2. L’alerte précoce	23
2.1 Le système d’alerte précoce actuel de l’OIF	23
2.2. Une approche systématisée de la collecte de l’information	24
2.3. Une approche systématisée de l’analyse de l’information	25
2.4. Développer la culture de l’alerte précoce	28
Chapitre 3. La réaction rapide	29
3.1. Bâtir sur la volonté politique	29
3.2. Le rôle des acteurs face à la prévention des crises et à la réaction rapide	30
Chapitre 4. Les ressources organisationnelles	33
Conclusions	35
Annexe : Le mandat du Panel	37

RÉSUMÉ

En mai 2010, le Secrétaire général de la Francophonie, Abdou Diouf, mettait sur pied un panel d'experts de haut niveau portant sur la problématique du passage de l'alerte précoce à la réaction rapide. Au terme de ses travaux et dans son rapport remis en Septembre 2010, le Panel a établi un certain nombre de constatations et de réflexions sur cette problématique dans une perspective francophone. Sur ces fondements, il a formulé des recommandations afin de renforcer l'action préventive de la Francophonie, et en particulier, le passage plus effectif de l'alerte précoce à la réaction rapide.

Constatant les évolutions de la conjoncture internationale et le rôle d'autres organisations internationales, régionales ou sous régionales pratiquant, elles aussi, la prévention des crises et des conflits, le Panel rappelle que la Déclaration de Bamako et celle de Saint-Boniface, ont donné le mandat à la Francophonie et ses pays membres de jouer un rôle majeur en matière de prévention des crises et des conflits.

Pour le Panel, la Francophonie possède des atouts indiscutables au regard des nombreuses autres organisations qui pratiquent l'alerte précoce (chap. 2). Il note particulièrement sa capacité à intervenir en français, sa souplesse et sa rapidité d'intervention, son expérience et sa connaissance du terrain ainsi que l'existence et l'efficacité avérée de ses réseaux institutionnels. Si la plus-value francophone est claire, le Panel estime que la Francophonie devra toutefois faire des choix relatifs à ses priorités d'intervention, qui doivent être inspirés par ses forces stratégiques ainsi que par la caractérisation de sa spécificité. L'impact de l'action de la Francophonie doit être le critère cardinal justifiant son intervention, même lorsque plusieurs organisations sont présentes sur le terrain. Au nombre des autres critères figurent, entre autres, l'urgence de

la situation de crise appréhendée, sa gravité et les menaces qu'elle présente, ainsi que l'expérience antérieure de la Francophonie dans le pays ou la région concernés. Une intervention de la Francophonie est également recommandée dans les cas où il n'y a que peu ou pas d'acteurs sur le terrain, ce, afin de mobiliser la communauté internationale au bénéfice de ces pays.

Au regard des modes et des moments d'intervention, le Panel estime que la Francophonie devrait jouer un rôle plus actif en matière de prévention opérationnelle tout en continuant son action en matière de prévention structurelle ; dans tous les cas, elle doit agir en complémentarité de l'action de ses partenaires régionaux et internationaux.

S'agissant de l'alerte précoce (ch. 3), le Panel estime que la Francophonie doit optimiser et renforcer le système actuel d'observation et, surtout, s'attacher à ce que le processus de collecte d'informations soit rendu plus systématique. Il recommande que des critères soient déterminés afin de donner la priorité à certains pays. Le Panel préconise ensuite que les modes d'appropriation de l'information soient rationalisés et optimisés, notamment en déterminant des indicateurs clairs tout en s'assurant de la diversité des sources d'information et d'un personnel suffisant et compétent chargé de les rassembler et de les analyser. Le Panel recommande par ailleurs d'avoir recours à une méthodologie qui permettra de produire des analyses et de proposer des scénarios d'action. Afin d'appuyer cette démarche, le Panel propose le développement d'outils systématiques d'analyse et de planification, et notamment l'élaboration d'une boîte à outils et la mise sur pied d'une unité de soutien à la médiation. Il propose par ailleurs d'approfondir l'expérience francophone, notamment par la sensibilisation systématique des composantes insti-

tutionnelles de l'espace francophone ainsi que par le développement de formations et de recherche portant sur la prévention des conflits.

En matière de réaction rapide (ch.4), le Panel note qu'à l'instar de toute organisation internationale impliquée dans la prévention des crises et des conflits, un des principaux défis est de réduire l'écart important entre la volonté affichée et la réalité de l'intervention. Il recommande par conséquent que le Secrétaire général porte une attention particulière à la sensibilisation de la Francophonie, de ses instances et des autorités des États et gouvernements membres sur la question de la prévention des crises et sur l'importance de la réaction rapide. Selon le Panel, les États et gouvernements membres sont les premières parties prenantes des engagements importants auxquels ils ont souscrit dans les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface en matière de prévention des conflits ; à ce titre, ils sont souvent les mieux placés pour prendre des initiatives et intervenir afin de prévenir une crise ou un conflit et doivent soutenir le Secrétaire général dans ses initiatives concernant la prévention. Le Secrétaire général, incarnant la Francophonie politique dans sa mission de prévention des crises et des conflits, doit, selon le Panel, disposer des pleins pouvoirs pour ce faire et obtenir un soutien politique de la part des États membres dans l'exécution de ses responsabilités. A cet effet, il peut intervenir à travers une panoplie d'actions préventives. Ainsi, le Panel estime qu'il ne doit pas se priver d'avoir recours à des comités *ad hoc* consultatifs restreints ou des groupes informels d'amis, des comités de sages ou des panels d'experts. Par ailleurs, le Rapport rappelle toute l'importance de l'information permanente des instances sur l'évolution des situations, notamment par le biais d'outils simples leur permettant de repérer facilement les cas méritant leur attention. Enfin, le Panel émet des recommandations spécifiques visant à sensibiliser et mettre à profit les réseaux de la Francophonie, ses opérateurs et les organisations internationales, régionales et les OING avec lesquels elle entretient des relations.

Au sujet des ressources organisationnelles (ch. 5), le Panel estime que le renforcement des capacités mises

à la disposition du Secrétaire général et de celles de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme doit être un objectif à poursuivre de façon prioritaire afin d'être en mesure de répondre aux exigences de la mission de la Francophonie en matière de prévention des crises et des conflits. Il importera qu'un accent particulier soit mis sur la formation permanente des analystes, notamment par le développement de programmes systématiques de formation. Le Rapport relève par ailleurs que le Secrétaire général doit disposer, au titre de la prévention des crises et des conflits, du personnel et des compétences adéquats pour appuyer et compléter son action et ses interventions, notamment dans le domaine de la communication. Tout au long de ses travaux, le Panel a été frappé par le décalage qui existe entre les ambitions francophones en matière de prévention et les déclarations des États membres sur ce sujet, d'une part, et les moyens mis à la disposition de l'OIF pour s'acquitter de sa mission, d'autre part. Ce fossé entre le mandat et les moyens, entre les ambitions et les ressources, doit impérativement être comblé si la problématique de l'alerte précoce et de la réaction rapide doit être réglée. Pour le Panel, la problématique des ressources humaines appelle également une revue de la répartition des ressources existantes avant de déterminer de l'allocation de ressources additionnelles ; il est convaincu que cet exercice est important en vue de la nécessaire augmentation de la réactivité et de l'efficacité en matière de prévention et d'alerte précoce.

En conclusion, le Panel estime que la volonté politique constitue un défi important, dans la mesure où celle-ci ne peut jamais être considérée comme acquise, particulièrement en raison des réalités politiques nationales et régionales ainsi que des contraintes découlant de la souveraineté des États. C'est pourquoi il recommande que le Secrétaire général puisse pleinement exercer ses prérogatives d'intervention, notamment avec l'appui des instances. C'est aussi la raison pour laquelle il estime essentiel que la communauté francophone dans son ensemble soit partie prenante à l'effort de prévention et de réaction rapide et qu'à ce titre, les États membres assument pleinement leurs responsabilités. En matière de

prévention des crises et des conflits, le Panel considère que la Francophonie possède un positionnement stratégique cardinal. Par ses apports, elle peut intervenir et offrir une valeur ajoutée inédite. Ce rapport identifie plusieurs éléments à même de servir de base à l'élaboration d'une vision stratégique à long terme de la Francophonie en matière de prévention des conflits

afin de lui permettre de situer son action dans la durée et pérenniser ses interventions. Le Panel souligne enfin qu'une telle démarche s'intégrerait dans une réflexion, plus globale, sur la place et le rôle de la Francophonie politique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation générale

Le Panel propose que la Francophonie joue un rôle plus actif en matière de prévention opérationnelle tout en continuant son action en matière de prévention structurelle. Il encourage la Francophonie à concentrer ses interventions dans ses véritables zones d'influence linguistiques et politiques. Cet engagement de la Francophonie dans la prévention des conflits doit se poursuivre en complémentarité de l'action de ses partenaires régionaux et internationaux.

Sur l'alerte précoce

Renforcer le système actuel d'alerte précoce. Le Panel recommande que le système francophone actuel d'alerte précoce soit renforcé afin de permettre aux décideurs de comprendre et de prévoir les crises et passer de l'alerte à l'action en temps opportun, grâce à une information recueillie et analysée dans des délais raisonnables, et proposer un plan d'intervention cohérent et concerté avec les autres acteurs impliqués dans une situation donnée.

Accorder la priorité au périmètre géographique du système d'alerte précoce. Le Panel recommande qu'au nombre des critères devant déterminer l'inscription d'un pays dans la liste prioritaire des Etats à surveiller aux fins de l'alerte précoce, figurent le risque potentiel ou avéré de crise ainsi qu'une bonne connaissance du terrain par la Francophonie.

Couvrir toute l'information pertinente aux fins de l'alerte précoce. Le Panel recommande que le périmètre de l'observation aux fins de l'alerte précoce et de la prévention des conflits soit conforme à celui fixé à travers les engagements prévus dans la Déclaration de Bamako, tout en l'élargissant aux informations permettant de mettre en contexte la crise

ou le conflit et qui apparaissent pertinentes pour une compréhension adéquate des faits, y compris les variables qui peuvent avoir un impact de déstabilisation.

Systématiser la collecte de l'information. Pour le Panel, il importe particulièrement que la Francophonie systématise ses modes d'appropriation de l'information, notamment en déterminant des indicateurs clairs, en s'assurant de la diversité des sources d'information auxquelles elle a accès et en s'appuyant sur un personnel formé et opérationnel pour les collecter et les analyser.

Compléter le dispositif d'information par les échanges d'information. Dans un contexte où plusieurs organisations internationales et régionales pratiquent l'alerte précoce, la coopération et la concertation en la matière s'imposent ; le Panel recommande ainsi d'intensifier les échanges d'information avec les Nations unies, les partenaires internationaux (bi- et multilatéraux) et les organisations non gouvernementales présentes sur le terrain. Les représentations de la Francophonie auprès d'organisations multilatérales devront contribuer à approfondir cette collaboration, en particulier à travers la conclusion d'accords privilégiés.

Renforcer et systématiser le processus d'analyse. Le Panel estime que le processus actuel d'analyse doit être amélioré afin d'augmenter son efficacité aux fins d'une réaction rapide. Il propose un renforcement des capacités et du processus d'analyse au siège. Pour ce faire, il recommande l'adoption d'une démarche systématisée qui assurera une cohérence des analyses, impliquant le développement d'une méthode d'analyse et de scénarisation, notamment par le recours à des rubriques standardisées. L'objectif est d'obtenir des analyses qui déboucheront sur des

recommandations graduées et qui seront articulées en fonction d'une logique avantages/inconvénients, prenant en compte les contextes nationaux, régionaux et internationaux.

Développer des outils systématiques d'analyse et de planification. Le Panel recommande que la Francophonie se dote de ce qu'il est convenu d'appeler une « boîte à outils » qui contiendrait notamment une typologie des mesures d'intervention disponibles, un répertoire des médiateurs, experts et des autres ressources francophones disponibles ainsi qu'un répertoire des bonnes pratiques.

