



HAL
open science

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, LE PRINCIPE DE SOUVERAINETÉ ET LA GESTION DES CRISES POLITIQUES INTERNES: CAS DE LA FRANCOPHONIE ET DE L'UNION AFRICAINE

Ousmanou Nwachock a Birema

► **To cite this version:**

Ousmanou Nwachock a Birema. LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, LE PRINCIPE DE SOUVERAINETÉ ET LA GESTION DES CRISES POLITIQUES INTERNES: CAS DE LA FRANCOPHONIE ET DE L'UNION AFRICAINE. Sciences de l'Homme et Société. Université de Lyon, 2018. Français. NNT: . tel-01802884

HAL Id: tel-01802884

<https://univ-lyon3.hal.science/tel-01802884v1>

Submitted on 29 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



N° d'ordre NNT : 2018LYSE3010

THÈSE DE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Opérée au sein de

L'Université Jean Moulin Lyon 3

École Doctorale n° 483

Sciences Sociales (ED483 ScSo)

Discipline du doctorat : **SCIENCE POLITIQUE**

Spécialité : **Relations Internationales**

Soutenue publiquement le 23/03/2018, par :

Ousmanou NWATCHOCK A BIREMA

Thème :

Les organisations internationales, le principe de souveraineté
et la gestion des crises politiques internes : cas de la
Francophonie et de l'Union Africaine

Devant le jury composé de :

DEVIN Guillaume, Professeur, Institut d'Études Politiques de Paris,
Président

NTUDA EBODE Joseph Vincent, Professeur, Université de Yaoundé
II, Rapporteur

MVELLE Guy, Maître de Conférences, HDR, Université de Dschang,
Rapporteur

PETITEVILLE Franck, Professeur, Université de Grenoble, Examineur

CUMIN David, Maître de Conférences, HDR, Université Jean Moulin
Lyon 3, Membre

DAVID François, Maître de Conférences, HDR, Université Jean Moulin
Lyon 3, Directeur de thèse

Dédicace

- À mes parents,

*Mon père, **Hamidou BIREMA**, In memoriam,*

*Ma mère, **Adissa ZIDIANG**,*

C'est au prix d'un énorme sacrifice champêtre que vous avez dû défricher mon chemin de classe. C'était loin de notre village, mais tous les jours, vous m'avez réveillé pour braver l'obscurité et rejoindre mon collègue. Il fallait 15 kilomètres de distance chaque jour. C'était fatigant et j'ignorais à quoi ça me mènerait. Mais, vous m'avez toujours encouragé. Je vous en saurai éternellement gré.

Merci pour tout !

- À ma tante, **BESSIAK A SEKE**, alias Mama Zènè, ... soutien de l'ombre, tu as su dépasser les volontés humaines, tu m'as soutenu à un moment assez délicat. Comment ne pas t'en être reconnaissant ? Alors, chère tante, infiniment merci !
- À mon aimable et chaleureuse épouse, **Annette TELONG**, toute ma reconnaissance et ma gratitude pour ta patience et ton réconfort permanent.

Remerciements

Je voudrais, du fond du cœur, témoigner ma reconnaissance et adresser mes remerciements les plus sincères à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, de près ou de loin, m'ont apporté leur soutien dans la réalisation de ce travail. J'avoue que tous leurs noms ne peuvent pas toujours figurer ici, mais tous ceux qui ne se retrouveront pas nommément sont invités à opposer à cette lacune leur indulgence. Je pense entre autres aux :

- Pr François DAVID, mon Directeur de thèse qui, pendant ces quatre années, n'a jamais cessé d'être disponible. Auprès de vous, j'ai appris à aimer l'exigence, la précision et la circonspection. Cher Professeur, vous n'avez pas seulement été pour moi un Directeur de thèse, mais aussi un guide, un conseiller, un soutien. Je vous dis : merci.
- Professeurs Guy MVELLE et Joseph Vincent NTUDA EBODE, pour leurs permanentes disponibilités et leurs conseils depuis notre rencontre en Master à l'Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC). Vos travaux ont été précieux dans la réalisation de cette thèse ;
- Professeurs Guillaume DEVIN, Franck PETITEVILLE, et David CUMIN qui ont accepté de lire ce travail et de participer à ce jury ;
- Professeur Olivier GARRO, Directeur de l'Institut International pour la Francophonie, pour ses encouragements permanents, son sens de l'humour et du débat critique qui ont suscité chaque fois une nouvelle réflexion sur mon thème ;
- Professeur.e.s et Docteur.e.s: Jean TABI MANGA, Manassé ABOYA ENDONG, Ibrahim MOUCHE, Mathias-Éric OWONA NGUINI, Nadine MACHIKOU, , Trang PHAN, Luc Armand ATANGA, Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU, Alain Didier OLINGA, Stéphane NGWANZA, Paul Elvic BATCHOM, Yves Paul MANDJEM, PEKASSA NDAM, Aurore SUDRE, Xavier ELONG, Alioune DRAME, Édouard YOGO, Joseph TCHINDA KENFO, Zozime TAMEKAMTA, Khanh DANG, Yousra ABOURABI, FANKEM, Erick FOFACK ;
- Personnels de l'OIF et de l'UA qui ont accepté des échanges sur mon sujet ;
- Personnels de l'Institut International pour la Francophonie (2IF) et du Centre Lyonnais pour les Études de Sécurité et Défense (CLESID) : Sandrine, Camelia, Mickael, Monsieur Bonnet ;

- Monsieur ONDOA Alfred et Monsieur BELINGA de la Chaire Senghor de Yaoundé pour votre soutien constant et les encouragements permanents ;
- Amis et voisins qui ont su partager mes années de thèse avec fierté et soutien permanent : Michel SOUHIL, Aissata ABBA, Sanata DIABATE, Ali SOUMANA, Badara DIALLO, Mamadou SENE, Sophie MADIBA, Gergès RIZKALLAH, Ali BENAI, Sophie BEMA, M. BEMA, Joseph MEDZO, Arame DIAGO, Tierno SENEGAL, BINTA et BOUBOU, Aboubakar WAGUE ;
- Camarades et amis doctorants : Daniel BILLE KOME, Philippe AWONO, Josiane JONGWANE, Dior TAMEGUI, Paul Serge NTAMACK, Salomé MANGA, KAMENI Yannick, Innocent MIMBOE, Gaëtan SEUKOU, Gislain TAKOUO, Baba WAGUE, Didier SEING, Stéphane MBONO, Rodrigue TASSE, Consolé VALANGUI, René MEKA, Yves Bertrand NDZANA, Patrick et Tatiana NDONGMO ;
- Mes amis et camarades du parti politique LREM : Jérôme PAYEN, Ali KISMOUNE, Caroline COLLOMB, Benoit BARME, Damien BERTRAND, Isabelle DEJEUX, Pascal FILIU DELRETH, Erika NENET et Jean Noel MABIALA ;
- Toute ma famille élargie, qui a su supporter mon indisponibilité et s'est souvent tant préoccupée de ma situation ;

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	15
PREMIERE PARTIE : CADRE GÉNÉRAL DE GESTION DES CRISES COMMUN À LA FRANCOPHONIE ET À L'UNION AFRICAINE DANS LEUR RAPPORT AVEC LA SOUVERAINETÉ	47
Titre premier : L'interdiction de principe de toute immixtion des organisations internationales dans le domaine relevant de la souveraineté	53
Chapitre 1 : Les fondements du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté	55
Chapitre 2 : Implications, limites et évolutions contemporaines de cette interdiction	99
Titre deuxième : Contraintes générales d'une action multilatérale dans le domaine de la souveraineté aux fins de gestion des crises politiques internes	141
Chapitre 3 : Les conditionnalités rattachées aux acteurs de la gestion des crises	143
Chapitre 4 : Les contraintes spécifiques à l'acte d'intervention multilatérale proprement dit ...	189
DEUXIEME PARTIE : LA FRANCOPHONIE ET L'UNION AFRICAINE EN SITUATION DE GESTION DES CRISES POLITIQUES INTERNES EN AFRIQUE : STRUCTURES, ACTIONS ET CONTRAINTES	251
Titre premier : Modalités et état des lieux de la gestion des crises politiques par la Francophonie et l'Union Africaine	255
Chapitre 5: La mobilisation de la Francophonie pour la gestion des crises politiques internes : outils, contraintes et logiques d'action	257
Chapitre 6 : L'objectivation de la gestion des crises politiques internes par l'Union Africaine : processus et réalité	307
Titre deuxième : L'OIF ET L'UA à l'épreuve de la souveraineté en temps de crise politique interne en Afrique: entre collusion et recomposition de l'interaction	361
Chapitre 7 : La gestion des crises politiques internes par la Francophonie et l'Union Africaine comme prétexte de fragilisation de la souveraineté étatique	365
Chapitre 8 : La gestion des crises par la Francophonie et l'UA, une opportunité de reconnaissance et de consolidation de la capacité internationale des États	427
Chapitre 9: Cas pratiques d'ingérence multilatérale de la Francophonie et de l'Union Africaine aux fins de gestion des crises politiques internes	487
CONCLUSION GÉNÉRALE	549
BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE	557
INDEX	637
TABLE DES MATIERES	645

ACRONYMES

- AAPS : Architecture Africaine de Paix et Sécurité
- ACCT : Agence de Coopération Culturelle et Technique
- ACDI : Annuaire Canadien de Droit International
- AFDI : Annuaire Français de Droit International
- AFRI : Annuaire Français des Relations Internationales
- AJIL : American Journal of International Law
- APF : Assemblée Parlementaire de la Francophonie
- AUF : Agence Universitaire de la Francophonie
- BAD : Banque Africaine de Développement
- CADEG : Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance
- CBLT: Commission du Bassin du Lac Tchad
- CDI : Commission de Droit International
- CEDEAO : Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
- CEEAC : Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale
- CEI : Commission Électorale Indépendante
- CEMAC : Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
- CENAP : Commission Nationale Électorale Autonome et Permanente du Gabon
- CEOMP : Centre d'entraînement aux opérations de maintien de la paix (Togo)
- CER : Communautés Économiques Régionales
- CERI : Centre de Recherches internationales
- CIISE : Commission Internationale sur l'Intervention et la Souveraineté
- CIJ: Cour Internationale de Justice
- CmADHP : Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
- CMF : Conférence Ministérielle de la Francophonie
- CNS : Conférence Nationale Souveraine
- COI: Commission de l'Océan Indien
- CONFEJES : Conférence des ministres de la jeunesse des États et gouvernements de la Francophonie
- CONFEMEN : Conférence des ministres de l'Éducation des États et gouvernements de la Francophonie
- COPAX : Conseil de Paix de l'Afrique Centrale
- CPF : Conseil Permanent de la Francophonie

- CPI : Cour Pénale Internationale
- CPS : Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine.
- DAPG-OIF : Direction des Affaires Politiques et Gouvernance Démocratique de l'Organisation Internationale de la Francophonie
- DDDR : Programme de Désarmement, Démobilisation, Réinsertion et Réarmement
- DDR : Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
- EFEAC : École de Formation Électorale en Afrique Centrale (RD Congo)
- EIFORCES : École Internationale des Forces de Sécurité (Awaé, Cameroun)
- EMP Bamako : École de Maintien de la Paix Alioune Blondin Beye de Bamako
- EPU : Examen Périodique Universelle
- ESIG : École Supérieure Internationale de Guerre de Yaoundé (Cameroun)
- ETA : Euskadi Ta Askatasuna (organisation indépendantiste basque, en Espagne)
- FACA : Forces Armées Centrafricaines
- FIDH : Fédération Internationale des Droits de l'Homme
- FNCI : Forces Nouvelles de Côte d'Ivoire
- FOMAC : Force Multinationale de l'Afrique centrale
- FOMUC : Force Multinationale de la CEMAC
- GATT : General Agreement on Tariffs and Trade
- GIC : Groupe International de Contact
- HAT : Haute Autorité de Transition
- ICG : International Crisis Group
- IDEA : International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- IFRI : Institut Français des Relations Internationales
- IRRC : International Review of the Red Cross
- IRSEM : Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire
- l'IPIS : International Peace Information Service
- LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
- MAP : Millenium African Plan
- MICOPAX : Mission de consolidation de la Paix en Centrafrique
- MINUSCA : Mission multidimensionnelle Intégrée de Stabilisation des Nations unies en Centrafrique
- MINUSMA : Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali

- MISCA : Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique
- MONUC : Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo
- MONUSCO : Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo
- MSF : Médecins Sans Frontières
- OCHA : Office of Coordination of Humanitarian Affairs
- OIF : Organisation Internationale de la Francophonie
- OMC : Organisation Mondiale du Commerce
- OMP : Opérations de Maintien de la Paix
- ONG : Organisation Non Gouvernementale
- ONU : Organisation des Nations Unies (nous la désignons aussi Nations Unies dans cette thèse)
- ONUCI : Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
- OUA : Organisation de l'Unité Africaine
- PAC : Politique Agricole Commune
- PIOMM : Programme Interdisciplinaire de Recherche sur les causes des violations des Droits humains
- PUF : Presses Universitaires de France
- RCA : République Centrafricaine
- RCADI : Revue Canadienne de Droit International
- RDC : République Démocratique du Congo
- RDP : Revue de Droit Public
- RFDC : Revue Française de Droit Constitutionnel
- RFSP : Revue Française de Science Politique
- RGDIP: Revue Générale de Droit International Public
- RIS : Revue Internationale et Stratégique
- RQDI: Revue Québécoise de Droit International
- SADC : South African Development Community
- SDN: Société Des Nations
- SFDI : Société Française de Droit International
- SG/OIF : Secrétaire générale de l'Organisation Internationale de la Francophonie
- SG/ONU : Secrétaire générale des Nations Unies
- UA : Union Africaine

- UE : Union Européenne
- UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
- UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
- URSS: Union des Républiques Socialistes et Soviétiques
- VIH: Virus de l'Immunodéficience Humaine

Introduction Générale

I. *Présentation générale*

L'entrée au XXI^{ème} siècle de l'ensemble des États francophones d'Afrique s'est opérée sous le double signe de l'ouverture et de la méfiance. Ouverture car tous les États francophones d'Afrique ont consacré et renforcé l'ouverture démocratique interne de leurs États en réaffirmant tour à tour leur attachement à la démocratie et à la concurrence politique ; mais aussi parce qu'ils ont su élargir leurs champs de coopération internationale et leur présence au sein de nombreuses institutions internationales¹. C'était-là un acte de double légitimation interne et externe, compatible avec les exigences du nouvel ordre mondial post-guerre froide. Mais, cette ouverture s'est paradoxalement accompagnée d'une grande méfiance qui se fondait sur la crainte d'exposer leurs sociétés politiques à de potentiels actes d'ingérence, opérés par les organisations internationales dont les compétences et la légitimité n'ont cessé de s'agrandir, en situation de relatif affaiblissement de l'État², considéré comme institution fétichisée depuis les traités de Westphalie en 1648. Ce paradoxe s'explique par une douteuse articulation par les États africains francophones entre leur souveraineté interne et le droit d'ingérence dont la construction s'est amorcée dans l'immédiat après-guerre froide. En effet, la fin de la bipolarité, si elle a amenuisé la conflictualité interétatique³, n'a pas dégagé des solutions durables à la conflictualité interne aux États en Afrique francophone notamment. Au contraire, on a assisté à la démultiplication de conflits intra et infra-étatiques en Afrique, avec souvent comme causes majeures la *mal gouvernance* politique et les concurrences ethno-tribales et religieuses⁴. Ce renouveau de la conflictualité en Afrique francophone a su transformer le sens et la consistance de la souveraineté étatique dans le contexte africain, à partir du moment où la communauté internationale a dû réinventer et réinterroger son obligation d'abstention vis-à-vis de certains problèmes relevant des « domaines réservés » d'États. On a eu à faire face à des désintégrations systématiques des structures étatiques que la science politologique a

¹ Thierry GARCIN, *Les grandes questions internationales depuis la chute du Mur de Berlin*, 2^e édition, Paris, Economica, 2009.

² Bertrand BADIE, *La fin des territoires. Essai sur le désordre mondial et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.

³ Joseph Vincent NTUDA EBODE, « Mutations internationales et grands débats stratégiques : l'état de la question sur l'arm's control et le désarmement à l'aube du XXI^e siècle », *Revue Africaine d'Études Politiques et Stratégiques*, n°2, 2002.

⁴ Voir Mamadou BAMBA, *Les menaces émergentes à la paix et à la sécurité en Afrique de l'Ouest et du Centre : de 1990 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2015 ;

respectivement qualifiées d' « États faibles » ou d' « États faillis »⁵. De telles structures étatiques se sont retrouvées en situation d' « érosion de leur crédibilité interne »⁶, au point de susciter un certain devoir de protection de la part de la communauté internationale. Ce devoir de protection s'est appuyé sur la généralisation d'un régime universel des droits de l'homme⁷ qui a permis de « *montrer comment la distinction entre le national et l'international s'abolit et comment la cosmopolitisation intérieure des sociétés nationales [africaines] progresse* »⁸ depuis lors. Ainsi, les droits de l'homme et le souci de protection de la population civile ont contraint les États africains à progressivement se désenchanter, volontairement ou non, de la lecture nationale de la scène internationale, pour finalement admettre que la prise en charge de leurs populations en danger puisse parfois se faire avec une forte collaboration de la communauté internationale⁹. C'est de là que la remise en cause du principe de souveraineté étatique a pris de l'ampleur, en situation de violations massives des droits de l'Homme, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre¹⁰. Il a fallu néanmoins attendre l'an 1998 pour voir la Cour Pénale Internationale (CPI) renchérir cette posture sur le plan pénal alors que les Nations Unies avaient déjà impulsé une dynamique d'ingérence depuis 1992 avec l'Agenda pour la paix de Boutros Boutros Ghali.

Sur le plan régional africain précisément, cette perspective de désacralisation du principe de souveraineté a immédiatement reçu un écho inédit lors de la transition entre l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et l'Union Africaine (UA) intervenue en début de la décennie 2000. En consacrant dans son texte fondateur « *le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre*

⁵ Jean-François MEDARD (dir.), *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991 ; Jean-François BAYART (dir.), *La greffe de l'État*, Karthala, Paris, 1996.

⁶ Alice SINDZINGRE, « États et institutions d'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique », dans Yann LEBEAU et al., *État et acteurs émergents en Afrique*, Paris, Karthala, 2003, pp. 271-293, p. 279.

⁷ Jean-Marie CROUZATIER, « Le principe de la responsabilité de protéger : avancée de la solidarité internationale ou ultime avatar de l'impérialisme ? », *Revue Aspects*, n°2, 2008, pp. 13-32.

⁸ Ulrich BECK, *Qu'est-ce que le Cosmopolitisme ?*, Alto Aubier, Paris, 2006.

⁹ Bernard KOUCHNER, *Le malheur des autres*, Odile Jacob, Paris, 1991.

¹⁰ Rappelons que Bernard KOUCHNER et Mario BETTATI, qui portent plus haut le flambeau du droit

¹⁰ Rappelons que Bernard KOUCHNER et Mario BETTATI qui portent plus haut le flambeau du droit d'ingérence dans les années 1980 se sont largement inspirés de la situation dramatique qu'a connue le Nigeria avec la guerre du Biafra (1967-1970). Les milliers de morts et le silence de la communauté internationale les ont poussés à interpeler la conscience des dirigeants politiques pour avancer vers une flexibilisation du principe de souveraineté au bénéfice des populations civiles. Voir Mario BETTATI et Bernard KOUCHNER, *Le droit d'ingérence : peut-on laisser mourir ?*, Delanoë, Paris, 1987.

l'humanité »¹¹, l'organisation régionale africaine a entendu donner un sens nouveau au multilatéralisme politique africain, historiquement incarcéré dans l'absolue inviolabilité de la souveraineté issue de la colonisation. En vérité, cette évolution notable de l'UA n'est que l'expression la plus spectaculaire d'une reconfiguration plus globale du phénomène multilatéral ; reconfiguration fondée sur la nette redéfinition de l'ordre des priorités dans la gestion des interactions entre le pouvoir politique et les droits de la population : à la défense du « politique », a lentement succédé la défense de l'humanité ; à l'inviolabilité de la souveraineté, a succédé l'urgence de l'intervention dite « humanitaire »¹².

Au niveau de l'Afrique toujours, et particulièrement en Afrique francophone, les acteurs et les champs de cette intervention se sont diversifiés. D'un côté, les acteurs se recrutent désormais, non seulement parmi les États, mais aussi parmi les organisations internationales ; pourtant historiquement écartées des processus d'ingérence. D'où l'érection dans le domaine de l'ingérence des organisations internationales telles que la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), l'Union Africaine ou l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF). Quant aux champs d'intervention de ces acteurs, le revirement a été notable, puisque l'on a définitivement abandonné la neutralité politique, jadis appliquée par les organisations internationales, pour intégrer l'ingérence comme nouvelle modalité d'articulation entre les États et les organisations internationales. Certes, le seuil de supranationalité n'a pas été franchi par ces organisations de manière absolue sur les questions politiques (gestion des processus électoraux, réformes institutionnelles, élaborations des politiques publiques, etc.), mais, la gouvernance politique interne s'est progressivement imposée comme le domaine majeur d'opérationnalisation des interventions multilatérales, en raison de la récurrence des crises politiques internes aux États d'Afrique francophone. L'Union Africaine a porté une telle orientation depuis 2002 à travers une mutation théorique et institutionnelle avérée¹³. Sauf que cette consécration, tant théorique que factuelle des ingérences

¹¹ Article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union Africaine.

¹² Philippe-Moreau DEFARGES, « Le multilatéralisme et la fin de l'histoire », *Politique Étrangère*, Automne, 2004.

¹³ Rappelons l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine qui établit le droit d'ingérence sur les cas de crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crime de génocide. En plus, il convient de signaler que sur le plan opérationnel, l'Union Africaine a institué un dispositif précis d'intervention qu'elle a formulé en termes d' « architecture de paix et sécurité en Afrique » qui organise la coordination opérationnelle des interventions entre l'UA elle-même et les communautés sous-régionales sur le continent. Voir Michel

multilatérales, n'a pas définitivement résolu l'énigme politique qui se cache dans la dialectique souveraineté/ingérences sur le continent africain. C'est précisément dans la perspective de questionner la consistance de ce tandem que cette thèse prend prétexte de la gestion des crises politiques internes pour placer la Francophonie¹⁴ et l'Union Africaine dans la réalité de leurs ingérences en Afrique francophone. Mais, avant d'y arriver concrètement, notre démarche se donne obligation de revenir sur la trajectoire historique du phénomène multilatéral dans sa globalité, en tentant de l'observer dans la variation de son rapport au principe de souveraineté. L'objectif est de pouvoir rendre compte des mutations et transformations successives qui sont survenues dans ce domaine. Lesdites mutations ont abouti à « légitimer » les organisations internationales comme acteurs majeurs pouvant opérer des ingérences sur la base de dysfonctionnements institutionnels pouvant traverser l'un de leurs États membres. Notre premier enjeu ici est de revenir prioritairement sur les organisations internationales comme acteurs de la gestion des crises politiques, quand on sait justement que les évolutions actuelles du multilatéralisme politique n'ont pas occasionné le déclassement total de l'État et de sa souveraineté.

II. Penser les organisations internationales comme acteurs de gestion des crises politiques internes

Les crises politiques internes ont historiquement été soustraites du champ de compétence des organisations internationales¹⁵. Cette soustraction était en harmonie avec la distinction traditionnelle entre l'interne et l'externe dans la pratique des relations internationales. Ainsi, l'interne devait conserver la plénitude de compétence sur des problématiques qui tiennent à la ventilation institutionnelle de l'État, au régime politique en vigueur, au système de défense et de sécurité interne, ainsi qu'à la ligne diplomatique

LUNTUMBUE, « APSA : contours et défis d'une Afrique de la défense », Note d'analyse, *Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité*, Janvier 2014.

¹⁴ Nous reviendrons plus loin sur la signification et l'usage que nous ferons de la « Francophonie » dans cette thèse, en distinguant cette « Francophonie » institutionnelle (encore appelée Organisation Internationale de la Francophonie-OIF) de la « francophonie » qui est plus large et plus extensible à des réalités infra et paraétatiques et institutionnelles.

¹⁵ Même les Nations Unies qui ses sont portées garantes de la paix et la sécurité internationales n'ont pas prévu l'ingérence dans des situations de crises politiques internes. Les chapitres VII et VIII de la Charte des Nations Unies de 1945 se limitent à structurer l'action de cette organisation aux conflits et crises politiques interétatiques. Ce n'est qu'à partir de 1956 avec la crise de Suez que les Nations seront contraintes de penser à dépasser la perspective interétatique de la gouvernance sécuritaire mondiale. D'où l'institutionnalisation des Opérations de Maintien de la Paix (OMP), pour compléter l'architecture opérationnelle de l'ONU en matière de paix et sécurité internationales.

portée par le souverain. Il s'agissait-là d'une lecture assez westphalienne du système international dont le fondement reposait sur les principes de strict respect de la souveraineté étatique, la sacralité des frontières territoriales et l'égalité souveraine de l'ensemble des États. Cette vision du système international a longtemps été la perspective dominante des relations internationales¹⁶, et excluait de prime abord toutes les organisations sociales non pourvues de souveraineté. Les défenseurs les plus engagés de cette vision du monde sont de « tradition réaliste »¹⁷, et peuvent remonter à Thucydide, Machiavel et Hobbes ; bien que nous puissions prolonger la liste avec des figures comme Richelieu, Frédéric le Grand, Clausewitz, Bismarck, Charles de Gaulle, Churchill ou Henry Kissinger¹⁸. Fondamentalement, dans la tradition réaliste, « *ce sont les États, et en particulier les grandes puissances, qui définissent les règles du jeu et fixent ses limites, en façonnant les caractéristiques des relations internationales* »¹⁹. Ainsi, suivant la lecture westphalienne des relations internationales, les États conservent non seulement l'exclusivité de jeu international, mais sont aussi juges de l'opportunité ou non d'une coopération entre eux tout en conservant l'entièreté de la compétence dans leurs activités internes. Même la naissance de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945 n'a pas permis de franchir le pas dans la flexibilisation de la souveraineté, malgré que cette dernière s'est portée garante de la paix et de la sécurité internationales. En effet, les théoriciens des Relations Internationales, notamment les néoréalistes²⁰, ont majoritairement réduit les organisations internationales en de « *simples instruments des États membres* »²¹ ; lesquels en usent et abusent de bon gré. C'est la question de l'autonomie des organisations internationales qui est ainsi posée. Elle est d'autant plus importante que l'approche réaliste tente de faire des organisations internationales de simples appendices des États, puisque leurs projections internationales demeurent en

¹⁶ Thomas HOBBS, *Léviathan*, Paris, Sirey, 1971; Raymond ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1984.

¹⁷ La vision réaliste des Relations Internationales est une tradition de recherche qui postule que l'État est l'unité de référence des relations internationales, et que ce dernier s'assigne pour objectif la défense d'intérêts nationaux et la maximisation de la puissance dans un environnement international dominé par le chaos.

¹⁸ Pascal VENNESSON, « Le réalisme. Une tradition de recherche bien vivante », dans Dario BATTISTELLA, *Relations Internationales. Blain et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, pp. 73 – 93, p. 74.

¹⁹ *Ibid.*, p. 77.

²⁰ Voir Joseph M. GRIECO, « Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism », *International organization*, vol.42, n°3, été 1988, pp. 485-507.

²¹ David AMBROSETTI et Yves BUCHET NEUILLY (de), « Les organisations internationales au cœur des crises : configurations empiriques et jeux d'acteurs », *Cultures et Conflits*, n°75, automne 2009, pp. 7-14, p.8.

harmonie avec les intérêts nationaux de ces derniers et de leurs rapports de force²². Or, une telle perspective s'est vite montrée chargée de limites, sous au moins trois angles.

D'abord parce que les États n'ont jamais constitué des « boîtes noires » impénétrables et retranchées de l'ensemble des autres composantes du système international. Des interactions ont toujours existé entre l'État et les autres structures sociales, même si le rapport de force a souvent été à l'avantage de l'État.

Ensuite, les organisations internationales se sont progressivement distinguées des États qui les composent et ont su identifier des champs de compétence et des modes de fonctionnement qui échappent à la compétence des États. Cette émergence des organisations internationales a d'ailleurs permis à de nombreux internationalistes²³ de déconstruire théoriquement la posture hégémonique de l'État sur la scène internationale, en mettant en avant la défense de nouvelles idées, de valeurs et de normes dont la portée échappe à toute assignation territoriale et étatique²⁴.

Enfin, parce que les évolutions du système international ont fait émerger de nombreux « acteurs hors-souverainetés »²⁵ (organisations non gouvernementales, individus, réseaux divers), dont les activités ont fortement remis en cause la centralité de l'État en relations internationales, avec la prise en compte de certains aspects de la gouvernance mondiale qui nécessitent la mise sur pied de politiques communes face auxquelles l'évocation de la souveraineté devient peu productive pour l'intérêt commun. C'est le point de départ du multilatéralisme dont la vocation officielle n'est pas la négation des souverainetés²⁶, mais la quête d'efficacité dans la réalisation de certains objectifs jugés d'intérêt commun pour l'humanité. De là, on peut dire que le multilatéralisme est devenu le moyen de contourner la « naturalisation » des États et de

²² Peter EVANS et al. (dir.), *Double-Edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

²³ Robert COX, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993 ; John Gerard RUGGIE (dir.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993; Alastair Iain JOHNSTON, « Treating International Institutions as Social Environments », *International Studies Quarterly*, vol.45, n°4, 2001, pp. 487-515.

²⁴ Nous citerons ici l'émergence du droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, le retour progressif du principe d'humanité sur la scène internationale et aujourd'hui la responsabilité de protéger et la sécurité humaine.

²⁵ James ROSENEAU, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990. L'auteur utilise cette expression pour exprimer la prolifération exceptionnelle de nouveaux acteurs internationaux, dépourvus de souveraineté, mais très actifs dans la remise en cause des hiérarchies traditionnelles du système international.

²⁶ Toutes les organisations internationales réaffirment dans leurs principes constitutifs le respect de la souveraineté de leurs membres.

leurs intérêts nationaux, en ce sens qu'il interpelle leur position hégémonique sur la scène internationale et installe les organisations internationales comme de nouveaux cadres de coopération plus adaptés aux besoins de la communauté humaine. Le plus difficile n'a cependant pas été de positionner les institutions multilatérales comme acteurs déterminants sur la scène internationale. La tâche la plus ardue a été de leur conférer des missions, des compétences et des moyens pour pouvoir, à la fois, se démarquer de leurs États membres et se dresser comme des instruments de vigie vis-à-vis des mêmes États. La résistance la plus forte s'est déroulée dans le domaine politique, puisque, pour des raisons économiques et financières, les États ont facilement sacrifié leurs souverainetés pour se « soumettre » aux exigences qui devaient accompagner l'octroi de l'aide au développement par les institutions de Bretton Woods et de certains partenaires bilatéraux occidentaux²⁷.

Sur le plan politique, le schéma a été plus difficile car les concessions étatiques n'ont pas souvent été faciles à obtenir. On notera par exemple que les Nations Unies, en posant leur compétence dans le maintien de la paix et la sécurité internationales, n'ont pas initialement posé leurs compétences dans des conflits ou crises d'ordre interne. Ce n'est qu'avec l'explosion de la conflictualité interne en Afrique, en Asie et en Europe que les Nations Unies ont dû formuler le recours aux Opérations de Maintien de la Paix (OMP), sans résoudre véritablement la question de la souveraineté dont l'usage par les États peut s'apparenter à un handicap au déploiement opérationnel des organisations internationales. Il a fallu attendre le tout début du XXI^e siècle pour voir une organisation (l'UA en l'occurrence) affirmer clairement sa compétence sur des questions relevant du domaine réservé de ses États ; notamment à travers l'auto-attribution textuelle d'un droit d'ingérence dans les affaires internes des États membres²⁸. Cette prise de position a été une avancée notable dans la déclinaison théorique et opérationnelle du multilatéralisme régional africain. Mais, il convient de signaler qu'en dehors de l'Afrique, en remontant une décennie avant la construction de l'UA en 2002, des actes d'ingérence affichée ont pu avoir lieu, notamment au Kurdistan (avril 1991)²⁹ et en Somalie

²⁷ Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2014.

²⁸ C'est le contenu de l'article 4h de l'Acte constitutif de l'Union Africaine de 2002.

²⁹ Avec l'Opération *Provide Comfort*, mise sur pied par les -Unis, la France et la Grande Bretagne pour lutter contre le gouvernement irakien qu'ils accusent d'organiser un génocide contre les Kurdes d'Irak. C'est cette opération qui est la toute première forme d'ingérence, avec 22000 soldats qui finiront par renoncer rapidement à leurs missions pour laisser place aux Casques bleus onusiens d'un nombre de seulement 500 militaires.

(décembre 1992)³⁰. Il s'y est exactement agi d'une perspective de redéfinition de la notion même de souveraineté et du rôle humanitaire de la communauté internationale.

Philippe Moreau Defarges³¹ met en avant trois dynamiques pour expliquer cette évolution. La première est la lente transition vers l'idée de souveraineté – responsabilité. Elle invite à tourner la page de la souveraineté – indépendance qui caractérisait le système international de facture westphalienne. La deuxième dynamique est la consécration de la « communauté internationale »³², certes variable dans son acception, mais toujours mobilisable en cas de besoin³³. La troisième dynamique est interne aux États, et s'insère dans la relation entre les peuples et leurs dirigeants. Elle ressuscite les profondes mutations qui sont intervenues dans les rapports gouvernants-gouvernés sous l'effet des démocratisations et de l'ouverture politique généralisée.

Autant le dire, l'ingérence est progressivement devenue la modalité la plus usitée par les organisations internationales pour maintenir à la fois leur autolégitimation et une sorte de vigie sur leurs États membres. La Francophonie et l'Union Africaine qui nous intéressent ici sont en réalité dans une perspective globale de déconstruction des certitudes westphaliennes de structuration des rapports internationaux. Même si elles ne parviennent pas à rendre la territorialité obsolète ; puisqu'à nos jours « *l'État demeure l'horizon indépassable de notre temps* »³⁴, elles ont néanmoins accéléré le processus de « co-responsabilisation » que nous impose la réalité actuelle de la vie internationale. Ainsi, ont-elles fini par déstabiliser les allégeances souveraines sur des domaines autrefois insaisissables par des entités autres que les États.

³⁰ Avec le déploiement de la Force d'Intervention Unifiée (UNITAF) des Nations Unies, déployée en Somalie en décembre 1992 dans le cadre de l'Opération *Restore Hope* dont l'objectif était d'éliminer la faim et rétablir la paix civile.

³¹ Philippe MOREAU DEFARGES, « Souveraineté et Ingérence », *Revue Ramses*, 2001, P.171-182, p.172.

³² La notion de « communauté internationale » est difficile à définir car elle recouvre souvent des réalités diverses et plurielles. Elle peut signifier l'ensemble des États du monde (en référence par exemple à l'Assemblée générale des Nations Unies), elle peut désigner les plus puissants du monde, avec leur pouvoir d'imposition sur les autres. Parfois, la notion se limite simplement à désigner les cinq membres permanents du Conseil de sécurité qui, avec leur droit de veto, ont le pouvoir de décision sur l'ensemble des questions stratégiques du monde entier.

³³ Kanga Bertin KOUASSI, *La communauté internationale. De la toute puissance à l'inexistence*, Paris, l'Harmattan, 2007, p.17.

³⁴ Serge SUR, *Relations Internationales*, 6^e édition, Paris, Montchrestien, 2011, P. 20.

III. Clarifications conceptuelles

Notre sujet repose sur certains concepts dont la compréhension mérite une définition assez précise afin de donner sens à leur usage dans le corps de nos développements. Ces concepts ne sont, certes, pas tous identifiés dans l'intitulé de notre thèse, mais ils revêtent un intérêt fondamental pour la compréhension de notre argumentaire. Il s'agit précisément des notions d' « organisation internationale », de « souveraineté », de « crise », de « gestion de crise », d'« Union Africaine », d'« Organisation Internationale de la Francophonie », de « multilatéralisme » et d'« ingérence ». Outre ces concepts que nous choisissons de définir à ce niveau, il convient de garder en mémoire ceux d' « État » et de « puissance » que nous définirons dans les développements et que utiliserons inévitablement dans l'argumentation de notre travail, puisqu'étant intimement liés à l'objet de notre analyse.

Organisation internationale : la notion d'organisation internationale n'est pas aisée à définir, en raison des différences structurelles considérables entre les organisations internationales dans la réalité, de leur différence d'objectifs et de la variation de leurs compétences. C'est en raison de cette difficulté que la doctrine juridique et la science des Relations Internationales semblent préférer un niveau de définition assez généralisant, consistant d'abord à énumérer les caractéristiques essentielles des organisations internationales dans l'ensemble et à dégager les points de différence entre les organisations internationales (organisations intergouvernementales) et celles non-gouvernementales³⁵. La définition la plus largement partagée est celle que nous reprend Manuel Diez De Velasco lorsqu'elle soutient que les organisations internationales sont des « *associations volontaires d'États, constitués par accord international, qui sont dotées d'organes permanents, propres et indépendants, chargées de gérer des intérêts collectifs et ont la capacité d'exprimer une volonté juridiquement distincte de celle des membres* »³⁶. L'avantage de cette définition est qu'elle récapitule les critères distinctifs des organisations internationales ; notamment leur composition interétatique, la base conventionnelle de l'adhésion, l'indépendance structurelle, la stabilité des organes et l'autonomie juridique (personnalité juridique). Cette définition résout la question de l'identification des organisations internationales, mais n'évacue pas celle de leur

³⁵ C'est précisément la démarche largement adoptée par la littérature anglo-saxonne. Voir Samuel BARKIN, *International Organization : Theories and Institutions*, New York, Palgrave Macmillan, 2006.

³⁶ Manuel DIEZ DE VELASCO, *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 1999, p. 10.

fonctionnalité et de leur capacité. Elle nous contraint de préciser que, dans le moule de leurs différences, les organisations internationales ont des vocations multiples : elles peuvent être universelles, avec compétence générale (cas de l'ONU) ou spécifique (exemple de l'Organisation des Nations Unies pour la Science, l'Éducation et le Culture – UNESCO), elles peuvent être continentales (Union Africaine, Union Européenne), intercontinentale (cas de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique - OCDE ou de l'Organisation des Pays Producteurs de Pétrole - OPEP), sous-régionale (exemples de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest – CEDEAO).

Par ailleurs, signalons que cette définition essentiellement interétatique mérite d'être réinterrogée car « *les organisations internationales ne correspondent plus à une telle vision réaliste d'institutions internationales entièrement soumises et contrôlées par leurs États membres* »³⁷. Guillaume Devin justifie cette évolution par deux arguments. Il mentionne d'une part le « *rôle grandissant des acteurs civils sur la scène internationale* »³⁸ dont les activités impactent sur le fonctionnement des organisations internationales de façon directe, et d'autre part il relève que toute organisation « *est englobée dans des jeux d'actions interdépendants qui la dépassent et la transforment en permanence* »³⁹. Cette évolution devra prolonger la perspective autonomiste des organisations internationales que nous entendons aussi porter dans cette analyse, notamment pour mieux rendre compte des actions de la Francophonie et de l'Union Africaine qui nous concerneront ici au premier chef.

Souveraineté : dans la discipline des Relations Internationales, la souveraineté semble désormais agréger une certaine unanimité. Engager une réflexion doctorale sur une pareille notion peut paraître surprenant et provocateur, puisque la souveraineté s'offre en évidence, étant donné qu'elle est au fondement même de l'aménagement westphalien du système international depuis 1648. Ici, la souveraineté est le « *fondement à la fois de l'ordre intra-étatique et de l'ordre interétatique* »⁴⁰. Dans ce sens, elle est la caractéristique exclusive de l'État, en tant que seul mode d'organisation sociopolitique

³⁷ Guillaume DEVIN, *Les organisations Internationales*, 2^e édition, Paris, Armand Colin, 2016, p. 5.

³⁸ *Idem*

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Raymond ARON, *Paix et guerres entre les nations*, Paris, Calman-Lévy, 2004, p. 724.

issu des Traités de Westphalie (1648)⁴¹. Simplement, il convient de remonter à Jean Bodin pour se rendre compte du caractère mythique, fétichiste et (quasiment) indépassable de la souveraineté, puisque celle-ci fut pensée comme la « *puissance absolue et perpétuelle d'une République* »⁴². Justement, notre démarche dans cette thèse consiste à réinterroger, à la suite de nombreux auteurs⁴³, la notion de souveraineté, en la situant dans l'évolution globale de la politique internationale et en lui reconnaissant les compromis théoriques et pratiques qu'elle a su nouer au fil de l'histoire.

En effet, de nos jours, la « *souveraineté se retrouve à la fois empiriquement et épistémologiquement questionnée* »⁴⁴, depuis notamment les années 1990, avec des amplifications pertinentes depuis le début des années 2000. La notion s'est lentement déplacée d'un registre d'exclusion totale de tous les autres acteurs internationaux, à celui de coopération et de partage avec ces mêmes acteurs aujourd'hui, dans des matières autrefois recluses au domaine réservé. Ainsi, à la sacralité de Jean Bodin et Raymond Aron⁴⁵, s'est progressivement substituée une désacralisation de la souveraineté, consécutive à l'entrée du monde dans une zone de « *turbulence* » dont la meilleure des certitudes est désormais l'incertitude⁴⁶. Justement, en s'appuyant sur le caractère « paradoxal » de la souveraineté qu'Aron avait lui-même relevé⁴⁷, Robert Jackson⁴⁸ résume cette évolution en distinguant deux types de souverainetés : une souveraineté positive et une souveraineté négative. Dans la première, Jackson l'applique à des situations où les « *gouvernements possèdent les capacités qui leur permettent d'être*

⁴¹ Lucien BELY, « le 'paradigme westphalien' au miroir de l'histoire. L'Europe des traités de Westphalie », *AFRI*, vol. X, 2009.

⁴² Jean BODIN, *Les six Livres de la République* (1576), Aalen, Scienta Verlag, 1977, p. 122.

⁴³ Xavier MATHIEU, « Souveraineté. Évolution conceptuelle d'une notion-clé » dans Dario BATTISTELLA, *Relations Internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, pp. 195-215 ; Raphaël DRAÏ, *Grands Problèmes Politiques Contemporains. Les nouvelles échelles de la responsabilité politique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001 ; Stephen KRASNER, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999 ; Bertrand BADIE et Marie-Claude SMOUTS, *Le retournement du monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992.

⁴⁴ Xavier Mathieu, Xavier MATHIEU, « Souveraineté. Évolution conceptuelle d'une notion-clé » dans Dario BATTISTELLA, *Relations Internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, pp. 195-215, p. 196.

⁴⁵ Raymond ARON, *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

⁴⁶ James ROSENAU, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁴⁷ Voir Marcel MERLE, « Le dernier message de Raymond ARON : système interétatique ou société internationale », *Revue Française de Science Politique*, n°6, vol. 34, 1986, pp. 1181-1197. Pour Aron, la souveraineté a ceci de particulier qu'elle soumet les citoyens dans sa dimension interne et elle rend les États libres dans sa dimension internationale.

⁴⁸ Robert JACKSON, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

maitres d'eux-mêmes »⁴⁹. Dans la seconde, la souveraineté s'identifie à la « *liberté par rapport aux interférences extérieures* »⁵⁰. A notre sens, cette double acception de la souveraineté semble pertinente pour notre analyse car elle présente au mieux la situation des États francophones d'Afrique que nous allons étudier dans la suite de ce travail. D'ailleurs, elle nous semble plus en adéquation parfaite avec les démarches d'ingérence multilatérale que mobilisent la Francophonie et l'Union Africaine qui nous intéressent ici au premier chef.

Crise : la notion de « crise » vient du latin *crisis*, lui-même tiré du grec *krisis*. Étymologiquement, le terme renvoie à un exercice de « tri », de séparation entre deux choses dont l'une est bonne et l'autre avariée. Dans le domaine de la gouvernance institutionnelle, la notion de « crise » intègre une réalité sociale caractérisée par son instabilité et exigeant l'adoption de mesures spécifiques pour l'affronter. Appliquée spécifiquement à l'État, la « crise » se rapporte à un « *état de tension au cours de laquelle on risque au maximum une escalade vers un conflit armé, et où l'on veut empêcher l'adversaire d'acquiescer un certain avantage politique ou militaire* »⁵¹. Matériellement donc, une situation de crise traduit une brusque détérioration des facteurs qui entretiennent ordinairement l'équilibre des rapports sociaux dans un État. Philippe Moreau Defarges considère la crise comme un « *moment de tension, mettant en jeu brutalement les intérêts fondamentaux (de l'État), puis donnant lieu après l'épreuve de force à un relâchement de la tension et à une forme d'accord entre acteurs impliqués* »⁵². Dans les dimensions essentiellement internes à l'État, la crise est l'opposée de la normalité. Une situation est qualifiée de « crise » si elle présente des signes d'anomalie échappant à la capacité des institutions étatiques à la maîtriser avec leurs moyens d'action ordinaires. C'est la raison pour laquelle cette notion doit être comprise dans une perspective adaptée aux réalités de l'État en Afrique francophone. Ici, la crise est globalement le résultat d'une accumulation de dysfonctionnements institutionnels ou d'un événement soudain dont l'échec impacte négativement le cours normal de la société. Dans la première hypothèse, la crise est dite « cumulative » et dans la seconde, elle est

⁴⁹ *Ibid.*, p. 29.

⁵⁰ *Ibid.*, p.27.

⁵¹ Général BEAUFRE, cité par Jean-Louis DUFOUR, *Les crises internationales de Pékin (1900) à Bagdad (2004)*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2004, p. 18.

⁵² Philippe MOREAU DEFARGES, cité par Jean-Louis DUFOUR, *Idem*.

« abrupte »⁵³. Le plus important est ici l'incertitude, les déséquilibres créés et l'exigence de changement qu'impose la situation de crise.

Dans le cadre de cette thèse, nous essayerons d'élargir la notion de « crise » suivant les perspectives ouvertes par les dispositifs normatifs et institutionnels de la Francophonie et de l'Union Africaine. Ainsi, la Francophonie voit dans la notion de « crise », d'une part, une rupture d'avec la démocratie, et d'autre part, « *une série de violations massive des droits de l'homme* »⁵⁴. Quant à l'UA, la notion de « crise » est confondue avec celle de conflit, et sa compréhension procède plutôt du type de moyens mobilisés pour la juguler.

De ces différentes significations, il est important de distinguer la « crise » d'une autre situation de tension qui lui est proche et qu'est le « conflit ». En fait, le conflit se distingue de la « crise » en ce qu'il traduit une opposition claire entre différents types d'acteurs recourant à des moyens importants pour gérer leur opposition dans une situation d'hostilité affichée, pouvant déboucher sur une action assez violente⁵⁵. Sauf qu'en Relations Internationales, les notions de « crise » et de « conflit » peuvent être utilisées abusivement de manière interchangeable. Tout de même, il convient de garder à l'esprit que le conflit s'entend spécifiquement d'une situation de conflictualité armée, impliquant un niveau élevé de violence et opposant soit deux États, soit un État et un ou plusieurs acteurs non étatiques⁵⁶. Dans la majorité des cas, le conflit est généralement la résultante d'une situation de crise mal gérée, ayant conduit à la radicalisation des différents acteurs impliqués.

Gestion de crise : la gestion de crise renvoie à un ensemble de politiques de l'ordre et de la sécurité en temps de crise politique. Elle décrit « *l'ensemble des politiques mises en œuvre par un ou plusieurs acteurs externes à la crise et visant à prévenir, à la traiter [...] ou à aider les États et sociétés touchés à rétablir une situation de normalité* »⁵⁷.

⁵³ Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, Bruxelles, Édition De Boeck, 2009, p. 16.

⁵⁴ Joseph MAÏLA, « La notion de crise en Francophonie : entre dispositif normatif et traitement politique », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *Crises, facteurs de crise et Francophonie*, Les Entretiens de la Francophonie 2009, Yaoundé, Iframond, 2009, pp. 123-130, p.127.

⁵⁵ Jean-Louis DUFOUR, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁶ Dans ce dernier cas, lorsque les acteurs non étatiques en cause se recrutent à l'intérieur de l'État, on a affaire à une guerre civile ou une rébellion.

⁵⁷ Thierry TARDY, *op. cit.*, p. 21.

Dans la discipline des Relations Internationales, la gestion de crise fait nécessairement appel à une tierce partie, à qui le cadre normatif impose une attitude d'impartialité. Dans la réalité, l'évocation de la gestion de crise sous-entend une substitution des institutions nationales par celles internationales, en général, multilatérales. Au loin, il peut s'agir même d'une simple superposition de celles-ci sur celles-là. C'est qu'en général, les « activités [liées à la gestion de crise] traduisent un degré d'immixtion important dans les affaires intérieures des États »⁵⁸. C'est donc dire que la gestion de crise est une modalité contemporaine de gouverner les rapports entre la souveraineté d'un État en crise (État-hôte ou État-cible) et l'organisation internationale intervenante. Elle se caractérise par son côté polymorphe : politique, militaire, diplomatique, économique et humanitaire.

Union Africaine (UA) : l'Union Africaine est l'organisation régionale africaine. Elle est mise en place en 2002 à Durban (Afrique du Sud) après une série de quatre Sommets de chefs d'État et de gouvernement d'Afrique⁵⁹. La naissance de cette organisation doit beaucoup à l'engagement constant de l'ancien Guide libyen, Mouammar Kadhafi, et de l'ancien chef d'État sud-africain, Thabo Mbeki, qui ont su mettre leur charisme et leur puissance pour drainer les autres États africains à la constitution de l'Union Africaine⁶⁰. L'UA est la remplaçante de la défunte Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et entend porter un multilatéralisme africain compatible avec les nouveaux défis de la mondialisation à laquelle ne peut échapper l'Afrique. À ce jour, l'UA compte 55 États membres et a pour siège Addis-Abeba, en Éthiopie. La particularité de cette organisation réside dans les mutations qu'elle a su porter dans la gouvernance du multilatéralisme régional africain. En fait, contrairement à sa devancière, l'UA a procédé à une redéfinition des fondements de son action multilatérale ; en reformulant le concept cardinal de la coopération africaine qu'est la souveraineté⁶¹, et instituant *de jure* un devoir

⁵⁸ Thierry TARDY, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁹ On a eu successivement la session extraordinaire de la conférence des chefs d'États et de gouvernement à Syrte (Lybie, 1999 – on adopte l'appellation « Union africaine »), Sommet de Lomé (Togo, 2000 adoption de l'Acte constitutif de l'Union Africaine), sommet de Lusaka (Zambie, 2001, établissement du programme de mise en place de l'Union Africaine), et Sommet de Durban (Afrique du Sud, 2002) pour le lancement officiel de l'Union Africaine.

⁶⁰ Pour plus de détails, lire Guy MVELLE, *L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions*, Paris, L'Harmattan, 2007.

⁶¹ Ousmanou NWATCHOCK A BIREMA « Le principe de souveraineté à l'ère de l'Union Africaine », dans Guy MVELLE et Laurent ZANG (dir.), *L'Union Africaine, quinze ans après*, Tome II, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 75-92.

d'intervention dans le domaine réservé de ses États membres⁶². Ainsi, dans le premier cas, la notion de souveraineté a évolué de sa posture défensive, jadis portée par l'OUA, à celle coopérative, désormais privilégiée par l'UA. Dans le second cas, l'UA a réussi à élaborer une « normalisation » de l'ingérence, en faisant de la gouvernance électorale, de la démocratie et des droits de l'homme des « biens communs » dont le non-respect par un gouvernement peut légitimement servir de prétexte pour justifier son intervention⁶³. Cette évolution dans la réalisation des ingérences constitue une étape inédite dans l'histoire du multilatéralisme politique à l'échelle du monde. Bien qu'encore imparfaite, la consécration par l'UA de l'ingérence est manifestement l'amorce d'un processus de construction d'une supranationalité⁶⁴ au niveau africain, et dont seuls les aspects politiques sont actuellement mobilisés pour justifier la codification de certaines règles du jeu démocratique avec un instrument tel que la Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance (CADEG).

Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) : l'OIF est une organisation internationale regroupant les États et gouvernements parlant partiellement ou entièrement la langue française. Elle est mieux connue sous l'appellation « Francophonie » dont la référence est à la fois institutionnelle et multilatérale. En effet, l'OIF, en tant qu'organisation internationale, se distingue de la « francophonie », dont les origines remontent au géographe Onésime Réclus qui, en 1880, utilise le mot pour la première fois dans son ouvrage intitulé *France, Algérie et Colonies*. A l'origine, la francophonie désigne simplement l'ensemble de personnes et de pays parlant le français. Le concept a connu un relatif effacement jusqu'à sa revalorisation par Léopold Sédar Senghor qui, « dans les décombres du colonialisme », a trouvé un « outil merveilleux »⁶⁵ qu'est la langue française, à partir de laquelle une solidarité et un rapprochement entre peuples et civilisations peuvent se tisser. C'est sur cette base qu'il va bénéficier du soutien des anciens Présidents Habib Bourguiba (Tunisie), Hamani Diori (Niger) et Norodom

⁶² Se référer à l'article 4h de l'Acte constitutif de l'Union Africaine précité.

⁶³ On peut rapidement mentionner les interventions de l'Union Africaine en Gambie contre le Président sortant Yahya Jammeh en janvier 2017, alors qu'il tentait de se maintenir au pouvoir malgré sa défaite proclamée aux élections présidentielles de novembre 2016.

⁶⁴ Par « supranationalité », nous entendons un transfert du pouvoir de décision des instances nationales aux instances communautaires. Pour plus de détails sur la notion, lire Marcel MERLE, *Sociologie des Relations Internationales*, 4^e édition, Paris, Dalloz, 1998, p. 372.

⁶⁵ Léopold Sédar SENGHOR, « le français, langue de culture », dans *Esprit*, n° 311, novembre 1962, p. 844.

Sihanouk (Royaume du Cambodge) pour passer d'un simple mouvement de la société civile à une véritable démarche multilatérale dont les fondements sont fixés le 20 mars 1970 à Niamey, au Niger. C'est la création de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT). Seulement, elle a pour vocation première la défense de la langue et la promotion de la culture. Il a fallu attendre 1997 à Hanoï (Vietnam) pour voir une évolution sur le plan institutionnel avec la mise en place d'un secrétariat dont la responsabilité revient pour la première fois à Boutros Boutros Ghali, ancien secrétaire général de l'ONU (1992 – 1996). Au passage, il faut noter la systématisation dès 1986 (sommet de Versailles, France) d'un cycle de Sommets de la Francophonie, dont l'ambition est de construire une conscience francophone chez les politiques et les populations ordinaires afin d'installer la Francophonie à la fois comme réalité politique et opportunité citoyenne et populaire. L'OIF proprement dite est mise sur pied depuis 2005, après l'adoption de la Charte de la Francophonie par la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF), en novembre 2005 à Madagascar.

Dans sa structuration actuelle, la Francophonie continue de se distinguer de la francophonie⁶⁶. La première est justement l'institution politique internationale regroupant, à ce jour, 84 États et gouvernements membres, parlant partiellement ou entièrement le français ou partageant simplement tout ou partie des valeurs portées par la Francophonie⁶⁷. Son siège est à Paris, en France, avec des représentations régionales à l'échelle de la planète. La seconde est bien une référence à tous les peuples et toutes les civilisations qui utilisent la langue française, soit à titre principal, soit à titre secondaire. Cette distinction garde sa pertinence dans le sens de la détermination de la personnalité juridique internationale de la Francophonie. Raison pour laquelle dans notre analyse, nous ferons usage des deux appellations en fonction du contenu de l'analyse et de l'idée à développer. Toutefois, il convient de préciser que notre travail porte sur l'OIF, en tant qu'organisation internationale, multilatérale, porteuse d'une action publique internationale et actrice d'une politique de gestion de crise dont les aspects constitutifs et institutionnels méritent d'être élucidés.

⁶⁶ Michel GUILLOU, *Francophonie-puissance. L'équilibre multipolaire*, Paris, Ellipses, 2005.

⁶⁷ Des valeurs telles que la démocratie, les droits de l'homme, l'État de droit, la diversité culturelle et linguistique, la transparence électorale, etc.

Multilatéralisme : la notion de multilatéralisme est assez récente dans la pratique des relations internationales⁶⁸. Son élaboration est concomitante avec le développement des organisations internationales au XX^e siècle, notamment après la seconde guerre mondiale⁶⁹. Son essor a été favorisé par le développement du commerce international avec la création de l'Union du Télégraphe International (1865) et de l'Union Postale Universelle (1874). Simplement, cette version du multilatéralisme portait sur la coopération essentiellement européenne jusqu'à la fin du XIX^e siècle. Ce n'est qu'avec la création de la Société des Nations (SDN) en 1919 et de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) que le multilatéralisme d'obédience politique a pris de l'ampleur. La naissance de l'ONU en 1945 est tout logiquement le résultat d'une construction lente et difficile de ce volet politique du multilatéralisme, avec notamment l'échec de la SDN sur le plan de la sécurité internationale.

Par définition, le multilatéralisme est une « *méthode de coopération entre plus de deux acteurs internationaux* »⁷⁰. Dans cette perspective, il s'agit clairement d'une politique, c'est-à-dire d'un « *ensemble de d'actions animé par quelques principes généraux et poursuivant la réalisation de certains objectifs* »⁷¹. Le *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques* le présente comme « *un système mondial de coopération dans lequel chaque État cherche à promouvoir ses relations avec tous les autres, plutôt que de donner la priorité aux actions unilatérales ou bilatérales jugées dangereuses et déstabilisantes* »⁷². Ainsi conçu, le multilatéralisme est davantage une « *fonction* », moins qu'un « *mythe* »⁷³. Sa naissance est due à deux sources philosophiques principales : d'un côté le « *solidarisme* » à la française développé par Léon Bourgeois⁷⁴, et de l'autre côté, l'institutionnalisme libéral à l'anglo-saxonne porté par le Président Woodrow Wilson avec ses 14 points énoncés⁷⁵ au Congrès américain en 1918.

⁶⁸Alexandra NOVOSSELOFF, « L'essor du multilatéralisme. Principes, Institutions et Actions communes », communication faite lors du Forum des Réformateurs organisé par l'Institut français des relations internationales (IFRI), 13 et 14 octobre 2000, à Pékin.

⁶⁹Guillaume DEVIN, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁰Alexandra NOVOSSELOFF, *ibid.*

⁷¹Guillaume DEVIN, *op. cit.*, p. 36. Voir aussi Bertrand BADIE et Guillaume DEVIN (dir.), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007.

⁷²Guy HERMET et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 1998, p. 174.

⁷³Bertrand BADIE, *Nouveaux mondes. Carnets d'après guerre froide*, Paris, CNRS Editions, 2012, p. 135.

⁷⁴Léon Bourgeois, *La Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1896.

⁷⁵Voir les quatorze points du Président Wilson en annexe à cette thèse.

Ingérence : de manière basique, la notion d'ingérence renvoie à « *toute action par laquelle l'extérieur (États étrangers, organisations internationales ou organisations non gouvernementales) pèse sur une entité étatique afin d'obtenir d'elle telle ou telle mesure, tel ou tel comportement dans ce qui est considéré comme son domaine intérieur* »⁷⁶. Prise dans cette perspective, l'ingérence est analysée comme toute immixtion dans le domaine réservé de l'État, sans que ce dernier ait manifesté son consentement. L'ingérence s'insère ainsi dans la gouvernance des rapports entre l'interne et l'externe. *A priori*, elle peut prendre plusieurs formes, allant de simples intrusions déclaratoires aux réels actes de contrainte contre un gouvernement. Sauf que la question de l'ingérence ne devient un sujet de préoccupation que lorsque ses effets contredisent ostensiblement les « intérêts » de l'État qui la subit. Autrement dit, une intervention opérée avec le consentement de l'État-hôte ne saurait constituer une ingérence, à moins de démontrer que le consentement a été obtenu irrégulièrement. Ce type d'ingérence peut être mené par un État, un groupe d'États ou une organisation internationale. Justement, dans le cadre de cette étude, l'ingérence est analysée à partir des mobilisations successives de l'OIF et de l'UA qui sont les deux organisations internationales que nous allons observer pour déployer notre démonstration. On remarquera dans l'étude que ces deux organisations nous offrent deux prismes de compréhension de l'ingérence, à travers le déploiement d'actions civiles ou militaires qu'elles mobilisent.

IV. Intérêt de sujet

Notre sujet est d'un intérêt varié. Il est d'abord théorique, car ce sujet nous permet de revenir sur des problématiques dont les débats intellectuels de ces dernières années ont su remettre au goût du jour⁷⁷. Les questions de gestion de crise, de souveraineté ou de multilatéralisme sont de plus en plus présentes dans les programmes académiques et les politiques institutionnelles des organisations internationales qu'elles méritent bien une

⁷⁶ Philippe MOREAU DEFARGES, « Souveraineté et Ingérence », *Revue Ramses*, 2001, pp. 171 – 182, p.173.

⁷⁷ Signalons respectivement Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, Bruxelles, Edition De Boeck, 2009 ; Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2014 ; Stephen KRASNER, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

réflexion approfondie de niveau doctoral, destinée à en élucider les contours, les évolutions et les corrélations qui s'en dégagent. Ces questions sont davantage pertinentes aujourd'hui que le fait de les appliquer aux deux organisations que sont la Francophonie et l'Union Africaine permet d'en évaluer la consistance à partir du contexte de l'Afrique francophone. Notre démonstration a dès lors une ambition cumulative, à l'effet d'ajouter à une littérature scientifique de plus en plus importante sur les questions que nous abordons. La plus-value la plus significative à ce niveau est la dimension « expérimentée » que nous allons développer, en observant les mobilisations de la Francophonie et de l'UA sur les terrains de crise que nous allons considérer. En effet, ces deux organisations, de par leurs évolutions récentes, offrent un visage différent au multilatéralisme régional en Afrique francophone, à travers leurs réformes normatives et leurs instruments opérationnels régulièrement mobilisés en situation d'ingérence.

Par ailleurs, l'intérêt théorique de notre sujet se retrouve renforcé par la perspective sémantique et différentielle que nous adoptons pour observer l'interaction souveraineté-organisation internationale et gestion de crise. Nous partons du « *principe de contextualisation* », consistant à ne pas « *séparer [...] les idées de leur inscription dans le contexte d'énonciation* »⁷⁸. Cela passera par la mise en valeur de la thèse de « l'État faible »⁷⁹ qui s'applique mieux aux États d'Afrique francophone que nous allons étudier. Cette dimension que nous choisissons d'appliquer aux États d'Afrique francophone grandit certainement notre analyse en raison du postulat relativiste qui nous permet de sortir de la généralité sémantique qui caractérise ces notions. Dans sa *Theory of International Politics*, Kenneth Waltz remarque que « *les grandes puissances d'une époque ont toujours été traitées à part par les théoriciens* »⁸⁰. Il convient certainement d'appliquer cette leçon aux « petits États » que nous observons dans cette thèse, étant donné que ceux-ci se retrouvent souvent embarqués dans un jeu multilatéral dont les mécaniques fonctionnelles poussent à réinterroger la pertinence de la liberté politique dont ils se prévalent.

Le second intérêt de cette étude est le registre argumentatif mobilisé pour étayer les hypothèses que nous allons avancer. Il n'est pas régulier de voir des thèses de Relations

⁷⁸ Sébastien CARE, et Gwendal CHATON, « Néolibéralisme(s) et Démocratie(s) », *Revue de Philosophie Economique*, n° 1, vol. 17, 2016, pp. 3-20, p. 8.

⁷⁹ François GAULME, « 'faillis', 'fragiles' : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, n° 1, 2011, p. 17-29.

⁸⁰ Kenneth WALTZ, *Theory of International Politics*, Mc Graw-Hill, 1979, p. 97.

Internationales utiliser les archives les plus actuelles pour expliquer précisément le présent. Nous avons trouvé dès lors utile de recourir aux discours, aux entretiens et aux documents très confidentiels⁸¹ pour rendre compte non seulement des représentations et des perceptions d'acteurs engagés dans la gestion des crises politiques en Afrique francophone, mais aussi des moyens qu'ils préconisent pour atteindre leurs objectifs. De là, nous avons procédé à une interprétation nouvelle des faits connus, mais souvent jugés marginaux dans la pratique internationale et multilatérale, afin d'établir les corrélations qui existent entre la mobilisation des organisations internationales et la liberté politique des États-hôtes d'une crise politique.

Enfin, nous dégageons un intérêt pratique ; résultant d'une sorte d'examen critique des capacités réelles de la Francophonie et de l'UA à se déployer en matière de gestion de crises politiques internes, en situation de compétition (parfois même de concurrence) avec les autres organisations internationales. C'est aussi cela l'enjeu de l'analyse : pouvoir démontrer qu'au-delà des proclamations de principe, la Francophonie ou l'Union Africaine peuvent incarner un système d'actions dynamiques et cohérentes qu'elles peuvent dresser contre la souveraineté d'un État. En clair, notre argumentation finit par poser la question du poids international de ces organisations dans la déconstruction structurelle du système international de facture westphalienne. L'originalité ici va découler de la prudence analytique adoptée dans l'application des concepts de *souveraineté* ou d'*ingérence* aux structures étatiques africaines que nous allons étudier, et qui vont nous révéler que ces notions ne peuvent pas garder le même contenu en Afrique comme en occident. Nous sortons donc, par cette différence, d'une posture de généralité largement adoptée par les théoriciens des Relations Internationales, pour adopter une posture de réalité, cherchant à associer la « réalité vécue » sur le terrain aux élaborations théoriques, parfois déconnectées du monde réel de la gestion des crises politiques internes en Afrique. À ce niveau, il est important de préciser que la rencontre que nous faisons dans cette thèse, entre la Francophonie (OIF) et l'Union Africaine, est une rencontre de raison et de logique. Elle est justifiée par l'esprit de coopération et de complémentarité que les deux organisations ont manifesté depuis qu'elles ont passé un Accord de coopération le 6 juillet 2000. Dans cet Accord, elles réaffirment leur volonté commune de « resserrer les liens dans des domaines d'intérêt commun », puisque « plusieurs États qui

⁸¹ Nous en profitons pour remercier les deux responsables politiques et le journaliste d'investigation qui nous ont permis d'avoir accès à ces documents et de les rendre publics dans cette thèse. Nous respectons par ailleurs leur volonté de garder leur anonymat dans cette thèse.

les composent sont membres de l'une et l'autre de chacune d'entre elles »⁸². À ce titre, le choix de fixer l'analyse sur l'Afrique et certains États (Madagascar, République Centrafricaine et Côte d'Ivoire) spécifiquement est inspiré par les récentes actualités politiques dans ces États, puisque les deux organisations ont, d'une manière ou d'une autre, croiser leurs actions pour harmoniser leurs actions en ingérence.

En fin de compte, nous arrivons à croiser une approche interne de la gestion des crises politiques à une approche internationale de cette même activité. Dans le premier cas, nous allons régulièrement observer la défaillance des politiques publiques de l'ordre et de la sécurité dans les États-hôtes, et dans le second cas, nous recourons aux grands principes et valeurs, ainsi qu'aux cadres normatifs qui s'appliquent aux organisations internationales disposées à intervenir. Bien entendu, la mobilisation de certaines théories des relations internationales permettra de constater que la dialectique ingérence/souveraineté agrège de nombreuses exigences (politiques, diplomatiques, stratégiques, juridiques, humanitaires, ...) qui font de la gestion des crises une activité assez complexe et partagée souvent entre plusieurs acteurs tant multilatéraux qu'étatiques⁸³.

V. Problématique

Notre travail va se construire autour d'une problématique théorique qui va nous permettre d'interroger respectivement les contours de l'interaction souveraineté/ingérence en Afrique francophone. Cette problématique devra tenir compte de ce que la pratique des ingérences multilatérales dans le contexte africain traduit un dialogue inégalitaire entre les organisations internationales porteuses de politiques interventionnistes et les États-hôtes d'Afrique qui les subissent. Autant le dire, les ingérences de la Francophonie ou de l'Union Africaine ont remis en cause la césure ancienne entre les « affaires du dedans » et les « affaires du dehors » en temps de crise politique. Ces deux organisations contraignent les États-hôtes d'Afrique à procéder à une véritable logique de « transaction » entre leur liberté politique et les valeurs et principes universels qu'elles promeuvent. Cette « transaction » peut parfois être la résultante d'un consentement de ces États, même s'il faut immédiatement reconnaître que dans la large

⁸² Extrait du préambule de l'Accord de coopération entre l'OIF et l'OUA (devenue UA en 2002) du 6 juillet 2000. Voir cet Accord en annexe de cette thèse.

⁸³ Thierry TARDY, *op. cit.*

majorité des situations de crises politiques, c'est exactement par la contrainte que l'intervention est organisée⁸⁴. On pourrait alors soulever une série de questions devant nous guider à démontrer les enjeux théoriques et politiques de la relation organisation internationale/souveraineté en temps de crise politique en Afrique francophone. Alors, que reste-t-il du principe de souveraineté des États francophones d'Afrique face aux postures interventionnistes de la Francophonie et de l'Union Africaine ? En quoi ces deux organisations constituent-elles des agents de fragilisation de la souveraineté de leurs États membres en situation de crise ? Comment se servent-elles de la crise pour obtenir la « soumission » des dirigeants d'un État en crise ? Quels instruments et quels mécanismes opérationnels mobilisent-elles dans ce sens ? En fin de compte, quelles contreparties objectives et subjectives peuvent se dégager de l'interaction dynamique entre la souveraineté des États et l'ingérence multilatérale de l'OIF et de l'UA ?

A notre sens, ces questionnements forment un tout assez complexe, dont le croisement permettra de rendre compte des évolutions théoriques et pratiques obtenues dans l'aménagement des rapports entre l'interne et l'externe dans le contexte de l'État africain francophone. Pour le faire, notre choix est porté sur de nombreux cas de crises politiques survenues en Afrique francophone ces dernières années. De manière précise, nous focalisons notre attention sur les crises centrafricaine (2013), ivoirienne (2010-2011) et malgache (2009) avec ses épanchements jusqu'en 2015. Bien entendu, nous n'hésiterons pas à utiliser d'autres cas de crises politiques en Afrique francophone, lorsque ceux-ci peuvent nous permettre de dévoiler un aspect précis de la relation ambiguë entre la souveraineté et l'ingérence multilatérale.

Par ailleurs, notre choix porté sur des situations de crises politiques très actuelles est dicté par le constat de réorientation assez récente du multilatéralisme Francophone et celui de l'Union Africaine. Les crises politiques que nous allons évoquer sont, en effet, les plus porteuses de conséquences politiques dans l'articulation du multilatéralisme politique africain depuis les mutations stratégiques de l'UA en 2002 et les transformations institutionnelles de la Francophonie en 2005. Ce n'est qu'à partir de ces dates que ces deux organisations ont respectivement construit un système d'intervention assez explicite en matière d'ingérence, en élaborant, pour l'une (Union Africaine) un cadre normatif

⁸⁴ Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre*, deuxième édition, Paris, A. Pedone, 2014.

précis et un mécanisme d'intervention suffisamment articulé⁸⁵, et pour l'autre (la Francophonie), un système d'intervention et de prévention fixé sur une base juridique assez superficielle⁸⁶, qui s'accompagne d'un recours à la figure centrale du secrétaire général de la Francophonie dont le rôle international a été renforcé. Notre thèse apparaît dès lors comme une sorte de bilan d'étape (non statistique) pour ces organisations internationales dans la mise en pratique en Afrique de leurs réorientations stratégiques telles qu'évoquées plus haut.

VI. Hypothèses de travail

Pour mener à bien notre thèse, notre travail se profile autour d'une hypothèse principale et deux hypothèses secondaires.

L'hypothèse principale est de soutenir que la Francophonie et l'Union Africaine représentent deux organisations internationales qui ont réussi à instaurer une relation « transactionnelle » avec leurs États membres, en utilisant la gestion de crise politique comme modalité de négociation entre elles et ces États. En clair, l'UA et la Francophonie sont devenues des cadres de concertation et d'encadrement de l'usage de la liberté politique de leurs États membres. L'appartenance à ces organisations internationales est dès lors une sorte d'« engagement sur l'honneur » de respecter en interne un certain « code de conduite » dans les affaires dont l'exclusivité de la compétence relève de la souveraineté. D'où la première sous-hypothèse, qui soutient que la Francophonie et l'Union Africaine utilisent les situations de crises politiques internes pour procéder à une sorte de « rançon » de la souveraineté des États-hôtes. Cela est d'autant plus plausible que nous sommes bien dans des contextes sociaux où l'institution étatique en Afrique francophone demeure en situation transitoire entre les systèmes de gouvernance traditionnelle et les modèles de gouvernance bureaucratique⁸⁷. L'OIF et l'UA semblent ainsi exploiter l'urgence de l'universalisation de l'État bureaucratique pour légitimer leurs postures d'ingérence et obtenir l'alignement des États africains en situation de crise.

⁸⁵ L'Acte constitutif de l'Union Africaine de 2002 (et ses protocoles additionnels) qui a aménagé une architecture de paix et sécurité au niveau régional africain, avec une savante articulation entre l'Union Africaine et les communautés sous-régionales africaines.

⁸⁶ Les Déclarations de Bamako (2000) et de Saint-Boniface (2006) n'ont pas de force contraignante.

⁸⁷ Lire notamment : Luc SINDJOUN, *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002 ; Jean-François BAYART (dir.), *La greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996 ; Bertrand BADIE, *l'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

La seconde sous-hypothèse prend le contre-pied de la première et traduit le paradoxe de la dialectique souveraineté/ingérence en Afrique francophone. Elle consiste à soutenir que la « crise » est curieusement une opportunité de reconstruction et de rénovation institutionnelle de l'État-hôte⁸⁸. Ce dernier en profite pour instrumentaliser l'OIF et l'UA afin que celles-ci « l'aident » à redorer son image internationale et à reconstruire ses institutions, déstabilisées par la situation de crise.

Ces hypothèses nous conduisent à l'idée que les organisations internationales d'une part, et les États en crise d'autre part, peuvent trouver dans la gestion de crise une « boîte à outils » favorable ou défavorable à leurs situations respectives, en fonction de leurs capacités ou incapacités à « dominer » les politiques de gestion d'une crise donnée.

VII. Cadre d'insertion théorique et méthodologique

Commençons ce paragraphe par une explication rapide des deux concepts qui le structurent : cadre théorique et méthodologie. Par définition, le cadre théorique désigne les modèles paradigmatiques que nous allons utiliser pour rendre compte des interactions souveraineté/ingérence en situation de crise politique donnée. Il s'agit donc des grilles de lecture théoriques à partir desquelles nous entendons interpréter les situations de crises politiques qui nous intéressent, de manière à pouvoir rendre leur explication compréhensible et en cohérence avec l'approche analytique des Relations Internationales. Quant à la méthode, elle renvoie à toutes « *les opérations intellectuelles par lesquelles l'on cherche à atteindre une certaine fin* »⁸⁹. Fondamentalement, le cadre théorique et l'approche méthodologique sont inséparables dans une analyse de science politique portant sur des situations sociales et politiques comme celles qui vont nous interpeller dans la suite de ce travail.

- Notre cadre théorique

Notre sujet exige qu'on privilégie plusieurs approches théoriques et disciplinaires, par une judicieuse démarche qui les combine, sans toutefois nier leurs spécificités. En effet, nous pensons que la problématique de la souveraineté, autant que celle des organisations internationales ou de la gestion de crise, demeure transversale à différentes disciplines des

⁸⁸ Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, 3^e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; Ninon GRANGE, *De la guerre civile*, Paris, Armand Colin, 2009.

⁸⁹ Madeleine GRAWITZ, *Méthodes des sciences sociales*, 11^e édition, Paris, Dalloz, 2001, p. 398.

sciences sociales. Il nous semble dès lors pertinent d'adopter une logique pluridisciplinaire et transdisciplinaire afin de mieux rendre compte de notre objet de recherche et de mieux envisager sa mise en perspective dans le cadre institutionnel africain. Pour cela, il faut rappeler que la gestion de crise est régulièrement saisie par des acteurs divers, qui n'hésitent pas souvent à mobiliser à la fois les repères juridiques, les principes philosophiques et les démarches politico-diplomatiques pour la réussir. Notre sujet permet ainsi de relier la discipline des Relations Internationales (en particulier la sociologie des relations internationales) au droit international et à la philosophie politique. Mais, étant donné que nous domicilions notre thèse en Relations Internationales, nous allons fondamentalement privilégier le néolibéralisme institutionnel, la perspective néoréaliste et la perspective constructiviste.

Tout d'abord, nous puiserons volontiers dans l'intergouvernementalisme libéral développé par Andrew Moravcsik⁹⁰ pour mettre en valeur le rôle des institutions internationales dans la gestion de certaines politiques communes. Cela nous conduit à saisir la gestion de crise par la Francophonie et l'Union Africaine comme un lieu de coopération à la fois interétatique et multilatérale, voué manifestement à transférer une partie de la souveraineté étatique à ces organisations internationales.

Ensuite, nous allons devoir considérer que les organisations internationales mentionnées demeurent de simples instruments au service de leurs États (surtout leurs États leaders)⁹¹, et que la gestion des crises politiques qu'elles aménagent n'est que le reflet de ce que veulent les États qui les portent. Cela est d'autant plus pertinent que la construction même historique du multilatéralisme politique a été marquée par l'École réaliste dont l'argumentaire intellectuel n'a cessé de fustiger les espérances mises dans les institutions internationales au lendemain de la seconde guerre mondiale. Les tenants de cette vision ont toujours jugé les organisations internationales comme largement subsidiaires aux États, et hésitant entre « *le politiquement possible et le moralement désirable* »⁹².

⁹⁰ Andrew MORAVCSIK, « Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics », *International Organization*, vol. 51, n° 4, 1997, p. 513–53.

⁹¹ Robert KEOHANE, *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview, 1989; Robert KEOHANE, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

⁹² Guillaume DEVIN, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2002, pp. 7- 8.

Enfin, nous allons recourir à la lecture constructiviste, en particulier celle portée par Robert Cox⁹³, pour échapper à la tentative de naturalisation des organisations internationales en matière de gestion de crise. Grâce à cette approche, la Francophonie et l'Union Africaine sont considérées dans leur autonomie d'action par rapport à leurs États membres et sont reconnues être productrices de politiques de gestion de crise très spécifiques et en harmonie avec leur autonomie internationale. En effet, la vision constructiviste perçoit les institutions internationales « *comme des lieux d'un apprentissage collectif des normes, des transformations mimétiques de la conception de soi et des autres et d'une socialisation des intérêts respectifs* »⁹⁴. C'est sur la base de cet apprentissage collectif qu'Alexander Wendt a considéré « *l'institutionnalisation de la souveraineté [internationale] comme un arrangement intersubjectif, parfaitement intériorisé, et qui seul, peut expliquer le respect de l'intégrité des petits États* »⁹⁵ sur la scène internationale. Qu'en est-il réellement dans le cas de la Francophonie et de l'Union Africaine ? Cette question prolonge notre interrogation déjà posée plus haut dans notre problématique.

Manifestement, notre thèse est aussi l'occasion de faire le croisement de deux visions du multilatéralisme : l'une trouvant que les organisations internationales ne sont que le prolongement des États et font leur stricte volonté (vision d'inspiration réaliste et néoréaliste)⁹⁶, et l'autre, soutenant que les organisations internationales sont autonomes et distinctes des États qui les ont fabriquées (thèse majoritairement défendue par les constructivistes)⁹⁷. Dans cette perspective, la gestion de crise par les organisations multilatérales devient une activité complexe, où se rencontrent avec harmonie ou désharmonie les intérêts nationaux, les intérêts stratégiques et les intérêts généraux des populations impactées par une crise politique.

Par ailleurs, nous mobiliserons utilement la technique juridique adaptée à la politique de gestion de crise menée par la Francophonie et l'Union Africaine. Pour cela, nous allons nous évertuer à établir et interpréter, quand il le faudra, les règles juridiques qui

⁹³ Robert COX, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

⁹⁴ Gérard DUSSOUY, *Les théories de l'interétatique. Traité des Relations Internationales*, Paris, l'Harmattan, II, 2007, p. 227-228.

⁹⁵ Alexander WENDT, *Social Theory of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 289-290.

⁹⁶ Voir John MEARSHEIMER, « The false Promise of International Institutions », *International Security*, 19 (3), 1994-95.

⁹⁷ Pour une synthèse théorique sur ces débats, se référer à Guillaume DEVIN, *Les organisations internationales*, 2^e édition, Paris, Armand Colin, 2016, pp. 67 et suivantes.

encadrent l'activité de gestion de crise par ces deux organisations. Bien entendu, notre démarche n'est pas un exercice juridique, mais bien de Relations Internationales. Les normes juridiques nous permettront simplement de découvrir la manière dont s'en servent les acteurs des crises concernés, et la manière dont ils régulent leurs rapports de force en de telles circonstances.

En outre, le recours à la philosophie politique nous semble intéressant car elle nous aide ici à relire la trajectoire théorique de la formulation du principe de souveraineté et de ses rapports avec les entités politiques non souveraines. Cela nous permettra de dire que ce principe a subi de nombreuses évolutions doctrinales que le droit international et les Relations Internationales contemporaines ont largement intégrées dans leurs mécaniques fonctionnelles.

- *Méthode de travail*

En règle générale, « *la première obligation d'un scientifique [...] est de décrire sa méthode, la manière dont il perçoit l'objet de son étude et la mesure dans laquelle sa propre subjectivité affecte l'objet de celle-ci* »⁹⁸. Nous ne dérogeons pas à cette exigence dans notre travail. Nous allons ainsi adopter la démarche classique avec ses étapes que sont l'observation, l'hypothèse et l'expérimentation.

En termes d'observation, nous avons fait un effort de nous départir des préjugés négatifs qui sont largement entretenus au sujet de la Francophonie⁹⁹ et de l'Union Africaine¹⁰⁰. Nous choisissons dès lors de ne pas les considérer comme étant respectivement une excroissance postcoloniale de la France en Afrique (cas de l'OIF) ou un simple instrument de lutte pour la liberté politique de l'Afrique (pour ce qui est de l'UA). Notre regard nous amène à les considérer comme des organisations internationales qui ont su saisir le cours de l'histoire mondiale pour se montrer relativement à la hauteur des défis que pose la vie internationale aujourd'hui. Nous évitons par là le piège d'un « sentimentalisme » aveuglant qui nous condamnerait à perpétuer une vision de l'histoire très critique qui a voulu réduire la Francophonie à l'empire colonial français en Afrique et

⁹⁸ Jean SALMON, « Le droit international à l'épreuve au tournant du XXI^e siècle », Cours Euro-méditerranéens Bancaja de droit international, Valencia, Vol. VI, 2002, pp. 35-363, p. 53.

⁹⁹ Elle est accusée souvent de prolonger le néocolonialisme français en Afrique. Nous y reviendrons dans la suite de notre travail.

¹⁰⁰ Cette organisation traîne encore l'idée qu'elle n'est qu'un « club d'amis », une « foire de Présidents » qui n'a rien d'efficace politiquement.

l'Union Africaine à un « club diplomatique » incapable de produire des actions sectorielles utiles à la communauté des peuples africains.

En ce qui concerne la détermination de nos hypothèses, nous y avons procédé dans la section antérieure. Elles sont la réponse à l'ensemble des questionnements que nous avons soulevés dans le cadre de notre problématique. Ce sont ces hypothèses qui permettront de mieux interpréter les différents aspects de notre analyse et d'en livrer les significations pertinentes pour mieux comprendre la dialectique souveraineté/ingérence dans le contexte de l'Afrique francophone.

Pour ce qui est de l'expérimentation, notre sujet est focalisé sur l'analyse des situations de crises politiques internes. Fondamentalement, cela suppose une lecture segmentaire et sélective, adaptée à chaque cas de crise, et interpellant des acteurs internes bien définis. Nous nous sommes engagés aussi à associer les grilles théoriques aux réalités du terrain afin de tirer les conclusions qui seront les nôtres dans ce travail. L'intérêt est de se demander si les cas de gestion de crises politiques internes dans certains États africains francophones devraient être traités comme tous les autres cas de crise dans le monde ou alors de manière particulière à chacune des crises à étudier. La réponse est que chaque crise demeure particulière, et le contexte de l'État africain et de la souveraineté en contexte africain exigent une observation débarrassée de toute perspective de généralisation. Ici, l'analyse doit pouvoir croiser le droit international, la politique internationale, les relations internationales et les registres culturels et anthropologiques. Pour y arriver, nous avons procédé à une enquête qui nous conduit à tenter de démêler les dits et les non-dits dans les actes des responsables politiques impliqués dans la gestion des crises que nous allons étudier. Ainsi, avons-nous trouvé utile de regarder, au-delà des dispositifs officiels qui existent, les motivations les plus inexprimées publiquement par les responsables politiques en temps de crise donnée. Cela permet de rappeler que la politique n'est pas que le produit de l'affichage officiel, elle résulte aussi des négociations dont les contenus demeurent souvent hors de portée pour le grand public.

La plus-value de cette thèse est aussi d'avoir tenté, tant bien que mal, de révéler des dimensions cachées, qui demeurent pourtant déterminantes dans la conduite des politiques de gestion de crise par les organisations internationales. Ainsi, le recours aux archives que nous mettons en fin de cette thèse, les entretiens dont les auteurs sont

mentionnés en annexe ou les documents très confidentiels que nous révélons ici permettent justement de valider le registre argumentatif suivant lequel la gestion d'une situation de crise politique dans des États africains, globalement dits « faibles », est porteuse d'ambiguïté tant pour les États-hôtes que pour les organisations internationales intervenantes. Raison pour laquelle notre plan de travail est clairement expressif de cette ambiguïté, quand bien même il fait une part belle aux grands principes de régulation du rapport souveraineté/ingérence en matière de gestion de crise politique interne.

VIII. Plan de l'argumentation

Notre travail est structuré autour de deux grandes parties. La première d'entre elles est une analyse du cadre général de gestion des crises politiques commun à la Francophonie et à l'Union Africaine dans leur rapport avec la souveraineté. Elle est subdivisée en deux titres qui traitent globalement du multilatéralisme politique dans la doctrine des sciences sociales en général. Le premier titre s'applique à repérer et expliquer les repères de l'interdiction traditionnellement faite aux organisations internationales de s'immiscer dans le domaine de la souveraineté des États. Elle est subdivisée en deux chapitres qui portent sur les fondements de cette interdiction et ses évolutions actuelles. Quant au second titre, à partir des évolutions mentionnées plus haut, il s'emploie à exposer les contraintes générales d'une action multilatérale dans le domaine de la souveraineté, sous l'effet d'une crise politique interne. Ses deux chapitres traitent respectivement des contraintes qui s'appliquent aux différents acteurs de la gestion des crises politiques (organisations internationales et États) et celles qui concernent l'acte d'intervention proprement dit. Tout cela nous permettra d'aller à une seconde partie, elle aussi subdivisée en deux titres, dont l'objectif est de prendre en profondeur les cas de la Francophonie et de l'Union Africaine qui nous intéressent dans cette thèse. Dans une analyse en cinq chapitres, cette seconde partie de notre travail fait un état des lieux de l'action en intervention de ces deux organisations en Côte d'Ivoire, Centrafrique et Madagascar (chapitre 5 et 6). Dans cette partie, nous procédons à une analyse des différents instruments mobilisés par ces organisations, les contraintes qui s'imposent à elles et les mécaniques coopératives qu'elles y ont déployées pour « affronter » la souveraineté des États dans lesquels elles interviennent (chapitres 7 et 8). C'est dans son dernier chapitre (chapitre 9) que cette thèse nous a conduit à opérer un exercice pratique

détaillé, destiné à valider les hypothèses énoncées, à partir d'une lecture successive des mobilisations de la Francophonie et de l'Union Africaine dans les cas de crise en RCA et Madagascar.

C'est donc un texte de neuf chapitres que nous proposons dans les deux parties qui comptent chacune deux chapitres au moins. En effet, nous avons fait le choix de livrer un troisième chapitre à notre second titre de la deuxième partie par nécessité de restitution approfondie de l'observation concrète des mobilisations de ces deux organisations sur le terrain. Nous y livrons un exercice de récit et analyse critique de l'exploitation politicienne du multilatéralisme par la Francophonie et l'Union Africaine dans des contextes étatiques africains dont la réalité de la vie politique va nous révéler les difficultés de généralisation des postulats théoriques sur les ingérences multilatérales et la souveraineté. C'est donc un choix de raison, destiné à faire vivre la Francophonie et l'Union Africaine au concret en matière d'intervention en Afrique. Tel semble nous être aussi l'un des grands apports de cette thèse.

« Je suis coupable de guerre quand j'utilise orgueilleusement mon intelligence au détriment des humains, mes frères », Ralph Lewis, Le credo de la paix, cité par Jorge Fonseca, Démocratie, État de droit et paix, Mexico, 2003, p. 37.

PREMIERE PARTIE

Cadre général de gestion des crises commun à la Francophonie et à l'Union Africaine dans leur rapport avec la souveraineté

La gestion des crises politiques est devenue l'activité à la fois la plus visible et la plus controversée des organisations internationales aujourd'hui. Son expansion actuelle et le développement des activités qui y sont liées traduisent en réalité sa nouveauté dans la déclinaison actuelle des relations internationales. En même temps, elle est le reflet d'une transformation profonde du multilatéralisme politique dont les expressions sont passées de l'abstention à l'indifférence en ce qui concerne l'intrusion dans le domaine réservé des États¹⁰¹. Cette nouveauté semble être liée elle-même non seulement aux soucis des organisations internationales de s'adapter à la vitesse de transformation des processus internationaux, mais aussi à l'impératif d'accommodation de leurs actions avec les exigences de leurs États membres. Cela est réapparu en début des années 2000 lors de la théorisation de la Responsabilité de protéger par les Nations Unies dans le cadre de la Commission Internationale pour l'Intervention et la Souveraineté des États (CIISE). D'après Bernard Cerquiglini, ancien Recteur de l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), l'un des objectifs de la CIISE était de « dépasser l'opposition qui avait dominé les années quatre-vingt-dix, entre les États attachés à une stricte application du principe de souveraineté et ceux qui défendaient les interventions coercitives à des fins humanitaires »¹⁰².

En effet, Pendant longtemps, les problématiques liées à la sécurité et à la paix étaient traditionnellement considérées comme la chasse gardée des États ; lesquels y voyaient un espace d'affirmation de leur autorité souveraine. Cette vision se nourrissait fondamentalement du dogme statocentré du système international, inspiré de la philosophie westphalienne de structuration du monde depuis 1684¹⁰³. De plus en plus aujourd'hui, les activités des organisations internationales en général, traversent et travaillent le domaine de la gestion des crises tant sur le plan interne aux États que sur le plan international¹⁰⁴. Dans cette perspective, « la quête de la paix ne peut être satisfaite

¹⁰¹ Robert KEOHANE, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

¹⁰² Bernard CERQUIGLINI, « Mot d'ouverture », dans Jean-Marie CROUZATIER et al., *La Responsabilité de protéger*, Aspects, *Revue d'Études francophones sur l'État de droit et la démocratie*, n°2, 2008.