Mettre sur pied une Unité de soutien à la médiation. Le Panel suggère que la DDHDP développe en son sein une Unité légère destinée au soutien à la médiation. Elle aurait entre autres fonction de regrouper l'expertise relative à la prévention des conflits, de capitaliser les expériences développées au fil des années, de systématiser l'évaluation des interventions passées et de maintenir une veille relative aux bonnes pratiques et, enfin, d'apporter un soutien technique aux médiateurs.

Produire des analyses standardisées. Le Panel recommande que les analyses produites en vue de la réaction rapide soient aussi complètes et spécifiques que possible et qu'elles comprennent, dans tous les cas, les éléments suivants : a) tenir compte du contexte et, notamment, du contexte régional et local ; b) mettre la notion de risque au cœur de la démarche analytique ; c) bien définir les objectifs de l'intervention et les alternatives ; d) prendre en compte ce que les autres intervenants internationaux et régionaux se préparent à faire ou font effectivement ; et e) identifier de façon précise la palette des mesures préventives possibles en scénarisant les interventions envisageables ainsi que les avantages comparatifs pour l'OIF.

Développer une culture de l'alerte précoce. Le Panel estime qu'il serait important de systématiser et d'approfondir l'expérience francophone en matière d'alerte précoce. Il recommande à cette fin que l'OIF sensibilise systématiquement les membres des composantes institutionnelles de l'espace francophone à l'alerte précoce et à la prévention des conflits, et

encourage, en collaboration avec le monde universitaire et d'autres organisations, le développement de formations et de recherche portant sur la prévention des conflits dans l'espace francophone.

Sur la réaction rapide

Le système actuel de passage de l'alerte précoce à la réaction rapide doit être systématisé afin, de l'optimiser au plan qualitatif, tout en maintenant l'efficacité du système actuel. La question préalable demeure celle de la volonté politique et particulièrement celle des États membres qui doit demeurer constante et ferme.

Sensibiliser à la prévention des crises et des conflits. Le Panel recommande que le Secrétaire général porte une attention particulière à la sensibilisation de l'OIF, de ses instances et des dirigeants des États membres sur la question de la prévention des crises et sur l'importance de la réaction rapide. Il recommande aussi que la question de la prévention des crises et des conflits fasse l'objet de diffusion auprès des OING et du public de l'espace francophone.

Recourir davantage aux groupes ad hoc ou informels. Le Panel recommande que le Secrétaire général n'hésite pas à recourir à des groupes pour le soutenir dans son action préventive, qu'il s'agisse de Comité *ad hoc* consultatif restreint ou de groupes informels, tels des « groupes d'amis », des « comités de sages » ou encore des « panels d'experts ». Ces groupes seront en mesure d'appuyer le Secrétaire général dans la validation de ses analyses et, ainsi, de conforter la légitimité des pistes d'intervention et de permettre l'amélioration des processus.

Recourir plus systématiquement à la communication. Pour le Panel, la communication est sans aucun doute l'un des outils les plus importants pour la prévention des crises et des conflits, et en particulier en ce qui concerne le passage à la réaction rapide. Il invite le Secrétaire général à ne pas hésiter, lorsque la situation l'exige, à rendre public tout document ou information qui serait susceptible de susciter des mesures rapides de prévention des crises ou des conflits de la part de la communauté francophone.

Impliquer davantage les instances dans l'action préventive. Le Panel souhaite rappeler toute l'importance de garder les instances intégralement informées de l'évolution des situations. Il recommande à cet égard que soient développés des outils simples leur permettant de repérer facilement les situations méritant leur attention et que des moyens plus systématiques soient mis en œuvre afin de mobiliser la volonté politique, notamment par la tenue de séances extraordinaires lorsque la situation l'exige.

Impliquer et former les acteurs de la Francophonie. Le Panel recommande qu'une attention particulière soit portée à l'implication des acteurs de la communauté francophone, notamment les États membres, les réseaux institutionnels et leurs membres ainsi que les OING, en vue de l'alerte précoce et de la réaction rapide. Ils devront être considérés comme de véritables agents de prévention des crises et des conflits, et devront, pour ce faire, être sensibilisés à l'importance de ce rôle, notamment à travers des programmes de formation.

Se concerter afin de coordonner la réaction. Le Panel insiste sur l'importance de la concertation et de la coordination avec les autres organisations internationales et régionales ainsi qu'avec les OING. Il recommande que l'OIF/DDHDP désigne une personne responsable qui aura pour mandat d'opérationnaliser les mécanismes interinstitutionnels de coopération avec les organisations internationales et régionales tant au plan de l'alerte précoce qu'à celui des mécanismes de coordination pour les phases subséquentes, y compris les sorties de crises. Par ailleurs, afin de faciliter la concertation, les représentants de l'OIF auprès de l'ONU de l'UE et de l'UA pourraient, du moins dans un premier temps, jouer un rôle plus actif d'interlocuteurs-facilitateurs. Il importerait enfin que des réunions de concertation entre les organisations, comme celles qui ont eu lieu en 2004 et en 2008, aient lieu sur une base régulière.

Sur les ressources organisationnelles

Le Panel tient à préciser que la disponibilité des ressources est particulièrement cruciale à la mise en œuvre de ce rapport si la Francophonie veut avoir les

moyens de ses ambitions. Il importe de passer à une systématisation des capacités.

Renforcer les capacités institutionnelles de l'OIF en matière de prévention de crises et des conflits. Pour le Panel, le renforcement des capacités du personnel mis à la disposition du Secrétaire général doivent être un objectif à poursuivre de façon prioritaire. Le renforcement des capacités de la Francophonie doit passer par un accroissement des ressources humaines pour répondre aux exigences de la mission de la Francophonie en matière de prévention des crises et des conflits.

Renforcer les capacités en matière de ressources humaines. Les personnes appelées à œuvrer dans la fonction d'analyse aux fins de la prévention des conflits doivent pouvoir mobiliser des compétences avancées dans plusieurs secteurs. Le Panel recommande qu'un accent particulier soit mis sur la formation systématique des analystes lors de leur prise de fonction, sur la mise à niveau constante et au développement de leurs compétences. Cette recommandation appelle sans doute le développement de programmes réguliers de formation ou la participation des analystes aux programmes qui existent ailleurs.

Renforcer les capacités en matière de communication. Le Panel estime que des capacités en matière de communication et de relations publiques mises à la disposition du Secrétaire général doivent impérativement être développées afin que l'action de la Francophonie puisse être véritablement relayée dans son action de prévention des crises et des conflits.

Revoir l'allocation des ressources existantes. Le Panel estime que la problématique des ressources humaines appelle une revue de la répartition des ressources existantes avant de déterminer l'allocation de ressources additionnelles. Il est cependant convaincu que cet exercice est important en vue du nécessaire renforcement de la réactivité et de l'efficacité en matière de prévention et d'alerte précoce.

INTRODUCTION

Dans un rapport de 2009 portant spécifiquement sur la responsabilité de protéger, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU) témoignait de la difficulté de traduire l'alerte en réaction dans un cas donné. L'objet du présent rapport, à savoir les modalités les plus appropriées afin de faciliter le passage de l'alerte précoce à l'action rapide, représente un sujet qui n'offre pas de réponses toutes faites, ni de solutions évidentes. Les grandes organisations internationales s'emploient à rechercher les moyens susceptibles de contribuer à l'amélioration de la prévention comme de l'intervention opportune et le lien entre ces composantes, le tout dans un monde complexe, multipolaire, aux acteurs multiples et aux situations sans cesse changeantes.

Le mandat.

Afin de surmonter cette préoccupation partagée, le Secrétaire général de la Francophonie, M. Abdou Diouf, a mis sur pied en mai 2010 un Panel d'experts de haut niveau sur la problématique du passage de l'alerte précoce à la réaction rapide. Le mandat de ce panel consiste plus précisément à définir des orientations et à formuler des recommandations concrètes permettant à la Francophonie d'améliorer son action préventive, notamment par un passage plus effectif de l'alerte précoce à la réaction rapide. On trouvera le texte du mandat du Panel en annexe.

La composition du Panel.

Le Panel, présidé par Pierre Buyoya, ancien Président de la République du Burundi, était composé de: Louise Fréchette, ancienne Vice-secrétaire générale des Nations unies ; Mohamed El Hacem Ould Lebatt, ancien Ministre des Affaires étrangères de Mauritanie ; Soumeylou Boubeye Maïga, ancien Ministre de la

Défense et ancien Conseiller spécial du chef de l'Etat du Mali; Fred Tanner, Directeur du Centre de politique de sécurité de Genève ; Jacques Frémont, Vice-recteur et Provost de l'Université de Montréal agissant à titre de secrétaire du Panel ; Fabienne Hara, Vice-présidente pour les affaires multilatérales de l'*International Crisis Group* et directrice du bureau de New York. Il a été assisté dans ses travaux par Hugo Sada, Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme et son équipe (DDHDP) ainsi que par Christine Desouches, Conseiller spécial du Secrétaire général de l'OIF.

Rapport.

Dans l'exécution de son mandat, le Panel s'est réuni à trois reprises à Paris, les 20 et 21 mai, les 2 et 3 juillet et les 1^{er}, 2 et 3 septembre 2010. Au fil de ses travaux, il a été appuyé avec compétence par l'équipe de la DDHDP qu'il remercie chaleureusement. Les opinions exprimées dans ce document sont celles du Panel et de ses membres et ont été formulées en pleine indépendance d'esprit. Le présent document constitue le rapport du Panel au Secrétaire général.

La réponse qu'une organisation multilatérale comme l'OIF peut apporter à la problématique de l'alerte précoce et de la prévention des conflits doit évidemment prendre en compte la spécificité de sa mission, ses textes fondateurs, notamment les déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, ainsi que les moyens dédiés à sa fonction de prévention des crises et des conflits ; dans tous les cas, la réponse doit se décliner avec un soin particulier afin qu'elle soit coordonnée avec les partenaires internationaux de l'OIF et qu'elle tienne compte du contexte actuel et de ses difficultés.

1. CONTEXTE ET DIFFICULTÉS ACTUELLES

Une conjoncture internationale en mouvance.

La décennie qui s'achève a vu émerger un nombre important de situations de crises et de conflits dans l'espace francophone (Burundi, Guinée, Haïti, Liban, Madagascar, Mauritanie, Niger, RDC, Tchad, Togo, etc.), un peu comme si, dix années après l'apparition de régimes démocratiques à la suite de la chute du Mur de Berlin, l'élan démocratique avait graduellement cédé la place à une montée en charge de crises non pas entre les États, mais bien en leur sein. Les études démontrent en effet que l'Afrique demeure, avec l'Asie, le continent où le plus grand nombre de crises et de conflits subsiste. Les crises qui ont émergé durant la décennie 2000-2010 dans l'espace francophone ont été généralement de nature intra-étatique. Leurs causes sont nombreuses et difficiles à circonscrire. Elles tournent essentiellement autour de revendications identitaires, de difficultés socio-économiques et de situations politiques particulières (transition, manque d'alternance politique ou contestation de pouvoirs autoritaires). La fragilité de certains États constitue aussi un facteur important de conflits, notamment en raison de la difficulté qu'ils rencontrent à satisfaire les besoins de base de leurs populations (sécurité, santé, emploi, justice, sécurité alimentaire) ou encore à limiter l'ingérence des États voisins. L'État peut lui-même créer les conditions sous-jacentes aux crises par la corruption, l'abus de pouvoir et les violations des droits de l'Homme. La capacité structurelle et opérationnelle de l'État ainsi que la volonté des dirigeants d'agir afin de garantir à la population la satisfaction de ses besoins est donc au cœur de la problématique contemporaine des crises qui sont aggravées et entretenues par leur financement à travers l'économie parallèle ou simplement illégale.

Les coûts de la non-prévention.