¹⁰³ Samuel BARKIN, op. cit, p. 6.

¹⁰⁴ Il convient de dire que la conflictualité politique née des crises du même type, forme un continuum qui traverse les limites de l'interne/externe et se situe dans l'interface de ces deux dimensions. Mais sur le plan de l'analyse scientifique, ces deux ordres ont favorisé l'émergence de deux disciplines distinctes : la Sociologie politique pour le premier ordre et les Relations Internationales pour le second. Notre travail réconciliera ces deux disciplines tout en y intégrant les apports des approches juridique, géopolitique et polémologique. Cette approche se nourrit des observations pertinentes élaborées par Didier BIGO dans son article : « La conflictualité à travers l'analyse de la banque de données de l'Institut français de polémologie » dans Daniel HERMANT et Didier BIGO (dir.), *Approches polémologiques. Conflits et*

que par la transcendance des intérêts tant des États que des sociétés, dans une démarche mondialiste articulée sur la communauté internationale »¹⁰⁵. De là, « s'il est une leçon que l'on peut tirer de l'histoire contemporaine, c'est bien que les changements d'équilibre passent plus souvent par les mutations internes que par les conflits internationaux...[Ce qui] est bien la preuve que les affaires du dehors et les affaires du dedans sont inséparables »¹⁰⁶. Cette imbrication du dehors et du dedans justifie l'intervention des organisations internationales dans ce qui relève traditionnellement de la souveraineté. Un tel investissement se fait notamment par un foisonnement de normes juridiques, une mobilisation opérationnelle et des mutations institutionnelles qui traduisent la volonté des acteurs concernés à jouer un rôle déterminant dans la pacification de la scène internationale. *A priori*, l'ONU occupe une place de choix dans cette dynamique et doit d'ailleurs sa raison d'être au fait de son engagement à maintenir la paix sur l'échiquier international¹⁰⁷. Mais, d'autres organisations, à des degrés divers, ont remarquablement aménagé des prismes d'actions dans ce sens et méritent autant que possible, une attention particulière. C'est le cas de la Francophonie et de l'Union Africaine. Cette attention est davantage nécessaire quand on sait que leur déploiement se fait dans la rencontre de la rigueur du principe de souveraineté des États dans lesquels elles doivent intervenir.

Ainsi, sans se focaliser sur la question de l'intérêt de ces Organisations à participer de manière (pro)active à un tel effort collectif, il est important de baliser au préalable la figuration concrète du rapport entre ces organisations et le principe de souveraineté dans la perspective de la gestion des crises politiques internes. Cela passe par un travail rétrospectif de décryptage des idéologies et des pratiques anciennes, ainsi que par l'analyse de l'aménagement juridique qui a toujours accompagné cette relation entre les organisations internationales, d'une manière générale, et principe de souveraineté. Le choix d'une telle option n'est pas neutre. Elle participe de notre ambition d'insérer cette étude sur la gestion des crises, à l'aune de la Francophonie et l'Union Africaine, dans un mouvement d'ensemble afin de mieux en saisir le sens et la portée. Puisque, « *le champ de la paix et de la sécurité est dynamique, élastique et insatiable, toute organisation qui*

violence dans le monde au tournant des années quatre-vingt-dix, Fondation pour les études de défense nationale, Institut français de Polémologie, Paris, 1991, pp. 52-53.

¹⁰⁵ Aziz. HASBI, *Théories des Relations Internationales*, Paris, l'Harmattan, 2004, p.153.

¹⁰⁶ Pascal VANNESSON, « Les Réalistes contre les interventions. Arguments, délibérations et politique étrangère », *AFRI*, 2001, p. 1194.

¹⁰⁷ Compétence qui est reconnue par sa charte constitutive de 1945, article premier.

s'y engage élargira successivement son agenda sans jamais le circonscrire à un périmètre de conflictualités précises »¹⁰⁸. Cette prétention à élargir son spectre d'action rencontre alors inéluctablement les droits de la souveraineté. Dans cette optique, l'évocation de la souveraineté d'une part et des organisations internationales d'autre part fait resurgir *ipso facto* la figure de l'État. L'État en tant que titulaire exclusif de la souveraineté d'abord, l'État en tant que membre fondateur de ces organisations internationales ensuite, et l'État en tant que lieu d'implémentation et d'opérationnalisation des politiques de gestion des crises enfin. C'est justement à la faveur de cette triple connexion entre les organisations internationales et le principe de souveraineté en faveur de l'État qu'il faut questionner l'aménagement global du régime de gestion des crises par ces organisations.

En effet, l'histoire du système international montre que l'on a, sinon ignoré les organisations internationales, du moins accordé un rôle exclusif aux États en ce qui concerne la gestion des crises politiques. Fondamentalement, l'OIF et l'Union Africaine n'ont pas échappé à cette logique. De nos jours, l'évolution de la coopération internationale fait que « *les États se meuvent désormais dans un cadre multilatéral et multipolaire* »¹⁰⁹. Ce multilatéralisme et cette multipolarité ont fondamentalement bousculé des certitudes politiques longtemps adossées à la cartographie territoriale du monde et sa symbolique du sacre de la souveraineté. Seulement, depuis trois décennies environ, « *le principe de territorialité ne constitue plus qu'un cadre d'allégeance dépassé* »¹¹⁰; puisque, comme on le verra dans la suite de cette analyse, l'État n'est plus seul au monde de toute évidence. Il subit la concurrence de nouveaux acteurs (ONG, Organisations internationales, individus, etc.) dans des domaines qui lui étaient exclusifs. Et la gestion des crises politiques internes est l'un de ces champs de concurrence car elle soumet l'État à faire des concessions à de multiples acteurs non souverains (en l'occurrence ici les organisations internationales) qui ont réussi à étendre leurs compétences sur des matières de politiques internes aux États.

Pour autant, le chemin qui a mené à l'immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté n'a pas été aisé. Il est caractérisé par une construction

¹⁰⁸ Edward LUCK, *UN Security council. Practise and promise*, Routledge, London and New York, 2006, P.129.

¹⁰⁹ Pascal BONIFACE et Hubert VEDRINE, *Atlas des crises et des conflits*, Paris, Armand colin/ Fayard, deuxième édition, 2013, P.9.

¹¹⁰ Josepha LAROCHE, *Politique Internationale*, Paris, LGDJ, 1998, P. 87.

théorique et doctrinale que la politique internationale contemporaine a su capitaliser pour structurer les problématiques de l'ingérence multilatérale sur la base de la gestion des crises politiques internes. Il nous revient dès lors de rendre compte de cette trajectoire théorique et doctrinale, en nous situant tout dans une observation globale du cadre de gestion des crises politiques commun aux organisations internationales, dans leur liaison avec le principe de souveraineté. Ce cadre se caractérise à la fois par une exclusion formelle des organisations internationales du domaine de la gestion des crises et par un aménagement de conditionnalités préalables à toute immixtion dans ledit domaine.

Cette partie se donne dès lors deux objectifs fondamentaux : d'une part, présenter précisément cette interdiction de principe faite aux organisations internationales d'intervenir dans le domaine réservé de leurs États membres (**Titre I**), et d'autre part, décrire les conditions générales fondatrices d'une action multilatérale de ces organisations aux fins de gestion des crises relevant du domaine de la souveraineté (**Titre II**). Nous choisissons ainsi de procéder à une sorte de rétrospective théorique transdisciplinaire pour interroger le rapport entre la souveraineté et les ingérences multilatérales. Cette rétrospective est générale d'abord, et prendra une orientation appliquée par la suite, afin de la mettre en adéquation avec les organisations internationales que nous allons étudier par la suite : la Francophonie et l'Union Africaine.

Titre premier

L'interdiction de principe de toute immixtion des organisations internationales dans le domaine relevant de la souveraineté

Cette interdiction peut être perçue comme une lapalissade. En réalité, avant d'être appliqué aux organisations internationales, ce principe se rapporte davantage aux États car il se rapproche de celui de la non-ingérence dans les affaires internes d'un État ; lui-même corollaire du principe de l'égalité souveraine des États posé par la Charte des Nations Unies de 1945.

De cette observation, il en découle que l'interdiction faite aux organisations internationales de s'immiscer dans les affaires souveraines d'un État est un principe « par défaut », car elle n'est pas explicitement autant libellé que les autres dont on tire sa légitimité¹¹¹. Mais les récriminations multiples faites à l'encontre des organisations internationales par les tenants de la souveraineté absolue et une lecture extensive de certains instruments juridiques internationaux laissent croire l'inadmissibilité de leur immixtion dans ce qu'il est convenu d'appeler le « *domaine réservé* »¹¹².

Nous entendons dans ce premier titre présenter *grosso modo* le principe dans sa dimension globale, mais avec une séquence de mise en relief de la perception Francophone et Africaine (de l'Union Africaine) de ce principe. Cette présentation ne peut être bien faite que si on la débarrasse des prismes d'analyse réducteurs, qui le fonderaient sur une grille disciplinaire unique (Histoire, philosophie, Relations Internationales ou Droit international). Aussi semble-t-il pertinent de relever ses fondements dans une perspective plurielle (**Chapitre 1**) et décliner la richesse de son contenu ainsi que la portée de ses conséquences (**Chapitre 2**).

¹¹¹ A la lecture de la Charte des Nations Unies, l'impression qui se dégage est que les rédacteurs n'avaient pas absolument envisagé l'hypothèse d'une montée en puissance des organisations internationales et de l'affaiblissement subséquent des États. Raison pour laquelle aucune allusion aux organisations internationales n'est faite dans la Charte et aucun rôle pertinent dans le domaine réservé ne leur est reconnu. La Charte est élaboré avec le réflexe d'un monde essentiellement interétatique, de facture westphalienne.

¹¹² La définition du domaine réservé est relative. La charte des Nations Unies, article 2. 7 s'est limitée à parler des « ... affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État... » sans en déterminer le contenu et la nature. Mais, c'est avec la doctrine qu'on aura une esquisse de définition en 1954 quand l'Institut de Droit International, en sa dixième session tenue en Aix-En-Provence, définit le domaine réservé comme étant celui « des activités étatiques où la compétence des États n'est pas liée par le droit international ». Voir C. Rousseau, *Droit International Public*, 10^e édition, Paris, Dalloz, 1984, P. 356.

Chapitre 1

Les fondements du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté

Le principe de l'interdiction de toute immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté doit être rattaché symboliquement à la conclusion des Traités de Westphalie en 1648¹¹³. En faisant de l'État l'acteur principal des relations internationales, ces traités ont aussi reconnu à ce dernier l'exclusivité de la souveraineté. Cela élimine de prime abord toute autre entité à en réclamer soit la possession, soit la jouissance, soit alors la possibilité de violation. La souveraineté aussitôt reconnue à l'État emporte avec elle le fil de démarcation entre l'interne et l'externe, et permet à ses titulaires d'exercer de manière pleine et entière l'autorité sur le champ de compétence de leur souveraineté. C'est de cette notion de souveraineté que l'on devrait envisager l'analyse de l'interdiction faite aux organisations internationales de s'immiscer dans le « domaine réservé », même au prétexte de gestion des crises. En effet, la souveraineté reconnue aux États dès 1648 a reçu une matérialisation en termes de répartition territoriale et de mise en valeur des frontières comme moyens d'encadrement du champ de compétence des États. Aucune autre entité n'a alors obtenu la légitimité d'intervenir dans le cadre territorial des États pour y affronter ou secourir leur souveraineté.

Cette interdiction a d'ailleurs alimenté les débats dans diverses branches de la recherche. En même temps, elle a été historiquement adossée à une philosophie politique théorisée pour pallier les dysfonctionnements éventuels dans la gestion des affaires royales, elle a été plus ou moins justifiée par l'impérieux respect de la souveraineté sans véritablement échapper à une réglementation juridique particulière. Ses fondements sont dès lors divers. On peut les envisager en fondements historiques et philosophico-politiques (**Section I**) d'une part, et d'autre part des fondements juridiques (**Section II**) d'autre part.

¹¹³ Signés le 24 octobre 1648, ces Traités sanctionnent la guerre de Trente ans en Europe.

Section 1 : Les fondements historiques et philosophico-politiques de cette interdiction

Avant d'arriver à l'analyse des fondements juridiques du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le champ de la souveraineté, il est important de ressortir les éléments issus de l'histoire politique et de la philosophie politique pour mieux cerner les contours de ce principe. A la vérité, la codification/juridicisation de ce principe par les acteurs de la scène internationale est une résultante d'un contexte international enrichi par des événements politiques décisifs qui ont marqué l'histoire¹¹⁴ et par une doctrine philosophique essentiellement tournée vers la sacralisation de l'autorité souveraine. Ainsi, pour bien comprendre l'actualité du rapport que les organisations internationales entretiennent avec le principe de souveraineté de leurs États membres, il faudrait d'une part restituer la perspective historique d'exclusion des organisations internationales du champ de la souveraineté (**paragraphe I**) et d'autre part rappeler les leviers politiques et philosophiques qui sous-tendent l'émergence de ce principe (**paragraphe II**).

Paragraphe 1 : La perspective historique d'exclusion des organisations internationales du domaine de la souveraineté

L'histoire de la société internationale est fondamentale pour comprendre le sens et la portée du principe de l'interdiction faite aux organisations internationales de s'immiscer dans ce qui est reconnu dépendre de la souveraineté des États. Si l'avènement des organisations internationales comme acteurs du jeu politique international date du XXe siècle¹¹⁵ seulement, il faut dire que les puissances occidentales s'étaient au préalable engagées dans des alliances et autres formes d'associations politiques dont la relation vis-à-vis de l'État faisait déjà débat¹¹⁶. On peut remonter l'origine de ce débat aux Traités de Westphalie du 24 octobre 1648. Mais, il faut dire que la période de 1648 aux années 1900 sera marquée en Europe par l'expression très affirmée des régimes totalitaires, ayant

¹¹⁴ Pour le cas précis du XXe siècle, lire Thierry GARCIN, *Les grandes questions internationales depuis la chute du Mur de Berlin*, 2^e édition, Paris, Economica, 2005.

¹¹⁵ Alexandra NOVOSSELOFF, « L'essor du multilatéralisme. Principes, Institutions et Actions communes », communication faite lors du Forum des Réformateurs organisé par l'Institut français des relations internationales (IFRI), 13 et 14 octobre 2000, à Pékin.

¹¹⁶ Davide RODOGNO, « Réflexions liminaires à propos des interventions humanitaires des puissances européennes au XIXe siècle », *Relations Internationales*, n° 131, mars 2007. Il écrit : « *le principe de la non-intervention dans les affaires internes d'un État souverain n'était pas appliqué vis-à-vis des États 'inférieurs', 'barbares' ou des 'sauvages'* ».

rendu très difficile toute propension à la limitation au pouvoir du Souverain. Fondamentalement, les organisations internationales ne constituaient réellement pas des éléments particuliers du champ de réflexion, et l'État souverain se déployait dans la totalité de ses prétentions. En cela, l'exclusion des organisations internationales du champ de la souveraineté était à la fois normale et inconsciente car ne suscitant dans ce contexte aucun débat particulier. Ainsi, le système multilatéral actuel s'est « *progressivement institutionnalisé jusqu'à s'imposer comme le mode dominant de coopération internationale* »¹¹⁷. Cette exclusion s'est faite d'abord à partir du contexte d'avènement de l'État comme forme parfaite d'organisation sociale, au regard de son rôle joué dans la protection de l'humanité (A) et aussi par un rejet systématique de l'idée d'une civilisation universelle par les puissances européennes de l'époque (B).

A. Le contexte d'avènement de l'État et son rôle historique dans la protection de l'humanité

L'avènement de l'État comme acteur principal des relations internationales tire sa consécration depuis les Traités de Westphalie 1648. La conclusion de ces traités à la suite de la guerre des 30 ans est le triomphe du modèle étatique sur toute autre forme d'organisation et d'aménagement des relations internationales. De là, les organisations internationales se retrouvent naturellement exclues du champ de la souveraineté, non seulement parce qu'elles n'existent pas à proprement parler, mais aussi parce qu'il y a évitement de l'idée d'une unité politique de l'Europe entretenue depuis le moyen-âge¹¹⁸. En effet, si la conclusion des Traités de Westphalie a eu pour effet de démultiplier les ordres religieux¹¹⁹ et de restructurer le modèle d'organisation politique en Europe¹²⁰, elle a aussi de manière consécutive évacué l'idée d'une structure internationale dans le cycle de vie des souverainetés. L'avènement de l'État-Nation et son rôle joué dans la protection de l'humanité deviennent alors fondamentaux pour illustrer la perspective historique d'exclusion des acteurs non étatiques dans le domaine relevant de la souveraineté.

¹¹⁷ Guillaume DEVIN et Marie-Claude. SMOUTS, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 8.

¹¹⁸ Lucien BELY, « le 'paradigme westphalien' au miroir de l'histoire. L'Europe des traités de Westphalie », *AFRI*, vol. X, 2009.

¹¹⁹ Heinz SCHILLING, « La confessionnalisation et le système international », dans Lucien BELY (dir.), avec la collaboration d'Isabelle ROCHEFORT, *L'Europe des Traités de Westphalie. Esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*, Paris, 2000, pp. 411-428, en particulier p. 416.

¹²⁰ Lire Lucien BELY, « La paix, dynamique de l'Europe moderne : l'exemple de Westphalie », dans Rainer BABEL (dir.), *Le Diplomate au travail*, Munich, Verlag, 2005, pp. 199-217.

Notre étude dans cette partie consiste à démontrer comment l'avènement de l'État et son action humanitaire dans l'histoire ont contribué à maintenir les organisations internationales à l'écart de ce qui est reconnu comme relevant du domaine de la souveraineté. Pour cela, on procèdera respectivement à l'analyse du contexte d'avènement de l'État-Nation (1) et à celle son rôle protecteur de l'humanité au cours de l'histoire (2).

1. Le contexte d'avènement de l'État comme prisme d'explication de l'exclusion des organisations internationales du domaine de la souveraineté

Si Lucien Bely constate que « *tout au long du moyen-âge, les États sont nés en Europe, certains réduits à une ville ou à une petite principauté, d'autres vastes et peuplés* »¹²¹, il faut dire que sur le plan des relations internationales, l'État-Nation s'est affirmé et s'est renforcé dans sa dimension moderne à partir des traités de Westphalie. Son contexte d'avènement est particulier car il est marqué par une sorte de mythification de cette institution, mythification consécutive à l'octroi du privilège de souveraineté à l'État. L'idée de l'État est dès lors intimement rattachée à celle de souveraineté¹²². Théoriquement, cette concomitance entre État et souveraineté permet d'expliquer le privilège de l'exclusivité dont bénéficie l'État dans la revendication de l'autorité souveraine par rapport aux autres acteurs de la scène internationale. En même temps, elle sous-entend le bénéfice de la plénitude de pouvoirs des États, pouvoirs qu'ils souhaitent exercer sans partage avec d'autres entités¹²³.

Considérée comme une notion « *à la fois fondatrice, créatrice et justificatrice du pouvoir* »¹²⁴ de l'État, la souveraineté a permis à l'État de marquer sa différence d'avec les autres modèles d'organisations sociales, tant par son unité d'action que par celle de décision¹²⁵. L'État moderne naît dès lors dans un contexte de conflictualité affirmée dont

¹²¹ Lucien BELY, « Le 'paradigme westphalien'... », *op. cit.*

¹²² Albert RIGAUDIERE, « L'invention de la souveraineté », *Pouvoirs*, n° 87, 1993, pp. 5-20.

¹²³ Franco FARDELLA, « Le dogme de la souveraineté de l'État. Un bilan », dans *Le Privé et le Public*, APD, t. 41, 1997, p.16. Pour lui : « *Le concept de souveraineté est un concept moderne, tout à fait étranger à la pensée politique et juridique ancienne. Il est apparu à l'époque médiévale, avec la revendication de la plenitudo potestatis par les républiques citadines ; puis s'est affirmé avec les constructions théoriques élaborées à l'occasion du problème de l'indépendance du Royaume de France, face à l'Empire, à l'Eglise, aux pouvoirs fédéraux* » (p.16).

¹²⁴ Marcilio-Toscano FRANCA-FILHO, « Westphalia : A paradigm ? A dialogue between Law, Art and Philosophy of science », *The German Law Journal*, 2007, P. 967.

¹²⁵ Lire Peter HAGGENMACHER, « L'État souverain comme sujet de du droit international, de Vittoria à Vattel », *Droits*, 1992, n° 16, P.11.

les enjeux étaient à la fois politiques et religieux. Par les Traités de Westphalie qui sanctionnent la guerre des Trente ans, il y a rupture de l'équilibre politique préexistant entre entités et autorités différentes, et émergence de nouveaux équilibres entre États souverains qui s'affirment dorénavant comme uniques titulaires du pouvoir politique et de la compétence internationale¹²⁶. Dans cette perspective, la Paix de Westphalie peut à juste titre être considérée comme la formalité de légalisation de la naissance de l'État moderne, et donc de l'ignorance d'autres formes concurrentes d'organisations. Dès cet instant, l'État s'arroge le monopole de l'action extérieure en s'opposant *ab initio* aux « prétentions universalistes de la papauté et de l'Empire »¹²⁷. Olivier Beaud¹²⁸ n'hésitera pas à établir une analogie entre Dieu et l'État afin de traduire la consistance et l'étendue du pouvoir de ce dernier vis-à-vis des citoyens, et surtout de tous les autres modèles d'organisations sociales. E. Kant au préalable reconnaissait que « *la puissance de l'État est divine en son essence* »¹²⁹. Par cette « divinisation » et cette « totalitarisation » de l'État, les organisations internationales n'ont pas de place en fait. Car la Paix de Westphalie a juste abouti à un « *système international horizontal* »¹³⁰, mettant en relation des entités exclusivement d'égale valeur juridique. C'est certainement de cette idée d'égalité juridique impulsée depuis 1648 que se sont inspirées toutes les législations internationales pour rappeler le principe de l'égalité souveraine des États.

De nos jours en effet, malgré les avancées notables des processus d'intégration régionale, l'État continue de garder sa totalité. Jean-Denis Mouton relève avec pertinence dans le cas de l'Europe que « *malgré les démembrements poussés de certains États membres de la communauté, [...] la Cour de Justice des Communautés européennes considère l'État membre comme continuant à former un tout* »¹³¹. Visiblement, il s'agit d'un « tout » qui ne se partage pas, qui ne désintègre pas puisque « *le pouvoir dans [et de] l'État est un pouvoir indivisible* »¹³².

En fin de compte, l'horizontalité internationale issue du droit de Westphalie évacue la possibilité de partage de l'autorité souveraine entre l'État et toute autre entité,

¹²⁶ Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, t. 2, l'État, Paris, 1980, 3^e édition, p. 217.

¹²⁷ Antonio TRUYOL Y SERRA, « Souveraineté », dans *Vocabulaire juridique fondamental du droit*, APD, t. 35, 1990, p. 316.

¹²⁸ Olivier BEAUD, « La souveraineté dans la 'contribution à la théorie générale de l'État' de Carré de Malberg », *RDP*, 1994, pp. 1253-1301.

¹²⁹ Cité par Léon DUGUIT, « Jean-Jacques Rousseau, Kant et Hegel », *RDP*, t.35, 1918, p. 202.

¹³⁰ Joseph KRULIC, « La revendication de la souveraineté », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, P. 21.

¹³¹ Jean-Denis MOUTON, « La notion d'État et le droit international », *Droits*, 1992, p. 54.

¹³² *Idem*, p. 57.

les organisations internationales comprises. Elle confère plutôt la totalité des responsabilités à l'État. En cela, chaque État « *possède désormais l'exclusivité et la généralité des compétences à l'intérieur de son propre territoire, dans les mêmes conditions que tous les autres États* »¹³³.

2. Le rôle historique de l'État dans la protection de l'humanité comme élément explicatif du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté

Le rôle déterminant joué par les structures étatiques dans l'histoire pour sauvegarder l'intégrité de la personne humaine peut être défendue comme une autre raison justifiant l'exclusion des organisations internationales du domaine de la souveraineté. Ce rôle peut être décliné en deux variantes : une variante humanitaire et une variante civilisatrice.

En effet, sous le label de l'humanitaire, les puissances européennes au XIXe siècle se sont montrées très favorables à la dignité humaine ; et donc finalement aux droits de l'homme. Curieusement, ces puissances « boudaient » systématiquement l'idée d'une organisation ou d'une alliance qui dût agir en leur nom. Elles faisaient une priorité à des actions menées directement par les États. De cela, se dégage le constat que « *les interventions humanitaires au XIXe siècle ne peuvent être comprises qu'en mettant au centre de l'analyse l'État et la conception européenne de celui-ci, l'État étant le principal acteur de cette pratique* »¹³⁴. Les puissances européennes liaient fondamentalement leurs actions dites humanitaires à leurs intérêts nationaux. Ces intérêts variant d'un État à un autre, d'une situation à une autre. Ainsi, la pratique du multilatéralisme se limitait essentiellement à des formes de coopération organique, matérialisée par des bureaux internationaux constitués par des représentants des administrations nationales et chargés de services publics internationaux. Toute véritable constitution d'un modèle d'organisation internationale échouait sur des rivalités fondées elles-mêmes sur la protection de la souveraineté. Dans ce sens, si on peut légitimement mentionner l'intervention de la Sainte Alliance en 1815¹³⁵ pour restaurer un Souverain légitime

¹³³ Pierre Marie DUPUY, « L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 297, 2002, p. 47.

¹³⁴ Davide RODOGNO, *op. cit.*

¹³⁵ P. H. WINFIELD, « The history of intervention in international law », *British Yearbook of international Law*, vol.3, 1922-1923, p. 130-149.

comme constituant la toute première forme d'intervention d'une organisation internationale dans le domaine de la souveraineté, il faut très vite en relativiser la portée. A la vérité, cette intervention fut rapidement condamnée et « *son principe fut abandonné en 1822 suite au refus de la Grande-Bretagne d'adhérer à la Sainte Alliance* »¹³⁶. Tout au contraire, les puissances constituant la Sainte Alliance durent remplacer le principe d'intervention par celui de non-intervention, seul à même de garantir une stabilité certaine à l'ordre international postnapoléonien¹³⁷.

Pour ce qui est du rôle civilisateur de ces puissances, il a été déterminant en matière d'interventions dans le domaine de la souveraineté. La plupart des puissances ont en effet qualifié de « mission civilisatrice » le fait pour l'Europe d'intervenir sous la forme de la colonisation. Malheureusement, on peut voir dans la *Déclaration des puissances sur l'abolition de la traite des nègres du 08 février 1815* faite pendant le congrès de Vienne, une affirmation de l'illicéité de s'immiscer dans le domaine de la souveraineté¹³⁸.

Étant donné la difficulté à répertorier des cas multiples d'interventions sous des aspects multilatéraux, on peut conforter notre argumentation par ces quelques exemples d'interventions des puissances européennes, lesquelles traduisent l'expression forte des souverainetés dans l'histoire. Ces interventions expriment le souci constant des États d'éliminer toute autre forme d'organisation pouvant remettre en cause leur privilège de souveraineté et d'affirmer celle-ci même par des moyens de contrainte. On peut relever notamment l'intervention au Péloponnèse (1827-1833), l'intervention au Mont-Liban (1860-1861), les interventions dans l'île de Crète (1866-1868 et 1896-1900). Dans toutes ces interventions, l'un des objectifs majeurs étaient de limiter l'extension de l'Empire ottoman et de contribuer à l'autonomie des États en faveur desquels ces puissances intervenaient. Dans tous les cas de figure, le principe de souveraineté finissaient par être rétabli car l'on parvenait toujours à conclure des accords entre les protagonistes¹³⁹. Dans une telle configuration, on peut affirmer que la recherche du consentement¹⁴⁰ de l'État

¹³⁶ Bruno ARCIDIACONO, « Les projets de réorganisation du système international au XIXe siècle (1871-1914) », *Relations internationales*, n°123, 2005, p. 11-24.

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ Martha FINNEMORE, *The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca, Cornell University Press, 2003, p. 21-22, citée par Davide RODOGNO, *op cit.*

¹³⁹ Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre*, deuxième édition, Paris, A. Pedone, 2014, p. 408.

¹⁴⁰ Robert KOLB, « Notes on humanitarian intervention », *IRRC*, vol. 85, n° 849, March 2003, p. 120-121. Dans son analyse, l'auteur parle d'« *intervention par invitation* » pour expliquer le consentement requis de l'État-cible.

cible élimine l'idée d'immixtion dans le domaine de la souveraineté. Mais, elle n'implique pas *a fortiori* l'adhésion de ce dernier à une civilisation universelle.

B. Le refus systématique d'une idée de civilisation universelle comme indice d'une réprobation des organisations internationales du champ de la souveraineté

Le triomphe de l'État sur la Monarchie universelle traduit à l'époque le peu d'égard que l'on accordait à des constructions dont la vocation était de systématiser ou uniformiser la vie internationale. Étant donné que l'objet d'une organisation internationale ou toute autre construction multilatérale est d'uniformiser un code de conduite pour ses États membres¹⁴¹, les puissances européennes au XIXe semblent avoir donné la préférence à l'option nationale au détriment des cercles multilatéraux. L'idée centrale est de ne point soumettre la souveraineté à la compétence de ces espaces multilatéraux. Il devient alors utile de lier l'exclusion des organisations internationales du champ de la souveraineté à ce qu'il y avait de civilisation pour ces puissances. Leur refus d'agréer une civilisation qui les uniraient toutes permet de comprendre alors leur réticence à formaliser les structures supra-étatiques. Le refus d'une civilisation universelle procédait alors de deux éléments au moins : l'un d'ordre normatif, c'est l'absence d'une réglementation internationale partagée par tous (1) et l'autre d'ordre politique, c'est l'échec des tentatives de constructions multilatérales (2).

1. L'absence d'une réglementation internationale communément partagée

L'exclusion des organisations internationales du champ de la souveraineté s'appuie aussi sur le fait que par le passé, le droit ne parvint pas à régler soigneusement la vie internationale, notamment en ce qui concerne les modalités des relations entre les organisations internationales et le principe de souveraineté (c'est-à-dire les États). Dans ce domaine en fait, on peut dire que l'évolution majeure commence à se faire avec la création de la SDN pendant l'entre-deux-guerres¹⁴². Mais avant cette période, les premières tentatives réelles de coopération internationale sont simplement

¹⁴¹ Marie-Claude SMOUTS et al., *Dictionnaire des Relations internationales*, Paris, Dalloz, 2006, p. 356. Lire aussi utilement Philippe-Moreau DEFARGES, « Le multilatéralisme et la fin de l'histoire », *Politique Étrangère*, Automne 2004.

¹⁴² Robert FRANCK (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012, p. 257.

apparues dans des domaines technique et administratif¹⁴³. Ce n'est qu'avec les conséquences de la première guerre mondiale que l'humanité se résout à accorder une place importante aux organisations internationales dans leurs perspectives de coordination des activités sécuritaires relevant jusque-là de la stricte compétence des États. On a pu parler d'ailleurs de « *nouvel élan dans les motivations des États de se regrouper au sein des organisations internationales* »¹⁴⁴.

Ce point rétrospectif nous permet de tirer deux leçons au moins qui, toutes les deux, aboutissent à la conclusion que le domaine de la souveraineté échappait aux organisations internationales du fait d'un défaut de réglementation internationale unanimement partagée. La première leçon est que jusqu'à la fin du moyen-âge, les États étaient les acteurs exclusifs de la vie internationale et la seconde est que, même les premiers cercles de coopération multilatérale apparus au début du XIXe siècle traitent essentiellement des questions périphériques au domaine de la souveraineté et impactent peu la vie interne des États. La plupart de ces organisations internationales, dites de première génération, sont en réalité des organisations essentiellement de coopération, édictant des normes dont l'applicabilité dépend du consentement des États membres¹⁴⁵.

Dans une perspective essentiellement juridique, on peut dire que l'organisation internationale, bien que formalisée en 1815 et développée avec la création de la SDN, est restée « mal aimée » dans son rapport avec la souveraineté. Même si ses actes constitutifs revendiquaient une certaine compétence, le juge international ne lui reconnaîtra sa personnalité juridique que le 11 avril 1949 dans son avis consultatif portant sur la réparation du dommage subi au service des Nations Unies à la suite de l'assassinat du Comte Bernadotte¹⁴⁶.

2. L'échec des tentatives de constructions multilatérales

L'histoire des rapports entre la souveraineté des États et les cercles multilatéraux nous renseigne profondément sur la réticence des États à se soumettre à une civilisation

¹⁴³ Voir Benjamin MULAMBA MBUYI, *Droit des organisations internationales*, Paris, l'Harmattan, 2012, p. 19.

¹⁴⁴ Mwayila TSIYEMBE, *Organisations internationale. Théorie générale et étude de cas*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 11. Voir aussi Benjamin MULAMBA MBUYI, *op. cit.*, p. 20.

¹⁴⁵ Mwayila TSIYEMBE, *op. cit.* p. 13.

¹⁴⁶ Avis consultatif de la CIJ du 11 avril 1949 concernant l'Affaire des Réparations du dommage subi au service des Nations Unies à la suite de l'assassinat du Comte BERNADOTTE, diplomate suédois, envoyé spécial de l'ONU et médiateur en Palestine pour régler le conflit israélo-arabe de 1948.

d'ambition universaliste. Celle-ci était fondamentalement rattachée à l'idée d'Empire, et a été très vite combattue par les puissances européennes d'alors. En fait, on peut constater que bien avant l'avènement de la SDN, et plus tard de l'ONU, il n'existait véritablement pas d'organisation politique regroupant sinon la totalité, du moins la grande majorité des États pris dans leurs compétences souveraines. Au contraire, le parcours du multilatéralisme politique au XIXe siècle est traversé par plusieurs cas d'échecs dans les tentatives de formation des organisations internationales durables¹⁴⁷. Très souvent, les puissances européennes se retrouvaient autour de traités ou pactes, conclus de manière ponctuelle en fonction d'une situation de crise politique donnée. La plupart de temps d'ailleurs, ces puissances agissaient en toute solitude, ou parfois au nom du reste des puissances. Même quand une action collective venait à être décidée, la part de l'individualisme l'emportait sur le jeu d'ensemble à l'intérieur même de la collectivité. Cet état de fait provenait de ce que le multilatéralisme semblait incompatible avec la sauvegarde de la souveraineté, chère aux dirigeants. L'immixtion dans ce qui relevait de la souveraineté requérait la défense d'intérêts nationaux ; notion intimement rattaché aux États. Dans cette perspective, seuls les États sont en mesure de prétendre à des intérêts de cette nature, dans une posture de compétition et de concurrence.

A titre illustratif, l'intervention des puissances européennes (France, Angleterre, Autriche, Russie, Prusse, Italie) contre l'Empire ottoman, tout au long du XIXe siècle se faisaient exclusivement sur la base de traités ponctuels sans réelle garantie de pérennité. Katia BOUSTANY constate d'ailleurs que « *les interventions (...) entreprises au XIXe siècle et au début du XXe s'appuyaient sur la seule concertation entre les puissances européennes* »¹⁴⁸. En clair, aucun consensus durable, et à même de porter l'action collective de l'ensemble des États vis-à-vis d'un membre qui se retrouverait dans une situation d'illégalité internationale, n'était possible. D'ailleurs, on notera dans la foulée « l'implosion » de la Sainte Alliance en 1822, suite au refus catégorique de la Grande Bretagne d'y adhérer¹⁴⁹.

Plus encore, au XXe siècle, malgré de multiples évolutions notées dans le sens de la flexibilisation de la souveraineté au profit d'un élan multilatéral assez entretenu, il faut

¹⁴⁷ Kahler MILES, « Multilateralism with large and small numbers », *International Organization*, 46, n° 3, 1992, p.681.

¹⁴⁸ Katia BOUSTANY, « Intervention humanitaire et intervention d'humanité : Évolution ou mutation en droit international ? », *Revue Québécoise de droit international*, vol 8, n° 1, 1993-94, p. 103.

¹⁴⁹ Georges SCALLE, *Précis de droit des Gens*, Deuxième Partie, Librairie du Recueil Sirey, 1934, cité par Katia BOUSTANY, *op. cit.* p. 109. Lire aussi cette dernière auteure, pp. 107 et suiv.

relever l'emprise des perspectives « impérialistes » et souverainistes qui caractérisent encore l'idée d'un multilatéralisme complet. La SDN, première organisation « parfaite » à caractère politique, est traductrice d'un « *multilatéralisme bancal qui ne comprenait pas toutes les grandes puissances* »¹⁵⁰. Il s'agissait simplement de la matérialisation de la vision wilsonnienne des relations internationales, telle que déclinée dans son message du 8 janvier 1918 au Congrès américain. Les quatorze points de ce message sont fondateurs d'une SDN¹⁵¹ dont le déséquilibre positionnel des États plombera rapidement l'efficacité et aboutira à son échec et son remplacement en 1945 par les Nations Unies.

Paragraphe 2 : les fondements politico-philosophiques de cette exclusion des organisations internationales du champ de la souveraineté

Dans la logique d'une restitution assez fournie des différents fondements du principe de l'exclusion des organisations internationales du champ de la souveraineté, il serait scientifiquement insuffisant de limiter l'analyse aux seules sources juridiques et historiques. La problématique même de notre recherche est d'une forte pesanteur diplomatique qu'il apparaît opportun de faire un état des sources politiques et philosophiques. D'un côté, on ne saurait ignorer le fait que les organisations internationales furent historiquement victimes d'une crise de reconnaissance de leurs compétences dans le domaine de la souveraineté. De l'autre, l'histoire politique de l'humanité est largement tributaire d'un foisonnement d'influences philosophiques plurielles. Ces apports de la philosophie ont fondamentalement influencé les prismes d'aménagement des rapports entre le principe de souveraineté et les actions des organisations internationales. Par ailleurs, même la codification croissante des règles de la gouvernance mondiale résulte bien souvent de débats à connotation philosophique. C'est dire combien les logiques politiques et les convictions philosophiques ont contribué à maintenir l'écart entre les organisations internationales et le principe de souveraineté. Pour le vérifier, il convient de s'intéresser respectivement aux fondements philosophiques (A) préalablement à l'analyse du fondement politique, la souveraineté (B).

¹⁵⁰ Alexandra NOVOSSELOFF, « L'essor du multilatéralisme : Principes, Institutions et Actions communes », *op. cit*

¹⁵¹ Voir en Annexe les quatorze points du message du Président Wilson du 8 janvier 1918 au Congrès américain.

A. L'apport de la doctrine philosophique dans l'élaboration du principe d'exclusion des organisations internationales du champ de la souveraineté

En général, l'importance des travaux philosophiques dans le développement des aménagements politiques et institutionnels est consubstantielle à toute société humaine depuis la Grèce Antique. Un passage important de cette considération est marqué par ce qu'on a appelé « *siècle des Lumières* »¹⁵² dont les effets seront d'un apport déterminant dans les mutations sociales et culturelles de l'humanité au XVIIIe siècle. Sur le plan politique, la souveraineté n'échappera pas à cette mouvance car l'idée philosophique de la scène internationale est une idée qui fait une part belle au prisme statocentré de l'analyse, et exclut dès lors, précocement, les organisations internationales du domaine de la souveraineté (1). Plus encore, la doctrine philosophique dominante accorde une forte énergie à l'apologie du souverainisme absolu des sociétés politiques (2).

1. La posture statocentrée de la doctrine philosophique

Dans les rapports entre les organisations internationales et les États, la doctrine philosophique semble avoir marqué sa préférence pour l'exclusion des premières du domaine de la souveraineté propre au second. La plupart des auteurs en philosophie politique analysent la scène internationale sous l'angle de morcellements étatiques, et parfois, ils vont jusqu'à nier l'utilité sociale des organisations internationales. Cette tradition du statocentrisme chez les philosophes est en réalité une traduction négative de l'idée que toute autre organisation en dehors de l'État est à la fois malveillante et imparfaite. Seul l'État a la pureté d'action du fait de sa souveraineté. Dans toute entreprise concernant l'humanité, l'État est, pour ces philosophes, l'*alpha* et l'*oméga*, voire le '*Jupiter*' (père du droit, celui dont tout procède) dans la déclinaison des aménagements sociétaux. Ce statocentrisme se confond avec l'absolutisme du pouvoir politique dans la Cité. C'est dans ce sens que Thomas Hobbes défend dans son *Léviathan* « *l'idée d'une société humaine accaparée par les États, même si ceux-ci sont en permanence dans un état de guerre les uns par rapport aux autres, toute paix éventuelle ne pouvant être qu'une trêve* »¹⁵³. Pour Hobbes, l'État est le résultat d'un « *passage de la*

¹⁵² D'après le *Dictionnaire Universel*, Hachette, de l'Agence Universitaire de la Francophonie, 5^e édition, 2008, p. 743, le siècle des Lumières est l'autre appellation du XVIIIe siècle, entre 1715 et 1789, essentiellement marqué par le développement de la science et de la technique, ainsi que la Raison par opposition au fanatisme.

¹⁵³ Frank LESSAY, *Souveraineté et Légitimité chez Hobbes*, PUF, Paris, 1988, p. 77.

naturalité à l'humanité » par un processus de culture et d'éducation¹⁵⁴. Ainsi n'est-il pas fondé de croire qu'une autre forme d'organisation sociale puisse aussi légitimement assumer une fonction que l'État assure déjà avec efficacité et pour laquelle il n'a besoin ni de concurrence, ni de secours.

L'actualité politique internationale semble toujours rythmée par ce type de convictions. Plusieurs exemples en attestent d'ailleurs la pertinence, malgré les développements actuels du multilatéralisme¹⁵⁵. En dehors de Hobbes, d'autres auteurs ont largement relayé cette doctrine du statocentrisme. Les plus classiques sont Montesquieu, Rousseau, Locke et Webber. Des auteurs contemporains comme Lucien JAUME, en faisant référence à Hobbes, renouvelle, sous une forme interrogative, l'apologie d'une édification de l'État comme totalité absolument unifiée aux attributs indivisibles. En partant du constat que la République « *n'est qu'un homme artificiel* »¹⁵⁶, il finit par identifier l'État à la collectivité du peuple, peuple qui trouve dans l'État son bonheur, comme nulle part ailleurs. Pour Hobbes comme pour Jaume, dans l'État, « *l'Homme est un dieu pour l'homme* »¹⁵⁷. Webber emprunte le même chemin en revendiquant au profit de l'État le « monopole de violence légitime ». L'État étant « contre nature », se réalise par un contrat social et est doté de vertus de la perfection tout comme il détient la clé du bonheur du peuple. Pour Hegel par ailleurs, l'État est le seul cadre d'épanouissement des individus. L'individu « *n'a d'objectivité, de vérité et de moralité que s'il est un membre de l'État* »¹⁵⁸. Logiquement, avec ces multiples attributs de la perfection, rien d'autre ne devrait perturber l'État dans la jouissance des prérogatives attachées à cette posture de centralité.

En fin de compte, l'État pour ces philosophes reste un véritable « monstre froid » auquel rien ne devrait toucher car c'est lui le seul à nous éviter la guerre. Surtout que cette « *volonté d'éviter l'état de guerre est l'une des raisons principales pour lesquelles les*

¹⁵⁴ Thomas HOBBS, *Penser entre deux mondes*, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 1981, p. 84.

¹⁵⁵ A ce sujet, des auteurs comme Alexandra NOVOSSELOFF (*op. cit.* p. 305) et Philippe-Moreau DEFARGES (*op. cit.*) analysent subtilement la remise en cause pratique du multilatéralisme aujourd'hui. Leurs arguments semblent se vérifier avec l'actualité politique internationale qui oppose aux vertus du multilatéralisme une vision très réaliste des relations internationales, une vision pragmatique et opportuniste de ces relations. On note la récurrence des sécessionnismes étatiques (Soudan, Érythrée, Maroc et la République Arabe Saharaïe, etc.), des séparatismes contenus (l'ETA en Espagne, la Casamance au Sénégal, ...).

¹⁵⁶ Lucien JAUME, *Hobbes et l'État représentatif moderne*, PUF, Première édition, Paris, 1986, p. 17.

¹⁵⁷ *Lettre dédicatoire de De Cive*, réédition avec une introduction de R. Polin, Paris, Sirey, 1981, p. 53. Cité par Lucien JAUME, *op. cit.* p. 24.

¹⁵⁸ Lucien JAUME, *op. cit.*, p. 131.

hommes ont quitté l'état de nature et se sont mis en société »¹⁵⁹. Il n'est donc « d'autre sujet de droit que l'État »¹⁶⁰.

2. L'emprise d'une idéologie apologique du souverainisme absolu

Cette emprise est logiquement la conséquence de la vision statocentrée de la société internationale. Pour accomplir les missions qui lui sont exclusives, l'État doit être bénéficiaire d'une autorité absolue qui s'exprime en termes de souveraineté. Pour la plupart des philosophes, l'absolutisme doit être la caractéristique principale de cette souveraineté car, « en toute République, la souveraineté doit nécessairement être absolue »¹⁶¹.

D'abord, il faut noter que les auteurs qui se sont intéressés à la théorisation de l'État ont brillé par la clarté de leur langage, lequel trahissait en fait l'idée qu'ils se faisaient de l'autorité étatique. On peut sans exhaustivité, citer Machiavel avec son *Prince* ou Hobbes avec son *Léviathan*. Il en est de même des monographies telles que le « monopole de violence légitime » (Webber), le « monstre froid » (Machiavel) qui toutes, ont été utilisées pour traduire la vision qu'ils se faisaient de l'État. Tous ces titres et expressions sont d'un contenu assez consistant qu'ils consacrent une sorte d'absolutisme suivant lequel l'État devrait se comporter. Cette idolâtrie de l'absolutisme a d'ailleurs contraint certains comme Leipzig à tancer *le Léviathan* en affirmant que « *le Léviathan est un ouvrage monstrueux comme le titre lui-même l'indique* »¹⁶².

Ensuite, l'absolutisme s'est exprimé dans le rapport entre l'autorité et les individus. Ces derniers sont dans une relation asymétrique et doivent regarder l'autorité à partir du bas, l'autorité, elle, étant en haut. Dans une telle « *politique absolutiste, [on] ne reconnaît à l'individu d'autres droits que ceux que le pouvoir civil lui confère et lui constitue par sa volonté* »¹⁶³. Cet attachement à l'absolutisme a décidé Hobbes à

¹⁵⁹ John LOCKE, *Traité du gouvernement civil*, Flammarion, Paris, 1984, (traduction de D. MAZEL), p. 185.

¹⁶⁰ Lucien JAUME, *op. cit.* p. 139. Sur la même question, lire Thomas HOBBS, *Le Léviathan*, p. 131 où il dit : « en toute République, la souveraineté doit nécessairement être absolue ».

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² Cité par Lucien JAUME, *op. cit.* p. 17.

¹⁶³ Paul JANET, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 4^e édition, Félix Alcan, 1913, p. XCI-XCII.

considérer la monarchie absolue héréditaire comme la meilleure forme d'État¹⁶⁴. Ce qui lui a valu le qualificatif de « *théoricien du despotisme* »¹⁶⁵, qui dans *DE CIVE* (1646) élabore avec pertinence une théorie pour légitimer « *la nécessité du despotisme sans limite et de l'obéissance sans conditions* »¹⁶⁶

En outre, l'absolutisme qui anime les philosophes se traduit à travers l'étendue des pouvoirs du souverain. Ce dernier « *peut à coup sûr agir tyranniquement au mépris du droit et de la morale* »¹⁶⁷. Seule sa raison lui fera découvrir les dangers d'une telle conduite. Par là, ses pouvoirs doivent rester inentamés. Preuve de ce qu'aucune place ne saurait être laissée aux organisations internationales et autres formes d'acteurs multilatéraux dans ce qui est réservé à la souveraineté. Finalement, dans une telle conceptualisation, « *le pouvoir de l'État semble être parvenu à son entière liberté de mouvement* »¹⁶⁸.

Manifestement, ces auteurs voulurent « *confier l'État à un gardien qui veillât de jour comme de nuit, c'est-à-dire à une autorité aussi forte que possible* »¹⁶⁹; la souveraineté étant le fondement de son autorité politique.

B. Le fondement d'ordre politique : la souveraineté

La souveraineté, au sens politique de sa considération, est aussi un fondement de l'exclusion des organisations internationales du champ de ce qui relève des compétences étatiques. Étant une notion-clé du droit international, la souveraineté décrit le fait qu'un État possède le pouvoir suprême et qu'il n'a pas d'égal, ni de concurrent dans l'ordre interne et de supérieur dans l'ordre international. Elle est fondamentalement une exclusivité des États en droit et en relations internationales. Ainsi, dans la déclinaison des rapports entre les États et les organisations internationales auxquelles ils appartiennent, la souveraineté est l'élément politique qui facilite la distinction entre l'interne et l'externe. En cela, elle est l'élément de différenciation entre l'État et les organisations (1) et un

¹⁶⁴ Leo STRAUSS, *The political Philosophy of Hobbes, its Basis and its Genesis*, Oxford, Clarendon Press, 1936, p. 59 : « *At all stages in his development, Hobbes considered hereditary absolute monarchy as the best form of state* », écrit-il.

¹⁶⁵ Pierre MANENT, *Pensée de Rousseau*, Paris, Seuil, 1984, p. 68.

¹⁶⁶ Georges LACOUR-GAYET, *L'éducation politique de Louis XIV*, 1896, Paris, Hachette, p. 281.

¹⁶⁷ Lucien JAUME, *op. cit.* p.15.

¹⁶⁸ Friedrich MEINECKE, *L'idée de la raison d'État dans l'histoire des temps modernes*, Librairie Droz, 1973, p.195.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 196.

moyen de neutralisation des organisations internationales dans leur prétention à s’immiscer dans le domaine réservé à la souveraineté (2).

1. La souveraineté comme élément de différenciation entre les États et les organisations internationales

De par son origine, la notion de souveraineté dérive de « souverain », issu du latin *superanus, superus* qui signifient « supérieur »¹⁷⁰. C’est dans cette idée de « supériorité » que l’on peut déceler l’élément de différenciation entre l’État souverain et les organisations internationales. En fait, par cette souveraineté, l’État se singularise par rapport aux autres formes d’organisations, y compris celles internationales. D’une part, on a avec la souveraineté l’idée de prépondérance et de singularité des États. D’autre part, on a celle de la soumission des organisations internationales aux volontés des États qui les composent.

Dans le premier cas, on reste bien entendu dans le registre du statocentrisme international, en considérant l’État comme l’unité de référence en relations internationales. C’est cette seule unité de référence qui bénéficie des privilèges de la souveraineté de manière tout à fait exclusive. Jean Bodin considère d’ailleurs cette souveraineté de l’État comme la supériorité politique de son pouvoir dans les limites de son territoire. On comprend aisément que la logique, d’après Bodin, est de préciser « *les prérogatives qui doivent se trouver dans la possession du pouvoir politique pour qu’il ne doive pas reconnaître la présence sur le territoire d’un autre pouvoir surpassant ou égal à lui dans la force* »¹⁷¹. En réalité, c’est la souveraineté qui constitue le « *principe structurel [du] système juridique international actuel* »¹⁷². Ce système est à juste titre qualifié de système interétatique et donne une large considération à la souveraineté exprimée au bénéfice d’un territoire bien défini. Une telle option aboutit à une marginalisation tacite des organisations internationales dont le rôle ne peut être envisagé qu’à travers la volonté des États qui les constituent.

¹⁷⁰ Alain REY (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 1992, p. 2000

¹⁷¹ Marek S. KOROWICZ, *Organisations internationales et souveraineté des États membres*, Paris, 1961, p. 49.

¹⁷² Georges ABI-SAAB, « *La souveraineté permanente sur les ressources naturelles* », dans Mohammed BEDJAOUI (dir.), *Droit international, Bilan et perspectives (Manuel de droit international de l’UNESCO)*, t. II, Pedone, 1991, p. 640.

Dans le second cas, la souveraineté constitue l'élément-condition pour assurer la mise en place des organisations internationales. Les États jouissant de leur souveraineté, acceptent de concéder une partie de leur autorité à ces organisations, à charge pour celles-ci d'agir sans jamais porter atteinte à ce qui reste exclu de leur pouvoir (c'est-à-dire ce qui rentre dans la souveraineté des États). C'est en général le sens que l'on peut donner aux réserves émises par des États lors de la signature de traités et conventions, tout comme la possibilité qui leur est laissée de se retirer d'une organisation internationale ou de n'en faire pas partie tout simplement.

L'importance de la souveraineté fait que même si la société internationale est reconnue être « une société pluraliste », ce pluralisme est limité et ne se comprend qu'en référence aux États. « *Les autres collectivités politiques, internes ou internationales, ainsi que les individus se trouvent complètement voués à subir les caprices des États* ». Abi-Saab fait ce constat et reconnaît finalement que dans les relations internationales, « *tout est subjectif [...] et se ramène utilement à la volonté de l'État* »¹⁷³. Plus loin encore, on peut constater la force de la souveraineté par l'absence au niveau international d'un pouvoir législateur et exécutif décisif, capable de soumettre l'ensemble des États au respect des règles de droit posées. La scène internationale se retrouve ainsi être une « *collectivité proprement anarchique dont les sujets sont tous également souverains, ... ne reconnaissant comme supérieurs ni l'un d'entre eux, ni un être d'une autre nature qu'eux-mêmes* »¹⁷⁴. Dans cette situation, les organisations internationales se définissent différemment des États, car leur rôle dans la conception des normes internationales est décidément marginal, en ce sens que « *la source ultime de toutes les normes internationales se trouve dans la volonté des États* »¹⁷⁵. La conséquence est alors la neutralisation par l'État des prétentions des organisations internationales et leur marginalisation quand les intérêts souverains sont en cause.

¹⁷³ Georges ABI-SAAB, « Les sources du droit international : essai de déconstruction », *le Droit International dans un monde en mutation*, Fundacion de cultura Universitaria, 1994, p. 39.

¹⁷⁴ Jean COMBACAU, « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *Le système juridique*, APD, t. 1, 31, 1986, p. 98.

¹⁷⁵ Prosper WEIL, « *Le droit international en quête de son identité...* », *op. cit.* p. 224.

2. La souveraineté comme moyen de neutralisation et d'exclusion des organisations internationales

Par neutralisation et exclusion, nous entendons la capacité qu'a la souveraineté de pouvoir amoindrir considérablement, ou alors même empêcher ou anéantir totalement l'action des organisations internationales. En effet, si l'on part de l'hypothèse que seule la souveraineté donne le pouvoir aux États de fonder une organisation internationale et de lui établir un champ de compétence, il ne serait pas excessif de croire que cette souveraineté puisse, dans certains cas, agir contre la volonté de cette même organisation, si elle prétend s'interférer dans ce qui relève de la souveraineté de ses États membres. Cette éventualité est rendue possible à cause des caractéristiques propres de la souveraineté et de son autorité morale et symbolique.

En général, les rapports entre les organisations internationales et la souveraineté s'examinent souvent dans une optique d'opposition et de concurrence. L'avancée des unes est souvent considérée comme le recul de l'autre et vice versa. La théorie de la souveraineté se trouve alors au milieu de cette relation paradoxale entre l'État et les organisations internationales. A partir de là, s'il reste certain que tout le système international institutionnalisé s'est construit sur le principe de souveraineté des États, on peut constater que les caractères propres de cette souveraineté finissent, hélas, par annihiler bien des fois l'action des organisations internationales.

La première caractéristique importante ici pour illustrer cette vision est la territorialité de la souveraineté. Le fait qu'elle s'exprime de manière exclusive sur un territoire lui octroie le bénéfice de la prééminence et de la plénitude du pouvoir sur ce territoire. Vu sous cet angle, l'État est la seule organisation politique et territoriale légitimement admise à définir tout l'ordre des rapports sociaux dans un pays. Les organisations internationales n'y ont aucune place, n'ayant pas de territoire de souveraineté au sens physique du terme.

La seconde caractéristique quant à elle se décline en double aspect. C'est l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté. Elles se présentent d'abord comme les moyens d'unifier l'État dans ses différentes modalités d'aménagement, notamment pour ce qui est des États fédéraux. Elles posent aussi l'inadmissibilité d'une scission du « bloc État » au profit d'une entité quelconque. Ce « bloc État » est celui qui est le propriétaire de la souveraineté et doit en jouir en toute liberté. Il devient dès lors impensable et illogique de saucissonner l'expression de la souveraineté car sa dispersion entraîne vraisemblablement son inefficacité. Dans cette perspective, c'est plutôt l'État qui agit sur l'organisation car

« la création d'une organisation internationale n'est jamais un acte gratuit. [...] Elle est toujours due à la décision réfléchie d'un certain nombre de gouvernements, convaincus que l'organisation amenée à l'existence par leur volonté est le meilleur instrument dont ils peuvent disposer pour atteindre certains objectifs...qu'ils jugent désirables et inaccessibles (...) par les moyens de l'action individuelle »¹⁷⁶.

En fin de compte, il convient de suivre Alain Pellet pour qui les organisations internationales sont simplement des plateformes du « *dialogue des souverainetés* ». En cela, la coopération sert tout simplement à consolider les souverainetés dans le but de leur permettre de pouvoir gérer les choses d'intérêt commun¹⁷⁷. Malgré leur autonomie présumée¹⁷⁸, ces organisations demeurent enfermées dans une logique d'interétatisme dans leurs structures institutionnelles. Ces structures sont elles-mêmes, en général, animées par des organes soit pléniers, soit restreints, mais dans tous les cas dominés par l'emprise des États¹⁷⁹. En toute logique, il est difficile de voir des dirigeants d'États accorder plus d'importance à l'autorité des organisations internationales contre leurs propres États, où ils sont le plus certain de garder l'entière de leur autorité souveraine. Ainsi, notre analyse a permis jusqu'ici de répertorier les bases historiques et philosophiques de ce principe. Elles ne sauraient suffire à elles seules à fonder ce principe car d'autres repères méritent de retenir notre attention. Ces repères ressortissent du développement de la juridicisation de la scène internationale et du développement de la coopération multilatérale. C'est l'étude des divers fondements juridiques qui est ainsi amorcée.

Section 2 : Les repères juridiques de l'exclusion des organisations internationales du domaine de la souveraineté

Engager une analyse dans le but de répertorier les fondements juridiques du principe d'interdiction faite aux organisations internationales de s'immiscer dans les affaires relevant de la souveraineté, peut relever d'une gageure. C'est que dans ce domaine, les règles du droit international ont historiquement accordé assez peu

¹⁷⁶ Michel VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation », dans *Communauté Internationale, Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Pedone, 1974, p. 282.

¹⁷⁷ Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, *Les organisations Internationales*, op. cit., p. 33.

¹⁷⁸ René Jean DUPUY, *La communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, Economica, 1986, p. 72.

¹⁷⁹ Evelyne LAGRANGE, « La représentation institutionnelle dans l'ordre international : Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales », *Kluwer Law International*, 2002, p. 39.

d'importance à l'ampleur des organisations internationales dans le déroulement des relations internationales. Jusqu'à l'avènement de la SDN et de l'ONU, on faisait plus recours à ce que Emmanuel Decaux appelle « *les Directoires internationaux de fait* »¹⁸⁰. Par contre, pour ce qui est des États, « *le droit s'est efforcé depuis plus d'un siècle à les soumettre dans la paix comme dans la guerre à des règles de plus en plus nombreuses et contraignantes* »¹⁸¹. Ce n'est que de manière progressive, et parfois spontanée, que les rapports entre les organisations internationales et le principe de souveraineté ont connu une réglementation précise. La subtilité de cette réglementation traduit non seulement la marginalisation historique de ces organisations, mais aussi le caractère disparate des règles juridiques en la matière. Cette marginalisation est certainement la résultante de l'idée selon laquelle les organisations internationales sont de simples prolongements des États. En réalité, il n'existe pas pour elles un droit automatique à intervenir, mais seulement des opportunités, en fonction des situations. De ce point de vue, ni l'Assemblée générale de l'ONU, ni le Conseil de sécurité n'ont consacré jusqu'ici un quelconque « *droit d'ingérence* »¹⁸². Mais, une lecture attentive des instruments juridiques internationaux permet de fonder cette interdiction, soit sur les actes fondateurs de ces organisations, soit en référence à la doctrine juridique dominante et la jurisprudence internationale, soit alors en prenant pour point d'appui la charte des Nations Unies de 1945.

Dans notre analyse, il n'est pas question d'exclure l'une ou l'autre de ces sources. On a plutôt intérêt à en dérouler la pluralité afin de mieux en saisir le contenu. Ceci devrait se faire sans ressusciter le débat sur la valeur juridique de chacun de ces instruments. Étant donné que notre travail a pour organisations de référence la Francophonie et l'Union Africaine, on pourrait regrouper l'ensemble des fondements juridiques en deux catégories : les fondements juridiques de portée générale (**paragraphe 1**) et les fondements juridiques à caractère spécifique (**paragraphe 2**).

¹⁸⁰ Emmanuel DECAUX, *Droit international public*, 4^e édition, Paris, Dalloz, 2004, P.6. En constatant que ce type de directoire continue de meubler la scène internationale aujourd'hui et à influencer le cours des relations internationales, il cite en exemple la Conférence des « *trois grands de Yalta* » de 1945, le G8, le « *quatuor* » pour le Proche-Orient.

¹⁸¹ Gilbert GUILLAUME, *Les grandes crises internationales et le droit*, édition du Seuil, Paris, 1994, P.7.

¹⁸² Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force dans le droit international contemporain*, Paris, A. Pedone, 2008.

Paragraphe 1 : Les fondements juridiques de portée générale

Par fondements juridiques de portée générale, il faut entendre l'ensemble des normes et textes juridiques internationaux qui sont applicables à tous les sujets du droit international et qui aménagent les rapports entre ces sujets. Il peut s'agir des actes bilatéraux, multilatéraux, judiciaires ou de la doctrine majoritaire dont l'objet est d'alimenter le régime juridique global des rapports internationaux en tenant compte des spécificités de ces sujets. Si dans le passé il a existé des régimes particuliers (bilatéraux, multilatéraux, régionaux) d'aménagement des rapports entre les acteurs internationaux qui s'y engageaient, ces régimes se sont renforcés aujourd'hui avec l'émergence d'un régime universel¹⁸³ de coordination des rapports entre acteurs de la scène internationale. C'est ce régime qui est justement de portée générale, car soumettant l'ensemble des acteurs à un même code de vie internationale. Il se décline non seulement à travers la Charte des Nations Unies (A), mais aussi à travers d'autres repères juridiques dont la portée est tout aussi générale (B).

A. Les fondements découlant de la Charte des Nations unies

La charte de l'ONU de 1945 est la traduction de l'universalisation du régime juridique international. Elle fait du droit international « *le seul régulateur possible, le seul facteur d'équilibre pour respecter les souverainetés étatiques tout en dépassant les égoïsmes nationaux* »¹⁸⁴. Ses dispositions sont porteuses de sens dans la réglementation des rapports entre les États d'abord, et entre les États et les autres acteurs internationaux ou transnationaux. Si l'ensemble de ses principes découlent de celui de l'égalité souveraine des États, la charte n'évoque que de manière furtive et négative l'acteur 'organisation internationale' dont la considération n'est pas assez clarifiée. La charte a ainsi développé une philosophie d'exclusion de tout autre acteur international du domaine de la souveraineté. Cela transparait à la fois dans son préambule (1) et dans son dispositif (2).

1. Dans le préambule de la charte

Par définition, le préambule d'un texte juridique traduit la philosophie générale de l'institution dont celui-ci porte réglementation. Elle précise la représentation mentale et

¹⁸³ Il s'agit du régime issu de la charte des Nations Unies.

¹⁸⁴ Emmanuel DECAUX, *op. cit.* P. 8.

psychologique des acteurs qui entendent conjuguer leurs efforts dans un texte précis et rappelle l'orientation idéologique qu'ils entendent donner à l'institution concernée. Si dans le cadre de notre étude sa valeur juridique nous interpelle peu, il faut dire que le préambule de la Charte des Nations Unies est le siège d'une philosophie dont l'analyse permet de fonder le principe de l'interdiction faite aux organisations internationales de s'immiscer dans le domaine de la souveraineté.

En effet, en commençant par un « *Nous peuples des Nations Unies* », les rédacteurs de cette charte ont fondamentalement exprimé leur préférence pour la variante « *peuple*¹⁸⁵ » dont le point de rattachement est l'État et non l'organisation internationale. Car l'idée de 'peuple' va toujours de pair avec celle d'État et de souveraineté, et jamais avec celle d'organisation internationale. En filigrane, les « *peuples des Nations Unies* » sont en réalité les peuples des États membres des Nations Unies. Par ailleurs, l'appellation « *Nations Unies* » elle-même est traductrice de ce que l'idée de la « Nation » habitait considérablement les rédacteurs ; surtout que ce texte fut rédigée dans un contexte marqué par une confrontation idéologique¹⁸⁶ (entre libéraux et communistes¹⁸⁷) assez poussée et une (ré)affirmation des territorialités souveraines. Les organisations internationales n'étant pas les cadres d'expression des peuples, elles ne sauraient manifestement se prévaloir d'une autorité d'action dans le domaine de la souveraineté.

Cette exclusion est confirmée plus loin dans le préambule lorsque ces mêmes « *peuples des Nations Unies* » expriment leur résolution à « *proclamer [leur] foi dans l'égalité des nations, grandes et petites* ». La nation s'entendant historiquement sur le modèle de l'État, il n'est nullement question ici d'envisager un aménagement sous le prisme des organisations internationales. Surtout que les mêmes peuples sont appelés à pratiquer la « *tolérance* » en vivant « *l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage* », en unissant leurs « *forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales* ». Toutes ces dispositions sont le reflet d'un système de paix et sécurité internationales organisé suivant un modèle statocentré. En fait, le « *voisinage* » et le « *vivre en paix l'un avec*

¹⁸⁵ Il faut entendre la notion de peuple au sens juridique du terme : l'ensemble des citoyens d'un État. La notion est alors chargée de l'idée de fixation sur un territoire et de soumission à un gouvernement représentatif.

¹⁸⁶ Antonio CASSESE, *Le droit international dans un monde divisé*, Berger-Levrault, 1986. Dans cet ouvrage, l'auteur présente les limites des tentatives d'universalisation du droit en insistant sur sa contestation radicale au nom d'une idéologie révolutionnaire (cas des pays du tiers-monde ou des pays socialistes historiquement plus rapprochés de l'URSS).

¹⁸⁷ On peut à ce sujet relever la « *doctrine Brejnev* » de la souveraineté limitée qui allait en contradiction avec tous les principes de la charte des Nations Unies, notamment l'autodétermination des peuples et l'égalité souveraine des États.

l'autre » sont des références certaines aux principes du respect des frontières territoriales et de souveraineté. Toutes choses qui caractérisent fondamentalement l'État et non pas les organisations internationales.

Plus important encore, les peuples des Nations Unies doivent unir leurs efforts pour réaliser leurs desseins par « *l'intermédiaire [des] représentants de leurs gouvernements respectifs* ». L'idée de « gouvernement respectif » est la marque de l'autorité souveraine car les organisations internationales ne sont pas des appareils gouvernementaux, héritiers de territoires dont le bon voisinage serait envisageable. La territorialité dont il s'agit ici est logiquement une territorialité relativement aux États, et entendue au sens d'attribution et d'exercice de la souveraineté sur lesdits territoires car, en droit international, « *l'existence d'un territoire comme assise de la souveraineté est une évidence* »¹⁸⁸ et signifie son indépendance¹⁸⁹. La charte a d'ailleurs admis la validité de son contenu par le fait que les représentants des gouvernements sont munis de « *pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme* » ; langage diplomatique se référant à l'autorité souveraine.

En clair, le préambule de la charte véhicule non seulement une idéologie de libéralisme et de nationalisme, mais aussi une philosophie de statocentrisme international dans lequel la violation de la souveraineté par les organisations internationales est prohibée ; celles-ci dépendant des États dans leur fondement comme dans leur fonctionnement. Cette idéologie et cette philosophie se retrouvent renforcées dans le dispositif de la charte.

2. Dans le dispositif de la charte proprement dit

Le dispositif de la charte des Nations Unies exprime de manière beaucoup plus explicite le principe de l'interdiction faite aux organisations internationales de s'immiscer dans ce qui relève du domaine de la souveraineté.

En premier lieu, en s'identifiant elle-même comme un simple « *centre où s'harmonisent les efforts des nations vers [des] fins communes* » (extrait de l'article 1 de la Charte de l'ONU de 1945), le dispositif de cette charte suit exactement la logique

¹⁸⁸ E. DECAUX, *op. cit.* P. 105.

¹⁸⁹ Cf. M. Hubert dans son arbitrage du 4 avril 1928 entre les États-Unis et les Pays-Bas dans l'affaire de l'île de Palmas : « *la souveraineté dans les relations entre États signifie l'indépendance. L'indépendance relativement à une partie du globe est le droit d'y exercer, à l'exclusion de tout autre État, les fonctions étatiques* » (RSA, II, p. 281) cité par DECAUX, *Droit international public, idem.*

déclinée précédemment dans son préambule, en réaffirmant le principe des nationalités/territorialités. Ce qui tend à induire que les Nations Unies elles-mêmes avouaient leur inaptitude à assumer certaines fonctions dont le meilleur accomplissement devrait être dévolu au pouvoir de la souveraineté. D'où l'idée des « nations » dont la compréhension extensive s'entend des États ; et donc des souverainetés, et rappelle l'hypothèse des intérêts nationaux.

En plus, dans son article 2, la charte pose une série de principes dont le contenu est révélateur de la mise à l'écart automatique des organisations internationales du champ de la souveraineté. Le plus important de ces principes est certainement celui de « *l'égalité souveraine de ses membres* », c'est-à-dire des États. En réalité, une égalité étatique fondée sur la variable 'souveraineté' exclut de prime abord tous les autres acteurs internationaux du champ de celle-ci; cette dernière étant exclusive aux États et supposant protection fondamentale de l'intégrité des États vis-à-vis des autres acteurs.

En troisième lieu, l'article 2(3) précise que « *les membres de l'organisation règlent leurs différends (...) par des moyens pacifiques* » en s'abstenant de porter atteinte à « *l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État* » (art. 2.4). Une manière visiblement très habile de confirmer la sacralité du principe de souveraineté dont l'expression à l'échelle d'un territoire matérialise l'indépendance politique de l'État concerné. Suivant cette considération, la majorité des auteurs réalistes des relations internationales affirment le caractère marginal des organisations internationales. Celles-ci « *reflètent essentiellement la distribution de la puissance dans le monde [et sont] fondées sur le calcul intéressé des grandes puissances* »¹⁹⁰. Mais, c'est avec l'article 2.7 que cette interdiction est mieux clarifiée : « *aucune disposition de la charte (...) n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État* ». Par cette disposition, la charte procède inéluctablement à différencier le national de l'international ; bien que les matières relevant de l'un et de l'autre n'en n'ont pas été précisées. Par analogie, cette disposition ne saurait se limiter à la seule ONU, elle doit s'étendre à toutes les autres organisations internationales, indépendamment de leur taille et de leur objet. La Francophonie et l'Union Africaine tombent dès lors sous le coup de ce principe.

¹⁹⁰ John MEARSHEIMER, « The false Promise of International Institutions », *International Security*, 19 (3), 1994-95, P.7.

Même quand la charte en son chapitre VII aménage une logique d'action pour le Conseil de sécurité en lui attribuant certains pouvoirs en cas de « *menace contre la paix, de rupture de paix et d'acte d'agression* », cette même charte se ressaisit et invite les parties (les États) à un différend à devoir « *rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage [...] ou par des moyens pacifiques de leur choix* » (art.33.1). Visiblement, la liberté de choix qui est reconnue aux États est le signe d'un certain respect dû à leur souveraineté, dont ils sont seuls capables de défendre les intérêts. Cette disposition met surtout en valeur l'hypothèse de la sécurité coopérative¹⁹¹ défendue par certains auteurs et réitère toujours la position centrale des États en ce qui concerne la défense de leurs compétences souveraines. Même dans l'hypothèse de la nécessité, le Conseil de sécurité reste contenu dans un rôle marginal car il se limite à « *inviter les parties à régler leurs différends par de tels moyens* » (article 33.2). Forte de cette urgente nécessité de protéger le principe de souveraineté contre une immixtion éventuelle des organisations internationales, la charte, dans son article 51, établit une limite fondamentale à la portée de ses dispositions, lesquelles sont prohibées de « *porter atteinte au droit naturel de légitime défense* » que peuvent mobiliser ses membres en cas d'agression armée.

Au regard de tous ces éléments, il convient de se raviser sur cette évidence que le domaine de la souveraineté est fondamentalement interdit d'immixtion pour les organisations internationales ; évidence qui est par ailleurs réaffirmée par plusieurs autres repères juridiques de portée générale eux aussi.

B. Les autres repères juridiques de portée générale de cette interdiction

Après analyse du contenu de la charte des Nations Unies tant dans son préambule que dans son dispositif, le principe de l'exclusion des organisations internationales du champ de la souveraineté est subtilement rappelé par d'autres instruments juridiques dont la valeur est aujourd'hui universellement reconnue. C'est qu'en réalité, la charte des Nations Unies n'a pas été très précise dans son élaboration, et, on observe aussi des considérations

¹⁹¹ Robert JERVIS, « Cooperation Under The Security Dilemma », *World Politics*, n° 20, 1978. L'auteur, de philosophie réaliste pourtant, emploie cette expression pour désigner les possibilités de coopération entre les États dans le domaine de la sécurité. Cette coopération peut être gérée dans un cadre bilatéral ou multilatéral.

contradictoires sur ce principe, notamment pour ce qui est de son étendue¹⁹². Raison pour laquelle sa théorisation formelle a été accentuée et renforcée par le juge international et par la doctrine reconnue de manière consensuelle.

Dans le cadre de cette partie, nous pouvons présenter ces autres fondements de ce principe en deux sous-groupes ; l'un traitant de la jurisprudence internationale (1) et l'autre de la doctrine édictée par la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États, CIISE (2).

1. La position de la jurisprudence internationale

La jurisprudence internationale a considérablement contribué à clarifier le sort à réserver aux organisations internationales dans leur rapport avec le principe de la souveraineté des États.

En effet, la Cour Internationale de Justice (CIJ) a, plus d'une fois, été interpellée sur cette question et sa position est restée constante en la matière : la souveraineté étant un élément fondamental en Droit International, il n'est pas permis qu'on y porte atteinte pour quelque raison que ce soit. Elle se situe alors dans la continuité de la philosophie de la Charte des Nations Unies.

En réalité, c'est en se prononçant sur la question de l' « *intervention d'humanité*¹⁹³ » posée par l'Affaire du Détroit de Corfou¹⁹⁴ que la CIJ a eu l'opportunité de préciser sa position. En se fondant justement sur les principes édictés par la Charte des Nations Unies, le juge international établit que « *le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé par la Cour que comme la manifestation d'une politique de force politique qui,*

¹⁹² Castern STAHN, « Responsibility to protect: Political Rethoric or Emerging Legal Norm ? », *American Journal of International Law*, vol.101, Janvier 2007, Pp. 99-120. En rapport avec la Responsabilité de protéger, Stahn démontre que le principe de souveraineté souffre des divergences d'interprétation, interprétations qui varient selon qu'il s'agit de la CIISE, du Secrétaire général de l'ONU, du Document final du sommet mondial de 2005 ou du rapport du Panel de Haut niveau de l'ONU sur les menaces, défis et Changement (2004). Il conclut en affirmant: «*The notion became popular because it could be used by different bodies to promote different goals* » (p. 118).

¹⁹³ Encore appelée « *Principe de l'intervention d'humanité* », cette expression a été utilisée tout au long du XIXe siècle pour légitimer l'idée selon laquelle l'utilisation de la force armée par des tiers serait susceptible de soulager des populations menacées à l'intérieur même de leur État. Mais en réalité, ce principe, tout comme celui de la protection des minorités religieuses et ethniques, remonte à l'époque byzantine du VIe au XIe siècle. C'est elle qui s'est muée de nos jours en interventions humanitaires. Cf. Baron Michel DE TAUBE, « L'apport de Byzance au développement du droit international occidental », *RCADI*, 1939, Tome I, p. 305.

¹⁹⁴ Cour Internationale de Justice, *Affaire du Détroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, Recueil, 438.

*dans le passé, a donné lieu à des abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences (...) de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. [...] Le respect de la souveraineté est une des bases essentielles des rapports internationaux »*¹⁹⁵. A la lecture de cette position du juge international, on se rend compte qu'il procède à deux rappels complémentaires du droit international : d'un, il stigmatise l'intervention dans le domaine de la souveraineté comme étant une violation du droit international ; de deux, il rappelle l'exigence du respect de la souveraineté comme étant fondamentale au même droit international.

Plus tard, le 27 juin 1986, dans l'Affaire des activités militaires et paramilitaires des États-Unis au Nicaragua et contre celui-ci, la CIJ offre plus de détails sur ce principe en clarifiant son contenu et en l'étendant aux États naturellement. Pour elle, « *d'après les formulations généralement acceptées, [le principe de non-immixtion] interdit à tout État ou groupe d'États d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. L'intervention interdite doit porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement »*¹⁹⁶. Pour la Cour en effet, l'« *intervention est illicite lorsqu'elle [...] utilise des moyens de contrainte »*¹⁹⁷. Ainsi, dans l'esprit du juge international, la contrainte ici est constituée soit par l'usage de la force (action militaire), soit alors par le soutien à des activités armées subversives à l'intérieur d'un État.

Dans le même ordre d'idées, quand bien même il est fondé de défendre l'idée d'une intervention d'humanité « *lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité (...) par des excès d'injustice et de cruauté qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation »*¹⁹⁸, le problème du contenu de ces droits de l'humanité continue de se poser avec acuité et remettent en cause une intervention fondée sur de tels droits. Alexandre Kiss s'interroge à juste titre : quel est le contenu des « *lois d'humanité* », « *droit d'humanité* » et « *principe d'humanité* »

¹⁹⁵ CIJ, affaire sus citée, p.35.

¹⁹⁶ CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires des États-Unis au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c/ États-Unis), 27 juin 1986, Recueil 392, Paragraphe 218.

¹⁹⁷ Idem

¹⁹⁸ Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Éditions Bruylant- Éditions de l'Université de Bruxelles, 1992, p. 155.

qui régissent « *les pays civilisés* »¹⁹⁹ ? Et Antoine Rougier de préciser que ces droits se limitent à « *deux idées essentielles : le droit à la vie et le droit à la liberté* »²⁰⁰.

En fin de compte, la jurisprudence internationale, en tant que garant de l'interprétation des règles de droit international, aligne les organisations internationales dans la même rigueur que les États pour ce qui est du respect de la souveraineté. Ce qui revient à dire que, à l'égard de tous les acteurs de la scène internationale, « *le devoir de non-intervention est le corollaire logique et nécessaire du principe de l'égalité souveraine des États ; on peut même dire que c'est un autre aspect du même principe envisagé cette fois dans la perspective du respect par autrui de la souveraineté des États* »²⁰¹.

Mais malgré cette précision faite par la jurisprudence, la question est demeurée d'actualité ; et une Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté (CIISE) sera instituée, à l'effet de clarifier la situation dans un contexte d'évolution avancée des processus internationaux.

2. La doctrine juridique de la Commission Internationale pour l'Intervention et la Souveraineté des États (CIISE)²⁰² et les travaux de l'Assemblée générale de l'ONU

L'importance de la question du rapport entre les organisations internationales et le principe de souveraineté est telle que tout consensus en la matière est toujours un simple pis-aller dont la consistance peut évoluer suivant le temps et les enjeux. Visiblement conscient de cette réalité, le gouvernement du Canada et un grand nombre de fondations annoncent à l'Assemblée générale de l'ONU la création de la CIISE en septembre 2000 et dont le rapport sera transmis au Secrétaire général de l'ONU. Les travaux de cette Commission sont d'un intérêt capital pour ce qui est de la relation que devraient désormais avoir les acteurs de la scène internationale vis-à-vis de la souveraineté.

Ainsi, dans son sommaire, le rapport de la CIISE, dont les travaux ont porté sur le thème général de la « *Responsabilité de protéger*²⁰³ », rappelle que « *la souveraineté des*

¹⁹⁹ Alexandre Charles KISS, *Répertoire de la pratique française en matière de Droit International Public*, T. II, Paris, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1966, note 96, p. 629.

²⁰⁰ Antoine ROUGIER, « La théorie de l'intervention d'humanité », *RGDIP*, 1910, note 2, p. 515.

²⁰¹ Document officiel AG/ONU C.1, 20^e session, Doc. NU, A/C. 1/P.V. (1965), 1405, p. 62. Il s'agit ici de la déclaration faite par le délégué français au comité spécial de l'ONU chargé d'étudier les principes du droit international touchant aux relations entre États, 1965.

²⁰² Voir Annexe sur la CIISE en fin de thèse.

²⁰³ Pour une étude critique du rapport de cette commission sur la « Responsabilité de protéger », se référer à C. STAHN, *op. cit.*

États implique une responsabilité, et c'est à l'État lui-même qu'il incombe en premier chef la responsabilité de protéger son peuple ». Affirmation somme toute logique et conforme aux principes des Nations Unies et à la position de la jurisprudence internationale. Par extension, on peut légitimement affirmer ici que, par cette déclaration, la Commission entend ranger la « protection du peuple » dans ce qu'il est convenu d'appeler « le domaine réservé ».

Plus loin, la Commission continue de manifester sa réticence quant à la violation de la sphère de la souveraineté. Raison pour laquelle pendant ses travaux, elle préfère changer les termes du débat. Elle est « *d'avis que le débat sur l'intervention (...) devrait être concentré non pas sur le 'droit d'intervention' mais sur la responsabilité de protéger* »²⁰⁴. Apparemment, ce changement de terminologie correspond à un changement de perspective et inverse les perceptions. La responsabilité de protéger est donc « *d'avantage un concept-lien, qui jette un pont entre l'intervention et la souveraineté* »²⁰⁵ au lieu de les mettre en confrontation. Tout ceci participe de logiques d'aménagement de mécanismes visant à ne pas empiéter le domaine de la souveraineté. Surtout que cette responsabilité « incombe d'abord et avant tout à l'État dont la population est directement touchée ».

Les travaux de la CIISE s'inscrivent directement dans la mouvance de la nouvelle dynamique des rapports internationaux et entendent se conformer à l'état actuel du droit international. La nécessaire protection de la souveraineté pose simplement « la question de savoir qui est le mieux placé pour obtenir le résultat voulu ». Bien naturellement, la réponse est sans ambages car « *les autorités nationales sont le mieux placées pour prendre des mesures propres à empêcher que les problèmes ne dégénèrent en conflits* »²⁰⁶. Par ailleurs, la Commission, face à une situation nécessitant l'intervention de la communauté internationale, parle de « *responsabilité subsidiaire* », ne devant être « *activée que lorsque tel ou tel État est manifestement soit incapable, soit peu désireux d'accomplir sa responsabilité de protéger* »²⁰⁷.

De son côté, l'Assemblée Générale des Nations Unies a également indiqué à plusieurs reprises son opposition à une immixtion quelconque des acteurs de la scène internationale dans le domaine de la souveraineté. Elle a pour cela pris quelques

²⁰⁴ Se référer au point n°2.29, p. 17 du rapport de la Commission

²⁰⁵ Point n°2.29 (suite), p. 18 du rapport.

²⁰⁶ Point n°2.30, p. 18, *ibidem*.

²⁰⁷ Point n°2.31, *ibidem*

Résolutions dans le sens de renforcer la sauvegarde de la souveraineté contre des atteintes de ce type. C'est ainsi que dans sa Résolution 2622(XXV) du 27 octobre 1970, l'Assemblée générale rappelle qu'« *aucun État n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre* ». Surtout, pour l'Assemblée générale, « *tous les États doivent s'abstenir [...] d'intervenir dans les luttes internes d'un autre État* »²⁰⁸. Alors, par extension aux organisations internationales, il est aisé de comprendre que même sous la bannière des organisations internationales, les États qui en sont membres demeurent exclus de toute insertion dans le domaine de la souveraineté.

Dans la même logique, et en accord avec les délibérations de l'Assemblée générale des Nations Unies, Kofi Annan²⁰⁹, dans le cadre de la Déclaration du Millénaire présenté en 2000, emprunte la même voie. En effet, s'il réitère son exhortation à évoluer dans le champ de protection de la personne humaine, constate avec regret que « *l'intervention (même humanitaire !) constitue effectivement une atteinte sensible à la souveraineté* »²¹⁰. Ce qui amènera Crouzatier à reconnaître que « *l'ingérence, même humanitaire, est illégale* »²¹¹. Cette illégalité est certainement mieux élucidée si l'on parcourt les repères juridiques propres aux organisations internationales que nous étudions dans ce travail.

Paragraphe 2 : Les fondements juridiques à caractère spécifique

Après l'analyse des fondements juridiques de caractère général, il est opportun de se consacrer à présent aux repères juridiques à caractères spécifiques. Ceux-ci sont spécifiques à nos deux organisations ici à l'étude, la Francophonie et l'Union Africaine. En effet, la démultiplication des acteurs internationaux et l'accroissement de leur responsabilité ont favorisé l'érection de dispositifs normatifs propres à chacun de ces acteurs. Chaque organisation internationale, jouissant d'une réelle autonomie, élabore ses

²⁰⁸ Résolution 2625 de l'Assemblée générale de l'ONU portant Déclaration relative aux principes de droit touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la charte des Nations Unies. Cité par Gaëlle KERVAREC, « L'intervention d'humanité dans le cadre des limites au principe de non-intervention », *Revue Juridique Thémis*, 3, Montréal, 1998, p. 108.

²⁰⁹ Diplomate ghanéen, ancien secrétaire général de l'ONU de 1997 à 2006

²¹⁰ Extrait de sa Déclaration faite devant l'Assemblée générale de l'ONU lors de sa 55^e session en Septembre 2000 disponible sur le site du Centre de Recherche pour le développement international, Canada : www.crdi.ca.

²¹¹ Jean-Marie CROUZATIER, « Le principe de la responsabilité de protéger : avancée de la solidarité internationale ou ultime avatar de l'impérialisme ? », *Revue Aspects*, n°2, 2008, p. 17.

textes propres auxquels elle soumet ses procédures et ses activités. Bien que ces textes particuliers demeurent dans l'exigence de conformité aux dispositions des Nations Unies, ils traduisent en réalité l'adhésion de ces organisations internationales à la logique d'ensemble, celle qui est constitutive de l'universalité du droit international et de ses principes. Ainsi, parlant de l'interdiction de toute immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté, la Francophonie et l'Union Africaine en prolongent la portée dans leurs territoires de compétence respectifs. Il convient alors de procéder respectivement à l'analyse des textes fondamentaux de la Francophonie (A) et ceux de l'Union Africaine (B).

A. Les éléments concernant l'Organisation Internationale de la Francophonie

L'Organisation Internationale de la Francophonie est résolument devenue un acteur important de la scène internationale. A ce titre, elle influence de manière significative les choix et les comportements de ses États membres et précise sa position sur l'orientation et les considérations sur les valeurs et principes du droit international. Concernant le principe de l'interdiction faite aux organisations internationales, la Francophonie, à travers ses textes fondamentaux, précise sa préférence pour la protection du principe de souveraineté des États. Cela transparaît à la lecture de la Charte de la Francophonie (1) et des Déclarations de Bamako et Saint-Boniface (2) qui meublent son ossature normative.

1. La charte de la Francophonie

Adoptée par la Conférence ministérielle de la Francophonie le 23 novembre 2005 à Antananarivo, la charte de la Francophonie en vigueur est le résultat des mutations institutionnelles subies par cette organisation et constituant une sorte de synthèse entre les acquis du passé de la Francophonie et sa projection vers l'avenir²¹². Cette charte préfigure la philosophie globale de l'action multilatérale de la Francophonie tout en précisant son orientation idéologique. Aussi rappelle-t-elle son ambition à contribuer à « *une action*

²¹² Voir entre autres auteurs qui soutiennent cette posture d'une Francophonie entre passé et projection vers l'avenir : Jean TABI MANGA, *Francophonie : lieu de mémoire, projet d'espoir*, Afrédit, 2010 ; Michel Guillou, *Francophonie-puissance. L'équilibre multipolaire*, Paris, Ellipses, 2005 ; Albert SALON, *Quelle Francophonie pour le XXI^e siècle ?* Paris, Karthala ; Michel TETU, *La Francophonie. Histoire, problématique et perspectives*, Paris, Hachette, 1995.

multilatérale originale et la formation d'une communauté internationale solidaire ». Certainement, cette originalité dans l'action et la formation d'une communauté internationale solidaire devraient se faire dans le respect de certains valeurs et principes reconnus du droit international. La charte de la Francophonie se fera d'ailleurs le devoir de rappeler son adhésion à certaines de ces « *valeurs universelles* » en souhaitant les utiliser au « *service de la paix (et) de la coopération [...]* ».

De là, le principe de non-immixtion dans les affaires relevant de la souveraineté rentre-t-elle tout naturellement parmi ces valeurs universelles et est réitéré par la charte, qui en fait mention de manière précise. Elle subordonne la réalisation de ses objectifs par le respect de deux conditions fondamentales, dont le contenu est favorable à la protection de la souveraineté. Il s'agit en premier du respect de la souveraineté et en second lieu de la neutralité de l'organisation vis-à-vis de ses États membres.

Pour la première condition, la charte mentionne que « *la Francophonie respecte la souveraineté des États, leurs langues et leurs cultures* ». Une manière certaine de rappeler son adhésion au principe de non-ingérence pour quelque raison que ce soit dans le domaine de la souveraineté. Et même dans la perspective d'aider à « *l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, au soutien à l'État de droit et aux droits de l'homme* », la Francophonie entend observer une attitude d'impartialité et laisser chaque État maître du jeu dans l'élaboration et l'organisation des aspects institutionnels qui relèvent de sa compétence souveraine.

La seconde condition, celle de la neutralité de l'organisation, est précisée clairement à l'article premier de la charte : « *la Francophonie observe la plus stricte neutralité dans les questions de politique intérieure* ». Autrement dit, l'OIF ne saurait d'une manière ou d'une autre empiéter sur le domaine de la souveraineté en y apportant soit des avis, des orientations, des préférences, soit en donnant des appuis à l'un quelconque des acteurs nationaux engagés dans la vie politique du pays concerné. Pour la Francophonie en effet, l'ensemble de ses institutions sont tenus « *au respect de ces principes* »

En fin de compte, la Francophonie en tant qu'Organisation Internationale, s'interdit formellement toute idée d'immixtion dans ce qui est rattaché à la souveraineté de ses États. Cette interdiction d'immixtion est d'autant plus renforcée par le fait que le Secrétaire général de la Francophonie, en sa qualité de 'Représentant officiel de l'OIF au

niveau international' est obligatoirement désigné par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie. Ce qui est traducteur de ce que l'autorité souveraine des États irradie l'ensemble des choix de l'organisation et neutralise sa capacité à influencer en retour les privilèges de la souveraineté de ces mêmes États.

Par ailleurs, le principe du respect de la souveraineté au niveau de l'OIF s'observe tant à travers la liberté d'entrer que les États ont, et à la latitude qui leur est laissée de se retirer à tout moment sans réelle contrainte venant de l'organisation. Pour cela, l'OIF agit dans le « *respect de la souveraineté et de la compétence internationale de ses États membres* » en leur laissant le soin de « *se retirer en avisant (simplement !) le gouvernement du pays qui exerce la présidence du Sommet ou le gouvernement du pays où est fixé le siège de l'organisation* ».

2. Les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface

Les déclarations de Bamako et de Saint-Boniface sont les deux autres textes les plus importants de la Francophonie, en rapport avec notre objet d'analyse. Adoptées respectivement le 03 novembre 2000 et le 14 mai 2006 par les ministres et chefs de délégations des États et gouvernements des pays ayant le français en partage, ces deux déclarations contiennent un nombre intéressant de dispositions allant dans le sens de l'interdiction de toute immixtion de la Francophonie dans les affaires relevant de la souveraineté de ses États membres.

S'agissant tout d'abord de la Déclaration de Bamako, elle se présente comme le premier réel instrument de matérialisation de la dimension politique de la Francophonie. Elle prolonge tout naturellement la philosophie Francophone de non-immixtion dans les affaires souveraines de ses États. Ainsi, en liant par exemple la stabilité des États à la réussite de l'implémentation de la culture et des pratiques démocratiques, cette Déclaration soutient que « *pour la Francophonie, il n'y a pas de mode unique de la démocratie et que, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple* ». En clair, l'OIF affirme sa neutralité politique vis-à-vis de ses États membres, et la liberté laissée à ceux-ci d'aménager en toute indépendance les options politico-institutionnelles de leur fonctionnement. Manifestement, le recours à la

notion de peuple rappelle que c'est ce dernier qui est le détenteur de l'autorité souveraine, contre laquelle aucune instance extérieure à lui ne saurait agir.

Dans la même Déclaration, l'article 5(2) détermine l'attitude qui doit être celle de la Francophonie et de ses Instances²¹³ vis-à-vis de l'État dont une crise de démocratie ou une violation grave des droits de l'Homme surviendraient. Si cet article pose la nécessité de l'envoi d'un facilitateur pouvant contribuer à la recherche de solutions consensuelles, il conditionne cela par « *l'acceptation préalable du processus de facilitation par les autorités du pays concerné* ». Cette acceptation est précisément considérée par la Déclaration comme « *la condition de succès de toute action* » de l'OIF en la matière. Manifestement, la Déclaration de Bamako fait du respect de la souveraineté des États par la Francophonie à la fois une condition de succès de son action et une condition de légitimation de cette même action. Pire encore, même « *les observateurs judiciaires* »²¹⁴ envoyés dans un tel pays doivent au préalable obtenir l'accord de l'État concerné.

De son côté, la Déclaration de Saint-Boniface de 2006 suit pratiquement la même démarche, en l'explicitant davantage tout de même. En effet, en procédant à une mise en exergue de l'opportunité pour la Francophonie de jouer un rôle important sur la scène internationale, la Déclaration de Saint-Boniface remarque dès son préambule que « *le multilatéralisme demeure le cadre privilégié de la coopération internationale* ». Mais ce multilatéralisme, pour venir à bout des problèmes communs à l'humanité tels que la sécurité collective, le développement durable, la construction de la paix²¹⁵, se doit d'opérationnaliser son déploiement dans le strict « *respect de la souveraineté des États* » et du « *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* ». Ces dispositions préambulaires supposent, en réalité, une prise de position formelle des signataires de cette déclaration en faveur de la non-immixtion dans les affaires relevant de la souveraineté. Cette position est alors très bien libellée à l'article premier de cette Déclaration, quand la Francophonie y réitère son attachement à un multilatéralisme actif, « *fondé sur le respect de l'intégrité territoriale, l'indépendance politique, la souveraineté des États et le principe de non-*

²¹³ Au sens de l'article 2(1) de la charte de la Francophonie (2005), les Instances de la Francophonie sont : la Conférence des chefs d'État et de gouvernement (Sommet), la Conférence ministérielle et le Conseil Permanent de la Francophonie. Ces instances sont à distinguer des institutions de la Francophonie.

²¹⁴ Les « observateurs judiciaires » ici rentrent dans la logique du suivi des pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone. Ils peuvent être dépêchés par le secrétaire général de la Francophonie en cas de crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'homme. Cf. Article 5.2 de la déclaration de Bamako.

²¹⁵ Dario BATTISTELLA dans *Paix et Guerres au XXIe siècle*, Auxerre, Edition Sciences Humaines, 2011, résume ces biens communs en deux groupes majeurs : la sécurité et le développement. Ils les qualifient de « *biens publics mondiaux* ».

ingérence dans les affaires intérieures » des États membres. Il s'agit-là d'un souci de conformité au droit international de la part de l'OIF.

Par extension, cette Déclaration de Saint-Boniface fait une référence furtive aux autres importants textes de la Francophonie, dans lesquels l'interdiction de toute immixtion des organisations internationales dans les affaires relevant de la souveraineté avait déjà été prononcée. Il s'agit en l'occurrence des déclarations de Moncton (1999)²¹⁶ et de Beyrouth (2002)²¹⁷.

Que retenir de ce qui précède ? La leçon générale à garder est que pour la Francophonie, le principe de non-immixtion dans les affaires relevant de la souveraineté est consubstantiel au régime d'action global de cette organisation, et relève logiquement d'une évidence. Evidance que semble techniquement prolonger l'Union Africaine.

B. Les fondements se rapportant à l'Union Africaine

Fondée en 2002, l'Union Africaine est le prolongement amélioré et adapté de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) à qui le sort du continent africain avait été confié depuis 1963, en plein mouvement de décolonisation. Depuis sa création, l'Union Africaine a procédé à une réforme tant de ses procédures, de ses structures que de son fonctionnement. Si elle a avancé aussi sur la portée de sa compétence²¹⁸ en tant que organisation internationale, elle a invariablement reproduit certains principes²¹⁹ et valeurs autrefois défendues par sa devancière, l'OUA. Parmi ces principes, figure en bonne place celui interdisant toute immixtion des acteurs extérieurs dans le domaine de la souveraineté. Pour s'en convaincre, il convient de parcourir les textes importants de la vie

²¹⁶ Déclaration adoptée le 5 septembre 1999 lors du VIIIe sommet des Chefs d'État et de gouvernement ayant en partage le français, à Moncton au Canada. Dans cette Déclaration, les chefs d'États s'engagent à agir conformément au « droit international », tout en « respectant les droits des peuples » en matière de démocratie.

²¹⁷ Adoptée le 20 octobre 2002 à Beyrouth lors du IXe Sommet de la Francophonie. Les chefs d'États disposent : « nous condamnons les violations de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale des États ».

²¹⁸ L'UA a évolué dans ce sens car elle ouvre désormais la possibilité d'intervenir directement dans un État en crise. Cf. infra.

²¹⁹ L'acte constitutif de l'Union Africaine a abandonné deux grands principes qui figuraient pourtant dans les textes de sa devancière : il s'agit d'une part du dévouement sans réserve à la cause de l'émancipation totale des territoires africains non encore indépendants, et d'autre part de la politique du non-alignement à l'égard de l'un des blocs. Les raisons se trouvent dans le caractère dépassé de ces deux réalités dans la configuration actuelle des relations internationales et de la situation politique du continent africain. En réalité, il n'y a plus de territoires colonisés en Afrique, et l'existence des blocs a pris fin avec l'éclatement du bloc soviétique.

institutionnelle africaine, en allant des textes propres à l'UA (1) aux textes des organisations sous-régionales africaines intimement liées à l'Union Africaine (2).

1. Les éléments tirés des textes de base de l'Union Africaine

L'Union Africaine a adopté divers instruments juridiques dans lesquels le principe de toute immixtion dans les affaires relevant de la souveraineté des États est affirmé. Ceux de ces textes qui retiendront notre attention ici sont au nombre de deux : d'une part, l'Acte constitutif de l'Union Africaine et d'autre part, le protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS)²²⁰ de l'Union Africaine. Nous mentionnerons tout de même au passage la Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance.

Pour le premier, l'Acte constitutif de l'UA, il suffit de considérer son préambule pour comprendre la philosophie qui guide et anime l'action de cette organisation. Ce qui signifie que l'avènement de l'UA est le résultat de « compromis » et « *d'évolutions conflictuelles* »²²¹ comme généralement toute organisation. Ainsi, ses fondateurs sont-ils « *inspirés par les nobles idéaux qui ont guidé les pères fondateurs de l'OUA* », n'hésitent pas à rappeler « *les luttes héroïques menées par leurs pays et leurs peuples pour l'indépendance politique* ». Ils fondent l'organisation sur quelques dont la philosophie globale se tourne vers la protection de leurs souverainetés contre toute atteinte extérieure, d'où qu'elle provienne. L'UA se montre dès lors fidèle à « *l'égalité souveraine de tous ses États* » et entend agir dans « *le respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance* ». De là, non seulement il y a une fidélité au système d'aménagement westphalien du système international, mais également un attachement à la sacralité du principe de la souveraineté ; sur lequel aucun empiètement n'est visiblement toléré de la part d'un quelconque acteur que ce soit, l'UA elle-même comprise.

Plus largement encore, l'article 4(g) de l'Acte constitutif, en disposant que l'UA fonctionne suivant le principe de « *non-ingérence d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre* », sous-entend logiquement l'extension de l'applicabilité de cette disposition aux organisations internationales.

²²⁰ Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, adopté le 9 juillet 2002 à Durban, lors de la première session ordinaire de l'Union Africaine.

²²¹ Marie-Claude SMOUTS, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995, p. 16.

Par ailleurs, l'UA se fixe des objectifs multiples au milieu desquels se trouve mentionnée la sauvegarde de la souveraineté. L'article 3(b) rappelle in extenso que l'un des objectifs de l'organisation est de « *défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de ses États* ». En clair, au lieu de constituer une menace pour la souveraineté de ses membres, l'UA se pose plutôt comme le défenseur en premier chef de cette souveraineté dans sa dimension la plus extensive. Le principe de souveraineté se retrouve finalement être à la fois un principe de fonctionnement et un objectif à atteindre pour l'Union Africaine, qui semble prête à mobiliser des moyens utiles pour en « défendre » la consistance. Vraisemblablement, il s'est agi simplement d'une démarche d'élargissement et de renforcement de la contrainte²²² attachée à ce principe.

Quant au second texte, c'est-à-dire le Protocole de création du CPS, on y relève aussi quelques éléments qui traduisent l'opposition de l'Union Africaine à une immixtion dans le domaine de la souveraineté. Aussi, l'article 4(e) dispose-t-il exactement que le CPS est guidé par le « *respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale* ». Il reste tout aussi attaché à la « *non-ingérence d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre État* ». Si ces dispositions sont quasiment identiques à celles déjà formulées par l'Acte constitutif de l'UA, il faut observer que le protocole du CPS innove en reconnaissant aux États africains un « *droit inaliénable à une existence indépendante* ». Pour cela, s'il est pour la première fois ouverte la possibilité pour l'UA d'intervenir dans un État membre dans certaines circonstances graves²²³, il est réitéré en même temps son attachement au « *respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance* » (article 4.i).

Au final, l'Acte constitutif de l'UA et le Protocole de création du CPS font du respect de la souveraineté une condition de succès de leur action, un moyen d'affirmer l'autonomie/indépendance de ses États et une forme de fidélité à la philosophie juridique internationale.

En sus de ces textes importants de l'UA, il faut mentionner la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (CADEG)²²⁴. Celle-ci ne laisse qu'une place marginale à l'UA dans le management des questions liées à la gouvernance, aux

²²² Guy MVELLE, *L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 133.

²²³ Cf. article 4 (j) du protocole instituant le CPS.

²²⁴ La CADEG est adoptée lors de la 8^e session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union Africaine le 30 janvier 2007 à Addis-Abeba en Éthiopie.

élections et à la démocratie dans les États africains. Certainement, elle les range naturellement dans le champ du « domaine réservé » de des États. Toute chose qui aboutit à confirmer la théorie du mythe de la souveraineté dont la sacralité est par ailleurs prolongée par les organisations sous-régionales africaines.

2. Les autres éléments relevant des organisations sous-régionales d’Afrique

Le principe de non-immixtion des organisations internationales porté par l’Acte constitutif de l’UA et le Protocole²²⁵ de création du CPS est largement relayé par les textes organisant les communautés sous-régionales africaines. Quand on sait quel lien est entretenu entre ces communautés et l’UA, on peut aisément saisir le sens et la portée de leur positionnement sur le sujet. Si ce continuum entre l’UA et ses communautés régionales est pratiquement porté par l’ensemble de ces communautés sous-régionales africaines, elle semble être la condition d’une meilleure coordination des politiques régionales sur l’ensemble continent.

Dans ce sens, le traité constitutif de la CEEAC précise par exemple que « *les Hautes parties contractantes s’engagent à respecter les principes du droit international qui régissent les relations entre les États, notamment les principes de souveraineté, d’égalité et d’indépendance de tous les États [...] de non-ingérence dans leurs affaires intérieures* » (art.3). L’agencement dans ce texte des notions de souveraineté, indépendance et non-ingérence n’est pas anodin. Leur relation étroite avec la protection du domaine de la souveraineté est manifestement un signe de la difficulté que l’on a à exposer ce domaine aux prédatons éventuelles des acteurs divers du jeu international, en l’occurrence les organisations internationales. La CEEAC confirme cette position dans le protocole de création du Conseil de Paix de l’Afrique Centrale (COPAX)²²⁶, dans lequel il est rappelé la fidélité à la non-ingérence, à l’intangibilité des frontières et au respect de la souveraineté (art.3).

De son côté, si le traité instituant la Southern African Development Community (SADC)²²⁷ ne mentionne que la nécessité pour ses membres d’adhérer au principe

²²⁶ La COPAX a été créée par décision n°001/Y/Fév du 25 février 1999 à Yaoundé et son protocole a été adopté le 24 juin 2000 à Malabo par les chefs d’État de la sous-région.

²²⁷ Le traité fondant la SADC a été adopté en 1992 et est entré en vigueur en 1993, il a subi des amendements qui ont été incorporés au texte initial depuis le 14 août 2001 à Blantyre.

d'égalité souveraine (art.4), on notera que ses amendements apportés par le Protocole de Blantyre élaborent une formulation innovante de cette interdiction lorsque, dans son article 5(b), il est fait référence à la promotion de « *valeurs politiques communes et autres valeurs partagées qui sont transmises à travers des institutions démocratiques, légitimes et effectives* ». La Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) n'est pas en reste dans ce sens. En fait, elle concilie son souci d'ouverture avec l'exigence d'orthodoxie quant à la préservation du domaine de la souveraineté. Ainsi, si elle rappelle dans le préambule de son traité initial que ses États membres sont « *convaincus que l'intégration régionale en une communauté régionale viable peut requérir la mise en commun partielle et progressive de leur souveraineté nationale au profit de la communauté* », elle se ravise aussitôt par la suite en insérant parmi ses principes de fonctionnement « *la non-agression entre ses États membres* ». La référence à la notion de non-agression pouvant être élargie des États aux organisations internationales tout en y incluant tous les autres acteurs éventuels de déstabilisation de l'autorité souveraine, on peut y voir la volonté de renforcement de l'intégrité du domaine réservé.

A ce niveau d'analyse, il convient de noter, en gros, l'adhésion de tous les États d'Afrique au principe de protection de leur souveraineté, c'est-à-dire l'interdiction de toute immixtion des acteurs étrangers dans le domaine qui relève de cette souveraineté. En réalité, l'ensemble de ces dispositions constituent à la fois une exigence de conformité au droit international, une soumission aux principes des Nations Unies et une sorte d'auto-exclusion en ce qui concerne ces organisations qui en sont pourtant promotrices.

Tout compte fait, le principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté connaît aujourd'hui évolutions dues à l'usure du temps ; ses implications étant aussi diverses que les transformations qu'il subit.

Encadré n°1 :

La Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté (CIISE)

La CIISE a été créée suite à l'interpellation faite par le Secrétaire Général des Nations Unies Kofi Annan qui, dans son Rapport du Millénaire adressé à l'Assemblée générale, la communauté internationale à parvenir une fois pour toutes à un consensus sur les questions fondamentales à régler au niveau des principes et pratiques de la vie internationale. C'est dans ce sens que son rapport pose des questions relatives au « droit d'intervention humanitaire » ; dont la dernière décennie du siècle passé a révélé les controverses et les antagonismes qui accompagnent sa mise en œuvre par la communauté internationale. En clair, de quelle manière, à quel moment et sous l'autorité de quelles instances une intervention doit-elle avoir lieu ? C'est pour relever ce défi que la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États a été créée par le gouvernement canadien en septembre 2000.

Le thème central de son rapport est le concept de « *la responsabilité de protéger* ». Les États souverains ont la responsabilité de protéger leurs propres citoyens contre les catastrophes qu'il est possible d'éviter, qu'il s'agisse de tueries à grande échelle, de viols systématiques ou de famine, mais lorsqu'ils ne sont pas disposés ou aptes à le faire, cette responsabilité doit être assumée par la communauté des États considérée au sens large. L'idée est de dire que l'on ne devrait plus avoir à faire face à une catastrophe humaine de l'envergure du Rwanda.

La Commission est composée ainsi qu'il suit :

- 1. Gareth Evans** (Australie) (coprésident) : Président de l'International Crisis Group, Bruxelles. Ancien ministre australien des Affaires étrangères (1988–1996).
- 2. Mohamed Sahnoun** (Algérie) (coprésident) : Conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU. Ancien représentant spécial du Secrétaire général pour la Somalie et la région des Grands Lacs.
- 3. Gisèle Côté-Harper** (Canada) : Avocate et professeur de droit à l'Université Laval, Québec. Ancienne présidente du Centre International des droits de la personne et du développement démocratique et membre du Comité sur les droits de l'homme à l'ONU.
- 4. Lee Hamilton** (États-Unis d'Amérique) : Directeur du Woodrow Wilson International Center for Scholars à Washington. Ancien membre du Congrès des États-Unis (1965–1999), dont il a été président de la Commission des relations internationales.
- 5. Michael Ignatieff** (Canada) : Directeur du Carr Center for Human Rights Policy à la Kennedy School of Government de l'Université Harvard. Journaliste et historien.
- 6. Vladimir Lukin** (Fédération de Russie) : Chef adjoint de la faction Yabloko à la Douma. Ancien président du Comité des affaires internationales de la Douma et ambassadeur de la Fédération de Russie aux États-Unis (1992–1994).
- 7. Klaus Naumann** (Allemagne) : Ancien président du Comité militaire de l'OTAN (1996–1999). Chef d'état-major des Forces armées allemandes (1991–1996).
- 8. Cyril Ramaphosa** (Afrique du Sud) : Président exécutif du Groupe Molope. Membre du Conseil d'administration de l'Electoral Institute of Southern Africa. Ancien secrétaire général de l'African National Congress (1991) et membre du

Parlement sud-africain(1994).

9. Fidel Ramos (Philippines) : Président de la Ramos Peace and Development Foundation. Ancien président des Philippines (1992–1998).

10. Cornelio Sommaruga (Suisse) : Président de la Fondation pour le Réarmement moral (Caux). Ancien président du Comité international de la Croix-Rouge (1987–1999) et secrétaire d'État suisse aux Affaires économiques extérieures.

11. Eduardo Stein (Guatemala) : Consultant international avec le PNUD au Panama. Ancien ministre des Relations extérieures du Guatemala (1996–2000), secrétaire exécutif du Comité d'action pour la promotion du développement économique et social de l'Amérique centrale et chef des missions d'observation envoyées au Pérou en 2000 et 2001 par l'OEA aux moments des élections générales.

12. Ramesh Thakur (Inde) : Vice-recteur de l'Université des Nations Unies à Tokyo. Ancien chef du Peace Research Centre de l'Australian National University à Canberra.

Encadré n°2

Les quatorze points du Président Woodrow Wilson dans son message du 8 janvier 1918 au Congrès américain

1. « Des traités de paix ouverts, auxquels on a librement abouti, après lesquels il n'y aura ni action ou décision internationale privée d'aucune nature, mais une diplomatie franche et transparente »
2. « Une absolue liberté de navigation sur les mers, en dehors des eaux territoriales, en temps de paix, aussi bien qu'en temps de guerre, sauf si les mers doivent être en partie ou totalement fermées afin de permettre l'application d'alliances internationales. »
3. « Le retrait, autant que possible, de toutes les barrières économiques, et l'établissement d'une égalité des conditions de commerce parmi toutes les nations désirant la paix et s'associant pour la maintenir. »
4. « Des garanties adéquates à donner et à prendre afin que les armements nationaux soient réduits au plus petit point possible compatible avec la sécurité intérieure. »
5. « Un ajustement libre, ouvert, absolument impartial de tous les territoires coloniaux, se basant sur le principe qu'en déterminant toutes les questions au sujet de la souveraineté, les intérêts des populations concernées soient autant prises en compte que les revendications équitables du gouvernement dont le titre est à déterminer. »
6. « L'évacuation de tout le territoire russe et règlement de toutes questions concernant la Russie de sorte à assurer la meilleure et plus libre coopération des autres nations du monde en vue de donner à la Russie toute latitude sans entrave ni obstacle, de décider, en pleine indépendance, de son propre développement politique et de son organisation nationale; pour lui assurer un sincère et bienveillant accueil dans la Société des Nations libres, avec des institutions de son propre choix, et même plus qu'un accueil, l'aide de toute sorte dont elle pourra avoir

besoin et qu'elle pourra souhaiter. Le traitement qui sera accordé à la Russie par ses nations sœurs dans les mois à venir sera la pierre de touche de leur bonne volonté, de leur compréhension des besoins de la Russie, abstraction faite de leurs propres intérêts, enfin, de leur sympathie intelligente et généreuse. »

7. « La Belgique, et le monde entier agréera, doit être évacuée et restaurée, sans aucune tentative de limiter sa souveraineté dont elle jouit communément aux autres nations libres. Nul autre acte ne servira comme celui-ci à rétablir la confiance parmi les nations dans les lois qu'elles ont établi et déterminé elles-mêmes pour le gouvernement de leurs relations avec les autres. Sans cet acte curateur, l'entière structure et la validité de la loi internationale est à jamais amputée.
8. « Tous les territoires français devraient être libérés, les portions envahies rendues, et les torts causés à la France par la Prusse en 1871 concernant l'Alsace-Lorraine qui a perturbé la paix mondiale pendant près de 50 ans, devraient être corrigés, de telle sorte que la paix soit de nouveau établie dans l'intérêt de tous. »
9. « Un réajustement des frontières d'Italie devrait être effectué le long de lignes nationales clairement reconnaissables. »
10. « Aux peuples d'Autriche-Hongrie, dont nous désirons voir sauvegarder et assurer la place parmi les nations, devra être accordée au plus tôt la possibilité d'un développement autonome. »
11. « La Roumanie, la Serbie et le Monténégro devraient être évacués ; les territoires occupés devraient être restitués ; à la Serbie devrait être assuré un accès à la mer libre et sûr; les relations des états Balkans entre eux devraient être déterminés par une entente amicale le long de lignes historiquement établies d'allégeance et de nationalité; des garanties internationales quant à l'indépendance politique et économique, et l'intégrité territoriale des États des Balkans devrait également être introduites. »
12. « Aux régions turques de l'Empire ottoman actuel devraient être assurées la souveraineté et la sécurité ; mais aux autres nations qui sont maintenant sous la domination turque on devrait garantir une sécurité absolue de vie et la pleine possibilité de se développer d'une façon autonome ; quant aux Dardanelles, elles devraient rester ouvertes en permanence, afin de permettre le libre passage aux vaisseaux et au commerce de toutes les nations, sous garantie internationale. »
13. « Un État polonais indépendant devrait être créé, qui inclurait les territoires habités par des populations indiscutablement polonaises, auxquelles on devrait assurer un libre accès à la mer, et dont l'indépendance politique et économique ainsi que l'intégrité territoriale devraient être garanties par un accord international. »
14. « Une association générale des nations doit être constituée sous des alliances spécifiques ayant pour objet d'offrir des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands États ».

Sources : Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Presses Universitaires de Paris-Sorbonne, 2014, pp. 317-319 et Bruno CABANES, « *Le Vrai Échec du traité de Versailles* », *L'Histoire*, n° 343, juin 2009, p. 86

Chapitre 2

Implications, limites et évolutions contemporaines de cette interdiction

L'analyse précédente, centrée sur une tentative d'identification des fondements du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté, nous a permis de les saisir tant dans leur richesse que dans leur multiplicité. Elle a facilité la liaison entre les repères d'ordre juridique et ceux relevant des considérations politiques et philosophiques ; tout comme nous l'avons enrichie d'une perspective historique. Mais, la compréhension plus large de ce principe exige de nous une analyse beaucoup plus approfondie, dépassant le seul cadre des fondements pour s'intéresser à la fois à ses implications, ses limites et surtout ses évolutions contemporaines.

En réalité, et pour être cohérent avec l'actualité et l'activité des organisations internationales qui constituent la trame de notre analyse, il faut dire que le principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine réservé subit, depuis assez longtemps, les effets de la globalisation et de l'universalisation des processus internationaux. Le développement actuel du multilatéralisme²²⁸ et l'extension croissante des compétences des organisations internationales s'accompagnent inévitablement d'un amenuisement drastique de la rigueur du principe de la souveraineté. Le multilatéralisme s'« *est progressivement institutionnalisé jusqu'à s'imposer comme le mode dominant de coopération internationale* »²²⁹ au détriment de l'État. Cela dit, les États ne semblent plus être ce qu'ils étaient, et la valeur humaine a progressivement pris le pas sur la sacralité juridique traditionnellement attachée à la souveraineté. Certains auteurs n'hésitent pas à parler de la métamorphose de cette souveraineté, pour traduire les logiques de dialogue, de partage, de co-influence et de négociation qui s'imposent désormais aux États ; ce, sous l'effet de la montée en puissance des « *acteurs hors-souveraineté* »²³⁰. Dans un tel contexte, on note une convergence des vues de l'ensemble des États sur les valeurs et principes appartenant à la fois à l'ordre de l'universel et à celui

²²⁸ Alexandra NOVOSSELOFF, « L'Essor du multilatéralisme. Principes, Institutions et Actions communes », IFRI, 2000 (extrait d'une communication faite lors du Forum des Réformateurs organisé par l'Institut français des relations internationales, les 13 et 14 octobre 2000). Pour la perspective historique du phénomène multilatéral, on peut se référer aussi aux travaux de KNIGHT Andy W., *A Changing United Nations – Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*, Palgrave, Londres, 2000, P. 1.

²²⁹ Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, *Les Organisations Internationales*, Armand Colin, Paris, 2011, P.8.

²³⁰ James ROSENEAU, *Turbulence in World Politics. A theory of change and continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, P. 36.

individuel. Face à ces valeurs et principes, la non-immixtion des organisations internationales dans le domaine réservé cède progressivement le pas à l'urgence d'une coopération internationale intégrale destinée à pallier les insuffisances et les lacunes manifeste du modèle étatique traditionnel. J. Laroche peut alors opportunément constater que « *le principe de territorialité ne constituerait plus qu'un cadre d'allégeance dépassé* »²³¹. C'est le point de départ d'un rôle important des organisations internationales dont l'activité, sans nier la position centrale des États dans le système international, constitue une des limites au principe étudié ici (**Section 1**). Ces limites, même si elles n'ont pas encore fait émerger un autre modèle de gouvernance²³² globale, ont réussi tout de même à reconfigurer les rapports entre le principe de la souveraineté et les organisations internationales (**Section 2**).

Section 1 : Implications et limites de cette interdiction d'immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté

Si le sens d'un principe tient à l'analyse de ses fondements et de son contenu réel, sa portée repose sur un exposé de ses implications et de ses limites. En ce qui nous concerne ici, il est fondamental de décliner les diverses implications de la non-immixtion des organisations internationales dans le domaine réservé tout en relativisant sa portée contemporaine. En réalité, il est question de considérer ce principe en tant que tel avant de confronter son contenu aux pratiques des organisations internationales et au sens que l'on donne aujourd'hui à la notion de souveraineté. Une telle démarche a pour finalité de légitimer l'analyse ultérieure sur les cas précis de l'OIF et de l'UA, afin de les insérer dans une suite logique de conformité à la philosophie globale de l'ensemble des organisations internationales. Pour cela, il convient de présenter les conséquences du principe de non-immixtion des organisations internationales dans ce qui relève de la souveraineté (**Paragraphe I**) avant d'insister sur ses limites (**Paragraphe II**).

²³¹ Josepha LAROCHE, *Politique Internationale*, Paris, LGDJ, 1998, P. 87.

²³² Ce questionnement est permanent chez plusieurs auteurs. Samy COHEN par exemple pose la problématique sous la forme d'un questionnement : « *si l'État est amené à disparaître, ou s'affaiblit, qui prendra en charge les indispensables et multiples régulations internationales ?* », in Samy COHEN, *La résistance des États. La démocratie face aux défis de la mondialisation*, éd. Seuil, Paris, 2003, P. 264.

Paragraphe 1 : Les conséquences du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté

La reconnaissance du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté des États emporte avec elle des conséquences diversifiées sur les rapports politiques internationaux. Elle présuppose l'émergence des organisations internationales comme de véritables acteurs sur la scène mondiale, à côté des États dont la centralité du rôle international est historiquement consacrée. Elle traduit principalement la marginalisation de principe appliquée aux organisations internationales dans leur prétention à étendre leur compétence et à jouer un rôle plus important que ce à quoi elles sont souvent limitées. En fait, l'histoire des relations internationales nous renseigne que le domaine de la souveraineté est la marque d'une exclusivité étatique et le repère d'une différenciation symbolique parmi les différents acteurs internationaux. Si ce domaine s'est longtemps caractérisé par une rigoureuse étanchéité, il est constant de constater son amenuisement continu ces dernières années. C'est dire que l'on est passé de la rigueur à la souplesse dans la considération juridique et politique du principe de la souveraineté ; « *l'État-Nation n'étant plus apte à produire, seul, l'Histoire* »²³³ de l'humanité. Cette évolution est liée à la montée en puissance de la protection humaine au-delà de toute autre considération, et interpelle les États et les autres acteurs sur ce qui a trait à leur responsabilité internationale (B). Celle-ci est justement le corollaire de l'impact de ce principe de non-immixtion sur l'aménagement global des rapports internationaux (A).

A. Les conséquences sur l'aménagement des rapports internationaux

Affirmer la non-immixtion des organisations internationales dans ce qui relève de la souveraineté c'est fixer le fondement de la distinction « naturelle » entre les États et les autres acteurs internationaux. S'agissant spécifiquement des organisations internationales à propos desquelles certains auteurs ne voient que de simples prolongements des États²³⁴, le principe de leur non-immixtion agit en faveur de la

²³³ Frédéric RAMEL, *L'Attraction Mondiale*, Paris, Presses de Sciences Pô, 2012, P. 28.

²³⁴ Franck PETITTEVILLE, *Le Multilatéralisme*, Paris, Montchrestien, 2009, p. 59 : « les institutions internationales ne sont que des variables dépendantes de la puissance » ; John MEARSHEIMER, « The False Promise of International Institutions », *International Security*, 19 (3), 1994-95, P.7. A titre de précision, cette vision repose sur la distinction doctrinale entre réalistes et libéraux en Relations Internationales. Les réalistes voient dans les organisations internationales des instruments à la solde des États, instruments dont la configuration et la capacité dépendent des rapports de force entre les États membres. Les libéraux quant à eux défendent l'autonomie réelle des Organisations internationales et leur

distinction entre l'interne et l'externe, et précise les champs de compétence respectifs des uns et des autres au niveau mondial. Suivant cette distinction, les relations internationales se retrouvent définies, traversées et travaillées par la figure étatique (1). Mais, les différentes mutations observées sur la scène mondiale ont contraint l'État à concéder une relativisation sérieuse de la rigueur de sa souveraineté, suite à une démultiplication des acteurs dits « hors-souveraineté ». Au-delà de leur nombre, leur point commun semble être leur posture concurrentielle vis-à-vis des États (2).

1. L'État comme acteur principal et majeur des relations internationales

La doctrine des Relations Internationales et de Science Politique est majoritaire à défendre l'État comme acteur principal et majeur de la scène internationale. Cette position centrale de l'institution étatique peut être remontée à l'année 1648, avec la conclusion des traités de Westphalie. Si ces traités ont adossé la modernité politique sur le modèle étatique d'organisation sociale, le modèle actuel, libéral-démocratique, tire ses sources immédiates de la Charte des Nations Unies. Tout en prolongeant l'État comme cadre de référence de l'organisation politique internationale, la charte de l'ONU actualise le phénomène étatique en aménageant sa collaboration avec les nouveaux acteurs concurrentiels sur la scène mondiale. Lui reconnaître alors une position centrale, c'est admettre au moins deux dimensions de privilèges. D'une part, et naturellement, le privilège de sa primauté sur les autres acteurs internationaux ; et d'autre part, le privilège de son rôle dans la détermination des normes et compétences applicables aux autres acteurs²³⁵.

Pour le premier cas, il est une lapalissade que d'affirmer l'État comme acteur principal agissant sur la scène internationale ; cette scène étant en réalité son œuvre. Des auteurs multiples caractérisent d'ailleurs volontiers la scène internationale de « scène statocentrée », en référence à la domination étatique sur les autres acteurs. Cet État se présente de nos jours comme l'aboutissement d'un long processus de tâtonnement historique des sociétés humaines. Il semble consacrer désormais la modernité politique de l'organisation sociale. Raison pour laquelle toutes les tentatives de son dépassement ont été jusqu'ici vouées à l'échec. Tout au contraire, on a remarqué des désintégrations

capacité à venir à bout des problèmes communs de l'humanité sans fondamentalement subir les effets des jeux étatiques.

²³⁵ Emmanuel DECAUX, *op. cit.*, 2004, P.101.

d'États pour finalement en créer de nouveaux autres, preuve que le modèle étatique attire et demeure le standard. Pour Serge SUR, « *l'État est l'horizon indépassable de notre temps* »²³⁶. Ainsi, même lorsque les autres acteurs internationaux venaient à impulser une dynamique certaine, la légitimité de leurs démarches est soumise à la validation préalable des États (collectivement ou individuellement)²³⁷.

Quant au second cas, celui des privilèges reconnus à l'État dans la détermination des normes et compétences applicables autres acteurs internationaux, il s'agit de la posture de prépondérance de l'État en rapport avec la détermination des règles relevant du droit international. Dans ce sens, l'État est « sujet légiférant » dans la mesure où il est celui qui traduit son adhésion au droit international à travers la ratification des traités. Sur un plan beaucoup plus restrictif, c'est l'État qui donne sens à tous les autres acteurs internationaux en définissant le cadre juridique de leur reconnaissance et les modalités d'expression de leurs compétences. Seulement, malgré cette prééminence de l'institution étatique, l'aménagement des rapports internationaux aujourd'hui se fait en considération des autres acteurs dont le déploiement semble s'insérer dans une logique concurrentielle. L'État « *ne peut plus prétendre aujourd'hui à maintenir la position surplombante qu'il occupait jadis par rapport au reste de la société* »²³⁸.

2. L'émergence concurrentielle des autres acteurs hors-souveraineté

La réaffirmation constante de la protection du domaine de la souveraineté des atteintes des organisations internationales aboutit à une sorte de stigmatisation et de radicalisation des autres acteurs internationaux. Loin d'être seulement une simple conformité au droit international et aux principes des relations internationales, cette interdiction sonne comme une barrière construite par l'État pour échapper à tout contrôle dans l'exercice de ses compétences. Une telle barrière devient dès lors très préjudiciable à l'humanité quand elle concourt à protéger des actes de l'État dont l'immoralité et les conséquences seraient insupportables pour la personne humaine et l'idée qu'on se fait désormais de lui. C'est là le cœur de la dialectique entre respect absolue de la

²³⁶ Serge SUR, *Relations Internationales*, 6^e édition, Paris, Montchrestien, 2011, P. 20.

²³⁷ Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, *op. cit.* P.9. Les auteurs développent cette hypothèse en théorisant sur le triangle de fonctionnalité d'une organisation internationale. Ce triangle intègre la représentativité, la légitimité et l'efficacité.

²³⁸ Éric DELBECQUE, *La métamorphose du pouvoir. La chance des civilisations*, Paris, éd. Vuibert, Institut d'Études et de Recherche pour la Sécurité des Entreprises, 2009, p.91.

souveraineté et affirmation de la supériorité essentielle de l'être humain. Cette dialectique a largement contribué à la remise en cause de la souveraineté par des acteurs en compétition directe avec l'État. L'action de ces acteurs est plus concentrée sur les problématiques de la sécurité humaine, la rendant objet principal d'une réelle souveraineté aujourd'hui. La finalité est de renverser l'ordre des priorités, car pendant plus de trois siècles et demi, « *la sécurité de l'État a prévalu sur celle de l'individu* »²³⁹. Le développement actuel de l'humanité nous amène à croire avec Raphael DRAÏ que « *le caractère transcendant de la souveraineté n'est plus admise car ce dernier n'est plus seul dans le monde* »²⁴⁰. De plus en plus, l'État est condamné à la négociation, au dialogue avec ces acteurs nouveaux qui se caractérisent par leur diversité, leur multiplicité et logiques propres. Mais, pour un souci de cohérence, nous nous limiterons à deux catégories principales, les organisations internationales et les ONG. Elles nous semblent plus actives et présentes dans la contestation de la posture centrale de l'État. En réalité, avec leur avènement, l'État est sorti « *désacralisé du XXe siècle, et se voit contraint de céder du terrain aux logiques de négociations, d'influence et de gouvernance [...] et à la société civile* »²⁴¹.

D'abord les organisations internationales. Si leur constitution et leur composition sont une émanation des États, elles sont arrivées tant bien que mal à arracher leur autonomie vis-à-vis de ceux-ci. Elles sont multiples et vont de l'universel au sous-régional en passant par le régional et le sectoriel. Quels que soient leur nature et le champ de leurs compétences, les organisations internationales viennent à s'imposer dans un secteur où le partage de responsabilité entre plusieurs États est nécessaire. Ce qui traduit en fait le passage d'une conception statocentrée à une conception large, privilégiant l'être humain aux seuls intérêts nationaux. Prenant à titre d'exemple les Nations Unies, Rahim Kherad affirme qu' « *aujourd'hui, l'objectif prioritaire des Nations Unies réside dans la construction d'un nouvel ordre mondial qui place l'Homme au cœur des*

²³⁹ Sandra SZUREK, « *Responsabilité de protéger. Nature de l'obligation et responsabilité internationale* », in *La Responsabilité de Protéger, SFDI, Colloque de Nanterre*, Paris, A. Pedone, 2008, pp. 91-134.

²⁴⁰ Raphaël DRAÏ, *Grands Problèmes Politiques Contemporains. Les nouvelles échelles de la responsabilité politique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, P. 268.

²⁴¹ Éric DELBECQUE, *op. cit.* p. 24.

préoccupations »²⁴². Cette vision est d'ailleurs celle de la plupart des organisations internationales.

De l'autre côté, les ONG. Leur développement et l'importance qu'elles ont acquise ont considérablement influencé le statut de la souveraineté. La communauté internationale est venue à leur reconnaître une place et un rôle dans les politiques de réorganisation des processus mondiaux. En général, le champ privilégié par ces ONG est celui des droits de l'homme, domaine dans lequel un glissement est facile à opérer pour justifier l'urgence d'une limitation de la souveraineté. Elles ont ainsi contribué à modifier la perception et le cours traditionnel des relations internationales, en imposant des problématiques nouvelles dans l'agenda international. Comme pour ce qui est du droit ou du devoir de protéger porté par l'ONG Médecins Sans Frontières (MSF), les ONG ont souvent réussi à impulser une dynamique positive aboutissant à une transformation de la législation internationale²⁴³. Dans cette perspective, les ONG sont davantage perçues comme de véritables vecteurs d'une « *autre mondialisation politique* » ayant pour but de transformer la logique ontologique de la souveraineté et pouvant résolument « *imposer à l'État le respect de la condition humaine* »²⁴⁴.

B. Les conséquences sur le plan de la responsabilité internationale

Outre les conséquences sur l'aménagement des rapports internationaux, le principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté a des répercussions sur le plan de la responsabilité internationale. En effet, l'idée de la responsabilité internationale suit exactement la logique de la distinction entre l'interne et l'externe dans les relations internationales. Le but principal est de déterminer qui de l'État ou de la communauté internationale est le plus apte à assurer la sécurité de la personne humaine tant sur le plan national qu'international.

La responsabilité que nous entendons défendre ici, sans nier la conception traditionnelle du droit international, est plus politiquement chargée. Sans être fondée sur un fait

²⁴² Rahim KHERAD, (sous la direction de), *La sécurité humaine. Théorie(s) et Pratique(s)*, Paris, éd. A. Pedone, 2010, p.1. Travaux du Colloque international organisé par le CECOJI et le Centre Jean BODIN, avec le soutien de l'Université de Poitiers.

²⁴³ Lire à ce sujet Mario BETTATI et Pierre-Marie DUPUY (dir), *Les ONG et la Droit International*, Paris, Economica, 1986 ou encore Habib GHERARI et Sandra SZUREK (dir), *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, Paris, CEDIN, 2003, p.5.

²⁴⁴ Djamchid MOMTAZ, « Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux », *RCADI*, vol. 292, 2001, pp. 9-146, p. 35.

internationalement illicite, celle qui suppose la capacité à répondre de ses actes et l'obligation de les réparer²⁴⁵, cette responsabilité internationale des États est envisagée de manière positive, liée à une dimension éthique, à un devoir. Elle va au-delà de la conception traditionnelle de la responsabilité internationale des États généralement envisagée dans le strict agenda des rapports interétatiques. Ici, sont pris en compte « *les rapports d'un État avec sa propre population* »²⁴⁶, qui demeurent sous la tutelle du contrôle international. Dans ce sens, l'affirmation du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté donne lieu à un adossement étatique de cette responsabilité (1) et aboutit très généralement à une instrumentalisation des autres acteurs par les États (2).

1. L'adossement étatique de la responsabilité internationale

L'adossement étatique de la responsabilité internationale est aujourd'hui une problématique fondamentale des débats politiques de la communauté internationale²⁴⁷. Celle-ci doit être distinguée immédiatement de sa dimension négative tel que posée par le droit international en raison du fait internationalement illicite. La responsabilité telle que nous l'envisageons ici a une dimension positive, contrastant avec la logique d'une faute et d'une culpabilité juridiquement encadrée par le système juridique international.

En effet, ce dont il est question ici a plus une valeur politique que juridique, même si on a pu progressivement l'ancrer dans l'ordre juridique international. Il s'agit de

²⁴⁵ Michel VILLEY, « Esquisse historique sur le mot Responsable », dans Marguerite BOULET-SAUTEL et al., *La Responsabilité à travers les âges*, Paris, Economica, 1989, pp. 75-88, p. 75.

²⁴⁶ Sandra SZUREK, *op. cit.* p.101.

²⁴⁷ Outre la création de la Commission Evans-Sahnoun consacrée à la Responsabilité de protéger, et qui a abouti à l'élaboration d'un rapport circonstancié adopté par les Nations Unies, l'ONU a consacré des travaux sur la question de la responsabilité de l'État lors du sommet mondial de 2005. Ce qui est à l'origine de la résolution A/RES/60/1. Avant cela, il y a eu en 2004 mise sur pied d'un Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements en 2004. En plus, l'Assemblée générale de l'ONU a organisé un débat thématique sur la question en 2009 : voir A/63/PV.101 du 28 Juillet 2009. En dehors de l'ONU, d'autres organisations telles que la Francophonie y ont consacré des colloques divers. Les plus déterminants ont abouti à la rédaction d'ouvrages précis. Voir : *La Responsabilité de protéger*, Aspects, Revues d'Études francophones sur l'État de droit et la Démocratie, n°2, 2008 ; *La Responsabilité de protéger*, SFDI, Colloque de Nanterre, Pedone, Paris, 2008. De même, la Déclaration de Saint-Boniface (mai 2006) sur la prévention des conflits et la sécurité humaine constitue pour la Francophonie une contribution particulière à la redéfinition stratégique du rôle de l'État vis-à-vis de sa population et du reste de la communauté humaine. On peut aussi signaler les actes de l'Union Africaine préalables à l'amendement de son Acte constitutif de 2001, intégrant la possibilité pour la communauté internationale d'intervenir dans un État en panne dans la protection de sa population. L'action de la société civile ne saurait être mise à l'écart car c'est elle qui a contribué à émouvoir le monde par la médiatisation des souffrances humaines et les lacunes de l'action politique (MSF en porte d'ailleurs le flambeau).

s'aligner sur une ligne d'éthique internationale. En clair, reconnaître aux États un domaine réservé les contraint à assumer une posture compatible avec la mesure de leur engagement. Il s'agit d'une vision qui consiste à reconnaître résolument que « *le salut du peuple est la loi suprême* »²⁴⁸ de l'exercice du pouvoir souverain. Ce type de responsabilité remet concrètement l'État au premier rang et est perçue sous un double aspect interne et international ; « *l'État appartenant autant à la société internationale qu'à celle internationale* »²⁴⁹.

Sur le plan interne, l'État est réellement rendu responsable de sa propre population envers laquelle il doit sécurité, protection et défense en toute circonstance. Il en est ainsi car l'État s'insère désormais dans un environnement international qui se saisit des problématiques humaines transcendant le seul cadre de la territorialité souveraine. D'où le débat constant sur l'universalité des droits de l'Homme, de la démocratie et de certaines valeurs cardinales comme la paix et la sécurité. Le contenu moral de ces problématiques fait que « *leur force politique (morale) [...] s'étend à toutes les sociétés et ils obligent tous les peuples et sociétés, y compris les États hors-la-loi* »²⁵⁰ et ignore les barrières souveraines.

A l'international, la responsabilité de l'État se manifeste à travers une logique active d'adhésion et de ratification des normes juridiques internationales. Plus encore, c'est sur le plan politique que cette responsabilité prend sens lorsqu'elle se déploie dans le rapport entre l'État et le reste de la communauté internationale. Elle situe la personne humaine au cœur de ses préoccupations en insistant sur la défense des droits humains et la sécurité humaine par les communautés épistémiques²⁵¹ les plus décisives dans la gouvernance mondiale. Décidément, la finalité est indifférenciée par rapport à celle interne : la condition humaine et l'élimination des dangers qui l'entourent. D'ailleurs, cette responsabilité de l'État est celle qui a été considérée par la CIISE en 2001, laquelle

²⁴⁸ Thomas HOBBS, *Le citoyen ou les fondements de la politique*, Paris, Flammarion, 1982, p.228.

²⁴⁹ Serge SUR, op. cit. P.3.

²⁵⁰ Peter JONES, « *Human Rights : Philosophical or Political* » dans Simon CANEY, David GEORGE et Peter JONES (Dir.), *National Rights, International obligations*, Boulder, Westview Press, 1996.

²⁵¹ La notion de « communauté épistémique » désigne les canaux par lesquels de nouvelles idées circulent des sociétés vers les gouvernements, et d'un pays à l'autre. Elle englobe aussi l'ensemble des réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier, qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question. Voir Thibault BOSSY et Aurélien EVRARD, « Communauté épistémique », in Laurie BOUSSAQUET, Sophie JASQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, 3^e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, P.140. Dans cette étude, nous entendons par « communautés épistémiques » l'ONU, la Francophonie, l'Union Africaine, L'Union Européenne et les ONG qui traduisent leur activisme dans le domaine des droits de l'Homme.

y est allée en l'élargissant. Elle se déploie véritablement comme un contrat social entre l'État et la communauté internationale, entre la souveraineté étatique et les prétentions d'ingérence de la communauté internationale. Par ce contrat, l'État s'oblige à protéger les individus les uns des autres, des exactions de son propre pouvoir en échange du respect de sa souveraineté par la communauté internationale²⁵². Dans la pratique, le non-respect des termes de ce contrat expose les États à se voir envahis par l'extérieur et amenés par la force à se conformer à l'éthique internationale. La responsabilité de l'État réside désormais dans sa capacité à prévoir, à contenir et à gérer les situations particulières auxquelles fait face sa population. Son incapacité, son inaction ou sa démission dans ce sens constitue de véritables fautes morales et éthiques pouvant fonder le 'viol' de sa souveraineté par les États étrangers ou les organisations internationales. Les situations de ce genre ont traversé le champ politique international ces dernières années, et ont donné lieu à des formes d'instrumentalisation de certaines organisations internationales par les États possédant une certaine prépondérance sur la scène internationale.

2. Le risque d'instrumentalisation des autres acteurs par les États

L'adossement étatique de la responsabilité internationale s'accompagne d'un risque élevé d'instrumentalisation par les États des autres acteurs internationaux. Une telle lecture se base sur le fait que l'État est au début et à la fin du processus d'émergence de ces auteurs. Quand il n'en est pas membre fondateur, il est celui qui leur offre le statut juridique (c'est le cas des ONG) ; quand il est fondateur, il est aussi celui qui définit le cadre juridique d'exercice de leurs compétences (c'est le cas des organisations internationales). Pour cela, vu son rôle décisif dans l'existence de ces autres acteurs, l'État est souvent amené à utiliser abusivement ses prérogatives en tentant de soumettre ces acteurs à sa volonté, puisqu'il est le garant du « souverain bien » selon Spinoza.

Mais en réalité, l'instrumentalisation dont il est question dépend du type d'État, et se vit selon ces États. Pour le cas des États puissants, l'instrumentalisation des autres acteurs est une action positive et traduit leur posture de prépondérance sur l'échiquier mondial. Elle consiste en une exploitation abusive de cette supériorité sur les autres pour obtenir le soutien des acteurs hors-souveraineté. Ainsi est-il souvent récurrent de regretter

²⁵² Sandra SZUREK, *op. cit.* P.134.

l'attitude ambivalente des Nations Unies en matière des droits de l'Homme selon que l'auteur de leur violation est un État puissant ou un État faible. Mais, si paradoxal que cela puisse paraître, pour le cas de l'ONU, cette attitude trouve sa raison d'être dans la présence permanente de certains États au conseil de sécurité, au détriment des autres qui en sont totalement exclus. Cette présence leur assurant le bénéfice du droit de veto qui « *protège les membres permanents du Conseil de sécurité contre les pressions internationales* »²⁵³, lors notamment de l'adoption des résolutions importantes. Raison certaine de croire qu'à l'image de l'ONU, les acteurs hors souveraineté sont de simples « machins » (De Gaulle) ou des coquilles vides.

Pour les États dits faibles, l'instrumentalisation des acteurs hors-souveraineté se fait en sens contraire à celui des États forts. Elle se cantonne à une addition d'actions négatives visant à illustrer leur incapacité à assurer le rôle de protection humaine que l'on exige d'eux. Etant dans une position de faiblesse ou exactement de « non-puissance », ces États agissent par aggravation, en renforçant ; parfois volontairement, leur faiblesse afin de susciter la mobilisation de la communauté internationale. Il s'agit pour ces États d'adopter une posture de pitié, en démissionnant de leur responsabilité pour provoquer la réaction de la communauté internationale, celle-ci étant toujours très sensible face à une situation de détresse dont est victime l'un de ses membres. Très généralement, les cas les plus fréquents concernent les actions de développement et des droits de l'homme, secteurs dans lesquels la mobilisation de l'Aide Publique au développement est plus facile (cas des soutiens à l'État de droit et aux OMP). C'est exactement sur le fondement de la pitié qu'a été systématisé le devoir ou le droit d'ingérence humanitaire²⁵⁴.

On peut à ce titre mentionner l'instrumentalisation de l'Union Africaine par l'ensemble de ses États membres avec l'adoption du consensus d'Elwuzini en 2005²⁵⁵, précisant la position la position commune africaine sur la question de la réforme du conseil de sécurité des Nations Unies. Si un tel consensus mérite une certaine admiration

²⁵³ Guillaume LAGANE, *Questions Internationales en fiches*, Paris, éd. Ellipses, 2010, P. 21.

²⁵⁴ La formulation du questionnement en dit long sur la philosophie qui anime les acteurs internationaux dans l'inscription du secours international sur l'agenda public international. Ainsi, Bernard KOUCHNER, en ce qui concerne le devoir d'ingérence de la communauté internationale, après avoir demandé si l'on « *doit laisser mourir* », se résigne devant « *le malheur des autres* ». Cette formulation transporte l'idée selon laquelle les différences de moyens entre États doit amener les États plus nantis à venir en aide aux États plus faibles.

²⁵⁵ Le *Consensus d'Elwuzini* est adopté en 2005 et donne pouvoir à l'Union Africaine de choisir les membres qui doivent représenter l'Afrique au Conseil de sécurité de l'ONU. Cf : Doc/ UA, Ext/Ex. CL./2 (VII), *Position commune africaine sur la réforme des Nations Unies*, « *Consensus d'Elwuzini* », les 07 et 08 mars 2005. Document disponible sur www.ua.org et consulté le 12 octobre 2014.

en ce qu'il consacre le succès du multilatéralisme africain, on peut déplorer le fait qu'il traduit la conjugaison des « faiblesses » des États africains pris dans leurs individualités, pour exercer une pression forte sous la bannière l'Union Africaine.

Paragraphe 2 : Limites de cette interdiction

Après avoir analysé les contours du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté, il devient important de s'interroger sur ses limites. Une telle interrogation vise à contextualiser l'analyse de ce principe et à adopter un regard réaliste sur sa portée réelle aujourd'hui. La finalité de l'exposé de ces limites est d'insérer le principe dans l'ordre de ce qui échappe à la stricte distinction entre l'interne et l'externe dans la programmation des politiques publiques internationales. Il s'agit de tenir compte des mutations sociopolitiques et institutionnelles qui ont marqué les relations internationales contemporaines, en insistant sur l'universalisation de certaines valeurs aujourd'hui (A) et sur l'universalisation du régime juridique et institutionnel onusien (B).

A. Limites liées à l'universalisation de certaines valeurs partagées

De nos jours, le principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté semble ne plus constituer une valeur positivement justifiable. Il ne mérite pas que l'on meurt pour elle, au nom du respect de la légalité internationale. Ce principe a dû subir les effets notables de la scène mondiale et a été soumis à l'épreuve du libéralisme politique largement partagé par les acteurs majeurs de la scène mondiale. Il n'est pas inutile de rappeler que la fin de la guerre froide et de la confrontation Est-Ouest ont eu un impact dans l'attendrissement de ce principe, lequel s'est vu reconfiguré au gré du système dominant dans le nouvel ordre politique du monde. L'affirmation ; la reconnaissance puis l'adoption généralisée du libéralisme politique à travers le monde se sont accompagnées d'une réelle adhésion de la communauté internationale à des valeurs différentes de celles anciennes, celles qui érigeaient les ordres politiques en murs infranchissables et en acteurs politiques absolument rationnels²⁵⁶.

²⁵⁶ Jenö C. A. STAEHLIN, *L'ONU entre le passé et l'avenir, Relations internationales*, n°128, avril 2004, Pp. 93-102, P.129.

De plus en plus aujourd'hui, l'ordre des priorités semble se renverser, cette fois au profit de l'être humain dont la protection internationale et la considération politique ont milité en faveur d'une redéfinition tant du statut que du rôle dans le nouveau contexte de mondialisation. Fondamentalement, cela se matérialise par l'universalisation de certaines valeurs (1) et de celles politiques (2).

1. Les valeurs humaines

L'universalisation de certaines valeurs dites « humaines » n'a de sens que si on se rend compte de l'effet qu'elle a eu sur le principe de non immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté. Elle trahit fondamentalement la seule perception interétatique des relations internationales et condamne les États aujourd'hui à remettre l'individu au-dessus de toutes les considérations politiques.

En effet, ces valeurs sont pour l'ensemble résumées sous le label des « droits de l'homme », lesquels ont connu une réelle amplification avec la fin d'un monde totalement westphalien. En effet, « *dans la vie des sociétés contemporaines, la dimension des droits de l'homme a pris depuis [...] une importance croissante. Elle s'est traduite (...) de façon de plus en plus intense, au point de représenter un enjeu majeur de la politique mondiale* »²⁵⁷. L'intérêt ici est de placer l'Homme comme finalité, en outrepassant si nécessaire l'intermédiation traditionnelle des États. En principe, une telle universalisation des droits de l'homme procède à la reconsidération politique de l'individu par une démarche pouvant le retirer de la captivité et de l'exil dans lesquels le monde des États l'ont contenu. Les droits de l'homme n'ont pas de limites, et la seule souveraineté ne devrait plus aujourd'hui constituer un obstacle dans la perspective de sa protection. Ils sont rattachés à l'Homme en tant que tel et mérite protection au-delà du cadre des seuls États, puisque « *les droits de l'homme abolissent les frontières que l'on pensait éternelles* »²⁵⁸.

Leur universalisation, qui a certes commencé avec la charte des Nations Unies, s'est vue accélérée avec l'adoption de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme en 1948. Celle-ci fonde une véritable diplomatie des droits de l'Homme qui vise « *la*

²⁵⁷ Antoine FLEURY, « *Droits de l'Homme et Enjeux humanitaires* », dans Robert FRANK (dir.), *Pour l'Histoire des Relations Internationales*, Paris, PUF, 2012, P. 454.

²⁵⁸ Ulrich BECK, *Qu'est-ce que le Cosmopolitisme ?*, Paris, Alto Aubier, 2006 (Traduit de l'allemand par Aurélie DUTHOO), P. 96.

reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables »²⁵⁹. Longtemps resté au stade d'un simple programme, la Déclaration Universelle des droits de l'Homme a solennellement été adoptée le 23 juin 1993 par les 172 nations de l'ONU dans un document final lors de la conférence de Vienne, laquelle proclamait « *le caractère universel des droits de l'homme et des libertés* ». Les nouveaux États venus au monde des Nations procéderont systématiquement à l'adoption de la Déclaration ; question de marquer leur adhésion totale et effective à la modernité politique défendue par les Nations Unies. Justement, sous l'impulsion des Nations Unies, l'on a vu le champ des droits de l'homme s'élargir, se diversifier et se régionaliser dans ses principes ; ainsi que l'émergence des instances particulières chargées de leur promotion et du contrôle de leur application à travers le monde²⁶⁰.

Même si on peut regretter aujourd'hui les tentatives d'instrumentalisation des droits de l'homme, il convient de noter que les États inscrivent presque systématiquement le respect des droits de l'homme dans leurs agendas respectifs. L'idée est de dire qu'un État moderne ne saurait s'accommoder de la négation des droits de la personne humaine dont l'existence est antérieure à la constitution des ordres étatiques²⁶¹. Les droits de l'homme deviennent finalement l'objet d'un contrat entre l'État et la communauté internationale, contrat qui ouvre éventuellement la voie à une intervention extérieure en cas de violation avérée de ces droits. La communauté internationale devient ainsi la gardienne de ces valeurs humaines à travers l'action des organisations internationales, les groupes d'États ou certaines ONG dont la pertinence est établie dans ce sens.

Manifestement, les débats majeurs de la communauté internationale se concentrent dans l'articulation entre la capacité des États à respecter ces droits et la reconnaissance d'une intervention automatique de cette communauté internationale. Dans ce sens, « *l'un des objectifs de la CIISE était de dépasser l'opposition (...) entre les États, attachés à une stricte application du principe de la souveraineté, et ceux qui défendent les interventions*

²⁵⁹ Extrait du préambule de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948.

²⁶⁰ Jean-Jacques ROCHE, *Relations Internationales*, 5^e édition, Paris, LGDJ, 2010, P. 236.

²⁶¹ Catherine LE BRIS, *L'humanité saisie par le droit international public*, Paris, LGDJ, 2012.

coercitives à des fins humanitaires »²⁶². Cette dialectique semble aller au profit de la supériorité des droits de l'Homme sur les droits de l'État car nous avons aujourd'hui l'institutionnalisation certaine d'un régime de sanctions contre les États d'abord et contre les individus ensuite avec la création récente de la Cour Pénale Internationale (CPI).

2. Les valeurs politiques

L'universalisation des valeurs politiques est la conséquence de l'adhésion de l'ensemble des États du monde à des institutions multilatérales promotrices de ces valeurs. Si elles peuvent avoir des modes d'expression et des régimes différents selon les contextes historiques et socio-politiques²⁶³, elles sont toutes liées par leur philosophie de confirmation de l'être humain comme valeur supérieure, indépendamment des logiques politiques concurrentielles qui gouvernent la marche des États. Grosso modo, on peut les résumer par la démocratie, l'État de droit, la paix et la sécurité internationale.

En général, tous les États du monde, ainsi que les organisations internationales, universelles ou régionales, reconnaissent dans ces valeurs politiques les fondements d'une vie politique apaisée et pacifiée et les conditions d'un développement équilibré de l'humanité. Elles ont fini par devenir des « *biens collectifs mondiaux* »²⁶⁴ ou des « *biens publics mondiaux* » et méritent une réelle mobilisation de l'humanité pour leur sauvegarde²⁶⁵.

D'abord la démocratie. Considérée par certains comme le moins mauvais des régimes politiques, elle est de nos jours le régime dans lequel un minimum de confiance mutuelle est possible entre les États et un élément déterminant dans le maintien des liens de paix entre ces États. La paix du monde est avant tout une paix démocratique dit-on, et ce, même s'il y a un hégémon dans la surveillance du respect des principes de cette démocratie. L'expérience historique « *est qu'une société de peuples démocratiques, dont*

²⁶² Bernard CERQUIGLINI, Extrait du « Mot d'ouverture du Colloque », dans Jean Marie CROUZATIER et al., *La Responsabilité de protéger*, Aspects, *Revue d'Études Francophones sur l'État de droit et la démocratie*, n°2, 2008, P.2.

²⁶³ La Déclaration de Bamako (2000) précise clairement pour ce qui est de la Francophonie, une position assez claire : « *Pour la Francophonie, il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie, et que [...] les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles, et sociales de chaque peuple* » (Article 3.3.).

²⁶⁴ Philippe LE PRESTRE, *Protection de l'environnement et relations internationales*, Paris, Armand Colin, 2005, P. 19.

²⁶⁵ Georges ORDAUNNAUD, *L'Aube de l'Âge theilhardien. L'Ère nouvelle de la coresponsabilité*, Paris, L'Harmattan, 2006.

les institutions sont bien ordonnées par des conceptions libérales de la rectitude morale et de la justice, est stable pour les bonnes raisons »²⁶⁶. Dans cette perspective, la démocratie est portée et défendue par les États pris individuellement et par les groupes d'États ou les organisations internationales qui tentent de l'ériger en modèle de système social de l'organisation politique. D'ailleurs, certaines organisations internationales comme l'OIF affirment leur attachement viscéral à la démocratie, celle-ci étant « *indissociable* »²⁶⁷ de leur existence, et étant fondamentalement rattachée au développement pour lequel leur action est consacrée.

Quant à l'État de droit, il s'est imposé comme une valeur politique incontournable du système de valeurs politiques universelles. L'État de droit, s'inscrivant dans le prolongement de la démocratie, en constitue la substance et donne sens à son contenu. En effet, si la démocratie est le cadre politique de son déploiement, l'État de droit est la mesure symbolique d'une réelle démocratie. Dans la vision des organisations internationales et des États, l'État de droit est le moyen de limitation de l'arbitraire du politique et le catalyseur d'une réelle coopération internationale.

La paix et la sécurité internationales sont également des valeurs politiques que la communauté des États partage et érige au sommet de la hiérarchie des priorités de la gouvernance mondiale. Dans ce sens, il n'est pas étonnant de constater que l'humanité, dans sa grande majorité, est mobilisée autour de la promotion de la paix et de la sécurité internationales. La paix et la sécurité internationales sont d'ailleurs intégrées dans ce qu'il convient d'appeler les biens publics mondiaux, devant donner lieu à une politique de coresponsabilité des États et des autres acteurs internationaux. La liaison directe entre les hommes, la paix et la sécurité fait que celles-ci échappent aujourd'hui à la contrainte territoriale reposant sur le respect de la souveraineté des États et de leur domaine réservé. Concrètement, « *la sécurité est aujourd'hui celle humaine car la souveraineté (...) a été conçue pour protéger l'individu, qui est la raison d'être de l'État* »²⁶⁸.

²⁶⁶ John RAWLS, *Paix et Démocratie. Le droit des peuples et la raison publique*, Paris, La Découverte, 2006, P. 69.

²⁶⁷ Déclaration de Bamako, *op. cit.* Article 3.1.

²⁶⁸ Charles-Philippe DAVID, *La guerre et la paix : Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, P. 93.

A. Limites liées à l'universalisation du régime juridique et institutionnel

Le paragraphe précédent nous a permis de nous rendre compte de l'universalisation croissante et avérée des valeurs tant politiques qu'humaines. A travers les droits de l'homme, la démocratie, la paix et la sécurité internationales qui en constituent l'armature, ces valeurs parviennent à infléchir la rigueur de la souveraineté et mettent à mal le principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté. Cette limitation se retrouve renchérie par l'universalisation du régime juridique et institutionnel des Nations Unies. En effet, loin d'être un simple effet de mode, l'universalisation du système juridique et institutionnel onusien est porteuse d'une philosophie ; celle de la prégnance de l'être humain sur toute autre considération, et d'une idéologie ; celle de l'égalité universelle de tous les hommes. Tout comme pour les valeurs humaines et politiques, cette universalisation du régime juridique et institutionnel est une réelle limitation du principe de non-immixtion des organisations internationales dans ce qui relève de la souveraineté. Pour s'en convaincre, intéressons-nous respectivement à l'universalisation du régime et système onusiens proprement dit (1) et à son prolongement par des systèmes et régimes régionaux divers (2).

1. L'universalité du régime et système onusiens

L'universalisation du système et régime onusiens est une évidence aujourd'hui. Elle peut être à juste titre qualifiée d'évolution majeure du siècle dans le sens de la juridicisation de la vie internationale²⁶⁹. L'adhésion systématique des États du monde à la charte de l'ONU signifie pour ceux-ci l'acceptation de la philosophie globalisante des Nations Unies à travers le droit international. Leurs systèmes juridiques internes sont régulièrement invités à se conformer au droit international et à privilégier la coopération avec les instances onusiennes et toutes les autres qui partagent une vision similaire. Ainsi, aucun État ne saurait se prévaloir d'une telle qualité s'il affiche ostensiblement sa volonté de violer la législation internationale. Il y a dès lors une compatibilité certaine entre les ordres nationaux et l'ordre international, de sorte que la personne humaine se sente dans une situation de protection égale tant à l'interne qu'à l'international. Cela suppose aussi que la communauté internationale a le devoir de contrôler la viabilité du système de

²⁶⁹ Robert REGOUT, *La doctrine de la guerre juste de Saint-Augustin à nos jours*, Paris, Pedone, 1935 ; Emmanuel DECAUX, *op. cit.* ; Peter KOLL, « la souveraineté et le souci de la population. Une analyse logique du rapport entre pouvoir souverain et biopolitique », *Aspects*, n°2, 2008, Pp. 97-108.

protection des individus par leurs États de ressort. Raison pour laquelle toutes les démocraties modernes assujettissent leurs législations nationales à des exigences de conformité au système international ; et notamment acceptent une coopération avec les organes de l'ONU dans les différents pans de leur vie nationale. On assiste à « *un chevauchement asymétrique nécessaire* »²⁷⁰ entre les unités indépendantes que sont les États et l'autorité supranationale qu'est l'ONU, qui aménagent leurs relations suivant une double logique d'autonomie et d'interdépendance.

L'universalité de ce régime se traduit par l'applicabilité universelle des résolutions des instances onusiennes, les accords et protocoles divers qui sont adoptés par les Nations Unies, un système de justice universel, et une articulation rigoureuse des politiques d'équilibre pour le développement de l'ensemble des États du monde²⁷¹.

En plus, on peut relever la présence des Nations Unies à travers le monde. Cette présence fait de l'ONU un cadre-carrefour pour tous les États. Ceux-ci, en plus d'en être membres, prolongent leur coopération en dehors de celle-ci dans d'autres instances où ils diversifient et amplifient leurs domaines de coopération. Si cette présence traduit l'efficacité du multilatéralisme onusien et de l'unité de la philosophie globale de l'ONU, elle traduit du reste le souci de partage de leur souveraineté dans des domaines qui leur sont difficiles à assumer en posture solitaire²⁷². Par ailleurs, l'universalité du système institutionnel de l'ONU se vérifie à travers la continuité qui s'est établie entre elle et les organisations internationales qui ne dépendent pas nécessairement du système onusien²⁷³. C'est dans cette perspective que l'on peut noter une intense coopération entre des institutions telles que l'OIF et l'ONU, entre l'OTAN et l'ONU, l'UA et l'ONU ou alors des organisations sous-régionales africaines et l'ONU.

²⁷⁰ Ernst HASS, « The study of regional integration : Reflections on the joy and the anguish of pretheorising », *International Organization*, Fall, 1970, cité par Bertrand BADIE, *La fin des territoires. Essai sur le désordre mondial et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, P. 219.

²⁷¹ Nicolas TENZER, « Unilatéralisme contre Multilatéralisme, un faux débat ? », *Le Figaro*, 14 Avril 2004.

²⁷² John Gerard RUGGIE, *Multilateralism Matters : Theory and Praxis of an institutional Form*, Columbia New York, University Press; Frank PETITTEVILLE (2009), *op. cit.*, Russet BRUCE M., John ONEAL R., *Triangulating Peace : Democracy, Interdependence and International organization*, New York, Norton, 2001.

²⁷³ En dehors de la Charte des Nations Unies qui encourage déjà cette coopération (articles 52, 53 et 54), on peut utilement relever la résolution Res A/61/256 du 16 aout 2006 par laquelle l'Assemblée générale de l'ONU formalise la coopération entre les Nations Unies et les autres organisations internationales.

2. L'adoption de systèmes et régimes régionaux compatibles avec ceux de l'ONU

L'interdiction d'immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté trouve dans les prolongements régionaux et sous-régionaux une limite certaine. En effet, en acceptant de bâtir leur fonctionnement et leur organisation sur le modèle des Nations Unies, les organisations régionales et sous-régionales contribuent à un ancrage renforcé de l'idéologie et de la philosophie de l'ONU. Ce qui finit par anéantir toute prétention à distinguer les dimensions interne et externe car l'être humain qui est la préoccupation centrale de ces organisations a une dimension qui va au-delà de cette distinction. On glisse dans ce Beck appelle « *la cosmopolitisation des sociétés nationales* »²⁷⁴ qui prive les États de leur « *pouvoir d'autodétermination illimitée* »²⁷⁵. Mais c'est dans l'analyse des différentes dispositions de ces organisations que l'on perçoit la densité de la coopération entre elles.

A priori, la charte de l'ONU n'a pas fondamentalement donné une définition précise de ce qu'est une organisation régionale. Elle s'est limitée à donner les critères d'identification de ces organisations ; et le terme est devenu le plus usager dans le langage international. L'article 52 de la charte pose trois critères fondamentaux de reconnaissance de celles-ci : la capacité de l'organisation à traiter des affaires qui touchent à la paix et à la sécurité internationales, le caractère régional des affaires en cause, leur insertion dans la lignée des buts et objectifs de Nations Unies.

De là, il devient évident d'établir les relations entre l'UA, l'OIF et l'ONU en les reposant sur une base juridique solide. En effet, c'est avec la Résolution A/61/256 du 16 août 2006 que l'Assemblée Générale de l'ONU établit, en la renforçant, la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales et autres. Diverses organisations sont mentionnées par cette résolution dont l'UA et la Francophonie. Pour la première, elle semble offrir l'exemple d'une véritable organisation régionale avec qui les Nations unies amplifient leur présence en Afrique. Dans la réalité, l'ONU considère que « *lorsqu'elle intervient, en faveur de la paix et de la sécurité internationales, l'UA considère cette intervention comme la contribution de la communauté internationale et attend donc un soutien des acteurs extérieurs* »²⁷⁶. Point besoin dans ce cas de brandir l'épouvantail de la

²⁷⁴ Ulrich BECK, *Qu'est-ce que le cosmopolitisme ?*, Paris, Alto Aubier, 2006, P. 95.

²⁷⁵ *Idem*.

²⁷⁶ Voir document S/2008/186 du 24 mars 2008 portant Rapport du secrétaire général de l'ONU sur les relations entre l'ONU et les organisations régionales, en particulier l'Union Africaine, aux fins de maintien

souveraineté pour court-circuiter l'action onusienne. Dans ce sens ; la compatibilité ONU-UA repose sur la complémentarité de leurs objectifs. Autant l'article premier de la charte de l'ONU pose comme objectifs « *la paix et la sécurité internationales* », autant l'article 3 de l'acte constitutif de l'UA s'engage à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité du continent.

Pour ce qui est de la continuité entre l'ONU et la Francophonie, elle tire aussi son fondement du chapitre VIII de la charte onusienne. Ainsi, l'Assemblée Générale de l'ONU a adopté le 18 décembre 2012 la résolution A/67/L.30/Rev.2 portant exclusivement sur la coopération entre les deux organisations internationales. Cela tient certainement au fait que l'OIF, tout comme l'ONU, a pour objectifs d'aider à l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention et la gestion des crises, à la résolution des conflits, au soutien à l'état de droit et aux droits de l'homme, ainsi qu'au dialogue des cultures²⁷⁷. D'ailleurs, l'OIF s'est particulièrement illustrée en 2005 lors de l'adoption de la convention sur la diversité des expressions culturelles à l'UNESCO²⁷⁸, en mobilisant son capital d'influence en faveur du retrait de la culture du champ de la marchandisation capitaliste. Par la suite, l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), réunie à Québec, a adopté une déclaration en faveur de la mise en œuvre de cette convention²⁷⁹.

Section 2 : Évolutions contemporaines de ce principe

Dans les développements qui précèdent, il nous a été donné de décliner les limites du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le champ de la souveraineté, en mettant en exergue la supériorité de certaines valeurs et l'universalisation du régime et système onusiens qui sont des marqueurs d'un dépassement manifeste de l'étanchéité interne/ externe aujourd'hui. Si cette interdiction se retrouve ainsi doublement limitée, elle traduit concrètement le passage de la communauté internationale d'un monde du tout politique à un autre du tout humain. C'est

de la paix et de la sécurité internationales. Disponible sur www.un.org/fr/sc/documents/sgreports/2008. Consulté le 13 octobre 2014.

²⁷⁷ Lire l'article premier de la charte de la Francophonie du 22 novembre 2005, adoptée à Antananarivo.

²⁷⁸ Il s'agit exactement de la *Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO réunie à Paris du 3 au 21 octobre 2005 pour sa 33^e session.

²⁷⁹ Déclaration de Québec sur l'engagement des parlementaires de la Francophonie envers la mise en œuvre de la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, 3 février 2011.

dire que fondamentalement, le principe ainsi libellé a connu des évolutions dans le sens de la transformation des perceptions et des politiques de réglementation internationales. On le lie de nos jours à la notion de « sécurité humaine », question de noter la mutation fondamentale que subit la souveraineté aujourd'hui, en allant du cadre d'une valeur de défense politique à celui de défense de l'humanité. Cette érosion continue de ce principe et les transformations subséquentes peuvent dès lors être analysées à travers la mise en lumière de la responsabilité de protéger et l'éclosion consécutive du rôle des organisations internationales (**Paragraphe 1**), et à travers l'étude de la transformation notable de la souveraineté (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'émergence de la Responsabilité de protéger et éclosion du rôle des organisations internationales

Les débats politiques majeurs de la fin du XXe siècle et du début du XXIe sont essentiellement cantonnés à la problématique de l'adaptation des réglementations internationales aux nouvelles exigences de la société internationale. Ainsi, sur le plan du respect de l'humanité et des droits de l'homme, la sécurité humaine a étendu son spectre de considération en suscitant le renouvellement du questionnement sur le rapport entre l'Homme et son environnement (politique, économique, naturel, etc.). Mais, le débat politique le plus animé et le plus querellé a porté sur le statut de la souveraineté étatique dans un contexte de défense et de protection élevées des droits de l'homme et de la personne humaine en général. En clair, ce débat met en relation la souveraineté et l'ingérence internationale. L'enjeu a été de justifier l'amenuisement de la souveraineté et la consécration de la responsabilité de protéger²⁸⁰ ; ce qui aboutit à redonner du souffle aux organisations internationales et contraint les États à modifier les perceptions qu'ils ont traditionnellement de leur souveraineté et à accepter ce nouveau « *mode de régulation pluri-spatiale* »²⁸¹. Mais, la responsabilité de protéger ainsi affirmée, doit encore être définie dans ses fondements et son contenu (A), ainsi que dans les modalités de sa mise en œuvre (B).

²⁸⁰ Rahim KHERAD, « *Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger* », dans Rafâa BEN ACHOUR et Salim LOGHMANI (Dir), *Les droits de l'Homme, une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Colloque de Tunis les 17, 18 et 19 avril 2008, Paris, Pedone, 2008, P. 298.

²⁸¹ Bertrand BADIE, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, P. 219.

A. Fondements et contenu de la « responsabilité de protéger »

La responsabilité de protéger intéresse non seulement par sa nouveauté politique, morale et sentimentale, mais aussi par la diversité de ses fondements et la richesse de son contenu. Si elle cristallise l'attention des analystes, chercheurs et politiques aujourd'hui, cela ne tient certainement pas à une particulière plus-value juridique dans la mesure où « elle n'as pas formellement fait évoluer le droit international relatif à la protection humanitaire des civils »²⁸². Au contraire, la notion a une forte charge symbolique et morale qui transforme le débat en y introduisant les considérations totalement débarrassées du seul prisme politico-réaliste. Sur le plan juridique, elle s'insère en réalité dans une longue suite de formulations anciennes inaugurées par la « protection d'humanité »²⁸³ depuis le moyen-âge avec les guerres livrées par l'Europe contre l'Empire Ottoman²⁸⁴. Mais son contexte d'élaboration et les enjeux de sa mise en œuvre nous renseignent davantage tant sur la diversité de ses fondements (1) que sur son contenu très variable (2).

1. Fondements de la responsabilité de protéger

La responsabilité de protéger est la combinaison de trois dynamiques complémentaires se rattachant à l'urgence d'une intervention internationale dans ce qui relève de la souveraineté. Ces dynamiques vont de la redéfinition de la souveraineté étatique à la mutation des pactes nationaux en passant par l'affirmation insistante de la communauté internationale²⁸⁵. Mais, son admission dans l'ordre de la politique internationale s'est faite à travers une diversité d'actions politiques et de normes juridiques qui lui donnent une certaine assise internationale. Ainsi, ses fondements peuvent varier selon que l'on procède par une posture d'analyse universaliste ou une autre régionaliste, notamment pour ce qui est de l'Union Africaine et de la Francophonie.

Dans le premier cas, une lecture universaliste des fondements de la responsabilité de protéger nous renvoie en priorité aux travaux de la CIISE et de l'ONU en la matière. Ainsi, c'est la CIISE qui, en 2001, produit un rapport justement intitulé « la responsabilité

²⁸² Nabil HAJJAMI, *La responsabilité de protéger*, Bruxelles, Bruylant, 2013, P. 16.

²⁸³ Antoine ROUGIER, *op. cit.* P. 478 ; Elisa PEREZ-VERA, « *La protection d'humanité en droit international* », *op. cit.*, P. 401.

²⁸⁴ Simone GOYARD-FABRE, *La construction de la paix ou le travail de Sisyphe*, Paris, Librairie philosophique, 1991, P. 9.

²⁸⁵ Philippe MOREAU DEFARGES, *Souveraineté et Ingérence*, *Revue Ramses*, 2001, P.171-172.

de protéger ». Bien qu'elle s'inspire de l'histoire de la protection humaine depuis l'antiquité, et surtout de la place qu'elle a occupée au XIXe siècle avec la théorisation de la « *guerre juste* »²⁸⁶, la CIISE entend concilier résolument les notions de souveraineté et d'intervention internationale en lui donnant un socle juridique et politique. En réalité, on peut voir dans cette attitude de la CIISE une sorte de « *retour aux sources de ce qui constitue depuis près de quatre siècles, l'essence même du droit de la souveraineté des Etats* »²⁸⁷. Même si la CIISE s'inspire des concepts de devoir d'ingérence et du droit d'ingérence, elle ne les reprend en raison de leur forte imprécision. Elle aménage plutôt un cadre où un duel est possible entre la dose juridique et politique de l'obligation qu'elle adosse désormais sur les États ou alternativement sur les organisations internationales. Par cela, elle entend frayer un chemin nouveau dans la responsabilité internationale, à côté de celui tracé par le droit international²⁸⁸. Sans fondamentalement opposer sa conception de la responsabilité à celle « pour fait internationalement illicite », on peut se rendre à l'évidence que la spécificité conceptuelle de la responsabilité de protéger doit être recherchée dans son lien avec la « sécurité humaine » des années 90 et non en référence au droit/devoir d'ingérence ou droit d'intervention humanitaire²⁸⁹.

Le deuxième fondement de la responsabilité de protéger est la résolution A/Res/60/1 du 24 octobre 2005 de l'Assemblée générale de l'ONU. Cette résolution qui est en réalité une tentative de juridicisation de la responsabilité de protéger²⁹⁰, en donne le principe et le contenu dans ses paragraphes 138 et 139. Elle consacre un consensus inédit de l'ensemble des États lors des travaux de la 60^e session ordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU. Dans tous les cas, cette résolution est considérée comme « *un document de première importance* » pour cette notion. Sur le fondement de cette résolution, les nations unies ont organisé un débat sur la responsabilité de protéger en juillet 2009 ; preuve que la notion prend progressivement corps et s'« *insère*

²⁸⁶ Camillo BARGA TRELLES, « *Francisco Suarez (1548-1617), les théologiens espagnols du XVIe siècle et l'Ecole moderne du droit international* », RCADI, 1933, tome 43, P. 485. Cité par Nabil HAJJAMI, *op. cit.* P. 2. ; Robert REGOUT, *La doctrine de la guerre juste de St Augustin à nos jours*, Paris, Pedone, 1935.

²⁸⁷ Nabil HAJJAMI, *op. cit.* p. 18.

²⁸⁸ Sabine GAGNIER, « La responsabilité de protéger au regard de la santé et de la culture », *La responsabilité de protéger, Aspects*, n° 2, 2008, pp.111-128, p. 120.

²⁸⁹ Nabil HAJJAMI, *op. cit.* pp.8 et suiv.

²⁹⁰ Alex J. BELLAMY, *Responsibility to protect*, Cambridge, Polity Press, 2009, p. 35. L'auteur soutient que « *la question de la juridicité de la responsabilité de protéger prit un relief nouveau en 2005* ». Certainement parce que les États approuvèrent par consensus la résolution 60/1 du 24 octobre 2005.

juridiquement dans le contexte social qu'il entend réguler »²⁹¹. Par ailleurs, le Document final du sommet mondial de 2005 contient également des références à la notion de responsabilité, même s'il a, lui, mis un accent particulier sur la responsabilité de réagir ; rétrécissant du même coup le champ assez large²⁹² de la responsabilité de protéger.

Sur le plan régional, et de l'Afrique en particulier, il est important de noter l'adaptation de la posture africaine au nouveau contexte international. En effet, le passage de l'OUA à l'UA a été déterminant dans la reconfiguration de la relation entre la souveraineté des États et le souci de protection par une intervention de la communauté internationale. En acceptant le renforcement de la coopération avec les partenaires internationaux, l'Acte constitutif de l'Union Africaine reconnaît en son article 4 (h) « *le droit d'intervention dans ses États membres en cas de crime de génocide, de crime de guerre et de crime contre l'humanité* ». Par cette prise de position, l'Union traduit un passage de la doctrine de « *non-intervention* » à celle de « *non-indifférence* »²⁹³. Dans ce sens, contrairement aux Nations Unies qui ont reposé la responsabilité de protéger sur une simple résolution en s'inspirant du chapitre VII de sa charte, l'UA semble octroyer une réelle valeur ajoutée à celle-ci en se « *reconnaissant une compétence statutaire juridiquement nécessaire au sens du droit des organisations internationales* »²⁹⁴. On peut à juste titre dire de l'article 4 (h) de la charte qu'il est « *l'équivalent régional des dispositions de la résolution 60/1 des nations unies* »²⁹⁵. En même temps, elle reflète la volonté de l'Afrique d'appliquer le principe de subsidiarité cher au droit international quant à son efficacité et sa facile opérationnalité.

Par ailleurs, l'UA a eu à élargir l'assise matérielle de la responsabilité de protéger le 11 juillet 2003 dans le protocole sur l'amendement de l'Acte constitutif en reconnaissant « le droit de l'UA d'intervenir sur décision de la Conférence ». En outre, dans son 'consensus d'Elzuwini' en 2005, l'Union Africaine réitère, certes, la prépondérance du Conseil de sécurité de l'ONU qui doit approuver le principe de l'intervention, mais envisage son intervention automatique pour « certaines situations

²⁹¹ Pierre Marie DUPUY, « *Du bon usage d'un positivisme bien tempéré* », dans Catherine LE BRIS, *L'Humanité saisie par le droit international Public*, Paris, LGDJ, 2012, P. XI.

²⁹² Djamchid MOMTAZ, *Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux*, RCADI, vol. 292, 2001, pp. 9-146.

²⁹³ Paul D. WILLIAMS, « From non-intervention to non-indifference : The origins and development of African Union's Security Culture », *African Affairs*, Vol. 106, 2007, pp. 253-279, P. 256. Voir également Ramesh THAKUR, *The responsibility to protect : Norms, Laws and the Use of force in International Politics*, Londres, New York, Routledge, 2011, P. 148.

²⁹⁴ Nabil HAJJAMI, *infra*.

²⁹⁵ Nabil HAJJAMI, *op. cit.* P.458.

[où] une telle approbation p[eut] se faire après coup », dans des situations d'urgence²⁹⁶. Visiblement, il est question de concilier légalité, légitimité et efficacité dans l'action. En tout état de cause, l'observation des activités de l'UA démontre qu'elle a souvent de la peine à s'affranchir au préalable de l'autorisation du Conseil de sécurité, sa capacité d'action et ses moyens lui imposant une posture attentiste requérant l'appui tant financier et humain que logistique.

En ce qui concerne la Francophonie, sa mobilisation pour la responsabilité de protéger est réelle. Sans être « brutale » dans son élaboration, la Francophonie infiltre la politique internationale par sa démarche de sensibilisation et de dialogue. Elle a néanmoins pris des actes qui vont dans le sens de la coercition en cas de violation des droits de la personne humaine. Pour elle, la Déclaration de Bamako (2000) et celle de Saint-Boniface (2006) constituent la trame idéologique dans la protection des civils contre les dangers de leur propre gouvernement. A titre illustratif, la Déclaration de Saint-Boniface autorise l'usage de la force pour défendre certaines valeurs précises communes à l'humanité. C'est ainsi que dans son préambule, elle invite la « *communauté internationale à réagir, dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité (...) et sous son égide, pour protéger les populations victimes de violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire* »²⁹⁷. Elle renchérit cette posture en invitant la même communauté internationale à « *réagir de façon opportune et décisive [...] au cas où les moyens pacifiques s'avèreraient insuffisants et où il serait manifeste que les autorités nationales ne protègent pas leurs populations contre [le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité]* »²⁹⁸.

2. Contenu de la responsabilité de protéger

Tout comme pour ce qui est de ses fondements, la responsabilité de protéger est riche et diversifiée dans son contenu. En fonction de sa formulation par chaque organisation, ce contenu change, bien qu'il garde dans une large mesure la même philosophie. La doctrine y fait référence avec beaucoup d'ambiguïté, chacun y allant en fonction de sa conviction propre et du sens qu'il voudrait donner à sa démarche. Ces

²⁹⁶ Consensus d'Elwuzini précité, note 28.

²⁹⁷ Extrait du paragraphe 10 de la Déclaration de Saint-Boniface sur la Prévention des conflits et la Sécurité humaine du 14 mai 2006.

²⁹⁸ Extrait de l'article 5 de la Déclaration de Saint-Boniface sus-citée.

ambiguïtés sont à mettre à l'actif du caractère polysémique de ce concept ; polysémie qui risque d'avoir de graves « *inconvéniens que comporte toute terminologie vicieuse* »²⁹⁹.

Tout d'abord, il faut aller par gradation en considérant le rapport de la CIISE et le document final du Sommet mondial de 2005. Si les deux documents utilisent le terme de manière unanime, le contenu qu'ils semblent lui donner est différent³⁰⁰. Chacun des deux textes semble avoir été influencé par le contexte d'élaboration de sa démarche. La CIISE, influencée par l'intervention deux ans auparavant des États-Unis au Kosovo (1999)³⁰¹, essaye de situer la sécurité humaine au cœur de sa réflexion et oppose la légalité à la légitimité. Les États-Unis étant intervenus sans l'aval du Conseil de sécurité, ont contribué à accroître la défiance vis-à-vis de l'ONU qu'ils ont marginalisée au cours de cette guerre. La CIISE est ainsi appelée à insérer sa formulation en considération d'une assiette matérielle plus large. Elle pose le principe de la responsabilité de protéger « *lorsque des pertes considérables en vies humaines sont en train, ou risquent, de se produire* »³⁰² ; qu'elles proviennent d'une intention génocidaire ou d'actes d'un État, du nettoyage ethnique, de crimes contre l'humanité, de violation du droit de la guerre effondrement d'États exposant les populations à la famine, catastrophes naturelles ou écologique extraordinaires. En tout état de cause, la CIISE définit la responsabilité de protéger suivant la trilogie responsabilité de prévenir-responsabilité de réagir et responsabilité de reconstruire³⁰³.

De son côté, le document final du sommet mondial de 2005, intervient dans un contexte de hautes tensions internationales marquées par la guerre d'Irak, et le travail du groupe des personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement de décembre 2004. La responsabilité de protéger y est mentionnée notamment aux articles 138 et 139. Dans sa résolution, le document est sur une ligne beaucoup plus minimaliste que la CIISE car elle occulte les dimensions de prévention et de reconstruction, pour se focaliser sur l'aspect « réaction ». Il fait une liaison directe entre cette responsabilité de réagir et le principe de non-ingérence, la réaction de la communauté internationale

²⁹⁹ Nicolas POLITIS, « le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux », *RCADI*, Vol. 6, 1925-1, P. 3.

³⁰⁰ Kevin CHERRY, « *Corruption and development strategy: Beyond structural Adjustment* », *Undercurrent*, Vol.III, n°1, 2006, P. 39.

³⁰¹ Voir à ce titre l'avant-propos des coprésidents de la CIISE, Gareth Evans et Mohamed Sahnoun, dans le rapport qu'ils produiront le 30 septembre 2001.

³⁰² Rapport CIISE, 2001, Paragraphe 4.20.

³⁰³ Rapport CIISE, *op. cit.* P. xi.

devient ainsi la substance principale de la responsabilité de protéger au détriment de la prévention et de la reconstruction³⁰⁴.

Quant à l'Union Africaine, le contenu qu'elle donne à la responsabilité de protéger est plus proche de celui de la CIISE. Il faut néanmoins nuancer en relevant le fait que l'UA n'a pas retenu le « nettoyage ethnique » comme pouvant justifier une intervention extérieure. Cet évitement, visiblement volontaire, semble à notre sens être lié à l'imprécision juridique de cette notion et à son élasticité sémantique qui peuvent occasionner de sérieuses difficultés pratiques.