Est-il encore nécessaire de rappeler toute l'importance de la prévention des conflits? La situation de la dernière décennie dans l'espace francophone en témoigne : violations massives des droits de l'Homme,

déplacement de millions de réfugiés, instabilité politique, violence et pauvreté aggravées, tensions régionales ne sont que quelques-unes des conséquences de ces conflits qui entraînent des coûts astronomiques notamment en termes sociaux, financiers mais surtout humains. Il en découle en outre des coûts considérables pour les pays limitrophes – surtout lorsque le conflit s'étend – et pour la communauté internationale qui est amenée par la suite à intervenir dans le cadre d'opérations de paix et/ou humanitaires ainsi qu'en apportant un soutien structurel au pays en crise.

La présence des autres organisations internationales et régionales.

Les organisations internationales et régionales sont de plus en plus actives en matière de prévention des conflits. C'est ainsi que l'ONU a encore renforcé son implication depuis une vingtaine d'années en matière de prévention des conflits en développant de nouveaux instruments dont, par exemple, une unité de soutien aux médiateurs ; le rapport déposé en juillet 2010 par le Secrétaire général de l'ONU en témoigne amplement (*Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger*, doc.A/64/864 – version française). La question de la prévention des crises et des conflits est débattue au sein de l'ONU depuis 1992 : le rapport du Secrétaire général de 2001 et la Résolution subséquente du Conseil de sécurité (1366) déclarent en effet que la prévention des conflits armés fait « *partie intégrante de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales* » et fait obligation au système onusien de se doter d'une stratégie globale comportant des mesures opérationnelles et structurelles de prévention des conflits, tout en rappelant que tous ont l'obligation de procéder à « *l'évaluation des situations qui risquent de menacer la paix et la sécurité internationales* ». Le 16 juillet 2010, le Conseil de sécurité de l'ONU a tenu un débat sur la prévention des conflits en Afrique et a demandé au Secrétaire général de lui présenter un rapport sur le sujet.

Multiplicité d'acteurs, harmonisation insuffisante.

Depuis l'adoption par les chefs d'Etat et de gouvernement ayant le français en partage de la Déclaration de Bamako en novembre 2000, plusieurs organisations régionales et internationales ont choisi d'accorder une attention particulière à la prévention des conflits, même si l'on note que les missions et les moyens des unes et des autres varient considérablement et se modifient au fil du temps. En matière d'alerte, on peut estimer que les organisations disposant d'assises régionales fortes semblent mieux placées, en théorie du moins, pour appréhender les situations conflictuelles potentielles. Elles occupent donc une place de plus en plus importante dans ce domaine. L'OIF apparaît comme un des multiples acteurs internationaux (ou non-régionaux) œuvrant en matière de prévention ; elle se doit de jouer un rôle qui non seulement souligne sa spécificité mais offre une véritable plus-value. Cette multiplicité d'acteurs entraîne une multiplicité de normes et de critères d'observation, d'analyses et d'interventions ayant pour corollaire une absence d'harmonisation des mécanismes d'alerte précoce et de réaction rapide entre les organisations internationales ou régionales. Malgré la prolifération des organisations et les efforts de collaboration en cours, la prévention des conflits pourrait mieux fonctionner et contribuer ainsi à réduire l'écart existant entre des ambitions toujours plus grandes et la réalité de la pratique.

La mission de Bamako et la prévention des crises et des conflits.

La mission de la Francophonie en matière de prévention des conflits tire son fondement de ses textes de référence, et, en particulier, de la Déclaration de Bamako et de la philosophie que celle-ci met en avant. La prévention des conflits s'exerce à travers l'observation menée sur les quatre domaines d'engagement de la Déclaration, à savoir : la consolidation de l'État de droit ; la tenue d'élections libres, fiables et transparentes ; la vie politique apaisée ; la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme. L'approche préventive francophone proposée par la Déclaration de Bamako est donc avant tout de nature structurelle,

focalisée sur le long terme et marquée par des pratiques qui favorisent le fonctionnement optimal des institutions et l'existence d'une vie démocratique marquée par la participation effective de tous les acteurs concernés.

Prévention structurelle et prévention opérationnelle.

L'approche francophone en matière de prévention est double. Elle est tout d'abord et fondamentalement structurelle puisqu'elle vise à provoquer des modifications durables des modes de gouvernance et des façons de faire afin, de manière ultime, d'induire un ancrage de la culture démocratique à moyen et à long termes. Elle découle ainsi directement des mandats donnés par la Déclaration de Bamako. Cette approche n'est pour autant pas l'objet principal de ce rapport qui porte plutôt sur le second type de prévention, la prévention dite opérationnelle. Celle-ci nécessite des accompagnements constants tant en amont qu'en aval de la crise immédiate. C'est à ce niveau qu'il conviendrait de renforcer les moyens de l'OIF.

Une problématique difficile à appréhender.

La pratique quotidienne de l'alerte précoce et de la réaction rapide n'est pas toujours aisée. Des difficultés surgissent à toutes les étapes du processus, qu'il s'agisse de l'imprécision des paramètres de l'alerte, de la difficulté d'identifier précisément les éléments déclencheurs d'une crise ou encore du défi d'obtenir une information fiable et de produire une analyse de qualité. Notons que ces difficultés ne sont absolument pas propres à l'OIF et constituent une réalité partagée par toutes les organisations qui se vouent à des activités d'alerte et de prévention. Le Panel note que les instances de la Francophonie ont elles-mêmes souligné le caractère ardu de la tâche lors du Sommet de Québec en octobre 2008. Le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) avait, pour sa part, réaffirmé à l'occasion de sa 72e session « toute l'importance qu'il attache à une réflexion approfondie sur la problématique de l'alerte précoce » et avait « demandé à la Commission politique du CPF d'organiser rapidement ce débat à la lumière des travaux menés

dans ce domaine en concertation avec l'ONU et les autres organisations régionales ». Le mandat de ce Panel découle directement de ces préoccupations.

2. RÉFÉRENTIEL JURIDIQUE

L'action francophone en matière de prévention des crises et des conflits doit notamment se comprendre en référence aux textes fondateurs. Depuis une dizaine d'années la Déclaration de Bamako (2000), la Charte de la Francophonie (2005) et la Déclaration de Saint-Boniface (2006) ont confirmé le rôle et les responsabilités de la Francophonie politique en matière de prévention des crises et des conflits. Il serait fastidieux d'expliquer dans le cadre de ce rapport les tenants et aboutissants de l'encadrement juridique du mandat francophone de prévention des crises et des conflits.

Il suffit pour les fins de la présente introduction de mentionner que la Déclaration de Bamako, adoptée en 2000 et avalisée par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de Beyrouth en 2002, encadre normativement l'action de la Francophonie en matière d'alerte précoce et de prévention de crises et des conflits et que cette Déclaration fut complétée par la Déclaration de Saint-Boniface (2006) qui traite plus spécifiquement de la sécurité humaine et de la responsabilité de protéger. Ces deux outils importants de la Francophonie sont malheureusement trop peu connus, tant au sein qu'au-delà de l'espace francophone.

Si ces textes normatifs sont importants, la réalité de leur application l'est tout autant, sinon plus. C'est sans doute ce qui explique que lors du Sommet de Québec en 2008, les chefs d'État et gouvernement membres se soient engagés à « *mettre en œuvre de façon beaucoup plus vigoureuse le dispositif des déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, et l'assortir d'engagements concrets* » et aient mentionné à cet effet la nécessité de « *conforter l'action de l'OIF en matière d'alerte précoce, de diplomatie préventive et de médiation, en liaison étroite avec l'ONU et les organisations régionales* ».

Le mandat de la Francophonie en matière de prévention des crises et des conflits est donc étendu : sa réalisation n'est restreinte que par les limites qui découlent des réalités politiques et des moyens disponibles. Il n'y a par ailleurs pas de limites à la compétence du Secrétaire général d'intervenir, comme il l'entend, afin de prévenir les crises et les conflits et de mettre en œuvre les engagements découlant de la Déclaration de Bamako.

3. ACQUIS

Le Panel tient à indiquer qu'il prend pour acquis un certain nombre de points qu'il tient à identifier dès le départ.

Deux postulats.

Les postulats sont au nombre de deux et ont trait aux textes normatifs énumérés précédemment et à l'importance de la volonté politique. Le Panel considère que, pour l'essentiel, le cadre normatif actuel apparaît pertinent et suffisant même si de nouvelles menaces - dont l'insécurité liée au terrorisme et au trafic de drogues et les nouvelles mobilités des populations - ont émergé au cours de la dernière décennie. Les textes actuels offrent en effet toutes les marges de manœuvre nécessaires. Le Panel estime que l'enjeu véritable se situe davantage au plan de la mise en œuvre de ces textes, notamment dans le contexte de la question qui fait l'objet de son rapport.

Comme second postulat, le Panel tient pour acquise l'authentique volonté politique de la Francophonie - telle que réaffirmée à plusieurs reprises depuis les dix dernières années - de mettre la prévention des crises et des conflits au cœur de son action et de ses préoccupations. Dans les faits, le Panel n'ignore pas que l'intensité de cette volonté, au fil des ans et des dossiers qui surviennent, peut être amenée à varier. Ce phénomène n'est pas propre à la Francophonie et se retrouve dans toutes les organisations internationales et régionales. La volonté politique demeure rigoureusement indispensable et, à cet égard, nous interprétons la mise sur pied de ce Panel comme une manifestation concrète de cette volonté de continuer à

aller de l'avant. Cependant, la volonté politique dont il est question est d'abord et avant tout celle des États membres de l'OIF. À cet égard, le Secrétaire général n'est pas le seul dépositaire des mandats de Bamako et de Saint-Boniface, ni le seul responsable de leur mise en œuvre.

La modestie des moyens de la Francophonie.

Tout au long de ses travaux, le Panel a été frappé par le décalage qui existe entre les ambitions francophones en matière de prévention et les déclarations des États membres sur ce sujet, d'une part, et les moyens mis à la disposition de l'OIF pour s'acquitter de sa mission, d'autre part. Ce fossé entre le mandat et les moyens, entre les ambitions et les ressources, doit impérativement être comblé si la problématique de l'alerte précoce et de la réaction rapide doit être réglée. Pour le Panel, il ne s'agit pas de réinventer de toutes pièces un nouveau système ou encore de proposer des réinvestissements massifs de ressources ; il s'agit plutôt, le cas échéant et dans la modestie des moyens de la Francophonie, de procurer les ressources supplémentaires qui contribueraient au renforcement de l'action de la Francophonie dans ce domaine. Ce sujet est assez important pour que le Panel lui consacre un chapitre de son rapport.

L'approche proposée.

Dans le cadre de ce rapport, le Panel entend proposer des actions pour renforcer tout particulièrement la prévention opérationnelle. Pour ce faire, il a choisi de partir de l'acquis et des méthodes déjà en cours afin de faire en sorte qu'elles soient satisfaisantes. Il insiste

aussi pour ne pas réinventer les Déclarations de Bamako ou de Saint-Boniface, mais plutôt se situer dans le prolongement de leurs logiques. Encore une fois, il ne s'agit pas de réinventer l'existant ni de proposer des systèmes et des méthodes qui ne correspondent en rien aux ambitions et à la mission de la Francophonie. Il s'agit plutôt de se demander comment peut-on faire mieux en dégageant, pour chaque rubrique, tant les principes d'action que les outils nécessaires pour les rendre opérationnels.

Le plan du Rapport.

Si le sujet est vaste, il peut être regroupé conceptuellement sous un nombre restreint de sections. Les phases qui vont de l'observation à la consolidation de la paix en passant par l'alerte précoce, les actions préventives et, le cas échéant, la crise ou le conflit constituent en fait un continuum. Il s'agit non pas d'étapes distinctes, mais plutôt de moments qui le plus souvent coexistent, se superposent, disparaissent et réapparaissent. Cependant, le Panel a choisi, pour les fins de son rapport, de traiter séparément les deux sujets. Ce rapport abordera successivement l'alerte précoce (ch. 3), la réaction rapide (ch. 4) et les moyens nécessaires pour leur fonctionnement optimal dans le contexte de la Francophonie (ch. 5). Auparavant (ch. 2), le Panel propose une discussion du positionnement de la Francophonie à l'égard de l'alerte précoce et de la prévention des conflits, discussion qui influencera certaines de ses conclusions dans les chapitres qui suivent.