En plus, l'Union Africaine accorde une importance assez grande à la commission préalable d'un acte pouvant donner lieu à intervention. Elle soumet ainsi son intervention à l'approbation du Conseil de sécurité. Même lorsqu'elle évoque l'hypothèse d'une intervention préalable à l'approbation des Nations Unies en cas de situations d'urgence, elle ne donne aucun seuil dans l'appréciation de cette urgence. *Grosso modo*, l'UA a relativement minimisé le volet prévention (sans toutefois l'exclure) au profit de la réaction et de la reconstruction.

La Francophonie s'inscrit dans un registre similaire, en mettant un accent sur la prévention, la réaction et la réparation. Son implication pour la démocratie et l'État de droit lui permettent d'agir en amont et d'anticiper la survenance de situations conflictogènes pour ses États membres³⁰⁵.

B. Mise en œuvre de la « responsabilité de protéger »

La mise en œuvre de la responsabilité de protéger est un enjeu important dans la gestion de la relation entre les États et la communauté internationale. En dépit des efforts fournis pour donner une assise juridique à cette notion et faciliter son opérationnalité efficace, les incompréhensions continuent de meubler son parcours. Les États hôtes brandissent l'atteinte à leur souveraineté et la communauté internationale tient l'épouvantail de la protection humaine. Il s'agit en réalité de l'opposition entre légalité

³⁰⁴ Il faut dire que le document final de 2005 traite de la reconstruction et de la consolidation de la paix de manière dissociée à la Section III consacrée à la paix et la sécurité collective (Paragraphe 69 à 78). Ainsi, semble-t-il séparer ces éléments de la responsabilité de protéger qui figure dans la section IV consacrée aux « droits de l'homme et à l'État de droit » (Paragraphe 119 à 145).

³⁰⁵ Se référer au *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés dans l'espace francophone* produit par la Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme, OIF, 2008, Paris, P.149 et suiv.

internationale et légitimité d'une intervention, car pour les tenants de la responsabilité de protéger, même sans cadre juridique précis³⁰⁶, la communauté internationale se doit de garantir les conditions d'une sécurité à tous les êtres humains indépendamment de leur nationalité. Sans chercher ici à justifier l'opportunité ou non de cette responsabilité de protéger, il nous semble important de la considérer comme faisant désormais partie de la pratique internationale. Considérant qu'elle est déjà dans l'ordre des habitudes, il faut étudier cette mise en œuvre à travers ses conditions (1) et les acteurs qui y sont impliqués (2).

1. Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de protéger

La mise en œuvre de la responsabilité de protéger exige que soient remplies certaines conditions tant dans la forme que dans le fond. Ces conditionnalités sont les marqueurs d'un souci de réglementer rigoureusement le recours à une intervention armée extérieure. Cela tient aux énormes risques auxquels peut exposer une intervention engagée avec légèreté.

S'agissant des conditions de forme, elles sont essentiellement de deux ordres. Mais avant de les évoquer, il faut au préalable déterminer que c'est à l'État qu'il revient principalement de protéger sa population³⁰⁷ s'il ne souhaite pas voir sa souveraineté être victime d'une ingérence aux fins de protection humaine. De manière subsidiaire, la communauté internationale est reconnue compétente pour une intervention armée dans un État aux fins de protection de sa population³⁰⁸. Dès lors, la première condition nécessaire ici est celle liée à l'incapacité manifeste de l'État à protéger sa population. En effet, de nos jours, la valeur d'un État se mesure à sa capacité à réunir les conditions d'une paix et stabilité pour ses citoyens et par l'aménagement des conditions évacuant à l'avance des risques de déstabilisation de ses populations. La deuxième condition de forme est liée à l'inertie du gouvernement de l'État concerné. En réalité, le privilège de la souveraineté a une dimension positive et met des obligations à la charge de l'État ; obligations consistant à traduire en actes le bénéfice d'une telle position en mettant tous les moyens nécessaires à la protection de ses ressortissants. Il s'agit concrètement de la souveraineté-

³⁰⁶ Olivier CORTEN et Barbara DELCOURT (dir), *Droit, Légitimation et politique extérieure. L'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, ULB, 2001.

³⁰⁷ Rapport CIISE, op. cit., Paragraphe 2.14.

³⁰⁸ Gareth EVANS et Mohamed SAHNOUN, « Intervention and State Sovereignty : Breaking new ground », *Global Governance*, n°7, 2001, P. 2.

protection ou « *dialogale* », qui doit se distinguer de la souveraineté-défense ou « *solipsiste* »³⁰⁹ telle qu'elle s'est déployée pendant toute l'histoire ancienne de l'humanité. Elle est différente de la condition d'incapacité car elle est mobilisable en cas d'inertie des souverains territoriaux face à des crises ou des dangers prévisibles qu'ils peuvent légitimement anticiper. Elle se traduit concrètement par le refus ou les abus des autorités qui s'abstiennent de mettre le privilège de la souveraineté au service du peuple.

Pour ce qui est des conditions de fond, elles se rapportent essentiellement au cadre juridique de l'intervention extérieure et au consentement de l'État hôte. Pour cela, la place du conseil de sécurité des Nations Unies est déterminante. En effet, le principe de l'autorisation onusienne est formel dans ce sens, car l'ONU se présente être la seule instance légitimement admise à valider la conformité d'une politique de cette envergure au droit international. Elle est l'organisation internationale en charge de la paix et de la sécurité internationale. Toutes les autres organisations sont assujetties à son autorité, soit préalablement, soit ultérieurement à une intervention. Dans ce domaine, l'ONU, malgré les critiques qu'on peut formuler à son égard³¹⁰, demeure la seule à remplir toutes les dimensions du « triangle de fonctionnalité » d'une organisation internationale car elle allie représentativité, légitimité et efficacité³¹¹. Mais, pour des raisons d'urgence et, parfois de subsidiarité et d'immédiateté, une coopération forte peut amener l'ONU à déléguer cette responsabilité aux organisations régionales³¹². L'essentiel est de fonder l'intervention sur une résolution du conseil de sécurité afin de bénéficier de l'entremise de l'ONU et de demeurer conforme aux dispositions de la charte notamment son chapitre VII³¹³.

³⁰⁹ Raphaël DRAÏ, *Grands problèmes politiques contemporains. Les nouvelles échelles de la responsabilité politique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, P.269.

³¹⁰ Guillaume DEVIN, « l'ONU : des réformes qui ne font pas une révision », dans Bertrand BADIE et Béatrice DIDOT (dir.), *L'État du Monde 2007*, Paris, La Découverte, 2006, pp. 32-37 ; Guillaume DEVIN et Delphine PLACIDI-FROT, « Les évolutions de l'ONU : concurrences et intégration », *Critique Internationale*, n° 53, 4, 2011, pp. 21-41.

³¹¹ Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, *op. cit.*, P. 9.

³¹² Gareth EVANS et Mohamed SAHNOUN, *op. cit.*, P.2.

³¹³ Il faut utilement dire que ces dernières années, plusieurs interventions ont été engagées par des États ou coalition d'États sans autorisation du Conseil de sécurité. Même si elles se font généralement avec le consentement des gouvernements hôtes et permettent d'éviter les éventuels blocages dus à l'usage du veto au conseil de sécurité, on peut constater la marginalisation, l'instrumentalisation et la fragilisation que cette attitude fait peser sur l'ONU. Il en a été ainsi en Ukraine (intervention de la Russie en 2014), de l'Irak (la France, les États-Unis et la Grande Bretagne interviennent pour lutter contre le terrorisme de l'État Islamique en 2014), en Syrie avec l'intervention de la France depuis 2013 pour contenir le régime de Bachar Al-Assad.

Sur le plan matériel, même si on peut noter des contrastes sémantiques entre les différentes formulations des organisations internationales, il faut souligner avec le document final du sommet de 2005 que quatre cas de crimes font consensus universel et justifient le recours à la responsabilité de protéger. Il s'agit du génocide, crime de guerre, crime contre l'humanité et le nettoyage ethnique³¹⁴.

L'autre condition est celle du consentement de l'État hôte. Étant le théâtre et le bénéficiaire de l'intervention, il est politiquement correct que ce dernier approuve la présence des intervenants sur son territoire. Cela relève d'abord du respect de sa souveraineté (dans la mesure où on lui reconnaît sa viabilité malgré les difficultés conjoncturelles nécessitant l'intervention) et de la légitimation de l'intervention. Il vise à minimiser le « *caractère autoritaire* »³¹⁵ de l'intervention et évite de valider son autre appellation d'ingérence³¹⁶. Seulement, il est des cas où ce consentement est difficile à obtenir pour des raisons diverses, en ce moment, la communauté internationale fera prévaloir les intérêts supérieurs de l'humanité.

2. Les acteurs de la mise en œuvre de la Responsabilité de protéger

La mise en œuvre de la responsabilité de protéger est une tâche très délicate qui requiert la mobilisation d'un arsenal important de moyens. Compte tenu de la nécessaire liaison entre légalité, légitimité et efficacité dans sa mise en œuvre, il semble évident que plusieurs paramètres doivent être réunis par les différents acteurs qui s'y engagent. Fondamentalement, il faut rappeler que la protection des populations est une responsabilité principale des États dont ils sont ressortissants. Ce n'est qu'en cas de défaillance ou d'abstention de ces derniers que la communauté internationale peut être mobilisée pour suppléer ses lacunes³¹⁷. Dans cette perspective, la souveraineté n'a de sens que si elle favorise l'accès des intervenants de sorte qu'ils ne rencontrent aucune opposition dans leur dynamique d'intervention. En réalité, même si la CIISE a mentionné dans son rapport la responsabilité principale de l'État, ce dernier ne saurait à notre sens

³¹⁴ Cette énumération n'est valable que dans la seule perspective juridique. En effet, d'autres « crimes » pouvant justifier une intervention multilatérale existent, mais se rapportent davantage aux aspects politiques. On peut les qualifier de « crimes démocratiques ».

³¹⁵ Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre*, 2^e édition, Paris, A. Pedone, 2014, p. 407-408.

³¹⁶ Jean-Marie CROUZATIER, « *Le principe de la responsabilité de protéger : Avancée de la solidarité internationale au ultime avatar de l'impérialisme ?*, *Aspects*, n°2, 2008, pp.13-32.

³¹⁷ Zaki LAÏDI, *La Grande Perturbation*, op. cit. p.11.

rentrer dans la catégorie d'acteurs de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger³¹⁸. Il nous semble pertinent de mentionner que la capacité de l'État concerné est soit nulle, soit abusée au point de faire de lui un simple facilitateur (acteur passif) ou un « facteur d'encombrement »³¹⁹ dans le déploiement de la responsabilité de protéger. C'est dire que les acteurs de mise en œuvre de la responsabilité de protéger sont essentiellement des acteurs étrangers. Il s'agit grosso modo de la communauté internationale, laquelle peut être décomposée en l'ONU, les organisations régionales, un État ou groupe d'États mandatés.

L'ONU est l'organisation la plus désignée pour conduire la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Elle fonde son autorité sur le chapitre VII de sa charte qui lui donne compétence pour agir dans le sens de rétablir la paix et la sécurité en cas de menace quelconque. C'est à son conseil de sécurité que revient le devoir urgent d'intervenir pour ramener une situation à la normale. L'ONU le fait ainsi au nom de l'ensemble des États du monde et agit à la suite de l'adoption d'une résolution particulière.

En plus de l'ONU, les organisations internationales régionales sont admises à matérialiser la responsabilité de protéger. Sur le fondement de leurs compétences propres³²⁰ d'abord, et de leur coopération avec les Nations Unies³²¹, ces organisations sont habilitées à requérir l'aval du conseil de sécurité dans une situation où l'urgence est avérée. Certaines d'entre elles proclament d'ailleurs leurs compétences tant matérielles que territoriale pour justifier un recours légitime à une intervention dans un État membre.

En tout état de cause, le Conseil de sécurité reste incontournable si l'on veut rester en harmonie avec la légalité internationale. Ainsi, si l'ONU fait face à des blocages d'ordre opérationnel, elle peut agir par le truchement des organisations régionales, à la condition d'insérer cette autorisation dans un cadre juridique conforme au droit

³¹⁸ Il nous semble politiquement et scientifiquement incorrect de continuer à ranger l'État hôte dans la catégorie d'acteurs de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. En effet, la sécurité de ses citoyens rentre dans ses compétences régaliennes et ne saurait varier en cas d'intervention étrangère. C'est justement parce qu'il est dans l'incapacité d'assumer son rôle de protecteur de sa population que la communauté internationale intervient.

³¹⁹ Il est facteur d'encombrement lorsqu'il fait obstacle à l'opérationnalisation de l'intervention internationale.

³²⁰ Cas de l'Union Africaine, en vertu de l'article 4 de son acte constitutif.

³²¹ C'est l'exemple de l'OTAN que l'ONU peut mobiliser à tout moment au regard de sa capacité logistique et de sa disponibilité humaine.

international. Celles-ci sont le plus souvent très sollicitées en raison de leur proximité avec le terrain de l'intervention ou pour des besoins de subsidiarité dans l'action.

Mais, ce cadre normal de traçabilité d'une intervention arrive parfois à être bafoué. Ce qui donne lieu à l'émergence des interventions unilatérales³²² ou conduites par une alliance d'États agissant en dehors du cadre onusien et en fonction des convictions propres des intervenants. Vraisemblablement, le principe selon lequel « *il n'y a pas d'intervention unilatérale en matière de responsabilité de protéger* »³²³, est à vider de son sens absolu car ladite responsabilité ne ferme pas le droit à l'unilatéralisme. Des cas multiples militent d'ailleurs en faveur de cette observation³²⁴.

Paragraphe 2 : Les transformations progressives de la notion de souveraineté

L'analyse précédente nous a permis de nous rendre compte de l'émergence de la responsabilité de protéger et de l'accroissement consécutif du rôle des organisations internationales. Ces deux éléments sont illustratifs des évolutions notables enregistrées dans le rapport entre la communauté internationale et les États, considérés dans leur responsabilité vis-à-vis de leurs populations. La leçon principale à tirer de ce constat est la notable évolution de la communauté des États, qui entendent conjuguer leurs efforts pour la paix et la sécurité internationales en s'appuyant sur des valeurs et principes dont l'objet central est l'être humain et non plus les considérations politiques. Ce basculement dans la considération est le signe d'une transformation progressive du concept de souveraineté, qui tend à perdre sa consistance ancienne au profit des considérations humaines dont la portée va au-delà des cadres de souveraineté. En effet, la souveraineté est désormais contesté tant en tant que concept qu'en tant que moyen d'action politique pour les États³²⁵. De plus en plus, il est des États qui peinent à assurer le contrôle de leur territoire et de leur population face aux multiples menaces supranationales auxquelles fait face le monde. Ces menaces qui viennent à la fois d'en haut et d'en bas, traduisent une contestation essentielle du modèle absolutiste et autoritaire de la souveraineté, ainsi que

³²² Castern STAHN, « Responsibility to protect : Political Rethoric or Emerging legal Norm ? », *American Journal of International Law*, Vol. 101, n°1, Jan 2007, p.104. L'auteur constate que « *la responsabilité de protéger ne ferme la porte à l'unilatéralisme* ».

³²³ Lire à ce sujet Gareth EVANS, « A strong and principled basis for response », dans *Responsibility to protect, engaging civil society*, 28 novembre 2008, consulté sur www.responsibilitytoprotect.org/index.ph8, le 12 octobre 2014.

³²⁴ Cf. note 199.

³²⁵ Yves-Charles ZARKA, *Repenser la Démocratie* (Sous la direction), Paris, Armand Colin, 2010, P. 6.

de l'usage que les États en font³²⁶. Cette conception avait un contenu assez défensif et était mobilisée pour opposer une résistance vis-à-vis de l'extérieur, même lorsque les droits humains étaient mis en danger³²⁷. L'accroissement du modèle multilatéral, la protection et la défense des droits de l'homme et l'émergence de la société civile battent en brèche cette façon de voir et contraignent les postures du « tout souverain » à une position inconfortable. Il n'est pas exagéré de dire que la souveraineté est en crise, à défaut de proclamer son obsolescence³²⁸. Mais la notion continue de résister dans le langage et les pratiques politiques des États en dépit des circonstances nouvelles qui justifient sa flexibilité continue. Cette flexibilité est visible en considération du passage de la souveraineté traditionnelle à la souveraineté-responsabilité (A) ou à l'émergence de la souveraineté opérationnelle (B).

A. La transition vers l'idée de « souveraineté-responsabilité »

La première tendance dans la transformation de la notion de souveraineté est liée à la mutation qu'elle a subie en se débarrassant progressivement de sa consistance traditionnelle pour se muer en une véritable « responsabilité ». Cette mutation est consécutive à la chute du mur de Berlin et à la reconfiguration des rapports politiques mondiaux sous l'accélération de la mondialisation³²⁹. Pour mieux saisir le sens de cette souveraineté-responsabilité, il faut pouvoir l'appréhender à travers le partage de la souveraineté entre l'État et les autres acteurs (1) et au regard de l'émergence des contrôles de l'exercice de son autorité souveraine par l'État (2).

1. Par le nécessaire partage de la souveraineté entre l'État et les autres acteurs

En effet, l'idée de « souveraineté-responsabilité » tient compte des nouvelles dynamiques incluant à la fois la remise en cause de l'autorité de l'État, l'affirmation de la communauté internationale dans ses fluctuations permanentes, et les reconfigurations politiques internes aux États (Ph. Moreau Defarges parle de « *pactes nationaux* »). C'est

³²⁶ Marcel MERLE, *Sociologie des Relations Internationales*, 4^e édition, Paris, Dalloz, 1998, P. 372 et suiv.

³²⁷ Iens BARTELSON, *A genealogy of sovereignty*, Cambridge University Press, 1995. L'auteur reconnaît que la souveraineté est une notion paradoxale car elle signifie doublement protection et menace. Voir aussi Sabine GAGNIER, op. cit. P. 120, lorsqu'elle parle du « *paradoxe de la souveraineté* ».

³²⁸ Pierre VERCAUTEREN, « *La Crise de l'État dans l'Union Européenne : Une sortie de crise par une refondation de sens ?* », *AFRI*, 2001, P. 299-301.

³²⁹ Thierry DE MONTBRIAL, « *Interventions Internationales, Souveraineté des États et Démocratie* », *Politique Étrangère*, 1998, PP. 549-566.

dire fondamentalement que la souveraineté-responsabilité s'oppose à la vision défensive ancienne de la souveraineté, qui faisait de celle-ci une « souveraineté-indépendance », tentant de l'opposer au reste de la communauté internationale ; celle-ci étant par avance identifiée comme un ennemi pour la survie et la sécurité de l'État³³⁰. Désormais, l'hypothèse selon laquelle « *chaque État a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel* »³³¹ est battue en brèche face à l'émergence des « *surfaces partagées entre des États souverains* »³³² d'une part et des entités dites « hors souveraineté ».

La multiplication des accords bilatéraux et multilatéraux ainsi que l'émergence d'un nombre important de biens publics mondiaux sont illustratifs de ce que la territorialité souveraine est en difficulté, elle a changé de sens. Les États sont « *devenus de simples instruments au service de leurs peuples* »³³³, l'individu est davantage conscient de ses droits individuels et de la nature de la coopération que son pays doit avoir avec l'extérieur, la communautarisation des enjeux est une réalité et l'universalité des valeurs politiques et humaines est une finalité partagée. Suivant cette logique, l'« interne » et l'« international » se retrouvent dans une constante interaction car le comportement d'un État n'a pas seulement des effets limités à sa population, mais se répercute sur un échelon régional ou international. Visiblement, une crise politique interne se retrouve saisie par la communauté internationale en raison de la transnationalisation de ses effets et de l'insertion de son pays d'origine dans une dynamique politique et idéologique qui tend à s'universaliser.

Dans une autre dimension, la souveraineté de l'État est tiraillée par des acteurs autres que les États, dépourvus de tout droit à la souveraineté, mais qui en contestent les usages. Il s'agit précisément des ONG, des firmes multinationales, des lobbys divers, des associations internationales, des mass-médias et autres personnalités de renom. L'action de ces acteurs est devenue très déterminante dans la mesure où ils soumettent l'État à une surveillance internationale ; tout refus opposé par l'État le chargeant d'un lourd catalogue de suspicions. Ainsi, même dans les États réputés pour leur 'fermeture' au monde, il est

³³⁰ C'est le contenu de la souveraineté donnée par la Sentence Max HUBERT de la Cour Permanente d'Arbitrage le 4 avril 1928, dans le cadre de l'affaire *Islas de las Palmas*. Cité dans *Ramses 93*, P. 314.

³³¹ Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 de l'Assemblée générale de l'ONU portant « *déclaration sur les relations amicales entre États* ». Aussi : Arrêt rendu sur l'affaire des Activités militaires et paramilitaires des États-Unis au Nicaragua et contre celui-ci, 27 juin 1986

³³² Philippe Moreau DEFARGES, *op. cit.* P. 175.

³³³ Kofi ANNAN, « Two concepts of sovereignty », *The Economist*, 18 septembre 1999, P.49-50.

difficile d'échapper au contrôle international et de subir les effets d'une perception négative que le monde aurait de lui. La multiplication des sanctions ciblées contre des dirigeants et l'interdiction de voyager dans certains pays sont un témoignage du courroux de la communauté internationale contre certains agissements de ces responsables d'État indéliçables en matière de protection de l'individu. La société internationale est réellement passée de la logique des « boules de billard » (Arnold Wolfers) à celle d'une véritable « toile d'araignée » (John Burton), même dans ce qui lui était reconnu comme fondamental (la paix, la sécurité, l'économie, la gouvernance politique interne, la justice...) ³³⁴. La souveraineté devient en toute vraisemblance « un bien partagé de la communauté » ³³⁵ ; celle-ci étant chargée de veiller que son usage soit bénéfique pour les populations et non plus au profit exclusif de ceux qui dirigent. On n'est pas « souverain dans l'absolu, on est souverain en vue de quelque chose » ³³⁶.

Dans le retranchement auquel on le condamne, l'État est invité à redéfinir sa vision de l'intérêt national en se subordonnant aux exigences supérieures à sa souveraineté (protection de l'environnement, droits de l'homme, démocratie, paix et sécurité...). La souveraineté en ce moment est devenue une valeur, celle qui peut permettre à un État de contribuer à la solution des enjeux communs en actionnant les leviers de collaboration et de coopération au bénéfice de sa population et de l'homme en général.

2. L'émergence d'un contrôle dans l'exercice par l'État de sa souveraineté

La responsabilité qui caractérise dorénavant la souveraineté se matérialise par l'obligation qui est faite aux États et gouvernements de rendre compte de leurs politiques à leurs populations (comme dans un pur système démocratique), aux États tiers et à la communauté internationale en général. Pour cela d'ailleurs, un système pluriel de surveillance et de veille est mis en place par la société civile, ONG et autres organisations interétatiques. Il n'est donc pas surprenant de voir des États soumettre leur législation à l'approbation de leurs communautés régionales d'appartenance et de reconfigurer leurs règles constitutionnelles en fonction des évolutions obtenues avec la bénédiction des

³³⁴ John BURTON, *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972. Cité par Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, *op. cit.* p.56.

³³⁵ Zaki LAÏDI, *La Grande Perturbation*, *op. cit.* p. 67.

³³⁶ *Idem*, p. 63.

instances supranationales. Les cas les plus emblématiques concernent souvent la justice, l'économie et la finance. Finalement, les gouvernements sont tenus de justifier le contenu de leur souveraineté et l'usage qu'ils en font. Des fois, ils sont l'objet de contrôles a priori ou a posteriori de ces instances multilatérales et supranationales.

Le contrôle de l'exercice de la souveraineté devient une exigence de la communauté pour des raisons de cohérence et de cohésion des politiques internationales. La justice, l'économie, le système de défense, les politiques environnementales, les politiques scolaires, la santé publique, la gestion des actes d'état civil, etc. sont différents pans des États qui sont désormais soumis à un contrôle de supranationalité. D'où la création aux niveaux régionaux des cours de justice communes, des Politiques Agricoles Communes (PAC), des mesures communes pour la protection de l'Environnement, l'harmonisation des politiques budgétaires et même dans certains cas l'unité monétaire et l'unité de la politique bancaire. Au plan mondial, on peut relever opportunément une vaste tendance à la subordination des espaces nationaux à des espaces sectoriels divers relevant de la dimension internationale. L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), la CPI, la CIJ etc. rentrent dans cette dynamique. Il est question de donner au monde entier ce que Georges Ordonnaud appelle « *un sens de le Terre* »³³⁷ par la divulgation d'une civilisation de l'universel.

Les contrôles ainsi aménagés mettent les États dans une position d'ambivalence où ils doivent affronter deux préoccupations : préserver leur indépendance (autonomie souveraine) et concéder la limitation de sa souveraineté (condition pour voir les autres les accepter et faire autant, dans une sorte de réciprocité). Dans sa relation propre avec sa population, l'État se retrouve constamment délégitimé car les citoyens voient dans des instances supérieures et supranationales des motifs de confiance accrue, de protection plus intense et de considération plus poussée³³⁸. Raison pour laquelle ils peuvent à tout moment recourir à ces instances régionales ou universelles pour défendre leurs droits ou des idées qui ne trouveraient dans leur législation nationale qu'une fin de non-recevoir et une considération marginale.

Les États sont confrontés aujourd'hui au choix de ne pas choisir car tout semble leur venir d'en haut et beaucoup leur est réclamé d'en bas. L'État est obligé de concilier

³³⁷ Georges ORDONNAUD, *L'aube de l'âge theilhardien : l'ère nouvelle de la coresponsabilité*, Paris, L'Harmattan, 2006.

³³⁸ Frédéric RAMEL, *L'Attraction Mondiale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 30.

les contradictions de sa situation car il est « *devenu trop petit pour l'universel et trop grand pour le local* »³³⁹. Leur responsabilité est de faire le choix d'appartenir à la logique de l'universel, car, lui tourner le dos expose sinon à l'effacement, du moins à des turbulences plurielles. Tous les États du monde sont alors chargés de repérer dans la civilisation de l'universel les éléments que les autres accepteront pour continuer à partager un socle de vie international commun³⁴⁰. Cela annihile les résistances souveraines et bouscule les distinctions traditionnelles entre un domaine réservé et un autre partagé. Par le passage à la souveraineté-responsabilité, les États ont comme grand enjeu de choisir le meilleur des options pour leurs populations et de se réinventer constamment afin d'adapter leur orientation aux soucis de leurs peuples.

B. La lente mutation vers l'idée de souveraineté opérationnelle

La deuxième évolution majeure que l'on peut relever pour traduire la transformation du phénomène souverain aujourd'hui est liée à la transition opérée vers une réelle souveraineté opérationnelle. En réalité, comme nous l'avons signalé plus haut, la mondialisation est la plupart du temps, identifiée au recul de l'État et de sa souveraineté. Cette souveraineté n'est plus un joyau qu'il faudrait protéger de toute influence extérieure, mais un principe qui n'a de sens que par rapport aux objectifs concrets qu'il permet de poursuivre. De là, il convient de dire avec Zaki Laïdi que « *nous entrons dans un nouvel âge de la souveraineté. Celui de la souveraineté opérationnelle* »³⁴¹. Pour l'auteur d'ailleurs, cette souveraineté a de beaux jours devant elle, à condition que l'on veuille bien admettre que ses expressions seront multiples. De prime abord, la pluralité de l'expression de cette souveraineté de type nouveau est le fait d'une renégociation constante et de l'admission volontiers des autres acteurs dans son déploiement. Par conséquent, « *la démultiplication des acteurs dans le jeu mondial est telle que le maillage interétatique devient inextricable et incapable de garantir l'efficacité des dispositions acceptées par les États, dès lors que l'enjeu touche un nombre considérable d'acteurs et épouse les contours d'un bien public mondial* »³⁴². C'est généralement le cas pour la gestion des crises et les questions liées à

³³⁹ Serge SUR, *Relations Internationales, op.cit.*, pp.19-20.

³⁴⁰ Yadh BEN ACHOUR, *Le rôle des civilisations dans le système international. Droit et Relations Internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 184.

³⁴¹ Zaki LAÏDI, *op. cit.* p.12.

³⁴² *Idem*, p. 69.

l'environnement. Il faut dès lors une intégration plus optimale des acteurs non étatiques dans la gouvernance mondiale.

Pour se rendre compte de cette nouvelle variante de la souveraineté dite opérationnelle, il convient de nous intéresser à son contenu et dimensions (1) avant de décliner ses effets induits (2).

1. Le contenu et les dimensions de la souveraineté opérationnelle

La souveraineté opérationnelle est une ingénierie nouvelle du concept de 'souveraineté', capable de concilier les logiques internes et les prétentions des acteurs internationaux. Elle se situe à l'interface de l'indépendance nationale et de l'intervention internationale. Suivant son contenu, l'État est effectivement le garant de sa politique nationale et internationale, sauf qu'ici, il consent librement et parfois pro-activement à distribuer des parcelles de sa souveraineté avec les autres acteurs afin de mieux remplir ses fonctions régaliennes. C'est dire exactement que les États sont invités à transcender la perspective traditionnelle de la souveraineté pour adapter leur comportement aux nouveaux enjeux de l'humanité.

La compréhension de la souveraineté opérationnelle passe par la déclinaison de ses diverses dimensions. Celles-ci sont déclinées en tant vade-mecum dans les usages qui sont faits de la souveraineté dans la gestion de l'État. Il est question de détacher la souveraineté de la seule manipulation politique pour servir de moyen d'action positive au bénéfice de la population. Pour cela, trois dimensions de la souveraineté opérationnelle peuvent être relevées.

La première est liée à la consistance même de la souveraineté. Elle vise à ne plus faire de la souveraineté un simple processus de résistance à un empiètement extérieur, mais à faire d'elle un mécanisme de distribution du pouvoir et de l'autorité légitime à d'autres acteurs que l'État. En clair, la définition de la souveraineté change en abandonnant sa posture isolationniste et défensive, et en aménageant une réelle coopération avec des acteurs para-souverains.

La deuxième dimension est rattachée aux moyens d'atteindre les objectifs fixés. En fait, connaissant les enjeux auxquels il doit faire face, l'État est appelé à accepter un partage de coûts avec d'autres pour accomplir certaines missions qui intègrent ses

attributs fondamentaux. A titre illustratif, il serait illusoire de nos jours, dans la perspective de lutter contre les actes terroristes, qu'un État engage en toute solitude une action qui puisse valablement être efficace. Une telle question trouve facilement sa réponse dans une démarche de « *sécurité coopérative* »³⁴³ que celle unilatérale. L'histoire nous renseigne d'ailleurs que de telles actions, même si elles sont conduites par des empires, finissent toujours par créer des situations plus redoutables que celles qu'elles étaient sensées arranger. C'est dire que l'on est amené à procéder à une « *désacralisation de la souveraineté* »³⁴⁴ pour la soumettre à « *l'épreuve de la rationalité* »³⁴⁵. Sans toutefois remettre en cause le sens de l'autorité légitime sur un territoire donné, la souveraineté opérationnelle suppose que l'effectivité et l'efficacité de ce contrôle doivent désormais reposer plus sur des logiques de partage que sur celles d'exclusivité. De même, sur le plan de la politique étrangère, elle s'oppose fondamentalement à des pratiques unilatéralistes³⁴⁶ et encourage les États à privilégier le multilatéralisme pour vaincre les défis communs de l'humanité.

La troisième dimension de la souveraineté opérationnelle se réfère à l'idée de la responsabilité. Comme précédemment analysée, la responsabilité qui s'attache désormais à la souveraineté est une responsabilité positive. Celle que Nabil Hajjami (2013) qualifie de « valeur ». Valeur positive, serions-nous tenté de réitérer. Elle indique le devoir, l'objet d'une obligation morale accrochée à la souveraineté. La responsabilité aussi car l'État qui jouit de la prépondérance en matière de souveraineté se retrouve soumis à un exercice de compte-rendu permanent à sa population principalement, et à la communauté internationale ensuite.

2. Les effets induits par la souveraineté opérationnelle

La souveraineté ainsi opérationnalisée emporte avec elle quelques effets qui impactent le fonctionnement international. Le monde étant devenu un « *village planétaire* »³⁴⁷, il devient logique d'observer à l'échelle globale les manifestations

³⁴³ Robert JERVIS, « Cooperation under the security dilemma », *World Politics*, 20, 1978, cité par Frank PETITEVILLE, *Le multilatéralisme*, op. cit. pp.59-60.

³⁴⁴ Eric DELBECQUE, op. cit. p. 24.

³⁴⁵ Zaki LAÏDI, op. cit., p. 67.

³⁴⁶ Bertrand BADIE, *La diplomatie de connivence*, Paris, La Découverte, 2011, p. 13.

³⁴⁷ Expression utilisée en 1967 par Marshall Mc LUHAN dans son ouvrage *The Medium is the Message*. Il mettait l'accent sur les effets de l'accélération des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de la mondialisation et des médias.

similaires à celles enregistrées dans un cadre national. Le monde entier devient véritablement une réelle démocratie, et les démocraties nationales se réduisent à la désignation de simples mandataires des peuples pour aller les représenter au plan international. Par l'admission des acteurs para-souverains, on tombe dans la même logique du « *check and balance* » (le poids et contrepoids) où le pouvoir des nouveaux acteurs tente d'arrêter le pouvoir de l'État. Les effets les plus notables de cette nouvelle configuration sont divers, mais nous mentionneront essentiellement deux qui nous semblent majeurs.

Le premier effet est observé au niveau interne des États. Il s'agit de la détotalisation de l'autorité politique. On note en effet une crise de l'autorité souveraine de l'État vis-à-vis de sa propre société, société qui tente de remettre en cause de manière constante la légitimité des gouvernants. Philippe Raynaud et Stéphane Rials constatent justement que, « *s'il y a crise de la souveraineté aujourd'hui, c'est d'abord et avant tout parce qu'il remise en cause de la légitimité du contrôle de l'État sur la société* »³⁴⁸. Vraisemblablement, l'État continue de conserver « *le monopole de violence légitime* » (Webber), mais il doit soumettre de manière constante cette légitimité aux diverses médiations sociales que lui imposent le corps social et la réglementation en vigueur. Désormais, le « *politique ne prime pas tout. Il est dans tout mais il n'est plus tout* »³⁴⁹. A titre d'exemple, il suffit de considérer les modalités de gestion des crises politiques et électorales en Afrique pour se rendre compte de la soumission des autorités à des arrangements allant des gouvernements de coalition aux accords politiques entre acteurs internes en passant par la nouvelle technique du « *power sharing* » (partage du pouvoir), question de trouver un terrain d'entente et maintenir un environnement de paix³⁵⁰.

Le deuxième effet est à l'interface de l'interne et de l'international. Il s'agit du remodelage de l'espace public. La gestion politique échappe désormais au secret et les gouvernants sont contraints de soumettre leurs actions au débat sans possibilité de censurer les opinions émises. Ce débat se déroule tant au niveau national qu'à celui international. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication accroissent les circuits informels et anonymes dans la circulation des informations, le

³⁴⁸ Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, PUF, 1996, p. 56.

³⁴⁹ Zaki LAÏDI, *op. cit.*, p. 15.

³⁵⁰ Les États concernés par ces situations ces dernières années sont essentiellement : La République Démocratique du Congo, le Kenya, le Rwanda, la Côte d'Ivoire, le Zimbabwe.

secret-défense commence à perdre de sa consistance devant les pressions exercées par les lobbys et groupes divers pour obtenir un infléchissement de l'orientation politique et diplomatique des gouvernements. Les engagements politiques internationaux sont à l'avant-garde des programmes politiques, et ils sont soumis aux électeurs pour approbation. Les diasporas deviennent un capital politique et économique, et passe subitement de l'anonymat à un véritable pôle d'influence. Concrètement, tout est dans l'espace public et tout le monde a son mot à dire sur les choix de ses dirigeants. L'État n'a plus d'intimité, serait-on tenté de conclure. Cet État n'est plus pensé de manière téléologique, mais plutôt de manière phénoménologique, c'est-à-dire tel qu'il s'offre à nous, tel qu'on le vit. On assiste, en fin de compte, à un déclassement du politique, à une perte de la rationalité ontologique de l'État car ce dernier a relativement cessé de faire corps avec la société ordinaire.

Titre deuxième

Contraintes générales d'une action multilatérale dans le domaine de la souveraineté aux fins de gestion des crises politiques internes

Dans l'analyse qui précède, nous avons pris le soin de poser le principe formel de l'interdiction de porter atteinte au domaine de la souveraineté. Il est à présent question d'analyser les situations pratiques dans lesquelles la communauté internationale aménage un cadre légitime d'intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté des États. Une telle analyse épouse notre souci de remettre en cause l'interdiction telle qu'elle est rigoureusement formulée, et tend à rendre compte des évolutions notables observées sur la scène internationale contemporaine. Ces évolutions font de la souveraineté non plus seulement un bouclier juridico-politique³⁵¹ de défense pour les États, mais davantage une responsabilité sociale et politique pour ces États et leurs dirigeants ; notamment pour ce qui est de la protection de la population civile³⁵².

En effet, l'intervention dans une situation de crise interne est devenue la « réaction normale »³⁵³ de la plupart des organisations internationales ; et elle emprunte des formes multiples en fonction de la gravité des crises en cause. Nous sommes résolument entrés dans une phase d'intensification du multilatéralisme³⁵⁴ et de la réelle civilisation de l'universel dans laquelle la protection de l'être humain a sensiblement pris le pas sur la politique³⁵⁵. Ainsi, si dans le passé l'immixtion dans le domaine de la souveraineté constituait une faute impardonnable (en ce que cette souveraineté assurait la pureté de

³⁵¹ Cette idée est tirée de l'analyse faite par Raphaël Draï, dans ses *Grands problèmes politiques contemporains. Les nouvelles échelles de la responsabilité politique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, p. 269. Dans son approche, l'auteur voit dans la souveraineté une sorte de bouclier juridico-politique, et pense qu'il faut dépasser cette conception de la souveraineté qu'il qualifie de « souveraineté solipsiste » pour désormais faire place à une conception plus actuelle et adaptée, celle d'une « souveraineté dialogale ». Voir aussi Mélanie KLEIN, *L'Amour et la Haine*, Payot, 1968.

³⁵² Lire entre auteurs Julie ALLARD et Antoine GAPARON, *Les Juges de la mondialisation : la nouvelle révolution du droit*, Paris, Editions du Seuil, 2005 ; Jean Louise COHEN, « Whose Sovereignty : Empire vs International Law », *Ethics & International Affairs*, vol. 18, n°3, 2004, pp.1-24 ; Neil WALKER, « *Late Sovereignty in the European Union* », dans Neil WALKER (dir.), *Sovereignty in Transition*, Portland, Hart Publishing, 2003, pp.3-32.

³⁵³ Dans la mesure où ces organisations internationales aménagent de manière stable et générale les règles qui s'appliqueront dans une situation de crise affectant un État membre. L'intervention devient véritablement, à notre sens, une véritable politique publique au sein de ces organisations, et une bureaucratie spéciale est mobilisée pour y donner sens et contenu.

³⁵⁴ Cette vision contraste radicalement avec celle de Philippe Moreau Defarges pour qui le multilatéralisme porte en lui « *la fin de l'Histoire* ». Voir Philippe-Moreau DEFARGES, « Le multilatéralisme et la fin de l'Histoire », *Politique Étrangère*, Automne, 2004, article consulté sur le net le 26 janvier 2015 au lien : www.diplomatie.gouv.fr/fr/ .

³⁵⁵ Didier BIGO, *Police en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Pô, 1996 ; cité par Niagalé BAGAYOKO, *Afrique : Les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 232.

l'État), il n'en est plus totalement le cas aujourd'hui. Le développement des droits de l'homme, du droit international, du droit humanitaire et l'universalisation de nombreuses valeurs politiques constituent les référents fondamentaux de flexibilisation de la souveraineté et de justification de toute action multilatérale dans le domaine interne aux États³⁵⁶. Une telle action se justifie par le fait que des États peuvent se retrouver volontairement ou involontairement dans une situation d'« États hors la loi »³⁵⁷. Toutefois, l'affirmation d'un tel impératif d'intervention multilatérale devrait se faire en conciliant l'intégrité cardinale de la souveraineté et l'efficacité d'une action multilatérale dans le domaine souverain. C'est dire que certaines conditions sont nécessaires à observer pour débarrasser l'intervention multilatérale du soupçon d'ingérence internationale, et lui garantir toutes les vertus de légitimité. Ces conditions sont assez nombreuses et travaillent tout le circuit de la gestion des crises. Pour mieux les cerner, il est fondamental de les scinder suivant leurs échelles de rattachement. Raison pour laquelle nous étudierons d'une part les conditions se rapportant aux acteurs de l'intervention multilatérale (*Chapitre 3*) et d'autre part les conditions liées à l'intervention proprement dite (*Chapitre 4*).

³⁵⁶ John Rawls, *Paix et démocratie. Le droit des peuples et la raison publique*, Paris, Edition La Découverte, 2006, p. 112.

³⁵⁷ *Idem.*

Chapitre 3

Les conditionnalités rattachées aux acteurs de la gestion des crises

La légitimation d'une intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté résulte de l'observation stricte des règles du droit international et des principes des relations internationales³⁵⁸. Compte tenu de la spécificité de l'intervention multilatérale, sa mise en œuvre oblige les acteurs qui s'y engagent à satisfaire à certaines conditionnalités qui fondent à la fois l'opportunité et l'intérêt d'une « violation positive de la souveraineté ». En réalité, la réunion de l'ensemble de ces conditions par les acteurs d'une intervention multilatérale vise respectivement à retirer l'intervention multilatérale de son registre de confusion avec l'ingérence, et à débarrasser la situation de crise de tout risque d'enlisement prolongé. En fait, puisque « *les États se meuvent désormais dans un cadre multilatéral et multipolaire* »³⁵⁹, l'intervention multilatérale se présente de nos jours comme la garantie la plus fondamentale contre la déstabilisation prolongée des institutions démocratiques régulières, ainsi que contre la violation extravagante des valeurs humaines et humanitaires³⁶⁰. En ce sens, les conditions de mobilisation du multilatéralisme institutionnel en matière de gestion des crises, lorsqu'elles concernent les acteurs de l'intervention, tiennent compte de la situation de fragilité ou d'état de « *sociétés entravées* »³⁶¹ dans lequel peut être plongé l'État-hôte, et des faveurs qu'offrent les organisations intervenantes ou les groupes d'États mandatés à cette fin. Ces faveurs relèvent de ce que « *les institutions internationales ont des aspects constitutifs et régulateurs : elles aident à définir comment les intérêts sont élaborés et comment les actions sont interprétées* »³⁶². Par là, il ya urgence d'une action collective ; et les organisations internationales sont le bon point d'ancrage d'une telle action.

³⁵⁸ Ces principes sont ceux posés par la Charte des Nations Unies.

³⁵⁹ Pascal BONIFACE et Hubert VEDRINE, *Atlas des crises et des conflits*, Paris, Armand Colin, Fayard, 2^e édition, 2013, p. 9.

³⁶⁰ Tel semble être le sens de l'ensemble des résolutions récentes du Conseil de sécurité en ce qui concerne les actions multilatérales à l'intérieur des États. On peut citer particulièrement la résolution 2162 (2014) du 25 juin 2014 adoptée dans le sens de la prorogation de la présence de l'ONUCI en Côte d'Ivoire avec un mandat renforcé de « protection des populations civiles » (document S/RES/2162 (2014)). La même analyse peut être appliquée à la RCA avec la MINUSCA (résolution S/RES/2181 (2014)), au Mali avec la MINUSMA (résolution S/RES/2164 (2014)), etc.

³⁶¹ John RAWLS, op. cit. p. 112. Par cette expression, l'auteur désigne les sociétés dont les conditions et circonstances historiques, sociales et économiques rendent la réalisation d'un régime bien ordonné difficile ; voire impossible.

³⁶² Robert KEOHANE, *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview, 1989, p. 6.

Notre analyse devrait pour cela être menée dans une démarche de spécification précise qui distinguera les conditions concernant l'État-hôte (**Section I**) et celles concernant les organisations internationales elles-mêmes (**Section II**).

Section I : Les conditions concernant l'État-cible³⁶³

Toute intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté met aux prises au moins deux séries d'acteurs. D'une part, il s'agit de l'État dans lequel l'acte d'intervention est envisagé ou mené, d'autre part le groupe d'États ou l'organisation internationale qui en a reçu mandat à cet effet. Dans l'une ou l'autre des deux catégories d'acteurs, des conditions strictes sont à observer pour garantir un minimum de légitimité dans l'intervention. Ainsi, s'agissant particulièrement de l'État-cible, les conditions se rapportent respectivement à sa capacité politique et structurelle et à sa liberté de consentement. En effet, l'acte d'intervention d'une organisation internationale n'a pas vocation à anéantir la souveraineté de l'État-cible ; tout au contraire, son objet est officiellement la restructuration ou le maintien d'un ordre démocratique et constitutionnel favorable à la pleine expression de sa souveraineté par cet État. Concrètement, notre analyse n'entend pas faire l'apologie de l'ingérence (dans son sens le plus pervers pour les souverainetés étatiques) qui « *empoisonne* »³⁶⁴ les relations internationales aujourd'hui. De là, pour se réaliser dans le respect de la légalité internationale et dans une mesure de légitimité avérée, l'intervention multilatérale ne saurait se faire qu'en cas de défaillances politico-structurelles de l'État-cible (**Paragraphe 1^{er}**) et dans le respect de son consentement (**Paragraphe 2**).

³⁶³ La notion d' « État cible » est aussi entendue dans cette étude comme « État-hôte ». L'un et l'autre renvoient à la même réalité : l'État dans lequel l'intervention multilatérale se déroule, l'État au sein duquel se déroule une crise politique en vertu de laquelle des instances multilatérales entendent intervenir pour sa gestion.

³⁶⁴ Thierry GARCIN, *Les grandes questions internationales depuis la chute du mur de Berlin*, 2^e édition, Paris, Economica, 2009, p. 366. Il remarque que l'ONU n'utilise jamais « *ce mot empoisonné dans ses résolutions car elle qui est en charge de la paix et de la sécurité internationales ... ne saurait violer sa propre charte* ».

Paragraphe 1 : Les défaillances politico-structurelles de l'État-cible

A priori, le droit international interdit toute immixtion des organisations internationales dans ce qui est du domaine de la souveraineté³⁶⁵. Seulement, cette interdiction n'aurait de sens que si tous les États affichaient des garanties certaines de sécurité et paix tant pour leurs institutions que pour leurs populations. Or, l'observation de l'actualité politique internationale, et celle de l'Afrique francophone en particulier, est chargée de crises politiques, institutionnelles et humanitaires qui rendent visibles les lacunes de l'action de l'État dans la capitalisation de sa souveraineté. Dans un tel contexte, l'intervention multilatérale devient une nécessité dans la perspective de restauration de l'ordre étatique bouleversé par la crise. C'est dire que l'action multilatérale commence à avoir du sens devant une situation d'incapacité politique de l'État cible (A), incapacité qui va généralement jusqu'à la rupture du pacte souverain entre les gouvernants et les gouvernés (B).

A. L'incapacité politique de l'État-cible

L'incapacité politique de l'État cible est la première condition de validité d'une intervention multilatérale dans le domaine réservé à la souveraineté des États. En effet, il n'est point besoin d'envisager une éventuelle intervention lorsqu'un État s'acquitte normalement de ses responsabilités souveraines ou s'il ne s'en trouve perturbé par une situation particulière. Par nature, « *les interventions externes créent une relation de dépendance des acteurs internes qui est difficile à concilier avec l'idée d'appropriation locale* »³⁶⁶. En cela, les organisations internationales fondent prioritairement leur intervention sur l'hypothèse où l'État est juridiquement et politiquement inapte à assurer la continuité de son existence ou à garantir la fiabilité de sa sécurité institutionnelle et civile. Compte tenu du caractère tout particulier de l'acte d'intervention, la détermination de l'incapacité de l'État fondatrice d'une intervention multilatérale est très délicate, et obéit à des réalités structurelles, politiques et humanitaires. Dans ce sens, l'incapacité politique de l'État cible se détermine à partir de son affaiblissement institutionnel (1) et de la rupture du pacte souverain (2) qui le lie à sa population.

³⁶⁵ Cf. Chapitre 1 de ce travail.

³⁶⁶ Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, Bruxelles, Edition De Boeck, 2009, p. 181.

1. L'affaiblissement institutionnel de l'État

L'affaiblissement institutionnel de l'État est la variante fondamentale de l'incapacité politique d'un État. Fondamentalement, un État n'a de sens que s'il repose sur un ordre institutionnel viable, susceptible de favoriser l'exercice de l'autorité souveraine par les dirigeants dudit État. En général, l'affaiblissement institutionnel a été identifié comme le marqueur de la faiblesse d'un État et comme l'une des motivations des organisations internationales lorsqu'elles envisagent une intervention à l'intérieur d'un État. Sans retenir un aspect particulier pouvant conduire à l'affaiblissement institutionnel, nous pouvons constater que tout affaiblissement étatique aboutit à une crise institutionnelle profonde pouvant déboucher sur une réelle crise politique ou un véritable conflit armé interne. Pascal Boniface et Hubert Védrine (2013) soutiennent à juste titre que « *les États faibles n'ont pas ou plus les moyens d'exercer leur souveraineté* ». ³⁶⁷

Dans ce contexte, une intervention multilatérale peut alors se fonder sur plusieurs hypothèses pour justifier sa légitimité. Il peut s'agir de l'incapacité de l'autorité centrale à contrôler l'ensemble de son territoire national. Dans ce cas, une partie de ce territoire est prise par une rébellion ou un groupe quelconque qui y revendique son autorité ou harcèle le gouvernement légal à lui concéder une autonomie ³⁶⁸. Dès lors, le gouvernement internationalement reconnu peut à juste titre faire appel à une intervention multilatérale qui devra alors se faire suivant le strict respect de la légalité onusienne. On assiste en réalité à une revendication duale de l'autorité de l'État, sans que les deux poutons de revendication aient régulièrement démontré leur aptitude à diriger l'État ³⁶⁹. Bien que Gérard Cahin refuse dans cette hypothèse que l'on parle de « *disparition de l'État* » ; puisqu'il soumet celle-ci à « *des mécanismes de succession, que ce soit par union, absorption ou sécession* » ³⁷⁰, on peut être amené à questionner la validité de la souveraineté d'un tel État subissant, par sa faiblesse, l'intervention extérieure ³⁷¹.

³⁶⁷ Pascal BONIFACE et Hubert VEDRINE, op. cit. p. 17.

³⁶⁸ Mohamed BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Paris, LGDJ, 1974, p. 24 ; David WIPPMAN, « *Treaty-based Intervention : Who can say no ?* », University of Chicago Law Review, 1995, p. 624 et ss.

³⁶⁹ Voir Antoine SOCPA, *Démocratisation et autochtonie au Cameroun. Trajectoires régionales divergentes*, Lit Verlag Munster, 2003, P. 12.

³⁷⁰ Gérard CAHIN, « *Le droit international face aux États défailants* », dans SFDI, *L'État dans la mondialisation*, Paris, Pedone, 2013, pp. 69 et ss.

³⁷¹ Jean CHARPENTIER, « *Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines* », SFDI, *L'État à l'aube du XXIe siècle*, Paris, Pedone, 1994, p. 24-33.

En plus, une intervention peut se fonder sur l'absence totale d'une autorité effective pouvant assurer la continuité de l'État ; et donc la protection de la population civile. Ce cas de figure est régulièrement observé lorsque le gouvernement légitime et internationalement reconnu n'a plus, dans les faits, aucune effectivité³⁷². Les pouvoirs régaliens de l'État se retrouvent considérablement ramollis et l'autorité ne réussit plus à assurer ses prérogatives de base (l'ordre, la paix et la sécurité publique). En clair, l'absence de gouvernement constitue, à notre sens, une menace contre la paix, pouvant justifier une prise de mesures diverses pour éviter le chaos. Ce cas type est caractéristique de la plupart des États africains francophones dont la trajectoire de construction a été faite sur un simple modèle de copiage de l'Occident. Il a par ailleurs alimenté des arguments les plus réducteurs allant de « *l'État importé* » à « *l'État ailleurs* » en passant par « *l'État failli* »³⁷³. On est alors dans une situation de désordre et d'anarchie, caractérisée par un vide du pouvoir dans les faits, même si en théorie, le gouvernement continue de revendiquer sa légitimité et le privilège de représentation de l'État. L'intervention multilatérale se fonde alors sur le fait que le déficit institutionnel de l'État ne lui permet plus, en pratique, de diriger la diplomatie et de maintenir un ordre interne compatible avec la sauvegarde de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Au final, une telle posture condamne de plus en plus les États à subir les effets d'un isolement diplomatique.

2. L'isolement diplomatique de l'État

En plus de l'affaiblissement institutionnel de l'État, on peut trouver dans l'isolement diplomatique un mobile sérieux de justification d'une intervention multilatérale. C'est que dans cette hypothèse, l'État cible se retrouve retranché dans une posture défensive³⁷⁴ vis-à-vis de la communauté internationale ; laquelle lui martèle son

³⁷² Le Conseil de sécurité de l'ONU affirme dans le cas précis de la Somalie que « *il y a actuellement très peu d'autorités en Somalie avec lesquelles une force de maintien de la paix puisse véritablement négocier pour conclure les principes de base des opérations [...] Il n'existe à l'heure actuelle en Somalie aucun gouvernement qui puisse demander et autoriser un ... recours à la force* ». Voir *Lettre du Secrétaire Général de l'ONU du 29 novembre 1992*, Document S/24868, pp. 2 et 3.

³⁷³ Une analyse assez synthétique de ces « clichés » sur l'État en Afrique est offerte par Luc Sindjoun dans sa *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris, Karthala, 2002.

³⁷⁴ Il en a été ainsi avec la Côte d'Ivoire en fin 2010 et début 2011, notamment lorsque la communauté internationale a soumis la validité de l'élection présidentielle à la certification onusienne. On a fait face à une réelle opposition de vues entre les autorités constitutionnelles ivoiriennes et les représentants de la communauté internationale (ONU spécifiquement) sur l'autorité compétente en dernier ressort de proclamer les résultats définitifs des élections.

désaveu par rapport à une politique donnée³⁷⁵. Dans les faits, l'isolement diplomatique total est difficile à prouver car les pays réussissent toujours à maintenir un réseau de rapports avec des partenaires privilégiés³⁷⁶; lesquels, dans la plupart des cas ne pèsent pas toujours suffisamment sur l'échiquier mondial. En tout état de cause, l'isolement diplomatique se matérialise par la rupture des relations diplomatiques avec l'État-cible ou par la suspension de toute collaboration ou toute coopération données. En général, l'isolement diplomatique d'un État peut intervenir dans trois cas de figure.

Tout d'abord, il peut s'agir fondamentalement de l'hypothèse de violation grave et avérée des droits de l'homme. Dans ce cas, la communauté internationale brandit l'argument d'une atteinte certaine et intolérable à des valeurs fondatrices de l'universalité de la personne humaine. Etant donné que « *la première sécurité des citoyens est dans le respect des droits de l'Homme* »³⁷⁷, toute violation de ces droits peut constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales, et justifier un élan mobilisateur d'une intervention multilatérale. Gloria Gaggioli est d'ailleurs convaincue que « *les violations des droits de l'homme/droit humanitaire peuvent constituer une menace contre la paix* »³⁷⁸. En cela, la lutte pour la défense de tels droits doit être inscrite dans les agendas tant nationaux qu'internationaux et multilatéraux.

Ensuite, l'isolement diplomatique peut se fonder sur la manipulation d'un processus électoral démocratique pouvant exposer le pays et sa population à une guerre civile, à une partition de l'État ou à un blocage institutionnel. La démocratie étant considérée de nos jours comme un outil de transparence et de paix civile pour les États, s'inscrit en vérité dans la trame universelle et doit être protégée de toute atteinte grave. Loin de demeurer une simple valeur politique, la démocratie est devenue une valeur humaine et fonde la plupart des conceptions morales qui font l'essence de notre civilisation. Les États modernes s'y reconnaissent et s'y identifient sereinement, tout en mettant tous leurs efforts à la solidification de ce système à l'échelle de la planète. Or, à

³⁷⁵ C'est généralement le cas lorsqu'un État est accusé de violations massives des droits de l'Homme, d'alimenter la production de l'arme nucléaire, de violation du droit électoral ainsi que d'autres aspects de la gouvernance qui touchent au bien-être de la population.

³⁷⁶ Il en a été ainsi avec les pays dits de « *l'Axe du mal* » par les États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001. Ces pays (Irak, Iran, Corée du Nord, Soudan,...) ont continué à entretenir des relations régulières avec d'autres partenaires tels que la Russie ou encore la Chine.

³⁷⁷ Rahim KHERAD (s/d), *La sécurité humaine. Théories et pratiques*, Paris, Edition A. Pedone, 2010, p. 86.

³⁷⁸ Gloria GAGGIOLI, *Le rôle du droit international humanitaire et des droits de l'homme dans l'exercice des pouvoirs de maintien de la paix du Conseil de sécurité : rôle catalyseur ou rôle de frein ?*, C.U.D.I.H, Genève, Mémoire de Diplôme, Février 2005. Cité par Rahim KHERAD, *op. cit.* p. 47.

l'observation, la plupart des conflits internes sont issus d'une démocratie mal organisée et mal assimilée. Et le mal aujourd'hui est si grand qu'il « *est peu de dire que nous vivons un moment de crise grave de la démocratie. La gravité est telle que la pérennité de ce régime semble mise en question* »³⁷⁹.

Enfin, l'isolement diplomatique d'un État peut résulter d'une atteinte au principe fonctionnel de l'État de droit. Raison pour laquelle certaines organisations internationales font de l'État de droit un aspect fondamental de leur politique publique³⁸⁰. La Francophonie³⁸¹ la situe d'ailleurs parmi les éléments fondamentaux de son action et parmi les critères de reconnaissance d'un « État normal ». La raison première est que l'atteinte à l'État de droit peut conduire à l'arbitraire des gouvernants et altérer sensiblement la protection des droits de l'homme dans cet État. Or, étant donné l'imbrication essentielle qu'il y a entre l'interne et l'externe, on est arrivé à « *décloisonner les caractères interne et externe des conflits* »³⁸². Il va de soi que les cadres de coopération multilatérale s'investissent dans un tel État pour enrayer les risques de dégradation de la situation ; l'idée étant que la sécurité de l'individu soit privilégiée par rapport à celle de l'État. Les droits de l'homme ne constituent dans cette perspective que « *la voie pour établir l'homme comme la finitude* »³⁸³ de l'action des souverains.

Dans les trois hypothèses ainsi évoquées, l'objectif est de prémunir la population de la dangerosité de son gouvernement notamment lorsque celui-ci n'est plus à même de lui assurer les garanties de sa sécurité. Une intervention multilatérale devient alors le moyen le plus efficace pour maintenir un ordre juridique, politique et institutionnel compatible avec la restructuration diplomatique de l'État à terme. Cette perte de contrôle par l'État de la fonction d'assurer sa propre sécurité aboutit à la « *dénationalisation de (...) la sécurité et le recours à une gestion multilatérale de celle-ci* »³⁸⁴. Dans une grande

³⁷⁹ Yves-Charles ZARKA (dir.), *Repenser la démocratie*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 5.

³⁸⁰ Voir Rostane Mehdi, « Le respect de l'État de droit en droit européen et dans les relations extérieures de l'Union Européenne », *SFDI, L'État de droit en droit international*, Ed. Pedone, Paris, 2009 ; Armel Lali, « La perception de l'État de droit dans le droit et la pratique de l'Union Africaine », *Idem*.

³⁸¹ *Déclaration de Bamako* du 3 novembre 2000, Point 4A : « Pour la consolidation de l'État de droit ».

³⁸² Pierre HASSNER, « *Par-delà la guerre et la paix, la dialectique du bourgeois et du barbare* » in *Observation et Théories des Relations internationales*, Tome II, Travaux de recherche de l'IFRI, Paris, 2000, p. 125-126.

³⁸³ François DE SIMET, *Le mythe de la souveraineté. Du corps au contrat social*, Editions Modulaires Européennes (EME), Bruxelles, 2011, p. 259.

³⁸⁴ Pierre VERCAUTEREN, « la crise de l'État dans l'Union Européenne : une sortie de crise par une refondation de sens ? », *AFRI*, 2001, p. 299-301.

majorité des cas, on assiste tout simplement à une désintégration du tissu sociopolitique interne, laquelle se traduit par la rupture du pacte souverain.

B. La rupture du pacte souverain³⁸⁵

Le deuxième pôle d'affaiblissement structuro-institutionnel pouvant fonder une intervention multilatérale est la rupture du pacte souverain. Pour comprendre comment cette rupture du pacte souverain opère l'interférence multilatérale dans le domaine interne, il faut la considérer suivant deux dimensions. D'une part, il faut constater que la rupture du pacte souverain expose le pays à l'insécurité par la fragilisation du lien de légitimité entre l'État et sa population (1). D'autre part, cette rupture, à l'observation dans la plupart des pays africains notamment, est un préalable à la généralisation de la conflictualité politique, dans la mesure où elle entraîne régulièrement les États à subir les conséquences de la fragilisation de l'ordre démocratique traditionnel (2).

1. La fragilisation du lien de légitimité entre l'État et sa population

La rupture du pacte souverain trouve sa première traduction dans la fragilisation du lien de légitimité entre les dirigeants de l'État et la population. Un climat de suspicion réciproque caractérise désormais la vie nationale au point de créer un environnement de lourde tension au sein de la population ; ce qui engendre la réaction de la communauté internationale. Concrètement, la population ne trouve plus dans ses dirigeants des représentants dignes de considération et utilise régulièrement les voies les plus extrêmes pour manifester son mécontentement³⁸⁶. Le pacte souverain qui liait implicitement cette population à ses dirigeants se retrouve immédiatement en désuétude, et cette rupture expose l'État à un climat de défiance généralisée qui, *in fine*, mène le pays à une insurrection populaire³⁸⁷. Cette situation devenue régulière de nos jours, était déjà présente dans les esprits en 1793 quand le constituant français prévoit dans sa Déclaration

³⁸⁵ Par « pacte souverain », nous entendons désigner le contrat conclu entre le souverain et son peuple, suite à son élection dans un environnement de démocratie et de libre choix. Par sa victoire, il est le représentant légitime et concentre l'essentiel de l'autorité souveraine de l'État. Que cette souveraineté soit assise sur la Nation ou le Peuple, c'est par le biais du dirigeant élu qu'elle est effective.

³⁸⁶ On peut prendre en exemple les révoltes populaires dites « grèves de la faim » de 2007 et 2008 qui ont traversé des pays tels que la Mauritanie (2007), la Guinée (19 février 2008), le Cameroun (23-28 février 2008), le Burkina-Faso (20-23 février 2008), le Sénégal (30 mars 2008), la Côte d'Ivoire (31 mars 2008) et la Tunisie (avril 2008).

³⁸⁷ Cf la note précédente.

des droits de l'homme et du citoyen que « *quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs* »³⁸⁸. Plus profondément, les Nations Unies, sans en formuler une reconnaissance expresse, s'y réfèrent furtivement en évoquant dans la Déclaration universelle des droits de l'homme l'hypothèse d'une « *révolte contre la tyrannie et l'oppression* »³⁸⁹ dont pourrait faire usage les peuples.

En général, la fragilisation du lien de légitimité plonge la population dans un repli civique qui sonne d'une part comme un appel à la démission du gouvernement et d'autre part comme une invitation adressée à des cadres multilatéraux d'intervenir. En réalité, l'interaction nécessaire entre l'intérieur et l'extérieur fait que lorsqu'un État se « comporte mal », les effets de son comportement soient envisageables tant pour sa population que pour l'espace supranational. Le risque de guerre interne est énorme car « *il y a menace d'extinction [de] l'unité politique organisée, c'est-à-dire le substrat politique d'une collectivité* »³⁹⁰. Pire encore, de nouveaux facteurs jouent dorénavant un rôle déterminant dans l'alimentation de ces crises. Dans le cas des États multiculturels notamment, Joseph Maïla observe que « *l'ethnicité et l'identité l'emportent à première vue sur les dimensions plus classiques, économiques, politiques, ou à portée géographique* »³⁹¹. C'est donc généralement en prévision de l'extension accrue de la crise interne vers l'extérieur que les organisations internationales mobilisent souvent les moyens d'intervention disponibles afin de favoriser un retour rapide à la normale.

La fragilité du lien de confiance entre les dirigeants et les populations est porteuse de conflictualité dans la mesure où, de nos jours, ces populations sont généralement constituées en réseaux³⁹² de divers ordres et sont prêtes à utiliser les différents canaux de transmission pour mobiliser des solidarités transnationales plurielles. Gardant à l'esprit que la violation de leurs droits par le gouvernement est un déni de leur souveraineté, elles

³⁸⁸ *Constitution du 24 juin 1793*, Article 35 portant sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

³⁸⁹ Voir alinéa 3 du préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

³⁹⁰ Ninon GRANGE, *De la guerre civile*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 19.

³⁹¹ Joseph MAÏLA, « *La médiation dans les crises et conflits contemporains* », dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA (dir.), *Médiation et Facilitation dans l'espace francophone : Théorie et Pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 39-57.

³⁹² On peut mettre en exergue ici le rôle éminent joué par les réseaux sociaux dans la mobilisation et la sensibilisation des personnes en vue de la défense de certains droits civiques face à des gouvernements réfractaires à leur application. Le moment le plus culminant a été atteint ces dernières années avec ce qu'il convient d'appeler « le printemps arabe », amorcé depuis décembre 2010 en Tunisie, et qui s'est propagé dans plusieurs autres pays arabes (Égypte, Libye, Syrie, Bahreïn, Yémen...) avec des proportions toutefois différentes.

font de la révolte le moyen le plus efficace de revendication de leurs droits et d'expression de leurs devoirs. Finalement, le pacte souverain ; c'est-à-dire les liens légitimes entre population et gouvernement, se retrouve sous surveillance internationale. L'on aboutit à un déplacement du siège de la légalité car, les lois de l'État concerné peuvent légitimement être mises entre parenthèses au profit d'une légalité internationale d'exception, chargée de conduire la transition, limiter la propension conflictuelle et restaurer, en fin de compte, l'ordre démocratique et constitutionnel normal. C'est en réalité le constat d'un divorce entre cet État et la démocratie. Et en rien, ce type de divorce ne saurait fertiliser les intentions de paix. Le retour à la démocratie devient urgent pour entraîner conséquemment un retour de la sécurité. Étant admis que « *les démocraties se trouvent être en état de paix entre elles, et seulement entre elles* »³⁹³, il n'est pas logique de laisser se prolonger une situation nationale où cette démocratie est mise à mal.

2. La rupture de l'ordre démocratique traditionnel

La rupture de l'ordre démocratique constitue le second volet de la faillite du pacte souverain. En fait, il est admis de nos jours que l'universalisation progressive du système démocratique en a fait un élément constitutif de la vie politique moderne, et mérite des efforts substantiels pour sa pérennité. Cela est dû au fait que la démocratie s'affiche être porteuse de stabilité et de confiance pour l'humanité. Globalement, « *on peut affirmer que la paix est solidement installée dans certaines zones qui sont aussi celles où se concentrent la démocratie, la liberté, la puissance et la richesse* »³⁹⁴. Ainsi, tout gouvernement dont l'attitude irait en contradiction avec la philosophie démocratique expose son État à une censure internationale, généralement légitimée par les plates-formes multilatérales. L'engagement de ces plates-formes multilatérales en faveur de la démocratie fait dire à Francis Fukuyama que « *la corrélation entre démocratie et paix est l'une des rares choses que la science politique puisse affirmer en matière des relations internationales* »³⁹⁵. Vraisemblablement, les relations internationales modernes établissent la démocratie comme leur point d'ancrage et y adossent la stabilité du monde.

³⁹³ Michael DOYLE, « Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs (1983), dans Michael BROWN et al., *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, MIT Press, 1996, p. 3-57.

³⁹⁴ Arnaud BLIN, *Géopolitique de la paix démocratique*, Paris, éd. Descartes et compagnie, 2001, p. 11.

³⁹⁵ Francis FUKUYAMA, « La post-humanité est pour demain », dans *Le monde des débats*, juillet-août 1999, p. 17.

Fondamentalement, la rupture démocratique se caractérise par certains indicateurs dont la manifestation décrédibilise les institutions étatiques et accélère la marginalisation internationale de l'État en cause. Au nombre de ces indices, on peut relever les plus notables notamment :

- La violation certaine et massive des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Il s'agit d'une variante importante de la vie démocratique aujourd'hui. De la plupart des conflits enregistrés dans la gestion des affaires internes depuis un peu plus de deux décennies, c'est-à-dire après la chute du mur de Berlin, une grande majorité est tributaire de la revendication par les peuples de la pleine jouissance de leurs droits³⁹⁶. Ces droits sont devenus à la vérité « un enjeu majeur de la politique mondiale »³⁹⁷. Pour Terry Nardin, le respect de ces droits joue un triple rôle de légitimation du régime et d'acceptabilité de son ordre juridique, d'exclusion de l'intervention coercitive des autres peuples et d'imposition d'une limite au pluralisme parmi les peuples³⁹⁸.

- Le non-respect des temporalités électorales.

En effet, la violation des règles relatives à la programmation électorale est déterminante pour faciliter la régulation de la démocratie. Par le fait d'une détermination précise des mandats et des échéances électorales, les États parviennent à anticiper toutes les contestations violentes fondées sur la légitimité des autorités élues pendant une durée bien connue. En se mettant sur le chemin d'un calendrier électoral non précis et manipulable en fonction des opportunités temporelles, les dirigeants d'un État choisissent inévitablement la voie d'une lassitude des populations ; lesquelles s'impatienteraient d'une alternance au pouvoir. Par principe, la non maîtrise des temporalités électorales et

³⁹⁶ Voir Joseph Vincent NTUDA EBODE, « Mutations internationales et grands débats stratégiques : l'état de la question sur l'arm's control et le désarmement à l'aube du XXIe siècle », dans *Revue Africaine d'Études Politiques et Stratégiques*, n°2, 2002 ; Michael MANDELBAUM, « Is major War obsolete ? », dans *Survival*, vol. 40, n°4, 1998-1999 ; William ZARTMAN, *Collapsed States, the disintegration and restoration of legitimate authority*, London, 1995.

³⁹⁷ Antoine FLEURY, « Droits de l'homme et enjeux humanitaires », dans Robert FRANCK (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, P.U.F, 2012, pp. 454-469.

³⁹⁸ Terry NARDIN, *Law, Morality and the Relations of States*, p.240. Il reprend l'article de LUBAN, « The Romance of the Nation-State », *Philosophy and Public Affairs*, vol. IX (1980). Cité par John RAWLS, *op. cit.* p. 100.

l'incertitude calendaire en la matière créent manifestement un vide démocratique et justifient régulièrement les situations de crises politiques dans plusieurs pays³⁹⁹.

En tout état de cause, une telle lacune dans la gestion des questions politiques de l'État fait peser un risque énorme sur la paix, car, une temporalité électorale mal maîtrisée suscite des craintes d'une « élasticisation » du mandat des gouvernants, qui peut tourner vers une « *autocratie électorale* »⁴⁰⁰. Bien que Spencer Weart trouve que « *ce sont les républiques sous toutes leurs formes (démocratiques, oligarchiques) qui ne se font pas la guerre entre elles, et non pas seulement les républiques démocratiques* »⁴⁰¹, l'intérêt des temporalités électorales devrait nous conduire à croire avec R. Dahl que la démocratie est plus profitable car elle est « *un régime politique qui organise des élections où l'opposition a une chance de gagner et d'exercer le pouvoir* »⁴⁰².

- La prise irrégulière du pouvoir ou le coup d'État.

Le coup d'État constitue l'argument le plus régulier dans les motifs d'intervention de la communauté internationale. Cela tient certainement à sa flagrance et à sa brutalité tant dans la vie des populations que dans la stabilité des institutions. Il est la plus grave des causes d'insécurité et de guerre civile dans un pays. « *Brutal ou insidieux, le coup d'État, pour nous modernes, est une violation du Droit. Or le respect du Droit est au cœur de l'éthique libérale et la démocratie libérale constitue le système politique idéal de nos jours* »⁴⁰³. Vu l'intransigeance supposée des camps qui se retrouvent opposés après un coup d'État, il est récurrent que l'on convienne à confier la gestion des affaires publiques à une législation contrôlée par des organisations internationales⁴⁰⁴. Sans fondamentalement signifier un boycott de la souveraineté de l'État en cause, il faut dire

³⁹⁹ On peut citer Kenya (2008), Cameroun (2008), Côte d'Ivoire (de 2001 à 2010), Burkina Faso (2014), Burundi et Rwanda (2015).

⁴⁰⁰ Alain ROUQUIER, *A l'Ombre des dictatures*, Albin Michel, 2010, p. 330.

⁴⁰¹ Spencer WEART, *Never at war, why democracies will not fight another*, New Haven, Yale University Press, 1998.

⁴⁰² Robert DAHL, *Polyarchy : Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, cité par Arnaud BLIN, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁰³ Maurice AGUHLON, *Coup d'État et République*, Paris, Presses de sciences Po, 1997, cité par Cathérine LE MANACH, dans *La crise politique hondurienne, ou la communauté internationale face à ses contradictions. Analyse d'une levée de boucliers contre une atteinte au credo démocratique en Amérique Latine*, Mémoire de Master, IEP Toulouse, 2010, p. 8.

⁴⁰⁴ Il faut toutefois noter que l'actualité récente en Afrique francophone nous amène à relever un adoucissement dans ce sens. En effet, les organisations internationales préfèrent de plus en plus agir comme des instances de vigilance et de surveillance, tout en laissant le soin aux acteurs nationaux d'organiser des administrations transitoires après un coup d'État. On l'a noté en RCA avec l'avènement de Madame Catherine Samba Panza en janvier 2014 (comme Présidente de transition) et au Burkina Faso avec Michel Kafando (depuis Novembre 2014) après le départ forcé de Blaise Compaoré un mois plutôt.

que l'intervention multilatérale dans cette hypothèse draine généralement avec elle la suspicion d'une partialité et d'un parti pris. En tout état de cause, l'organisation internationale devrait inscrire son action dans une perspective de réconciliation, de dialogue entre les camps en opposition et de sortie de crise.

À ce niveau de notre analyse, il ressort clairement que la situation intrinsèque de l'État-hôte est déterminante pour décider d'une action multilatérale en matière de gestion de crise. Toutefois, elle n'est pas l'unique à pouvoir être prise en compte car l'on devrait tenir aussi considération de la volonté propre de l'État en cause. D'où la question récurrente du consentement de l'État-hôte.

Paragraphe II : Les conditions portant sur le consentement de l'État

En plus de la faiblesse issue des défaillances politico-structurelles de l'État-cible, l'intervention multilatérale dans le domaine intérieur doit se faire en respectant la condition du consentement de cet État. C'est la condition pour que sa souveraineté ne puisse pas subir des abus d'une intervention multilatérale qui se solderait par une substitution de l'autorité souveraine de l'État par la communauté internationale. Compte tenu de la particularité de la situation qui est censée prévaloir dans un État en situation de crise, le consentement est généralement difficile à déterminer. Or, sa nécessité s'impose pour garantir l'intégrité de la souveraineté de l'État et la solidarité de la communauté internationale. Pour le Conseil de sécurité d'ailleurs, nul ne peut nier « *le droit naturel et légitime de chaque État, dans l'exercice de sa souveraineté, de demander l'assistance de tout autre État ou groupes d'États* »⁴⁰⁵. Cette demande représente vraisemblablement l'expression d'un consentement clair et débarrassé de contrainte. Mais, il arrive des hypothèses où l'État se trouve dans une situation difficile à guider son libre consentement ; ce, pour diverses raisons. Alors, quelles sont les conditions de validité du consentement de l'État dans ce contexte (A) et quels sont ses caractères (B).

⁴⁰⁵ Résolution 387 du 31 mars 1976, *Document S/RES/387 du Conseil de sécurité de l'ONU*. Affaire opposant l'Afrique du Sud à l'Angola.

A. La validité du consentement de l'État-cible

La validité du consentement de l'État ne souffre d'aucune contestation en période normale. Mais, dans le cas particulier où l'État et ses institutions se retrouvent dans une crise qui mobilise la communauté internationale, la confusion peut être grande quant à l'expression d'un consentement valide. Or, l'intérêt du consentement réside dans le fait qu' « *il joue en réalité comme un élément constitutif de la règle primaire et non comme une règle secondaire de la responsabilité de l'État* »⁴⁰⁶. Il est alors utile de déterminer, dans une situation de crise politique, qui est, ou sont, fondé(s) à donner le consentement de l'État, et suivant quelles formes. D'où l'urgence de déterminer les auteurs du consentement (1) et les formes qu'il doit prendre (2).

1. Les auteurs du consentement

La situation de crise politique soumet la question du consentement à des contestations éventuelles⁴⁰⁷. C'est que, la crise rend la gouvernance tellement incompréhensible que la normalité institutionnelle est difficile à contenir dans certains cas. Dans un tel contexte, il arrive souvent que les autorités désignées pour exprimer le consentement au nom de l'État se retrouvent dans l'incapacité ou l'impossibilité de le faire ; ou alors, elles voient cette compétence contestée par d'autres groupes dissidents qui revendiquent en même temps la représentativité de l'État. De là, il naît une concurrence manifeste entre les autorités consacrées et les factions contestataires ; chose qui complique la prise en compte du consentement. Ce qu'il faut dire c'est que l'intérêt d'exprimer le consentement est certain car il contribue à légitimer l'intervention multilatérale et à dissiper les craintes d'une ingérence des organisations internationales. Dans le cadre de la gestion des crises, le consentement est devenu « *irréductible* »⁴⁰⁸ et ne saurait être ostensiblement violé par les intervenants multilatéraux.

Quelques soient les hypothèses, le consentement d'un État doit toujours être donné par les plus hautes autorités de ce dernier. Antonio Tanca observait à juste titre que « *seules les plus hautes autorités de l'État sont susceptibles d'émettre valablement un*

⁴⁰⁶ Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre*, deuxième édition, Paris, A. Pedone, 2014, p. 412.

⁴⁰⁷ Théodore CHRISTAKIS et Karine BANNELIER, « Volenti non fit injuria ? Les effets du consentement à l'intervention militaire », *AFDI*, 2004, p. 107-108.

⁴⁰⁸ Christian MESTRE, « La Sécurité Humaine et la Prévention des Conflits », dans Rahim KHERAD, *op. cit.*, pp. 179-191, p. 187.

consentement »⁴⁰⁹. Cette position de principe reste d'actualité et est constamment rappelée par la doctrine. Dans ce sens, Olivier Corten soutient qu' « *en principe, on admet généralement qu'un consentement est valablement émis s'il émane des autorités centrales de l'État sur le territoire duquel a lieu l'opération* »⁴¹⁰. Visiblement, ce n'est qu'à cette condition que l'on peut dire que le recours à la force opérée par l'organisation internationale n'a pas été dirigé contre l'indépendance politique de l'État-cible et en violation de l'article 2.4 de la Charte des Nations Unies.

Tout au contraire, un consentement émis par des autorités subalternes, ou encore éventuellement, par des groupes opposés au pouvoir en place ne saurait légitimement justifier une intervention des organisations internationales dans une crise interne. En réalité, « *on voit mal ce qui resterait du principe de non-intervention (...) si l'intervention [multilatérale] qui peut déjà être justifiée par la demande d'un gouvernement, devait aussi être admise à la demande de l'opposition à celui-ci* »⁴¹¹. Seulement, dans une analyse assez poussée et au regard de l'actualité, on peut nettement relativiser cet argument en considérant les évolutions notables enregistrées dans ce domaine. Il est, en effet, arrivé ces dernières décennies que la communauté internationale engage une démarche collective dans une crise interne sur la seule considération des appels de la rébellion au détriment des gouvernements en place⁴¹². C'est dire précisément qu'il est envisageable de faire face à une pluralité d'acteurs qui donnent le consentement à l'intervention internationale au nom de l'État. Sans constituer la règle dans le comportement international d'un État, cette situation relève davantage de l'opportunité politique et de l'impératif d'efficacité d'une action multilatérale urgente. La communauté internationale, ayant besoin d'une diversité d'avis, se retrouve face à une « *pluralité d'acteurs à donner le consentement au plan interne* »⁴¹³ pour mieux établir son intervention.

En dehors de cette hypothèse, il nous semble que le consentement exprimé par des groupes dissidents ou les autorités subalternes est à la fois juridiquement insuffisant et

⁴⁰⁹ Antonio TANCA, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflicts*, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, PP. 22-23. Il dit en plus que : « *The central question becomes whether the government or authority granting the consent of State to foreign intervention is, at the moment legally titled to do so* ».

⁴¹⁰ Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre*, op. cit., p. 409.

⁴¹¹ CIJ, *Affaires des activités militaires*, Recueil, 1986, p. 246. Cité par Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre*, op. cit. P.423.

⁴¹² Voir Mohamed BENNOUNA, op. cit. P. 24.

⁴¹³ David WIPPMAN, « *Treaty-Based Intervention : Who can say no ?* », *University of Chicago Law Review*, 1995, p. 624.

politiquement illégitime à fonder une action multilatérale⁴¹⁴. Par extension, même dans le cas des pays du Commonwealth, où l'ordre juridique interne désigne parfois des autorités protocolaires pouvant légitimement représenter le chef de l'État, leur consentement demeure tout aussi insuffisant à engager la volonté de l'État car, « *seules les autorités souveraines ont ce droit* »⁴¹⁵. Reste alors à savoir comment celles-ci sont tenues de formaliser ce consentement.

2. Les formes du consentement de l'État hôte

Une fois la détermination des autorités reconnues pour donner le consentement à l'intervention faite, il est important de préciser la forme que doit prendre ledit consentement. Etant donné l'importance de l'acte d'intervention, on peut croire qu'un certain formalisme juridique est à respecter pour déterminer l'expression du consentement. L'objectif est de faire un départ entre de simples appels exprimés par détresse et un véritable appel à intervenir⁴¹⁶. Ainsi, le consentement prendra éventuellement deux formes : il peut être conventionnel d'une part et non-conventionnel d'autre part.

Dans le cas de la forme non conventionnelle du consentement⁴¹⁷, il s'agit de celui que semble avoir donné un État en s'engageant dans les relations internationales par le simple fait de son adhésion à la charte des Nations Unies. Cette seule adhésion signifie en réalité dévolution et reconnaissance de la compétence onusienne en matière de paix et sécurité internationales, pour autant que l'acte querellé sera qualifié de tel. En réalité, le consentement ici est considéré comme un élément constitutif de la participation aux cadres multilatéraux ; dont les textes organisateurs affirment la compétence éventuelle dans le champ de la politique interne. Cela est justifié par le fait que l'adhésion à ces

⁴¹⁴ C'est dans ce sens qu'on peut se référer au cas classique des autorités provinciales du Kasai et de Luluabourg en RDC qui avaient fait appel à la Belgique d'intervenir dans les années 1960. Bien que ce cas concerne directement la relation bilatérale d'un État avec un autre, on peut s'en inspirer pour affirmer que cette règle de principe est applicable au cas des organisations internationales. Voir Olivier CORTEN, *op. cit.*, p.430.

⁴¹⁵ Louise Dowald-Beck, « The legality of the United States Intervention in Grenada », N.I.L.R., 1984, p. 369. Dans cette affaire, les États-Unis et six autres États de l'Organisation des États des Caraïbes Orientales (Antigua, Barbade, Dominique, Jamaïque, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-Grenadines) avaient invoqué à l'ONU l'appel du Gouverneur Général représentant la Reine d'Angleterre à la Grenade, Membre du Commonwealth.

⁴¹⁶ Catherine POUDRE, *Les interventions extérieures de l'armée française*, Thèse de doctorat, Université de Paris Nord, polycopié, 1998, p.475.

⁴¹⁷ Cette forme non conventionnelle se rapporte à l'article 2.4 de la charte de l'ONU qui écarte toute hypothèse de recours à la force.

cadres multilatéraux conduit les États à profiter des avantages multilatéraux, constitutifs d'une « *dynamique d'impulsion vers l'universalité* »⁴¹⁸. Il n'est dès lors pas erroné d'affirmer que la charte des Nations Unies, ainsi que les actes constitutifs des autres organisations internationales, contiennent des éléments de compétence intrinsèques, pouvant être mobilisés pour déterminer une action multilatérale dans un des États membres. Point n'est besoin d'un accord spécial entre l'organisation internationale intervenante et l'État concerné pour rendre légitime une action dans le domaine interne⁴¹⁹.

Dans le cas de la forme conventionnelle du consentement, il s'agit d'un accord explicite, en général écrit, passé entre l'État et l'organisation intervenante. Il fait très souvent suite à une résolution adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Dans ce sens, plusieurs hypothèses sont possibles, en fonction de la gravité de la situation de crise, de la détermination de l'organisation concernée et de la disponibilité de l'État-cible à collaborer ou non avec cette organisation. On peut précisément identifier le cas où un État accepte qu'une organisation mène sur son territoire des opérations militaires dans le cadre d'une OMP⁴²⁰, celui où un État donne un « *droit de suite* »⁴²¹ conventionnellement déterminé à des agents d'une organisation internationale sur son territoire, ou celui plus extrême d'une véritable intervention militaire sur son territoire et portant sur une question de sa survie institutionnelle ou territoriale. Quelle que soit l'hypothèse retenue, les organisations internationales agissent le plus souvent sous le couvert des opérations de maintien de la paix (OMP)⁴²². Cette pratique rentrerait alors visiblement en bon accord avec le chapitre VII de la charte onusienne, qui donne pouvoir au Conseil de sécurité d'engager une action militaire suivant une procédure consensuelle de ses membres permanents. Seulement, la situation devient très délicate lorsqu'il s'agit d'un État qui est soumis à une autre compétence d'office d'une organisation régionale. Cette hypothèse est

⁴¹⁸ Kahler MILES, « Multilateralisation with large and small numbers », *International Organizations*, 46, n°3, 1992, p. 681.

⁴¹⁹ Cette hypothèse est régulièrement observée lorsque les États refusent de coopérer avec la communauté internationale dans la perspective d'une prise en compte approfondie de la situation de crise ambiante les concernant.

⁴²⁰ Voir Jacques BASSO et Julia NECHIFOR, « Les accords militaires entre la France et l'Afrique subsaharienne », dans Louis Balmond (dir.), *Les interventions militaires françaises en Afrique*, Paris, Pedone, 1998, pp. 41-47. Voir aussi Niagalé BAGAYOKO, *op. cit.*

⁴²¹ Voir Olivier Corten, *op. cit.*, p. 418.

⁴²² A titre de précision, les OMP n'ont pas été prévues par la charte des Nations Unies. Leur généralisation est vraisemblablement la résultante d'un échec de la communauté internationale à opérationnaliser une force onusienne proprement dite dans le cadre du Comité d'État major prévu par la charte à cet effet.

celle des pays africains qui sont en même temps soumis à la compétence universelle de l'ONU et celle de l'organisation régionale africaine, l'Union Africaine⁴²³.

En fin de compte, le consentement ne peut valablement se faire qu'au moment des faits et non par anticipation⁴²⁴, car il doit s'appliquer dans le temps et dans l'espace. *In fine*, sa détermination n'est possible que si la crise est déjà déclarée.

B. Les modalités d'expression du consentement (les caractères)

L'étude des modalités du consentement d'un État, théâtre d'une intervention multilatérale, vise à identifier les caractères propres à un consentement qui lui permettent de produire des effets juridiques et politiques escomptés. Pour ce faire, le consentement exprimé doit avoir les garanties d'une validité politique et juridique. Son expression doit être claire et rattachable à des autorités souveraines d'un État. Alors, toute présomption de consentement est à exclure pour offrir toute garantie de licéité à l'intervention multilatérale. Afin de mieux appréhender l'analyse des caractères du consentement, il est important de distinguer l'aspect temporel du consentement (1) des autres caractères qui lui sont intrinsèques (2).

1. L'aspect temporel du consentement : l'antériorité par rapport à l'intervention

Le temps est déterminant dans l'appréciation de la validité d'un consentement. L'intervention se situant dans une durée connue approximativement, l'État-hôte de l'intervention doit avoir pu exprimer de manière précise son intérêt à recevoir une action multilatérale sur son territoire. C'est dire que le consentement doit, en principe, précéder l'intervention envisagée. C'est en fait une règle générale permettant d'apprécier l'acte envisagé au moment où il doit se produire. En cela, « *le consentement ne constitue une circonstance excluant l'illicéité que s'il est préalable* »⁴²⁵. Il s'agit *grosso modo* d'une règle générale de droit, mobilisable dans la validation des actes contractuels. L'idée principale est que l'on doit pouvoir apprécier la licéité de l'intervention au moment où elle se produit et non de manière ultérieure. Cette appréciation n'est possible que si les

⁴²³ L'article 4h de l'Acte constitutif de l'Union Africaine pose la compétence d'office de celle-ci dans le domaine interne à ses États membres. Elle jouit à ce titre de la faculté d'auto-saisine directe et sans intermédiaire.

⁴²⁴ *Annuaire Canadien de Droit International (ACDI)*, 1979, 2^e partie, Page 124, Paragraphe 11.

⁴²⁵ Alian PELLET, *Annuaire canadien de droit international*, 1999, I, p. 159, paragraphe 34.

parties engagées dans l'acte d'intervention expriment de manière explicite les contours de l'intervention et les modalités de son déploiement. L'État-cible est ainsi informé de ses droits et devoirs, tout comme l'organisation internationale intervenante mesure l'ampleur de sa compétence et évalue ses moyens d'action disponibles.

Non seulement cela permet de garantir l'intégrité de la souveraineté de l'État en laissant intactes ses capacités d'appréciation préalable, mais aussi il est question de régler *ab initio* la question de la responsabilité internationale. En fait, « *un consentement postérieur [peut] être assimilé à une forclusion* »⁴²⁶ et empêcher l'État, en cas de dommages subis, d'engager la responsabilité de l'intervenant. Dans ce sens, la détermination des responsabilités des uns et des autres se fera à l'aune de la violation des dispositions retenues au départ, et en fonction desquelles l'État-cible a cru avoir librement manifesté son engagement. La délicatesse de l'intervention multilatérale exige que l'État-hôte ne se sente pas contraint par des postures coercitives de l'organisation internationale intervenante. Ce risque de coercition pourrait provenir du fait d'un consentement de l'État-hôte obtenu par défaut ; alors même que l'intervention était déjà décidée loin de toute volonté partenariale avec cet État. En pareil cas, la légitimité de l'intervention s'expose dès lors à une désapprobation populaire qui peut jeter l'opprobre dans le processus de paix envisagé.

En toute hypothèse, le consentement à l'intervention multilatérale, dans le cas où un État en a la possibilité, doit toujours se faire au préalable et jamais postérieurement à l'acte. James Crawford⁴²⁷ exclut ainsi toute forme de « *consentement rétroactif* », en le liant directement à l'idée de responsabilité de l'État. La postérité constitue une maladresse politique et une faute juridique dans la mesure où elle serait constitutive de forclusion. Le consentement ne va constituer une circonstance de licéité de l'intervention que s'il s'est exprimé préalablement au début de ladite intervention.