Chapitre 1

FRANCOPHONIE : CONTEXTE, ATOUTS ET PRIORITÉS

Se pose d'emblée la question du positionnement de la Francophonie dans le contexte d'un nombre croissant d'acteurs internationaux et régionaux impliqués dans les actions préventives et l'alerte précoce. Pour le Panel, il importe que la Francophonie soit capable de faire des choix relatifs à ses priorités d'intervention, choix qui doivent être inspirés, notamment, par ses avantages comparatifs. Il ne lui est donc pas nécessaire de couvrir tous les chantiers de la paix et de la résolution des conflits. Certaines zones ne devraient-elles pas être prioritaires à d'autres, notamment là où traditionnellement la Francophonie est engagée ou parce que peu d'intervenants internationaux s'y intéressent ou encore en raison d'enjeux francophones plus sensibles? Poser la question des avantages comparatifs de la Francophonie, de sa plus-value, ne se soulève pas dans un vacuum, mais bien à la lumière de l'expérience des quinze dernières années, de ses succès mais aussi de ses échecs. De ce bilan critique se dégagent certaines conclusions au sujet d'une spécificité francophone clairement en émergence.

1.1. CONTEXTE

Une multilatéralité fonctionnelle pour les États membres.

Les pays francophones appartiennent à plusieurs organisations internationales et régionales ; ils sont aussi membres de divers regroupements d'États, la Francophonie constituant un de ces groupes. Leur appartenance à l'ONU, organisation internationale phare, est essentielle tout comme celle à des organisations régionales d'importance telles l'Organisation des États américains (OÉA), l'Union africaine (UA), la Ligue des États arabes, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) ou l'Union européenne (UE). Certains États sont par ailleurs

membres d'organisations sous-régionales telles, en Afrique, la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou encore la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC). Or, ces organisations internationales et régionales jouent aussi un rôle ou aspirent à en jouer un en matière de prévention des crises et des conflits.

Plusieurs organisations pratiquent l'alerte précoce.

L'ONU dispose de capacités d'alerte précoce et de prévention des crises en mettant à contribution ses nombreuses agences et organisations et, à l'interne, le Département des affaires politiques, dont la prévention est une de ses missions centrales et qui a créé en 2007 une équipe de soutien à la médiation. Au niveau sous-régional, la CEDEAO (via son réseau ECOWARN) est active dans le domaine de l'alerte précoce (en collaboration, notamment, avec le Réseau régional de construction de la paix en Afrique de l'Ouest - WANEP) tout comme la CEEAC, qui vient de se doter de telles capacités. La Ligue des États arabes vient d'annoncer qu'elle compte, elle aussi, commencer sous peu à établir un système d'alerte précoce. Précisons que l'alerte précoce n'est pas limitée aux seules organisations internationales ou régionales. Certaines OING dont l'*International Crisis Group* produisent périodiquement des rapports publics d'analyse qui incluent des recommandations de stratégie de prévention, de gestion et de résolution des conflits afin d'aider la communauté internationale à prendre la mesure des conflits en émergence et à les prévenir. Enfin, de nombreuses institutions, dont des gouvernements nationaux, des universités et des OING et ONG spécialisées dans ce domaine, collectent et analysent l'information relative aux crises et aux conflits. Ces organisations pratiquent leur activité à

partir de méthodologies largement semblables : une série d'indicateurs est définie en vertu desquels l'observation est menée, soit à partir de sources publiques, soit à partir de sources privées. D'autres ont plutôt recours à des méthodes qualitatives d'observation en s'appuyant sur des correspondants nationaux ou des analystes. Évidemment, chaque organisation se livrant à de l'observation en vue de l'alerte précoce le fait en fonction de ses buts propres et de sa mission particulière ce qui rend la consolidation des résultats de l'observation ardue. Les missions et les moyens des organisations varient considérablement entre elles et dans le temps. Dans ce contexte marqué par la multiplication des acteurs dans l'espace francophone, toute organisation internationale ou régionale doit nécessairement occuper une place qui non seulement prenne en compte la réalité du terrain mais puisse offrir une complémentarité effective, une véritable plus-value.

1.2. ATOUTS

Ceci est particulièrement vrai pour la Francophonie qui peut compter sur des années de présence sur le terrain et sur une certaine expérience en matière de prévention des conflits et de sortie de crise. À terme, il est certain que c'est par son engagement politique concret dans les situations de crise qu'une organisation comme l'OIF construit sa crédibilité ; c'est aussi par ses réalisations qu'elle sera perçue comme un acteur important et qui apporte une valeur ajoutée à la prévention et à la résolution des crises et des conflits. Les valeurs de la Francophonie ainsi que son influence culturelle sont déterminantes à cet égard.

Une langue et une culture en commun.

La question de déterminer où la Francophonie est la mieux placée pour s'impliquer soulève en quelque sorte la question de son apport intrinsèque à la communauté internationale ainsi qu'auprès de ses États membres. Le Panel estime que la Francophonie est à plusieurs égards dans une situation unique de soutien et d'appui avant tout en direction des pays dont les référents culturels et identitaires sont francophones, en particulier ceux où la langue

française est effectivement la langue utilisée et où un lien linguistique fort existe. Ce qui peut de prime abord apparaître comme un truisme est particulièrement vrai en ce qui concerne la prévention des crises et des conflits. Dans ces pays, l'utilisation de la langue française est souvent incontournable puisqu'elle est la langue de communication commune entre des acteurs appartenant à des groupes linguistiques locaux ou régionaux diversifiés. En outre, au-delà de la simple langue d'usage, la Francophonie et ses acteurs possèdent souvent dans ces pays une meilleure compréhension de l'univers politique au sein duquel les crises et les conflits surviennent ainsi que tout un réseau de relations préexistantes, constituant par là un avantage stratégique de poids. Découle aussi de cet avantage linguistique et culturel une capacité à œuvrer en français, c'est-à-dire, à proposer des médiateurs et des experts aptes à travailler dans cette langue, à aider à la rédaction des projets de constitutions, de lois ou des accords de paix, à soutenir le contentieux ou fournir un soutien électoral et à appuyer le renforcement des capacités institutionnelles. Il s'agit, de l'avis du Panel, d'un avantage considérable qui ne peut, ni ne doit, être sous-estimé alors que cette expertise est souvent recherchée, notamment par d'autres organisations internationales comme l'ONU.

Outre sa capacité à travailler en français et ainsi à répondre aux attentes réelles et symboliques des acteurs d'une crise déclarée ou redoutée, l'action de la Francophonie a démontré au fil des ans une véritable influence qu'il importe de ne pas perdre de vue et qui constitue à plusieurs égards une plus-value avérée. Celle-ci se décline notamment en termes :

- a) *de souplesse et de rapidité d'intervention.* L'OIF est une organisation internationale dotée d'une structure légère. L'expérience démontre que la souplesse de son fonctionnement lui permet, en l'absence d'une bureaucratie lourde et envahissante – contrairement à d'autres organisations internationales ou régionales - d'envisager des réactions et des interventions parfois plus rapides. Cette souplesse et cette rapidité d'action, combinées à une bonne connaissance de l'expertise francophone

disponible, permettent, comme c'est arrivé souvent, de déployer rapidement des ressources humaines sur le terrain, aidant d'autant la résolution rapide des crises.

b) *d'expérience et de connaissance du terrain.*

L'expérience des dernières années démontre amplement la capacité de la Francophonie à soutenir la prévention des crises et des conflits ainsi que les processus de sortie de crises. Elle possède une bonne connaissance du terrain ; il en découle une capacité à avoir un accès rapide et efficace aux cercles de dirigeants nationaux ainsi qu'aux organisations internationales et régionales. Elle connaît bien les pays membres, leurs dirigeants, leurs institutions et leurs modes de fonctionnement ainsi que la société civile. Par son champ d'action et ses modes d'intervention, la Francophonie a développé une expertise qui, si elle n'est pas unique, est réelle et pertinente par exemple dans le domaine de la médiation ou du soutien électoral.

c) *de réseaux institutionnels en appui au soutien institutionnel.*

La Francophonie, on le sait, travaille depuis longtemps avec des réseaux institutionnels qui couvrent l'étendue des institutions essentielles à la démocratie. Ces réseaux regroupent les Barreaux de tradition juridique commune ; le Notariat francophone ; les Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français ; les Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français ; les Hautes juridictions francophones ; les Ombudsmans et Médiateurs ; les Hautes juridictions de cassation ; les Commissions nationales des droits de l'Homme ; les Conseils économiques et sociaux ; les Régulateurs des médias ; les Autorités de protection des données personnelles ; les Procureurs et Poursuivants francophones ainsi que le Réseau francophone de diffusion du droit et le Réseau international francophone de formation policière. Ils fournissent un véritable appui opérationnel aux institutions et permettent à leurs représentants nationaux de se réunir et de développer des plans de travail conjoints ; leurs membres se connaissent et sont capables, le cas

échéant, d'identifier les ressources utiles pour apporter, même dans les cas d'urgence, tout le soutien institutionnel nécessaire à la prévention ou à la sortie de crise. À notre connaissance, l'accès à cette ressource est unique et ne trouve pas d'équivalent, que ce soit au sein de l'ONU ou des autres organisations régionales ou internationales. Ces réseaux combinés à une bonne connaissance de l'expertise disponible dans des domaines comme la médiation ou l'appui aux processus électoraux, mettent à la disposition de la communauté internationale et des États membres de la Francophonie un remarquable savoir faire institutionnel. Enfin, il est utile de rappeler que la Francophonie dispose de grands opérateurs, notamment l'Agence Universitaire de la Francophonie, TV5 et travaille avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, qui peuvent eux aussi participer à la stratégie de prévention et d'alerte.

Par leur plus-value dans le contexte multilatéral actuel, ces particularités gagneraient à être mieux connues, tant par les États membres de la Francophonie que par ses partenaires internationaux et régionaux, et devraient guider l'action de la Francophonie en matière de prévention des conflits.

1.3. PRIORITÉS

La Francophonie s'implique en matière de prévention des crises et des conflits depuis plusieurs années et particulièrement depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako en 2000. Son rôle politique est fondamental et son influence indéniable. Le renforcement du dispositif de prévention doit impliquer d'une part une meilleure répartition des responsabilités entre l'OIF et ses États membres dans une perspective de complémentarité et, d'autre part, la détermination des lieux où la Francophonie est la mieux placée pour intervenir. Selon le Panel, il serait irréaliste de croire que la Francophonie puisse aspirer à intervenir de manière efficace dans toutes les situations de crise ; sa mission et les moyens dont elle dispose l'en empêchent. Des éléments qui précèdent sur les avantages comparatifs de la

Francophonie, il convient de conclure qu'elle doit s'en tenir, comme elle le fait déjà, à ses véritables zones d'influence linguistiques et politiques.

Aires géographiques.

Tout d'abord, s'agissant des aires géographiques, la Francophonie ne devrait normalement pas être amenée à intervenir dans des pays non membres de son espace sauf, éventuellement, dans certaines conditions particulières, alors que la situation d'un pays membre est directement impactée par un pays non membre. Le Panel estime ensuite qu'il serait difficile pour la Francophonie d'intervenir à l'extérieur de ses aires linguistiques et politiques traditionnelles. Il est tout à fait naturel d'estimer que l'influence de la Francophonie soit inégale parmi ses pays membres ou au sein d'une même aire géographique ; cette influence peut évoluer à la hausse ou à la baisse au fil des ans et des événements. Il est tout aussi logique que la Francophonie concentre ses efforts dans les pays où elle est connue et où son savoir-faire est apprécié ; il n'est pas utile de déterminer à l'avance quels sont ces pays. La mouvance et la flexibilité sont de mise, alors que l'histoire, la nature de la crise ou du conflit en cause, les attentes de l'opinion publique et les capacités de la Francophonie à faire une différence par son intervention ne sont que certains des facteurs à prendre en compte afin de décider ou non d'intervenir dans une situation particulière. Les crises que connaissent ces pays qui ne bénéficient pas de l'attention internationale doivent pourtant être suivies et bénéficier d'un accompagnement adapté.

Critères relatifs à l'intervention de la Francophonie.

Le Panel estime que le critère cardinal à la base de toute intervention doit être l'impact de celle-ci, même lorsque plusieurs organisations sont présentes sur le

terrain. Parmi les critères pour faire de l'intervention préventive une priorité dans un pays donné, on note l'urgence de la situation de crise, la gravité de la situation et des menaces, l'expérience que la Francophonie possède dans un pays donné, ou encore les liens particuliers qu'elle a avec celui-ci. Il conviendra aussi sans doute de déterminer si beaucoup d'organisations internationales et régionales interviennent déjà dans une situation donnée. Une plus-value indiscutable francophone sera de choisir d'intervenir dans les cas où il n'y a que peu ou pas d'acteurs sur le terrain et où la Francophonie a un rôle à jouer pour mobiliser la communauté internationale au bénéfice de ces pays.

Modes d'intervention.

Les organisations internationales peuvent, en matière de prévention des conflits, jouer différents rôles qui vont de chef de file à fournisseur d'assistance technique en passant par celui de coordonnateur principal ou de facilitateur. Par la mission que lui confère sa Charte ainsi que les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, le Panel estime que la Francophonie devrait jouer un rôle plus actif en matière de prévention opérationnelle tout en continuant son action au plan de la prévention structurelle. Cette mission, la Francophonie doit continuer à l'accomplir, comme elle le fait déjà, en complémentarité de l'action de ses autres partenaires régionaux et internationaux. Il faut laisser aux autres intervenants la faculté de s'impliquer au cœur des conflits, en particulier lorsque la force militaire et les interventions de forces multinationales sont à l'ordre du jour. Avant toute intervention, il sera donc nécessaire pour l'OIF de faire une analyse du paysage politique et des configurations d'intervention possibles afin de se positionner sur cette base.

Chapitre 2

L'ALERTE PRÉCOCE

L'alerte précoce constitue la première étape du continuum qui mène de l'identification d'une crise potentielle aux interventions appropriées qu'une organisation comme l'OIF doit apporter dans son action préventive. Afin d'améliorer ce qui se fait déjà, il convient de partir de la situation actuelle en systématisant le mécanisme d'alerte et de traitement de l'information.

2.1 LE SYSTÈME D'ALERTE PRÉCOCE ACTUEL DE L'OIF

La Francophonie dispose d'un dispositif d'alerte précoce qui repose sur un processus de collecte de l'information et sur des capacités d'analyse et de production de notes qui doivent appuyer les initiatives du Secrétaire général. Ce même dispositif sert à la prévention des crises mais aussi au suivi de leur évolution.

La collecte de l'information.

Pour ce qui relève de la collecte de l'information, le dispositif de l'OIF s'appuie à la fois sur les sources publiques d'information, sur les réseaux de la Francophonie que sur ses représentants sur le terrain et les liens informels qui existent avec de nombreuses personnes au sein de chaque pays. L'équipe de la DDHDP en charge de l'observation est alimentée quotidiennement par les informations pertinentes de sources générales. Les réseaux francophones, on l'a vu, sont aussi mis à contribution et sont invités à communiquer tous les renseignements utiles au suivi des engagements de la Déclaration de Bamako, tant de façon *ad hoc* qu'à partir de questionnaires portant sur les thématiques qui correspondent à leurs champs de compétences. Le processus de collecte de l'information repose en outre sur la capacité de la

DDHDP à obtenir des renseignements supplémentaires, de sources non publiques, et à générer des informations pertinentes et de qualité. Cet appareil de collecte d'information est également complété par les rapports des différentes missions de la Francophonie à l'œuvre sur le terrain ainsi que par des contacts informels à tous les niveaux de l'OIF, du Secrétaire général aux analystes. À l'occasion, la DDHDP fait préparer des rapports *ad hoc* par des partenaires sur le terrain. Si cette approche n'est pas toujours systématique, elle demeure néanmoins relativement efficace.

Le nombre de pays suivis.

Dans le cadre du système actuel d'observation, tous les États membres de la Francophonie font l'objet d'une observation en continu. Cependant, pour ce qui relève du système francophone d'alerte précoce, on estime à environ une douzaine le nombre de pays qui, à un moment donné, font l'objet d'une attention renforcée. Ce nombre varie en fonction de l'évolution de la situation politique dans les pays concernés.

La fonction d'analyse.

Au sein de la DDHDP, seuls cinq « responsables de projets » sont chargés de l'analyse des situations, y compris de la collecte de l'information et de la préparation de documents de toutes sortes portant sur le suivi de l'observation. Chaque membre de l'équipe est plus particulièrement chargé de suivre une région ou une sous-région de l'espace francophone et de préparer les documents relatifs à cette région ou à cette sous-région ; il assure par ailleurs la coordination des activités de coopération avec le ou les pays dont il assure le suivi. Dans les cas où un État fait l'objet d'une observation plus poussée, c'est en général cette personne qui a la responsabilité de la préparation des

documents de suivi et, le cas échéant, des notes destinées aux hautes autorités, le tout sous la responsabilité du Délégué à la paix, la démocratie et aux droits de l'Homme.

Le produit de l'observation.

La fonction d'analyse est elle aussi, assurée aujourd'hui par les mêmes personnes assignées au dispositif d'observation au sein de la DDHDP. Elles produisent annuellement de nombreux documents d'analyse. Parmi ceux-ci, on trouve des notes sur l'évaluation de la situation et les accompagnements de la Francophonie : elles proposent une analyse très précise de l'état de la situation dans un pays ou une région donnée et de l'évolution des dossiers au moment de la rédaction du document mais ne contiennent cependant pas, en général, d'analyse des scénarios envisageables, d'options d'intervention ou de spéculations sur les développements qui peuvent être anticipés. Ces notes sont destinées au Secrétaire général et sont prises en considération dans la préparation du Rapport d'activités politiques et diplomatiques déposé mensuellement auprès de la Commission politique du CPF. Les fiches pays proposent habituellement une section où la situation dans le pays est analysée par rapport aux engagements souscrits par les États et gouvernements dans la Déclaration de Bamako et par rapport aux engagements collectifs de la Déclaration de Saint-Boniface. La DDHDP produit aussi un nombre important de notes ponctuelles afin de répondre aux besoins du Secrétaire général ou de son cabinet.

Les notes et analyses stratégiques sont communiquées en temps réel au cabinet du Secrétaire général. Elles sont souvent produites à sa demande expresse ou à celle de membres de son cabinet, traduisant le va-et-vient continu en termes de circulation d'informations et de production d'analyses sur une situation donnée.

En vue de rendre optimal le fonctionnement du système d'observation et d'alerte précoce, le Panel estime qu'un certain nombre de points relatifs à la collecte de l'information mérite une attention spéciale.

2.2. UNE APPROCHE SYSTÉMATISÉE DE LA COLLECTE DE L'INFORMATION

Pour l'essentiel, la Panel estime que le système actuel d'alerte précoce de la Francophonie, malgré ses ressources minimales, fonctionne correctement et a réussi jusqu'à maintenant à soutenir l'action francophone. Toutefois, si la Francophonie souhaite réaliser ses ambitions et mettre pleinement en œuvre les engagements pris à Bamako, elle devra faire en sorte que le système d'alerte précoce soit renforcé. Celui-ci doit permettre, à partir d'une information en temps réel, de comprendre et de prévoir les crises, d'informer les décideurs de façon à leur permettre de passer de l'alerte à l'action en temps opportun tout en proposant une intervention cohérente et concertée des acteurs dans une situation donnée.

2.2.1 L'objet de la collecte d'information

Déterminer des critères à même de donner la priorité à certains pays aux fins de l'alerte précoce.

De façon réaliste, le Panel estime qu'une liste prioritaire de pays à surveiller plus étroitement doit être établie sur la base de critères établissant de façon objective l'existence de risques potentiels ou avérés de crise. Ces critères incluront notamment le cas des pays en sortie de crise, lorsqu'il y a présence de crises ou de conflits dans les pays limitrophes, de violation massive des droits de l'Homme ou lorsqu'un pays, un groupe de pays ou une région s'avère être un champ pour les activités des narcotrafiquants, des bandes de trafics illicites et des terroristes. Dans tous les cas, il s'agira de pays dans lesquels l'engagement de la Francophonie est particulièrement ancien ou important. Cette liste prioritaire et la détermination des critères d'inclusion doivent résulter d'un travail d'équipe au sein de l'OIF et se caractériser par leur flexibilité afin de réaliser l'objectif visant à couvrir même les pays pour lesquels il n'y a pas encore de crises ou de conflits mais où des risques réels existent.

L'observation pour les fins de l'alerte précoce.

Alors que dans sa fonction d'observation des pratiques de la démocratie et des droits de l'Homme, la DDHDP a pour mission de couvrir les périmètres établis par les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, il en va différemment pour l'alerte précoce aux fins de la prévention des crises et des conflits. Le périmètre d'observation doit alors être élargi afin de contextualiser la crise ou le conflit en couvrant toutes les informations qui sont pertinentes à une compréhension adéquate des faits et à leur analyse subséquente. C'est ainsi que le périmètre doit également couvrir l'ensemble des éléments qui peuvent avoir un impact de déstabilisation telles les catastrophes naturelles, l'existence de sanctions politiques de la part de la communauté internationale, ou des difficultés économiques majeures.

2.2.2 La collecte de l'information***La collecte d'une information de qualité.***

On conviendra de l'importance que l'information collectée aux fins de l'alerte précoce soit pertinente et de haute qualité, et le soit en temps réel, afin de permettre le développement d'une analyse et, éventuellement, d'une intervention en temps opportun. Les sources d'information qui alimentent le système d'alerte précoce sont multiples et doivent être exploitées systématiquement. Le Panel n'est pas convaincu que les sources publiques d'information soient actuellement exploitées aussi systématiquement que nécessaire par le mécanisme actuel d'alerte précoce, notamment en ce qui concerne les sources indépendantes (société civile, organisations locales, organisations de femmes, etc.) présentes sur le terrain et auxquelles une attention particulière devrait être portée. Il en va de même pour les informations en provenance des réseaux et des États membres par le biais des canaux informels et dont la richesse potentielle ne doit pas être sous-estimée. S'agissant des indicateurs en vertu desquels l'observation doit être menée, le Panel est convaincu qu'il y aurait intérêt à ce qu'ils soient davantage systématisés, tout en évitant à tout prix de s'enfermer dans des listes d'indicateurs trop rigides. Se pose aussi la question du

processus de collecte de l'information qui gagnerait à être davantage systématisé notamment par l'établissement de listes de sources publiques à consulter régulièrement, par des protocoles de validation de l'information en provenance du terrain et de croisement des informations autrement obtenues.

Il importe particulièrement que la Francophonie systématiser ses modes d'appropriation de l'information, notamment en déterminant des indicateurs clairs, en s'assurant de la diversité des sources d'informations auxquelles elle a accès et en pouvant compter sur des personnes compétentes pour les rassembler et les analyser.

La coopération avec les autres organisations internationales et les organisations internationales non gouvernementales.

La coopération et la concertation en matière d'alerte précoce s'imposent dans un contexte où plusieurs organisations internationales et régionales pratiquent l'alerte précoce. Il faut, à cet égard, être à même de capitaliser sur les avantages comparatifs des uns et des autres. C'est pourquoi il convient que le système francophone d'alerte précoce prenne en compte ce que les autres organisations internationales ou les organisations internationales non gouvernementales (OING) font déjà.