De l'autre côté, l'antériorité de l'expression du consentement est impérative car toute idée de rétroactivité en la matière est à proscrire. Le consentement doit s'évaluer au moment de l'acte et non être un geste approuvateur de ce qui s'est déjà passé.

⁴²⁶ Olivier CORTEN, *op. cit.*, p. 438.

⁴²⁷ James CRAWFORD, *Deuxième rapport sur la responsabilité des États*, 30 avril 1999, A/CN.4/498/Add.2, par. 237.

2. Les caractères intrinsèques du consentement

En dehors de l'aspect temporel du consentement, certains autres caractères sont pertinents dans la consécration de sa validité. Tous ces caractères permettent au consentement de pouvoir évacuer l'illicéité de l'acte d'intervention, en le détachant de toute logique de recours illicite à la force condamné par la charte de l'ONU. Ainsi, le consentement doit-il être certain, non vicié, pertinent et conforme au regard de la position du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Pour la certitude du consentement, il s'agit de sa référence écrite. C'est dire que l'État-hôte laisse une trace écrite à travers laquelle il traduit sa volonté de recevoir sur son territoire l'organisation internationale dans la perspective de gérer une crise qui paralyse la vie nationale. Le caractère certain a pour effet de reproduire de manière expresse la volonté des autorités de l'État-hôte, par un acte déclaratoire rendu public et opposable en cas de besoin. En général, ladite déclaration est adressée aux instances onusiennes et peut servir de fondement à la rédaction d'une résolution au sein du Conseil de sécurité de l'ONU. En sus, le consentement doit être débarrassé de tout vice. L'État-hôte doit l'avoir exprimé librement, sans subir aucune forme de contrainte et en connaissance de cause⁴²⁸. Tout devrait dès lors être mobilisé pour ne pas entacher son consentement des vices tels que l'erreur, le dol, la corruption ou la contrainte sur les autorités centrales de l'État en cause⁴²⁹. La déclaration d'adhésion à la procédure d'intervention multilatérale doit pour cela émaner de la libre appréciation par les autorités souveraines des conditions de légitimité et d'opportunité de l'intervention envisagée.

Quant à la pertinence du consentement, elle se rapporte à la faisabilité de l'intervention. L'illicéité de l'acte ne peut disparaître que si l'intervention reste dans la stricte limite temporelle et spatiale que l'État-hôte a bien voulu lui reconnaître. C'est dans ce sens que l'Assemblée générale qualifie d'agression toute « *utilisation des forces armées qui sont stationnées sur le territoire d'un État avec l'accord de l'État d'accueil, contrairement aux conditions prévues dans l'accord ou toute prolongation de leur présence au-delà de leur terminaison* »⁴³⁰. Ce consentement doit définir les contours précis de l'intervention et déterminer, au moins de manière probable, la durée de celle-

⁴²⁸ Ian BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by State*, Oxford University Press, 1991, p. 317.

⁴²⁹ Mohamed BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, LGDJ, Paris, 1974, p. 64-68.

⁴³⁰ Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale du 14 avril 1974. Consulté sur Internet le 28 janvier 2015 à l'adresse : www.legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da/.

ci⁴³¹. En effet, une intervention ne doit pas donner l'occasion à une organisation internationale de s'établir de manière définitive sur le territoire d'intervention, ou d'y prolonger sa présence au-delà de la terminaison de la mission qu'il a été convenu de mener.

Enfin, le consentement doit être conforme au regard de l'avis du Conseil de sécurité. Cette exigence de conformité s'inscrit dans la logique globale selon laquelle c'est le Conseil de sécurité qui est responsable de la paix et sécurité internationales⁴³². Concrètement, on se retrouverait dans l'hypothèse de la violation des dispositions de la charte des Nations Unies si une intervention venait à être déployée alors même qu'une résolution du Conseil de sécurité s'y oppose. Puisque « *le consentement, tout comme la légitime défense, sont des arguments qui ne peuvent être invoqués que si, et dans la mesure où, ils ne se heurtent pas à une résolution adoptée par le Conseil de sécurité conformément au Chapitre VII* »⁴³³. Cette condition est une variante de consolidation de la centralité du Conseil de sécurité en matière de paix internationale dans un contexte d'autonomisation progressive des organisations régionales dans ce domaine. D'ailleurs, en référence au cas de l'Union Africaine, dont l'article 4.h de l'acte constitutif envisage une intervention directe dans un État membre, il faut constater à la lumière de l'application de cette disposition que cette organisation s'est toujours évertuée à solliciter l'avis du Conseil de sécurité avant de prendre une mesure dans le sens de l'intervention dans le territoire d'un État membre. À notre sens, si les organisations s'évertuent à se référer à une résolution du Conseil de sécurité, on peut y voir, loin du seul souci de légalité et de légitimité, une démarche de dissolution de la responsabilité des États prééminents de ces organisations ; lesquels sont en réalité les principaux ordonnateurs de l'intervention. Parfois, et régulièrement ces dernières années, les organisations internationales sont juste utilisées à titre d'intermédiaire, de pare-feu légal, sans réellement être les acteurs les plus directs et initiateurs de l'intervention⁴³⁴. En ce sens, la

⁴³¹ Ref. *Résolution de Rhodes*, I.D.I, session de Rhodes, 8 septembre 2011, consulté le 31 janvier 2015 sur www.idi.iil.org/idiF/navig. L'article 6 de cette résolution pose clairement l'exigence d'une conduite de l'assistance militaire « *conformément aux conditions et modalités de la demande* ».

⁴³² Patrick DAILLIER, « L'intervention des organisations internationales dans les conflits armés. Sécurité collective » et sécurité « régionale », dans Madjid BENCHIKH, *Les organisations internationales et les conflits armés*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 61-84.

⁴³³ Olivier CORTEN, *Le Droit contre la Guerre*, op. cit., p. 451.

⁴³⁴ C'est le cas de l'intervention française au Mali qui, pour le Président François Hollande, s'est faite « conformément aux résolutions du Conseil de sécurité » (Déclaration faite à l'issue du Conseil restreint de défense le 12 janvier 2013, 4^e alinéa, disponible sur www.elysee.fr. Ces résolutions autorisaient le déploiement d'une « Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine » (Rés. 2085(2012)

démarche constructiviste permet de comprendre que « *l'influence de l'organisation internationale n'est conséquente qu'avec la complicité d'un ou plusieurs États influents qui peuvent trouver leur intérêt dans la mise en œuvre du rôle de ladite organisation* »⁴³⁵. Cette curieuse situation qui contraste avec la volonté d'émancipation des instances multilatérales nous amène justement à entrevoir l'analyse des conditions applicables aux organisations internationales elles-mêmes en matière de gestion de crise dans un espace de souveraineté.

Section2 : les contraintes applicables aux organisations internationales elles-mêmes

L'étude des conditions à appliquer à l'État ne suffit pas seule à légitimer une intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté. Elle doit être complétée par la présentation des conditions liées aux organisations internationales. La gestion des crises par ces dernières se faisant dans un territoire sur lequel une compétence souveraine est censée s'appliquer, il est utile que l'interaction entre les deux blocs d'acteurs ne se fasse pas dans des logiques d'abus d'autorité des organisations internationales sur l'État-hôte. Même si Pierre-Henri Prelot nous invite à croire au « *principe de réalité* » dans les relations internationales, qui risque de conduire les organisations internationales à « *punir le faible parce qu'on peut et à s'incliner devant le fort* »⁴³⁶ parmi les États, il est utile de relever les déterminants conjoncturels qui peuvent alimenter l'engagement d'une organisation internationale. Ces déterminants n'ont pas pour seule finalité de reposer la question de la légalité/légitimité de l'intervention, ils nous plongent dans le débat sur l'opportunité et les variables différentielles d'une intervention multilatérale. De là, « *le particularisme de chaque conflit [ou crise], s'il exige de tenir compte de facteurs spécifiques, ne doit pas conduire à exclure toute vision d'ensemble [concernant]*

du 20 décembre 2012, par 9). Cette disposition tend visiblement à dissimuler la responsabilité pionnière de la France et à masquer son rôle principal et avant-gardiste dans cette crise, derrière une Union Africaine plus légitime (en termes de compétences établies et de proximité) mais dépourvue de moyens d'action.

⁴³⁵ Aziz HASBI, *Théories des Relations internationales*, l'Harmattan, Paris, 2004, P. 36. On peut aussi relever la pertinence des travaux de Dario BATTISTELLA (2003), *op. cit.*, qui croit que le constructivisme réserve une place fondamentale à l'État dans le fonctionnement du système international. Cependant, il « *conteste toutes les variantes de la vision réaliste selon laquelle les institutions ne seraient que les reflets épiphénoménaux des intérêts des grandes puissances* », P. 280. En plus, se reporter à Alexander WENDT, « *Anarchy is what States make of it : the social construction of power politics* », International Organization, 46 (2), 1992, pp. 423-424. Pour l'auteur, ce sont les États qui font le système international, selon l'anarchie ou selon l'ordre. Tout dépend du degré d'intériorisation des institutions internationales qu'ils ont créées et du type de relations qu'ils ont établies entre eux.

⁴³⁶ Pierre Henri FRELOT, *Allocution d'ouverture du colloque international des 12 et 13 mai 2000 à l'Université Cergy-Pontoise*, dans Madjid BENCHIKH, *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, l'Harmattan, 2001, p. 18.

l'intervention »⁴³⁷. Nous sommes dès lors lancés dans la perspective d'une analyse d'ensemble concernant les organisations internationales dans leur globalité. Aussi, doivent-elles fonder leur intervention dans des faits pour lesquels leur compétence est avouée (I) et inscrire leur action suivant des contraintes procédurales déterminées (II).

Paragraphe I : Les contours factuels déterminant l'action des organisations internationales en matière de gestion des crises internes aux États

L'activité de gestion des crises nécessite un encadrement rigoureux au regard de son caractère spécial. En raison de la compétence primaire et naturelle de l'État sur son territoire, il serait incompréhensible de soumettre à la compétence internationale des faits dont la résolution ne poserait aucune difficulté pour l'État concerné. Seulement, cette compétence a cédé le pas à des abus qui ont rendu intolérable la sacralité de la souveraineté. Progressivement, le caractère normal de la guerre commençait à subir une remise en cause successive avec comme point de départ le plus important la bataille de Solferino (1859)⁴³⁸. Désormais, les États précisent « *les limites techniques où les nécessités de la guerre doivent s'arrêter devant les exigences de l'humanité* »⁴³⁹. C'est le début d'une identification matérielle des faits pouvant fonder une intervention d'un État-tiers dans un conflit ne le concernant pas à première vue.

Mais, avec le développement de la vie internationale et l'émergence du multilatéralisme⁴⁴⁰, on assiste à un transfert de surveillance internationale aux

⁴³⁷ Madjid BENCHIKH, « Problématique générale de l'intervention des organisations internationales dans les conflits armés » dans Madjid BENCHIKH, *op. cit.*, p. 24.

⁴³⁸ Il s'agit de la bataille ayant opposé les troupes franco-piémontaises commandées par Napoléon III aux Autrichiens, et qui se solda par la victoire des premiers sur les seconds le 24 juin 1859. C'est cette bataille qui va inspirer Henri Dunant à fonder la Croix-Rouge en 1863.

⁴³⁹ Voir la *Déclaration de Saint-Pétersbourg 1868*, citée par Emmanuel Decaux, *Droit International Public*, 4^e édition, Dalloz, 2004, p. 6.

⁴⁴⁰ Il faut dire que l'accroissement du multilatéralisme remonte aux XVII^e et XVIII^e siècles avec l'entrée de l'Europe dans la modernité. Déjà, Grotius, Hobbes, Rousseau et Kant s'interrogent sur la société des États ainsi que « sur les moyens d'assurer la paix entre ceux-ci. Mais, dominé par un intérêtisme souverainistes, le multilatéralisme va connaître une percée notable avec les quatorze points de Wilson en 1918 ; ce dernier alimente dès cet instant un discours chargé de valeurs et d'idéaux de paix et liberté. Avec la fin de la guerre froide, le Président des États-Unis George H. W. Bush reprend le discours de ses prédécesseurs (Wilson et Roosevelt) et amène la communauté internationale à établir le Nouvel Ordre Mondial sur la démocratie, l'économie de marché et des organisations internationales fortes. La recrudescence des guerres civiles en Afrique notamment, jouera en faveur d'une évolution notable consacrant la Responsabilité de protéger et le développement d'un droit pénal international s'appliquant désormais aux individus en tant que tels. Pour plus de détails, lire notamment Ph. Moreau DEFARGES, « Le multilatéralisme et la fin de l'histoire », *Politique Étrangère*, Automne 2004 ; W. Andy KNIGHT, « Multilatéralisme ascendant et descendant : deux voies dans la quête d'une gouverne globale », *Études internationales*, vol. 26, n°4, décembre 1995, pp. 685-710.

organisations multilatérales qui ont désormais la charge de maintenir un ordre public international par un code de principes et de valeurs rigoureusement identifiés. Ces valeurs et principes ont évolué de manière assez rapide et ont abouti à mettre une sorte de « tutelle » multilatérale sur la souveraineté des États. En fait, ceux-ci sont désormais astreints à un comportement international dont la violation les expose à subir les remontrances de la communauté internationale⁴⁴¹. Ces remontrances sont justement faites sous la forme des interventions⁴⁴². Ces interventions elles-mêmes traduisent le fait que certains faits de la gouvernance politique ne relèvent plus exclusivement de la seule compétence souveraine, ils en ont été soustraits à des fins d'une meilleure protection au bénéfice des populations ordinaires. C'est le point de départ de l'établissement d'une « *autorité internationale* »⁴⁴³ fondée sur l'universalité de certaines valeurs. Cette universalité emprunte au départ le chemin de la politique étrangère américaine, essentiellement caractérisée par la vision wilsonienne⁴⁴⁴ de la vie internationale. Elle finira ensuite par se concrétiser en insistant sur la gravité des faits à soumettre à une autorité internationale (B); conséquence d'une identification des typologies des faits matériellement concernés (A).

A. La typologie des faits

Les faits fondateurs de la compétence des organisations internationales sont nombreux et variés. Leur classification peut être hasardeuse en raison des similarités qu'ils partagent, et des lignes de continuité que l'on peut établir entre eux. Cela est dû au fait que « *les organisations internationales n'interviennent pas (...) dans les mêmes conditions selon qu'il s'agit d'une aide humanitaire, d'une interposition pour séparer les belligérants ou d'imposer une solution à l'une ou l'autre des parties au conflit* »⁴⁴⁵. En pratique, il y a régulièrement de sérieux risques d'amalgame compte tenu de la pluralité des intervenants et de la diversité de leurs objectifs. Ce qui pose aussi un réel problème de gouvernance, vu que « *la société internationale comprend un niveau croissant*

⁴⁴¹ Gilles ANDREANI, « Gouvernance globale : origine d'une idée », *Politique étrangère*, n° 3, 2001, pp. 549-568.

⁴⁴² Brian L. JOB, « Multilatéralisme et résolution des conflits régionaux : les illusions de la coopération », *Études internationales*, vol. 26, n°4, décembre 1995, pp.669.

⁴⁴³ Nous utilisons le terme « autorité » ici pour désigner la plus-value morale et symbolique qui caractérise l'ensemble des valeurs universelles autour desquelles l'humanité fait bloc et défend en toute circonstance.

⁴⁴⁴ Se rapporter aux 14 points de Wilson annexés à ce travail.

⁴⁴⁵ Madjid BENCHIKH, « *La Problématique générale de l'intervention des organisations internationales dans les conflits armés* », *op. cit.* p. 24.

d'institutionnalisation et d'innombrables mécanismes de régulation, tout en étant dépourvue d'instance supranationale »⁴⁴⁶. Mais, malgré ce risque d'amalgame que ces faits peuvent susciter suivant leurs dénominations respectives, la pratique internationale tourne généralement autour des faits dont la régularité et la gravité peuvent imposer de nous une classification en deux groupes. D'une part, on peut identifier les faits d'ordre politique (1) et d'autre part ceux d'ordre humanitaire (2).

1. L'aspect politique des faits

Par la désignation 'faits d'ordre politique', il faut entendre tous types de faits dont la survenance, la compréhension et le contenu ont un lien direct avec la gestion globale de la société. Ces faits sont essentiellement importants compte tenu du risque qu'ils font peser sur la paix et sécurité internationales, bien que concernant à première vue la gouvernance intérieure d'un État. Ils fondent l'intervention de la communauté internationale via les organisations internationales par le fait de l'incapacité structurelle et opérationnelle de l'État à y remédier. La survenance de ces faits amène opportunément le Conseil de sécurité de l'ONU à assumer la responsabilité qui est la sienne aux termes de l'article 24.1 de la Charte⁴⁴⁷. Cette responsabilité découle fondamentalement de la qualification qui est faite⁴⁴⁸ ; laquelle permettra d'atteindre « *un point d'ancrage immuable* »⁴⁴⁹. Sans rentrer ici dans une logique « juriste » de qualification, on se contentera de faire une analyse qualificative alliant la perspective politique à celle d'éthique internationale. Cette démarche permet de partir résolument du danger soulevé par ces faits et des enjeux auxquels ils sont rattachés.

En général, le danger de ces faits d'ordre politique est grand par le caractère éminemment politique de leurs enjeux ; il s'agit le plus souvent du contrôle de l'appareil

⁴⁴⁶ Léonard SHE OKITUNDU, « *La Gouvernance Mondiale* », dans Isidore NDAYWEL E ZIEM, Julien KILANGA MUSINDE et Emmanuel LOCHA MATEO (dir.), *Francophonie et Gouvernance Mondiale : vues d'Afrique*, Colloque international de Kinshasa 2012, édition Riveneuve, 2012, pp. 231-237, p. 233. L'auteur attribue cette citation à James Roseneau.

⁴⁴⁷ Cet article dispose qu' « *Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom* ».

⁴⁴⁸ Nathalie THOME, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Préface de Claude Imperiali, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2005, p. 39. Pour cette auteure, « la qualification de la situation constitue le pré-requis nécessaire au déclenchement de la réaction de l'organisation ».

⁴⁴⁹ J. M. SOREL, « *L'élargissement de la notion de menace contre la paix* », dans SFDI, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes des 2, 3, 4 juin 1994, Paris, Pedone, 1995, p. 21.

étatique, de la gestion d'une transition politique ou de l'acceptation des résultats d'une élection importante suite à un processus équivoque de gestion des formalités électorales.

Le premier de ces faits est le coup d'État. Si une controverse doctrinale oppose les juristes aux politologues dans la définition de la notion de coup d'État, nous pouvons retenir son « anticonstitutionnalité » et sa condamnation générale. Mais, de manière générique, le coup d'État est une « *prise du pouvoir par des moyens illégaux (en général par recours à la force armée) ou tentative en ce sens, agissement incriminé par la loi pénale quand il se traduit par des actes de violence sous le nom d'attentat* »⁴⁵⁰. Encore entendu comme une prise irrégulière et anticonstitutionnelle du pouvoir, le coup d'État vient, en toute hypothèse, créer un vide dans la continuité républicaine, en consacrant à la tête de l'État des personnalités qui ne doivent leur légitimité qu'à la force de leurs armes et non à une votation populaire. Il vient, à l'image d'une guerre, sonner « *un échec, puisque par lui, meurt un ordre dont l'essence est de perdurer* »⁴⁵¹. Son caractère subit, violent et imprévisible entraîne l'ensemble des institutions dans une sorte d'irrégularité qui peut susciter des soulèvements populaires et entraîner un chaos généralisé dans le pays. Face à l'affaiblissement de l'État et au risque de radicalisation des nouvelles autorités en place, la communauté internationale est souvent amenée à intervenir en toute neutralité pour contribuer à restaurer un climat de confiance et faciliter un retour à l'ordre constitutionnel⁴⁵².

En deuxième lieu, on peut ranger la guerre civile et l'insurrection populaire dans cette typologie. Sans avoir ici à les distinguer fondamentalement⁴⁵³, on peut reconnaître que l'une et l'autre constituent des situations particulièrement délicates dans la vie d'un État. Leur simple avènement est traducteur d'un échec total des structures habituelles de l'État à assurer la régulation normale de la société et à maintenir un climat de confiance entre l'appareil dirigeant et la société civile ordinaire. Il s'agit d'une véritable

⁴⁵⁰ *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Puf, 2000.

⁴⁵¹ Ninon GRANGE, *De la guerre civile*, Armand Colin, Paris, 2009, p. 12.

⁴⁵² Il faut dire que la fragilité dans laquelle le coup d'État plonge l'État et ses institutions a amené la communauté internationale ces dernières années à expérimenter avec succès le système d'autorités transitoires. Celles-ci ont, en général, la charge de diriger l'essentiel des affaires courantes afin de conduire un processus démocratique qui aboutira à l'élection de nouvelles personnalités légitimes et investies de la reconnaissance souveraine. Sans exhaustivité, on a connu cette situation ces dernières années notamment en Côte d'Ivoire (2002), Guinée Conakry (2008), Madagascar (2009), Mali (2012), Guinée Bissau (2012), RCA (2013 et 2014), Burkina-Faso (2014), etc.

⁴⁵³ On peut tout de même relever que la guerre civile s'inscrit dans une durée alors que l'insurrection populaire est généralement brève et courte.

« *discontinuité dans un temps politique qui se grippe* »⁴⁵⁴. Vu l'interpénétration entre l'interne et l'externe, la communauté internationale est très vigilante dans la gestion des guerres civiles⁴⁵⁵ et des insurrections populaires. En réalité, ces deux types d'événements sont souvent marqués par une violence extrême des camps en conflit et par des atrocités qui sont le reflet d'une mise à l'écart des normes et d'une normalisation des écarts de comportement. L'ordre juridique est mis entre parenthèses au profit d'une logique du « plus fort gagne ». Il devient tout normal que la régulation institutionnelle soit confiée à une organisation internationale dont le rôle sera surtout de rétablir le dialogue entre les camps en opposition avant de réorganiser la légalité institutionnelle.

En plus, on peut relever une autre catégorie de faits qui, sans porter sur une éventuelle menace à l'intégrité territoriale, est plutôt l'œuvre de l'État lui-même. Il s'agit de la répression exercée par un État contre sa population. Cet État tombe dans la catégorie de ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler plus largement « État voyou »⁴⁵⁶. Non seulement cela est contraire à l'éthique de responsabilité de cet État, mais aussi ça traduit une profonde atteinte à des droits humains que cet État est pourtant censé protéger. De là, si un État devient manifestement dangereux pour sa population, la communauté internationale peut (doit) prendre des mesures adéquates pour mettre un terme à sa barbarie par une intervention au profit de la population réprimée. Pareille intervention a été imaginée sous le prisme du droit d'ingérence de la communauté internationale, et est connue aujourd'hui sous l'appellation de responsabilité de protéger⁴⁵⁷. Celle-ci est en réalité « *l'affirmation d'un droit général de protection* »⁴⁵⁸ défendue par la communauté

⁴⁵⁴ Ninon GRANGE, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁵⁵ En exemple, la République Démocratique du Congo où les Nations sont installées sans discontinuité depuis les années 1990, en allant de la MONUC (Mission des Nations Unies au Congo de 1999 à 2010) à la MONUSCO (Mission des Nations Unies pour la Stabilisation du Congo depuis juillet 2010).

⁴⁵⁶ De prime abord, l'expression d'État voyou renvoie à l'idée d'un État qui ne respecte pas les lois internationales les plus essentielles, organise ou soutient des attentats, ou viole de manière systématique les droits les plus élémentaires de l'être humain. La catégorie combine plusieurs diagnostics : militaire, géopolitique, politique ou encore économique (https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tat_voyou). Aussi, la notion d'État voyou est appliquée à la fois aux États qui se révèlent dangereux pour leur propre population et d'autres qui affichent une délinquance internationale ostentatoire. Ils sont réfractaires à l'application des normes internationales garantissant les droits de l'homme aux citoyens, s'obstinent à rester en marge de la démocratie et vont, dans certains cas, jusqu'à soutenir le terrorisme international. Mais, une perspective critique de cette notion est faite par certains auteurs, qui ont pensé à un retournement de l'analyse pour « indexer » les grandes puissances. Celles-ci, sous le couvert des valeurs de démocratie et droits de l'homme, profitent pour commettre des actes criminels, barbares et agissent de la façon la plus belliqueuse qui soit. C'est le cas de William BLUM, *L'État voyou*, Parangon, 2002 ; Caroline BRUN et Marie-Christine TALET, *L'État voyou*, Paris, Albin Michel, 2014.

⁴⁵⁷ Pour plus de détails à ce niveau, se reporter au *chapitre 2, Section 2 (I)* de ce travail.

⁴⁵⁸ Joseph MAÏLA, « La médiation dans les crises et conflits contemporains » dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA, *op.cit.*, pp. 39-57, p. 52.

internationale lorsqu'un État « *se rend coupable d'exactions graves, de génocide ou de crimes, de massacres contre sa population* »⁴⁵⁹. Le lien est dès lors établi entre la politique et l'humanitaire ; cette dernière s'étant aussi constituée pour justifier la mobilisation des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté.

2. Les faits à dimension humanitaire

La deuxième catégorie de faits pouvant justifier une intervention multilatérale est relative à l'aspect humanitaire, celui qui porte sur la situation immédiate des populations civiles. Il s'agit de replacer l'être humain comme centre des préoccupations de la communauté internationale ; et au cas où son État qui a la responsabilité de sa sécurité venait à afficher des lacunes dans ce domaine, une substitution « par devoir » doit être envisagée. En fait, « *dans l'ordre international comme dans l'ordre interne, les valeurs humaines sont la raison dernière de la règle de droit. Fondées sur des conceptions morales qui sont l'essence même de la civilisation, elles s'imposent à l'État dont la mission est d'assurer leur protection et leur libre épanouissement* »⁴⁶⁰. Mais, étant donné que les États ont traditionnellement privilégié leur sécurité à celle des individus⁴⁶¹, un changement de perspective a imposé un déplacement de la responsabilité en matière de sécurité vers des variantes humanitaires. Les organisations internationales, au premier rang desquels l'ONU, sont dorénavant les mieux placées pour exercer une telle compétence.

En fait, l'intervention sur une base humanitaire intègre la responsabilité de protéger et s'insère dans son deuxième aspect qui est la « responsabilité de réagir ». Une situation de crise laissant apparaître les faiblesses de l'État à subvenir aux besoins de sa population, suscite toujours une intervention internationale officiellement débarrassée de toute logique d'ingérence et guidée par la sauvegarde des vies humaines en danger du fait de la crise. Dans l'ensemble, on peut distinguer deux hypothèses respectives ; l'une de l'autre par l'intentionnalité ou non de leur survenance.

Dans une première hypothèse, les faits mettant en danger la population peuvent être liés à la gouvernance politique, c'est-à-dire la conséquence d'une révolution, d'une

⁴⁵⁹ *Idem.*

⁴⁶⁰ Charles DE VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, A. Pedone, 1960, 3^e édition, p. 219. Cité par Paul TAVERNIER, « La sécurité humaine et la souveraineté des États », *op. cit.*

⁴⁶¹ Rahim KHERAD, *La sécurité humaine. Théories et Pratiques*, Paris, A. Pedone, 2010, p. 3.

guerre civile ou d'un coup d'État. Dans ce cas, la communauté internationale évalue la capacité des autorités détenant le pouvoir à contenir la situation et à agir dans le strict respect des droits humains. A défaut, il est de son devoir de venir, en toute impartialité et neutralité, au secours de la population exposée au danger réel ou supposé⁴⁶². Ces cas sont les plus fréquents et leur résolution devient assez compliquée car le dialogue entre la communauté internationale et les acteurs internes du pays est, dans la plupart des cas, contradictoire⁴⁶³. Les deux catégories d'acteurs trouvent difficilement un consensus sur la considération qu'il faut donner à la notion de souveraineté. A la conception défensive et « *contre-ingérence* » de la souveraineté adoptée par l'État concerné, s'oppose la conception offensive et de responsabilité promue par la communauté internationale. Le consensus devient alors nécessaire pour placer la protection humaine au-dessus de toutes les autres considérations.

Dans la seconde hypothèse, les faits sollicitant une action multilatérale sont tout à fait non intentionnels et résultent d'un cas de force majeure où la capacité de l'État est prise à défaut et sa réaction se retrouve compliquée par le caractère subit et imprévu de la situation. Généralement, cette situation se présente à la suite d'une catastrophe naturelle et exige la mobilisation des mécanismes de mise en œuvre de la sécurité humaine. Celle-ci prend le pas sur les seules considérations politiques puisque, « *les droits de l'homme subsistent aux intérêts nationaux, aux affrontements sociaux, à l'équilibre des forces et aux jeux des puissances qui deviennent négligeables au regard de l'humanitaire* »⁴⁶⁴. Dans l'une et l'autre de ces deux hypothèses, il est à noter que l'urgente protection de la personne humaine oblige les organisations internationales intervenantes à prendre des mesures appropriées pour y mettre un terme. Il est notamment question de sauver les droits humains qui sont considérés par Régis Debray comme « *l'âme d'un monde sans âme* »⁴⁶⁵. Ces mesures peuvent être coercitives (des sanctions ou des poursuites internationales) ou des mesures d'accompagnement dans la gestion de la situation de crise, intégrant, à l'extrême, une intervention militaire. De telles mesures évoluent en

⁴⁶² Voir Eric DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, 5^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 134.

⁴⁶³ La contradiction naît de la considération de la notion de souveraineté. Pour les États, elle est solipsiste (donc défensive) et pour les organisations internationales, elle est dialogale (susceptible de partage et de flexibilisation). Voir en ce sens Raphaël DRAÏ, *Grands problèmes politiques contemporains. Les nouvelles échelles de la responsabilité politique*, Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2009.

⁴⁶⁴ Robert CHARVIN, *Relations Internationales, Droit et Mondialisation. Un monde à sens unique*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 188.

⁴⁶⁵ Régis DEBRAY, « Les droits de l'homme : une fausse réponse », dans Mario BETTATI et Bernard KOUCHNER, *Le droit d'ingérence : peut-on laisser mourir ?*, Paris, Delanoë, 1987, p. 63.

fonction de la gravité et du caractère irréparable de la situation (pertes considérables en vies humaines, génocide, nettoyage ethnique, etc.)⁴⁶⁶.

Au vu de ces deux dimensions caractéristiques des faits pouvant justifier une intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté, l'on peut péremptoirement croire que tout fait de cette nature est susceptible de soumettre la souveraineté à une contrainte internationale. Il n'est totalement pas ainsi car, dans la pratique, les faits en cause doivent revêtir des spécificités davantage bien identifiées pour déterminer une intervention multilatérale.

B. Les caractères spécifiques des faits

L'identification des faits opérée précédemment nous renseigne sur la rigueur qui guide toute initiative d'intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté. La protection de la souveraineté et l'urgence de l'intervention doivent néanmoins construire leur conciliation sur la base de la gravité des faits et sur leur dimension internationale. Tous les faits ne sauraient justifier un recours à la force multilatérale. Seuls les faits dépassant les capacités réelles de l'État concernés et susceptibles de s'étendre à plusieurs États doivent mobiliser la communauté internationale dans une perspective de concertation et de conformité à la législation internationale.

Mais, toute la difficulté réside dans la détermination du seuil de gravité des faits concernés. En effet, l'articulation entre la communauté internationale et l'État souverain n'est pas généralement bien clarifiée, la première reposant son action sur une dynamique humanitaire et collaborative ; le second sur une logique solipsiste, et donc défensive. En cela, il convient pour nous de déterminer la gravité des faits (1) en cause ainsi que leur internationalité (2).

1. La gravité des faits fondateurs d'une intervention multilatérale

Les faits sur la base desquels les organisations internationales entendent reposer leur intervention doivent revêtir une gravité objective et appréciée de l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de la crise concernée. Qu'il s'agisse des faits résultant de la lutte pour le contrôle du pouvoir ou d'une crise résultant d'un cas de force majeure,

⁴⁶⁶ Eric DAVID, *op. cit.*, p. 134.

la factualité en cause doit être liée aux effets éventuels que la crise a sur la population civile⁴⁶⁷. Il peut s'agir de la violation massive des droits de l'homme, de l'atteinte à la démocratie, de la rupture de l'ordre étatique et constitutionnel, de l'agression venant d'un État étranger ou alors d'une situation naturelle mettant l'État au défi de ses moyens⁴⁶⁸. Dans l'un ou l'autre de ces cas, l'objectif est de permettre à l'organisation intervenante d'insérer son action dans un prisme de légitimité et de limiter la propension de la crise, objet de son intervention.

En réalité, plusieurs instances multilatérales inscrivent leurs actions dans cette dynamique et réaffirment l'opportunité qu'offre le système multilatéral dans la perspective d'une réelle sécurité collective. Telle semble être justement la posture Francophone lorsque dans la Déclaration de Saint-Boniface, notamment, la Francophonie réitère que « *le multilatéralisme demeure le cadre privilégié de la coopération internationale ; que la construction de la paix, le renforcement de la sécurité collective et le développement durable à l'échelle mondiale sont une tâche commune qui doit se réaliser dans le respect de la souveraineté des États* »⁴⁶⁹. A ce titre, il est intéressant de noter que la gravité des faits oblige les organisations internationales intervenantes à opérer soit des actions essentiellement militaires, soit des actions strictement civiles, soit alors les deux en même temps. En réalité, la gestion de crises n'est ni une guerre, ni une action de guerre ; mais peut mobiliser des moyens utiles pour contenir la virulence des parties en conflit et proportionner ses moyens à ceux utilisés par les belligérants. En général, s'il est historiquement admis que « *toutes les fois qu'un parti nombreux se croit en droit de résister au souverain et se croit en droit de venir aux armes, la guerre doit se faire entre eux de la même manière qu'entre deux nations différentes* »⁴⁷⁰, il faut dire que le multilatéralisme ayant progressivement pris le dessus sur l'unilatéralisme⁴⁷¹, c'est

⁴⁶⁷ Christian NADEAU et Julia SAADA, *Guerre Juste, guerre injuste*, Paris, PUF, 2009, p. 75.

⁴⁶⁸ Voir dans ce sens, les Déclarations Francophones de Bamako (2000) et de Sait-Boniface (2006) qui portent respectivement sur la démocratie et l'État de droit, et sur la question de la sécurité humaine.

⁴⁶⁹ Extrait de la Partie liminaire de la *Déclaration de Saint-Boniface sur la Prévention des conflits et la sécurité humaine* du 14 mai 2006.

⁴⁷⁰ VATTEL, *Droit des gens*, Paris, 1820, L. III, Chapitre 18, p. 294, cité par Ninon Grangé, *op. cit.*, p. 158.

⁴⁷¹ Voir notamment l'analyse de Guillaume DEVIN, « Les États-Unis et l'avenir du multilatéralisme », *Cultures et Conflits*, 51, Automne 2003, pp. 157-174. L'auteur commence par rappeler néanmoins les ambivalences structurelles des États-Unis vis-à-vis du multilatéralisme et finit par préciser leur rôle dans sa construction. Mais, il faut noter que les privilèges d'une « hyperpuissance » dont jouissent les États-Unis ne sauraient être généralisés aux autres États pour justifier « la mort du multilatéralisme ». Tout au contraire, on note de plus en plus une multiplication des domaines dans lesquels les concertations multilatérales s'avèrent impératives. La sécurité en fait évidemment partie. On peut aussi citer Marie-Claude SMOUTS, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995, p. 30 ; Pierre HASSNER et Justin VAÏSSE, *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Autrement, 2003.

désormais les organisations internationales qui sortent investies d'une telle compétence⁴⁷². Principalement, cette compétence échoit à l'ONU, bien que par mesure d'efficacité, celle-ci soit amenée à procéder des fois à la « *sous-traitance* »⁴⁷³.

Ainsi, dans sa dimension militaire, la gestion d'une crise s'opère sous le label d'opérations de maintien de la Paix (OMP) et consiste en un déploiement de forces armées dont le but est de s'interposer entre les groupes en conflit⁴⁷⁴. Ces opérations se mènent alors dans un esprit de consentement de l'État-hôte et d'impartialité de l'intervenant.

De l'autre côté, dans sa dimension civile, l'organisation intervenante est appelée à instaurer des conditions d'un dialogue politique devant conduire à une paix durable. En général, les actions menées dans ce cadre sont portées vers la restauration de l'ordre démocratique et la consolidation d'un système institutionnel libéral. Il faut alors signaler que lorsque la gravité des faits impose le recours à une action militaire, une série d'actions civiles est préalable et peut perdurer pendant tout le processus de résolution de la crise⁴⁷⁵. Toutefois, au-delà du débat sur la gravité des faits, l'on devrait davantage s'orienter vers des aspects invisibles de la crise. En réalité, l'idée de menace à la paix contenue dans la charte des Nations Unies peut connaître aujourd'hui une extension vers des menaces issues de la possibilité d'élargissement d'un conflit ou alors des événements qui, par nature, ne sont pas forcément portés vers la déstabilisation mais qui en portent les germes⁴⁷⁶. On ne saurait dès lors continuer à limiter la vision d'une conflictualité interne comme s'incarcérant dans le seul rapport entre le gouvernement concerné et les

⁴⁷² Robert KEOHANE, *International Institutions and State Power*, Westview, Boulder, 1989, p. 12.

⁴⁷³ Djamchid MOMTAZ, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses sanctions coercitives aux organisations régionales », *Annuaire Français de Droit International*, 1997, pp. 105-115.

⁴⁷⁴ On peut néanmoins constater l'évolution que cette seule posture d'interposition des forces internationales a connue ces dernières années. L'on est venu à observer un appui fort de ces forces à l'une des parties au conflit ; ce qui a favorablement profité à l'une ou l'autre des belligérants. Le cas de l'intervention onusienne et française en Côte d'Ivoire en 2011 est un exemple évident dans ce sens car leur « impartialité » s'est très vite ramollie suite au soutien apporté aux rebelles dirigés par Alassane Ouattara contre le régime du Président Laurent Gbagbo ; soutien qui a abouti à l'arrestation de ce dernier et à l'installation de A. Ouattara comme nouveau Président de Côte d'Ivoire à la suite d'une élection très violemment contestée.

⁴⁷⁵ Voir l'analyse de Ned LEBOW, *Between Peace and War. The Nature of International Crisis*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981.

⁴⁷⁶ D'où le rangement de certaines maladies comme le Sida ou l'épidémie d'Ebola comme menaces contre la paix par les Nations Unies. Cf par exemple Théodore CHRISTAKIS, « La violation du droit interne en tant que menace contre la paix ? » dans *SFDI, « L'État de droit en droit international »*, Colloque de Bruxelles, Pedone, 2009, pp. 107-122.

rebelles ou parties contestataires de l'ordre établi⁴⁷⁷. C'est de cette logique que nous entendons lier la gravité des menaces à leur dimension internationale.

2. Leur internationalité (dimension internationale)

En plus de la gravité des faits fondant toute intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté, le caractère international doit pouvoir être prouvé. Or, la preuve de ce caractère n'est possible qu'au regard de la qualification juridique, de leur nature et de leur portée.

S'agissant de leur qualification juridique, les faits en cause doivent être consignés dans la réglementation internationale comme pouvant justifier une action multilatérale. Concrètement, il faudrait que les faits querellés aient été mentionnés dans des textes internationaux comme pouvant mobiliser la compétence des organisations internationales. Il n'est pas forcément question d'une qualification à des fins pénales⁴⁷⁸, mais d'une qualification nominative (qui désigne formellement) ayant une forte tonalité politique et pouvant être mobilisée pour justifier toute menace à la paix et à la sécurité internationales. Ce qu'il faut dire à ce niveau c'est que les organisations internationales dans leur multiplicité utilisent pratiquement un même langage de fond, bien que des nuances puissent exister d'une organisation à l'autre. Dans ce sens, « *les interventions [...] sont elles-mêmes tellement variées que les appréciations ne peuvent pas être les mêmes selon qu'il s'agit d'une commission d'enquête internationale pour l'établissement des faits, du contrôle de régularité des élections, des rétorsions pacifiques ou encore de l'acheminement des aides et secours humanitaires* »⁴⁷⁹. La terminologie variera dès lors en fonction de l'organisation concernée.

⁴⁷⁷ On peut à ce titre tenir pour exemple le cas du groupe terroriste Boko Haram au Nigeria-Cameroun. Sa dangerosité serait réduite si l'on cherche à l'enfermer dans une seule horizontalité avec l'un ou l'autre de ces deux pays. A la vérité, ses tentacules exigent la mobilisation des logiques sécuritaires internes prises dans leurs individualités respectives, et surtout des perspectives communes et communautaires mieux adaptées à la stratégie visible de ce groupe sur le terrain. Telle semble nous être l'explication à donner à la création par les États de la sous-région d'une Force Internationale contre Boko Haram à Yaoundé en Février 2015, et ayant pour base Ndjamena au Tchad.

⁴⁷⁸ La qualification à des fins pénales est faite par les tribunaux internationaux. Depuis l'année 1998, La Cour Pénale Internationale (CPI) assume la responsabilité des poursuites individualisées contre des auteurs de crimes bien définis : Crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crime d'agression et génocide. Toutefois, il faut noter que les organisations internationales ont la capacité d'alerter la CPI afin de mobiliser sa compétence dans un État en crise donné.

⁴⁷⁹ Madjid BENCHICKH, « Problématique générale de l'intervention des organisations internationales dans les conflits armés », *op. cit.*, p. 38.

Pour nous limiter à trois cas principaux, considérons la terminologie respective des Nations Unies, celle de l'OIF et puis celle de l'Union Africaine.

Pour les Nations Unies, la compétence de son Conseil de sécurité est établie en cas de « *menaces contre la paix, rupture de la paix et actes d'agression* »⁴⁸⁰. Par cette formulation, le spectre d'interprétation est assez large et peut intégrer des actes de diverses catégories en fonction de la sensibilité dont est saisi le conseil de sécurité et de l'opportunité qui s'offre à lui. La charte lui donne ainsi une large marge de manœuvre en restant imprécis sur les critères d'identification de la menace contre la paix, de la rupture de la paix ou de l'acte d'agression (article 39)⁴⁸¹.

Quant à la Francophonie, l'ensemble de ses textes fondamentaux (Déclaration de Bamako, Déclaration de Saint-Boniface et même la Déclaration de Ouagadougou 2004) voient dans le non-respect de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme et aussi les coups d'États les véritables ferments de l'instabilité politique. Sans poser ici la problématique de la capacité Francophone « *à faire, faire faire et interdire de faire* »⁴⁸² dans ces domaines, on verra dans cette diversité des textes Francophones une détermination manifeste de cette organisation à peser de tout son poids sur la gouvernance mondiale. Elle aménage alors des mécanismes d'intervention soit à titre préventif (la technique de l'alerte précoce par exemple), soit à titre curatif (des mesures représentant véritablement des sanctions à l'instar des suspensions prononcées contre un État).

L'Acte constitutif de l'Union Africaine de son côté est beaucoup plus clair et précis quant à l'identification et la désignation des faits devant justifier son intervention dans un État membre. En son article 4(h), les États africains limitent les possibilités d'intervention de l'UA à trois séries de cas : les crimes de guerre, les crimes de génocide et les crimes contre l'humanité. En toute objectivité, le pouvoir de qualification ainsi revendiqué par l'Union Africaine rentre dans une démarche globale de dissuasion et dans une logique de responsabilité pénale internationale susceptible de traduire les auteurs de tels crimes devant la CPI⁴⁸³.

⁴⁸⁰ Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

⁴⁸¹ Voir Serge SUR, « Le conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, n° 109, 2004, p. 61-74.

⁴⁸² Mwayila TSHIYEMBE, *La politique étrangère des grandes puissances*, Paris, L'Harmattan, 2010.

⁴⁸³ A notre sens, la prétention Africaine à intervenir dans le domaine des États sous le prétexte de ces crimes pose un réel problème dans l'articulation des compétences internationales entre l'Union Africaine et la Cour

En fin de compte, la terminologie utilisée par les organisations internationales nous semble davantage être un repère indicatif qu'une qualification juridique proprement dite. En réalité, toutes les organisations internationales procèdent régulièrement à un rangement circonstancié des faits de manière à conserver leur validité politique et leur contenu moral au moment de l'intervention. Cette validité politique doit alors être prouvée par une démarche procédurale bien ficelée et adaptée à l'urgence de la mobilisation multilatérale.

Paragraphe II : Les déterminants et les logiques procédurales de l'intervention multilatérale en matière de gestion des crises

Une fois la présentation des faits pouvant justifier une intervention multilatérale faite, il nous semble intéressant de présenter le régime procédural de cette intervention. Il s'agit d'analyser les logiques d'action internes aux organisations internationales et les contraintes structurelles qui déterminent l'engagement d'une intervention multilatérale. Cette analyse tient à considérer les organisations internationales comme étant véritablement autonomes⁴⁸⁴, bien que leurs pratiques révèlent, avec une certaine régularité, les déséquilibres positionnels de leurs États membres dans l'appareil⁴⁸⁵. Nous allons alors procéder à la présentation des principes gouvernant l'action multilatérale en matière de gestion des crises (A) et les finalités d'une telle intervention (B).

Pénale Internationale. La première, n'étant pas un organe juridictionnel, fonde néanmoins sa compétence sur des faits constitutifs de crimes pour la seconde. Dans ce cas, quel est le sort véritable de tels faits quand on sait que la qualification Africaine est purement politique alors que celle de la CPI est judiciaire et se solde par une condamnation. Il nous semble qu'une telle concurrence qualificative trouve son raisonnement dans un souci de pragmatisme et d'efficacité sans toutefois résoudre la question de la hiérarchie entre ces deux niveaux de qualification. Une analyse dans ce sens peut être obtenue avec Stéphane DOUMBE-BILLE (sous la coordination de), *La régionalisation du Droit International*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

⁴⁸⁴ Voir Michel VIRALLY, *L'Organisation Mondiale*, op. cit. p. 26. ; Robert W. COX et H. K. JACOBSON, « Une première approche : l'analyse de la prise de décision », dans Georges ABI-SAAB (dir.), *Le concept d'Organisation Internationale*, Paris, Unesco, 1980, P.96 ; Alain RENAUT (directeur), *Encyclopédie de la culture politique contemporaine*, T. II, Institutions, Paris, Hermann, 2008, p. 12 ; Gérard CORNU (directeur), *Vocabulaire juridique*, 9^e édition, Paris, PUF, 2011, pp. 552 et ss ; Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, *Les Organisations Internationales*, Paris, Armand Colin, 2011.

⁴⁸⁵ Voir Frank PETITEVILLE, *Le Multilatéralisme* (2009), op. cit. ; Bruce RUSSET M. et John ONEAL R., *Triangulating Peace : Democracy, Interdependence and Intenational Organization*, New York, Norton, 2001 ; Rittberger et Zangl (2003), op. cit, pp. 14-24.

A. Les principes gouvernant l'action multilatérale en matière de gestion des crises

Même si la généralisation de la conflictualité interne depuis la fin de la guerre froide semble avoir transformé l'intervention en une « *banalité ordinaire* »⁴⁸⁶, il faut dire que dans sa profondeur, toute intervention multilatérale en vue de la gestion de crises est soumise à des principes dont le respect est impératif par tous les acteurs. C'est que, la communauté internationale entend introduire des aspects de légitimité pour accompagner la formalisation juridique issue du droit international et du droit des organisations internationales. Il s'agit justement de la rencontre entre le droit et la politique dans la conduite de la gestion de crises. Au regard de la multiplicité des organisations internationales et de leur totale autonomie, il faut analyser ces principes en dégagant leurs généralités (1) avant de poser la question de leur opérationnalité (2).

1. Les principes généraux gouvernant toute action multilatérale

La gestion des crises politiques par les organisations internationales s'insère dans la légalité internationale, mais se fait suivant un canevas politique et éthique découlant des principes généraux en la matière. Ces principes semblent allier les dimensions civile et militaire de la gestion de crises et s'insèrent dans une philosophie globale des relations internationales⁴⁸⁷. De l'Organisation des Nations Unies à la Francophonie en passant par l'Union Africaine, l'on semble affirmer son adhésion à ces principes et soumettre ses actions à leur observation stricte.

Ainsi, considérant principalement la dimension civile de la gestion des crises, toutes ces organisations réaffirment leur attachement aux principes fondamentaux de la gouvernance mondiale. Il s'agit des principes de l'égalité souveraine de tous les États, du respect des frontières nationales, du non recours à la force et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. A l'observation, ces principes construisent une chapelle morale de soumission des organisations internationales afin de ne pas leur ouvrir les possibilités

⁴⁸⁶ En fait, la multiplicité des conflits internes depuis la fin de la guerre froide offre un spectacle d'ingérences masquées tantôt sous le prisme de l'aide humanitaire, tantôt sous le prétexte d'une opération de maintien de la paix. S'y foisonnent les interventions multilatérales et unilatérales, internationales ou régionales. Dans des continents comme l'Afrique, il nous semble que l'ingérence est à la fois condamnée mais toujours sollicitée. Certains pays (RDC, Soudan, RCA) connaissent un rythme de vie politique s'intercalant entre l'absence et la présence des forces militaires internationales. Celles-ci finissent par appartenir à l'ordre socioculturel et mental de la population.

⁴⁸⁷ Lire Amélie BLON et Frédéric CHARILLON, *Théories et Concepts des Relations Internationales*, Paris, Odile Jacob/Hachette Supérieur, 2001. Lire notamment les chapitres sur l'éthique dans les relations internationales et sur les processus mondiaux.

d'une remise en cause de la souveraineté de leurs États membres. On pourrait alors affirmer que la légalité de la gestion de crises est dépendante du respect du droit international, mais sa légitimité est adossée sur ces principes dont la violation semble constituer un risque certain de menace à la paix et à la sécurité internationale. L'intérêt de ces principes a poussé des auteurs comme Michel Rocard et Edgard Morin à faire « *un appel pour une gouvernance mondiale solidaire et responsable* »⁴⁸⁸, permettant de dépasser l'actuel ordre « *régi par les puissants, pour les puissants* »⁴⁸⁹. Dans ce contexte, la gestion des crises exige de « *repenser la gouvernance mondiale dans la perspective d'[une] restructuration de l'architecture institutionnelle multilatérale héritée de la guerre froide* »⁴⁹⁰ ; ce, tant sur le plan axiologique que politique.

Quant au volet militaire de la gestion de crises, des principes particuliers lui sont appliqués en raison du grand risque qu'il transporte et de la délicatesse de sa conduite. En réalité, il faut se souvenir que le volet militaire de la gestion de la conflictualité est une prérogative exclusive des Nations Unies, via son Conseil de sécurité. Seulement, la conflictualité originelle a été réduite à la marge avec le développement de la conflictualité d'ordre interne, depuis l'écroulement du bloc social-soviétique. La Charte des Nations Unies n'ayant pas fondamentalement prévu cette hypothèse⁴⁹¹, un souci d'adaptation a conduit la communauté internationale à systématiser les OMP, pour contenir tout recours indu à la force. Trois principes fondamentaux sont alors exigés dans la conduite de ces OMP : le consentement des parties, l'impartialité et le non usage de la force (sauf hypothèse de légitime défense ou de défense du mandat)⁴⁹².

Il faut tout de même constater que la rigueur de ces principes a été atténuée pour adapter les OMP aux nouvelles dynamiques conflictuelles en vogue⁴⁹³. Ainsi, la propension des conflits infra étatiques les a rendus à la fois incontrôlables et très déstabilisateurs pour la sécurité internationale. Dans ce contexte, on peut interroger

⁴⁸⁸ Mireille DELMAS-MARTY et al., *Le monde n'a plus de temps à perdre*, La Tour de Babel, 2010, cité par Léonard SHE OKITUNDU, *op. cit.*, p. 237.

⁴⁸⁹ *Idem.*

⁴⁹⁰ Léonard SHE OKITUNDU, « La gouvernance mondiale », dans *Francophonie et Gouvernance mondiale : vues d'Afrique*, *op. cit.*, p. 235.

⁴⁹¹ Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁹² ONU, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et orientations*, Département des opérations de maintien de la paix, 2008, p. 34. Préface de Jean-Marie Guéhenno, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix.

⁴⁹³ Lucile MAERTENS, « Les opérations de maintien de la paix de l'ONU : doctrine et pratiques en constante évolution », *Fiche de l'Irsem*, n°30, Mai 2013, 12 pages.

légitimement la portée de l'impartialité car, à notre sens, celle-ci doit s'arrêter là où commence la violation massive et flagrante des droits de l'homme et autres valeurs universelles⁴⁹⁴. Visiblement, la communauté internationale semble avoir envisagé une telle évolution, en renonçant à une perspective passéiste tout en engageant les Nations Unies et les autres organisations internationales dans une logique évolutive et dynamique des OMP. Telle nous semble être le sens à donner au Rapport Brahimi de 2000. En fait, même si de nombreux auteurs⁴⁹⁵ lui ont reproché de négliger certains aspects de la gestion des crises tels que la consolidation de la paix, les partenariats avec les acteurs régionaux, les rapports entre civils et militaires, nous pouvons voir en ce Rapport le point de départ d'un renouveau pratique de la communauté internationale en matière de gestion des crises, sous le label des OMP⁴⁹⁶.

2. Les principes opérationnels de la procédure d'intervention multilatérale

Sur le plan de l'intervention proprement dite, le respect dû au domaine de la souveraineté fait que la gestion de crises obéit à un rituel procédural bien déterminé. En fait, l'autonomie des organisations internationales n'est pas compatible avec la négation de la souveraineté de leurs États membres. Raison pour laquelle l'hypothèse d'une auto-saisine des organisations internationales est largement minorée, bien que les Nations Unies en conservent effectivement l'exclusivité. La procédure ici en cause s'étend de la décision de la qualification des faits concernés au déploiement des missions d'intervention sur le terrain de l'État-hôte. En clair, comment une organisation internationale arrive-t-elle à déployer une action précise dans un État, comment est prise sa décision et quelles sont les étapes à suivre ?

Une réponse à ce questionnement nous amène à rappeler que d'une part la procédure dépend de la dimension civile ou militaire de la gestion des crises, et d'autre part cette procédure est relative selon que l'organisation internationale concernée est l'ONU ou une autre.

⁴⁹⁴ C'est le sens de la Responsabilité de protéger développée depuis 2001 dans le rapport Gareth-Evans. On peut aussi lire dans ce sens l'idée de « *dogmatisme des droits* » développée par Philippe RAYNAUD dans *Le juge et le philosophe*, Armand Colin, Paris, 2008, p. 31.

⁴⁹⁵ Alex BELLAMY, Paul WILLIAMS, *Understanding Peacekeeping*, 2nd Ed., Cambridge, Polity Press, 2010 ; Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*. Bruxelles, De Boeck, 2009.

⁴⁹⁶ Silke WEINLICH, *(Re)generating Peacekeeping Authority: The Brahimi Process*, *Journal of Intervention and State building*, 2012, 6.3, pp. 257-277.

Dans le premier cas, il faut distinguer la gestion civile des crises de celle militaire. Lorsque l'organisation internationale agit dans le strict cadre civil, la situation est assez facile pour elle car elle doit mobiliser ses procédures ordinaires rentrant dans les compétences statutaires de ses institutions. En général, on se situe à un niveau préventif consistant à mener un ensemble d'actions civiles intégrées dans le cadre du dialogue politique⁴⁹⁷. On peut alors procéder à la pratique des envoyés spéciaux ou des commissions spéciales à cet effet. Dans le cas de la gestion militaire de la crise, la procédure est plus délicate et intègre l'aspect de différenciation entre les Nations Unies et les autres organisations internationales.

La gestion militaire d'une crise est soumise à la rigueur de la charte car seul le Conseil de sécurité est habilité à décider d'une action militaire dans le cadre de la paix et de la sécurité internationales. Ainsi, s'il s'agit d'une intervention engagée par les Nations Unies elles-mêmes, l'autorisation doit être faite après délibération du Conseil de sécurité suivant la règle de la majorité de neuf membres sur quinze et le consensus des membres permanents. Pourtant, si l'intervention est le fait d'une autre organisation internationale, ses règles internes seront mobilisées juste pour déterminer la volonté de s'engager, mais la décision d'intervenir devra obligatoirement être validée par le Conseil de sécurité. En clair, la gestion militaire de crises semble reproduire les logiques de dépendance des organisations régionales vis-à-vis des Nations Unies. En réalité, si l'on peut justifier cette subordination du régional à l'universel par un souci de cohérence, de coordination et de complémentarité, il nous semble à l'observation qu'il s'agit davantage d'un goulot d'étranglement pour étouffer une appropriation régionale⁴⁹⁸ de la gestion de crise. Au loin, la difficulté caractéristique de l'articulation des activités de gestion de crises par les autres organisations se trouve plus dans l'enjeu d'appropriation réelle que dans le simple déploiement des éléments matériels⁴⁹⁹. En fait, le domaine de la gestion des crises nous

⁴⁹⁷ Jacques FAGET, « Les métamorphoses du travail de paix. Étude des travaux sur la médiation dans les conflits politiques violents », *Revue française de science politique*, avril 2008, P. 310 et ss.

⁴⁹⁸ Par appropriation ici, il faut davantage entendre un engagement davantage qualitatif que quantitatif, pris par les acteurs locaux régionaux au désavantage des acteurs mondiaux et universels. Il s'agit de la prise de contrôle politique effective par ces acteurs locaux ; c'est-à-dire « *la maîtrise des processus de décision relatifs aux questions de sécurité... (et) l'ordonnement des priorités des institutions* ». Voir Romain ESMENJAUD et Benedikt FRANKE, « *Qui s'est approprié la gestion de la paix et de la sécurité en Afrique ?* », *Revue Internationale et Stratégique*, 75, mars 2009, pp. 37- 46, p.37. Idéologiquement, l'appropriation locale/régionale des crises repose sa justification sur trois éléments au moins : le sentiment d'appartenance à une communauté continentale (régionale), la volonté d'affirmation des acteurs du continent, et enfin le refus des ingérences extérieures.

⁴⁹⁹ Voir à titre d'exemple l'analyse de Eric BERMAN et Katie SAMS, *Constructive Disengagement : Western Efforts to Develop African Peacekeeping*, Pretoria (Afrique du Sud), Institute for Security Studies,

renseigne que le multilatéralisme se déploie plus à « *apporter des solutions techniques aux crises essentiellement politiques* »⁵⁰⁰. C'est ainsi que « *l'idée de gestion de crise, élaborée progressivement, à force de répétition, est devenue une sorte de vérité technique et professionnelle tellement commune pour ceux qui débattent du rôle [des organisations internationales]* »⁵⁰¹ ; et suscite même beaucoup de réticence sur son éventuelle remise en cause. D'où la critique en la matière faite par Michael Barnett qui voit dans cette attitude des organisations internationales un comportement « *aveugle* »⁵⁰².

En tout état de cause, la multi dimensionnalité des politiques de gestion de crises fait que celles-ci échappent fondamentalement aux seules logiques militaires, et intègrent des composantes civiles nationales et internationales, privées et publiques. A la vérité, le grand souci est prioritairement la lutte pour « *gagner les cœurs* »⁵⁰³ avant de réellement gagner la guerre sur le terrain ; la victoire sur les cœurs étant constitutive d'une variante fondamentale de la « victoire de la paix » tant recherchée.

B. Les finalités de l'intervention multilatérale

L'intérêt d'une intervention multilatérale réside dans la réalisation des objectifs que son mandat lui assigne. En gros, il est question d'éliminer la menace à la paix et de restaurer la normativité politique de l'État concerné⁵⁰⁴ ; la situation de crise ayant pour enjeu le maintien ou la décomposition d'une unité politique⁵⁰⁵. Le recours à la communauté internationale constitue pour cela une vertu morale et politique, car il tend à

1998. Pour ces auteurs, « *Supplying the type and amount of military equipment that might enable African peacekeepers to respond effectively to crises on their continent is neither financially nor politically feasible ; providing low-level peacekeeping training and instruction is. Western initiatives respond principally to domestic political concerns, not African limitations* », cité par Romain ESMENJAUD et Benedikt FRANKE, op. cit. dans sa note de bas de page n° 13.

⁵⁰⁰ Christophe WASINSKI, « Produire de la capacité de gestion de crise internationale. Le cas de l'OTAN au cours des années 2000 », *Cultures & Conflits*, 75, Automne 2009, p. 18.

⁵⁰¹ Idem, P. 19.

⁵⁰² Michael BARNETT, « *Peacekeeping, Indifference, and Genocide in Rwanda* », dans Jutta WELDES et al., *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the Production of Danger*, Minneapolis et Londres, University of Minnesota Press, 1999, pp. 173-202.

⁵⁰³ Lire à ce propos l'analyse faite par Pierre MICHELETTI sur l'intervention américaine en Afghanistan. dans Pierre MICHELETTI, *Afghanistan : gagner les cœurs et les esprits*, 2011, Presses Universitaires de Grenoble, 295 p.

Voir aussi Sophia BENHADDOU, « *Gagner les cœurs* » pour gagner la guerre ? *Le rôle des identités dans l'alliance américano-pakistanaise contre le terrorisme*, Université Paul Cézanne-AixMarseille III, Mémoire de Diplôme, IEP, 2013. Consulté sur <https://www.academia.edu/1437069/> le 11 février 2015.

⁵⁰⁴ Ninon GRANGE, *De la Guerre civile*, op. cit., p. 8.

⁵⁰⁵ Cette décomposition de l'unité politique est la caractéristique principale des guerres infra-étatiques, que Raymond ARON distingue des guerres interétatiques et supra-étatiques. Voir Raymond ARON, *Paix et Guerre entre les Nations*, Calmann-Lévy, 8^e éd., 1984.

garantir le renouvellement des leviers structurels de l'État et à inaugurer un nouveau schéma dans la gouvernance politique post-crise. En ce sens, bien que déplorées, nous pouvons voir dans les crises politiques des chances de renouvellement des cellules sociales et institutionnelles, avec des perspectives beaucoup plus ambitieuses pour la paix et la sécurité⁵⁰⁶. Etant donné que l'organisation internationale intervenante n'est pas motivée par un souci de négation du « droit des peuples de disposer d'eux-mêmes », sa présence sur le terrain et son action sont orientées vers des objectifs qui sont fonction de la nature de la crise et de l'importance des enjeux catégoriels autour desquels les acteurs en conflit articulent leurs revendications. Il nous revient alors de distinguer les objectifs immédiats de l'intervention multilatérale (1) des buts à long terme (2).

1. Les buts immédiats d'une intervention multilatérale dans le domaine interne

Le mandat donnant le pouvoir d'intervenir dans une crise politique interne précise avec détail les objectifs qui sont assignés à l'organisation intervenante. Seulement, en fonction de la dimension civile ou militaire de la crise, des objectifs immédiats sont fixés et tendent à apaiser dans l'urgence la situation. L'intérêt politique de tels objectifs est de faciliter le retour du dialogue et permettre aux acteurs de s'orienter vers d'autres perspectives.

Globalement, la gestion civile des crises poursuit l'ambition de décourager les acteurs à assumer une posture guerrière ou de radicalisation. Il est ici question de construire une perspective diplomatique contribuant à restaurer la confiance entre les acteurs et à leur témoigner la solidarité de la communauté internationale. Des mesures fortes, et absolument civiles et politiques, sont alors envisagées dans ce sens. L'organisation intervenante pourra agir soit par des envoyés spéciaux, soit par des commissions spéciales, soit par des bons offices ou la médiation internationale, soit par l'intermédiaire de personnalités reconnues et influentes, soit alors par des appels simples lancés par les plus hauts représentants de ces organisations⁵⁰⁷. Il n'est point question à ce niveau d'établir une responsabilité donnée entre les acteurs, mais de les imprégner des

⁵⁰⁶ Notre opinion ici exprimée est littéralement rejetée par Ninon Grangé, qui considère justement la guerre civile comme essentiellement « négative » car « elle a pour but le renouvellement de l'entité politique par la destruction ». Voir Ninon GRANGE, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁰⁷ Pour une analyse détaillée de ces différents mécanismes, se référer à Jean-Pierre VETTOVAGLIA (dir.), *Médiation et Facilitation dans l'espace francophone. Théorie et Pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010 ; Michèle GUILLAUME-HOFNUNG, *La médiation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 83.

bienfaits du dialogue et des risques de la guerre éventuelle. Ces mécanismes sous-entendent que le conflit repose sur des problématiques négociables. Par là, procédant par une conciliation progressive des intérêts des acteurs impliqués, on arrive à ouvrir la voie à des modalités concessionnelles entre ces acteurs suivant plusieurs variables. Soit par une variable distributive⁵⁰⁸, soit par une autre contributive⁵⁰⁹, soit alors par celle intégrative⁵¹⁰.

Quant à l'intervention ayant des prérogatives militaires, il est à noter que celle-ci constitue le rempart d'une longue série d'initiatives civilo-politiques préalables. Etant donné le risque de nuisance qu'une action peut entraîner pour les populations, l'urgence doit être l'arrêt de la conflictualité. La force armée de l'organisation internationale est tenue d'agir dans le sens de la dissuasion en s'interposant entre les parties en conflit, et empêcher la poursuite des combats. Malheureusement, il faut noter que les nouvelles méthodes de conflits ne facilitent pas toujours une telle perspective. En effet, les combattants sont la plupart des temps dans une dispersion qui ne favorise pas leur identification, et n'adoptent pas en général le comportement traditionnel des combattants⁵¹¹. Face à une telle complication, la présence de contingents d'une organisation internationale est prioritairement livrée à la dissuasion et au découragement des milices et des groupes en conflit. La posture de neutralité et d'impartialité doit pour cela guider leur action afin d'atténuer les risques de suspicion pouvant provenir respectivement des camps en conflit⁵¹². Ces suspicions rentrent en réalité dans la difficulté qu'ont les organisations internationales à s'approprier véritablement les activités de sécurité (sur le terrain)⁵¹³ et à réduire la distance qui les sépare des réalités véritables du terrain d'intervention. Ainsi, Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations Unies, en soutenant opportunément que « *seuls les nationaux peuvent répondre*

⁵⁰⁸ Ici c'est la logique d'un jeu à somme nulle. Ce que l'un des acteurs perd est en réalité ce que l'autre acteur gagne.

⁵⁰⁹ Dans cette hypothèse, la résolution pacifique de la crise conduit les parties à conclure un processus de soutien à la partie concentrant les piliers du pouvoir.

⁵¹⁰ Dans ce cas, l'organisation internationale amène les acteurs à concilier leurs positions en considérant les points de vue des autres, afin de parvenir à la paix.

⁵¹¹ Voir Marc Antoine PEROUSE DE MONTCLOS, « Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria : Insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale », *CERI*, Sciences Pô, n° 40, juin 2012 ;

⁵¹² Il nous souvient les « bavures » faites par l'armée tchadienne en République Centrafricaine en 2014, alors qu'elle intervenait pour le compte de l'Union Africaine au sein de la Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique (MISCA). Face à des accusations insistantes, le Tchad s'est vu contraint de retirer le 03 avril 2014 son contingent de 800 militaires.

⁵¹³ Romain ESMENJAUD et Benedikt FRANKE, « Qui s'est approprié la gestion de la paix et de la sécurité en Afrique ? », *Revue Internationale et Stratégique*, op. cit.

durablement aux besoins et aux attentes de leurs sociétés »⁵¹⁴, revenait laconiquement sur la problématique de la connexion entre l'organisation intervenante et les représentants des sociétés où se déroulent les activités de gestion des crises. D'ailleurs, parlant des organisations internationales, elle est considérée en théorie sociologique comme une institution sociale, politique ou culturelle. Et en tant que telle, « *tant qu'[elle] n'est pas intégrée à un monde vécu, elle apparaît nécessairement extérieure, éloignée et, par la force des choses, illégitime. Pour que ce rapport social à l'institution [l'organisation] change, il importe de pouvoir l'investir et de se l'approprier, quitte à la désacraliser* »⁵¹⁵. C'est dire que la gestion des crises politiques exige un rapport de proximité⁵¹⁶ et de complicité entre les populations concernées et l'organisation intervenante ; question de pallier le sentiment de l'éloignement et de la distance qui anime le rapport de la société à l'organisation internationale.

Mais, le résultat de l'intervention multilatérale ne saurait limiter son action à ces seuls objectifs immédiats. Bien que leurs « *actions pacifiques pour le maintien de la paix [aient] montré des limites* »⁵¹⁷, il n'est pas question de ramener les ambitions pacifistes à de simples mesures spontanées. L'enjeu du multilatéralisme politique est lié à l'efficacité durable de ses actions dans la gestion des situations difficiles dans lesquels pourraient se trouver les États membres des organisations internationales. Raison pour laquelle l'on opte fondamentalement pour des objectifs à long terme.

2. Les objectifs à long terme

Les objectifs à long terme d'une intervention multilatérale s'inscrivent dans la logique de la consolidation de l'institution étatique. Il est question d'établir une « nouvelle » société dans laquelle le retour à la conflictualité est peu probable. Une fois les causes de la crise identifiées, l'on s'attellera à instaurer un système de gouvernance favorable à la restructuration du tissu institutionnel et étatique, capable de canaliser les énergies dans un cadre juridique réaménagé et durable.

⁵¹⁴ Cf. Rapport SG/ONU sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit. *Document S/2009/304 du 11 juin 2009*, paragraphe 7.

⁵¹⁵ Yves-Charles ZARKA, *Repenser la démocratie* (dir.), Paris, Armand Colin, 2010, p. 18.

⁵¹⁶ La notion de proximité ici doit avoir la largeur de son contenu, en incluant une triple considération : une considération ontologique (jugement sur la distance), une considération fonctionnelle (avec une dose sociale la liant à un territoire) et une considération génétique (la perception de sa finitude ou de son aspect métrique). Pour plus de détails lire : A. S. BAILLY, « Maîtriser les proximités » dans M. BELLET, T. KIRAT et C. LARGERON, *Approches multiformes de la proximité*, Paris, Éditions Hermès, 1998, p. 342.

⁵¹⁷ Philippe Weckel, « *Le droit des conflits armés et les organisations internationales* », in Madjid Benchikh, *op. cit.*, pp. 95-109, p. 95.

Sur le plan civil, l'organisation internationale aura quelques tâches essentielles :

- L'appui à la gouvernance : à ce niveau, il est question d'aider l'État à reconstruire son système politique et à promouvoir l'application des principes d'une bonne gouvernance politique, économique et sociale. Le défi majeur ici est l'établissement d'un système de démocratie participative⁵¹⁸ de façon à inclure les différentes catégories sociales dans la gestion des affaires publiques.
- La consolidation des institutions est aussi un des objectifs durables d'une intervention multilatérale. La crise est arrivée parce que l'État n'était plus à même d'assurer sa fonctionnalité basique et d'entretenir toutes les régulations sociales ordinaires. « *La politique [de gestion des crises] ne commençant qu'avec le désaccord, le différend, l'opposition* »⁵¹⁹, l'ambition des organisations internationales est dès lors de voir l'ordre étatique rétabli et des mesures prises dans le sens de la solidification de l'édifice étatique, ainsi qu'à sa réorganisation. Un appui doit pour cela être donné au processus politique transitoire, chargé d'aménager le code de conduite politique à l'avenir.
- En troisième lieu, l'organisation internationale doit apporter un appui au développement économique de l'État-hôte. En effet, il est des situations où la survenance de la crise contraint l'État à subir les effets d'un isolement diplomatique et de sanctions économiques multiples. Or, la situation post-crise exige que l'activité économique reprenne dans un climat de confiance avec à la fois les bailleurs de fonds et les partenaires au développement. Cette liaison semble plus judicieusement rétablie par l'entremise de l'organisation mandatée par la communauté internationale dont la présence sur le terrain est propice à une évaluation effective et efficace des modalités de reprise économique. De même, elle se retrouve très souvent dans la contrainte de faire la promotion des secteurs économiques de l'État-hôte afin d'attirer les investisseurs et agir du même coup sur le circuit de l'employabilité de la population civile.

Sur le plan militaire, les contingents mandatés par l'organisation multilatérale se consacreront à des tâches beaucoup plus compliquées, mais contraignantes pour la durabilité de la paix conquise. Ainsi sera-t-elle, entre autres, amenée à faire observer le cessez-le-feu entre les belligérants, conduire le processus de désarmement, démobilisation

⁵¹⁸ La notion de démocratie participative est utilisée ici dans une perspective étendue, la détachant du réductionnisme électoraliste que l'on lui prête régulièrement. Elle doit être élargie à la ventilation institutionnelle de l'État et aux modalités de gestion quotidienne des institutions publiques.

⁵¹⁹ Yves Charles ZARKA, *Repenser la démocratie*, op. cit., p. 193.

et de réinsertion, appuyer les opérations humanitaires, soutenir le processus de paix et porter assistance dans le domaine des droits de l'homme.

Sur le plan concret, de tous ces aspects, la communauté internationale conjugue les efforts de consolidation de la paix autour de l'ensemble dénommé DDR (Désarmement, Démobilisation et Réinsertion). Si elle porte essentiellement sur la cessation des hostilités, elle s'étend davantage à la consolidation de la paix et au développement durable des États concernés.

Au terme de cette étude sur les conditions d'intervention multilatérale appliquée aux acteurs de la crise, il convient de retenir que l'affaiblissement généralisé de l'État et sa dangerosité vis-à-vis de sa propre population tout comme la légitimité de l'organisation intervenante sont les mobiles les plus déterminants. En plus de ce qu'ils conduisent à la légitimation de l'action multilatérale, ces deux groupes d'éléments permettent la sauvegarde ou la reconstruction de l'ordre souverain de l'État concerné. Mais, leur compréhension doit se compléter avec une analyse approfondie des conditions liées à l'acte d'intervention lui-même.

Chapitre 4

Les contraintes spécifiques à l'acte d'intervention multilatérale proprement dit

Si dans le chapitre précédent nous avons analysé les contraintes qui s'appliquent aux acteurs de la gestion de crises dans le domaine de la souveraineté, l'occasion nous est ici venue de nous consacrer à l'analyse des conditions se rapportant à l'acte d'intervention lui-même. Il est question de comprendre les éléments caractéristiques de l'intervention afin de mieux la situer dans le temps et dans l'espace. En effet, intervenir dans le domaine de la souveraineté est d'une extrême exceptionnalité que toute organisation internationale qui voudrait y recourir fait le mieux pour l'envisager en dernier recours. Ainsi, si « *ne pas intervenir reste d'actualité pour les organisations internationales* »⁵²⁰, il n'en est pas le cas dans l'hypothèse où « *les particularismes locaux remettent en cause des valeurs universelles touchant aux droits et aux libertés, et empêchent le fonctionnement démocratique du système de gouvernement* »⁵²¹. Pour cela, l'acte d'intervention est rigoureusement encadré dans la perspective de conserver la légitimité et de rester dans la stricte légalité. Qu'il s'agisse de la variante civile ou de celle militaire de la gestion des crises, la décision d'intervenir n'est jamais une décision subite et immédiate. Elle résulte fondamentalement de l'épuisement préalable de toutes les voies et procédures officielles et officieuses disponibles, pouvant parvenir à la solution de la crise sans réelle immixtion de la communauté internationale. Ce n'est que lorsque toutes ces voies ont avoué leurs insuffisances que les acteurs envisagent, à l'ultime, de mobiliser une intervention directe des organisations internationales pour sortir de la crise. A ce titre, l'autorisation d'intervenir ne doit se muer en un droit de substitution de l'État par l'organisation internationale concernée⁵²². La venue de l'organisation internationale doit avoir pour effet de maintenir, d'entretenir ou de contribuer à restaurer la souveraineté de l'État-hôte. L'idée est que la souveraineté des États est ce pour quoi tous les autres acteurs se déploient, car son anéantissement se confondrait au bannissement de ce qu'il y a de fondamental pour l'État d'abord, et ce qui confère aux organisations internationales un sens et une compétence⁵²³. La sécurité de la

⁵²⁰ Jean-Claude REDONNET, *Le Commonwealth : Politiques, coopération et développement anglophones*, Paris, Presses Universitaires de France, Première édition, 1998, p. 200.

⁵²¹ Idem.

⁵²² Cette position est rappelée par James CRAWFORD, *Deuxième rapport sur la responsabilité des États*, CDI, 30 avril 1999, document A/CN. 4/498/Add.2, par. 240.

⁵²³ Voir Emmanuel DECAUX, *Droit international*, op. cit. p. 101 et 283.

souveraineté étatique est alors l'objectif de l'intervention d'une organisation multilatérale⁵²⁴. Son mandat, en toute logique, doit être précis sur les compétences temporelles et spatiales de son intervention. De même, il est constant de déterminer la compétence matérielle de l'intervention afin de ne pas déboucher sur une concurrence dans l'exercice des compétences entre les autorités centrales de l'État et l'organisation mandatée⁵²⁵.

Notre analyse consistera alors à démontrer le caractère ultime de l'intervention (**Section 1**) à travers la présentation de toutes les voies préalables à mobiliser. En plus, nous allons nous évertuer à préciser les conditions liées à la détermination spatio-temporelle précise de l'intervention (**Section 2**).

Section 1 : Le caractère ultime de l'intervention multilatérale

La gestion des crises a toujours suscité des controverses, soit par sa présence, soit par son absence. La confusion qu'elle crée est la conséquence du caractère variable de sa politique⁵²⁶ en général, et de la réticence des acteurs concernés en particulier. Dans certains cas, il y a comme une tendance à la précipitation de la communauté internationale, et dans d'autres, on note une extrême hésitation à décider de l'intervention. C'est dire combien les logiques politiques et les contraintes stratégiques forment et transforment les perceptions, et influencent la détermination des acteurs à s'aligner sur une posture décisionnelle unifiée. La gestion de crises politiques, très souvent présentée comme une opération libérale, « *est ... utilisée à des fins idéologiques discriminatoires qui, en dernier ressort, favorisent l'hégémonie des grandes puissances* ». ⁵²⁷ Elle est à la vérité soumise aux sensibilités plurielles qu'il faut au préalable conjuguer avant de se

⁵²⁴ Philippe MOREAU-DEFARGES, *Les grands concepts de la politique internationale*, Paris, Hachette Supérieur, 1995, p. 72 et suiv.

⁵²⁵ David WIPPMAN, « Treaty-Based Intervention : Who can say no ? », *University of Chicago Law Review*, 1995,

⁵²⁶ En réalité, il n'y a pas une politique unitaire de gestion des crises, bien que des principes généraux soient connus dans ce sens. Les crises n'étant pas les mêmes de par leurs causes, leurs manifestations, leurs acteurs, leur gestion est fonction de l'intérêt que suscite leur gravité.

⁵²⁷ D. KENNEDY, « The Disciplines of International Law and Policy », *Leiden Journal of International Law*, 2000, 12, pp. 9 et ss. En fait, les politiques de gestion des crises sont régulièrement l'occasion de vérifier les différences politiques et les contradictions idéologiques au sein même du Conseil de sécurité des Nations Unies. En plus, il est constant de voir les grandes puissances traduire leurs oppositions en fonction des pays concernés; chacune d'elles étant fondamentalement mobilisée autour de ses propres intérêts à protéger dans un tel pays. On comprendra alors pourquoi des pays comme la France et les États-Unis peuvent facilement partager un point de vue commun et opposé à celui de la Russie et de la Chine pour un pays comme la Libye.

résoudre à intervenir. En cela, l'acte d'intervention n'est rien de plus qu'une exception à la compétence étatique ; donc à la normativité internationale ordinaire. On n'y recourt que lorsque l'on a épuisé, pour l'essentiel, préalablement les autres voies de solutions (**Paragraphe I**). Et même, une fois la décision prise de s'y engager, le mandat d'intervention doit inéluctablement être consécutive à une autorisation des Nations Unies. Cet aspect de l'analyse sera abordé en tant que variante de légitimité de l'intervention, dans la mesure où elle semble consacrer le consensus de la communauté internationale manifesté par le biais du Conseil de sécurité⁵²⁸ (**Paragraphe II**).

Paragraphe 1 : L'épuisement préalable des variables politiques et diplomatiques

La sortie de la deuxième guerre mondiale a été pour beaucoup dans l'accélération des modalités de la gouvernance mondiale⁵²⁹. Si elle a contribué à développer le multilatéralisme dans plusieurs de ses dimensions⁵³⁰, elle a aussi contribué à effriter le pouvoir de la violence dans les relations internationales. Mais, c'est avec la fin de la guerre froide que les processus internationaux vont subir les nouvelles contraintes de la scène mondiale ; avec notamment la transformation de la trame des conflictualités. En effet, à la conflictualité statocentrée, se substitue une conflictualité intra étatique complémentée par des concurrences ethniques, culturelles, religieuses et identitaires⁵³¹. Très vite, la seule mobilisation militaire devient insuffisante à combattre les guerres, et la communauté internationale s'est retrouvée dans l'obligation de réviser les mécanismes de gestion des crises, grandes ou petites. En vérité, l'hypothèse de la force militaire pour « imposer » la paix ne disparaît pas, mais elle est reléguée au confinement d'un dernier recours. La sauvegarde de la personne humaine prend une telle importance que les

⁵²⁸ Dannesh SAROOSHI, *The United Nations and the development of Collective Security. The delegation by the UN Security Council of its chapter VII powers*, Oxford, Clarendon Press, 1999, p. 4.

⁵²⁹ Voir Marcel MERLE, « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des États membres », *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol. 5, 1959, pp. 411-431. Cité par Delphine PLACIDI-FROT, « La diversification des formes d'organisations internationales : le regard du politiste » dans Laurence DUBIN et Marie-Clotilde RUNAVOT (2014), *op. cit.*, pp. 39-58. On peut remonter à la SDN et à l'action politique du Président américain Wilson aussi pour avoir fonder les germes du multilatéralisme actuel. Dans ce sens, voir notamment : Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2014 ; Alexandra NOVOSSELOFF, cf. *infra*.

⁵³⁰ Alexandra Novosseloff, « L'essor du multilatéralisme. Principes, Institutions et Actions Communes », *Institut Français des Relations Internationales*, Octobre 2000 (communication faite à Pékin lors du Forum des Réformateurs organisé par l'IFRI les 13 et 14 octobre 2000).

⁵³¹ Thierry GARCIN, *Les grandes questions internationales depuis la chute du mur de Berlin*, *op. cit.*, P. 172. L'auteur fait un tableau des continuités et des nouveautés de la conflictualité nouvelle, en particulier dans le continent africain.

moyens à mobiliser pour gérer les crises s'avèrent en priorité être des moyens civils et politiques. La guerre et la paix, tirant toutes leurs sources de la combinaison des inclinaisons de nos cœurs, ce sont ces cœurs qu'il faut gagner pour avoir la victoire sur le reste⁵³². Fondamentalement, les organisations internationales vont progressivement s'accommoder de cette nouvelle dimension de la vie internationale et vont rendre prioritaire le pouvoir des idées au lieu de celui de la force. L'avantage symbolique est que, si l'on continue à faire la priorité aux armes, l'humanité risque à nouveau de plonger dans une guerre totale en raison de la prolifération des foyers de tension nécessitant l'intervention des cadres multilatéraux. Allant jusqu'à renforcer la responsabilité des États du fait du privilège de la souveraineté⁵³³, la communauté internationale a été amenée à répondre à un questionnement précis : laquelle de la force ou de la diplomatie est plus apte à prévenir ou résoudre une crise interne, tout en consolidant les acquis de sa résolution et sauvegardant ce que l'État a de fondamental, sa souveraineté ?⁵³⁴ La réponse à cette question est unanime, elle rend hommage à la diplomatie en valorisant tous les instruments qu'elle peut mobiliser pour garantir la paix sans outrager la souveraineté étatique. Décidément, les mécanismes diplomatico-politiques sont devenus des outils incontournables de la vie internationale, et peuvent consister en un dialogue politique direct (A) ou par le biais des voies intermédiaires (B).

A. Le dialogue politique direct

Le dialogue politique est progressivement utilisé pour pallier au rigoureux formalisme du droit. Son utilité pour la solution des crises politiques internes est certaine, car il aboutit à apaiser les tensions entre les factions rivales. En fait, la configuration interne de la conflictualité est celle d'un enchâssement des rivalités personnelles, partisans, individuelles ou collectives, donnant à voir des solidarités de type tribal, religieux et clientéliste. Ce type de situation est caractéristique de ce qu'il convient

⁵³² Sophia BENCHADDOU, « Gagner les cœurs » pour gagner la guerre ? *Le rôle des identités dans l'alliance américano-pakistanaise contre le terrorisme*, Université Paul Cézanne-AixMarseille III, Mémoire de Diplôme, IEP, 2013. Consulté sur <https://www.academia.edu/1437069/> le 11 février 2015.

⁵³³ Se référer à Rahim Kherad (dir.), *La sécurité humaine. Théories et Pratiques*, Paris, éditions A. Pedone, 2010.

⁵³⁴ Cette problématique semble avoir été la préoccupation de Madjid BENCHIKH, « *Problématique générale de l'intervention des organisations internationales dans les conflits armés* », *op. cit.*

d'appeler l'État néo-patrimonial, qui est en réalité « *un État antidéveloppement* »⁵³⁵. La plupart des temps, le conflit est le résultat d'une édulcoration démocratique, se muant en une domination des groupes ayant les faveurs de la proximité avec l'appareil étatique et l'armée. Ainsi, face à la montée en puissance de la résistance des autres composantes sociales, l'esprit d'aveuglement qui hante les acteurs aboutit à une radicalisation de ceux-ci. L'urgence de la tolérance est alors de mise ; et elle ne peut être faite que si une dynamique sérieuse de dialogue est enclenchée, avec des garanties de respect mutuel et de tolérance. L'action des instances multilatérales ; et celle de la Francophonie en particulier, à ce niveau, mérite alors une amplification certaine⁵³⁶.

Avant de rentrer dans le détail du sujet ici, rappelons que la question du dialogue politique est ancienne et remonte, pour le cas du continent africain, à la décennie 90 avec les conférences nationales souveraines souhaitées ou organisées dans plusieurs pays de ce continent⁵³⁷. Ces conférences souveraines étaient elles-mêmes inspirées de la tradition de « la palabre » qui a caractérisé l'Afrique ancienne⁵³⁸. En tant qu'instrument novateur dans la solution aux crises politiques internes, le dialogue politique met en concert les acteurs les plus déterminants de la crise afin d'accrocher leurs revendications et aboutir à un consensus. En général, il peut s'articuler autour de deux échelles différentes, toutes vouées à trouver une issue pacifique au conflit. Des deux échelles, l'une est proprement interne et concerne les acteurs majeurs du jeu politique national (1) et l'autre est multilatéral, et se déroule au sein d'une organisation internationale (2).

⁵³⁵ Daniel BACH, « Patrimonialisme et néopatrimonialisme : lectures et interprétations comparées » in Daniel Bach et Mamadou Gazibo (dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, pp. 37-78, p. 50.

⁵³⁶ Justin MASSIE et David MORIN, « Francophonie et opérations de paix. Vers une appropriation géoculturelle », *Études internationales*, vol. 42, n° 3, 2011, p. 313-336, précisément page 329.

⁵³⁷ Les conférences nationales souveraines avaient été initiées dans le but de renégocier le pacte social dans certains États africains ; afin de consolider les acquis du passé dans un avenir politique et institutionnel de plus en plus secoué par des revendications multiples de la société civile. Inspirées de la technique ancienne de l'Arbre à Palabres, elles invitaient les différents acteurs de la vie politique nationale à accepter de « laver le linge sale en famille » afin de bâtir un avenir différent reposant sur des bases sociopolitiques consensuelles. Il s'agissait, en gros, de forums de redéfinition fondamentale des règles de jeu politique au niveau des pays concernés, lesquelles règles devaient être coulées dans des constitutions nouvelles mettant fin aux régimes de parti unique et de dictature, jetant par le fait même les bases d'une gestion désormais démocratique.

⁵³⁸ L'avantage de la « palabre » était de créer une réelle atmosphère de démocratie directe, en favorisant l'égalité de tous les habitants du territoire notamment par leur accès à la parole libre sur des sujets divers. En plus, tous les sujets étaient portés à l'ordre du jour, et l'on n'attendait pas un temps de conflit pour dialoguer. Voir en ce sens l'analyse de Fweley DIANGITUKWA, « *La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabres* », *Revue Gouvernance*, été 2014. Consulté le 2 août 2015 sur <http://www.revuegouvernance.ca/images/content/>.

1. En interne entre les acteurs nationaux de l'État-cible

Étant donné que notre analyse porte sur la participation positive des organisations internationales en matière de gestion de crises internes, il n'est pas anodin de considérer les efforts consentis par celles-ci pour capitaliser l'écoute et la discussion entre les acteurs d'une crise politique donnée. Que l'on considère l'exigence onusienne de règlement pacifique des différends ou celles des autres organisations internationales (UA, OIF, UE...), l'intérêt d'un dialogue interne est évident en cas de crise politique. En fait, la vie politique se déroule par l'entremise d'une compétition acharnée entre des « *appareils politiques déterminés à contrôler le pouvoir* »⁵³⁹, parfois contre la normativité démocratique. Au regard de l'enjeu en cause, le recours aux armes est généralement envisagé comme moyen d'imposer sa victoire ou de refuser sa défaite⁵⁴⁰. C'est dire que les institutions régulières de l'État se retrouvent mises à l'écart au profit d'une vie politique animée par la loi du plus fort et du plus déterminé. Dans une telle hypothèse, il est constant de constater que la démocratie ordinaire devient inapte à contenir une paix sérieuse et une sécurité civile certaine. Le recours aux armes dans ce cas est plus apte à approfondir la crise au lieu de l'abréger. Ainsi, le dialogue politique s'avère être un instrument utile et urgent, pouvant limiter la portée des dégâts ; car en réalité, la seule confiance à la légalité nous conduit ici à croire que « *la démocratie ne conduit pas nécessairement à la paix* »⁵⁴¹.

L'objectif, à notre sens, est certainement de contraindre le détenteur du pouvoir à composer avec les autres acteurs, en acceptant de concilier leurs différences et leurs contradictions. L'idée de base est dès lors le consensus politique. Ce consensus est visiblement une nouvelle modalité d'aménagement de la démocratie, plus adaptée et plus apte à construire la paix et à juguler les ferments de ce que l'École de la Peace Research appelle dès les années 1960 la « *violence structurelle* »⁵⁴².

⁵³⁹ Il s'agit des partis politiques. Nous sommes là dans le cadre d'une compétition normale des acteurs politiques. La prise de pouvoir est dans ce cas dite « conventionnelle » et s'oppose à une prise de pouvoir dite « non-conventionnelle », celle issue de la violation des règles juridiques en la matière. Voir Jacques LAGROYE et al., *Sociologie politique*, Paris, Dalloz et Sirey, réédition, 2006.

⁵⁴⁰ Alain ROQUIER, *A l'ombre des dictatures*, Paris, Albin Michel, 2010 et Maurice AGUHLON, *Coup d'État et République*, Paris, Presses de science pô, 1997 partagent largement ce constat. Le premier s'en offusque d'ailleurs et qualifie les régimes qui en résultent d' « *autocratie électorale* » p. 330.

⁵⁴¹ Pascal BONIFACE et Hubert VEDRINE, *Atlas des crises et des conflits*, Paris, Armand Colin/Fayard, 2^e édition, 2013, p. 21.