2.3. UNE APPROCHE SYSTÉMATISÉE DE L'ANALYSE DE L'INFORMATION

On l'aura deviné, le principal défi, une fois l'information collectée, consiste à rassembler l'information disponible et à lui donner un sens, une lecture cohérente. Il faut que les signaux de l'alerte soient repérés, suscitent l'attention et mènent au déclenchement de mesures efficaces aux niveaux supérieurs de la hiérarchie politique. L'analyse à ce stade devient incontournable et ne peut être remplacée par des systèmes automatisés, aussi élaborés soient-ils. La fonction d'analyse, on l'a vu, est assurée aujourd'hui au sein de la Francophonie par les quelques personnes assignées au dispositif d'observation au sein de la DDHDP. Ces façons de

faire peuvent-elles être améliorées afin d'augmenter leur efficacité et de servir de fondement à une réaction rapide?

L'ONU a eu, il y a quelques années, l'occasion de s'interroger sur ses capacités de réagir de manière efficace aux situations mouvantes en cours sur la scène internationale, notamment face aux conflits violents. Elle a alors pris diverses mesures afin d'améliorer ses modes de réaction. La première initiative a été de renforcer ses mécanismes de coordination et de coopération au siège en mettant sur pied un comité d'une dizaine de personnes, le *Cadre des Nations unies pour la coordination en matière d'alerte précoce (UN Framework for Coordination on Early Warning)*, qui travaille au partage de l'information et auquel sont associés les coordonnateurs résidents de chaque pays visé. On a aussi mis sur pied un processus de classification des situations selon le niveau de risque (haut, moyen ou bas), les situations à haut risque entraînant des communications systématiques aux hautes autorités, alors que les situations à risque moyen font l'objet d'une surveillance particulière. De plus, à la suite du sommet de l'ONU en 2005, un bureau du Représentant spécial pour la prévention du génocide a été créé et, plus récemment, le Département des affaires politiques a obtenu une augmentation de postes affectés à la prévention des conflits, à la médiation et à l'évaluation permanente des crises. Par ailleurs, ont été développés des outils systématiques d'analyse et de planification, communément appelé « boîtes à outils ». Enfin, le Secrétaire général a annoncé en juillet 2010 des mesures visant à améliorer le dispositif d'alerte rapide de l'ONU en proposant notamment la création d'un bureau conjoint et l'adoption de méthodes communes du Conseiller spécial pour la prévention du génocide et du Conseiller spécial chargé de l'analyse conceptuelle, politique et institutionnelle de la responsabilité de protéger.

Quoique la Francophonie soit infiniment moins complexe et lourde que l'organisation des Nations unies dans son fonctionnement, certaines de ces approches peuvent sans doute l'inspirer.

2.3.1 Le renforcement des capacités et du processus d'analyse au siège

La pertinence des mécanismes francophones d'alerte précoce et de réaction rapide, tant pour les pays en crise ou en sortie de crise que pour ceux qui sont dans une situation de crise potentielle, dépend des capacités de l'OIF d'être à même de compter, dans tous les cas, sur une analyse de la plus haute qualité. Il importe d'obtenir une image claire des faits en présence, de la situation et de son contexte avant de réagir. Le moment où une réaction doit avoir lieu est souvent difficile à identifier clairement. Autant la réaction tardive fait que l'on se retrouve souvent face à une situation dégradée, autant la réaction trop précoce pourra avoir pour résultat, si elle ne règle pas la situation, de l'envenimer. En revanche, toute alerte et toute analyse qui surviennent tôt dans la crise peuvent, en plus de lui permettre de réagir adéquatement le moment venu, constituer un avantage stratégique important pour la Francophonie. Dans un dossier donné, l'art de l'analyse consiste à fournir une lecture suffisamment fine des faits en présence et des forces en jeu pour en arriver à proposer une compréhension adéquate et une stratégie d'intervention.

Des analyses de qualité.

L'objectif est donc d'obtenir des analyses qui déboucheront sur des recommandations graduées et qui seront articulées en fonction d'une logique avantages/inconvénients, prenant en compte les contextes nationaux, régionaux et internationaux. Les notes issues de ces analyses doivent être utiles pour les décideurs tant au plan de la compréhension des situations qu'à celui des suites à donner. Pour atteindre ce but, le Panel recommande d'avoir recours à une démarche systématisée qui assurera une cohérence des analyses, ce qui impliquera le développement d'une méthode d'analyse et de scénarisation, notamment par le recours à des rubriques standardisées.

Le processus d'analyse.

Le processus d'analyse, s'il est systématisé, doit néanmoins conserver un caractère de souplesse et de diligence : si l'on souhaite que les alertes soient déclenchées au moment opportun, les décideurs doivent avoir en mains le résultat de l'analyse au moment où les décisions doivent être prises. Cela implique que les analyses soient préparées rapidement, quitte à ce qu'elles soient par la suite reprises, complétées et approfondies. Il importera par ailleurs de vaincre la rigidité institutionnelle et les biais cognitifs qui peuvent exister et s'assurer que le processus soit à même de faire valoir la pluralité des points de vue tout en s'appuyant sur une bonne information malgré l'inévitable complexité factuelle. Le Panel encourage la Francophonie à avoir recours, au besoin, à de l'expertise externe, particulièrement dans les dossiers complexes.

2.3.2. Le développement d'outils systématiques d'analyse et de planification**La boîte à outils**

Si elle veut systématiser sa réflexion et ses interventions en matière de prévention, la Francophonie doit se doter de tous les outils nécessaires afin de systématiser son approche. Le Panel recommande qu'à cette fin, elle se dote, à l'instar d'autres organisations régionales et internationales, de ce qu'il est convenu d'appeler une « boîte à outils ». En tenant compte des leçons qu'elle doit systématiquement tirer de ses propres expériences, tout en s'inspirant d'instruments semblables développés notamment par l'ONU, l'OIF doit répertorier tous les outils qui pourront appuyer le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide et guider ainsi son action et ses interventions en matière de prévention des crises et des conflits.

La boîte à outils sera nécessairement développée en fonction de la compréhension que la Francophonie a de sa mission, de ses capacités, des engagements de ses États et gouvernements membres, de ses ambitions et de ses interventions passées. Elle doit

notamment contenir :

- une typologie des mesures d'intervention disponibles ;
- un répertoire des médiateurs, experts et des autres ressources francophones disponibles ;
- un répertoire des bonnes pratiques;
- une grille de vérification et d'évaluation;
- et une carte des acteurs et intervenants afin d'aider à déterminer qui pourrait avoir de l'influence dans un cas donné.

On ne saurait trop insister sur l'importance pour la Francophonie d'être en mesure de tirer systématiquement les leçons de ses actions passées afin de mieux préparer l'avenir et de partager ses expériences avec les autres organisations internationales et OING. Le développement de la boîte à outils génèrera l'adoption d'une approche systématique qui permettra d'éviter l'improvisation. Enfin, la présence d'une telle boîte à outils pourra aussi servir de base à des formations ou des activités de sensibilisation à l'alerte précoce et à l'intervention rapide.

La mise sur pied d'une unité de soutien à la médiation

Idéalement, et si les ressources le permettaient, le Panel estime qu'il y aurait lieu que la DDHDP développe une unité de soutien à la médiation qui aurait pour fonction de : regrouper l'expertise relative à la prévention des conflits ; systématiser l'évaluation des interventions passées ; entretenir une veille relative aux bonnes pratiques qui se dégagent des actions des autres organisations régionales et internationales ; maintenir le lien avec les personnes faisant partie d'un vivier (« pool ») de ressources mobilisables ; et, enfin, fournir un soutien technique aux médiateurs . Par l'expertise qu'elle développerait, cette unité (forcément légère en termes de ressources humaines), pourrait mieux soutenir l'action et les interventions francophones notamment sur des thématiques

importantes telles la rédaction de textes ou de constitutions. Elle pourrait aussi éventuellement proposer des services de prévention des crises et des conflits aux États membres et aurait également comme fonction de développer, entre autres, les programmes de sensibilisation et de formation à la prévention.

La standardisation des analyses

Afin de rendre l'analyse plus efficace et, notamment, de ne pas oublier des éléments importants, le Panel suggère que le format dans lequel les analyses sont présentées au Secrétaire général soit standardisé. Il recommande que, pour tout cas donné, l'action de la Francophonie se fonde sur une analyse systématique des enjeux et des modes d'intervention envisageables, des scénarios en présence et que cette analyse soit élaborée à partir d'une matrice uniforme.

À l'égard d'une crise ou d'un conflit en particulier, le processus d'analyse doit permettre d'identifier systématiquement la nature des interventions envisageables, notamment au regard du moment, des circonstances particulières en cause et des acteurs en présence. Dans tous les cas, les analyses doivent être les plus spécifiques possibles et :

- a) tenir compte du contexte et, notamment, du contexte régional et local ;
- b) mettre la notion de risque au cœur de la démarche analytique ;
- c) bien définir les objectifs de l'intervention et les alternatives ;
- d) prendre en compte ce que les autres intervenants internationaux et régionaux se

préparent à faire ou font effectivement ; et e) identifier de façon précise la palette des mesures préventives possibles en scénarisant les interventions envisageables ainsi que les avantages comparatifs pour l'OIF.

2.4. DÉVELOPPER LA CULTURE DE L'ALERTE PRÉCOCE

Le Panel estime que la prévention des crises et des conflits est une responsabilité qui doit être partagée par toutes les composantes de la Francophonie. C'est pourquoi il serait important de systématiser et d'approfondir l'expérience francophone en matière d'alerte précoce.

Il serait d'une part intéressant que l'OIF sensibilise systématiquement les membres des composantes institutionnelles de l'espace francophone à l'alerte précoce et à la prévention des conflits, notamment par l'organisation de forums ou de programmes d'information.

Afin de faciliter le développement d'une véritable culture de la prévention, il serait par ailleurs souhaitable que la Francophonie encourage vivement le développement, en collaboration avec le monde universitaire et d'autres organisations, de formations et de recherche portant sur la prévention des conflits dans l'espace francophone.

Chapitre 3

LA RÉACTION RAPIDE

Le passage rapide de l'alerte précoce à l'action représente un des grands défis de toute organisation internationale se livrant à la prévention des crises et des conflits. L'écart entre la volonté affichée et la réalité de l'intervention est parfois important. Le but poursuivi est, évidemment, de répondre aux crises réelles ou appréhendées, de favoriser une prise de décision rapide, concertée et de nature à avoir un impact positif sur l'évolution de la crise ou du conflit.

Le système actuel de passage de l'alerte précoce à la réaction rapide au sein de l'OIF est relativement souple et simple. L'OIF a en effet la capacité de se saisir rapidement des dossiers de crise et de les traiter avec célérité. Les notes sont préparées et circulent rapidement et des réunions sont organisées à la demande par le Secrétaire général, et ce, conformément aux dispositions pertinentes de la Déclaration de Bamako, témoignant d'une remarquable capacité de réaction rapide pour une organisation internationale. Pour le Panel, il s'agit surtout de systématiser le processus afin de l'optimiser au plan qualitatif tout en maintenant son efficacité. La question préalable demeure celle de la volonté politique qui doit être constante et ferme.

3.1. BÂTIR SUR LA VOLONTÉ POLITIQUE

Par la Charte de la Francophonie, la Déclaration de Bamako, la Déclaration de Saint-Boniface et, plus récemment, par la Déclaration de Québec, les instances de la Francophonie ont à plusieurs occasions reconnu que la prévention des crises et des conflits se situait au cœur des préoccupations et des actions de la Francophonie politique. Le Panel retient comme postulat la volonté politique des États membres non seulement d'appuyer l'action francophone mais aussi d'y participer et de s'y impliquer à divers titres.

Cette volonté politique, maintes fois répétée, de travailler à prévenir les crises et les conflits constitue un des atouts réels de la Francophonie, lui conférant une légitimité auprès des pays où elle est appelée à intervenir de façon préventive ainsi que des autres organisations internationales, régionales ou non gouvernementales. Néanmoins, pour le Panel, la volonté politique ne doit jamais être considérée comme acquise, particulièrement à la lumière des réalités politiques nationales et régionales et des contraintes relatives à la souveraineté des États. Au sein de la Francophonie, cette volonté politique doit avant tout s'appuyer sur celle des États membres. En effet, une hyper-sensibilité aux questions de souveraineté, un manque de réceptivité à des informations à caractère sensible, une culture propice à l'autocensure peuvent freiner toute initiative en matière de prévention. La volonté politique des États membres doit donc être ferme et sans équivoque ; il en va de la crédibilité de l'OIF et de ses actions futures.