⁵⁴² Cette idée est notamment défendue par Johan Galtung, et traduit l'idée d'une violence non ouverte, cachée dans la structure sociale et caractéristique des pays qui ont mal négocié leur indépendance. Dans les relations internationales, la violence structurelle chez Galtung s'incarne dans les différentes déclinaisons de

Le dialogue politique semble alors trancher avec les méthodes démocratiques *stricto sensu* ; et par cela, il mérite d'être considérée comme une « démocratie consensuelle ». Vraisemblablement, les organisations internationales s'accrochent et encouragent le dialogue politique interne par la portée de ses vertus. Non seulement il consacre la généralisation de ce qu'il convient d'appeler le « power sharing » (partage de pouvoir), mais il présente des atouts pour une durabilité de la paix et de la sécurité. Abandonnant les méthodes 'exclusiviste', 'compétitiviste' et 'adversariste' de la démocratie ordinaire, le dialogue politique ; en tant que démocratie consensuelle, est 'inclusiviste', 'négociationniste' et chargé de compromis⁵⁴³.

Dans la plupart des États africains récemment secoués par des conflits politiques et ethniques, le dialogue politique a été l'outil le plus utilisé par les acteurs, et le plus encouragé par les instances multilatérales⁵⁴⁴. *A priori*, il semble mieux s'accommoder de la sauvegarde de la souveraineté dans la mesure où il réunit les seules forces vives de l'État et tourne autour des questions tenant moins à la consistance de la souveraineté qu'à la responsabilité des dirigeants. Dans les situations de crises politiques internes, il est souvent plus question des sensibilités interpersonnelles et interethniques que de la négation de la souveraineté. Celle-ci ne peut survenir que lorsque l'accord entre les différents acteurs a été rendu difficile. En général, le passage par un dialogue politique est une modalité transitoire favorisant une réelle éducation à la paix, une prévisibilité de la violence et une vigilance de l'ensemble des acteurs, qui consignent dans des accords des engagements favorables à la paix et tout désistement de recours à des modalités violentes.

Le dialogue politique est un signe traducteur de l'échec des institutions régulatrices ordinaires, reposant généralement leurs astuces sur le seul droit positif ; tout

la dialectique Centre/Périphérie avec quatre points essentiels : la production des biens, la mise en place des institutions internationales, l'octroi de la protection militaire et la problématique des normes et valeurs internationales. Voir Johan GALTUNG, *Peace by peaceful means. Peace and conflict, Development and Civilization*, Londres, Sage, 1996.

⁵⁴³ Arend LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in thirty-six countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1999. A la différence de la démocratie ordinaire qui repose sa légitimité sur le seul droit positif pour canaliser les compétitions politiques, le dialogue politique est un véritable instrument d'équilibre entre la compétition politique et la coopération entre les acteurs politiques dont les ambitions sont *a priori* incompatibles. En cela, il favorise la formation des coalitions politiques, renforce le rôle des appareils politiques, accentue la collaboration pouvoir et opposition dans un pays et fertilise, *in fine*, la construction de la démocratie.

⁵⁴⁴ A titre illustratif et de manière non exhaustive, on peut citer les cas africains de dialogue politique que sont : la République Démocratique du Congo (2002), la Côte d'Ivoire (2003), le Libéria (2003), Tchad (2007), Togo (2007), Mauritanie avec l'accord-cadre de Dakar entre les trois grands pôles mauritaniens (2009) et d'autres pays comme la Centrafrique, le Mali qui ont aussi plusieurs fois eu recours à cette modalité de gouvernance.

en négligeant l'apport des particularismes et des sensibilités personnelles. C'est à ce genre de lacunes que la démocratie consensuelle trouve des palliatifs. Elle semble davantage questionner la nécessité et l'opportunité de la démocratie (ordinaire) car, en réalité, celle-ci a affiché sa complicité et sa proximité avec la violence et la conflictualité notamment dans le cas de l'Afrique francophone. Ici, l'État a été réduit à un simple « enjeu de luttes entre les groupes politiques pour son contrôle exclusif sur fond de rivalités ethno-régionales »⁵⁴⁵. On y a plus affaire à une « démocratie de basse intensité »⁵⁴⁶ réduisant la vie politique au seul repère du multipartisme.

Toutefois, malgré le bon sens auquel nous invite la pratique du dialogue politique, il faut relever que ce dernier demeure assez précaire, car il n'offre aucune garantie de durabilité et laisse très larges les possibilités de rupture et d'enveniment de la situation.

En tout état de cause, le dialogue politique peut être perçu comme une nouvelle forme de culture démocratique adaptée aux États en crise, et dont la seule règle de droit ne suffit plus à construire la légitimité et assurer la stabilité institutionnelle et sociale. Par ses pratiques, le dialogue politique retire la souveraineté étatique des « griffes » de la communauté internationale et permet d'éviter ce qu'Alice Sindzingre appelle « l'érosion de la crédibilité interne des États »⁵⁴⁷ concernés. Sa logique est celle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Raison pour laquelle, les organisations internationales en ont aussi fait un moyen préalable de gestion des crises politiques affectant un de leurs membres. D'ailleurs, Joseph Maïla parle de cette pratique dans le cadre multilatéral, et considère qu'il s'agit de « véritables médiations collectives »⁵⁴⁸.

⁵⁴⁵ Yann LEBEAU et al. (dir.), *État et acteurs émergents en Afrique*, Paris, Karthala et IFRA, 2003, pp. 36-37.

⁵⁴⁶ Paulin HOUNTONDJI, cité par Yann LEBEAU et al., *op. cit.*, p. 40.

⁵⁴⁷ Alice SINDZINGRE, *États et institutions d'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique*, dans Yann LEBEAU et al., *État et acteurs émergents en Afrique*, *op. cit.*, pp. 271-293, p. 279.

⁵⁴⁸ Joseph MAÏLA, « La médiation dans les crises et conflits contemporains », *op. cit.*, p. 43. A titre d'exemples, on a eu des interventions de la Francophonie dans plusieurs cas de crises notamment : la Côte d'Ivoire (avec le Groupe de travail mis en place par le Secrétaire Général de la Francophonie en fin 2002 en vue du suivi de la crise ; ou alors les deux missions exploratoires en matière électorales dépêchées par le même Secrétaire au lendemain des accords Linas-Marcoussis de janvier 2003), les Comores (la contribution à la conclusion de l'Accord de Moroni du 20 décembre 2003 et la mise sur pied d'un comité de suivi dudit accord par le Secrétaire général de la Francophonie), la RCA (avec notamment la mission d'information et de contact des 21- 23 avril 2003 dépêchée par le Secrétaire Général de la Francophonie), Haïti (avec le dépêchement d'un envoyé spécial, Monsieur Antonio Mascarenhas Monteiro, conduisant une Mission de haut niveau), le Burundi (avec l'envoyé spécial du Secrétaire Général de la Francophonie, Monsieur Pascal Couchepin, les 3-7 juin 2015 à la tête d'une Mission spéciale en prélude aux élections municipales et législatives du 29 juin 2015).

2. Dialogue préalable au sein de l'organisation internationale elle-même

Les organisations internationales constituent aussi aujourd'hui des cadres de discussion, non seulement des questions multilatérales, mais aussi des problématiques liées à la gouvernance nationale des États membres⁵⁴⁹. En cela, leurs agendas sont régulièrement saisis des situations de crises politiques de certains de leurs membres, et imposent la mobilisation de la légitimité qu'elles incarnent pour trouver des solutions à ces crises. De plus en plus, la communautarisation des questions liées à la paix et à la sécurité transforme les fonctionnaires des organisations internationales en de véritables spécialistes de la médiation⁵⁵⁰. Tout au plus, il se développe au sein des organisations elles-mêmes des logiques fonctionnelles privilégiant le dialogue interne sur des questions nationales⁵⁵¹. On rompt alors immédiatement avec l'idée des organisations internationales comme des éléments fixes et réifiés, pour constater que celles-ci sont dynamiques et nous invitent plutôt à les considérer comme les points d'ancrage d'« *une série de valeurs et de savoirs exprimés dans des discours portés par des réseaux d'individus* »⁵⁵².

A la vérité, l'idée est de dépersonnaliser la crise en articulant le débat au sein d'une instance multilatérale. Non seulement on parvient à élever l'échelle de la discussion, mais aussi on confond les éventuelles responsabilités personnelles dans une démarche teintée de neutralité et d'impartialité⁵⁵³. Dans le principe, l'organisation internationale doit pouvoir agir dans un esprit du « ni ni » (ni indifférence ni ingérence), mais, trouver des astuces efficaces pour conjurer la crise. Dans la plupart des cas, on procède à la constitution de panels ou de groupes de travail spécifiquement dédiés à une crise précise. Automatiquement, l'inscription de la crise concernée dans l'agenda

⁵⁴⁹ Jean-Pierre VETTOVAGLIA, « Introduction », dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁵⁰ Charles-Philippe DAVID, *La guerre et la paix*, Presses de sciences pô, Paris, 2006, p. 296. Il dit justement que les médiateurs « *s'impliquent substantiellement pour résoudre les problèmes de contenu et faire progresser le dialogue et les négociations* ».

⁵⁵¹ Parlant spécifiquement de la Francophonie et de l'Union Africaine qui constituent nos objets d'observation, nous sommes ici en train de réfuter la vision néoréaliste des organisations internationales, faisant de celles-ci de simples directoires interétatiques dans lesquels les plus forts entendent renforcer leur position au détriment des plus faibles. Nous pensons plutôt que ces organisations sont davantage compréhensibles à partir d'une sociologie constructiviste qui nous permet de comprendre que leurs membres sont de plus en plus animés par le sentiment d'appartenir à ces organisations sur le fondement d'un partage de valeurs (démocratie, droits de l'homme, État de droit, gouvernance) qui rendent interactives leurs actions. La synthèse théorique peut être obtenue auprès de Stephen M. WALT, « Why Alliances Endure or Collapse », *Survival*, vol. 39, n°1, printemps 1997, pp. 156-179. Il a spécifiquement analysé le cas de l'OTAN après avoir fait une étude globale sur les organisations internationales en général.

⁵⁵² Christophe WASINSKI, « *Produire de la capacité de gestion de crise internationale* », *Cultures & Conflits*, 75, Automne 2009, p. 17.

⁵⁵³ Gareth EVANS, « A strong and principled basis for response. Responsibility to protect , engaging civil society », 29 novembre, 2008, consulté sur le site internet [www.responsabilitytoprotect.org /index.ph8](http://www.responsabilitytoprotect.org/index.ph8), le 15 février 2015.

organisationnel contribue à apaiser les tensions et à reconforter les différents acteurs dans les chances qu'ils ont de faire entendre leurs voix. Les acteurs ont aussitôt l'impression que la solution est possible car l'idée qu'ils se font des organisations internationales est celle des appareils justement dédiés à régler les différends ; et donc à être efficaces même pour le cas qui les concernerait⁵⁵⁴. En général, la symbolique diplomatique est forte de savoir que les acteurs retiennent l'attention de très hautes autorités des cercles multilatéraux⁵⁵⁵. Chacun entend utiliser le capital symbolique que représente sa considération multilatérale pour influencer les règles de partage de pouvoir et d'élaboration des nouvelles règles institutionnelles. Pour les acteurs nationaux de la crise, le seul fait d'être invité par une organisation internationale est synonyme d'une capacité forte à influencer le jeu politique national, et à se construire un véritable espace politique. De son côté, l'instance multilatérale met en œuvre son pouvoir d'influence et sa légitimité pour anticiper l'avènement d'une conflictualité déclarée. L'exemple le plus remarquable est celui du Secrétaire général de la Francophonie⁵⁵⁶ dont la figure emblématique et symbolique est un atout indéniable qu'utilise l'OIF pour contenir les tentacules d'une crise donnée.

Si la plupart des organisations internationales se sont spécialisées en matière de dialogue politique préalable (OIF, UA notamment), il faut dire que cet aspect de la gouvernance mondiale est devenu une véritable « science » dont plusieurs autres acteurs internationaux se sont emparés. Dans ce sens, on peut relever le rôle des fondations et autres Instituts politiques (International Republican Institute ; IRI par exemple), les ONG nationales et internationales, les institutions multilatérales⁵⁵⁷.

En pratique, le dialogue politique peut mobiliser une interaction entre plusieurs organisations régionales, quand il est notamment avoué que les enjeux politiques dépassent le seul cadre d'un débat au sein d'une seule organisation. Une telle dispersion

⁵⁵⁴ Béatrice POULIGNY, *Ils nous avaient promis la paix: Opérations de l'ONU et populations locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

⁵⁵⁵ Dans ce cas, les acteurs de la crise font une surenchère politique car en agitant la menace de retourner aux armes, ils tentent de peser sur l'issue de la résolution du conflit. Dans le même temps, ils entendent occuper une certaine position de prestige au plan international en cristallisant les attentions de la communauté internationale.

⁵⁵⁶ Pour plus de détails concernant le Secrétaire général de la Francophonie et son rôle politique international, se référer au Chapitre 1^{er} de la deuxième partie de ce travail.

⁵⁵⁷ On peut prendre en exemple le dialogue constant entre L'Union Européenne et la CEDEAO, l'Union Européenne et la CEEAC, l'Union Européenne et la CEMAC, etc.

des centres d'intérêt d'une crise nationale rallonge certes le processus⁵⁵⁸, mais contribue à valider toutes les options pouvant enrichir le chemin de la paix. Toutefois, le risque est grand quant à l'efficacité de cette approche. D'une part, elle rend responsables des acteurs véritablement éloignés du terrain au détriment des acteurs directement concernés, et d'autre part elle expose la souveraineté de l'État à des atteintes pouvant naître de l'extension des pouvoirs de l'organisation intervenante. Dans l'un et l'autre cas, il nous semble que l'efficacité envisagée se retrouve diluée dans une précarité intrinsèque issue de l'absence de contrainte possible sur les acteurs directement impliqués dans la crise. Ceux-ci peuvent à tout moment suspendre leur participation aux débats et contribuer à envenimer la situation si les organisations intervenantes manifestent une certaine proximité avec l'un ou l'autre des camps en conflit. Raison pour laquelle il est constamment demandé aux acteurs de suivre scrupuleusement les exigences qu'impose le « cycle des quatre C »⁵⁵⁹.

En tout état de cause, certaines étapes nécessaires semblent constituer l'ossature régulière d'un dialogue politique, bien que leur stricte observation évolue suivant les crises et les acteurs⁵⁶⁰. Il s'agit de :

- L'étude des possibilités du dialogue (par l'identification de l'objet et des acteurs de la crise) : c'est à ce niveau qu'on évalue les « fenêtres d'opportunité » ;
- L'élaboration du processus du dialogue ;
- Le lancement du dialogue proprement dit ;
- Le déroulement et la clôture du dialogue : cette étape peut s'étaler sur plusieurs jours ou mois, en fonction de la radicalité des positions défendues par les acteurs. Très généralement, on solde la question par l'élaboration et l'adoption d'un accord et par la mise en œuvre effective du power sharing (partage du pouvoir).

Pour rester dans le seul cadre de l'Afrique francophone, la généralisation de cette pratique a donné lieu à plusieurs situations de partage de pouvoir, et a retardé ou empêché la déflagration de nombreuses situations. D'où l'hypothèse de l'Afrique comme

⁵⁵⁸ Se référer à Edward LUCK C., *UN Security Council. Practise and Promise*, Routledge, London and New-York, 2006, p. 129. Pour cet auteur, « une organisation internationale qui s'engage dans la gestion des conflits élargira successivement son agenda sans jamais le circonscrire à un périmètre de conflictualités précises, ni lui appliquer des méthodes toutes arrêtées définitivement par avance ».

⁵⁵⁹ Les quatre C : Communication, Concertation, Consensus et Compromis d'après l'IDEA, *infra*.

⁵⁶⁰ Pour l'analyse détaillée de ces étapes, voir *Dialogue entre partis politiques : Guide du facilitateur*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)/ Centre pour la paix et les droits humains d'Oslo, 2014, p. 48 et suivantes.

laboratoire (autant que l'Asie par ailleurs) de la *transitologie*, sciences des sociétés en transition selon Ngoma-Binda⁵⁶¹.

En fin de compte, il nous semble que le dialogue politique, qu'il soit direct ou indirect, n'a de sens que s'il réussit à doter les acteurs d'une nouvelle vision de l'État et du pouvoir, d'une autre culture politique et démocratique chargée de modestie et de consensus, de refus de la violence et du sens élevé de responsabilité de la part des acteurs. Si on peut déplorer le fait que le dialogue politique se déploie de nos jours dans des situations chargées de « *contraintes généralisées* »⁵⁶², il faut tout de même nourrir l'espoir de voir les acteurs divers l'inscrire dans l'ordre de la banalité et des automatismes démocratiques. Tel nous semble être le gage d'une dynamique de paix cultivée par un esprit de consensus et de compromis.

B. Les voies intermédiaires

En plus du dialogue politique, les organisations internationales ont systématisé une kyrielle de mécanismes intermédiaires pour anticiper l'avènement d'une crise ou prévenir son extension. Intégrant largement l'esprit de la charte des Nations Unies et des directives générales relatives à la résolution pacifique des différends, les mécanismes intermédiaires sont de véritables instruments de pacification et d'anticipation des crises. Si au départ on les entendait essentiellement dans une perspective interétatique⁵⁶³, les transformations survenues dans la mondialisation ont contraint les acteurs internationaux à étendre le champ d'application de ces mécanismes intermédiaires. Ceux-ci se sont révélés être de puissants outils dans la prévention et la résolution des crises politiques internes⁵⁶⁴. Leur intérêt dans une situation de crise interne est de pouvoir rétablir le dialogue, en décentrant le siège de l'autorité décisionnelle. En clair, la partie au pouvoir se retrouve obligée de concéder et de fragiliser sa posture au profit d'une instance indépendante ou d'une personnalité indépendante chargée du suivi et de la

⁵⁶¹ NGOMA-BINDA, *Démocratie et dialogue politique : Chances de succès de la transition congolaise comme base pour la gouvernance de demain*, Actes du Séminaire international sur la gestion de la transition en République démocratique du Congo, 26-28 avril 2004, p. 308.

⁵⁶² Les contraintes sont en général des contraintes politiques. Dans certains cas, on fait face à une contestation électorale, dans d'autres cas, il s'agit de l'interprétation des normes constitutionnelles relatives au mandat électif. Ailleurs et de façon marginale, les contestations se fondent sur des revendications indépendantistes et autonomistes à l'intérieur d'un même territoire. Dans tous ces cas, le dialogue est *a posteriori* et réactionnaire.

⁵⁶³ Voir les conventions de la Haye des 29 juillet 1899 et 18 octobre 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux.

⁵⁶⁴ Jean-Pierre VETTOVAGLIA, *op. cit.*, p. 1.

programmation des pourparlers⁵⁶⁵. A l'observation, les voies intermédiaires irriguent l'ensemble du schéma de la crise car elles ne prennent fin que lorsque la situation d'équilibre a été retrouvée, ou lorsque les différents groupes opposés expriment explicitement leur satisfaction quant aux retombées politiques du recours à ces voies. Ce qu'il faut dire *a priori* c'est que ces mécanismes sont davantage des « *outils d'apaisement des tensions que de réels modes de règlements de conflits* »⁵⁶⁶, au sens juridique des concepts⁵⁶⁷. Sans les parcourir dans leur entièreté, nous allons nous limiter à ceux qui sont les plus usités des organisations internationales dans des situations de crises internes. Notre exposé s'intéresse alors d'une part à la médiation et aux bons offices (1) et d'autre part à la facilitation et la conciliation (2).

1. Médiation et bons offices

De l'ensemble des dispositifs intermédiaires disponibles entre les mains des acteurs internationaux, la médiation et les bons offices semblent avoir politiquement monopolisé les attentions. La fréquence de leur usage et la performance de leurs méthodes ont rendu ces deux moyens tout à fait indispensables⁵⁶⁸.

La médiation tout d'abord. D'essence purement juridique, la médiation est assez ancienne⁵⁶⁹ et avait pour vocation de réguler la conflictualité interétatique. Sa codification internationale remonte aux deux conventions de la Haye de 1899 et 1907 sur le règlement pacifique des différends internationaux, et son appropriation africaine a été réalisée en

⁵⁶⁵ Jacob BERCOVITCH, « Mediation in International conflicts : An overview of Theory, A review of practice », cité par Charles-Philippe DAVID, *La Guerre et la Paix*, Paris, Presses de sciences pô, 2006, p. 369.

⁵⁶⁶ Joseph Maïla, « *La médiation dans les crises et conflits contemporains* », *op. cit.*, p. 56.

⁵⁶⁷ Cas de la CEDEAO en République de Guinée (2009) suite à la prise de pouvoir par la force de Moussa Dadis Camara et son Conseil National pour la Démocratie et le Changement (CNDD) à la suite du décès du Président en fonction Lansana Conté le 22 décembre 2008 ; exemple aussi de la Côte d'Ivoire en 2010-2011 où la CEDEAO et l'Union Africaine ont facilité la validation des élections présidentielles par la communauté internationale, alors même que les positions en leur sein étaient très dures, opposant le camp favorable au départ immédiat du Président Gbagbo (ce camp est mené par le Burkina Faso de Blaise Compaoré) et celui d'une solution de maintien du Président Gbagbo en place (ce camp a pour chef de file l'Afrique du Sud de Jacob Zuma).

⁵⁶⁸ Voir Ferhat HORCHANI (dir.), *Règlement pacifique des différends internationaux*, Centre de publication Universitaire/Bruylant, 2002, p. 88.

⁵⁶⁹ Avant sa codification juridique, la médiation existait bel et bien en tant que composante de tous « *les systèmes de conciliation* » (Traoré, 2010) existantes. Raison pour laquelle M. TRAORÉ soutient qu'elle remonte à l'Antiquité. voir M. TRAORÉ, « *L'importance des dynamiques endogènes : mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits* », dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA (coordination), *Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, *op. cit.*

1964 avec le Protocole du Caire⁵⁷⁰ ; bien que l'Acte constitutif⁵⁷¹ de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) y ait fait allusion sans réelle définition tout de même. La montée en puissance des contestations internes et les risques d'enlèvement et d'usure auxquels elles exposent les États ont milité en faveur d'une capitalisation de la médiation dans les crises internes ; question d'éviter la confusion totale que crée une action militaire extérieure dans le domaine de la souveraineté. En réalité, la typologie diversifiée d'acteurs impliqués dans des conflits internes ne favorise pas toujours une traçabilité dans leur identification, leurs moyens d'action et leur revendication. Dans cette circonstance, la médiation a le mérite d'établir un dialogue permettant de recueillir les attentes de l'ensemble des parties en conflit. Concrètement, si la médiation est « *un art complexe et difficile* », la communauté internationale y fait largement recours au point où ce mécanisme « *s'est largement, et heureusement, imposé dans le monde* »⁵⁷². Son utilité vient de ce que « *les parties adverses sollicitent l'assistance ou acceptent l'offre d'aide d'une partie extérieure au conflit, qui soit en mesure de changer leurs perceptions ou leurs comportements, sans devoir recourir à la force ou invoquer des règles de droit* »⁵⁷³.

Dans sa pratique, on peut constater qu'une certaine flexibilité caractérise ce mécanisme. L'on l'adapte en fait à chaque type de situation ; et elle utilise en grande partie la technique du dialogue et de la négociation. L'implication du médiateur est assez grande car il lui revient de trouver des astuces pour ne pas léser l'une des parties en conflit. Le jeu est en réalité une opération à somme, sinon nulle, du moins équilibrée car, toutes les parties prenantes doivent pouvoir retirer un bénéfice certain de leur engagement à une médiation⁵⁷⁴. Dans le cas des organisations internationales, on est en face de réelles médiations collectives, car celles-ci procèdent généralement de différents accords prévoyant des groupes de contact, de travail ou de suivi⁵⁷⁵. Pour cela, étant donné que

⁵⁷⁰ Protocole du Caire de 1964 créant une Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage. Il s'agit simplement de la codification et de l'institutionnalisation. Mais, dans la pratique sociopolitique ancienne, cet instrument existait bien avant. Cf note précédente. Voir aussi l'analyse de Pierre KIPRE, « De la guerre et de la paix en Afrique », *Afrique contemporaine*, 2003/3, n°207, p. 133-146.

⁵⁷¹ L'Acte constitutif de l'OUA du 25 mai 1963 a juste évoqué l'utilité de la médiation sans en définir clairement le contenu et les contours.

⁵⁷² Abdou DIOUF, *Préface*, dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA, *op. cit.*, p. XI.

⁵⁷³ Jacob Bercovitch, *op. cit.*

⁵⁷⁴ Jacques FAGET, « Les métamorphoses du travail de la paix. Etude des travaux sur la médiation dans les conflits politiques violents », *Revue Française de Science Politique*, avril 2008, p. 310. Cet auteur met en emphase les concessions réciproques qui caractérisent le jeu de la médiation et insiste sur la philosophie gagnant-gagnant qui traverse le processus de médiation.

⁵⁷⁵ C'est ce que relève Joseph Maïla lorsqu'il fait référence d'une part à l'Union Africaine qui a institué un Conseil de Paix et de Sécurité dont la compétence s'étend aussi à la médiation, et d'autre part à la Francophonie qui a mis en place, dans la Déclaration de Bamako (2000) un dispositif permanent

dans les crises internes, l'objet de l'intervention multilatérale est « *d'éduquer à la paix, prévenir la violence et rester vigilant pour ne pas retomber dans les errements* »⁵⁷⁶, la médiation agit tant au niveau pré-conflictuel que conflictuel et post-conflit. C'est en cela qu'elle se différencie nettement des bons offices.

Pour ce qui est des bons offices, leur codification a été faite dans les mêmes circonstances que la médiation⁵⁷⁷. Contrairement à celle-ci, les bons offices ne sont pas expressément cités par la Charte des Nations Unies. Mais, la doctrine et la pratique ont largement fait leur promotion en tant qu'instrument de résolution des conflits, même en interne⁵⁷⁸. La notion de bons offices est néanmoins devenue un « *mot passe partout* »⁵⁷⁹ en raison notamment de son extension aux conflits internes et de l'élargissement de son contenu. Par définition, les bons offices s'entendent de toute initiative diplomatique prise par une tierce partie faisant office de courtier impartial et de courroie de transmission entre les parties à un différend, en vue de faire passer le message d'une partie à l'autre, d'arranger un accord limité ou global⁵⁸⁰.

Toutefois, il existe une réelle proximité entre les bons offices et la médiation qui fait que, dans la pratique, leur distinction est régulièrement illusoire. En fait, une tierce partie qui réussit sa tâche au niveau des bons offices « *est toujours tentée de muer son action en une véritable médiation* »⁵⁸¹ ; question, à notre sens, de se rassurer de la productivité de l'énergie consentie à la solution de la crise. Cette proximité pratique les distingue fondamentalement des autres mécanismes intermédiaires de résolution des crises que sont la facilitation et la conciliation.

2. Facilitation et conciliation

La facilitation et la conciliation sont les deux autres mécanismes les plus exploités par les acteurs internationaux pour prévenir ou résoudre des situations conflictuelles. Si

d'évaluation et d'observation des pratiques de la démocratie, des droits de l'Homme dans la francosphère. Voir Joseph MAÏLA, *op. cit.*, p. 43.

⁵⁷⁶ Joseph MAÏLA, *idem*, p. 49.

⁵⁷⁷ Les conventions de la Haye des 29 juillet 1899 et 18 octobre 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux.

⁵⁷⁸ Komi TSAKADI, « Approche terminologique et typologie de la médiation et de la facilitation », dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA, *op. cit.*, pp. 11-38, p. 15.

⁵⁷⁹ *Idem*.

⁵⁸⁰ C'est la définition donnée par le *Rapport d'activités sur la prévention des conflits armés du 18 juillet 2006*, document A/60/891, p. 31.

⁵⁸¹ Guy AGNIEL, *Droit des relations internationales*, Paris, Hachette, 1997, p. 122.

leur point commun est la présence d'une tierce personne dans la résolution du conflit, ces deux mécanismes se distinguent nettement par leurs procédés.

Pour ce qui est de la facilitation, il faut de prime abord dire que celle-ci n'est pas retenue par la charte des Nations Unies comme mode de règlement des différends mentionnés à l'article 33. Il nous semble que son usage la range dans les « *autres moyens pacifiques* » dont parle la charte ; et en cela, la pratique internationale l'a largement répandue. Si le droit international général et le droit des organisations internationales ne semblent pas l'avoir nommément identifiée⁵⁸² dans leurs dispositifs normatifs, la facilitation est néanmoins mise en valeur par l'organisation Francophone. En fait, la Francophonie apparaît ici comme l'une des rares organisations internationales à avoir spécifiquement identifié la facilitation comme mode express de règlement des différends. Et même elle, aura attendu jusqu'en 2000 pour le faire ; car c'est avec la Déclaration de Bamako⁵⁸³, que cette notion prend place dans l'*instrumentum* politique de cette organisation. S'il convient d'office de saluer cette vision novatrice de la Francophonie, il faut tout de même lire dans ce choix une traduction de la légèreté stratégique de celle-ci. En réalité, il est arrivé que devant des situations de crise avérée, toute volonté de facilitation échoue en présence d'une radicalisation des positions de la part des belligérants au point de rendre aléatoire la portée d'une action de ce type. De plus, la facilitation est en elle-même insuffisante à prévenir la conflictualité car, dans son principe, elle se borne à rapprocher les parties sans réelle implication en termes de propositions. Concrètement, le facilitateur « *joue le rôle d'hôtelier, en accueillant les discussions et en fluidifiant la communication entre les parties pour les amener à mieux se comprendre et à envisager une action commune* »⁵⁸⁴. C'est dire que, dans une situation de crise interne, la facilitation s'entend davantage d'un ensemble de fonctions dynamiques exécutées en vue d'aider les acteurs de la crise à se rapprocher et à concilier leurs divergences. Dans la pratique, le facilitateur est chargé de la planification des rencontres, de la création des conditions d'une responsabilisation positive des belligérants, de l'entretien d'un environnement coopératif et participatif, ainsi que de la favorisation d'un cheminement vers le consensus. Par là, la facilitation exige à la fois de

⁵⁸² Nous n'avons pas pu retrouver des textes juridiques internationaux qui prévoient explicitement ce mécanisme dans leurs dispositifs normatifs.

⁵⁸³ Voir article 5. 2 de la Déclaration de Bamako 2000.

⁵⁸⁴ Thomas GREMINGER, « Médiation et facilitation dans les processus de paix actuels : l'importance vitale de l'engagement, de la coordination et du contexte », Texte présenté lors de la Retraite sur la Médiation Internationale de la Francophonie, Genève, 15-17 février 2007, p. 2.

la diplomatie, de la patience et de la tolérance. Bien évidemment, son champ d'action est beaucoup plus réduit que celui de la conciliation.

La conciliation est expressément reprise par la Charte des Nations Unies (article 33), malgré que son institutionnalisation est plus ancienne et remonte aux traités Bryan de 1913. Longtemps appliquée aux seules relations interétatiques, la conciliation a pris de l'importance dans les relations internes aux États. Bien que dénuée de toute force contraignante, comme par ailleurs la médiation et les bons offices, la conciliation a l'avantage de la flexibilité et de la liberté laissée aux parties de choisir une tierce autre, à titre ponctuel ou permanent. Elle s'apparente à une véritable éducation à la paix pour les parties en conflit et repositionne leur consentement au cœur de la solution. A ce titre, la conciliation apparaît comme une réelle réinvention de la démocratie dans les pays où elle est utilisée. Elle opère comme un véritable commerce politique entre les acteurs d'un même État, et favorise la canalisation des énergies vers des concessions transitoires à une réelle conclusion de la paix. Si les organisations internationales y ont recours dans les situations de crises internes, c'est certainement pour contribuer à rationaliser la violence physique en la transformant en une violence maîtrisée ; pouvant remettre l'État sur le chemin de la légalité et de la normativité sociale.

Dans le rapport avec la souveraineté, les acteurs semblent mieux vivre le recours à la conciliation. Celle-ci évite ce qu'Alice Sindzingre appelle « *l'érosion de la crédibilité interne des États* »⁵⁸⁵ ; laquelle est généralement le prétexte à une immixtion extérieure, vécue comme de l'ingérence.

Grosso modo, l'analyse des préalables politiques et diplomatiques permet de situer la gestion des crises dans un registre essentiellement politique, privilégiant la mobilisation des esprits, des sentiments et du consensus que le seul établissement des responsabilités individuelles. En cela, ces préalables demeurent fondamentaux et révèlent au moins deux choses à notre sens : la première, liée aux organisations internationales, est de faire émerger celles-ci comme les lieux concentriques de débats sur les questions propres à leurs États membres⁵⁸⁶ ; la seconde, adossée sur les États eux-mêmes, est de donner

⁵⁸⁵ Alice SINZINGRE, *op. cit.* Nous avons déjà relevé cette même formule, de cette même auteure, en parlant du dialogue politique en interne dans ce même chapitre.

⁵⁸⁶ Cette idée est largement celle des néoréalistes, qui tentent de réduire les organisations internationales à de simples instruments des États. Voir Joseph GRIECO, « Anarchy and Limits of Cooperation : A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism », *International Organization*, vol.42, n°3, été 1988, pp. 485-508.

« l'illusion » à ces derniers de contrôler les trajectoires symboliques de leur autorité souveraine. Entre ces deux considérations, c'est le sort propre de l'État qui est contrebalancé entre une prétention souveraine nationale très affaiblie par la crise, et une logique multilatérale de surveillance et de veille permanente sur les options de gouvernance opératoires. En tout état de cause, ces préalables peuvent ou non influencer l'autorisation du Conseil de sécurité, qui reste aussi fondamentale dans l'engagement d'une action militaire (multilatérale) dans des crises politiques internes.

Paragraphe 2 : La sollicitation d'une autorisation préalable des Nations Unies

En dehors des mécanismes intermédiaires préalables à l'acte d'intervention, la décision d'intervenir dans le domaine de la souveraineté doit être consécutive à une autorisation du Conseil de sécurité. En effet, il faut se souvenir que la paix et la sécurité internationale sont une responsabilité exclusive des Nations Unies (chapitre VII de la charte), qui peuvent tout simplement céder cette compétence à une autre organisation internationale ou un groupe d'États. Malgré l'affirmation par certaines organisations régionales de leur compétence directe sur les domaines sécuritaires concernant leurs États membres⁵⁸⁷, il faut dire que tout acte d'intervention, même entreprise par une organisation autre que les Nations Unies, doit, en principe, faire l'objet d'une résolution du Conseil de sécurité⁵⁸⁸. Cette exigence est non seulement une condition de légalité internationale, mais aussi et surtout une condition de légitimité politique⁵⁸⁹. C'est que, la communauté internationale a assis en ce Conseil de sécurité l'espoir d'une action rapide en cas de situation d'urgence⁵⁹⁰, au lieu de laisser la décision à une organisation dont le nombre élevé de membres alourdirait le processus d'intervention⁵⁹¹. La « *composition*

⁵⁸⁷ Cas précis de l'Union Africaine dont l'article 4h de l'Acte Constitutif prévoit un droit d l'Union d'intervenir directement dans un de ses États membres dans des cas précis.

⁵⁸⁸ Olivier CORTEN, *Le Droit contre la Guerre*, deuxième édition, Paris, A. Pedone, 2014, p. 515 et suivantes.

⁵⁸⁹ On peut tout de même reconnaître que ce formalisme juridique et éthique est parfois ignoré par des grandes puissances qui, à titre individuel, ont quelquefois engagé une opération dans un autre pays sans au préalable obtenir l'accord du Conseil de sécurité. Le cas le plus emblématique de ces dernières années reste l'intervention des États-Unis en Irak en 2003, au nom de la démocratie, des droits de l'homme et du démantèlement des armes de destruction massive prétendument détenues par le régime irakien de Saddam Hussein.

⁵⁹⁰ Il nous semble que c'est l'un des avantages du caractère restrictif du Conseil de sécurité, au-delà des reproches de légitimité et de représentativité qui peuvent lui être faits. Lire entre autres Guillaume DEVIN et Delphine PLACIDI-FROT, « Les évolutions de l'ONU : Concurrences et intégration », *Critique Internationale*, 2011, 4, n° 53, pp. 21-41.

⁵⁹¹ Lire Thomas DIEHN, « Vers une réforme du Conseil de sécurité : de quelques aspects en vue d'augmenter sa légitimité », Genève, *jugenbildung, Gesellschaft und Wissenschaft e. v.*, 2001.

restreinte du Conseil de sécurité a été conçue en vue de lui permettre une action rapide et non en vue de se pencher sur des questions de fond »⁵⁹². De ce fait, soumettre la décision de l'intervention au Conseil de sécurité de l'ONU règle le problème de la neutralité des organisations intervenantes⁵⁹³ dans la mesure où elle garantit le contrôle et les procédures onusiennes. Toutefois, le développement de la conflictualité interne a mis à nu les lenteurs de la procédure onusienne, emballée dans un registre de lutte d'intérêts entre les membres permanents. Ainsi, de plus en plus, on a relevé à côté de l'autorisation expresse (A) du Conseil de sécurité, une affirmation croissante de l'autonomie de certaines organisations ou simplement un retour à la constitution des alliances d'États qui décident d'une intervention avant même que le Conseil de sécurité ait favorablement marqué son adhésion. C'est ce que nous appelons dans cette étude l'autorisation tacite (B), puisque celle-ci finit toujours par obtenir la bénédiction de l'ONU.

A. L'autorisation explicite du Conseil de sécurité

Nous entendons par autorisation explicite celle qui est obtenue objectivement après une procédure de vote au Conseil de sécurité. L'intérêt de cette autorisation est qu'elle clarifie l'objectif de l'intervention et définit de manière rigoureuse la portée de la compétence de l'organisation intervenante. Elle permet aussi de contenir l'acte d'intervention dans la légalité internationale en évitant par exemple qu'une organisation ne puisse inscrire son intervention dans une perspective d'enfreindre les principes des relations internationales⁵⁹⁴. A la vérité, l'autorisation expresse n'est exigée que lorsqu'il s'agit d'une action militaire généralement connue sous le nom d'Opérations de Maintien de la Paix (OMP)⁵⁹⁵. Dans l'hypothèse où une organisation internationale entend inscrire son intervention dans une simple démarche civile, la pratique révèle qu'elle peut y aller directement sans forcément requérir l'autorisation du Conseil de sécurité⁵⁹⁶.

⁵⁹² Catherine DENIS, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : portée et limites*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 220.

⁵⁹³ Pour Olivier CORTEN, *op. cit.*, l'intervention est faite suivant une neutralité politique claire, « *bien que souvent largement fictive* », p. 491.

⁵⁹⁴ Christine GRAY, *International Law and the use of force*, 3^e édition, OUP, Oxford, 2008, p. 328.

⁵⁹⁵ Théodore CHRISTAKIS et Karine BANNELIER, « *Volenti non fit injuria ? Les effets du consentement à l'intervention militaire* », *op. cit.*, p. 129.

⁵⁹⁶ En fait, l'objet même de l'appartenance d'un État à une organisation internationale est de mutualiser avec les autres les efforts dans une logique coopérative et partenariale ; bien que les raisons d'une appartenance à l'organisation évoluent suivant des intérêts nationaux, les capacités opérationnelles de puissance et les enjeux stratégiques pour chaque État membre. C'est donc naturellement que la gestion civile des crises trouve un écho favorable au sein des organisations internationales sans forcer une

L'autorisation explicite se situe alors à la lisière de la distinction entre les aspects militaire et civile de la gestion des crises politiques. Cette tranche de notre travail est dès lors essentiellement réservée à la gestion militaire des crises internes, au regard de sa délicatesse pratique et des risques qu'elle fait peser sur la paix internationale.

En général, l'autorisation explicite est donnée principalement par le Conseil de sécurité (1), même si une certaine pratique a exceptionnellement consacré la compétence opportune de l'Assemblée Générale en cette matière (2).

1. Cas d'une résolution directe du Conseil de sécurité

Le Conseil de sécurité est l'organe principal chargé de la paix et de la sécurité internationale. D'après la charte de l'ONU, c'est au Conseil de sécurité qu'il revient toute la compétence de valider une situation de crise et de trouver les mécanismes nécessaires à la solution⁵⁹⁷. Si dans l'hypothèse où l'usage de la force est exclu il n'y a pas nécessairement urgence de recourir à l'autorisation du Conseil de la part d'une organisation intervenante, aucun acteur des relations internationales ne saurait (légitimement) envisager une action militaire dans un État sans l'aval du Conseil de sécurité. A notre sens, le recours au Conseil de sécurité n'est pas seulement une exigence de légalité internationale. En même temps qu'il construit une légitimité, il garantit également une protection pour la souveraineté et l'indépendance politique de l'État-hôte. Raison pour laquelle Thierry De Montbrial⁵⁹⁸ trouve le recours au Conseil de sécurité « *juste* » dans la perspective d'une intervention multilatérale militaire.

L'autorisation par voie de résolution du Conseil de sécurité est obtenue à partir d'une procédure de vote au sein de ce Conseil. L'unanimité étant requise de la part des membres permanents⁵⁹⁹, une majorité de neuf voix sur les quinze constitutives du Conseil vaut engagement pour une intervention. En réalité, la résolution du Conseil en faveur d'une action dans un territoire souverain est une exception formelle à la règle du non recours à la force, puisque celle-ci a toujours pour effet d'en autoriser un. Dans ce sens,

procédure particulière auprès des Nations Unies. Il en est autrement avec l'hypothèse d'une gestion militaire des crises. Voir pour plus de détails Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, *Les Organisations Internationales*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 8.

⁵⁹⁷ Alexandre SICILIANOS, « L'autorisation par le conseil de sécurité de recourir à la force : Une tentative d'évaluation », *R.G.D.I.P.*, 2002.

⁵⁹⁸ Thierry DE MONTBRIAL, « Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie », *Politique Étrangère*, n°3 - 1998 -63e année, pp. 549-566.

⁵⁹⁹ Les cinq membres permanents sont : la Chine, la France, les États-Unis, l'Angleterre et la Russie.

certain auteurs soulèvent l'ambiguïté à ce niveau et pensent que la crise politique interne, même si elle est représentative d'une menace contre la sécurité, constitue en principe « *une neutralité juridique* »⁶⁰⁰ car ses effets pervers (guerre civile et insurrection) ne sont pas régis par le droit international.

Le rôle du Conseil de sécurité est alors visiblement de barrer la voie à toute tentative d'abus dans les relations internationales. En plaçant son action sous l'emprise du chapitre VII de la charte, la résolution prise doit être assez précise sur la durée et les pouvoirs de l'intervenant. En général, les résolutions du Conseil de sécurité portent sur plusieurs types d'opération. Elles peuvent être essentiellement limitées à une simple force d'interposition ou de police internationale, ou alors se focaliser sur la constitution d'une réelle force agissant dans le cadre d'une OMP⁶⁰¹. Dans tous les cas de figure, il est prévu, en plus de l'intervention, des mesures coercitives concourant à la pacification de la situation dans le pays.

Il faut dire que les transformations survenues sur la scène mondiale ont étendu le champ de considération du Conseil de sécurité. On peut alors constater que de nombreuses résolutions du Conseil portent sur les actes de terrorisme⁶⁰², sur les aspects d'application de la démocratie⁶⁰³ ou même sur des cas d'épidémie/pandémie grave⁶⁰⁴. Si le Conseil s'évertue à justifier le caractère menaçant de ces nouveaux aspects pour la sécurité internationale, on peut s'interroger sur sa capacité à disposer de moyens adaptés pour lutter contre ces nouvelles formes de menaces ; surtout que sa saisine sur ces questions occasionne régulièrement le retrait ou l'hésitation des autres instances normalement compétentes au premier chef pour ces questions⁶⁰⁵.

⁶⁰⁰ Olivier CORTEN, *Le discours international. Pour un positivisme critique* (Présentation d'Emmanuel Jouannet), Paris, éd. Pedone, 2009, p. 84. Pour cet auteur, sur le plan du droit international, « *l'insurrection n'est ni permise ni interdite* ».

⁶⁰¹ Olivier CORTEN, *Le Droit contre la Guerre*, *op. cit.*, p.575 et suivantes.

⁶⁰² Résolution 1368 (2001), Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, 12 septembre 2001. Pour les commentaires, voir : Mélanie ALBARET et al., *Les grandes résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris, Dalloz, 2012, p. 283.

⁶⁰³ Voir Résolution 1464 (2003) sur la situation en Côte d'Ivoire du 4 février 2003, dans Mélanie ALBARET, *op. cit.*, p. 330.

⁶⁰⁴ Voir la résolution 1308 (2000) du 17 juillet 2000 sur le VIH/Sida et les opérations de internationales de maintien de la paix ; Résolution 2177 (2014) du 18 septembre 2014, sur l'épidémie d'Ébola en Guinée, Liberia, en Sierra Leone ainsi qu'au Nigeria et au-delà.

⁶⁰⁵ On peut se souvenir de la brouille qui a marqué la communauté internationale en septembre 2014, lorsqu'une sorte de concurrence semblait s'afficher entre les officiels de l'OMC et ceux du Conseil de sécurité quant à la considération qu'il faut réserver à l'épidémie d'Ébola.

Seulement, la généralisation de la pratique des résolutions ne se fait pas sans reproche. Celle-ci pose problème quant à son opportunité et son objectivité. En effet, l'observation faite démontre que le travail du Conseil est à géométrie variable. Le Conseil semble être prisonnier de sa composition et de ses logiques de fonctionnement. Consacrant la permanence de cinq membres avec droit de veto, il est tout à fait normal que des blocages récurrents s'observent et éloignent le Conseil de sa prétention à maintenir la paix et la sécurité dans le monde⁶⁰⁶. Les intérêts stratégiques des États permanents au Conseil président en réalité à toute décision de choisir entre un avis favorable ou défavorable sur une résolution. De plus en plus, le Conseil semble avoir reconfiguré son fonctionnement sur le modèle d'une revanche sur la fin de la guerre froide ; la plupart de ses blocages étant consécutifs à des options idéologiques entre les États-Unis et la Russie dont l'antipathie régulière est le reflet de leurs stratégies respectives d'influencer le cours des relations internationales⁶⁰⁷. Très souvent, les États les plus puissants agitent la nécessité d'une intervention dans la seule finalité de protéger leurs intérêts stratégiques (ces intérêts peuvent être la sécurité de leurs ressortissants, leurs installations économiques dans le pays-hôte)⁶⁰⁸. De même, le maintien de la sécurité collective ne semble plus faire l'unanimité pour mériter une mobilisation univoque des États. La pratique du Conseil de sécurité semble avoir « segmenté » les théâtres d'intervention, en procédant à une répartition géographique des tâches entre les grandes puissances. Chacune de ces grandes puissances se sent dès lors concernée par une situation de crises se déroulant dans l'un des pays de son « giron de contrôle », et est dans l'obligation de mobiliser la faveur d'une résolution aux Nations Unies⁶⁰⁹. C'est dire

⁶⁰⁶ Jean-Marc CHATAIGNIER, « Réformer l'ONU : Mission impossible ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2008, 2, n°126, pp. 359-372.

⁶⁰⁷ Mélanie ALBARET et al., *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris, Dalloz, 2012, p.XXXIV. Cet auteur pense que « le veto continue de faire l'objet d'intenses débats car il est devenu l'emblème des dérives oligarchiques du système international en symbolisant l'inégalité des États au Conseil ».

⁶⁰⁸ François MITTERAND, Président français (1981-1995) affirme devant les dirigeants africains en 1990 que « chaque fois qu'une menace extérieure poindra qui pourrait attenter à votre indépendance, la France sera à vos côtés. [...] Dans ce cas, La France, en accord avec les dirigeants, veillera à protéger ses concitoyens, ses ressortissants ». Déclaration faite à l'occasion de la 6^e Conférence des Chefs d'États de France et d'Afrique, La Baule, 19-21 juin 1990.

⁶⁰⁹ Nous partons du constat que la communauté internationale n'est pas « très communautaire » dans l'ensemble des situations de crise qui traversent le monde. On entendra régulièrement, et par réflexe, les Africains francophones appeler directement la France sur le seul fondement du passé colonial ou d'un accord militaire ; de même pour les pays anglophones attendre la prise de position de l'Angleterre sur les mêmes fondements. Aux Moyen et Proche-Orient, les États-Unis semblent y voir un terrain qu'il leur revient de sécuriser en priorité sans forcément tenir compte des avis des autres acteurs mondiaux. A notre sens, l'espace-monde sécuritaire se retrouve véritablement « segmenté » malgré les efforts d'une universalisation des pratiques en cette matière.

combien les résolutions en faveur d'une crise sont constitutives d'un voile masquant la sécurisation des objectifs stratégiques de ces puissances.

Tout compte fait, même si les mécanismes d'instrumentalisation du Conseil de sécurité semblent régulièrement l'emporter sur l'impératif de la sécurité internationale, son rôle demeure symbolique en matière de paix et sécurité collectives. Ainsi, l'objet de ses résolutions n'est pas de soutenir une partie au conflit ou de favoriser la victoire d'un camp sur un autre⁶¹⁰. Il est davantage question de garantir la paix, la sécurité et de protéger la population. Cela suppose une réelle dose de neutralité, d'impartialité mais non de l'indifférence sur le terrain.

2. Autorisation après délibération préalable de l'Assemblée générale de l'ONU

En dehors de l'autorisation obtenue directement du Conseil de sécurité, une intervention multilatérale peut se faire après une action décisive de l'Assemblée générale des Nations Unies. Par principe, celle-ci, en tant qu'organe délibératif mondial, est le siège de la démocratie intégrale pour l'ensemble des États du monde. Son rôle en matière de sécurité est limité, mais intègre ses compétences générales nées de sa représentativité et de sa légitimité. Ce rôle est particulièrement important face à une situation de blocage du Conseil de sécurité, et en présence d'une urgente situation de crise politique ou de menace réelle contre la paix⁶¹¹. C'est dire que, en plus de sa compétence générale sur toutes les questions relevant de tous les autres organes de l'ONU, l'Assemblée Générale a exceptionnellement des possibilités de peser sur une action en intervention. Etant représentative de l'ensemble de la communauté internationale, elle est aussi le reflet de l'incarnation d'une communauté de destin de l'humanité et la garantie de l'indivision de certains biens publics mondiaux comme la paix et la sécurité internationales. Ainsi, l'exclusivité du pouvoir décisionnel reconnue au Conseil ne saurait humainement fonder un abus ou une démission dans la poursuite des objectifs onusiens en matière de paix. Si un tel cas venait à se présenter, il semble fondamental pour l'Assemblée Générale de traduire, en actes, la volonté de la majorité de ses membres et de défendre l'intérêt commun dont l'inaction du Conseil risque de mettre en péril l'opérationnalité. Alors, *« rien n'indique que l'Assemblée Générale puisse autoriser les États [et les organisations*

⁶¹⁰ Olivier CORTEN, *Le Droit contre la Guerre*, op. cit., pp. 472-473.

⁶¹¹ Olivier CORTEN, op. cit. p. 547.

internationales] à mener une action sur le territoire d'un autre État sans que cette action puisse, par ailleurs se fonder sur un titre juridique autonome »⁶¹².

Cette exceptionnalité est un palliatif contre les blocages éventuels du Conseil de sécurité ; vu la « *lourdeur de ses procédures* »⁶¹³ et les exigences de consensus imposées aux membres permanents. En cela, bien que n'ayant pas le pouvoir de prendre des résolutions, l'Assemblée Générale procède par des recommandations qui, non seulement donnent une certaine audience à la situation de crise querellée, mais constituent un lot de pression en direction du Conseil et une interpellation pour une action responsable. Ces pressions politiques sont en réalité des « *critères de sélection* »⁶¹⁴ des crises pouvant mobiliser le Conseil de sécurité par la suite. Par là, « *forte de sa fonction représentative de l'ensemble des membres de l'organisation, l'Assemblée Générale peut occuper une place de premier rang pour exercer une telle pression* »⁶¹⁵. En cela, elle peut valablement être considérée comme le point de convergence des préoccupations étatiques et la gardienne ultime des intérêts communs mondiaux exposés aux caprices de l'usage du veto ou du « veto collectif » au Conseil de sécurité.

Cette action de l'Assemblée Générale n'a pas pour finalité de dessaisir le Conseil de sécurité⁶¹⁶, ou de lui faire une concurrence substitutive. Mais, elle s'inscrit dans la logique d'éviter une abstention fautive face à une situation nécessitant une intervention. En fait, en mettant en rapport la répartition des compétences entre le Conseil et l'Assemblée Générale, on peut constater que les pouvoirs de blocage des membres du Conseil mettent la paix et sécurité collectives dans le piège d'une législation internationale potentiellement vicieuse. Et la politique de « *deux poids deux mesures* » dénoncée par Nathalie Thomé⁶¹⁷ a ici tout son sens, et traduit les choix opportunistes et calculés qui guident le travail du Conseil en matière d'intervention pour la paix et la sécurité⁶¹⁸. Alors, une éternelle contemplation de l'Assemblée Générale aboutira à

⁶¹² Yoram DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defence*, 5th edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 340.

⁶¹³ Marie-Claude SMOUTS, « Réflexions sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité », *AFDI*, volume 28, 1982, p. 601.

⁶¹⁴ Nathalie THOME, cf. *infra*, p. 71.

⁶¹⁵ Nathalie THOME, *Les pouvoirs du Conseil de Sécurité au regard de la pratique récente du chapitre VII de la Charte des Nations Unies* (avec la préface de Claude IMPERIALI), Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2005, p.72.

⁶¹⁶ Olivier CORTEN, *op. cit.*, p. 457.

⁶¹⁷ Nathalie THOME, *op. cit.*, p. 40.

⁶¹⁸ Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit International Public*, 3^e édition, Paris, Montchrestien, 1997, p. 630 et suivantes.

« gripper » potentiellement la dynamique d'intervention internationale et à favoriser le développement de la conflictualité globale. En cela, l'objectif des recommandations de l'Assemblée Générale en matière de paix internationale est de dépersonnaliser le débat sur l'intervention multilatérale et de reconstituer la communauté du bien que représente la paix internationale.

A la vérité, en matière d'autorisation d'une action multilatérale, la réaction collective face à la violation des valeurs communes devrait désormais être transférée du Conseil de sécurité ; agissant en vase clos, à l'Assemblée Générale, afin de ne pas avoir une rupture dans la défense de l'ordre public international⁶¹⁹. La paix et la sécurité internationales exigent une réelle continuité dans l'action ; laquelle se retrouve court-circuitée par des collusions stratégiques au sein du Conseil.

On peut dans cette veine rappeler la Résolution 377(V) de l'Assemblée Générale du 3 novembre 1950 justement baptisée « *Union pour la Paix* ». En vertu de cette résolution, elle décide que dans « *tous les cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter à sa responsabilité principale [...], l'Assemblée Générale examinera immédiatement la question afin de faire des recommandations appropriées sur les mesures à prendre, y compris [...] l'emploi de la force armée en cas de besoin* »⁶²⁰. Si cette résolution semble consacrer une sorte de concurrence entre les deux organes, on ne saurait rigoureusement conclure à une substitution de l'un par l'autre dans le domaine de la paix⁶²¹. Dans ce sens, le pouvoir de décision du Conseil de sécurité demeure intact, et l'Assemblée Générale se limite à des recommandations comme le prévoit la charte. De telles recommandations

⁶¹⁹ Cette idée est tirée de l'exploitation de la réflexion menée par Pierre-Marie DUPUY sur la responsabilité internationale des États face aux exigences des droits de l'Homme. Voir Pierre-Marie DUPUY (dir.), *Obligations multilatérales. Droit impératif et responsabilité internationale des États*, Paris, Pedone, 2003, p. 222. (Restitution des travaux du Colloque international de Florence du 7 au 8 décembre 2001).

⁶²⁰ Extrait de la Résolution 377 (V) du 03 novembre 1950 de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Consulté sur le site www.un.org/french/docs/AG le 19 février 2015. Cette Résolution est aussi connue sous le nom de Résolution Acheson, du nom du Secrétaire d'État américain Dean Acheson qui en était l'initiateur. Elle étend les compétences de l'Assemblée Générale des Nations Unies en matière de paix et de sécurité internationales en cas de blocage du Conseil de sécurité. Adoptée suite au conflit coréen, cette résolution a, dans la pratique, été appliquée dans plusieurs autres situations conflictuelles notamment : Crise du Canal de Suez (1956), crise du Liban (1958), crise du Congo (1960), invasion soviétique en Afghanistan (1980), affaire palestinienne (1980), etc.

⁶²¹ Patrick DAILLIER, Alain PELLET et Nguyen QUOC DINH, *Droit International Public*, 7^e édition, Paris, LGDJ, 2002, p. 1002.

peuvent alors être faites dans le sens de la légitime défense collective pour restaurer l'intégrité d'un État en crise⁶²² ou pacifier une situation conflictuelle précise.

B. L'autorisation tacite d'une intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté

Si la pratique des résolutions est devenue une chose « *banale* »⁶²³ dans l'action des Nations Unies en matière d'intervention multilatérale, plusieurs interventions sont effectuées sans reposer sur une telle base. C'est que d'une part, l'exigence d'une résolution onusienne est rigoureuse notamment dans l'hypothèse d'une action militaire, et l'est moins lorsqu'elle est essentiellement civile ; d'autre part, il est des situations où l'extension des compétences de certaines organisations régionales est favorable à une auto saisine directe sans référence obligatoire au Conseil de sécurité⁶²⁴. En outre, on peut relever des hypothèses effectives dans lesquelles les Nations Unies approuvent *ex post*⁶²⁵ une action multilatérale alors que celle-ci est déjà en cours⁶²⁶.

Toutes ces hypothèses se situent à la lisière du rapport entre l'urgence de la situation et la complexité procédurale à l'ONU. En général, si la législation internationale demeure réfractaire à l'approbation d'une intervention sans base légale explicite, la pratique régulière des organisations internationales illustre une lente perspective dans ce sens⁶²⁷. De là, quelque soit l'ampleur du débat sur la rétroactivité de l'autorisation d'intervenir, il est à noter que l'autorisation tacite est une réalité politique internationale. Elle est la traduction de ce qu'il convient d'appeler les « *autorisations présumées* »⁶²⁸, celles qui sont validées alors qu'elles sont déjà en cours. Dans certains cas, les organisations mettent en balance les causes et les conséquences d'une intervention pour établir un acte d'autorisation tacite. En tout état de cause, l'autorisation tacite peut intervenir suite à une auto-saisine de l'organisation intervenante (1) ou suite à un silence approbateur de l'ONU (2).

⁶²² Olivier CORTEN, *op. cit.*, p. 547.

⁶²³ Alexandre SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *op. cit.*, p. 6.

⁶²⁴ Cas de l'Union Africaine avec l'Art. 4 h de l'Acte constitutif de cette organisation.

⁶²⁵ Leonard C. MEEKER, « Defensive Quarantine and the Law », *American Journal of International Law*, 1963, p. 520. Cité par Olivier CORTEN, *op. cit.*, p. 579.

⁶²⁶ On peut citer entre autres : l'opération *Provide comfort* (avril 1991) en Irak pour libérer le Kurdistan irakien, l'opération *Force Allié* (1999) contre la Yougoslavie, l'Opération *Liberté Immuable* (2001) contre l'Afghanistan.

⁶²⁷ Les exemples cités dans la note précédente en sont le témoignage.

⁶²⁸ Leonard MEEKER, *op. cit.*

1. L'autorisation tacite suite à une auto-saisine de l'organisation internationale en cause

La multiplication des organisations internationales et leur « concurrence » dans le domaine de la paix ont contribué à l'éclatement de la centralité originelle du multilatéralisme politique⁶²⁹. S'abritant derrière la légitimité que traduit leur allégeance à l'ONU, les organisations internationales entendent s'émanciper même dans la perspective d'une intervention dans l'un de leurs États membres. Mais, il convient ici de relativiser cette marche vers l'autonomie de ces organisations⁶³⁰. Celle-ci est proportionnelle à la dimension souhaitée de leur intervention. Il reste tout de même que ces organisations ont développé une réelle capacité d'auto saisine en matière de paix et sécurité internationales (soit dans des un contexte de régionalisation des menaces sécuritaires –cas de l'Union Africaine- ou de risques de fragilisation des acquis démocratiques et humanitaires –cas de la Francophonie-).

Fondamentalement, sur le plan de la seule intervention à perspective civile, les organisations internationales ont suffisamment de compétences à faire valoir au point de pouvoir agir sans soumission particulière aux jeux du Conseil de sécurité⁶³¹. Elles le font sans risque de subir un « rappel à l'ordre » des Nations Unies car, l'aspect civil de la gestion des crises nécessite de la part de tous les acteurs internationaux le recours à tout type de moyens pour la prévention. Dans ce sens, le recours à des modalités essentiellement politiques et diplomatiques constitue pour ces organisations leurs marges d'existence réelle, le seul domaine où elles peuvent véritablement croire en l'effectivité de leur autonomie. Cette auto saisine est le reflet de la diversité des acteurs agissant en matière de gestion de crise, notamment dans leur aspect civil. Son utilité repose sur la proximité qui lie l'organisation internationale concernée à ses membres, tout comme elle se rapporte au principe de subsidiarité dans les relations internationales. Mais, elle ne saurait faire obstacle à la compétence des Nations Unies sur les mêmes questions. C'est de cette décentration des compétences en matière de gestion civile des crises que naît la

⁶²⁹ Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2014, p. 129.

⁶³⁰ Les principaux débats théoriques sur le degré d'autonomie des organisations internationales sont animés par les auteurs fonctionnalistes et néo-fonctionnalistes, les auteurs libéraux et néolibéraux, ainsi que par les réalistes et néoréalistes. Pour une synthèse théorique, se référer entre autres auteurs à Dario BATTISTELLA, *Théories des Relations Internationales*, 2^e édition, Paris, Presses de Science Pô, 2001.

⁶³¹ En dehors, bien entendu, des alliances militaires qui sont de véritables machines de guerre. Le cas de l'OTAN est emblématique dans ce sens.

complémentarité matérielle entre l'ONU et les autres organisations internationales. Dans ce sens, on pourrait dire des organisations, telles que la Francophonie, que leur existence politique n'a de réel sens que dans la mesure où leur rôle civil dans la gestion des crises est durablement entretenu. Dénuée de toute force militaire, elle connaît largement des situations de crises politiques au point qu'elle est devenue un acteur incontournable dans la conception des modalités de paix internationale. Elle agit dans ce sens avec pour engagement explicite de ne porter atteinte ni à l'indépendance politique de ses États, ni à leur souveraineté. Sur ce fondement, la Francophonie se retrouve condamnée à travailler « *en synergie et non plus en concurrence avec les autres institutions internationales pour apporter des solutions aux grands problèmes de notre temps* »⁶³².

Seulement, il convient de rappeler que l'auto saisine d'une organisation internationale aboutit régulièrement à la production d'un rapport circonstancié au Secrétaire Général de l'ONU⁶³³; question d'alerter par ce rapport la communauté internationale sur une situation politique devant mériter une attention beaucoup plus intense.

En revanche, lorsque la question relève de la dimension militaire, le problème de l'auto saisine des organisations intervenantes devient plus rigoureux. En effet, on est ici dans une situation réelle de recours à la force dans les relations internationales ; et donc d'une urgente mobilisation du Conseil de sécurité⁶³⁴. En principe, la possibilité pour les organisations internationales de s'engager dès lors directement sans obtenir un aval officiel du Conseil de sécurité reste formellement absente. Sauf que, dans la pratique, des situations nombreuses se sont déroulées au point de nous amener à croire à une autorisation tacite d'intervenir dans la vie interne à un État⁶³⁵. En cela, si le recours au Conseil de sécurité illustre bien le souci pour ces organisations internationales de rester dans la stricte légalité, l'urgence de la crise arrive souvent à faire contourner les blocages

⁶³² Edouard TSHISUNGU LUBAMBU, « Francophonie et Gouvernance politique », dans Isidore NDAYWEL E NZIEM et al. (dir.), *Francophonie et gouvernance mondiale : vues d'Afrique* (Colloque international de Kinshasa), édition Riveneuve, 2012, pp. 211-216, p. 214.

⁶³³ Cas du Rapport de la Commission d'enquête Internationale sur les allégations de violations des droits de l'Homme en Côte d'Ivoire du 25 mai 2004 (PRST/2004/17).

⁶³⁴ Toutefois, le conflit du Kosovo (1999) a révélé les lacunes de la centralité du Conseil de sécurité ; ce dernier ayant été mis au défi de la puissance militaire de l'OTAN qui a agi sans son accord.

⁶³⁵ Gary WILSON, « The legal military and Political Consequences of the 'Coalition of the Willing' Approach to UN military Enforcement Action », *J.C.S.L.*, 2007, p. 304. L'auteur met en cause particulièrement le langage assez flou du Conseil de sécurité ; lequel laisse transparaître une autorisation implicite par un recours à des termes vagues et imprécis (par exemple lorsqu'il dit : « *Les États doivent user de tous les moyens nécessaires ...* »).

procéduraux du Conseil de sécurité pour engager une intervention armée dans un État. Cette mise « hors la loi » volontairement faite par les organisations internationales renouvelle le lien entre la légalité et la légitimité. En cela, pendant que le Conseil de sécurité se retrouve emballé dans des batailles liées à l'opportunité d'une « légalisation de l'intervention », les organisations internationales (régionales notamment) se retrouvent, elles, face à l'impératif de survie de leurs membres pris en otage par une situation de crise politique⁶³⁶. Elles se sentent alors contraintes de mobiliser des contre-mesures utiles à la stabilisation de la situation, sur la seule base de leur droit interne et de la réalité sur le terrain. En clair, l'autorisation implicite n'est pas constitutive d'une généralité pratique dans le fonctionnement des organisations internationales. Elle est un pis-aller exceptionnel permettant doublement de limiter le développement d'une crise ; suite à l'inaction du Conseil de sécurité, et d'assurer la survie des organisations internationales dont le sens et la consistance seraient à questionner en cas d'abstention⁶³⁷. C'est dans ce sens que nous pouvons d'ailleurs comprendre la « tentative » africaine de s'affranchir de la tutelle onusienne en affirmant le droit de l'Union Africaine d'intervenir directement dans un État en crise⁶³⁸. Bien que la mise en pratique d'une telle prétention se retrouve enfermée dans le respect de la légalité internationale, on peut théoriquement croire qu'il s'agit d'une réelle avancée régionale dans le sens de la limitation des effets négatifs d'un veto onusien sur des situations de crises politiques en Afrique.

Par ailleurs, la question de l'autorisation tacite d'une intervention multilatérale se pose différemment avec des organisations dont la capacité militaire et opérationnelle peut facilement se libérer d'une résolution du Conseil de sécurité. C'est le cas notamment de l'OTAN, dont certaines interventions se sont déroulées sans égard pour la légalité

⁶³⁶ C'est dans cette situation que s'est retrouvée l'Union Africaine en 2011 dans le conflit libyen. Alors que les membres du Conseil de sécurité allongeaient durablement les procédures de vote aux Nations Unies, l'UA était paralysée dans son fonctionnement car étant suspendue à l'orientation qu'allait prendre les membres permanents du Conseil de sécurité.

⁶³⁷ Lire dans ce sens l'analyse de François Bourguignon, « *Le pouvoir des organisations internationales sur le développement : Illusion ou réalité ?* », *Tracés*, hors-série 2011, pp. 247-267. Cette analyse porte essentiellement sur une étude des apports de la banque mondiale sur le développement, notamment sur la base de l'aide au développement.

⁶³⁸ Corinne A. PACKER et Donald RUKARE, « The new African Union and its constitutive Act », *A.J.I.L.*, 2002, pp. 372-373. Ce qu'on peut ajouter à cette affirmation de la compétence directe de l'Union Africaine en cas de crise dans un de ses États membres est qu'elle relève d'une audace toute curieuse ; en ce qui concerne l'essence même de cette organisation. En effet, celle-ci est née sur le fondement de la défense de la souveraineté de des États. Alors, que reste-t-il théoriquement de cette souveraineté dans l'hypothèse d'une généralisation de ce droit d'ingérence africaine dans la pratique ? En clair, si l'Union ne peut plus totalement protéger la souveraineté de ses membres, quelle serait réellement sa raison d'être aujourd'hui ? La réponse se trouve certainement dans le souci d'adaptation qu'imposent les évolutions enregistrées sur le plan international.

internationale, mais sur le fondement d'une conviction de l' « autorisation implicite ». Le cas de son intervention au Kosovo en 1999 en est une illustration parfaite. Très souvent, de telles interventions consistent en une mobilisation de moyens pour justifier des actions coercitives à l'encontre d'un État alors que les conditions d'une légitime défense ne sont pas réunies.

2. L'autorisation tacite suite à un silence approbateur de l'ONU

L'analyse défendue dans ce paragraphe peut surprendre plus d'un. Mais, elle s'appuie sur une pratique réelle des organisations internationales qui, sans être une récurrence, s'inscrit néanmoins dans la logique d'une tradition politique internationale en construction. En effet, si des auteurs comme Olivier Corten et François Dubuisson ont considéré que l'autorisation à titre d'approbation postérieure à une intervention constitue « *une stupidité* »⁶³⁹, il nous semble utile de fonder une telle autorisation sur une pratique tirée de l'activité des Nations Unies vis-à-vis de certaines organisations internationales. En réalité, l'autorisation issue d'un silence approbateur de l'ONU est déductible dans deux cas de figure principalement : d'une part, il s'agit des interventions menées hors ONU et qui ne sont pas condamnées par celle-ci ; et d'autre part, des interventions réellement non autorisées mais dont les effets sont validés par les Nations Unies.

Dans le premier cas, une organisation internationale engage une intervention sans suivre la procédure onusienne et sans la fonder sur une résolution. Mais, les enjeux tant politiques qu'humanitaires sont tellement importants que le Conseil de sécurité ne daigne pas manifester son désaccord face à une telle intervention. Tout se passe en réalité avec une sorte de complicité onusienne dans le seul souci de préserver les acquis d'une situation politique face à laquelle une condamnation de l'intervention s'avère plus dangereuse pour la paix que l'illégalité dans laquelle l'intervention s'est inscrite⁶⁴⁰. L'organisation intervenante fait simplement le départ entre la légitimité⁶⁴¹ d'une action et la recherche d'une légalité dont on sait souvent être tributaire des jeux stratégiques au

⁶³⁹ Olivier CORTEN et François DUBUISSON, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une « autorisation implicite » du Conseil de sécurité », *R.G.D.I.P.*, 4, 2000, p. 909.

⁶⁴⁰ On peut relever le cas de l'intervention de la CEDEAO, qui a déployé des observateurs militaires le 24 août 1990 au Liberia (4000 hommes) pour superviser le cessez-le-feu devant mettre fin à la guerre civile. Or, cette action n'a pas été précédée d'une résolution du Conseil de sécurité qui semble l'avoir acceptée longtemps après l'opération, dans des résolutions adoptées deux ans plus tard « *en saluant les efforts de la CEDEAO visant à rétablir la paix, la sécurité et la stabilité au Liberia* » (Résolutions 856 du 9 août 1993, 866 du 21 septembre 1993, 950 du 21 octobre 1994 notamment).

⁶⁴¹ A ce niveau, la légitimité prend la dimension essentiellement humanitaire.

Conseil de sécurité. Dans ce cas, sans nous lancer dans une démarche juridique qui aurait le mérite de soulever à la fois la question de la légalité et de l'*opinio juris*⁶⁴², nous pouvons simplement constater l'effectivité de ces interventions et le consensus international qui finit par se constituer autour d'elles. En général, la responsabilité qui échoit au Conseil de sécurité ne saurait se limiter à la seule autorisation d'une intervention. Elle devrait aussi s'élargir dans la condamnation de toutes celles qui seraient entreprises sans son aval ; et à défaut de les empêcher, son action devrait consister à les condamner tout au moins. L'on peut dès lors interpréter cette absence de condamnation comme une véritable autorisation. Qui ne condamne pas autorise, serait-on tenté de dire en la matière.

Dans le second cas, on est réellement en présence d'une approbation *ex-post facto*. Ayant brillé par son inaction au départ, le Conseil de sécurité arrive à approuver les effets de l'intervention d'une organisation internationale. Cette reconnaissance semble politiquement évacuer le débat sur la légitimité en capitalisant la plus-value d'une intervention multilatérale. Il y a comme une sorte de renversement des choses car, à ce niveau, les effets de l'intervention semblent constituer la base juridique a posteriori de l'opération⁶⁴³.

Si on ne saurait nier le caractère blâmable de telles interventions multilatérales par le risque de fragilisation du système international auquel elles nous exposent, on peut tout de même noter que cette pratique semble s'inscrire dans la logique d'une adaptation du multilatéralisme politique aux nouvelles configurations sécuritaires⁶⁴⁴. A la vérité, nous vivons un contexte nouveau, marqué par certains types de conflits dont la lisibilité et la traçabilité restent difficiles à dessiner pour pouvoir formellement mobiliser chaque fois la légalité internationale⁶⁴⁵. Par principe de subsidiarité, les organisations internationales régionales ou sectorielles peuvent être amenées à agir dans l'urgence et faire valoir le bien-fondé de leur intervention après que celle-ci se soit terminée. Une résolution

⁶⁴² Gérard CAHIN, « Le rôle des organes politiques des Nations Unies », dans Enzo CANIZZARO, Paolo PALCHETTI (dir.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, Leiden, Nijhoff, 2005, p. 147-177.

⁶⁴³ Il en a été ainsi précisément dans le cas de la Côte d'Ivoire, où le Conseil de sécurité a justifié l'intervention sur la base de ses effets. Voir les Résolutions 1980 (2011) du 28 avril 2011, 1981 (2011) du 13 mai 2011, 1992 (2011) du 29 juin 2011, 2000 (2011) du 29 juillet 2011.

⁶⁴⁴ Voir Stéphane DOUMBE-BILLE (dir.), *La régionalisation du Droit international, op. cit.*

⁶⁴⁵ Voir Thierry TARDY (2009), *op. cit.*, p. 383. ; Dominique BANGOURA, *L'Union Africaine et les acteurs sociaux dans la gestion des crises et des conflits armés*, Lavoisier, 2006 ; William ZARTMAN, *Collapsed States. The desintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

onusienne saluant l'apport positif de cette intervention signifierait alors validation a posteriori⁶⁴⁶. D'ailleurs, parlant spécifiquement de l'Union Africaine, même si elle reste attachée à l'idée d'autorisation préalable, elle ouvre une brèche importante pour une reconnaissance postérieure à l'intervention. En effet, dans la Position Commune Africaine adoptée en 2005 sous le nom de Consensus d'Elzuwini, l'Union Africaine soutient que « dans certains cas, l'autorisation [peut] se faire après coup dans des circonstances nécessitant une action d'urgence »⁶⁴⁷.

Dans certains autres cas, des auteurs, n'hésitent pas à ranger cette hypothèse dans le cadre de la moralité politique, en soulevant l'idée du *jus post bellum* pour traduire le rangement d'une telle intervention dans l'ordre de la théorie de la guerre juste⁶⁴⁸. Le tout semble être de tirer profit des transformations sociopolitiques obtenues après une telle intervention. De là, on reconnaît aisément que pareille intervention, bien que non autorisée au départ, aura favorisé la construction d'une société démocratique « nouvelle », fondée sur le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et de la bonne gouvernance institutionnelle⁶⁴⁹. Ainsi, les retombées de l'intervention finissent par obtenir une reconnaissance des Nations Unies qui ; soit le font par une résolution de consolidation⁶⁵⁰, soit par des mesures d'accompagnement devant prendre le relais de l'organisation internationale en cause. Reste alors le problème de la délimitation stricte de l'acte d'intervention.

⁶⁴⁶ On peut ici prendre en témoignage l'attitude la France concernant le conflit irakien en 2003. En effet, après avoir fermement manifesté son opposition et brandi même son veto contre l'initiative guerrière américano-britannique contre l'Irak, la France votera plus tard la résolution 1483 du 22 mai 2003 autorisant la constitution d'un gouvernement de transition en Irak, et consolidant les effets de l'intervention américano-britannique.

⁶⁴⁷ Extrait de la position Commune africaine, dite Consensus d'Elzuwini, Mars 2005. Doc Ext/Ex. CL/2 (VII), p.7.

⁶⁴⁸ Christian NADEAU, « Quelle justice après la guerre ? Éléments pour une justice transitionnelle ». Article consulté sur internet à l'adresse www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20090323 ; le 20 février 2014. Voir aussi sur la même question : David HAZAN, *Juger la guerre, juger l'histoire. Du bon usage des commissions Vérité et de la Justice internationale*, Paris, PUF, 2007 ; Guy MVELLE, « Théorie de la guerre juste et interventions militaires : vers un devoir d'ingérence en Afrique ? », *Diplomatie*, hors-série, n°12, Juin 2010.

⁶⁴⁹ C'est l'idée soutenue par Guy Mvelle, *op. cit.*, lorsqu'il analyse le coup d'État au Niger contre le Président Mamadou Tandja en février 2010. Il constate que ce coup d'État, bien qu'anticonstitutionnel, n'aura pas donné lieu à une déstabilisation profonde des institutions, tout comme il n'y a eu aucune perte en vies humaines. Tout au contraire, les auteurs de ce coup de force ont géré une transition politique qui a conduit à une élection démocratique et une société où les problématiques des droits de l'Homme ont à nouveau droit de cité.

⁶⁵⁰ D'où l'intérêt de s'interroger sur l'éventualité d'une résolution prise avec effets rétroactifs. Voir Olivier Corten, *op. cit.*

Section 2 : La délimitation stricte de l'intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté

Une fois prise la décision pour une intervention multilatérale, l'organisation internationale mandatée (ou autoproclamée) s'engage avec à l'esprit certains « réflexes » de la moralité internationale. Le premier de ces réflexes se situe dans la nécessaire sauvegarde de la souveraineté de l'État-hôte. Le deuxième est celui de l'exceptionnalité attachée à sa présence sur le territoire de cet État et le troisième est liée aux exigences d'impartialité et de neutralité. Outre ces impératifs qui relèvent de la pratique coutumière de la gestion des crises, l'intervenant est tenu au respect des principes des OMP lorsque son mandat est dirigé vers une action militaire. La réussite de l'ensemble de ces exigences passe par une stricte délimitation de l'intervention, tant matériellement que normativement. L'intérêt de la délimitation de l'intervention réside dans le souci de déterminer tant les objectifs que les moyens mobilisés pour les atteindre. En même temps, elle permet de faire l'inventaire des reproches politiques adressés à un État dans un temps donné et à préciser une période plus ou moins connue de mise entre parenthèses de sa souveraineté. Si juridiquement la résolution peut être considérée comme un titre légal fondant la validité et la légitimité de l'intervention multilatérale, politiquement elle est le résultat d'une sérieuse campagne diplomatique entre grandes puissances, notamment celles constitutives du P-5⁶⁵¹, et consacre, *in fine*, un « *consensus politique temporel* »⁶⁵² reposant sur une matérialité factuelle avérée. En cela, la délimitation est un acte de spécification des crises politiques, elle retire les résolutions onusiennes du registre de la généralité. Chaque crise politique interne a ses réalités, ses causes et acteurs impliqués ont des mobiles qui varient d'une crise à une autre. Le Conseil de sécurité ou les organisations internationales s'évertuent normalement à tenir compte de ces variables au moment de l'adoption de la décision d'intervenir. C'est de ces variables que l'acte d'intervention tire les paramètres de son opérationnalité. Il s'efforcera alors de donner sens à la dimension spatio-temporelle de l'intervention (**Paragraphe 1**) et à déterminer la nature et l'objet de l'intervention envisagée (**Paragraphe 2**).

⁶⁵¹ P-5 : Permanent Five, pour désigner les cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

⁶⁵² Il s'agit d'un consensus politique temporel car les membres du Conseil de sécurité changent d'avis selon les opportunités et le temps. L'unanimité n'est pas toujours acquise, et un même membre peut varier son vote en fonction de variables multiples.

Paragraphe 1 : Délimitation temporelle et spatiale de l'intervention multilatérale

L'acte d'intervention doit être précis sur les aspects temporels et spatiaux de son application. Cette délimitation devrait correspondre aux exigences d'efficacité qu'impose l'intervention multilatérale. En général, les résolutions établissant une action en gestion de crise s'évertuent à déterminer avec un minimum de précision le temps nécessaire à l'intervention ; ce en fonction du niveau de la crise⁶⁵³. En même temps, il est de coutume que l'on précise les modalités selon lesquelles l'espace de souveraineté sera gouverné pendant l'intervention⁶⁵⁴. Une telle précision contribue à clarifier les compétences de l'organisation intervenante et à régler l'éventuelle concurrence entre elle et l'État-hôte. Finalement, il s'agit de déterminer le partage de la souveraineté pendant la période de l'intervention. Mais, il convient de rappeler que tout dépend de la dimension (civile ou militaire) de la gestion de crise. En cela, une crise ne nécessitant pas un recours à la force, n'impose pas une temporalité particulière car elle se déroule dans le fonctionnement régulier de la « *diplomatie préventive* »⁶⁵⁵, bien qu'elle impose parfois une cadence différente. La temporalité ici envisagée s'applique dès lors principalement aux crises nécessitant un recours à la force et exigeant une vigilance particulière de la communauté internationale. C'est ce type d'intervention qui soulève des enjeux assez consistants dans la mesure où elle est inéluctablement une occasion de mettre au grand jour la relativité de l'autorité étatique. La souveraineté se retrouve concédée, en tout ou partie, à une organisation internationale dont le rôle est d'assumer pendant ce temps la régulation sécuritaire de l'État-hôte, tout en supervisant le processus de transition. En cela, l'intervention n'a pas vocation à s'éterniser ; raison pour laquelle elle doit être contenue dans un temps précis (A) et délimiter la zone spatiale de sa validité (B).

⁶⁵³ Paul TAVERNIER, « Les opérations de maintien de la paix : crise des OMP ou crise du maintien de la paix ? », dans Madjid BENCHIKH (dir.), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 111-129.

⁶⁵⁴ Rappelons qu'une intervention multilatérale n'a pas pour finalité de nier la souveraineté de l'État-hôte. Mais, la rencontre entre cet État et l'organisation intervenante peut donner lieu à des concurrences sur certains aspects de la gouvernance sécuritaire, ou même en matière des libertés fondamentales des citoyens de ce pays. Raison pour laquelle il est important de spécifier quelle est l'étendue de la compétence des forces d'intervention.

⁶⁵⁵ D'après *l'Agenda pour la Paix* (1992) de Boutros Boutros-Ghali, la diplomatie préventive est destinée à « éviter que les différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert. [...] Et si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible », Paragraphe 20.

A. La délimitation temporelle de l'intervention

Le sens de la détermination temporelle s'analyse en rapport avec le principe de continuité de l'État. En fait, l'intervention multilatérale en vue de la gestion de crises constitue une rupture symbolique et politique dans la vie institutionnelle de l'État. Pour des raisons de bon sens international et de morale politique, la communauté internationale consent, à travers elle, à suspendre la régulation souveraine de l'État par ceux qui en détiennent la légitimité pour la confier à une instance internationale dont l'action est portée vers une transition entre une société « *hors-la loi* »⁶⁵⁶ et une autre plus conséquente. C'est cette idée qui semble justifier la notion de « *responsabilité de protéger* »⁶⁵⁷ qui sous-tend toutes les interventions internationales aujourd'hui. Elle opère un transfert de l'autorité afin de construire les conditions d'une refondation politique et institutionnelle de l'État-hôte. En clair, le rôle d'une intervention n'est pas seulement de mettre fin à une crise politique. Elle doit bâtir un environnement propice à la démocratisation et la durabilité de l'État de droit ; gage d'une paix durable et soutenue. Etant donné qu'elle naît d'une crise ancienne ou brusque et brutale, elle part d'un point qui marque son début (1) et envisage la durée de sa tâche en fonction de l'ampleur de la crise ; question de prévoir le terme de son action (2).

1. La détermination du début de l'intervention

L'intervention multilatérale est censée commencer au jour de la prise de la résolution par le Conseil de sécurité ou de la décision autonome de l'organisation qui s'y engage. Il est vrai que dans la pratique, la résolution est juste l'instant de la légalisation de l'intervention, mais ne correspond pas toujours au début effectif des opérations sur le terrain. Son adoption permet alors de réunir les moyens qu'il faut, et constitue une demande adressée aux autorités de l'État-hôte de redéfinir leurs modalités d'occupation de l'espace, en prévision à l'arrivée de l'organisation mandatée. Dans l'hypothèse où il y a des factions internes réfractaires à une intervention, la prise de la résolution sonne comme un désaveu pour leur démarche et les met dans une illégalité qui pourrait constituer un mobile de poursuite pénale au nom de la responsabilité individuelle de leurs

⁶⁵⁶ John RAWLS, *Paix et démocratie. Le des peuples et la raison publique*, Paris, La Découverte, 2006, p. 112.

⁶⁵⁷ Se référer au Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États, Décembre 2001, p. 14. Pour l'histoire et le contenu de cette notion, voir Chapitre 2, section 2 de ce travail.

dirigeants⁶⁵⁸. C'est dire que la prise de la résolution, en plus de légitimer l'intervention, réussit à ranger l'État dans une normativité exceptionnelle opposable à tous les acteurs impliqués dans la crise.

Dans certains cas, les résolutions distinguent deux moments dans leur énoncé ; l'un portant effectivement sur le début des opérations de gestion de crise, l'autre intégrant les aspects de la responsabilité internationale des acteurs de la crise. Pour ce dernier cas, il est constant de constater une formulation rétroactive visant à fonder la compétence de la juridiction internationale dans les faits s'étant déroulés avant l'adoption de la résolution⁶⁵⁹. Le début des actions sur le terrain exigeant une certaine mobilisation logistique et un intense ballet diplomatique, l'adoption de la résolution constitue fondamentalement une pression énorme de la communauté internationale sur les acteurs de la crise. L'effet premier de l'adoption d'une résolution est d'établir la fin du monopole de violence légitime (d'après le langage de Webber) que détient l'État, et de consacrer en conséquence, parfois le duopole ou même le « multi pole » de violence légitime. En cela, une résolution en vue d'une intervention multilatérale se situe visiblement aux antipodes de la souveraineté. Celle-ci peut donc être « *contournée au nom de l'impératif de paix, non pas pour remettre en cause un régime ou un gouvernement, mais pour contenir une violence que celui-ci avait suscitée* »⁶⁶⁰. L'adoption d'une résolution se situe au milieu d'une crise qui a commencé avant elle, qu'elle vient dénoncer et condamner, dont elle organise les moyens de contournement et de résolution, et en référence à laquelle elle envisage une nouvelle société après la fin de la crise.

Sur un plan beaucoup plus stratégique, on peut voir dans l'adoption et la mise en œuvre d'une résolution une réelle prise de position de la communauté internationale sur la crise en cause⁶⁶¹. Cela transparaît dans la formulation de certaines dispositions touchant au fond de la question, à la nature des moyens mobilisables et à l'étendue du mandat accordé à l'organisation intervenante. En tout cas, il nous semble que la mise en œuvre d'une résolution ne se fait pas toujours dans la plus stricte neutralité que l'on aurait souhaitée. Elle reflète généralement les postures stratégiques des membres du P-5, et la

⁶⁵⁸ C'est l'objet de la création en 1998 de la Cour Pénale Internationale.

⁶⁵⁹ Cela semble se justifier, à notre sens, par la gravité des faits incriminés, et donc par leur imprescriptibilité du point de vue du droit de la CPI.

⁶⁶⁰ Mélanie Albaret et al., *Les Grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Dalloz, Paris, 2012, p. 558.

⁶⁶¹ David AMBROSETTI, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU. Le Conseil de sécurité en audience*, 2009, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.

durée de l'intervention correspond aux disponibilités humaines, logistiques et financières des pays contributeurs à l'intervention envisagée. Le début de l'effectivité d'une intervention n'est donc pas neutre. Autant que la politique générale de gestion des crises, la mise en œuvre d'une résolution subit aussi la logique du « *deux poids deux mesures* »⁶⁶² que l'on observe au sein des organisations internationales. En fait, outre les aspects liés à la mobilisation institutionnelle, elle dépend de la capacité des États à influencer le débat au sein de l'organisation et à impulser une dynamique collective pouvant précipiter tant l'adoption d'une résolution que l'opérationnalisation de son dispositif. Ce dispositif se traduit d'ailleurs avec efficacité si réellement une évaluation peut être faite à partir de son implémentation sur un temps bien déterminé. D'où l'intérêt de connaître avec une relative précision le terme d'une intervention multilatérale.

2. La précision du terme de l'intervention

Comme il a été rappelé plus haut, l'intervention n'a pas vocation à s'éterniser⁶⁶³. Elle est un moment exceptionnel dans la vie d'un État, qui voit alors sa continuité se perturber au nom d'une restructuration de son tissu sociopolitique et institutionnel.

Tout comme son début, l'acte d'intervention qui fonde le déploiement d'une opération de gestion de crises, doit indiquer le terme de celle-ci. De prime abord, il faut distinguer selon qu'il s'agit d'une gestion civile ou militaire de la crise. Dans le premier cas, les acteurs sont généralement conviés dans un cycle de pourparlers⁶⁶⁴ dont le nombre et les durées varient suivant l'évolution de la crise concernée. Dans le second cas, on est effectivement dans l'hypothèse d'une opération de maintien de la paix rentrant dans le cadre du recours à la force militaire. C'est ce niveau qui exige que soit connu, avec une marge d'exactitude, le terme de sa conduite par les acteurs impliqués. Mais, compte tenu de l'imprévisibilité des situations à venir, la fin d'une intervention est régulièrement

⁶⁶² Nathalie Thomé, *op. cit.*, p. 40.

⁶⁶³ Dans certains cas, on peut néanmoins reconnaître que les interventions multilatérales (onusiennes en particulier) sont trop souvent longues. Cas de la RDC, du Liban, Haïti, Timor Oriental à titre d'exemples.

⁶⁶⁴ Les pourparlers rentrent dans les options diplomatiques et politiques de gestion des crises. Ils surviennent en pleine crise et constituent une tentative de rapprochement des camps en opposition. Suivant la gravité de la crise et les prises de position des acteurs impliqués, les pourparlers peuvent connaître une évolution donnée. Des fois, ils se déroulent entre les acteurs internes exclusivement, parfois ils impliquent l'action d'un tiers étranger à la crise. Ils peuvent aussi subir une délocalisation si tel est que la neutralité du lieu de rencontre offre des faveurs de (ré)conciliation entre les parties.

soumise à conditions⁶⁶⁵. Les organisations intervenantes se fixent un délai de départ qui, selon les cas, pourra être renouvelé si la situation sur le terrain l'exige. Le succès d'une action multilatérale est dès lors un succès conditionné.