Le Panel recommande dans ce contexte que le Secrétaire général porte une attention particulière à la sensibilisation de l'OIF, de ses instances et des dirigeants des États membres sur la question de la prévention des crises et sur l'importance de la réaction rapide. Cette sensibilisation peut notamment s'opérer par la présentation et la discussion du présent rapport au sein de l'OIF et de ses instances et par l'appui à sa mise en œuvre. Une telle discussion pourrait avoir lieu à l'occasion de la diffusion de ce rapport lors du prochain sommet de Montreux avec, pour toile de fond, les débats similaires actuellement en cours dans d'autres instances comme l'ONU et l'Union africaine. Il recommande aussi que la question de la prévention des crises et des conflits fasse l'objet de diffusion auprès des OING et du public de l'espace francophone.

3.2. LE RÔLE DES ACTEURS FACE À LA PRÉVENTION DES CRISES ET À LA RÉACTION RAPIDE

3.2.1. Les États membres

Il convient de ne jamais perdre de vue que les États membres de la Francophonie sont les premières parties prenantes des importants engagements auxquels ils ont souscrit dans les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface en matière de prévention des conflits. À ce titre, ils sont souvent les mieux placés pour prendre des initiatives et intervenir de manière à prévenir une crise ou un conflit. Une autre façon pour les États membres d'exercer leur responsabilité à l'égard de la prévention des crises et des conflits est d'adopter, devant les instances de la Francophonie et ailleurs, des positions qui sont conformes à l'esprit et à la lettre des engagements qui sont les leurs et, en ce faisant, en soutenant le Secrétaire général dans ses initiatives concernant la prévention des crises et des conflits.

3.2.2. Le Secrétaire général

On ne rappellera jamais assez l'importance cruciale du rôle du Secrétaire général à l'égard de la prévention des crises et des conflits. Il est au cœur du dispositif de réaction rapide de la Francophonie et est le principal initiateur des actions et interventions de la Francophonie.

La marge de manœuvre du Secrétaire général.

Rappelons qu'en vertu de l'article 7 de la Charte de la Francophonie, le Secrétaire général exerce des fonctions politiques et, notamment, « *conduit l'action politique de la Francophonie, dont il est le porte-parole et le représentant officiel au niveau international* » ; la Charte précise par ailleurs qu'il « *se tient informé en permanence de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* » et que, en cas d'urgence, il « *saisit le Conseil permanent et, compte tenu de la gravité des événements, le président de la Conférence ministérielle, des situations de crise ou de conflit dans lesquelles des membres peuvent être ou sont impliqués. Il propose les mesures*

spécifiques pour leur prévention, leur gestion et leur règlement, éventuellement en collaboration avec d'autres organisations internationales ». Le Secrétaire général a, en vertu du chapitre V de la Déclaration de Bamako, l'obligation d'initier un certain nombre de mesures qui sont de la nature de la réaction rapide ; c'est ainsi que face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme, il doit proposer « *des mesures spécifiques destinées à prévenir leur aggravation et à contribuer à un règlement* ».

Les pouvoirs du Secrétaire général.

En vertu des textes et, en particulier, par l'économie de la Charte et de la Déclaration de Bamako qui confèrent au Secrétaire général des fonctions politiques et le mandatent pour conduire l'action politique de la Francophonie, le rôle de prévention des crises et des conflits relève de la responsabilité du Secrétaire général. Il possède dans ce contexte tous les pouvoirs, la pleine latitude et toute la légitimité nécessaires afin de mener les actions préventives qu'il juge utiles, sous la seule réserve et dans le respect des prérogatives et responsabilités des instances de la Francophonie. Le Secrétaire général incarne la Francophonie politique dans sa mission de prévention des crises et des conflits, possède les pleins pouvoirs pour ce faire et, doit être appuyé dans l'exécution de ses responsabilités.

Les modes d'intervention du Secrétaire général.

Les actions préventives que peut mener le Secrétaire général sont nombreuses et variées ; cela va de premières actions légères et souples (par l'expression de « l'inquiétude », ou la transmission de « messages amicaux ») jusqu'aux interventions graduées en fonction des paramètres du chapitre V de la Déclaration de Bamako. Il peut y avoir des actions tant officielles qu'informelles. Parmi les moyens et mécanismes dont le Secrétaire général dispose afin de prévenir les crises et les conflits, certains de ces outils relèvent de la diplomatie préventive ou de la diplomatie discrète, d'autres de la diplomatie publique. C'est ainsi qu'il pourra envoyer des représentants personnels ou déployer des envoyés spéciaux via des missions d'information, de contacts, d'écoute, de bons offices,

de facilitation ou de médiation. La « boîte à outils » dont il a précédemment été fait état, devra répertorier de façon exhaustive tous les modes d'intervention envisageables à la disposition du Secrétaire général. Parmi la panoplie des modes d'intervention, mentionnons particulièrement le recours à des groupes spéciaux et le recours systématique à la communication.

Les comités *ad hoc* consultatifs restreints.

Tout d'abord, en vertu de la Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration de Bamako de septembre 2001, le Secrétaire général peut mettre en place un comité *ad hoc* consultatif restreint, composé de représentants personnels et/ou d'ambassadeurs présents à Paris, pouvant être réuni à très bref délai dans des situations d'urgence, afin de compléter la concertation entre le Président de la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) et le Président du CPF. Le rôle de ce comité *ad hoc* consultatif restreint est notamment de fournir un avis consultatif sur les mesures les plus appropriées à mettre en œuvre à titre préventif et, dans les cas de sortie de crise, d'examiner les mesures d'accompagnement de ce processus par la Francophonie.

Les groupes informels.

D'autre part, le Panel estime que dans certains cas, notamment à l'égard de dimensions plus politiques de crises ou de conflits, il serait utile que le Secrétaire général puisse solliciter sur une base informelle les avis de groupes dont les membres ont une compétence particulière face à une situation donnée. Qu'il s'agisse de groupes d'amis, de comités de sages ou encore de panels d'experts, ceux-ci seraient en mesure de donner au Secrétaire général la capacité de valider ses analyses, de conforter la légitimité des pistes d'intervention et de permettre l'amélioration des processus. Le Secrétaire général ne doit pas hésiter à recourir à de tels groupes informels.

La circulation de l'information.

Une dimension cruciale du processus de prévention des crises et des conflits repose sur la capacité non

seulement de communiquer mais de le faire de façon congruente avec les objectifs poursuivis. Pour le Panel, le Secrétaire général ne doit pas hésiter, lorsque la situation l'exige, à rendre public tout document ou information aux fins de la prévention des crises ou des conflits ; la communication étant en effet et sans aucun doute l'un des outils les plus importants pour la prévention des crises et des conflits et pour assurer la réaction rapide. Le Panel a d'autre part noté le peu de ressources mises à la disposition du Secrétaire général à cet égard ; il reviendra sur cette question dans le chapitre qui suit. Enfin, le Panel souhaite rappeler toute l'importance de garder les instances parfaitement informées de l'évolution des situations ; il conviendra ainsi que soient développés des outils simples permettant à ces dernières de repérer facilement les situations méritant leur attention.

3.2.3. Les instances de la Francophonie

Les instances de la Francophonie, qu'il s'agisse du Sommet, de la Conférence ministérielle, du Conseil permanent ou encore de sa Commission politique, doivent être parties prenantes de la mission de prévention des crises et des conflits de la Francophonie. Elles sont régulièrement saisies des dossiers de crises et de conflits et ont parfois, notamment en vertu du chapitre V de la Déclaration de Bamako, la responsabilité de prendre des décisions relatives aux crises et aux conflits les plus graves. Pour le Panel, les instances ont un rôle crucial à jouer. Il importe dans ce contexte que les instances soient davantage impliquées dans la mission préventive de la Francophonie. Cette sensibilisation doit évidemment, pour l'essentiel, se faire au cas par cas et sur la base de la production de notes et d'analyses de la plus haute qualité. De temps à autre, la mobilisation de la volonté politique peut également se faire plus systématiquement, par la tenue de séances extraordinaires sur le sujet.

3.2.4. Les réseaux de la Francophonie

Ce serait présenter un portrait incomplet que de limiter les parties concernées à l'OIF, son Secrétaire général et ses instances. En effet, toute la communauté francophone doit non seulement se soucier de la

prévention des crises et des conflits mais doit aussi participer à l'alerte et à la prévention. Les réseaux institutionnels francophones représentent une force considérable de pensée et d'action en vue de la prévention des dérives de toutes natures et sont l'un des atouts les plus solides de la Francophonie dans son action préventive. Ils doivent donc impérativement participer à l'effort francophone dans cette direction. Il sera nécessaire à cet égard de sensibiliser et de former les réseaux et leurs membres à l'alerte précoce et aux mesures préventives pour lesquelles ils peuvent intervenir. Il conviendra par ailleurs que puisse être mise à profit la présence de membres francophones des nouveaux réseaux internationaux en émergence comme celui portant sur la responsabilité de protéger et que soit encouragée et soutenue par la Francophonie l'émergence d'instituts de recherche indépendants de type universitaires ou groupes de réflexion (type *think tank*), notamment régionaux, afin d'enrichir la compréhension de la prévention dans l'espace francophone.

3.2.5. Les opérateurs de la Francophonie

La Francophonie pourrait aussi songer à demander à certains de ses opérateurs et partenaires, dont l'AUF, l'Association internationale des maires francophones (AIMF) et l'APF, de se mettre au service ou de poursuivre leur mobilisation en faveur d'un enrichissement du programme d'action en matière de prévention des crises et des conflits dans l'espace francophone.

3.2.6. Les organisations internationales et régionales et les OING

La question de la coordination avec les autres organisations internationales et régionales, y compris les OING, est cruciale dans un environnement marqué

par une pluralité d'acteurs dans les domaines de l'alerte précoce, de la prévention et de la résolution des crises et des conflits. Cette coordination est d'autant plus importante que les pratiques évoluent rapidement et que, dans ce contexte, la concertation et la coordination s'imposent plus que jamais. C'est ainsi que se développe dans les faits un principe de subsidiarité qui fait que les organisations régionales prennent un rôle de plus en plus actif en matière de prévention et de sortie de crise. Or, subsidiarité ne veut pas dire exclusivité, ni absence de complémentarité, au contraire. Il est clair que non seulement il y a de la place pour un grand nombre d'organisations en matière de prévention des crises et des conflits, mais aussi que la Francophonie a, dans ce contexte, un rôle unique à jouer. La concertation doit servir entre autres à éviter les contradictions et peut avoir pour effet de prolonger l'action de la Francophonie au-delà de son positionnement naturel.

On note déjà que, sur le terrain, les intervenants se concertent habituellement de façon plutôt efficace. Il importe, dans ce contexte, de systématiser ce qui se fait déjà tant au plan opérationnel qu'au niveau des organisations afin, idéalement, d'harmoniser les critères d'observation, d'établir un système de partage de l'information et de mener une répartition des rôles dans l'action. Il est par ailleurs important de développer des liens privilégiés avec des interlocuteurs identifiés afin d'encourager et de faciliter l'échange d'information par des canaux informels. A cette fin, des ressources adéquates devraient être mises à disposition.