D'une part, il est conditionné par l'accomplissement de la mission d'intervention pour la durée fixée ; d'autre part, il est conditionné par la réalisation des objectifs proprement dits ; et dans ce cas, il peut connaître une prolongation au-delà du terme initial. Dans la plupart des situations, ce sont les objectifs à atteindre qui déterminent en réalité la fin d'une action. Les acteurs prennent alors des mesures pour contourner les obstacles opérationnels qui pourraient joncher la réalisation des missions assignées. Une résolution n'est donc pas un acte prohibitif d'autres alternatives pour la paix portant sur la même crise, bien que Mélanie Albaret constate qu'entre les Nations Unies et les organisations régionales, le désir d' « *autonomie et l'absence de dialogue prévalent sur la coopération* »⁶⁶⁶. Elle prévoit au contraire, généralement, une perspective de reconduction et une coopération entre l'organisation mandatée et les autres acteurs disposés à agir dans la crise concernée⁶⁶⁷. La détermination du terme d'une intervention traduit l'engagement de la communauté internationale à valoriser le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à faire de l'ingérence une exception dans la régulation politique de la vie mondiale⁶⁶⁸. La fin d'une intervention multilatérale peut ainsi évoluer en fonction de la complexification de la situation, ou à mesure que les tâches se multiplient sur le terrain. Très généralement, la difficulté à respecter un terme précis se situe aussi dans le défi de l'articulation entre les acteurs multiples qui interviennent et qui peuvent avoir des

⁶⁶⁵ A titre d'exemple, voici un extrait de la formulation de la Résolution 1464 (2003) du 04 février 2003 sur la situation en Côte d'Ivoire : « *Le Conseil de sécurité, [...] agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, [...] autorise les membres de la CEDEAO... et les forces françaises à prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la liberté de circulation...pour une période de six mois à l'issue de laquelle le Conseil évaluera la situation sur la base des rapports [...] et discutera du bien-fondé du renouvellement de l'autorisation* » (extrait de l'article 9 de cette résolution). Cf : Mélanie ALBARET, *op. cit.*, p. 331.

⁶⁶⁶ Mélanie ALBARET, « 1631 (2005) : La coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales », dans Mélanie ALBARET, *op. cit.*, p.424.

⁶⁶⁷ Lire les conclusions de la réunion du Conseil de sécurité du 11 avril 2003, notamment les travaux sur le thème : « *Le Conseil de sécurité et les organisations régionales face aux nouveaux défis à la paix et à la sécurité internationales* ». Aussi, se référer à la résolution 1631 (2005) du 17 octobre 2005 sur la coopération entre l'Onu et les organisations régionales. On peut remonter d'ailleurs cette perspective à l'Agenda pour la paix de 1992 de Boutros Boutros Ghali. Non seulement cet Agenda accentue, pour la première fois, les aspects de reconstruction et de consolidation post-conflit, il pose le principe de l'intensification des rapports entre l'ONU et les autres acteurs multilatéraux de la scène mondiale. Voir Thania PAFFENHOFZ, « Promotion de la paix et coopération internationale : histoire, concept et pratique », *Annuaire suisse de politique de développement*, n°2, vol. 25, 2006, pp. 19-45.

⁶⁶⁸ Thierry TARDY (2009), *op. cit.*, p. 249.

objectifs différents (humanitaires, sécuritaires et de développement)⁶⁶⁹. Les différences entre leurs cultures et les contraintes de leur intervention nécessitent souvent une prudence qui contraste avec la seule précipitation militaire, et alourdit régulièrement les chances d'un respect strict de la durée initiale de l'intervention. Finalement, il n'est pas exagéré de dire que l'intervention est une opération flexible ; car elle évolue à mesure que l'organisation internationale adapte son action aux réalités sur le terrain. En fait, « *le champ de la paix et de la sécurité est (par nature) dynamique, élastique et insatiable* »⁶⁷⁰. Toute organisation internationale qui s'y engage élargira successivement son agenda. Pour certains observateurs d'ailleurs, le risque d'enlisement des OMP est envisageable au regard du récurrent renouvellement de leur mandat. Ainsi, « *alors qu'elles sont supposées être mises en œuvre temporairement, les OMP sont régulièrement prolongées et institutionnalisées, posant alors le problème de crédibilité et de financement ; et relevant ainsi le problème du consensus au sujet de la durée* »⁶⁷¹.

En fin de compte, plus qu'un paramètre d'encadrement temporel de l'intervention, la durée de celle-ci apparaît comme un indicateur de performance, un baromètre de l'évaluation des performances de l'organisation intervenante. Elle agit sur le schéma de la crédibilité de cette organisation et détermine la mobilisation des ressources par les États. Sa signification politique est à chercher dans l'impératif de rétrocession de la plénitude de souveraineté aux autorités de l'État-hôte. Dans ce sens, une très longue présence internationale dans un pays suscite régulièrement des relents d'une mise sous tutelle de l'État en cause.

B. La délimitation spatiale de l'intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté

En dehors de la délimitation temporelle de l'intervention, une délimitation spatiale est importante pour encadrer raisonnablement l'exercice des missions assignées à l'organisation intervenante. Le territoire étant un enjeu décisif pour les États, la présence

⁶⁶⁹ Jans NARTEN, « Dilemmas of promoting local ownership. The case of post-war Kosovo », dans Roland PARIS, *At War's end. Building peace after civil conflict*, Cambridge University Press, 2004. Approfondir avec Thierry TARDY, *op. cit.*, p. 189.

⁶⁷⁰ Edward LUCK C., *UN Security Council. Practice and Promise*, Routledge, London/New-York, 2006, p.129.

⁶⁷¹ Lucile MAERTENS, « Les opérations de maintien de la paix de l'ONU : doctrine et pratiques en constante évolution », *Fiche de l'Irsem*, n°30, Mai 2013, p.10.

de « corps étrangers », investis de certaines prérogatives, pourrait susciter de l'amalgame si l'étendue des compétences de ceux-ci n'est pas précisée.

En fait, toutes les interventions multilatérales n'entraînent pas forcément une implantation physique et visible de l'organisation intervenante. Celles qui y font recours sont pour l'essentiel cantonnées dans l'aspect de gestion militaire des crises. Le recours à la force dans ce cadre constitue alors une mobilisation de mécanismes d'encadrement de l'intervention, compatible avec la sauvegarde de la souveraineté de l'État-hôte et de son intégrité territoriale. Bien entendu, l'espace concerné peut varier suivant l'ampleur de la crise et la détermination des acteurs à exploiter les opportunités et les capacités disponibles pour servir leurs intérêts. *Grosso modo*, la délimitation spatiale accorde régulièrement une priorité à l'espace terrestre, car celui-ci est le lieu de fixation de la grande masse des populations civiles que l'intervention est censée sécuriser⁶⁷². Mais, il faut reconnaître que la complexification de la conflictualité, le risque d'enlèvement et les solidarités transnationales investissant le champ d'une crise interne, ont justifié une restriction progressive des autres dimensions spatiales. Ainsi, est-il constant de constater un recours à des mesures limitatives de l'exploitation des espaces aérien⁶⁷³ et maritime. En plus, toute gestion de crises internes ne s'effectue pas sur l'ensemble du territoire, bien que la vigilance de l'intervenant soit exigée à l'échelle nationale entière. Les actes fondant une intervention multilatérale s'évertuent à fixer une zone d'intervention (1) ; zone qui leur semble être le point central de la pacification de la situation ou de l'arrêt des hostilités. En toute logique, la détermination d'une telle zone présuppose une exclusion de certaines autres zones du champ de l'action multilatérale (2).

1. La nécessaire circonscription de la zone d'intervention

La présence d'une organisation internationale sur le terrain de la gestion d'une crise interne se déroule conformément au mandat qui lui attribue compétence. Pour ne pas créer une confusion dans le comportement des intervenants dans leur rapport avec la souveraineté de l'État-hôte, la nature de la crise à gérer détermine souvent la

⁶⁷² En rappelant que le recours à l'intervention se fonde sur les incapacités pratiques de l'État-hôte à assurer son existence et la sécurité de ses populations.

⁶⁷³ C'est ce que l'on appelle les Zones d'Exclusion Aérienne (No Fly Zone). Il s'agit des zones dont le survol est interdit pour tout type d'appareil, pour des raisons de sécurité pendant un conflit. L'objectif est de protéger certaines populations civiles menacées, certaines infrastructures ou certaines unités combattantes. Sa légalité se fonde sur la résolution 688 du Conseil de sécurité voté en 1991 à la suite de la Guerre du Golfe.

circonscription de la zone d'intervention. Cette intervention peut aller du sol aux eaux en passant par les airs.

Ainsi, il est à noter que l'intervention se caractérise généralement par un ensemble d'activités matérielles visibles sur le terrain. Elle se matérialise par la présence des forces d'intervention de l'organisation internationale mandatée. Ces forces d'intervention peuvent être vouées à une action de police internationale ou véritablement agir comme une force d'interposition entre les belligérants sur le terrain⁶⁷⁴. Si leur déploiement est d'abord à vocation dissuasive, il faut reconnaître que les forces d'intervention multilatérale peuvent voir leur mandat s'élargir pour s'arrimer au défi de la complexité de l'opération sur le terrain. A la vérité, « *la gestion de crise est une opération polymorphe, qui recouvre des actions de nature politique, militaire ou économique, dans des actions aussi variées que l'action humanitaire, diplomatique, les mesures préventives, le déploiement des forces armées, l'aide humanitaire, l'aide à la reconstruction institutionnelle* »⁶⁷⁵. Ainsi, le terrain d'intervention peut ne pas être l'ensemble du territoire national, pour se limiter à certaines zones spéciales. C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit pour une organisation internationale de contribuer à la libération d'un pan du territoire national victime d'une opération de sécession par une rébellion précise. Ce type de situation nécessite simplement que des mesures particulières soient menées à l'encontre du morceau de territoire concerné, sans nécessairement imposer l'extension des actions à l'échelle de tout le territoire⁶⁷⁶. Tout de même, ce type de situation peut se présenter en circonstance de contestation électorale ; et dont le point de concentration de la contestation s'avère être le lieu-siège de l'autorité revendiquée par les acteurs de la crise (la Présidence de la République notamment).

Des fois, il est des situations où une intervention multilatérale passe par des restrictions de la souveraineté aérienne de l'État-hôte sur son territoire. Dans ce sens, il peut arriver que l'interdiction de vol et survol de l'espace soit faite tant pour l'entrée que pour la sortie du territoire concerné. Une telle mesure contribue manifestement à limiter

⁶⁷⁴ Tel en a été le cas avec la Force française Licorne, déployée en Côte d'Ivoire en 2011, et ayant été acceptée comme « force d'intervention rapide » de la mission onusienne ONUCI (voir Résolution 1528 du Conseil de sécurité).

⁶⁷⁵ Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, édition De Boeck, Bruxelles, 2009, p. 22.

⁶⁷⁶ L'actualité nous offre l'exemple de la lutte sous-régionale (Afrique centrale et de l'ouest) contre le Groupe Boko Haram au Nigeria. Les actions à entreprendre ne peuvent concerner que la zone de localisation directe de ce groupe, sans que besoin soit de prendre des mesures exceptionnelles dans l'ensemble des territoires dont les États sont engagés dans cette lutte (Nigeria, Cameroun, Tchad, Niger).

les risques de circulation des éléments pouvant fragiliser davantage la situation sécuritaire sur le terrain. De l'autre côté, l'interdiction de l'exploitation de l'espace aérien de l'État-hôte est constitutive d'une mesure d'isolement de ce pays par la communauté internationale. Et sur le plan économique, elle contribue à asphyxier les finances publiques de ce pays, en vue d'anéantir les perspectives financières des acteurs de la crise. Mais, dans une vision essentiellement politique, on peut voir dans une telle mesure une mise au ban des acteurs de la crise ; question de les contraindre à une solution rapide afin de bénéficier à nouveau de la sympathie des partenaires internationaux.

Tout au plus, certaines interventions multilatérales imposent des mesures limitatives dans la gestion des flux maritimes et la circulation des navires en direction ou au départ du pays-hôte.

En fait, la délimitation d'une zone d'intervention est utile dans la perspective de la ventilation des rapports entre l'organisation internationale et les autorités centrales de l'État. Face à la peur d'une transposition de l'hégémonie des grandes puissances qui contrôlent l'organisation mandatée⁶⁷⁷, les acteurs de la crise pourraient brandir l'argument d'une ingérence de la communauté internationale ; et donc de la violation du droit international, si les modalités d'exploitation de l'espace ne sont pas rigoureusement observées. Dans ce sens, le principe traditionnel de la liberté d'accès et d'utilisation de l'espace dont bénéficie l'État-hôte tombe en désuétude, le temps de l'intervention. Le sens réel de la délimitation spatiale de l'intervention est de contenir la propension de la violence par un endiguement de celle-ci, dans la perspective de mieux la gérer. Raison pour laquelle il est important de cibler les lieux et sites pouvant cristalliser les énergies des belligérants afin de les sécuriser et contribuer ainsi à dissiper la tension.

Ce qu'il faut dire c'est que, malgré cette « neutralisation » de l'autorité souveraine de l'État-hôte sur tout ou partie de son territoire, l'organisation internationale ne saurait en aucun cas se voir transmettre la prérogative de la souveraineté ; tout comme l'État-hôte ne saurait procéder à une renonciation à l'exercice futur de celle-ci. Le but est, manifestement, de faciliter le retour à une situation démocratique régulière, favorisant le choix de dirigeants acceptés par la population et bénéficiant d'une reconnaissance et d'une représentativité internationales.

⁶⁷⁷ Aziz HASBI, *Théories des Relations Internationales*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 64 et suivantes.

En clair, dans l'hypothèse d'une intervention sur une zone déterminée, les espaces exclus de l'intervention doivent être matériellement reconnus comme tels, et ne pas subir les actions de l'organisation intervenante. Il y va de l'éventuelle mobilisation de sa responsabilité internationale.

2. La détermination des espaces et sites exclus de l'intervention

La gestion des crises politiques internes passe aussi par la protection de certaines zones et sites qui sont normalement exclus de l'intervention. L'exclusion de ces zones ne signifie pas une indifférence de l'organisation intervenante vis-à-vis d'elles, mais un retrait de ces zones de la liste des cibles prioritaires pendant l'intervention. Elles demeurent sous une protection certaine afin de ne pas subir les dégâts collatéraux du conflit. En fait, en dehors des lieux attirant une cristallisation des énergies de la part des belligérants, l'organisation intervenante est appelée à agir sur des sites et zones représentant manifestement un danger pour la paix et la sécurité des populations civiles ou des institutions. La dangerosité de ces lieux peut être notamment fondée sur la nature des activités⁶⁷⁸ qui y sont menées, sur la qualité des personnes⁶⁷⁹ qui les habitent ou le type d'équipements et d'installations qui y sont implantés.

En plus de cette catégorie offrant les signes d'une menace à la paix, il est régulièrement de coutume de voir les organisations intervenantes épargner des zones précises en fonction de leur 'innocence' dans la propagation de l'insécurité et l'entretien de la conflictualité. C'est reconnaître ainsi que chaque opération de gestion de crise en interne est relative, et correspond aux réalités de l'enjeu, aux acteurs du jeu et aux règles du jeu que les acteurs s'imposent sur le terrain du conflit. Dans ce sens, il est reconnu de notoriété internationale que la protection des lieux et sites constituant des lieux potentiels de refuge pour les civils en cas de crise doit être assurée, sinon par l'organisation internationale mandatée, du moins par l'État-hôte s'il en a les capacités. C'est notamment le cas avec les lieux de culte, les établissements scolaires, les hôpitaux ou encore les camps de réfugiés.

⁶⁷⁸ Les zones industrielles par exemple peuvent connaître une protection circonstanciée, en raison des risques sanitaires auxquels leur destruction peut exposer la population.

⁶⁷⁹ Les lieux de culte, les représentations diplomatiques, les centres hospitaliers, les écoles, les centres de réfugiés et tous les autres lieux abritant des populations civiles non impliquées dans le déroulement de la crise.

L'exclusion de ces lieux de la zone d'intervention leur fait bénéficier du privilège d'une protection sérieuse contre toute atteinte à leur intégrité. Etant par nature destinés à l'accueil et à l'hébergement des personnes civiles, fragiles et en situation d'urgence, ces lieux et sites ne représentent pas de danger manifeste pouvant justifier leur démantèlement par les belligérants ou les forces d'intervention internationales.

Tout de même, des installations jugées dangereuses doivent être exclues de la sphère d'intervention. Cette précaution va en droite ligne du souci de la communauté internationale d'épargner les populations d'un éventuel effet d'une détérioration de pareilles installations. Au contraire, il est utile d'identifier de tels sites et organiser une protection conséquente à leur endroit.

Ce qu'il faut dire c'est que l'exclusion de certaines zones peut être permanente ou temporaire, en fonction des besoins enregistrés sur le terrain de l'intervention. Pour cela, les restrictions portant sur l'espace aérien peuvent subir des aménagements en faveur de l'acheminement par voie aérienne de l'aide humanitaire ou du transport des victimes civiles du conflit. De même, des mesures de circulation particulière peuvent être imposées au bénéfice des personnels diplomatiques ou autres membres des ONG souhaitant apporter leur aide à la situation sur le terrain. Pour cette dernière hypothèse, l'on est venue à opérationnaliser l'idée d'une « zone d'exclusion aérienne » contre l'un des belligérants ; ce dans le but de créer des zones de protection dans les secteurs exposés aux éventuels bombardements de l'aviation tenue le belligérant en cause.

En tout état de cause, la détermination de certaines zones exclues de l'intervention s'accompagne d'une restriction conséquente de l'autorité souveraine de l'État-hôte sur lesdites zones⁶⁸⁰. Ceci confirme l'idée selon laquelle l'intervention multilatérale, si elle n'annihile pas totalement la souveraineté, la restreint drastiquement ; et dans certains cas la fragilise au point de lui ôter toute consistance matérielle (dans les zones dites

⁶⁸⁰ Cela est bien perceptible avec la classification des OMP faite par Gareis qui met en évidence une série de quatre générations de missions pour décrire les évolutions qui ont suivi : la première génération concernerait donc ces opérations militaires ayant pour mission l'observation et l'établissement de zones tampons ; la deuxième génération d'OMP, après 1988-89, avait la charge de tâches plus complexes notamment en sécurisant et soutenant les transformations politiques, les processus de réconciliation, la mise en place d'institutions et l'organisation d'élections ; la troisième génération serait constituée de missions à la frontière entre le maintien et l'imposition de la paix ; enfin la quatrième génération toucherait aux missions multidimensionnelles ayant de larges responsabilités incluant notamment des fonctions administratives civiles et des projets de consolidation de la paix. Voir Sven Bernhard GAREIS, *The United Nations: An Introduction*, Londres, Palgrave, Macmillan, 2012.

tampons)⁶⁸¹. Mais, les mesures portant sur l'exploitation des espaces d'un État en situation de crise se justifient par la restriction des opportunités de circulation des personnes, des informations et des matériels susceptibles de renchérir une crise pour laquelle des efforts sont fournis en vue de sa solution. A l'inverse, l'observation démontre que les organisations internationales inscrivent la gestion des espaces de l'État-hôte dans la perspective d'une « générosité nocive »⁶⁸² pour sa souveraineté⁶⁸³. Ces organisations et les États qui les contrôlent semblent masquer une logique d'impérialisme, non plus fondé sur la conquête des territoires, mais sur une dimension de subordination nécessaire de l'État-hôte à leur vision de la sortie de crise. Une telle subordination peut trouver son explication dans la théorie développée par l'Ecole de la *Dependencia*⁶⁸⁴, mise à jour par l'Ecole de l'interdépendance⁶⁸⁵, laquelle revalorise l'idée d'un transfert de souveraineté des États vers des instances supranationales dans le cadre des coopérations régionales notamment⁶⁸⁶. En réalité, on y note manifestement un déplacement des échelles d'interactions internationales⁶⁸⁷.

En effet, les organisations internationales semblent endosser ostensiblement le rôle de « centre » ou « métropole » dans leur attitude et relèguent l'État-hôte à celui de

⁶⁸¹ Cf. Samy COHEN, *La résistance des États. La démocratie face aux défis de la mondialisation*, Paris, édition du Seuil, 2003.

⁶⁸² En fait, dans le but d'aider l'État à sécuriser son territoire, les organisations internationales viennent souvent à priver celui-ci de l'exercice régulier de son pouvoir de police ordinaire et d'exercice du monopole de violence légitime sur son territoire. Ainsi par exemple, la Force Licorne, agissant au nom des Nations Unies en Côte d'Ivoire pendant la crise des années 2000, a effectivement conduit à « diviser » le pays en deux zones : le Nord, entre les mains des rebelles et le Sud, contrôlé par le gouvernement ivoirien en place. Voir Jean-Jacques KONADJE, *L'ONU et le conflit ivoirien. Les enjeux géopolitiques de l'intervention 2002-2010*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 78.

⁶⁸³ On peut mentionner les cas du Soudan (qui a abouti à la sécession en 2011), le cas de la RDC (où une partie importante du territoire est hors de contrôle gouvernemental et sous administration onusienne depuis plus d'une décennie), le cas de la Libye depuis l'intervention de l'OTAN en 2011 (qui a fini par rendre le pays ingouvernable par la suite, car ayant facilité l'émergence d'une faction contestataire (le CNT : Conseil National de Transition) du gouvernement central de Tripoli).

⁶⁸⁴ Cette Ecole d'origine latino-américaine envisage justement les relations internationales sous un prisme essentiellement économique en montrant la domination des pays du Nord sur ceux du Sud. Mais, dans notre analyse, nous l'utilisons pour exprimer l'orientation que lui a donnée Johan Galtung, qui voit essentiellement sur le plan politique l'existence d'un centre et d'une périphérie. Aucune possibilité d'alliance sincère n'est possible entre les deux car la divergence d'intérêt empêche toute solidarité entre les deux blocs.

⁶⁸⁵ Pierre DE SENARCLENS, « De la théorie virtuelle à l'idéologie réelle », dans Richard ROSECRANCE et al., *Débat sur l'État virtuel*, Presses de science pô, Paris, 2002.

⁶⁸⁶ Pierre DE SENARCLENS, *La politique internationale*, Paris, Armand Colin, 1998, pp. 79 et suivantes.

⁶⁸⁷ Johan GALTUNG, « *A Structural Theory of Imperialism* », dans Richard LITTLE et Michael SMITH, *Perspectives on World Politics*, Routledge, 1991. Voir aussi pour plus de détails sur la théorie de la Dépendance : Dario BATTISTELA, *Théories des Relations Internationales*, 2^e édition, 2006 ; Chapitre consacré aux théories marxistes des relations internationales.

« périphérie »⁶⁸⁸ tant dans l'élaboration des actes relatifs à la gestion de la crise⁶⁸⁹ qu'à ceux touchant à leur mise en œuvre⁶⁹⁰. Cette mise en œuvre dépend pour sa part des moyens mis à la disposition de l'organisation intervenante, et qui doivent être déterminés dans l'acte fondateur de l'intervention.

A ce niveau de notre analyse, la question de la délimitation de l'acte d'intervention mérite que l'on aille au-delà de sa seule dimension spatiale pour appréhender sa dimension matérielle en termes de moyens de l'intervention.

Paragraphe 2 : Délimitation de l'intervention en termes de moyens et d'objet

Le rapport entre la souveraineté de l'État-hôte et l'étendue des compétences de l'organisation intervenante dans le cadre d'une politique de gestion des crises impose aussi une délimitation des moyens d'action et d'intervention de cette organisation. Celle-ci fait partie intégrante même de la validité de l'acte d'intervention à proprement parler. En effet, l'idée est de soutenir que les moyens mobilisés ne doivent pas présenter une ambition dominatrice pour les capacités de l'État-hôte, mais doivent simplement se montrer dissuasifs et équilibrés entre les acteurs de la crise. Leur pouvoir est de neutraliser les belligérants, tant au niveau de leurs intentions qu'au niveau de leur déploiement. Dans les crises politiques internes, l'asymétrie des postures et des tactiques correspond justement à l'asymétrie des enjeux tels qu'ils sont perçus par les acteurs. Et cette double asymétrie semble conditionner la nature et la quantité des moyens mobilisés. Raison pour laquelle, le type de moyens correspond à l'objectif que se fixe une organisation internationale dans le mandat qui fonde son intervention. Chaque organisation adapte son mode opératoire à sa vision de la paix internationale et à sa capacité réelle en tant qu'acteur de la scène mondiale⁶⁹¹. De même, la cause de la crise et

⁶⁸⁸ Nous justifions cet argument par l'exemple que nous offre l'accord Linas-Marcoussis de janvier 2003 sur la crise ivoirienne. En fait, le Président français « *humiliera* » le chef d'État ivoirien en « l'*excluant* » des négociations de cet accord et limitant son invitation aux seules « *forces politiques ivoiriennes* ». Cf. Pierre WEISS, « L'Opération Licorne en Côte d'Ivoire : banc d'essai de la nouvelle politique française de sécurité en Afrique », *Annuaire français des relations internationales*, vol. V, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 314.

⁶⁸⁹ Olivier CORTEN, *Le Droit contre la Guerre*, op. cit.. Il dit justement que « *le consentement de l'État n'est pas (forcément) sollicité quand il s'agit de déterminer le cadre juridique de l'intervention* ».

⁶⁹⁰ Ainsi, la certification électorale onusienne de 2010-2011 en Côte d'Ivoire n'aura pas tenu compte des arguments et des institutions souveraines de ce pays, l'intervention OTAN en Libye 2011 se fera sans coopération avec le gouvernement libyen, etc.

⁶⁹¹ Françoise MASSART-PIERARD, « La Francophonie, un nouvel intervenant sur la scène internationale », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 14, n°1, 2007, pp. 69-93.

son rythme de développement agissent en faveur ou en défaveur d'une typologie particulière des moyens. Pour les organisations internationales, l'objet de l'intervention, tout comme ses moyens, s'arriment aux exigences du niveau d'intervention ; c'est-à-dire la prévention, la résolution ou la consolidation durable de la situation. Toujours est-il que ces variables fonctionnent selon que l'intervention multilatérale se cantonne à une gestion civile ou se projette dans une gestion réellement militaire de la crise. En toute considération, le mandat ouvrant la voie à l'intervention devrait indiquer les types de moyens à utiliser (A) et préciser l'objet de son intervention (B).

A. Les moyens de l'intervention

Les moyens de l'intervention sont divers et variés, en fonction de l'organisation concernée, de la mission à elle assignée et de l'ampleur de la crise. Il serait inconsistant pour nous de limiter la notion de moyens à la seule dimension matérielle car, toute résolution des crises est une occasion de faire une convergence entre les éléments matériels et immatériels⁶⁹² ; et les organisations internationales rendent d'ailleurs prioritaires les moyens immatériels dans l'ambition d'une solution pacifique. Ce n'est que lorsque celle-ci a été rendue impossible que des mesures plus fortes sont utilisées pour limiter le développement de la crise. Sans fondamentalement nous intéresser à la question de l'efficacité ou non des moyens que mobilise une organisation internationale, nous pouvons nous rendre à l'évidence que ceux-ci sont affectés à des missions de prévention ; et lorsque la crise est effective, à celles de démobilisation, désarmement et réinsertion (DDR). La combinaison de l'ensemble des catégories de moyens vise à inscrire les acteurs dans une logique de paix sur la durée, au-delà de la ponctualité des enjeux qui ont déterminé le début de la crise. Dans ce sens, la gestion des crises n'a pas seulement une fonction politique de pacification sociale et de restauration institutionnelle, elle a également une fonction pédagogique en relation avec la perspective d'une culture de la paix sous-jacente à l'action des organisations internationales⁶⁹³. Il convient alors de

⁶⁹²Philippe HUGON, « Les conflits armés en Afrique : apports, mythes et limites de l'analyse économique », *Revue Tiers Monde*, 2003/4, n° 176, pp. 829-855

⁶⁹³ Lire à ce sujet : Sophia BENHADDOU, « Gagner les cœurs » pour gagner la guerre ? *Le rôle des identités dans l'alliance américano-pakistanaise contre le terrorisme*, Université Paul Cézanne-AixMarseille III, Mémoire de Diplôme, IEP, 2013. Consulté sur <https://www.academia.edu/1437069/> le 11 février 2015. Voir également le dispositif multilatéral de la Francophonie et de l'Union Africaine mobilisé en permanence dans le sens d'une véritable éducation et culture de la paix.

préciser la typologie des moyens utilisés par ces organisations internationales (1) avant d'en relever les caractères (2).

1. La typologie des moyens mobilisables pour une intervention multilatérale

Les moyens mobilisés dans le cadre d'une opération de gestion des crises varient selon que la crise est intense ou superficielle. Ils doivent suivre le principe de proportionnalité pour ne pas s'apparenter à une opération de propagande inutile de l'organisation intervenante. Avant de déterminer le type de moyens auxquels recourent les organisations internationales, il convient de dire immédiatement que la gestion de crises n'est pas une guerre⁶⁹⁴. Car, si dans la guerre les adversaires ont l'ambition de se défaire et se détruire, dans la gestion des crises, on impulse une dynamique de stabilité et de paix par une approche plus ou moins consensuelle ; bien que des mesures coercitives puissent des fois se mobiliser. En cela, la politique de gestion des crises porte sur des activités dont la réalisation passe par deux séries de moyens en général : les moyens de régulation politique et les moyens à vocation opérationnelle. Ces deux variantes sont indissociables et sont connectées par une relation verticale⁶⁹⁵.

Pour la première catégorie de moyens, celle relative à la régulation politique, elle constitue la raison d'être des organisations internationales. Il s'agit de tout ce qui a trait aux différentes formules de résolution pacifique des crises ou même de toutes les autres ingénieries institutionnelles mises en place pour éviter la survenance d'une crise. En général, cette catégorie de moyens peut, soit exister avant et préalablement à la crise, soit être imaginée une fois que la crise fait surface. Dans la plupart des sociétés étatiques de nos jours, et notamment celles de l'espace francophone, il est établi des mécanismes divers et prévisionnels qu'il revient simplement à des instances multilatérales de mobiliser lorsque survient une crise dans un de leurs États membres. C'est le sens à donner à l'engagement de la Francophonie pour la démocratie, la gouvernance, la promotion des droits et libertés ; et surtout l'institutionnalisation des outils tels que l'alerte précoce⁶⁹⁶ et les autres mécanismes pacifiques prévus par ses textes (médiation,

⁶⁹⁴ Geoffrey BLAINEY, *The causes of war*, New-York, Free Press, 1988, 3^e édition, p. 3 ; Dario BATTISTELLA, *Paix et Guerres au XXI^e Siècle*, Auxerre, édition Sciences Humaines, 2011, pp. 8-9.

⁶⁹⁵ Car on commence toujours par la perspective civile (politique) avant de passer à la dimension militaire (en cas de besoin).

⁶⁹⁶ L'Alerte Précoce peut être reliée au concept de « diplomatie préventive » qui intègre les efforts pour prévenir ou contenir les conflits ; l'idée principale étant qu'il vaut mieux intervenir avant que le conflit

bons offices, envoyés spéciaux...). Si tous ces moyens agissent ainsi en amont de l'ensemble de la chaîne, il faut reconnaître que la gestion des crises est une activité assez complexe, qui est « *contrainte par des limites d'ordre politique et capacitaire* »⁶⁹⁷ qui s'expriment à tous les niveaux de décision et d'action. Raison pour laquelle la régulation politique est relayée par des moyens à vocation opérationnelle.

Les moyens rentrant dans la seconde catégorie (opérationnelle) concernent essentiellement une gestion des crises dont le recours à la force est exigé. Ceux-ci constituent l'ensemble de tout ce qui est visible, allant des moyens humains aux moyens matériels avec toute la logistique que cela comporte. Leur efficacité dépend réellement de l'origine de la crise qui aura déterminé leur usage. Aussi, vont-ils varier suivant que la crise est le résultat de dysfonctionnements cumulatifs (crise cumulative) ou d'un événement soudain (crise abrupte).

En fonction du degré d'implication des acteurs à la vie d'une crise, ces moyens viennent se substituer à ceux de l'État-hôte ou simplement se superposer à eux dans le but de renforcer leurs capacités à endiguer la propagation de la crise. Ainsi, même si la plupart des temps, il est demandé aux organisations intervenantes de prendre « *toutes les mesures* » et tous « *les moyens nécessaires* »⁶⁹⁸ pour atteindre l'objectif défini dans le mandat, on ne saurait occulter le fait que la délimitation des moyens participe de l'ambition de protéger la souveraineté de l'État-hôte. Les organisations internationales étant devenues de véritables acteurs de la scène mondiale, continuent malencontreusement de reproduire les logiques d'une politique de puissance telle que pensée par les États influents qui les composent⁶⁹⁹. La limitation des moyens à mobiliser contribue alors à étouffer toute velléité d'extension de puissance manifestée par une puissance au sein d'une organisation internationale. Une telle précaution favorise le maintien de l'équilibre socio-institutionnel caractéristique de la coexistence entre les États et les organisations internationales sur la scène mondiale. Malheureusement, il est

n'atteigne un niveau de violence difficilement gérable. Le critère principal dans cette approche préventive est ainsi l'intensité du conflit et la préconisation d'une action dans une phase de conflit de faible intensité. Voir dans ce sens Michael LUND, *Preventing Violent Conflicts: A strategy for preventive diplomacy*, Washington, D.C., US Institute of Peace Press, 1996.

⁶⁹⁷ Thierry TARDY, *op. cit.*

⁶⁹⁸ Ces deux expressions figurent presque dans toutes les résolutions du Conseil de sécurité qui traitent de la gestion des crises politiques.

⁶⁹⁹ Thierry TARDY, *op. cit.*, p. 177 ; A. KLOTZ et C. LYNCH, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique Internationale*, n° 2, hiver 1999.

fréquent de voir que les politiques de gestion des crises instrumentalisent les aspects politiques de celle-ci, et exposent les États-hôtes à une sorte de crise perpétuelle liée à l'inadéquation entre les moyens utilisés et les besoins réels sur le terrain. La délimitation des moyens n'est pas, en somme, uniquement une opération quantitative ; elle s'étend aussi à la dimension qualitative et présuppose la connaissance du terrain et la prise en compte des réalités locales avant l'engagement d'une action en gestion des crises. De même, plus qu'une simple action en matière de paix, elle nous informe sur la sociologie du comportement des organisations internationales, sur leur place et sur leur rôle dans la régulation de la gouvernance mondiale⁷⁰⁰. Dans ce sens, au-delà de toutes les hypothèses, il est convenable de voir dans la délimitation des moyens des organisations intervenantes une peur du renversement des données politiques internationales⁷⁰¹. A notre sens, cela trahit l'autonomie tant proclamée de ces organisations et traduit la mainmise de l'État (en tant qu'institution) sur les organisations internationales⁷⁰². En fait, si on peut limiter les moyens des organisations internationales, c'est justement en raison de leur incapacité à disposer de leurs propres moyens indépendamment de leurs États membres. La logique se situe alors au niveau de la connexion naturelle entre l'État et les organisations internationales, « *celles-ci dépendant des États dans leur fondement comme dans leur fonctionnement* »⁷⁰³.

2. Les caractères des moyens mobilisés pour une action multilatérale

Au vu des catégories des moyens que mobilisent en général les organisations internationales, on peut leur reconnaître certains caractères qui les rapprochent au-delà de leur évolution d'une crise à une autre. Cet état de choses est lié au fait que la gestion des crises est à la fois une politique générale ; rentrant dans l'internationalité du maintien de la paix, et une politique particulière ; s'adaptant à chaque crise. De même, elle varie d'une organisation à une autre, en fonction de ses moyens, de ses compétences et de ses capacités. De là, on peut s'évertuer à identifier deux classes de caractères : la permanence

⁷⁰⁰ David AMBROSETTI et Yves BUCHET DE NEUILLY, « Les organisations internationales au cœur des crises : Configurations empiriques et jeux d'acteurs », *Cultures et Conflits*, n°75, automne 2009.

⁷⁰¹ A travers le risque d'effacement des signes visibles de l'État suite à une omniprésence de l'organisation intervenante, forte de ses moyens d'action illimités.

⁷⁰² Voir pour cela les thèses des théoriciens réalistes et néoréalistes développées dans le chapitre premier de cette recherche. Voir particulièrement la critique faite par John MEARSHEIMER, « The False Promise of International Institutions », *International Security*, 19 (3), 1994/95, p.7.

⁷⁰³ Emmanuel DECAUX, *Droit International Public*, 4^e édition, Paris, Dalloz, 2014, p. 101.

et la temporalité. A ces deux classes, on peut trouver une classe subsidiaire, constituée de moyens d'accompagnement.

S'agissant du caractère permanent que nous reconnaissons aux moyens de la gestion des crises, celui-ci est relatif aux aspects liés à la régulation politique. En fait, la gestion des crises constitue déjà une politique publique sectorielle dans le schéma d'intervention de certaines organisations internationales. En cela, ces organisations mettent en place des dispositifs institutionnels et normatifs mobilisables dès qu'une situation de crise se fait sentir. Ces dispositifs constituent des mécanismes prévisionnels traduisant la disponibilité de l'organisation à contenir la propagation d'une situation de crise, à défaut de l'éviter. Ils sont pris de manière permanente et générale, et organisent les outils globaux de référence pour les États membres de l'organisation⁷⁰⁴. C'est en vertu de ces outils que l'organisation assume pleinement son rôle d'acteur prévisionnel et de sensibilisation dans le domaine de la conflictualité interne et internationale. Nous sommes ici dans le domaine de l'affirmation du multilatéralisme comme mode avéré de management de la paix et de la sécurité internationales⁷⁰⁵ ; d'autant plus que la permanence de ces dispositifs soulève de manière sous-jacente de l'allégeance étatique dans l'actuelle gouvernance mondiale. En réalité, il nous semble que la formalisation par les organisations internationales des outils permanents de gestion des crises politiques est un aveu de ce que celles-ci voient en ces crises une composante essentielle et nécessaire de la vie politique internationale. Une telle vision viendrait alors inéluctablement rejoindre la vision anarchique de la scène internationale défendue par les auteurs d'obédience réaliste⁷⁰⁶.

Ensuite, nous avons le caractère temporel qui s'applique à certains types de moyens mobilisés par les organisations internationales en pleine gestion des crises. La

⁷⁰⁴ Il peut s'agir des statuts, des déclarations, des résolutions, des décisions et de toutes les autres compétences attributives des responsables des organisations internationales (Lé secrétaire général, les directeurs des sections spécialisées de l'organisation, etc.)

⁷⁰⁵ On quitte la seule logique coopérative et interétatique développée par Robert JERVIS, « Cooperation Under the Security Dilemma », *World Politics*, 20, 1978, pour totalement embrasser la vision défendue par les libéraux tels que Robert KEOHANE, *International Institutions and State Power*, Westview, Boulder, 1989, p. 12, notamment, ou encore le même auteur dans *After Hegemony. Cooperation and Discord in The World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

⁷⁰⁶ Pour ce courant, afin de comprendre comment les organisations internationales arrivent à systématiser des mécanismes de résolution des crises, il faut partir de l'idée selon laquelle ces organisations ne sont que le reflet des volontés étatiques de leurs membres ; et donc entendent inscrire l'anarchie comme une normativité de la scène internationale. En réalité, les organisations internationales dans cette perspective ne sont pas des cadres de gestion des crises véritablement extérieurs aux États ; ceux-ci y projettent leurs identités et leurs frustrations en matière de paix et sécurité. Les États restent alors les maîtres du jeu dans tous les cas. Lire Franck PETITEVILLE, *Le multilatéralisme*, op. cit., p. 73.

temporalité concerne, pour l'essentiel, les moyens instruits dans la perspective opérationnelle de la gestion des crises. En clair, ce caractère s'applique à l'ensemble des ressources humaines, matérielles et logistiques mises en route pour traduire dans la réalité une action en matière de paix et sécurité. Ces moyens ne prennent leur justification qu'à partir du moment où un mandat clair et précis a déjà validé la légitimité d'une opération de gestion de crise. Leur déploiement n'a donc pas une vocation définitive car ils sont l'expression d'une conjoncture précise, et sont appelés à disparaître une fois que la solution est trouvée ; « *la gestion des crises étant elle-même par définition temporaire* »⁷⁰⁷. C'est dans ce sens que les organisations internationales agissent suivant une durée relativement déterminée ; question de ne pas inscrire leur immixtion dans la logique d'une négation durable de la souveraineté de l'État-hôte. A ce niveau, on se retrouve dans la dimension la plus visible de la gestion des crises, constituée par des activités pratiques et matérielles sur le terrain. Il peut s'agir d'une présence effective de militaires intervenant pour le compte de l'organisation mandatée, ou alors d'un déploiement de personnels civils et humanitaires agissant en collaboration avec cette organisation-là. Le point le plus important ici est la dissuasion que provoque ce genre de moyens. Leur permanence est dès lors inadmissible car leur finalité est de servir de bouclier pour la paix et non une posture de domination quelconque de la part de l'organisation intervenante. L'enjeu étant d'éviter « *l'expression d'une politique de puissance* »⁷⁰⁸ d'un État à travers l'organisation internationale.

En plus de ces deux classes de caractères, nous pouvons ajouter une troisième classe, elle, liée à la situation post-crise. Il s'agit de ces moyens que nous pouvons qualifier de « mesures d'accompagnement ». Ces mesures ont l'ambition de consolider une société post-confliktuelle afin de faire du retour de la paix un acquis durable et propice à une nouvelle société apaisée et sécurisée⁷⁰⁹. Dans cette catégorie, les organisations internationales s'engagent à opérer dans la dimension « *reconstruction* »⁷¹⁰ de la Responsabilité de protéger qu'elles ont défendue en se décidant à une opération de gestion de crise.

⁷⁰⁷ Thierry TARDY, *op. cit.*, p. 180. Toutefois, elle est des fois indéterminée.

⁷⁰⁸ *Idem*, p. 177.

⁷⁰⁹ Nabil HAJJAMI, *La Responsabilité de protéger (Préface de Olivier Corten et Rahim Kherad)*, Bruxelles, Bruylant, 2013 ; Ramesh THAKUR, *The Responsibility to Protect. Norms, Laws, and the Use of Force in International Politics*, London and New-York, Routledge, , 2011.

⁷¹⁰ Rappelons que le rapport de la CIISE (2001) fait suivre la responsabilité de protéger de deux autres variantes que sont : la responsabilité de réagir et la responsabilité de reconstruire.

B. L'objet de l'intervention multilatérale

La délimitation de l'acte d'intervention est aussi la résultante d'une détermination assez exacte de l'objet de l'intervention. Cet objet lui-même est dépendant de la cause directe ou lointaine de la crise. L'appartenance des États à la communauté internationale rend interconnectés les mécanismes de protection et de défense de certaines valeurs et principes qui ont pu s'imposer comme relevant de l'universalité politique et humaine⁷¹¹. Toute atteinte à ces principes et valeurs peut, selon sa gravité, constituer un mobile d'intervention de la communauté internationale via une organisation du même type ; question de rétablir la normalité régulière dans le déroulement de la vie mondiale. Dans ce sens, « *les droits de l'Homme étant devenus l'âme d'un monde sans âme* »⁷¹², l'acte d'intervention est destiné à réparer essentiellement le mal qui est commis contre « la civilisation », sans prétention d'aller au-delà de son mandat.

L'objet d'une crise politique peut varier d'une situation à une autre. Dans certains cas, il s'agit de la dispute autour de l'autorité étatique. La contestation se concentre alors sur les modalités de gouvernance et la gestion des institutions politiques de l'État. Dans d'autres cas, la crise se fonde sur des éléments rattachés à la vie des populations en tant que telles ; et concerne l'aménagement d'un cadre de vie favorable à la sécurité et au bien-être global de ces populations. Quelque soit l'hypothèse concernée, l'intervention d'une organisation internationale est tenue de se limiter à la circonscription de la menace en cause afin de garder sa légitimité et sa conformité au respect de la souveraineté de l'État-hôte. Notre analyse peut alors envisager ces deux hypothèses en les regroupant sous l'angle politique (1) et humanitaire (2).

1. Les raisons politiques de l'intervention multilatérale

Les crises politiques constituent de nos jours le premier objet des interventions internationales. Si dans le passé (plus exactement des Traités de Westphalie 1648 et pendant la guerre froide) leur compréhension s'analysait sur la seule distinction entre l'interne et l'externe, il est à noter que la chute du mur de Berlin a libéré une conscience politique et humaine qui s'est progressivement mondialisée ; balayant au passage cette

⁷¹¹ Robert CHARVIN, *Relations Internationales, Droit et Mondialisation. Un monde à sens unique*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 188.

⁷¹² Régis DEBRAY, « *Les Droits de l'Homme : une fausse réponse* », dans *Droit d'ingérence, op. cit.*, et Cité par Robert CHARVIN, *op. cit.*, p. 187.

distinction habituelle et déplaçant du même coup la surface des revendications politiques. Dans un tel contexte où la souveraineté demeure la caractéristique principale des États-nations, l'être humain s'est aussitôt hissé comme référent axiologique majeur et prioritaire des acteurs internationaux. Sa sécurité se retrouve alors encadrée par un ensemble de valeurs et principes portés par des institutions dont l'action est à vocation universaliste ; fondée sur l'unité du genre humain.

Ce revirement a justifié la montée en puissance des institutions multilatérales, et continue de fonder leur compétence dans le sens de la défense d'un modèle sociopolitique et institutionnel adapté à la paix et sécurité internationales. Ainsi, la démocratie et l'État de droit se sont affirmés comme des ferments politiques d'une stabilité ou d'une instabilité de la société internationale. Leur inscription dans les agendas multilatéraux signifie justement que les États marquent leur volonté d'accepter, pratiquer, protéger et promouvoir les valeurs qui leur sont sous-jacentes. La sécurité et la paix mondiales sont désormais analysées comme tirant leur raison d'être du non-respect de ces valeurs dont la sauvegarde est l'affaire des organisations internationales.

Pour ce qui est de la démocratie, elle nous renseigne sur la gestion globale de l'État et du pouvoir. Sa finalité est de réguler la vie politique en présidant au choix des dirigeants et aux mécanismes de fonctionnement des institutions républicaines (l'exécutif, le parlement et le pouvoir judiciaire)⁷¹³. Une fois qu'elle est menacée, le rôle de l'organisation internationale mandatée est de favoriser son rétablissement en appelant les acteurs de la crise à soumettre leurs prétentions aux règles de la transparence institutionnelle et de l'implication de la population. C'est dans ce sens qu'il est souvent reconnu aux organisations internationales la compétence de réguler et de contrôler l'organisation des élections dans un contexte post-crise⁷¹⁴, tout comme il arrive de les impliquer dans l'élaboration des règles de gestion transitoire d'un État sorti nouvellement d'un conflit. Clairement, on se rend compte que le rôle de l'organisation n'est pas de se substituer *ad vitam aeternam* à l'État, mais de l'aider à reconstruire son chemin de la démocratie et de la gouvernance reposant sur des institutions libres, solides et fortes. Ces

⁷¹³ En supposant que la République est guidée par le principe de la séparation des pouvoirs et des compétences (un pouvoir exécutif, un pouvoir judiciaire et un pouvoir législatif).

⁷¹⁴ Cas du Timor Oriental dont le référendum d'indépendance a été organisé et géré entièrement par les Nations Unies en 1999, et a officiellement consacré la souveraineté totale de ce pays le 20 mai 2002.

institutions caractéristiques d'une société démocratique, semblent être un pare-feu contre les troubles, la violence et l'insécurité⁷¹⁵.

Quant à l'État de droit, il est à proprement parler le prolongement d'une démocratie bien organisée⁷¹⁶. Il en est même la caractéristique fondamentale. Son utilité réside dans le fait qu'il est le mécanisme de régulation institutionnelle. C'est grâce à l'État de droit que la ventilation politique est mieux assurée et que le fonctionnement des pouvoirs dans un État est débarrassé de tout soupçon d'une domination de certains sur d'autres⁷¹⁷. Il oblige les gouvernants à se soumettre aux règles de droit qui organisent la vie de l'État ; et à ce titre, constitue le baromètre de l'égalité des citoyens devant la loi quelque soit la position que ceux-ci occupent dans la société. En réalité, les organisations internationales voient dans l'État de droit une valeur car il assure la transparence dans la gouvernance et régule mieux la vie démocratique notamment dans le cas des États multiculturels et multiethniques où les revendications identitaires sont source régulière de conflictualité⁷¹⁸. Dans ce sens, l'intervention multilatérale n'a pas pour ambition de marquer sa préférence et son jugement dans les choix institutionnels de l'État-hôte, mais de permettre que les institutions mises en place fonctionnent suivant les normes prescrites, sans qu'elles soient dépendantes des sensibilités personnelles de ceux qui les incarnent.

En fin de compte, la démocratie et l'État de droit s'inscrivent dans la logique d'une politique publique internationale. Leur évocation augmente la valeur ajoutée d'une intervention multilatérale. Seulement, ils ne sauraient occasionner un prétexte d'abus d'autorité de la part de cette organisation intervenante, qui en profiterait pour transformer son intervention en une véritable opération d'ingérence. D'où le sens de la précision et de

⁷¹⁵ D'où la théorie de la paix démocratique développée par des auteurs d'obédience libérale en Relations Internationales. Si cette théorie a été développée dans le sens des relations inter-démocraties, nous pouvons l'étendre ici dans les dimensions nationales et croire que la démocratisation d'une société est un facteur de paix et sécurité. Mais, il faut relever que se pose avec acuité la question du « comment démocratiser ? ». L'idée est partie d'Emmanuel Kant avec son Projet de paix perpétuelle de 1795 et a été remise au goût du jour par des auteurs tels que Michael DOYLE, dans *Ways of War and Peace* (1997), ouvrage dans lequel il défend la théorie de la paix démocratique. Lire aussi pour le même auteur *Liberalism and world Politics, The American Political Science Review*, vol. 80, n° 4, décembre 1986, pp. 1151-1169.

⁷¹⁶ Jacques CHEVALLIER, « Les aspects idéologiques de l'État de droit », dans *L'État de droit en droit international*, SFDI, *op. cit.*, pp. 69-80. Cet auteur soutient que l'État de droit est « inhérente à la conception libérale de l'organisation politique », p. 69.

⁷¹⁷ Notamment par le fait de la soumission de l'administration au droit, par le principe selon lequel les divers organes de l'État ne peuvent agir qu'en vertu d'une habilitation juridique. Cf. Jacques CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 70.

⁷¹⁸ Robert CHARVIN, « Les politiques de conditionnalité et les droits de l'homme en Afrique », Séminaire Nord-Sud XXI sur les droits de l'homme et l'Afrique, Mars 1997.

la délimitation de l'objet d'une intervention généralement faites dans les résolutions et autres actes juridiques à la base d'une mobilisation multilatérale.

Toutefois, on ne saurait nier le fait que la détermination et la délimitation s'inscrivent opportunément dans une posture stratégique compatible avec les visions et convictions des grandes puissances qui contrôlent le fonctionnement des organisations internationales⁷¹⁹. Leur logiques nationales travaillent, traversent et irradiant le mode de penser des autres États de l'organisation, à telle enseigne que l'objet politique justifiant une intervention multilatérale se retrouve en réalité être une construction savamment pensée et partagée au sein de l'organisation. Des auteurs parlent d'ailleurs de « *l'impérialisme au non des droits de l'homme* »⁷²⁰. En cela, l'organisation internationale mérite son qualificatif de caisse de résonance de la volonté des puissances fortes qui l'animent, et reproduit à l'identique la traditionnelle déclinaison « centre-périphérie » qui structure la scène internationale.

2. Les raisons humanitaires d'une intervention multilatérale

Les raisons humanitaires constituent le second objet des interventions multilatérales. Etant intimement connecté à la gouvernance politique, l'humanitaire s'est progressivement affirmé comme fondement et finalité d'un acte d'intervention. A la vérité, c'est au détour de la guerre du Biafra (Nigeria) entre 1967 et 1970 que le volet humanitaire refait son apparition comme facteur de paix et de sécurité à l'international. Mais, son éclosion la plus spectaculaire coïncide avec la fin de la guerre froide, alimentée par la propagation universaliste de la démocratie et des droits de l'homme.

Entraîné dans cette mouvance de l'universalité des processus internationaux, l'humanitaire commence à s'affranchir de la seule tutelle étatique pour s'articuler dans un multilatéralisme dont le sens, la conscience et la consistance dépendent étroitement de la

⁷¹⁹ On l'a vu avec les différences de vues entre la France et les États-Unis lors de la crise irakienne de 2003. La France faisait confiance à une collaboration avec le régime irakien de Saddam Hussein tandis que les États-Unis et leurs alliés le jugeaient infréquentables. Il en a aussi été le cas avec la Libye en 2011, quand la Russie a longtemps marqué sa réticence pour une intervention alors que la France était déterminée à mobiliser tous les ressorts pour démontrer la dangerosité de Kadhafi et justifier l'urgence d'une action multilatérale.

⁷²⁰ Pierre GUERLAIN, « L'impérialisme humanitaire de Michael Ignatieff : le cas d'un « liberal hawk », *Revue LISA/LISA e-journal*, Vol. 5, n°3, 2007, 74-89 ; Gary DORRIEN, *Imperial Designs, Neoconservatism and the New Pax Americana*, New York, Routledge, 2004 ; Stanley HOFFMANN, *Une Morale pour les monstres froids. Pour une éthique des relations internationales*, Paris, Seuil, 1982 ; Immanuel WALLERSTEIN, "Whose Right to Intervene?", *Tikkun*, juillet-août, 2006, p. 23.

place qu'il lui accorde. Les questions humanitaires deviennent alors un problème commun à toute l'humanité⁷²¹ ; et les organisations internationales s'érigent comme des protectrices et des défenseuses de premier rang de son effectivité. Dès lors, il devient tout à fait normal et conséquent de fonder une intervention multilatérale aux fins de faire respecter les aspects humanitaires à un État qui leur manifesterait son arrogance ou son indifférence. Toutefois, cette multilatéralisation ne se confond pas avec une posture de domination qui pourrait accompagner l'action de l'organisation intervenante. Celle-ci prend en compte la souveraineté de l'État-hôte et agit dans la perspective de sa protection et de son renforcement. C'est dans cette mesure que l'objet humanitaire à la cause de la mobilisation multilatérale doit être clairement identifié, et les mécanismes de sa défense bien circonscrits. Ces précautions permettent de concilier l'efficacité de l'intervention et l'intégrité de la souveraineté de l'État-hôte.

En général, les questions humanitaires sont de nos jours connues sous le label de droits de l'homme. Traduisant en même temps une politique publique nationale, internationale et multilatérale, les droits de l'homme sont aussi une philosophie⁷²², une doctrine (ou idéologie)⁷²³. Seulement, dans la perspective de leur protection par les organisations internationales, ils sont présentés davantage comme des valeurs. Raison pour laquelle leur respect semble s'imposer à tout État, pour que celui-ci continue de bénéficier du « prestige » que lui vaut la jouissance de la souveraineté. Tout comme la démocratie et l'État de droit, leur évocation accroît la légitimité d'une intervention internationale sans tout de même exposer l'État-hôte à la perte de sa souveraineté. En cela, les raisons humanitaires, ayant suscité une intervention, doivent être bien identifiées, et l'organisation intervenante devrait se limiter à les défendre sans outrepasser à la fois son mandat et la durée de celui-ci. Leur importance est telle que la communauté internationale est venue à opérationnaliser une justice pénale internationale, reposant désormais sur les individus et non sur les États qu'ils représentent. L'on est ainsi arrivé à réaliser une liaison entre les postures politiques des droits de l'homme et une érection juridique des infractions internationales portant sur ces mêmes droits⁷²⁴. L'émergence des crimes tels que les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les crimes de génocide, le nettoyage ethnique participent justement de cette tentative d'encadrement de l'action

⁷²¹ Voir Bernard KOUCHNER, *Le malheur des autres*, Paris, Odile Jacob, 1991.

⁷²² Voir l'analyse de Guy HAARSCHER, *Philosophie des droits de l'homme*, 4^e éd., Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1993.

⁷²³ Paul LÖWENTHAL, « Ambiguïtés des droits de l'homme », *Droits*, n°7, décembre 2008-janvier 2009.

⁷²⁴ D'où l'intérêt de la création et l'opérationnalisation (quoique critiquée) de la CPI depuis 1998.

internationale, et aboutit à la répartition internationale des compétences entre les organisations internationales et les juridictions pénales du même type. D'une part, les premières agissent dans la seule optique de sensibilisation et de protection des valeurs humaines, d'autre part les secondes interviennent en aval pour sanctionner leur violation.

Au bout du compte, la délimitation de l'objet de l'intervention multilatérale sur le plan humanitaire a le mérite de reposer le multilatéralisme sur des valeurs universellement partagées. Elle n'annihile malheureusement pas le soupçon d'une « rançon idéologique » qui accompagne les interventions ; notamment dans un contexte de résurgence du phénomène culturel et religieux dans la vie internationale. En tout état de cause, les raisons humanitaires, même si elles ont fait une percée fulgurante au sein de la société internationale, buttent toujours sur la rigueur des postures souverainistes des États⁷²⁵ ; lesquels soumettent régulièrement leur respect au relativisme des interprétations que l'on peut en faire et aux approches culturalistes que l'on observe à leur propos.

⁷²⁵ François DE SIMET, *Le mythe de la souveraineté. Du corps social au contrat social*, Bruxelles, Éditions Modulaires Européennes, 2011, p. 259 et suivantes. A ce sujet, il peut nous souvenir qu'en mai 2008, alors que l'on annonce des dizaines de milliers de morts suite au séisme violent qui secoue le pays, les autorités de Birmanie refusent catégoriquement l'aide internationale malgré les injonctions des Nations Unies et les pressions des ONG. La même année, la Chine est prise dans une catastrophe de même nature, mais accepte toute aide en nature ou argent tout en excluant l'aide en experts internationaux.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Le multilatéralisme politique s'inscrit dans une trajectoire historique assez complexe. Sa conception actuelle qui admet l'idée d'ingérence multilatérale est très récente et n'est guère antérieure au XX^e siècle. C'est qu'en fait, le « monde des États » n'a pas historiquement été favorable aux concurrences parallèles ; à tel point que les grandes idées politiques, philosophiques et juridiques du Moyen Âge ont construit une certaine unanimité sur l'utilité sociale et politique d'une souveraineté sacrée et fétichisée. Cette « *mythification du principe de souveraineté* »⁷²⁶ constituait en vérité une fin de non-recevoir pour tout autre aménagement social non étatique. Des droits inattaquables furent ainsi reconnus aux États dans les limites de leurs territoires souverains, lesquels devaient garder leur inviolabilité pour quelque motif que ce soit. Les organisations internationales sont alors demeurées impensées jusqu'à ce que les États s'affichent être parfois dangereux pour leurs propres populations et leurs libertés. De là, la formulation du « *principe d'humanité* »⁷²⁷ dès les années 1910 ouvrait une nouvelle étape dans la lente déconstruction théorique et politique de la valeur de la souveraineté. Ce fut là le point de départ d'une limitation des pouvoirs des souverains au profit des populations civiles dont les droits devaient désormais prévaloir face à ceux de l'État en tant que tel⁷²⁸. La Responsabilité de protéger, les droits de l'homme et la sécurité humaine que l'actualité nous offre dans une parfaite banalité résultent véritablement de ce processus de « déclasserement du tout souverain » en situation d'émergence de nouveaux acteurs internationaux dont les interventions deviennent plus que jamais acceptées dans les affaires intérieures des États. Les organisations internationales sont ainsi devenues des agents de reformulation du principe de souveraineté, et se servent de la gestion des crises politiques internes pour réaliser leurs postures d'ingérence multilatérale. Même si des contraintes juridiques et politiques assez fortes ont été imaginées pour encadrer les interventions multilatérales dans le domaine de la souveraineté, il faut dire que les politiques de gestion des crises internes sont devenues l'un des aspects les plus fertiles à l'opérationnalisation des ingérences multilatérales. Raison pour laquelle nous préférons situer la gestion des crises politiques dans le mouvement global de la mondialisation

⁷²⁶ François DE SIMET, *Le mythe de la souveraineté. Du corps social au contrat social*, Bruxelles, Éditions Modulaires Européennes, 2011.

⁷²⁷ Antoine ROUGIER, « *La théorie de l'intervention d'humanité* », *RGDIP*, 1910.

⁷²⁸ François DE SIMET, *op. cit.*, p. 259.

politique qui a cours actuellement⁷²⁹. De plus en plus en la matière, les acteurs du champ international (États, organisations internationales, individus, ONG, etc...) sont contraints de raisonner en termes globaux, en revenant sur des certitudes (telle que la souveraineté étatique) que l'histoire politique du monde a consacrées depuis la fin de la guerre des Trente ans et la signature des accords de Westphalie en 1648.

Cette évolution globale a reçu des spécifications de la part de la pléthore d'organisations internationales qui s'entrechoquent dans le domaine de la gestion des crises politiques internes. Chacune d'elle, sans nier l'État comme acteur principal des relations internationales, a néanmoins validé l'urgence d'une évolution théorique et pragmatique de la souveraineté étatique. La Francophonie et l'Union Africaine sont parfaitement dans cette trajectoire, tant dans leurs registres normatifs que dans leurs expressions successives sur le terrain de la gestion des crises politiques internes. Il nous revient alors de les saisir dans la réalité de leurs interventions en Afrique, à travers une étude précise des structures, actions et contraintes qui façonnent leurs projections respectives dans le domaine réservé des États africains.

⁷²⁹ Philippe-Moreau DEFARGES, *Les grands concepts de la politique internationale*, Paris, Hachette Supérieure, 1995, p. 72.

« Les modernes sont ceux qui pensent la politique telle qu'elle est, les anciens sont ceux qui rêvent d'une politique telle qu'ils s'imaginent qu'elle devrait être », Gérard Mairet, Le principe de souveraineté. Histoires et fondements du pouvoir moderne, Gallimard, 1997, p.22.

DEUXIEME PARTIE

La Francophonie et l'Union Africaine en situation de gestion des crises politiques internes en Afrique : structures, actions et contraintes

Dans la première partie de notre travail, nous avons eu l'occasion de faire une analyse globale sur le rapport entre les outils multilatéraux et le principe de souveraineté des États, dans le cadre de la gestion des crises politiques internes auxdits États. Cette analyse passe en revue la trajectoire historique de ce rapport, les perceptions philosophiques qui s'y rapportent ainsi que les fondements juridiques que l'on peut mobiliser pour comprendre et caractériser le domaine de la gestion des crises politiques internes.

A présent, nous allons nous atteler à faire une étude appliquée spécifiquement aux organisations internationales objet de notre recherche ; l'Organisation Internationale de la Francophonie et l'Union Africaine. Si naturellement elles intègrent aussi tous les aspects généraux de l'analyse faite préalablement, il convient d'investir empiriquement leurs mécanismes d'intervention sur les crises politiques internes. Fondamentalement, ces deux organisations reposent leur socle d'action sur la reconnaissance de l'inviolabilité du principe de la souveraineté de leurs États membres. Mais, par des mobilisations successives, elles ont pu inscrire leurs activités sous le prisme d'une « ingérence assumée »⁷³⁰ dans les crises politiques internes aux États. En cela, elles ont fini par inscrire la gestion des crises politiques internes dans l'agenda politique multilatéral de leurs instances, et semblent le faire admettre et assimiler par les acteurs des jeux sociaux et politiques des États concernés.

Notre questionnement vise à comprendre, pour les cas de la Francophonie et de l'Union Africaine, comment elles arrivent à investir et à se saisir de la gestion des crises politiques internes malgré l'obstacle juridico-politique qu'est la souveraineté. Quels « changements » leurs interventions peuvent-elles provoquer dans le rapport traditionnel entre la souveraineté des États et les pratiques politiques multilatérales ? Ce questionnement exige un éclairage à partir d'un recours aux matériaux empiriques observés avec régularité dans certains pays africains où ces organisations sont intervenues ces dernières années. Certes, en cette matière, les « *théories des relations internationales généralement utilisées [...] se placent à un niveau de généralisation très élevé* »⁷³¹. Nous ne manquerons pas néanmoins de recourir au néolibéralisme institutionnel en mettant un

⁷³⁰ Cette ingérence est assumée car elle se fait en général sous le label de la responsabilité de protéger. L'OIF et l'UA soutiennent alors la nécessité qui s'impose à elles de ne pas rester indifférentes aux situations politiques internes à leurs États.

⁷³¹ David AMBROSETTI et Yves BUCHET DE NEUILLY, « Les organisations internationales au cœur des crises. Configurations empiriques et jeux des acteurs », *Cultures et Conflits*, 75, automne 2009 ; consulté le 16 décembre 2015 sur <http://conflits>.

accent fort sur les logiques inter-gouvernementalistes⁷³², sans nier l'idée d'une autonomie et des intérêts propres de ces organisations internationales. Cette approche sera enrichie d'une forte dimension constructiviste qui nous permettra de comprendre le jeu international qui travaille et traverse la vie institutionnelle de la Francophonie et de l'Union Africaine. En effet, « *l'approche constructiviste est avec celle des libéraux 'classiques' la contribution qui valorise le plus la place des organisations internationales dans le fonctionnement et la compréhension des relations internationales. Ces deux courants soutiennent que les organisations internationales sont des agents d'influence et non de simples agences d'intérêts* »⁷³³. Par ce chemin, la gestion des crises politiques internes s'offre à nous comme une forte possibilité de coopération multilatérale ouvrant la voie à la fonte de la souveraineté sur l'autel de la paix, la sécurité et les droits de l'Homme. En cela, notre travail ne saurait être un bilan statistique de la gestion des crises politiques par l'OIF et l'UA dans ces États. Il s'agit plutôt d'une analyse portant sur la pertinence de la souveraineté en situation d'ingérence multilatérale de l'OIF et de l'UA.

De l'autre côté, notre analyse aboutit à interroger la fenêtre d'opportunité qu'ouvre l'action multilatérale de ces organisations pour les États-hôtes, notamment en termes de recomposition capacitaire de leur souveraineté internationale. Dans ce sens, les dynamiques structurelles et les configurations empiriques de l'action Francophone et Africaine conduisent à inventorier leurs modalités d'action et à faire un état des lieux de leur gestion politique des crises internes à leurs États membres (**Titre I**). Cet état des lieux induira une analyse fondée sur l'observation des logiques dynamiques et collusives qui structurent l'action de ces organisations, et qui peuvent aboutir à une recomposition du champ d'interaction entre la souveraineté et les organisations concernées (**Titre II**).

⁷³² Ces logiques inter-gouvernementalistes sont majoritairement défendues par les institutionnalistes néolibéraux, et tendent à limiter l'impact des organisations internationales à « *quelques économies potentielles de coûts de transactions* » comme le disent AMBROSETTI et BUCHET DE NEUILLY, *op. cit.* Voir aussi Robert KEOHANE, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

⁷³³ Franck PETITEVILLE, *Le multilatéralisme*, *op. cit.*, p. 66 ; Aziz Hasbi, *Théories des Relations Internationales*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 69.

Titre premier

Modalités et état des lieux de la gestion des crises politiques par la Francophonie et l'Union Africaine

L'architecture institutionnelle de la Francophonie et de l'Union Africaine est faite d'une série de compétences en matière de gestion des crises politiques internes à leurs États membres. Mais, il faut tenir compte des différences primaires de ces organisations pour mieux saisir les modalités de leurs actions politiques en matière de gestion des crises. En fait, si la Francophonie et l'Union Africaine sont toutes les deux rangées dans le registre d'organisations internationales de dimension régionale⁷³⁴, l'une (la Francophonie) l'est par son objet, et l'autre (l'Union Africaine) l'est par sa géographie. Seulement, dans les deux cas, les deux organisations ont intégré la gestion des crises politiques internes par un aménagement précis d'instruments matériels et immatériels mobilisables en tant que de besoin. Cela étant, on peut croire que le principe de souveraineté dans la perception de ces deux organisations internationales s'identifie à une réelle responsabilité ; en l'absence de laquelle elles peuvent engager leur mobilisation collective sur le fondement de la responsabilité de protéger. Cette mobilisation collective est le reflet d'une réelle valorisation active du multilatéralisme Francophone et Africain ; multilatéralisme dont l'autorité et l'efficacité reposent sur leurs ressources respectives : juridiques, fonctionnelles et symboliques⁷³⁵. Elle pose néanmoins de sérieux questionnements sur le sort réservé à la souveraineté dans les pays concernés. Raison pour laquelle les logiques collusives et les perspectives de recomposition du champ d'interaction entre la souveraineté et ces organisations internationales exigent que l'on procède à une analyse d'inspiration sociologique, centrée sur la lecture de la construction et de l'élaboration des stratégies d'action à l'intérieur de ces organisations multilatérales. Pareille analyse contribue à rendre compte des prismes systémiques et des dynamiques interactives qui structurent les actions en amont au sein de ces instances, et qui pèsent inéluctablement sur leurs activités opérationnelles sur le terrain. La finalité ici est de comprendre comment les artifices mis en œuvre au sein de ces instances internationales participent d'une logique de fragilisation des souverainetés des États membres dans un

⁷³⁴ Nous nous sommes inspirés de la classification des organisations internationales faites par Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, *Les organisations Internationales*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 5 et suivantes.

⁷³⁵ *Idem*, p. 9. Les auteurs mettent en valeur le « triangle de la fonctionnalité » (représentativité, légitimité et efficacité) des organisations internationales pour affirmer l'autorité du multilatéralisme.

contexte global favorable au dépassement de la souveraineté nationale au profit des constructions supranationales ; lesquelles traduisent un prolongement de la dialectique Nord-Sud en relations internationales. En fait, malgré les efforts accomplis, « *le seuil irréversible de supranationalité qui transférerait le pouvoir de décision des instances nationales aux instances communautaires n'est pas encore affranchi* »⁷³⁶. Cela vaut certainement pour l'UA et la Francophonie, autant que pour toutes les autres organisations.

A ce titre, notre analyse sera consacrée d'une part à la mobilisation Francophone pour la gestion des crises, en tenant compte des outils élaborés par elle, et des contraintes structurelles qui alimentent sa démarche (**chapitre 5**). Loin de nous offrir l'opportunité d'un bilan sur la participation Francophone en matière de gestion de crise⁷³⁷, cette analyse contribue à interroger la philosophie et la perception Francophones sur le contenu réel du principe de souveraineté en situation de droits de l'Homme généralisés. D'autre part, il conviendrait de s'appesantir sur la dynamique d'action collective de l'Union Africaine en matière de gestion des crises internes à ses États membres (**chapitre 6**). Nous en profiterons pour interroger stratégiquement un multilatéralisme africain intercalé entre le souverainisme absolu et le régionalisme idéalisé⁷³⁸.

⁷³⁶ Marcel MERLE, *Sociologie des Relations Internationales*, Paris, Dalloz, 4^e édition, 1998, p. 372.

⁷³⁷ En fait, nous refusons d'épouser les démarches statistiques concernant la participation Francophone aux opérations de maintien de la paix. Elles nous semblent plus ancrées dans les bilans humains et matériels que dans la critique axiologique et praxéologique. De telles démarches sont largement adoptées soit par la Francophonie elle-même (dans ses rapports annuels), soit par des analystes de renom, soit dans le cadre des thèses de doctorat. Voir dans ce sens notamment : Dominique TRINQUAND, « La contribution de la Francophonie aux OMP », dans *L'OIF et la gestion des crises, Revue Internationale des Mondes Francophones*, n°2, Printemps-Eté, 2010, p.28 ; Damien LARRAMENDY et al., *La participation Francophone aux opérations de paix : des lieux*, Réseau de recherche sur les opérations de paix, Centre d'études et de recherches internationales, Université de Montréal, décembre 2012 ; Evariste BEELNDOUM NGARLEM TOLDE, *La francophonie et la résolution des conflits : réflexion sur la notion de tiers*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Jean Moulin (Lyon 3), soutenue le 20 décembre 2012, P. 243 et suivantes.

⁷³⁸ Rappelons que la création de l'OUA en 1963 était largement fondée sur l'idée de renforcer les souverainetés étatiques africaines et d'aider les peuples encore sous domination à se libérer. Mais, depuis le passage à l'UA, on a avancé vers une nouvelle conception du régionalisme en étendant les compétences de l'UA sur le domaine réservé.

Chapitre 5

La mobilisation de la Francophonie pour la gestion des crises politiques internes : outils, contraintes et logiques d'action

L'histoire de la construction Francophone et son évolution thématique et institutionnelle plaident en faveur d'une véritable institution multilatérale qui réussit tout au moins à se tailler une grosse part dans le déroulement des processus internationaux. Elle a, à ce titre, réussi à inculquer ses valeurs et son idéologie à ses membres⁷³⁹. En retour, ceux-ci semblent, dans leur grande majorité, faire d'elle un acteur désormais incontournable dans la solution de leurs problèmes politiques internes⁷⁴⁰. En clair, il y a une nette « reconnaissance »⁷⁴¹ de la Francophonie comme acteur utile du jeu politique interne à travers notamment un droit de regard et d'appréciation sur les politiques publiques globales de ses États membres. De là, on dirait, sans forcer le trait, que nous sommes dans l'hypothèse d'une véritable 'culture Francophone' de la paix dans la mesure où l'offre Francophone constitue manifestement un véritable « système de signification communément partagée par les individus [États] membres »⁷⁴². Dans ce sens, il nous semble que le mérite premier de la Francophonie se situe non dans son engagement pour la paix internationale, mais dans le choix du niveau d'intervention qu'il a opéré. En fait, elle envisage la conflictualité à partir de la gouvernance interne des États, contrairement aux Nations Unies notamment, dont la charte constitutive est restée enfermée dans une vision interétatique de la conflictualité⁷⁴³.

Pour mieux analyser l'action de la Francophonie dans le registre des crises politiques internes et mieux apprécier la valeur qu'elle voue à la souveraineté de ses États, il faut certainement interroger les logiques qui sous-tendent sa stratégie en la matière (**Section 1**)

⁷³⁹ Ainsi, lors de son discours d'ouverture des 14^e Entretiens de la Francophonie en 2014 à Lyon, le Secrétaire Général de la Francophonie Abdou Diouf se réjouissait largement de l'adhésion massive des aux valeurs de la Francophonie en s'appuyant sur la disponibilité renouvelée du Mexique à adhérer à cette organisation.

⁷⁴⁰ Voir Philippe NTAHAMBAYE, « Les institutions traditionnelles africaines et la gouvernance démocratique : principes, valeurs et mécanismes de résolutions pacifique des conflits » dans Isidore NDAYWEL E NZIEM et al., *Francophonie et gouvernance mondiale : Vues d'Afrique*, Colloque international de Kinshassa, Riveneuve, 2012, pp. 217-229.

⁷⁴¹ Thomas LINDEMANN, « La paix par la reconnaissance. Une interprétation interactionniste des crises internationales » dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *Crises, facteurs de crises et Francophonie*, Les Entretiens de la Francophonie 2009, Yaoundé, Iframond, 2009, pp. 181-225. Pour lui, « la reconnaissance, au sens positif, est une relation intersubjective constituée par la convergence entre l'image revendiquée par un acteur et l'image renvoyée par d'autres » ; p. 185-186.

⁷⁴² Bertrand BADIE et Marie-Claude SMOUTS, *Le retournement du monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992, p.25. En clair, pour ces auteurs, la culture c'est ce qui transcende toutes les autres différences.

⁷⁴³ D'ailleurs, la gestion des crises politiques internes ne figure pas dans la Charte des Nations Unies.

et évaluer les effets de tous les outils opérationnels qu'elle mobilise à cette fin sur la souveraineté des États (**Section 2**).

Section 1: Les logiques interactives de définition de la stratégie Francophone de gestion des crises

La gestion des crises politiques est pour la Francophonie le résultat d'une longue construction politique et diplomatique. Elle n'est pas partie intégrante des fonds baptismaux du mouvement Francophone, dédié au départ à une coopération essentiellement culturelle et technique. Elle est justement passée de l'ACCT à la Francophonie afin de transformer son regard sur le monde et modifier les perceptions réductionnistes que l'on pouvait lui retourner. La gestion des crises est dès lors pour la Francophonie une variante de (re)positionnement stratégique de cette organisation ; en même temps qu'elle contribue à façonner les lignes d'attraction et de diffusion de l'idéologie Francophone dans le reste du monde. Jean-Louis Roy insiste sur cette évolution en constatant que « *la Francophonie est culturelle par nature et politique par nécessité* »⁷⁴⁴. Son inscription sur l'agenda politique multilatéral est à l'image de ses évolutions institutionnelles et l'élargissement de son champ de compétences.

En effet, la forte mutation obtenue dès 1986 avec le premier sommet Francophone était déjà annonciatrice d'une réelle révolution opérationnelle des Francophones, car elle marquait le début d'une réelle appropriation politique du destin des institutions et des peuples francophones dans leur ensemble. Cette mutation franchira un cap important en 2000 lorsqu'est adoptée la Déclaration de Bamako ; dans laquelle est exprimé de manière claire et nette le lien inséparable entre Francophonie et Démocratie⁷⁴⁵. C'est le point de départ d'un réel investissement de la Francophonie dans des problématiques de la vie politique interne de ses États membres. Cette option sera amplifiée avec la Déclaration de Saint-Boniface (2006). Bien que Wiltzer voit dans ce revirement « *un danger réel sur la crédibilité et l'efficacité de l'OIF comme acteur de la vie internationale* »⁷⁴⁶, il convient de croire qu'une telle attitude participe inéluctablement d'un large processus de

⁷⁴⁴ Jean-Louis ROY, *Quel avenir pour la langue française ? Francophonie et concurrence culturelle au XXI^e siècle*, Montréal, Hurtubise, 2008, p. 258 ; Voir aussi son entretien accordé au journal 20 minutes, le 17 novembre 2008, en tant ancien Administrateur de la Francophonie. Consulté le 19 décembre 2015 à 16h22 sur <http://francophonieenblog.20minutes-blogs.fr/tag/analyse>

⁷⁴⁵ C'est le contenu de la disposition 3.1 de la Déclaration de Bamako 2000.

⁷⁴⁶ Pierre-André WILTZER, « Recentrer la Francophonie sur sa mission centrale. La promotion de la langue française », *Revue Internationale et Stratégique*, n°71, Automne 2008, pp. 131-134, p.132.

recomposition et de transformation du champ d'intervention sécuritaire dans la vie internationale post-guerre froide ; notamment en Afrique⁷⁴⁷.

Seulement, contrairement aux organisations internationales dont la vocation première est justement le maintien de la paix et de la sécurité internationale, l'OIF s'investit dans un champ où elle devra faire avec plusieurs incongruités liées notamment à son origine, ses capacités, sa philosophie d'action et ses concurrences avérées ou non. En effet, « *On reproche à la Francophonie des décennies d'impuissance en matière économique et une action hypocrite en matière de droits de l'homme* »⁷⁴⁸. La quête de légitimité dans le domaine de la gestion des crises devra alors passer par un travail de crédibilisation de son offre en la matière. Ce travail s'est avéré d'autant plus utile que la politique de gestion des crises menée par la Francophonie s'insère dans des imbrications d'arènes, nationales et multilatérales, dans lesquelles la Francophonie n'est pas souvent impliquée ou alors très largement marginalisée⁷⁴⁹. C'est justement cette « dispersion » de la gestion des crises dans plusieurs arènes qui alimente le questionnement sur la définition d'une stratégie Francophone en la matière. Pareille définition est utile à analyser car c'est d'elle que l'on peut mieux appréhender la consistance du principe de souveraineté des États membres de la Francophonie. Fondamentalement, la compréhension de cette stratégie permet de clarifier l'identité et la singularité des pratiques de la Francophonie dans ce domaine, en rapport avec d'autres instances multilatérales et autres acteurs dont les politiques se croisent et se bousculent avec celles Francophones sur les mêmes problématiques. Cela vise à mesurer l'impact réel de cette stratégie sur le principe de souveraineté des États bénéficiaires de l'interventionnisme Francophone. La stratégie Francophone oscille en fait entre les fonctionnalités internes de l'OIF et les influences de l'environnement international en général. Il est dès lors utile de comprendre le fonctionnement de l'appareil Francophone au-dedans et au dehors pour mieux en saisir l'efficacité.

Nous allons, à ce titre, nous intéresser aux logiques liées à la structuration interne de la Francophonie (**Paragraphe I**) avant d'envisager l'impact de l'environnement extérieur global (**Paragraphe II**).

⁷⁴⁷ Yves-Alexandre CHOUALA, « Puissance, Résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine. Théorie et Pratique », *AFRI*, 2005, volume VI, pp. 288-306.

⁷⁴⁸ Michel GUILLOU, « La troisième Francophonie : un acteur de la mondialisation », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *op. cit.*, pp. 39-62, p. 40.

⁷⁴⁹ David AMBROSETTI et Yves Buchet DE NEUILLY, « Les organisations internationales au cœur des crises », *op. cit.*, p. 12.

Paragraphe I : Les logiques liées à la structuration interne de la Francophonie

La question de l'engagement Francophone en faveur de la gestion des crises politiques internes à ses États part de l'analyse des déterminants fondamentaux de sa mise sur agenda de l'organisation. En clair, comment une situation de crise devient-elle l'objet de préoccupation pour l'Organisation Internationale de la Francophonie⁷⁵⁰ ? Comment articulent-ils cette connexion entre le multilatéral et le national en regard du principe de souveraineté ? Ce questionnement est au cœur de notre analyse ici, car il permettra de saisir les dynamiques de négociation, les logiques d'investissement dans le jeu, les contraintes d'une fabrique de stratégies et la formulation d'une position consensuelle commune à tous les États Francophones. Fondamentalement, la question est liée à l'interaction entre les intérêts représentés à la Francophonie et ceux spécifiques de l'OIF en tant que telle. On est justement en situation de toutes ces « *transactions collusives* » (les différentes interactions entre acteurs défendant des intérêts contradictoires) qu'analyse fort bien Michel Dobry⁷⁵¹ dans sa *sociologie des crises politiques*.

A ce niveau, il faut partir de l'idée que la Francophonie est une organisation internationale comme toutes les autres, traversée et travaillée par des postures nationales, et influencée par des logiques d'hégémonie que peuvent manifester ses « membres-leaders »⁷⁵² ou « membres-carrefours » d'après Michel Guillou⁷⁵³. Cette réalité fonctionnelle devient importante pour disséquer la part réelle du principe de souveraineté à l'occasion d'une mobilisation Francophone en vue d'une gestion de crise politique interne. Ce n'est alors qu'à partir d'une mise en relation entre le contenu conceptuel, les matériaux empiriques et le discours officiel de l'OIF que l'on peut légitimement comprendre comment la structuration interne de la Francophonie détermine la politique

⁷⁵⁰ La question de la qualification est utile car elle légitime et facilite l'action officielle des organisations. Pour d'amples détails, lire Yves BUCHET DE NEUILLY, « La crise ? Quelle crise ? Dynamiques européennes de gestion des crises », dans Marc LE PAPE, Johanna SIMEANT et Claudine VIDAL (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006, p. 270-286.

⁷⁵¹ Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, 3^e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

⁷⁵² Nous utilisons l'expression « membres-leaders » pour désigner les pays membres de la Francophonie dont le poids demeure important dans la vie de cette organisation. Il s'agit des pays qui bénéficient d'un avantage perceptuel et matériel sur les autres membres, compte tenu de leurs contributions plurielles à la vie de l'OIF. Pour l'essentiel, il s'agit de la France et du Canada qui sont les premiers contributeurs au budget de la Francophonie. Voir en ce sens, Justin MASSIE et David MORIN, « Francophonie et opérations de paix. Vers une appropriation géoculturelle », *Études Internationales*, volume 42, n°3, 2011, pp. 313-336, p. 316.

⁷⁵³ Michel GUILLOU, « La troisième francophonie : un acteur de la mondialisation » dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *op. cit.*, pp. 39-62, p. 42. Il cite la France, le Canada et Québec.

Francophone de gestion de crise. De cette relation, dépend la perception Francophone du principe de souveraineté à l'aune de la gestion multilatérale des crises internes aux États. Pour cela, les références ivoirienne et malgache seront d'une utilité certaine, car se révélant à nous comme les symboles d'une relation « compliquée » entre la souveraineté et l'action multilatérale Francophone ces toutes dernières années.

Pour comprendre l'effet de la structuration interne de la Francophonie sur le principe de souveraineté en situation de gestion des crises, il convient de tenir compte de l'impact de l'asymétrie statutaire de ses États membres (A) et du déterminisme pondéral des États en son sein (B).

A. L'impact de l'asymétrie statutaire des États membres de la Francophonie

La vocation finale de la Francophonie, lorsqu'elle s'engage dans une action en gestion de crise, n'est pas de « mépriser » la souveraineté de l'État-hôte. Tout au contraire, son intervention s'affiche être une bouée de sauvetage pour les souverainetés étatiques ; mais dans une perspective de « responsabilisation » des États. Ce que Monney Mouandjo a justement qualifié de procédé de « *légitimation des gouvernements* »⁷⁵⁴. Ainsi, toute mobilisation Francophone devrait se lire à partir des paradoxes intrinsèques de l'OIF⁷⁵⁵, tout comme l'on devrait tenir compte des logiques de reconnaissance mutuelle qui caractérisent les rapports entre les États Francophones. Dans ce sens, l'hétérogénéité formelle, fondamentale et idéologique, qui est le trait d'union entre les membres Francophones, traîne avec elle l'idée d'une différenciation dans les pratiques Francophones de gestion des crises politiques internes. En fait, l'observation de l'action politique Francophone démontre une démarche variable des États et une posture dont la lisibilité est difficile à identifier. Bien que cela ne remette pas en cause l'égalité juridique des États en Francophonie, on remarquera que les procédures mobilisées par la Francophonie ne sont pas soumises à une séquence temporelle bien clarifiée ; et une

⁷⁵⁴ Stéphane MONNEY MOUANDJO, *La démocratie du Sud et les organisations internationales. Analyse comparée des missions internationales d'observation des élections des pays membres du Commonwealth et des pays membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Reims Champagne-Ardenne, année 2007-2008, p. 188.

⁷⁵⁵ Notons que la Francophonie a pour principal paradoxe la gouvernance, au sens global du terme. Alors, comment une organisation, dont le secrétaire général est élu dans des situations généralement peu claires, peut-elle valablement prêcher la '*bonne parole*' aux États. A titre d'exemple, la Francophonie est le conglomérat de divers systèmes politiques qui demeurent incompatibles avec ses principes. On y retrouve de vraies démocraties (France, Canada,...), des démocraties de façade (en Afrique noire Francophone notamment), des Royaumes où aucune élection démocratique n'est envisageable au sommet de l'État (Maroc par exemple).

grande marge de manœuvre et d'appréciation est laissée au Secrétaire Général de l'OIF en matière de mobilisation globale de l'institution⁷⁵⁶. Cette situation peut se justifier par des logiques que le seul droit ne peut régler ; elle est à analyser à partir des enjeux directs entre les États-hôtes et certains États leaders de la Francophonie.

Ainsi, l'analyse de l'impact de l'asymétrie statutaire des États au sein de la Francophonie permet de dégager deux séries de constats. D'une part, il y a l'émergence du dualisme idéologique centre-périphérie en Francophonie (1), et d'autre part, on observe une démarche sélective et orientée de la Francophonie en matière de gestion des crises politiques internes (2).

1. Le dualisme centre-périphérie et son influence sur la stratégie Francophone de gestion de crises politiques internes

Toute définition d'une stratégie de gestion de crises par la Francophonie est soumise aux exigences de la dialectique entre le centre et la périphérie⁷⁵⁷ au sein de cette organisation. Cette dialectique repose en fait sur des leviers qui dépassent le seul cadre de la puissance ou de l'impuissance, pour embrasser les aspects relatifs aux valeurs et principes dont la définition et la pratique varient selon qu'on considère les États du Centre ou de la périphérie Francophone. Il s'agit alors simplement d'une réalité structurelle de l'organisation Francophone. Bien que certains auteurs aient soutenu que l'inefficacité de la Francophonie provient de ce qu'elle est une organisation qui n'a pas de centre⁷⁵⁸, il nous semble que le regard Francophone sur les souverainetés de ses États membres est largement influencé par la pluralité des significations qu'elle donne à cette notion. Ainsi, le centre de l'OIF ne saurait simplement se réduire aux seuls États qui assument l'essentiel des budgets de cette organisation, mais aussi en termes de capital de légitimité, de posture hégémonique et de capacité d'influence⁷⁵⁹. En cela, sa stratégie de gestion des

⁷⁵⁶ En effet, il nous semble que ce « pouvoir discrétionnaire » laissé au Secrétaire Général est en mesure de privilégier, dans certains cas, le subjectivisme de ce dernier. Il pourrait alors agir différemment suivant ses « affections » pour tel ou tel régime, et déterminer la mobilisation de l'OIF.

⁷⁵⁷ La dialectique centre-périphérie est empruntée aux théories marxistes des relations internationales. Elle traduit le prolongement de la théorie de la '*dependencia*' et exprime l'idée que le monde est dual ; d'un côté des nations du centre et de l'autre des nations de la périphérie. Voir précisément Johan GALTUNG, « A Structural Theory of Imperialism », *Journal of Peace Research*, 8 (2), 2^{ème} trimestre 1971, pp. 81-117. Dans notre analyse, nous adaptons simplement cette dialectique au niveau de la Francophonie en tant qu'acteur identifié et autonome des relations internationales.

⁷⁵⁸ Michel GUILLOU, « La troisième francophonie : un acteur de la mondialisation », *op.cit.*

⁷⁵⁹ Justin MASSIE et David MORIN, « Francophonie et opérations de crises. Vers une appropriation géoculturelle », *op. cit.*, pp. 314 et suivantes.

crises politiques internes est largement tributaire du bon vouloir des membres leaders, lesquels bénéficient du privilège de légitimité en la matière. D'où l'émergence de la notion de « *francosphère* » pour traduire l'instrumentalisation de la Francophonie par ses membres puissants, notamment la France⁷⁶⁰. Cela tient au fait que ces États auraient des facultés plus élevées de déterminer les « *rites* »⁷⁶¹ de l'institution et de veiller à la mise en œuvre des mesures prises.

A la vérité, la Francophonie n'a pas encore réussi à gommer totalement les cicatrices des plaies historiques dans la relation entre certains de ses membres-leaders et d'autres qui constituent l'essentiel de la périphérie de cette organisation. Ainsi l'idée demeure que « *la francophonie est devenue un instrument politique au service de la France, qui profite du poids des pays membres pour rayonner à l'extérieur. [...] Le rayonnement culturel étant sous-jacent à l'influence économique, la France, qui n'a plus ses colonies, sent qu'elle perd de son lustre d'antan. La francophonie devient alors le cadre idéal pour restaurer cette influence. [...] Paris dissimule à peine qu'elle se trouve au centre des prises de décisions* »⁷⁶². Raison pour laquelle sa stratégie de gestion apparaît fondamentalement comme un compromis entre les vues centrales et celles périphériques dans ce domaine. L'OIF est en fait traversée par un dilemme principal qui porte sur la considération que se font ses États sur le principe de souveraineté. En son sein, semblent cohabiter une *conception défensive* de la souveraineté (prônée par la plupart des États de sa périphérie) et une *conception dialogale*⁷⁶³ de la même souveraineté, défendue par ses leaders. Sa politique de gestion de crise est dès lors

⁷⁶⁰ On peut relever ici deux exemples précis dans ce sens : 1.) Les pressions exercées par le Président Jacques Chirac en 2002 pour que la Francophonie prenne une position commune contre l'intervention américano-britannique en Irak. Ce qui aboutira à l'introduction d'un paragraphe entier dans la Déclaration de Beyrouth appelant à une résolution diplomatique de la crise irakienne, qui, fondamentalement ne concernait en rien un pays Francophone (voir rapport OIF (Organisation Internationale De la Francophonie), 2002, *Déclaration de Beyrouth, Beyrouth*, 18-20 octobre, 2002 et Mario CLOUTIER, « La francophonie prend carrément position pour la paix et la démocratie », *La Presse*, 21 octobre 2002, A1 ; 2.). En 2010, le Président Sarkozy a appelé les pays francophones à transformer leur « *adhésion à des valeurs communes en prises de positions politiques* » et à appuyer l'idée française d'un siège permanent pour un pays africain (francophone ou non) au Conseil de sécurité et d'un autre siège pour l'Inde (pas du tout Francophone), mais simplement amie de la France. Voir Nicolas SARKOZY, 2010, *Allocution de M. le Président de la République à l'occasion de la Journée internationale de la Francophonie*, Paris, Palais de l'Élysée, 20 mars.