Chapitre 4

LES RESSOURCES ORGANISATIONNELLES

Le Panel a insisté tout au long de ce rapport sur le fait que la Francophonie ne peut ni doit tenter de s'impliquer partout et sur la nécessité de se concentrer sur un nombre limité de priorités en fonction de son expertise propre et de sa valeur ajoutée. Il a pu constater que les principaux problèmes actuels se déclinent en termes de ressources, de temps et de capacité d'analyse et tient à préciser que la disponibilité des ressources est particulièrement cruciale à la mise en œuvre de ce rapport si la Francophonie veut avoir les moyens de ses ambitions. Il importe de passer à une rationalisation des capacités. Pour le Panel, il ne s'agit pas pour autant de démultiplier le nombre de postes, ni de proposer une injection massive de fonds. Il s'agit plutôt de doter le Secrétaire général et la DDHDP des ressources humaines nécessaires à leur fonctionnement effectif et systématique en matière de prévention des crises et des conflits. De l'opinion du Panel, ceci exige à la fois un changement des méthodes ainsi que, le cas échéant, le renforcement et l'ajout de ressources humaines et budgétaires.

Le renforcement des capacités comme objectif à poursuivre.

La remarquable modestie des ressources de toutes sortes consacrées par la Francophonie au secteur de la prévention des crises et des conflits, combinée à l'ampleur et l'ambition non moins remarquable des mandats qui lui sont confiés, font que le peu de ressources humaines dont dispose actuellement la DDHDP ne suffisent pas. Pour le Panel, le renforcement des capacités du Secrétaire général et de la DDHDP doit être un objectif à poursuivre de façon prioritaire. Ceci peut être fait tout d'abord en examinant l'organisation actuelle des ressources et leur structure, ainsi que la répartition des efforts et des priorités. Ne

pourrait-on pas envisager, par exemple de mettre moins l'accent sur le *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* qui est publié tous les deux ans par la DDHDP et davantage sur l'observation et l'analyse en vue de l'alerte précoce? Par ailleurs, ne pourrait-on pas envisager de confier certaines des fonctions de collecte brute de l'information à des organisations externes qui le feraient à coûts moindres? Devrait-on conclure des accords de partenariat avec, notamment, des organisations régionales en ce qui a trait à l'échange d'informations?

Le renforcement des capacités de la Francophonie doit aussi passer par une augmentation suffisante de ressources humaines pour répondre aux exigences de la mission de la Francophonie en matière de prévention des crises et des conflits. Actuellement, une demi-douzaine d'analystes remplissent toutes les fonctions relatives à la coopération, à l'observation, à l'analyse et à la préparation de notes et de documents divers, y compris les rapports annuels, les documents de planification stratégique outre le suivi d'un certain nombre de pays aux fins de l'alerte précoce, de la prévention des crises et des conflits ainsi que des processus de sortie de crises. Pour le Panel, il convient de s'interroger sur la possibilité de séparer les responsabilités de gestion de projets de celles d'analyse.

Une seconde dimension relative au renforcement des capacités en matière de ressources humaines a trait à la compétence des personnes appelées à œuvrer dans ces fonctions. La fonction d'analyste aux fins de la prévention des conflits appelle des compétences avancées dans plusieurs secteurs : gestion de l'information de sources multiples ; compréhension de situations marquées par la complexité et le nombre des

enjeux et des acteurs ; capacités avancées d'analyse ; capacité de s'exprimer avec aisance et subtilité tant par écrit qu'oralement ; et capacité de communiquer aisément avec les acteurs qui, à un titre ou à un autre, interviennent dans la crise ou le conflit. Il importera qu'un accent particulier soit mis sur la formation systématique des analystes lors de leur prise de fonction, sur la mise à niveau constante et au développement de leurs compétences ainsi que, comme il se doit, sur l'évaluation de leur rendement. Cette recommandation appelle sans doute le développement de programmes réguliers de formation et l'on pourrait à cet égard s'inspirer du modèle mis en œuvre par l'ONU il y a quelques années. Si cela était possible, il pourrait être avantageux de faire participer des membres du personnel de la DDHDP aux cours de formation de l'ONU.

Renforcer l'appui au Secrétaire général.

Par ailleurs, le Panel ne peut que s'étonner du manque de moyens dont le Secrétaire général dispose pour s'acquitter de ses fonctions relatives à la prévention

des crises et des conflits. Le Secrétaire général ne peut tout faire lui-même et doit impérativement être soutenu dans sa capacité d'agir. Ce constat appelle un renforcement des capacités et des ressources dont dispose le Secrétaire général au titre de la prévention des crises et des conflits. Il doit entre autres disposer du personnel et des compétences nécessaires pour appuyer et compléter son action et ses interventions ainsi que, on vient de le voir, de personnes en charge du domaine de la communication.

De façon générale, il découle des commentaires qui précèdent que la problématique des ressources humaines appelle une revue de la répartition des ressources existantes avant de déterminer de l'allocation de ressources additionnelles. Le Panel est convaincu que cet exercice est important en vue du nécessaire renforcement de la réactivité et de l'efficacité en matière de prévention et d'alerte précoce. Le cas échéant, les ressources budgétaires additionnelles devront comprendre l'augmentation des ressources humaines ainsi que certains autres frais comme des frais de voyage et de coordination.

CONCLUSIONS

Du positionnement de la Francophonie en matière d'action préventive.

Une des principales conclusions du présent rapport est que la Francophonie dispose déjà d'atouts et d'une plus-value par rapport à d'autres organisations internationales et régionales en vue de l'alerte précoce et de la prévention des conflits au sein de l'espace francophone. Elle doit donc mettre à profit les instruments dont elle dispose, tout en continuant à collaborer avec les autres organisations, auxquelles ses propres membres appartiennent par ailleurs. Afin de concilier ce mandat inscrit dans sa mission et le caractère limité de ses ressources, la Francophonie ne saurait ni faire double emploi avec l'action des autres organisations, ni se disperser dans son vaste espace. Elle a donc intérêt à favoriser la mise en réseau de ses capacités avec ses États membres et les autres organisations, et à déterminer des priorités dans les zones géographiques où elle jouit d'une meilleure présence et présentant les risques de crise ou de conflit les plus élevés. En mettant en œuvre ses engagements en matière d'alerte avancée, de prévention des conflits et de réaction rapide contenus dans les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, la Francophonie devra consacrer une attention accrue – et des ressources supplémentaires – au cycle de collecte, d'analyse et d'opérationnalisation de l'information, ainsi qu'à la communication et aux relations publiques.

De la volonté politique.

Pour le Panel, un défi important demeure celui de la volonté politique qui ne peut jamais être considérée comme acquise, particulièrement à la lumière des réalités politiques nationales et régionales et des contraintes découlant de la souveraineté des États. C'est pourquoi il recommande que le Secrétaire

général puisse pleinement exercer ses capacités d'intervention notamment avec l'appui des instances ; c'est aussi pourquoi il estime essentiel que la communauté francophone dans son ensemble soit partie prenante de l'effort de prévention et de réaction rapide et qu'à ce titre, les États membres assument pleinement leurs responsabilités.

Une approche systématique, flexible et basée sur la complémentarité.

L'action de la Francophonie doit tout d'abord être caractérisée par sa souplesse et sa flexibilité afin d'être à même de s'affirmer, quelles que soient les situations ou les circonstances. Elle doit se faire en concertation et en complémentarité avec les autres intervenants nationaux, régionaux et internationaux. Enfin, il importe que la Francophonie puisse être capable de travailler le plus systématiquement possible en matière de prévention en se dotant notamment d'outils d'intervention permettant de soutenir son action, y compris un support informatique adéquat.

Des outils et des ressources nécessaires.

Enfin, il importe que la Francophonie se dote d'une panoplie d'outils qui lui permettront de soutenir sa mission de prévention des crises et des conflits et qu'elle puisse disposer des ressources nécessaires à cette fin. Le renforcement des capacités de la Francophonie doit aussi passer par un ajout suffisant de ressources humaines pour répondre aux exigences de sa mission. Le Panel estime cependant que la problématique des ressources appelle une revue de l'allocation des ressources existantes avant de déterminer l'allocation de ressources additionnelles.

En matière de prévention des crises et des conflits, la Francophonie possède un positionnement stratégique

cardinal. Par ses apports, elle peut intervenir en offrant une valeur ajoutée inédite. Un des défis, dans un contexte marqué par une multiplicité d'acteurs, consiste précisément à ce que ses partenaires et, à plus forte raison la Francophonie elle-même, appréhendent correctement le rôle et la plus-value qu'elle peut apporter à la prévention et à la sortie de crise. Ce rapport identifie plusieurs des éléments qui

pourraient servir de fondation à l'élaboration d'une vision stratégique à long terme, permettrait de situer l'action francophone dans la durée et viser à pérenniser ses actions et initiatives. Si une telle réflexion s'amorçait au sein de l'OIF, elle pourrait sans doute s'intégrer dans celle, plus globale, de la place et du rôle de la Francophonie politique.

Annexe : Le mandat du Panel

TERMES DE RÉFÉRENCE POUR UN GROUPE DE TRAVAIL AD HOC SUR LA PROBLÉMATIQUE DU PASSAGE DE L'ALERTE PRÉCOCE À LA RÉACTION RAPIDE

Le contexte

Dans un rapport de 2009 portant spécifiquement sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger¹, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations-Unies témoignait de la difficulté de traduire l'alerte en réaction rapide. La question des modalités les plus appropriées, dans un contexte donné, afin de faciliter le passage de l'alerte précoce à l'action rapide, représente un sujet qui n'offre pas de réponses toutes faites, ni de solutions évidentes. Les organisations internationales dont l'OIF, se questionnent depuis longtemps afin de relever le défi d'améliorer tant la prévention que l'intervention opportune et le lien entre ces composantes, le tout dans un monde complexe, multipolaire, aux acteurs multiples et aux situations sans cesse changeantes.

La réponse qu'une organisation multilatérale comme l'OIF peut apporter doit évidemment prendre en compte les caractéristiques qui sont les siennes ainsi que sa mission et ses textes fondateurs et les ressources qu'elle a à sa disposition pour remplir sa mission préventive et curative ; toute réponse ne peut être, dans les circonstances, que la moins mauvaise et dans tous les cas, elle doit se décliner avec un soin particulier et être coordonnée avec ses partenaires internationaux.

L'expérience des crises des dernières années au sein de l'espace francophone démontre qu'il y a lieu de tenter d'augmenter la réactivité de l'appareil francophone en cas de signes annonciateurs de crise. C'est dans ce contexte que l'OIF et ses instances cherchent notamment à identifier de façon immédiate et concrète comment bonifier les processus existants et renforcer leur efficacité. Par ailleurs, la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (DDHDP) a commandé, à l'automne 2009, une étude visant à présenter la question, étude qui peut servir de base à la présente étape du prolongement de cette réflexion. (Frémont, Jacques, *De l'alerte précoce à l'action rapide : Éléments en vue d'une systématisation des approches en Francophonie*, octobre 2009, 54 pages).

Le mandat

C'est dans ce contexte général que se situe le mandat du Groupe de travail *ad hoc* sur la problématique du passage de l'alerte précoce à la réaction rapide. Le mandat consiste à proposer des recommandations aptes à rendre plus efficace et systématique le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide de la Francophonie et de ses instances. Le Comité doit notamment produire des recommandations concrètes, pratiques et réalisables à court et à moyen termes, afin de :

- augmenter la réactivité de l'appareil de l'OIF et de ses instances;
- déterminer comment le périmètre et les façons de faire du processus d'observation, de collecte et

1 Nations Unies, Assemblée générale, Rapport du Secrétaire général, *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, 63^{ème} session, points 44 et 107 de l'ordre du jour, Suivi des textes issus du Sommet du Millénaire, doc. A/63/677, 12 janvier 2009.T

d'analyse de l'information peuvent être améliorés afin de renforcer les capacités d'alerte précoce et de mieux soutenir la réaction rapide de l'OIF;

- approfondir la réflexion sur la problématique du passage de l'alerte précoce à la réaction rapide et formuler des recommandations à même d'augmenter l'efficacité du processus de réaction de l'OIF et de ses instances, en identifiant les outils

à développer et les démarches à favoriser, et en mettant en perspective la spécificité et la plus-value de la démarche francophone dans ce domaine ;

- proposer des approches permettant à l'OIF de mieux coordonner ses efforts dans ce domaine avec les autres organisations internationales.