⁷⁶¹ Les rites ici s'entendent largement des actes de légitimation d'une position ou d'une démarche. On a emprunté cette notion à Pierre BOURDIEU, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, n°1, volume 43, 1982, pp. 58-63.

⁷⁶² *Courrier international*, « Un instrument politique au service de la France », 25 mars, 2010. Cité par Justin MASSIE et David MORIN, *op. cit.* p. 315.

⁷⁶³ Se référer à Raphaël DRAÏ, *Grands problèmes politiques contemporains. Les nouvelles échelles de la responsabilité politique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, p. 269.

empreinte de « recul » et même d' « hésitations »⁷⁶⁴. Son choix de recourir aux mécanismes intermédiaires (notamment les envoyés spéciaux) apparaît alors comme un moyen de construire un compromis entre les deux conceptions de la souveraineté qui se bousculent en son sein. D'ailleurs, cette logique de compromis est déductible de la nature de ses membres et de leurs statuts respectifs. On y retrouve des États véritablement souverains, et d'autres qui arborent la qualité de membres sans fondamentalement être des États ; puisque dénués de toute souveraineté internationale⁷⁶⁵. D'ailleurs, dans le prolongement de Jean-François Guilhaudis⁷⁶⁶ qui voit alors en la Francophonie « *une forme inédite* » d'organisation internationale, Françoise Massart-Pierard soutient qu'elle est une « *structure métissée* »⁷⁶⁷. Dans une telle configuration, il devient manifestement difficile d'imaginer une stratégie directe et clarifiée à l'avance en matière de gestion de crises internes. D'où une pratique Francophone du cas par cas. Cela fait de la Francophonie une véritable *organisation de programme*, et jamais une réelle *organisation opérationnelle*⁷⁶⁸ mobilisable suivant des logiques certaines et stables. Elle ne peut faire confiance qu'à sa capacité de *soft power*, son attractivité, son action politique et son lobbying pour juste contribuer à améliorer les configurations de l'environnement politique en cas de crise⁷⁶⁹. C'est certainement en tenant compte de cette réalité qu'elle privilégie une démarche sélective et orientée en matière de gestion de crises politiques internes.

2. Une démarche sélective et orientée de la Francophonie en matière de gestion des crises politiques internes

Au vu de l'impact de la dialectique centre-périphérie analysée plus haut, la démarche Francophone de gestion des crises politiques internes est une démarche à la fois sélective et orientée. En fait, la Francophonie ne s'intéresse pas à toutes les crises, ni tous

⁷⁶⁴ Jing GENG, *La Francophonie comme instrument de la politique extérieure de la France : le cas de trois pays indochinois (le Vietnam, le Cambodge, le Laos)*, Thèse de doctorat de science politique, Paris, Université Panthéon-Sorbonne, 2001.

⁷⁶⁵ C'est le cas de la Communauté francophone de Belgique, Québec spécifiquement. La présence de tels membres fait croire à Jean-François Guilhaudis que l'OIF n'atteindra pas efficacement ses objectifs. Voir Jean-François GUILHAUDIS, *Relations Internationales Contemporaines*, 2^e édition, Paris, LITEC, 2005, p. 140.

⁷⁶⁶ Jen-François GUILHAUDIS, *Idem*.

⁷⁶⁷ Françoise MASSART-PIERARD, *Redimensionnement des relations internationales et Francophonie*, dans Françoise MASSART-PIERARD (dir.), *L'Organisation Internationale de la Francophonie*, *Studia Diplomatica*, n° 3, volume LIII, 2000, p. 9.

⁷⁶⁸ Pour plus de détails sur ces notions, lire Volker RITTBERGER et Bernhard ZANGL, *International Organisations. Polity, Politics and Policies*, New-York, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 11-12.

⁷⁶⁹ Voir Pascal BONIFACE et Hubert VEDRINE, *Atlas des crises et conflits*, op. cit., p. 137.

les conflits dans ses États membres. Et même, elle peut s'intéresser à certains aspects de ces crises et conflits et en négliger d'autres. Loin d'être anodine, cette attitude est traductrice d'une vision d'opportunisme et de pragmatisme. Des fois, la Francophonie vient trop tard et agit comme cet « oiseau de Minerve »⁷⁷⁰ qui prend son envol à la tombée de la nuit.

Parlant principalement de la mobilisation sélective et orientée dont use la Francophonie en matière de gestion de crise, elle repose sur le fait que son engagement en la matière n'est pas prononcé avec la même intensité, et même d'ailleurs la même intentionnalité dans toutes les crises. En fait, la défense des référents éthico-politiques par la Francophonie semble tenir compte de variables non déclarées officiellement, mais qui peuvent être canalisées en fonction de la proximité que les acteurs du conflit ont avec les opérateurs-leaders de la Francophonie⁷⁷¹. Ainsi, le fait que les crises politiques internes soient des crises qui tombent sous la responsabilité (déterminante !) de plusieurs acteurs multilatéraux (ONU, UA, les autres organisations sous-régionales) laisse à la Francophonie une sorte de marginalité dans la stratégie globale de gestion de ces crises, la condamnant à « valider » les dimensions et résultats prescrits par les autres acteurs les plus directement opérationnels dans ces crises⁷⁷². Ainsi semble appropriée la qualification d'« appropriation asymétrique » employée par Guicherd⁷⁷³ pour caractériser la relativité et la variation de l'engagement Francophone en matière de gestion de crises politiques. D'ailleurs, la Francophonie assume fièrement son rôle de « second » et d'accompagnement des Nations Unies en la matière⁷⁷⁴.

D'autre part, le caractère sélectif et orienté de la gestion des crises par la Francophonie tient au fait que la plupart de ses membres régulièrement engagés en son honneur y vont avec une double logique, comme ailleurs dans toutes les instances

⁷⁷⁰ Image empruntée au philosophe Friedrich Hegel (1770-1831) et qui fait de cet oiseau le symbole de la philosophie : « *La chouette de Minerve prend son envol au crépuscule* » pour traduire l'idée que la réflexion devrait précéder l'action. Appliquée à la Francophonie, nous entendons dire à travers cette image qu'elle intervient des fois trop tardivement alors que les autres organisations internationales soient déjà sur le terrain.

⁷⁷¹ On peut ainsi questionner la focalisation de cette organisation sur un pays comme la Côte d'Ivoire en 2010 alors qu'elle aura été moins active dans le cas malgache un an plus tôt.

⁷⁷² Il en a été ainsi en Côte d'Ivoire en 2010 et à Madagascar en 2009.

⁷⁷³ Catherine GUICHERD, « Naissance d'une force africaine en attente », dans Jocelyn COULON (dir.), *Guide du maintien de la paix 2008*, Montréal, Athéna éditions, 2008, P. 75.

⁷⁷⁴ Françoise MASSART-PIERARD, « La Francophonie, un nouvel intervenant sur la scène internationale », *Revue internationale de politique comparée*, 2007/1, Vol. 14, p. 69-93, p. 78.

multilatérales⁷⁷⁵ : une logique individuelle ; reposant sur la défense d'une image et d'une politique étrangère à la poursuite d'intérêts diversifiés, une logique collective ; dirigée par l'OIF en tant que telle, et tournée vers des objectifs qui sont le socle sur lequel repose en réalité l'appartenance à la Francophonie aujourd'hui⁷⁷⁶. A la vérité, ces deux logiques sont rarement contradictoires et subissent régulièrement la dynamique de la dialectique agent-structure.

On comprendra dès lors facilement que, pour la Francophonie, il devient difficile de mener une politique différente des intérêts stratégiques français notamment, car cette France ne saurait se contredire elle-même dans la défense des valeurs et de ses intérêts qui lui sont chers. Dans cette perspective, la France, plus grande puissance en Francophonie, affiche sa « *volonté de [...] présence, (et) de peser sur les événements sans pour autant recourir aux vieilles méthodes expéditives* »⁷⁷⁷. En plus, elle mobilise ses ressources humaines, militaires et logistiques dans la gestion d'une crise en dehors même de la Francophonie ; ce qui la condamne à une cohérence diplomatique et stratégique que ne saurait contredire l'action de la Francophonie. Surtout que la France assume du même coup la plus grosse part du budget de l'OIF ; avec cet avantage général, elle ne saurait se contredire dans l'action. Le but en Côte d'Ivoire est alors de montrer qu'elle ne se « *désengage pas* »⁷⁷⁸ malgré la présence des autres acteurs multilatéraux notamment la Francophonie. En cela, ses ambitions sont grandes et orientent inéluctablement la position Francophone en matière de gestion de crises. Il n'est donc pas illusoire de croire que, formellement, la diplomatie Francophone est en quelque sorte tributaire de la qualité de la diplomatie de ses « États membres-leaders »⁷⁷⁹; dans le sens d'une traduction réelle des

⁷⁷⁵ C'est la quintessence de l'analyse de Thierry TARDY dans *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, op. cit., pp.37 et 38.

⁷⁷⁶ Parlant de ces objectifs constitutifs du socle identitaire de la Francophonie, Joseph Maïla préfère parler de « *périmètre de Bamako* ». Pour lui, ce périmètre comprend : la consolidation de l'État de droit, la vie politique apaisée, la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect de droits de l'homme. Voir Joseph MAÏLA, « La notion de crise en Francophonie : entre dispositif normatif et traitement politique », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), 2009, op. cit., pp. 123-130, p. 127.

⁷⁷⁷ Laurent d'Ersu, « *La crise ivoirienne, une intrigue franco-française* », *Politique africaine*, 2007/1 N° 105, p. 85-104, p.87. L'auteur rappelle les intérêts stratégiques de la France en Côte d'Ivoire, notamment dans le contrôle de nombreux secteurs économiques et la délicatesse de la question du Franc CFA, la monnaie commune à l'Afrique francophone. Ce type d'argumentaire est extensible aux autres pays comme Madagascar ou le Niger où les intérêts directs de la France sont prioritaires à toute action collective.

⁷⁷⁸ Cette expression est prononcée par un Officier supérieur de l'armée française qui a requis l'anonymat. Voir Laurent D'ERSU, « Paris revoit sa présence militaire en Afrique », *La Croix*, 14 septembre 2005.

⁷⁷⁹ On pourra insister sur la place cardinale de la Francophonie dans la politique étrangère du Québec et de la France. Dans le premier cas, la Francophonie a largement servi la lutte historique pour l'autonomie québécoise face au gouvernement canadien. Dans le second cas, la France héberge le siège de la Francophonie et a introduit la Francophonie comme axe majeur de sa politique étrangère dans le Livre Blanc de la diplomatie française 2008-2020.

logiques hégémoniques de ces États, en particulier dans le domaine des idées, des valeurs et des normes qui devraient prévaloir en Francophonie⁷⁸⁰. Raison pour laquelle on peut observer une stratégie Francophone des crises à géométrie variable, selon que les fonctions stratégiques et diplomatiques des États concernés sont susceptibles de moduler certaines options stables des intérêts étrangers de certaines puissances au sein de l'OIF. On le notera avec la différence d'intensité qui a présidé aux crises ivoirienne (2010) et malgache (2009) notamment. Dans l'une (celle malgache), la Francophonie se fera trop attendre et aura une position chancelante, alors qu'elle aura été trop présente dans la crise ivoirienne et beaucoup plus ferme par ailleurs⁷⁸¹. A la vérité, les États dominants de l'espace multilatéral Francophone semblent peser sur le choix de la cadence et de la tonalité à donner par la Francophonie dans le cadre d'une gestion de crise politique interne. Ils favorisent en cela un ciblage sélectif des crises par la Francophonie, en tenant compte de la mobilisation onusienne ou pro-onusienne qui en est faite. On comprendra alors aisément pourquoi la Francophonie excelle dans un discours davantage diplomatique et moral ; lequel s'apparente à une construction d'un modèle de justification circonstanciée de son engagement dans une crise plutôt que dans une autre. Les droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit favorisent alors l'identification et le rangement de l'OIF dans le registre des communautés épistémiques les plus favorables à un ordre « unanimitaire » mondial, en réalité gouverné par les Nations Unies et les membres du P5⁷⁸² stratégique onusien. Mais, malgré tout, ce rangement de l'OIF sur la voie de l'ONU s'opère en tenant compte de la *(dis)proportionnalité* pondérale des États au sein de la Francophonie.

B. Le poids disproportionnel des États au sein de la Francophonie et son effet sur la stratégie Francophone de gestion des crises

La structuration interne de la Francophonie s'étend de l'asymétrie statutaire de ses États à la différenciation pondérale de ceux-ci dans la vie, la visibilité et la mobilisation

⁷⁸⁰ Lire notamment Jacques BARRAT et Claudia MOISEI, *Géopolitique de la Francophonie. Un nouveau souffle ?*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 34.

⁷⁸¹ Comme le remarque fort opportunément Patrick Rakotomalala, « *la fermeté de Paris face au hold up de Gbagbo en décembre 2010 interpellera aussi le lecteur attentif des événements. Que ne s'est elle exprimée de la même manière face au putsch de Rajoelina ! Deux poids, deux mesures ? Il est vrai que la place de la Côte d'Ivoire comme 1^{er} partenaire commercial de la France au sein de la zone Franc, et le 4^e en Afrique subsaharienne engage des enjeux plus cruciaux* », dans « Les implicites de la crise malgache de 2009 », *op. cit.*, p.213.

⁷⁸² P5 : Permanent Five. L'expression désigne les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (Angleterre, Chine, États-Unis, France et Russie).

de l'OIF. Celle-ci impacte sérieusement la stratégie Francophone de gestion des crises politiques internes à ses États membres car, elle met en valeur les différences élémentaires qui caractérisent les membres de la Francophonie. En fait, la Francophonie n'est pas seulement une organisation qui vit au rythme de l'égalité de ses membres ; elle est davantage imprégnée d'une réelle dose d'inégalité fonctionnelle visible à travers la participation inégalitaire de ses membres à la vie de l'organisation et à l'établissement des règles générales et spécifiques de mobilisation de celle-ci. Comme le rappelle Morin et Massie, la Francophonie n'est que « *ce que ses membres* (notamment la France et le Canada) *en font* »⁷⁸³. En réalité, elle est un vaste espace meublé de concurrences idéologiques et politiques⁷⁸⁴, et ayant en son sein des circuits de rivalités plurielles entre États qui peuvent véritablement interroger sa stratégie globale de gestion des crises⁷⁸⁵. Ces concurrences et rivalités sont traductrices d'une absence de démocratie intra-organisationnelle et d'une grande présence des logiques de hiérarchisation à l'intérieur de l'OIF. Avec cela, c'est le mouvement global de l'institution qui se retrouve bousculé au gré du poids et de la puissance que peuvent dégager les acteurs étatiques lors de l'engagement de l'OIF dans la gestion d'une crise politique donnée.

Par définition, la pondération devrait être comprise au-delà sa simple proportionnalité juridique. Elle consiste à déterminer objectivement des indices de l'importance d'un État dans une organisation multilatérale, et à en tirer les conséquences à propos de sa place dans la vie de l'institution. La détermination du *ratio* pondéral permet de comprendre qu'en Francophonie, celui qui 'paye la note' est le vrai détenteur du pouvoir décisionnel. Afin de mieux comprendre les mécanismes par lesquels la (dis)proportionnalité pondérale des États en Francophonie impacte la stratégie multilatérale de la Francophonie en matière de gestion de crises, il faut l'analyser d'une part à travers la participation des États aux budgets et dépenses de l'organisation (1) et au regard du rôle ou de l'importance internationale de ces mêmes États (2).

⁷⁸³ Justin MASSIE et David MORIN, *op. cit.*, p. 319.

⁷⁸⁴ Voir Yves GOUNIN, *La France en Afrique. Le combat des Anciens et des Modernes*, Paris, De Boeck, 2009.

⁷⁸⁵ A ce titre, on peut constater que la Francophonie est un symbole de bilinguisme pour certains comme le Canada ou le Cameroun, instrument de reflet identitaire pour le Québec, une grande tribune de publicité de l'amitié entre la France et certains pays d'Afrique comme le Sénégal, une affirmation de leur présence dans le monde pour certains pays de l'Europe de l'Est, un instrument de politique étrangère pour la France vis-à-vis des autres grandes puissances extra-Francophones. Pour plus de détails, se reporter notamment à Claude WAUTHIER, *Quatre présidents et l'Afrique. De Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand*, Paris, Seuil, 1995 ; MASSIE et MORIN, *op. cit.*, p. 315.

1. L'effet de la participation des États aux budgets et dépenses de l'OIF

La participation aux budgets et dépenses de la Francophonie nous semble déterminante dans la répartition du pouvoir de décision lors de l'élaboration des stratégies d'action de l'OIF dans le sens de la gestion des crises politiques internes.

Si *a priori* les recettes de la Francophonie sont construites principalement des contributions de ses pays membres au Fonds Multilatéral Unique (FMU)⁷⁸⁶, il faut tenir compte des financements complémentaires émanant soit des partenariats publics et privés que l'OIF a pu nouer, soit des contributions volontaires de certains de ses membres. A première vue, il faut dire que dans la réalité de la vie internationale, le pouvoir est distribué en fonction de la capacité des États à influencer d'une manière ou d'une autre la réalisation d'une politique multilatérale donnée⁷⁸⁷. Cette 'banale' réalité est reproduite à l'identique au sein de la Francophonie, en tenant davantage compte des apports financiers de ses membres dans la réalisation de ses actions en matière de gestion globale des crises qui affectent ses États. D'ailleurs, en Francophonie, les contributions sont fonction du statut des États (membre de plein droit ou associé) et se fait suivant un barème qui repose sur la richesse nationale de chaque État. Fondamentalement, l'observation des dernières années budgétaires de la Francophonie offre à voir un « grand écart » entre l'égalité formelle proclamée des États et leur incapacité à assumer une telle égalité dans la contribution au budget de l'OIF⁷⁸⁸. En fait, la vie de l'OIF et sa capacité de mobilisation demeurent tributaires de la participation du quatuor France-Canada-Belgique-Suisse⁷⁸⁹.

A titre d'exemple, Selon les quotes-parts calculées pour la période 2011-2012, l'appui financier des six pays francophones du Nord que sont la Belgique, le Canada, la France, le Luxembourg, Monaco et la Suisse représentait 99,5% de la contribution francophone totale aux OP onusiennes et les pays du Sud se répartissent les 0,5% restant⁷⁹⁰. Par ailleurs, le budget de la Francophonie souffre régulièrement d'un retard de

⁷⁸⁶ Ce Fonds a été créé par le règlement financier de la Francophonie, article 5.6, adopté par la 21^e Conférence Ministérielle de la Francophonie (CMF) à Antananarivo le 22 novembre 2005 et modifié à Paris le 7 avril 2008 par la 66^e session du Conseil Permanent de la Francophonie (CPF). http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Reglement_financier_OIF_

⁷⁸⁷ Roland DRAGO et Monsieur Georges FISCHER, « Pondération dans les organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, volume 2, 1956, pp. 529-547, p. 532.

⁷⁸⁸ Voir Hiba ZERROUGUI, *Participation Francophone aux opérations de paix : États des lieux*, Réseau de recherche sur les opérations de paix, Centre d'études et de recherches internationales, Université de Montréal, décembre 2012, p. 13.

⁷⁸⁹ Pol BERGEVIN et David MORIN, 2007, *Rapport d'étude sur la contribution africaine francophone aux OMP de l'ONU*, ROP, MAECI, 2007.

⁷⁹⁰ Hiba ZERROUGUI, *op. cit.*, p. 15.

la plupart des autres États, notamment africains, pourtant très largement concernés par les crises politiques. Dans ces conditions, comment envisager sereinement l'élaboration d'une stratégie 'unanimitaire' de l'organisation pour la gestion des crises internes sans prioritairement tenir compte des « intérêts » de celui qui en est le bras financier ? D'ailleurs, dans le cas de la crise politique malgache de 2009, certains observateurs ont constaté « *une sorte d'expression de la volonté française pour mettre en place un gouvernement de transition qui prendrait particulièrement en compte les intérêts français sur ce territoire* »⁷⁹¹. L'appui que ce gouvernement transitoire obtiendra plus tard de la Francophonie peut alors être considéré comme un simple « soutien » à la position officielle de la France, alors même que l'implication personnelle du Président Sarkozy traduisait une volonté française de maîtriser la sortie de crise à Madagascar.

En plus, un autre aspect assez important nous semble être l'absence d'une force Francophone de gestion des crises. Manifestement, la Francophonie traduit là son inaptitude à prendre réellement en charge les processus de crises dans leur double dimension, civile et militaire. Seuls les aspects civils semblent trouver un écho en Francophonie, au vu de l'ensemble des outils mobilisés dans ce sens⁷⁹². En cela, la Francophonie se retrouve soumise aux caprices des États en matière de mobilisation de leurs forces militaires à l'occasion d'une crise donnée. Une telle attitude s'approfondit du souci d'appropriation locale de la gestion des crises ; laquelle pousse facilement les États à privilégier la priorité nationale au détriment de l'élan multilatéral, soit en s'abstenant de participer militairement, soit alors en influençant négativement le sens de la gestion d'une crise donnée⁷⁹³. Ceci étant, on peut constater que la Francophonie est un acteur de gestion des crises politiques qui demeure incapable de faire valoir ses prétentions spécifiques, tant auprès de ses propres membres qu'auprès de ses partenaires⁷⁹⁴. C'est la raison pour

⁷⁹¹ Rodrigue TASSE, *Francophonie et médiation des crises en Afrique Francophone : le cas de Madagascar*, IRIC, Yaoundé 2, 2013.

⁷⁹² La diplomatie préventive, la diplomatie d'intermédiation et la diplomatie d'accompagnement post-crise.

⁷⁹³ Michel LIEGOIS, « Opérations de paix. La question de la régionalisation », dans Jocelyn Coulon (dir.), *Guide du maintien de la paix 2005*, Montréal, Athéna éditions : 18-33, p. 18.

⁷⁹⁴ A la vérité, nous croyons fondamentalement que la « francophonisation » des opérations de paix invoquée par certains auteurs demeure largement tributaire d'une mobilisation imprimée par les Nations Unies ou les organisations régionales telles que l'UA. Elle n'est pas une action spécifique de la Francophonie. En général, celle-ci s'insère tout simplement dans une action dont elle semble ne maîtriser tous les contours car la machine opérationnelle est contrôlée par d'autres acteurs multilatéraux avec lesquels elle n'a qu'une coopération docile. Sur la forme, elle s'attache à présenter l'utilité et le rôle « pacificateur » de la langue française dans le déroulement de la gestion d'une crise politique. Voir Sandrine PERROT et Mountaga DIAGNE, *Étude documentaire sur la contribution francophone aux OMP de l'ONU*, ROP, MAECI, 2007.

laquelle elle assume fièrement son rôle de second après les Nations Unies et les autres organisations régionales.

Sa jurisprudence en matière de gestion de crise est alors chargée de contradictions stratégiques, lesquelles reflètent l'absence de cohérence dans la dynamique collective de l'OIF en matière de gestion des crises politiques. Ainsi, deux cas de crise politique méritent d'être mentionnés : la crise politique ivoirienne et celle malgache en 2009. Dans la première crise (ivoirienne), alors que la France et la Francophonie se sont empressées de nier la légitimité du Président en place (Laurent Gbagbo) à participer aux négociations de paix, elles vont, dans le second cas (Madagascar) rapidement et précipitamment soutenir un Président en place (Andry Rajoelina), auteur d'un coup de force constitutionnel, et lui confier même la direction des négociations de paix⁷⁹⁵. Si les démarches française et Francophone se rejoignent ainsi dans leurs contradictions, il faut y voir non pas un simple fait du hasard, mais une réelle complicité fondée manifestement sur le lien traditionnel entre la France et la Francophonie.

2. La prise en compte de l'importance internationale des États dans l'élaboration de la stratégie Francophone de gestion de crise

L'élaboration d'une stratégie multilatérale de gestion de crise par la Francophonie tient compte de la valeur représentative de ses membres sur le plan international⁷⁹⁶. Sans fondamentalement être une technique de remise en cause de l'égalité entre les États, l'importance internationale des acteurs étatiques influence profondément la vision et la mobilisation communes des instances multilatérales. La Francophonie n'en est d'ailleurs

⁷⁹⁵ Voir notamment Thomas DELTOMBE, « Les fantômes de Madagascar. La France, acteur-clé de la crise malgache », le Monde diplomatique, mars 2012 et Patrick RAKOTOMALALA, *op. cit.*

⁷⁹⁶ En fait, s'il est établi que des pays tels que le Cameroun, le Niger, la Roumanie, etc. sont juridiquement égaux à la France ou le Canada, il semble illusoire de croire que dans les discussions diplomatiques, ils soient en mesure de produire un discours résistant face à celui de ces derniers. Les documents confidentiels que nous joignons en annexes de cette thèse démontrent que la France exerce une pression forte pour obtenir la « soumission » de ses partenaires africains sur des situations de crise où ses intérêts stratégiques sont en jeu. En plus, le fait que la France est le seul pays Francophone à être membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU la gratifie d'un avantage décisionnel en Francophonie. Ses partenaires Francophones sont alors tentés d'utiliser cet avantage de la proximité avec la France pour affronter des débats aux niveaux para-francophones, notamment dans le cadre du système des Nations Unies. Dans ce sens, on voit mal ces pays « froisser » la France au sein de la Francophonie, étant conscients qu'ils recourront à elle dans la défense de leurs positions dans d'autres arènes (par exemple le soutien français au consensus africain sur la réforme du Conseil de sécurité en 2005, dit Consensus d'Elzuwini » : Voir Nicolas SARKOZY, *Allocution de Mr. le Président de la République à l'occasion de la Journée internationale de la Francophonie*, Paris, Palais de l'Élysée, 20 mars 2010.). Une telle démarche a aussi été utilisée en 2005 lors de l'adoption de la Convention sur la protection de la diversité culturelle à l'UNESCO avec un activisme très marqué du Canada et de la France, qui ont su entraîner derrière eux le groupe africain.

pas une exception dans ce sens⁷⁹⁷. Elle qui est un conglomérat de différences et de contradictions au regard de ses membres⁷⁹⁸. En cela, elle ne saurait faire fi de l'opportunité de capitaliser la pluralité politique, économique et stratégique qu'alimente cette diversité. Le fait d'avoir dans une même organisation, d'une part des pays porte-flambeau de la pauvreté dans le monde (Niger, Mali, Centrafrique, ...) et d'autres qui sont de véritables « élites économiques » (Canada, France, Suisse notamment) ; et d'autre part des États ostensiblement réfractaires à la transparence politique et à l'éthique internationale (RDC notamment) et d'autres qui en sont les promoteurs (France), n'est pas de nature à offrir des garanties d'une considération égalitaire lors des débats décisifs de l'OIF⁷⁹⁹.

En effet, la vie institutionnelle de la Francophonie nous permet de dire que si tous ses États ont des intérêts à défendre en son sein, ils ne disposent pas des mêmes moyens pour le faire. De même, si tous les États ont voie au chapitre lors de la décision d'une mobilisation collective, leurs voix sont politiquement proportionnelles à leur représentativité internationale et à la capacité d'influence de leurs États membres. Nul ne saurait ignorer que, malgré les contingences juridiques et les commodités diplomatiques, la voix de la France demeure prépondérante lors des débats et décisions de l'OIF. Dans ce sens, et à la suite de Thérien⁸⁰⁰, Massie et Morin estiment qu'en Francophonie, « aucune décision ne [peut] être prise sans l'approbation de la France et du Canada, qui utilis[ent] l'OIF comme vecteur d'influence diplomatique à des fins nationales »⁸⁰¹.

⁷⁹⁷ On peut se référer à Bertrand BADIE, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, la Découverte, 2013 pour comprendre tout le système international actuel. Pour l'auteur, ce système a fait émerger une panoplie de combinaisons multilatérales dont la survie repose sur une connivence frileuse et défensive dont la finalité est de protéger la suprématie des dominants traditionnels au détriment des pays émergents.

⁷⁹⁸ En Francophonie, on retrouve des démocraties, des autoritarismes, des monarchies et même des membres sans pleine souveraineté internationale.

⁷⁹⁹ Pour prendre le seul cas de la RDC, il convient de rappeler que le pays a été incapable d'organiser le Sommet de la Francophonie en 1991 en raison du massacre des étudiants à Lubumbashi et des violations des droits de l'Homme. Le sommet sera délocalisé et organisé en France. De même, préalablement au 14^e Sommet Francophone qu'il a pu finalement organiser en 2012, de nombreuses manifestations ont eu lieu pour dénoncer la situation alarmante des droits de l'homme et la corruption électorale. La société civile a d'ailleurs saisi la justice en France pour tenter de faire échec à la tenue de cette grand'messe en RDC.

⁸⁰⁰ Jean-Philippe THERIEN, « Co-operation and Conflict in la Francophonie », *International Journal*, vol. 48, n° 3, 1993, 492-526.

⁸⁰¹ Justin MASSIE et David MORIN, *op. cit.*, p. 316.

Au-delà de la participation financière, la « supériorité » française et canadienne en Francophonie se fonde aussi sur les représentations symboliques positives dont ils bénéficient et sur sa place faîtière occupée dans le système global⁸⁰².

Parlant spécifiquement de la France, d'un côté, l'image que la communauté Francophone se fait d'elle est celle d'un « grand pays », celle d'un leader, celle d'une puissance⁸⁰³; et parfois même, celle d'un guide, et donc, d'un exemple. Son image de « pays des droits de l'Homme » joue largement en faveur de cette tendance à sa sacralité vis-à-vis des autres partenaires francophones. Ces différentes représentations travaillent dans le sens d'une subordination élémentaire de la plupart des États Francophones à l'orientation que la France souhaite donner à l'OIF⁸⁰⁴. D'ailleurs, dans la majorité des crises politiques traversant les pays Francophones, la France agit comme pionnière tant dans les dénonciations, la condamnation que l'élaboration d'une stratégie de sortie de crise⁸⁰⁵. De l'autre côté, la place et le rôle de la France dans le système international ne saurait être contredite au sein de l'OIF. Étant le seul pays Francophone à disposer d'une place permanente au Conseil de sécurité, elle jouit d'un privilège inégalé dans ses rapports avec ses partenaires francophones. Arithmétiquement, ses autres partenaires Francophones vivent avec l'évidence d'une plus-value indéniable de ce pays. Bien entendu, sur le plan perceptuel et réaliste, cette plus-value, renforcée par le droit de veto aux Nations Unies, constitue un 'outil de suprématie' légitime, susceptible d'aider la France à faire ou défaire un processus de gestion de crise politique tant au niveau multilatéral Francophone qu'en dehors. Ainsi, est-elle capable d'inscrire simultanément une situation de crise dans un triple agenda, en jouant sur sa propre politique étrangère, sur sa position aux Nations Unies et sur l'OIF⁸⁰⁶.

Au-delà de la France, c'est le rôle des autres pays-leaders de la Francophonie qu'il faut évoquer. Ainsi, la Belgique, la Suisse et le Canada représentent effectivement une « force » sans laquelle l'aura de la Francophonie serait remise en cause. Non seulement

⁸⁰² D'une part, la France est simultanément membre permanent du Conseil de sécurité, membre du G8 et pays-siège de la Francophonie. De l'autre, le Canada est stratégique par sa proximité avec les États-Unis, il est aussi membre du G8.

⁸⁰³ Voir Madeleine DJENGUE EPANDA NKANDA, *La problématique de l'existence de la Francophonie sans la France : essai de réflexion à partir de la théorie de la stabilité hégémonique*, Mémoire de Master en Science politique, IRIC, Université de Yaoundé II, 2013.

⁸⁰⁴ Les exemples cités ci-dessus illustrent une telle vision.

⁸⁰⁵ Lire Laurent D'ERSU, *op. cit.*, pp. 86 et suivantes.

⁸⁰⁶ A titre d'illustration, de manière simultanée, la France avait érigé la crise ivoirienne dans les priorités de son gouvernement (Quai d'Orsay et Ministère de la défense), faisait en même temps partie des toutes les négociations de paix (en abritant la rencontre de Marcoussis par exemple) était à l'initiative d'une résolution au Conseil de sécurité de l'ONU.

leur participation financière est déterminante, mais aussi leur apport dans la promotion de certaines valeurs politiques ne sauraient être démenties par l'OIF à l'occasion d'une décision en gestion de crise⁸⁰⁷.

En tout état de cause, le poids des États en Francophonie constitue une variable déterminante de définition des logiques collectives de gestion de crise. Toutefois, il n'en constitue pas le seul déterminant car l'on devrait tenir compte de l'impact de l'environnement extérieur à l'OIF.

Paragraphe II : L'impact de l'environnement extérieur à la Francophonie

Au-delà des logiques liées à la structuration interne de la Francophonie, il faut tenir compte de l'influence de l'environnement extérieur à celle-ci pour mieux comprendre les logiques qui guident et façonnent la mobilisation de cette organisation en matière de gestion de crise. En fait, la Francophonie n'évolue pas en vase clos⁸⁰⁸, puisqu'elle intervient dans un monde dominé par divers autres acteurs (ONU, Union Africaine, Union Européenne, Otan, ...), et dans un domaine comme les crises politiques qui subit le foisonnement d'initiatives diverses provenant de ces acteurs unilatéraux et multilatéraux. La Francophonie est ainsi partie prenante d'un système mondial entièrement mobilisé autour de certaines préoccupations humanitaires dont la garantie et le respect traversent les simples clivages identitaires des acteurs mondiaux⁸⁰⁹. L'ensemble des intervenants de ce système mondial se retrouve dans des situations de réciprocité ou de dépendance qui les soumettent à des contingences de fond et de forme dans la plupart de leurs entreprises ; notamment dans le domaine de la gestion opérationnelle des crises (*problem solving*)⁸¹⁰. La gestion des crises politiques internes par la Francophonie rentre dans cette hypothèse, dans la mesure où elle soumet l'OIF à la prise en compte des

⁸⁰⁷ Christophe TRAISNEL, « La francophonie à travers les discours des institutions et des acteurs locaux. Le cas des francophonies canadiennes », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *La Francophonie sous l'angle des théories des Relations internationales*, Paris, Iframond, 2008 ; Jean-Louis ROY, *Quel avenir pour la langue française ? Francophonie et concurrence culturelle au XXIe siècle*, Montréal, Hurtubise, 2008.

⁸⁰⁸ Françoise MASSART-PIERARD, « La Francophonie, un nouvel intervenant sur la scène internationale », *Revue internationale de politique comparée*, 2007/1 (Vol. 14), p. 69-93.

⁸⁰⁹ Il est à noter que pendant une crise politique, les différentes interventions multilatérales n'ont pas un objet unique et unifié. Ainsi, pendant que certains des intervenants ont pour objet la cessation des hostilités (UA, ONU, ...), d'autres s'intéressent à la situation humanitaire (ONG diverses et d'autres organisations internationales). En même temps, certains acteurs de la gestion d'une crise se préoccupent essentiellement de l'aspect judiciaire (CPI).

⁸¹⁰ Michael N. BARNETT et Martha FINNEMORE, « The Politics, Power and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, volume 53, n°4, 1999, pp. 699- 732.

considérations formulées par les autres acteurs majeurs du jeu mondial. A la vérité, l'OIF est contrainte par une double logique. D'un côté, une logique qui lui est totalement extérieure et qui est portée par d'autres institutions internationales dont le rôle est plus chargé d'audience⁸¹¹ que celui de l'OIF. De l'autre, une logique intrinsèque à l'OIF ; et dont cette dernière est manifestement « inapte » à contrôler de manière totale les contours⁸¹². Cette logique issue de ses États membres est plus généralement formulée dans le sens de l'intérêt national. Cette double logique a un impact significatif dans la gestion de l'action multilatérale Francophone en matière de gestion de crise politique interne, et questionne fondamentalement la manière avec laquelle s'articule la relation entre l'OIF et la souveraineté de ses États dans ce domaine très délicat. Pour s'en convaincre, il convient d'analyser cet impact de l'environnement extérieur à la Francophonie à travers une réflexion approfondie sur l'influence des autres acteurs multilatéraux, notamment les Nations Unies (A) sur l'action de la Francophonie. En plus, il est intéressant de questionner l'effet des postures nationalistes sur la mobilisation collective de la Francophonie, car celles-ci semblent imposer leurs contraintes de gouvernance interne à la philosophie Francophone de gestion de crises politiques (B).

A. L'influence des autres cadres multilatéraux et de l'appartenance plurielle des États Francophones à ces cadres

En plus de ses dynamiques propres en interne, l'OIF est fortement influencée par d'autres dynamiques qui lui sont totalement extérieures, mais qui se répercutent de manière décisive sur ses circuits de décision multilatérale. D'un côté, ces dynamiques sont l'œuvre de sa relation de complicité⁸¹³ avec d'autres espaces multilatéraux⁸¹⁴ ;

⁸¹¹ Il s'agit spécifiquement des Nations Unies et de l'Union Africaine ici. Pour les premières, elles ont la capacité d'imposer leur volonté aux États à travers les mesures coercitives que peut prendre le Conseil de sécurité. Pour la seconde, elle est à même de se mobiliser et intervenir directement dans une crise en vertu du chapitre 4h de sa charte qui permet à l'UA d'agir directement dans un État si les mesures intermédiaires n'ont pas pu résoudre efficacement la crise.

⁸¹² En raison de la domination des postures nationales et souverainistes de ses États membres. Voir en ce sens notamment : Yves GOUNIN, *La France en Afrique. Le combat des Anciens et des Modernes*, Paris, De Boeck, 2009 ; Michel GUILLOU, *Francophonie. Puissance. L'équilibre multipolaire*, Paris, Ellipse, 2005 ; Jean-Paul JOUBERT, « Francophonie dans le système international contemporain », dans M. Guillou et Trang PHAN (dir.), *La Francophonie sous l'angle des théories des Relations internationales*, Paris, Iframond, 2008.

⁸¹³ Se référer par exemple à la complicité entre les Nations Unies et la Francophonie matérialisée par le document A/67/L.30/Rev.2 du 13 décembre 2012 de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Dans ce document, l'AG-ONU « se félicite de la coopération renforcée et fructueuse entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale de la Francophonie ».

⁸¹⁴ ONU, UA, CEMAC, CEDEAO, CEEAC, SADC, ... entre autres.

lesquels maintiennent des liens pertinents avec l'organisation Francophone. Cette influence tire son fondement sur divers leviers et varie suivant le degré d'implication de la Francophonie dans la gestion d'une crise donnée, et suivant la profondeur de la crise en question. De l'autre côté, il s'agit de tenir compte de l'impact inéluctable de l'appartenance des États Francophones à ces autres institutions multilatérales.

En fait, nous devons comprendre les mécanismes avec lesquels les États Francophones articulent leur participation à diverses organisations internationales, et à travers lesquels ils canalisent leur participation à l'élaboration d'une stratégie Francophone commune en matière de gestion de crise. Concrètement, comment est aménagé l'ordre de préférence lorsqu'il s'agit pour les États africains de gérer la concurrence de toutes les sphères multilatérales auxquelles ils appartiennent, notamment lorsque celles-ci affirment et affichent leur volonté de s'emparer de la gestion d'une même crise politique interne ? Alors, il convient logiquement de s'intéresser tour à tour au rôle décisif des autres acteurs multilatéraux (1) et à l'appartenance plurielle des États Francophones à ces autres organisations internationales (2).

1. L'influence des autres acteurs multilatéraux sur la stratégie Francophone de gestion de crises politiques internes

La fin de la deuxième guerre mondiale a occasionné l'explosion et le développement du fait multilatéral dans des domaines qui se sont à la fois étendus et renforcés⁸¹⁵. L'intérêt et la nature même de certains de ces domaines ont fini par abolir le critère géographique dans la constitution des blocs d'intérêts communs⁸¹⁶. C'est ainsi que la gestion de crises politiques internes aux États se retrouve désormais incorporée dans les politiques globales de plusieurs organisations internationales, et leur impose une logique de coopération et de coordination entre elles. Cette logique de coopération et de coordination s'opère curieusement de manière déséquilibrée en mettant davantage en lumière les trajectoires d'influence des unes sur les autres.

⁸¹⁵ Voir Paul ANGO ELA (dir.), *La prévention des conflits en Afrique centrale : prospective pour une culture de la paix*, Paris, Karthala, 2001.

⁸¹⁶ Cette approche tire ses fondements notamment de l'approche fonctionnaliste des relations internationales, avec les travaux de David Mitrany depuis les années 40 (voir David MITRANY, « The Functional Approach to World Organization », *International Affairs*, Volume 24, Issue 3, July 1948, pp. 350-363). Elle est remise à jour avec des auteurs tels que Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, dans *Les Organisations Internationales*, Armand Colin, 2011 ou encore Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2014.

C'est dans cette perspective que la stratégie Francophone de gestion des crises politiques internes nous semble prise au piège de deux séries d'influences, qui, manifestement, l'affectent tant dans son contenu que dans sa mobilisation procédurale.

La première série d'influence que l'on peut relever est issue de l'action des Nations Unies. Incarnant la légitimité internationale en matière de paix et sécurité⁸¹⁷, l'ONU bénéficie subséquentement du privilège de priorité à l'occasion d'une situation de crise politique à gérer ; ce, indépendamment de l'appartenance Francophone ou non du pays concerné par ladite crise. Fondamentalement, ce privilège de priorité se répercute sur la volonté des autres acteurs multilatéraux potentiellement impliqués dans la crise en cause. Ainsi, lorsque la Francophonie se retrouve mobilisée autour d'une crise politique qui secoue l'un de ses membres, elle n'échappe pas à cette réalité. Raison pour laquelle elle semble d'ailleurs assumer fièrement le rôle de « second » en la matière et se met volontairement en position d'attentiste à l'occasion d'une crise⁸¹⁸. Manifestement, la Francophonie se refuse à jouer le jeu de la concurrence avec les Nations Unies, et emprunte plutôt le chemin de la complémentarité. Cette complémentarité semble tout logiquement s'opérer en sa défaveur par la force des choses (l'absence d'outil militaire et sa vision idéaliste des relations internationales notamment)⁸¹⁹.

Plus encore, on peut déduire cette influence onusienne sur la Francophonie à partir de la dépendance qualificative dans laquelle cette dernière semble se retrouver. En fait, il n'est pas des situations de crises dans lesquelles la Francophonie se mettrait en position de qualification contradictoire avec les Nations Unies. Elle aligne « mimétiquement » sa qualification sur le registre déjà employé par celles-ci et subordonne sa stratégie de gestion de crises politique à cette posture onusienne⁸²⁰. Dans ce sens, sa légitimité n'a de

⁸¹⁷ Cf. article premier de sa charte constitutive de 1945.

⁸¹⁸ Au cours de sa leçon magistrale dispensée le 20 octobre 2014 à l'Université Jean Moulin Lyon 3, campus des quais Claude Bernard et intitulée « *Francophonie et Relations Internationales* », le Professeur Frédéric Ramel réitère cette dimension d' « *acteur de second rôle* » qu'il reconnaît à la Francophonie. Le même jour, il nous réitérait cette position au cours d'un entretien qu'il nous accordé en expliquant que la Francophonie préfère jouer sur la distribution des tâches et accepte de laisser les Nations Unies et les autres organisations régionales passer en avant de la gestion des crises.

⁸¹⁹ Françoise MASSART-PIERRARD, « La Francophonie, un nouvel intervenant sur la scène internationale », *op. cit.*, p. 71.

⁸²⁰ A titre illustratif, la crise politique ivoirienne 2010-2011 : la CPF se réunit en session extraordinaire le 12 janvier 2011 pour « examiner la situation en Côte d'Ivoire ». A l'issue des travaux, il prendra une Résolution qui se contentera de « constater » que les Nations Unies, l'Union Africaine et la CEDEAO ont reconnu Alassane Ouattara comme « *Président légitime* », et se dispose à « soutenir » les sanctions onusiennes « *ciblées contre le Président sortant et son entourage* ». Voir document CPF_79_RESOL_CI du 12 janvier 2011 ; consulté sur http://www.francophonie.org/IMG/pdf/CPF_79_RESOL_CI.pdf le 29 décembre 2015 à 21h30.

sens que si elle s'accommode de la vision onusienne ou pro-onusienne de la gestion de crise. Raison pour laquelle elle accentue son action dans le registre des droits de l'homme, démocratie, paix, État de droit⁸²¹...qui semblent constituer le terrain de compatibilité automatique avec les autres acteurs universel et régional.

La seconde série d'influence émane des organisations régionales et sous-régionales. Celle-ci repose sur le lien et la coopération qui existent entre la Francophonie et l'Union Africaine⁸²², ainsi que toutes les autres institutions de maintien de la paix en Afrique⁸²³. Cette influence est davantage d'ordre opérationnel et met en exergue la « subordination manifeste » de la Francophonie à ces organisations régionales et sous-régionales qui sont en général les avant-gardistes des opérations de paix dans leurs pays membres⁸²⁴.

La Francophonie n'ayant pas de dispositif militaire opérationnel à titre autonome, est soumise à la disponibilité des contingents militaires de ces organisations régionales sous-régionales pour avoir une suite favorable dans ses perspectives de paix et de gestion de crise⁸²⁵. Elle se limite régulièrement à « encourager » et « soutenir » ou « accompagner » l'action pratique de ces organisations régionales ou sous-régionales, sans fondamentalement disposer d'un réel pouvoir de contrainte tant dans le rythme de réaction que dans les moyens mobilisés.

⁸²¹ D'ailleurs, la Francophonie a érigé « la paix, la démocratie et les droits de l'homme » comme mission centrale. Ils constituent le second axe, « mission B », du Cadre stratégique décennal de la Francophonie (2004-2014), après celui de la langue, et avant ceux de l'éducation et du développement. Voir OIF, *État des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, Paris, Délégation aux droits de l'homme et à la démocratie, 2004.

⁸²² Les deux instances ont formalisé leurs relations dans l'Accord de coopération entre l'OIF et l'UA du 6 juillet 2000 à Lomé au Togo. Cet accord remplace l'Accord cadre de coopération ACCT-OUA du 22 novembre 1990.

⁸²³ Par exemple l'Accord de coopération entre l'OIF et la CEMAC qui remplace celui signé entre l'ACCT et le GATT le 10 juin 1989 à Bangui et celui entre l'OIF et la CEDEAO du 20 février 1999.

⁸²⁴ Cette subordination est assumée au nom de l'appropriation locale de la gestion des crises et du principe de subsidiarité en relations internationales. Il s'agit d'accorder la gestion des crises à l'organisme le plus rapproché du terrain de déroulement de la crise. Des auteurs considèrent de tels mécanismes comme des voies d'efficacité en matière de gestion de crises politiques. Voir l'analyse synthétique faite par Monique CHEMILLIER-GENDREAU, « Le principe de subsidiarité : enjeu majeur, débat confus », *Le Monde diplomatique*, 30 juillet 2002, disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/subsidiarite>. Son analyse porte sur le projet de traité de Maastricht dans le cadre de l'Union Européenne. A partir des crises malgache de 2009, gambienne de 2017, centrafricaine de 2013, on peut affirmer que ce principe est largement partagé dans la relation entre l'UA et l'ONU. Dans les trois cas, l'organisation régionale africaine a été à l'avant-garde de la gestion des crises, l'ONU lui ayant laissé la responsabilité première dans ce sens, même si elle finira par intervenir plus tard dans le cadre des OMP (notamment en Centrafrique).

⁸²⁵ Il en a été ainsi en Côte d'Ivoire en 2010 et 2011 avec la CEDEAO et l'Union Africaine, à Madagascar en 2009 avec la SADC, en RCA avec la confiance faite aux armées des pays de la CEMAC en 2014 dans le cadre de la MISCA.

2. L'effet de l'appartenance plurielle des États Francophones à d'autres sphères multilatérales

En plus de l'influence provenant des Nations Unies et des autres cercles régionaux et sous-régionaux, il faudrait tenir compte de l'effet de l'appartenance plurielle des États Francophones à ces autres cercles pour analyser la définition de la stratégie Francophone de gestion de crise. En fait, le paragraphe précédent étudie les organisations onusienne, régionale et sous-régionale dans leur autonomie respective et dans leurs relations avec l'OIF en tant qu'acteur identifié et autonomisé. C'est qu'en réalité, la Francophonie se retrouve confrontée à une situation de concurrence, de préférence et d'intégration dans les politiques nationales de la plupart des États africains. Face à elle, on a une pléthore d'autres organisations qui offrent ; parfois avec plus d'efficacité et de détermination, des garanties certaines de gestion de crises politiques internes. En cela, la mobilisation des capacités souveraines des États francophones peut jouer largement en défaveur de l'OIF et en faveur de ces autres organisations⁸²⁶ ; du fait de leur forte légitimité et de la possession de moyens opérationnels plus adéquats et adaptés aux situations de crise grave. Il en a été ainsi notamment lors de la crise malgache de 2009, lorsque le recours à la Francophonie ne s'est fait qu'après avoir envisagé des solutions plus ponctuelles auprès des autres acteurs⁸²⁷. Ce qui nous amène à croire que l'OIF en la matière n'est envisagée que pour 'agrémenter le décor', et non pour réellement décider d'une quelconque manière de l'issue de la crise. La longue crise ivoirienne de 2010 à 2011 en est également une parfaite illustration dans ce sens⁸²⁸.

Tout au plus, il faut ajouter les différences primaires entre la Francophonie et les autres institutions multilatérales en matière de gestion de crise. Pendant que l'une repose

⁸²⁶ En situation de pluralité, les États seraient guidés par le principe d'utilité, d'opportunité et d'efficacité pour opérer un choix préférentiel parmi les différentes organisations internationales auxquelles ils appartiennent et qui se proposent de gérer la crise en cause. En tout état de cause, le choix peut dépendre du niveau de gravité de la crise et de la dimension civile ou militaire de cette crise. Par exemple : en quoi un pays préférerait-il opter de s'attacher à l'OIF alors que la crise exige une mobilisation militaire que peut efficacement lui donner l'UA ? De même, quel intérêt aurait un État à saisir l'UA alors que la crise ne demande que la seule et efficace offre de médiation que pourrait lui apporter l'OIF ?

⁸²⁷ Notamment la Commission de l'Océan Indien (COI) représentée par Alain Joyandet, la SADC (avec une mission d'évaluation en février 2009), l'Union Africaine (avec Emara Essy dès le 9 février 2009) et les Nations Unies. La Francophonie sera représentée par Edem Kodjo qui séjournera dans le pays du 13 au 22 mars 2009 et ne se réunira en session extraordinaire du CPF que le 2 avril 2009 sur la situation à Madagascar. Voir document CP/SG/548/JT/09 du 2 avril 2009 consulté sur http://www.francophonie.org/IMG/pdf/CP_SG_02_04_09.pdf le 29 décembre 2015 à 23h13.

⁸²⁸ Plus de détails plus loin à la section II de ce chapitre.

sa politique de gestion de crise sur une puissance essentiellement douce (*soft power*⁸²⁹) et un discours moralisateur portant sur les principes politiques et une langue de valeur stratégique⁸³⁰, porteuse de vertus de paix, les autres (ONU, UA, SADC, CEDEAO, ...) offrent des capacités opérationnelles mobilisables en tant que de besoin. Face à une telle différence, on peut légitimement croire que les États Francophones auront naturellement une préférence sur l'action de ces autres acteurs au détriment de l'OIF⁸³¹. D'ailleurs, cela peut se vérifier à travers la mobilisation des ressources financières par ces États en direction de ces organisations internationales. On constatera clairement que pendant que ces États sont, pour la plupart, en retard de paiement de leurs contributions à l'OIF, leur carnet de financement affiche complet dans plusieurs autres organisations internationales (Union Africaine, CEDEAO, CEMAC). Certainement, cette situation est due au fait que les États trouvent plus judicieux de donner de leur argent à celle des organisations internationales à même de voler rapidement et efficacement à leur secours en cas de difficultés données. De manière inéluctable, une telle représentation a des répercussions sérieuses sur l'élaboration d'une stratégie Francophone collective en matière de gestion de crise.

La stratégie étant la résultante d'une coaction bien ordonnée au plan multilatéral, repose sur des moyens dont la disponibilité est garantie et la mobilisation prévisible et détachée de toute contrainte unilatérale particulière. Bien entendu, dans le cadre de la Francophonie, le succès de la dimension stratégique repose aussi sur la prise en compte des contraintes spécifiques même à la gouvernance interne de ses États.

B. L'influence des contraintes spécifiques aux États Francophones dans leur gouvernance interne

Outre les contraintes adossées sur l'appartenance plurielle des États Francophones à d'autres sphères multilatérales, il faudrait considérer l'impact lié à la gouvernance interne même de ces États⁸³². Il s'agit de traiter de la question de l'inscription politique des

⁸²⁹ Pascal BONIFACE et Hubert VEDRINE, *Atlas des crises et des conflits*, *op. cit.* ; p. 137. Pour ces auteurs, « la Francophonie a confiance dans sa capacité de *soft power* [...] et les partenariats qu'elle a noués avec d'autres partenaires internationaux ont un effet stabilisateur ».

⁸³⁰ Brice POULOT, « Le français langue militaire, instrument de la profondeur stratégique de la francophonie », dans Niagalé BAGAYOKO et Frédéric RAMEL, *Francophonie et profondeur stratégique*, IRSEM, n°26, 2013, pp.93-99.

⁸³¹ Voir Niagalé BAGAYOKO, « Contribution de l'OIF aux opérations de maintien de la paix », OIF, Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme, p. 8. Consulté sur <http://www.operationspaix.net/DATA/DOC.pdf>.

⁸³² Edouard TSHISUNGU LUBAMBU, « Francophonie et gouvernance politique », *op. cit.* pp. 211-216 ; Marion JULIA, « L'évolution de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales. L'exemple de

préoccupations dans les agendas publics nationaux en période de crise⁸³³. A la vérité, la survenance de la crise politique met l'État et ses dirigeants devant un choix décisif : celui entre les demandes sociales à satisfaire et celles à sacrifier. C'est la question de l'ordre de priorité dans la gouvernance publique en temps de crise. Comment l'État s'y prend-il ? Quels changements l'intervention multilatérale induit-elle dans le comportement des dirigeants de l'Etat ? La réponse dépend de ce que l'État concerné est celui où se déroule la crise politique à gérer ou non.

Nous allons alors respectivement analyser l'impact des contraintes de la gouvernance politique interne en partant de la situation de l'État-hôte de la crise (1) à celui des autres États qui s'en retrouvent impliqués soit par voisinage, par alliance politique ou par appartenance à la même organisation internationale (2).

1. Les contraintes spécifiques liées à la situation de l'État-hôte de la crise

S'agissant de l'État-hôte de la crise, il faut croire qu'il est plongé dans une situation qui consacre d'une manière ou d'une autre la rupture d'un certain consensus politique et social. Elle est réellement une « *discontinuité dans un temps politique qui se grippe* »⁸³⁴. De ce fait, les médiations institutionnelles habituelles peuvent se retrouver en incompatibilité avec les attentes des instances multilatérales Francophones⁸³⁵, et induire une certaine approche adaptée à la crise en cours. On pourra alors comprendre pourquoi la politique de gestion de crise par la Francophonie est toujours faite au cas par cas, et les réactions de l'OIF évoluent suivant le rythme de la crise. Ainsi, aura-t-on eu la suspension immédiate de Madagascar⁸³⁶ par la Francophonie alors que pour une raison qui ne s'en différencie pas, la Côte d'Ivoire a bénéficié plutôt d'un accompagnement⁸³⁷.

l'organisation Internationale de la Francophonie », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *La Francophonie sous l'angle des théories des Relations internationales*, Paris, Iframond, 2008, pp.199 et suiv..

⁸³³ Ninon GRANGE, *De la guerre civile*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 12 et suivantes.

⁸³⁴ Nonon GRANGE, *op. cit.*, p. 12.

⁸³⁵ Ainsi en sera-t-il en cas de coup d'État, de maintien par la force au pouvoir ou de refus des résultats électoraux. Dans ces différents cas, on se retrouve dans l'hypothèse prévue par la Déclaration de Bamako, c'est-à-dire que « *La Francophonie et la démocratie sont inséparables* ».

⁸³⁶ La suspension de Madagascar a été prononcée en mars 2009 au niveau de l'APF et sera également prononcée le 2 avril 2009 par le CPF au niveau de l'OIF proprement dite.

⁸³⁷ Seule l'APF a suspendu la section ivoirienne. L'OIF a continué sa collaboration sans mesure plus forte que la condamnation du coup de force électoral imputé par la communauté internationale au Président Gbagbo. D'ailleurs, par communiqué du 5 décembre 2010, elle se rangeait simplement sur la position des autres acteurs internationaux sans tirer sa spécificité dans le langage contre un maintien illégal et illégitime d'un Président au pouvoir. Voir document CP/SG/JT/32/10 du 5 décembre 2010. De même, le CPF se

A l'opposé, il peut arriver que la situation de crise soit bien reconnue, mais trouve sa bénédiction dans la compatibilité entre ses finalités et la vision de la Francophonie en matière de gouvernance démocratique. Le cas de la Guinée Conakry en décembre 2008⁸³⁸ en a été une illustration patente. L'OIF, s'alignant clairement sur les positions de l'UA et la CEDEAO⁸³⁹, avait alors traduit son soutien, à peine voilé, aux autorités issues du coup d'État⁸⁴⁰. A notre sens, elle estimait manifestement que les modalités de gestion et la rupture occasionnée par leur acte sont porteuses de prospérité politique et démocratique pour l'avenir de la Guinée, et contrastent avec le régime autoritaire de l'ancien dirigeant Lansana Conté. D'ailleurs, Guy Mvelle ne manquera pas de ranger le cas guinéen dans le registre de la guerre juste, estimant que dans le rapport entre les bienfaits et les méfaits de ce coup d'État, les bienfaits sont plus importants et l'emportent manifestement sur les dangers éventuels que pourrait emporter un tel acte⁸⁴¹. On pourrait alors utiliser la même argumentation pour tenter de comprendre la tolérance manifestée par la communauté internationale, en général, et la communauté Francophone en particulier vis-à-vis de ce pays.

En plus, on peut relever opportunément le cas où les autorités en position de pouvoir pendant la crise opposent une sorte de fin de non-recevoir à l'urgence de la gestion d'une crise, notamment en déplaçant le centre de leurs priorités vers d'autres objectifs qui leurs semblent plus urgents⁸⁴². Dans ce cas, la stratégie multilatérale Francophone s'en trouve profondément handicapée et soumise à des caprices d'une « *déclassification* » programmatique de la crise dans l'agenda des autorités en place. Dans une telle hypothèse, on fait face à une opposition entre deux conceptions de la

réunira en session extraordinaire à Paris le 12 janvier 2011 et se limitera à la seule condamnation du coup de force électoral.

⁸³⁸ La prise du pouvoir par la junte militaire emmenée par Moussa Dadis Camara après le décès du Président Lansana Conté en Guinée.

⁸³⁹ Souaré K. ISSAKA et Paul-Simon HANDY, « Bons coups, mauvais coups ? Les errements d'une transition qui peut encore réussir en Guinée », Institut d'Études sur la Sécurité (ISS), n°195, Pretoria, août 2009, p. 2.

⁸⁴⁰ Le CPF a tenu une réunion extraordinaire à Paris le 16 janvier 2009. Il en ressort qu'elle suspend « *la participation des représentants de la Guinée aux réunions des instances ainsi que la coopération multilatérale francophone* » mais maintient la coopération dans « *des programmes qui bénéficient directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie* ».

⁸⁴¹ Guy MVELLE, « Théorie de la guerre juste et interventions militaires : vers un devoir d'ingérence en Afrique ? », *Diplomatie*, Hors Série, n°12, *Géopolitique de l'Afrique de l'Ouest*, 2010, p.56 et suivantes.

⁸⁴² C'est le cas du Burundi en 2015-16. Enlisé dans une crise politique préalable à la modification constitutionnelle devant permettre au Président Pierre Nkurunziza de contourner le verrou de la limitation des mandats, le Burundi est paralysé par une révolte civile opposant le camp au pouvoir et les acteurs de l'opposition politique. Face à l'insistance de l'Union Africaine d'envoyer des troupes sur place pour enrayer la propagation de la crise, le Président Nkurunziza ira même jusqu'à menacer d'opposer ses forces militaires aux éventuelles forces de l'Union Africaine.

souveraineté de l'État. D'une part, une conception *défensive* ; consistant pour les autorités en place à brandir l'indépendance et le droit du peuple à s'autodéterminer⁸⁴³. D'autre part, une conception *dialogale*⁸⁴⁴, défendue par les cadres multilatéraux et portée vers une collaboration entre les dirigeants étatiques et les instances multilatérales. Cette deuxième conception a pour finalité de créer un terrain d'entente entre les postures souverainistes des dirigeants étatiques et les exigences de la communauté internationale sur les modalités de gestion d'une crise. En même temps, comme on l'a dit avec l'exemple du Burundi cité plus haut, elle est combattue par les autorités étatiques en place, car celles-ci y voient une atteinte à leur souveraineté et la considèrent dès lors comme de l'ingérence.

En toute hypothèse, la montée en force de l'acteur Francophone dans le domaine de la gestion des crises politiques revivifie la problématique des niveaux de régulation de la sécurité et de l'articulation entre cet acteur multilatéral et les États où il intervient⁸⁴⁵. Bien que l'ambition de la Francophonie soit le « partage du fardeau » que représente une crise politique, il reste que le problème de la coordination des interactions entre l'interne et le multilatéral Francophone demeure ; il accentue d'ailleurs l'incompatibilité entre les deux niveaux de régulation en temps de crise⁸⁴⁶. Et plus encore, la Francophonie, autant que toutes les autres organisations internationales, doit également s'engager avec le poids de toutes les contraintes de leurs autres membres non directement concernés par la crise en cause.

2. L'impact des contraintes internes aux États non directement concernés par la crise

Outre les contraintes issues de la gouvernance interne de l'État directement concerné par la crise, la stratégie Francophone de gestion de crises politiques subit l'influence des contraintes émanant de la gouvernance interne des États tiers. Cette influence est issue du fait que ces États entretiennent avec l'État-hôte de la crise des liens

⁸⁴³ C'est l'argument principal mobilisé par le camp du Président Laurent Gbagbo pendant la crise politique de 2002 à 2010. D'ailleurs, Pierre Weiss n'hésitera pas de dire que « *Laurent Gbagbo s'est retrouvé politiquement mis entre parenthèses par la France [et la communauté internationale]* ». Voir Pierre WEISS, « L'opération Licorne en Côte d'Ivoire : banc d'essai de la nouvelle politique française de sécurité en Afrique », *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol. 4, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 316.

⁸⁴⁴ Raphaël DRAÏ, *Grands problèmes politiques contemporains. Les nouvelles échelles de la responsabilité politique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, p. 269.

⁸⁴⁵ Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités et défis*, Bruxelles, De Boeck, 2009, p.189.

⁸⁴⁶ Voir *Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, document S/2009/304 du 11 juin 2009, paragraphe 7.

directs fondés, soit sur leur appartenance commune à la Francophonie, soit du fait de la proximité territoriale, soit alors d'un éventuel accord ou d'une alliance qui les lieraient à l'État-hôte⁸⁴⁷.

D'abord l'influence issue du voisinage. En effet, lorsqu'un État est secoué par une crise qui met à mal la sécurité et la stabilité de sa société et de ses institutions, il va de soi que les risques de propagation des effets de la crise mobilisent les États voisins, en leur imposant d'adopter des mesures internes susceptibles de contrarier ou d'accompagner le dispositif envisagé par la communauté internationale (dont aussi la Francophonie) pour gérer la crise que connaît son voisin⁸⁴⁸. La situation est davantage plus perceptible au regard de la « *perméabilité des frontières* » qui renforce la propension à la « *dissémination de la violence* »⁸⁴⁹. Dans cette hypothèse, tout dépend dès lors de la nature des liens qui lient cet État à son voisin⁸⁵⁰. Ainsi, il peut arriver que les deux États voisins soient historiquement dans un lien distendu⁸⁵¹ ; dans ce cas, l'avènement de la crise politique chez l'un accroît tout simplement la méfiance et suscite des mesures fortes susceptibles de bloquer toutes les initiatives multilatérales visant à résorber la crise. On pourra ainsi évoquer l'hypothèse où l'État voisin sert manifestement de base arrière pour des groupes armés⁸⁵² ou alors décide de retenir des rebelles sur son territoire⁸⁵³ sans céder aux éventuels appels de la communauté internationale à les remettre à la justice internationale ou nationale de leur État d'origine. C'est ainsi qu'Yves Paul Mandjem

⁸⁴⁷ Ces différentes hypothèses sont constitutives des déterminants structurels de l'appartenance à un bloc multilatéral. En fait, les organisations internationales se forment sur la base d'un accord fondé soit l'élément géographique (l'Union Africaine, la CEMAC, ...), soit sur l'élément culturel et linguistique (la Francophonie, le Commonwealth of Nations, l'UNESCO, ...), soit sur la base d'une communauté d'intérêts à défendre (cas de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) qui réunit des États d'Afrique centrale et ceux de l'Afrique de l'ouest).

⁸⁴⁸ Yves-Paul MANDJEM, *Les sorties de crise en Afrique. Le jeu politique des acteurs*, tome 2, *op cit*, pp. 141 et suivantes.

⁸⁴⁹ Mame Gnilane MBARGA-THOMSON, « La régionalisation des conflits en Afrique de l'Ouest », *Les cahiers de la Revue Défense Nationale*, janvier 2010, pp. 37-45, p. 37.

⁸⁵⁰ Niagalé BAGAYOKO P., *Afrique : Les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 76.

⁸⁵¹ Cas du Cameroun face au Nigeria, Angola face à la RDC, Rwanda face au Burundi notamment.

⁸⁵² Cas de la Côte d'Ivoire en 2002 lors de l'attaque menée par les rebelles des Forces Nouvelles dirigées par Guillaume Soro depuis le Burkina-Faso voisin. Voir à ce sujet Jean-Jacques KONADJE, *L'ONU et le conflit ivoirien. Les enjeux géopolitiques de l'intervention 2002-2010*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 77. Pour cet auteur, « *il ne faisait aucun doute que le pays (la Côte d'Ivoire, ndlr) faisait face à une agression extérieure* »

⁸⁵³ Pour le cas de la crise ivoirienne,

soutient que « *l'implication du Burkina Faso dans la préparation de la rébellion est aujourd'hui désormais établie* »⁸⁵⁴ dans le cas de la crise ivoirienne de 2002.

Par contre, lorsque les deux États sont liés par une diplomatie cordiale, la situation de crise chez l'un oblige l'autre à mobiliser ses outils de coopération pour accompagner l'ensemble des initiatives impulsées par la communauté internationale⁸⁵⁵.

Ensuite, l'influence peut provenir d'un accord particulier liant l'État en crise à un autre, et prévoyant l'éventualité d'une intervention immédiate en cas de crise⁸⁵⁶. Fondamentalement, ce type d'accord rentre en concurrence avec les éventuelles postures multilatérales de gestion de crise. Cette concurrence met en lumière la difficulté de coordonner les compétences matérielles des différents acteurs internationaux à l'occasion d'une crise donnée⁸⁵⁷. Concrètement, comment la stratégie Francophone de gestion de crise peut-elle s'accommoder aisément des logiques plurielles et diversifiées des autres acteurs dans le cadre d'une même crise ? A la vérité, cette question nous replonge dans le sempiternel problème des concurrences et de conflit de compétences entre les acteurs internationaux. A titre d'exemple, la crise ivoirienne a donné l'occasion à la France de jouer entre son accord de défense avec la Côte d'Ivoire⁸⁵⁸, son veto au Conseil de sécurité et sa qualité de *membre-leader* en Francophonie. Irrémédiablement, la mobilisation de toutes ces casquettes aboutit à privilégier les unes par rapport aux autres. Et en général,

⁸⁵⁴ Yves-Paul MANDJEM, *op. cit.*, p. 142. Plus encore, l'auteur nous rapporte ces déclarations du chef de la rébellion, Guillaume Soro, qui attestent de l'implication du Burkina Faso voisin : « *j'ai décidé de quitter mon pays, rejoindre -au Burkina Faso- ceux qui voulaient lutter pour la démocratie et leur apporter mon savoir-faire politique et ma détermination* ». Nous avons confirmé cette hypothèse en nous appuyant sur une étude de terrain menée par deux chercheurs français, Richard Banégas et René Otayek. Voir Richard BANEGAS et René OTAYEK « Le Burkina Faso dans la crise ivoirienne. Effets d'aubaine et incertitudes politiques », *Politique africaine*, n°89, 2003/1, pp. 71-87.

⁸⁵⁵ Il en a été ainsi de la République du Bénin qui a décidé en 2015 d'apporter son soutien aux pays du pourtour du lac Tchad confrontés à la menace terroriste de la secte islamiste Boko Haram.

⁸⁵⁶ L'hypothèse la plus plausible est celle des accords de défense entre la France et certains États d'Afrique noire Francophone. En général, de tels accords prévoient une intervention spontanée du partenaire français en cas de crise de l'un de ces États, indépendamment de sa légitimité (qui est d'ordre interne à première vue). Mais, comme on pourra le constater avec la crise ivoirienne de 2002, la France a refusé de répondre aux appels incessants du Président Laurent Gbagbo, en estimant que ce dernier ne fournissait pas « *assez de preuves* » (Jean-Jacques KONADJE, 2014 : 77) pour justifier son intervention. Et pourtant, les deux pays sont liés par un accord de défense qui date du 24 avril 1961. Voir dans ce sens notamment : Jean-Jacques PARTY, « La maîtrise de la violence en République de Côte d'Ivoire : une spécialité française à l'épreuve des faits », *AFRI*, vol. 5, 2004, pp. 641-652.

⁸⁵⁷ Pour gérer une telle concurrence, il est de coutume que les organisations internationales placent leur intervention sous la conduite opérationnelle d'un État intervenant sur une base internationalement licite. On revient à l'exemple ivoirien en 2002 où la force Licorne a été chargée de conduire les opérations sous la tutelle de l'ONU.

⁸⁵⁸ Accord de défense signé le 24 avril 1961.

c'est la stratégie Francophone qui est régulièrement reléguée au second rang face à toutes les autres (celle aux Nations Unies et celle de sa diplomatie propre).

En tout état de cause, la stratégie Francophone de gestion de crise ne traduit son autonomie d'action que lorsqu'elle a tenu compte de l'ensemble de ces influences plurielles. Son efficacité est d'ailleurs adossée sur l'acceptation de l'ensemble de ces influences et sur leur incorporation dans sa dynamique d'ensemble en matière de gestion de crise. La Francophonie ne saurait en fait ne pas utiliser les ressorts de ces influences diverses pour crédibiliser son engagement et clarifier sa posture en matière de gestion de crises politiques internes. *Grosso modo*, ces facteurs qui émanent des conjonctures totalement extérieures à l'OIF contribuent à consolider le déploiement de sa « stratégie douce »⁸⁵⁹ de gestion de crise. Ils en sont pour cela des repères déterminants dans la compréhension de ses outils opérationnels de gestion de crise.

Section 2 : Les outils opérationnels de la Francophonie en matière de gestion de crises politiques internes : contenu et pertinence

Au-delà des logiques qui façonnent sa stratégie globale de gestion des crises politiques, l'implication de la Francophonie devrait s'analyser à partir de la prise en compte de sa mobilisation opérationnelle. C'est cette dernière qui donne un sens véritable à l'investissement multilatéral de cette organisation dans un tel domaine. Mais a priori, il faut se demander si la Francophonie, en tant qu'organisation internationale, est véritablement en mesure de revendiquer, de manière claire, des aptitudes opérationnelles en matière de gestion de crises. Cela exige de nous qu'on tienne compte de la complexité du domaine de la gestion de crise et des paradoxes intrinsèques de cette organisation internationale⁸⁶⁰. Dépassant largement le seul aspect de la légitimité, il faut porter la question opérationnelle⁸⁶¹ en interrogeant les capacités réelles de la Francophonie, sa

⁸⁵⁹ En raison notamment de l'absence d'une ambition de guerre dans la stratégie Francophone.

⁸⁶⁰ Xavier DENIAU, *La Francophonie*, 6e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

⁸⁶¹ Parlant de la Francophonie, Frédéric Ramel la voit comme « un potentiel indéniabte, ... un différentiel par rapport aux autres organisations à caractère linguistique ». Raison pour laquelle il croit en une « profondeur stratégique » pour l'OIF, profondeur qu'il définit comme « un ensemble de ressources – territoriales, matérielles et humaines – sur la base desquelles un acteur stratégique peut s'appuyer en vue de mettre à distance une menace ». Voir Frédéric RAMEL, « Penser la profondeur stratégique francophone », dans Niagalé BAGAYOKO et Frédéric RAMEL, *Francophonie et profondeur stratégique*, op. cit., pp. 9-16.

disponibilité affichée ou affichable et sa détermination à juguler ses concurrences⁸⁶². Ce d'autant plus que la gestion des crises politiques internes s'insère dans les jeux de plusieurs arènes nationales et internationales, dans lesquelles certains autres acteurs bénéficient régulièrement de privilèges plus grands que l'OIF et obtiennent une audience plus affirmée. Dans cette perspective, les outils opérationnels de la Francophonie sont traducteurs du niveau d'action choisi par celle-ci, et de la philosophie qu'elle prône en la matière. Ils révèlent profondément la lente mutation Francophone et le progressif élargissement de son assiette de compétences⁸⁶³. A l'observation, ces outils font une part belle à la dimension civile de la gestion des crises⁸⁶⁴. En cela, la Francophonie semble situer sa gestion des crises dans une perspective consensuelle, intégrant des compromis nationaux et la légitimation internationale. Ce faisant, ses outils opérationnels de gestion de crise laissent entrevoir sa fragilité matérielle et sa fébrilité stratégique. Il nous revient alors de répertorier la typologie de ces outils, en déclinant leurs contenus (*I*) avant d'en faire une évaluation réelle de leur efficacité (*II*).

Paragraphe I : Typologies et contenus des outils opérationnels de la Francophonie en matière de gestion des crises

La détermination des outils opérationnels de gestion des crises par la Francophonie s'opère en considération de deux variantes au moins. La première est liée à la Francophonie elle-même, en tant qu'organisation internationale, dans sa déclinaison originelle et ses transformations successives⁸⁶⁵. Cette variante est explicative de la typologie des mécanismes à mobiliser en cas de crises politiques, et de l'option multilatérale opérée par l'OIF (son élargissement). La seconde variante est fondée sur la conception Francophone de la notion de « crise »⁸⁶⁶ et sur l'opportunité des interventions

⁸⁶² Ces concurrences concernent d'abord les États (notamment pour ce qui est de l'organisation des Sommets de l'OIF), ensuite le fond idéologique (entre les vraies démocraties Francophones et les régimes à démocratie inachevée et précaire), et enfin sa coopération avec les autres acteurs multilatéraux (ONU, UA notamment).

⁸⁶³ Justin MASSIE et David MORIN, *op. cit.*

⁸⁶⁴ Raison pour laquelle nous avons parlé de « stratégie douce » ou *soft strategy* pour caractériser la spécificité de l'action Francophone dans des processus de gestion de crise.

⁸⁶⁵ Pour une analyse succincte et très précise de ces évolutions, lire notamment : Françoise MASSART-PIERARD, « La Francophonie internationale », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1999/30 (N° 1655), p. 1-47 ; Jean TABI MANGA, *Francophonie. Lieu de mémoire, projet d'espoir*, Afrédit, 2010 ; Michel GUILLOU, *Francophonie-puissance. L'équilibre multipolaire*, Paris, Ellipses, 2005.

⁸⁶⁶ Lire Joseph MAÏLA, « La notion de crise en Francophonie : entre dispositif normatif et traitement politique », *op. cit.*

de la Francophonie. De cette seconde variante, dépend la question de la profondeur stratégique de la Francophonie et de la pertinence de ses instruments opérationnels⁸⁶⁷.

La combinaison de ces deux variantes aboutit à clarifier le positionnement international de l'OIF au milieu de toutes les autres organisations multilatérales qui affichent de manière de plus en plus engagée leurs ambitions en matière de gestion des crises politiques internes aux États. Plus loin, ces variantes permettent de mettre la lumière sur la dimension capacitaire de la Francophonie et ses modalités d'occupation du champ géopolitique et sécuritaire de la « *Francosphère* »⁸⁶⁸. Si, de manière péremptoire, on peut noter les tâtonnements stratégiques de l'OIF du fait d'une absence de logique stable et de cohérence dans sa mobilisation en faveur de la gestion des crises⁸⁶⁹, on pourrait tout aussi saluer l'extension courageuse de son champ de compétence et le choix de ses divers instruments opérationnels⁸⁷⁰. En fait, la nature et les modalités d'implémentation des divers instruments opérationnels de la Francophonie transgressent les particularismes sociaux, culturels, politiques et anthropologiques des États Francophones d'Afrique notamment. Ainsi, engager une réflexion identificatoire et analytique sur les instruments opérationnels de gestion des crises par la Francophonie exige une démarche à double entrées, distinguant les outils à vocation préventive (A) des outils d'ambition curative (B).

A. Les outils à vocation préventive mobilisés par la Francophonie en matière de gestion des crises politiques

La première catégorie d'outils à la disposition de la Francophonie est constituée essentiellement de modalités préventives de crises politiques. Le sens et la consistance des ces outils traduisent fondamentalement la vision et la philosophie Francophone de gestion des crises. Tout au plus, les outils Francophones à vocation préventive sont révélateurs d'un recentrage de l'OIF dans le jeu politique international⁸⁷¹. En fait, nous dirons avec beaucoup d'égard que, de par l'histoire de la construction de l'institution

⁸⁶⁷ Niagalé BAGAYOKO et Frédéric RAMEL, *op. cit.*

⁸⁶⁸ L'usage du terme « *Francosphère* » est l'expression de la conception instrumentale de la Francophonie comme appareil à la solde des intérêts de ses États puissants. Ce terme traduit la liaison incestueuse entre la francophonie (espace culturo-linguistique) et la Francophonie (instance multilatérale). Pour plus de détails sur cette notion, se rapporter à David G. HAGLUND et Justin MASSIE, « *L'abandon de l'abandon. The Emergence of a Transatlantic 'Francosphere' in Quebec and Canada's Strategic Culture* », *Quebec Studies*, 2010, vol. 49, pp. 59-85.

⁸⁶⁹ Michel GUILLOU, « La troisième Francophonie : un acteur de la mondialisation », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *op. cit.* pp. 39-62, p. 40 et suivantes.

⁸⁷⁰ Cf. Joseph MAÏLA, *supra*.

⁸⁷¹ Par sa collaboration avec les autres acteurs multilatéraux dans les processus de gestion des crises.

Francophone et des enjeux mondiaux de l'heure, le choix des outils de prévention de crise est un choix de juste milieu. Il fait converger le fond géoculturel de la Francophonie et sa mobilisation politique actuelle⁸⁷². Pour en rendre compte de manière lucide, il faudrait concomitamment considérer les différentes analyses qui envisagent la Francophonie tantôt comme « *vecteur de domination hégémonique* »⁸⁷³, tantôt comme véritable acteur géopolitique internationale anti-hégémonique ayant une valeur ajoutée en matière de gestion des crises politiques⁸⁷⁴, tantôt enfin comme acteur de régulation du jeu politique entre le Nord et le Sud⁸⁷⁵. Sans fondamentalement procéder ici à la distribution du tort et de la raison entre ces différentes considérations, il nous semble utile de réitérer avec Jean-Louis Roy que « *la Francophonie est politique par nécessité et culturelle par essence* »⁸⁷⁶. Autant le dire, le seul statut instrumental ne saurait indéfiniment caractériser la Francophonie car son engagement en faveur des crises politiques lui concède irréfutablement un rôle régulateur des contraintes sécuritaires de ses ordres politiques constitutifs. En cela, ses outils de prévention sont divers et intègrent d'une part des mécanismes permanents (1) et d'autre part des outils ponctuels de prévention de crises politiques internes (2).

1. Les mécanismes permanents de prévention de crises politiques en Francophonie

La Francophonie a élaboré une batterie de mécanismes permanents en faveur de la prévention des crises politiques dans ses unités politiques. Ces mécanismes participent en réalité de la vie quotidienne des États et des actions ordinaires du multilatéralisme Francophone. Leur bien-fondé vient de ce que, pour l'OIF, la racine des crises politiques est à chercher dans une vie politico-institutionnelle mal ordonnée et dans un dialogue mal structuré entre les acteurs du jeu politique et social d'un État⁸⁷⁷. L'analyse de l'ensemble de ces mécanismes se devrait de faire sa distance d'avec les approches statistiques et

⁸⁷² Justin MASSIE et David MORIN, « Francophonie et opérations de paix. Vers une appropriation géoculturelle », *op. cit.* p. 320.

⁸⁷³ Pierre-André WILTZER, « Recentrer la Francophonie sur sa mission centrale. La promotion de la langue française », *Revue Internationale et Stratégique*, Automne, 2008, vol. 71, pp. 131-134.

⁸⁷⁴ Justin MASSIE et David MORIN, *op. cit.* p. 314 ; Sylvie LEMASSON, « L'atlas d'une nouvelle francophonie européenne. La place et le rôle des pays de l'Europe centrale et orientale au sein de l'Organisation Internationale de la Francophonie », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *La Francophonie sous l'angle des théories des Relations internationales*, Paris, Iframond, 2008, pp. 215-223.

⁸⁷⁵ Jean-Paul JOUBERT, « La Francophonie dans le système international contemporain », *op.cit.*

⁸⁷⁶ Jean-Louis ROY, *Quel avenir pour la langue française ? Francophonie et concurrence culturelle au XXIe siècle*, Montréal, Hurtubise, 2008, p. 258.

⁸⁷⁷ Mwayila TSIYEMBE, « Francophonie et gouvernance mondiale », dans Isidore Ndaywel è Nziem, *op. cit.*, pp. 333-341, p. 340.

quantitativistes, telles que celles faites par Massie et Morin⁸⁷⁸ ou celle de Bagayoko⁸⁷⁹, que l'on a longtemps voulu appliquer à l'action de l'OIF. Ainsi, au regard de leur diversité et de leurs similitudes, on s'en tiendra à les regrouper en deux grands ensembles : le premier porte sur les mécanismes spécifiques de l'OIF, le second sur ses actions partenariales avec les autres instances multilatérales (ONU et UA notamment).

S'agissant des mécanismes spécifiques à l'OIF, ils regroupent l'ensemble de toutes les initiatives élaborées et mises en œuvre par elle ; et qui visent à renforcer le système institutionnel des États et l'application de l'État de droit. On peut relever principalement l'assistance institutionnelle et constitutionnelle, la mobilisation de l'expertise Francophone et l'action de toutes les instances multilatérales Francophones que l'on pourrait mobiliser dans le cadre respectif de leurs compétences. A la vérité, ces mécanismes sont le reflet d'une marque d'autonomie de l'OIF dans le champ sécuritaire de ses États membres.

L'assistance institutionnelle de la Francophonie est déduite de la Déclaration de Bamako ; laquelle établit l'engagement de cette organisation internationale à jouer un rôle dans l'observation des pratiques de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés⁸⁸⁰. Dans ce sens, la Francophonie met un accent particulier dans l'accompagnement des États à assurer au mieux la régulation institutionnelle, dans son volet relatif spécifiquement à la gestion des questions électorales. C'est dans ce sens que s'inscrivent l'observation et l'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie. D'où la mise en place d'un système d'information permanent du Secrétaire Général de la Francophonie sur la situation de la démocratie, des droits et des libertés publiques.

En plus, on peut relever l'expertise diversifiée que mobilise régulièrement la Francophonie. En fait, dans la vie régulière des relations entre l'OIF et ses États membres, une série de coopérations techniques sont mises à la disposition des institutions étatiques dans le sens de l'amélioration du système de gouvernance publique et des modalités pratiques de gestion des questions liées aux élections ou au respect des droits et libertés. Cette coopération s'insère dans une démarche de « *dialogue et de*

⁸⁷⁸ Voir son article : « Francophonie et opérations de paix : une appropriation géoculturelle », *Études internationales*, vol. 42, n° 3, 2011, p. 313-336.

⁸⁷⁹ Niagalé BAGAYOKO, « Contribution de l'OIF aux opérations de maintien de la paix », *op. cit.*

⁸⁸⁰ Point 4 de la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000.

partenariat »⁸⁸¹ et accorde une priorité au renforcement de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme dans une optique d'appropriation par les acteurs des stratégies très diversifiées tendant à l'amélioration de la gouvernance⁸⁸². L'objectif semble évidemment être l'enracinement de la culture de paix et de tolérance dans l'ordre des pratiques politiques institutionnellement et socialement partagées par les acteurs des jeux politiques nationaux. Il s'agit de procéder à des « des accompagnements qui se situent tant en amont qu'en aval de la crise immédiate et des approches diplomatiques qui impliquent avant tout de dégager des espaces de dialogue et de négociation entre les protagonistes, afin de permettre aux tensions de diminuer et aux crises de se résorber, le tout avec la pleine participation de tous les acteurs et dans le respect des dynamiques locales »⁸⁸³. Dans ce sens, l'expertise s'étend des questions politiques aux questions militaires, en passant par des aspects judiciaires et économiques⁸⁸⁴.

En sus de l'assistance institutionnelle et de la mobilisation de l'expertise par la Francophonie, on peut ajouter la collaboration permanente de toutes les instances de la Francophonie ; lesquelles agissent soit à titre consultatif (cas de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, APF)⁸⁸⁵, soit à titre décisif sur des situations bien déterminées (cas du Sommet des chefs d'États et de gouvernement de la Francophonie), soit alors dans des cadres de concertation permanents établis à cet effet⁸⁸⁶.

2. Les outils ponctuels mobilisables par la Francophonie en vue de la gestion des crises

Au-delà de ses divers instruments permanents de gestion des crises politiques, la Francophonie a élaboré un système de réaction rapide devant endiguer toute propagation

⁸⁸¹ OIF (Organisation Internationale de la Francophonie), *État des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, Délégation aux droits de l'homme et à la démocratie, Paris, 2000, p. 96.

⁸⁸² *Idem.*

⁸⁸³ *Idem*, p. 197.

⁸⁸⁴ Pour plus de détails sur l'expertise diversifiée de la Francophonie, se rapporter à Amévi F. AGBOBLY-ATAYI, *L'organisation Internationale de la Francophonie en matière de prévention, de gestion et de règlement de crises et de conflits en Afrique subsaharienne Francophone : cas de la République Démocratique du Congo, du Tchad, de la Côte d'Ivoire et du Togo*, Thèse de Doctorat en Science politique, Université Jean Moulin Lyon 3, 3 octobre 2011, pp. 217 et suivantes notamment.

⁸⁸⁵ En vertu de l'article 2.4 de la Charte de la Francophonie.

⁸⁸⁶ Exemples de la Conférence des Ministres de la Jeunesse et des sports (Confesjes) et de la Conférence des Ministres de l'Éducation Nationale des pays ayant le français en partage (Confemen).

d'une crise donnée. Ce système de réaction rapide est originellement formulé sous le label d'alerte précoce depuis la Déclaration de Bamako 2000⁸⁸⁷.

Comme son nom l'indique, l'alerte précoce repose sur l'identification préalable des germes d'une crise politique susceptible de se muer en un véritable conflit armé ou en une paralysie totale ou partielle des institutions. Elle traduit le choix Francophone d'une posture non militaire (surtout qu'elle n'en a pas les moyens !) de gestion des crises politiques, et consiste en une évaluation permanente des pratiques politiques et démocratiques dans certains pays. En cela, l'alerte s'identifie en une « *collecte systématique et l'analyse de l'information sur des [pays] en crise, et dont la vocation est : anticiper le processus d'escalade dans l'intensité du conflit, le développement des réponses stratégiques à ces crises et de présenter des options d'action aux acteurs concernés afin de faciliter la prise de décision* »⁸⁸⁸. Dans ce sens, l'alerte précoce telle que conçue par la Francophonie est à relier à la diplomatie préventive, et draine l'idée selon laquelle il vaut mieux agir avant que la crise n'atteigne un niveau difficilement gérable⁸⁸⁹. Ainsi, la Francophonie se précipitera toujours à agir quand les germes de la crise sont encore à un niveau de faible intensité ; question d'enrayer au plus vite le durcissement des positions de la part des acteurs impliqués dans la crise⁸⁹⁰.

Par extension, on peut reconnaître à l'alerte précoce Francophone la volonté de ventiler les incompatibilités issues des buts poursuivis par des adversaires politiques d'un État, « *afin de limiter le risque de plonger dans toute forme de conflit violent* »⁸⁹¹.

Toutefois, la grande difficulté de l'alerte précoce en Francophonie réside dans sa temporalité propre. En fait, la Déclaration de Bamako n'en a pas spécifiquement parlé, bien qu'elle ait eu à répertorier les lacunes politico-institutionnelles⁸⁹² qui peuvent donner

⁸⁸⁷ Disposition 5.2 de la Déclaration de Bamako susmentionnée.

⁸⁸⁸ Forum on Early Warning and Early Response (FEWER), dans Alex P. SCHMID, *Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms*, Erasmus University, May 1998, p.13.

⁸⁸⁹ Michael S. LUND, *Preventive Diplomacy and American Foreign Policy : A Guide for the post-Cold War Era*, Bibliothèque du Congrès Américain, 1994, Draft Manuscript, consulté le 05 novembre 2015 sur www.Irenees.net/bdf. à 13h.

⁸⁹⁰ Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), *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, Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme, Paris, 3 septembre 2010, p. 25 et suivantes.

⁸⁹¹ Kumar Rupesinghe, « *Early Warning and Preventive Diplomacy* », *The Journal of Ethno-development*, 1994, N°4, pp.88-97). Voir aussi Klaas Van Walraven, *Early Warning and Conflict Prevention: Limitations and Possibilities*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 1998, p. 52 et suivantes.

⁸⁹² Ces lacunes institutionnelles ont été résumées par Joseph Maïla dans l'expression « *périmètre de Bamako* ». Ce périmètre comprend : la consolidation de l'État de droit, la tenue d'élections transparentes et

lieu à une telle procédure (point 5 de la Déclaration). De même, elle a eu à organiser la gestion des compétences dans la mise en œuvre de la procédure d'alerte précoce. Ainsi, par parallélisme de signification, on rappellera ici que l'ONU, à travers le Programme Interdisciplinaire de Recherche sur les causes des violations des Droits humains (PIOMM) a estimé que l'alerte précoce se situait dans un délai en amont de 6 à 12 mois pour l'organisation puisse entreprendre les actions requises⁸⁹³.

En tout état de cause, l'alerte précoce Francophone s'adresse autant aux autorités en place qu'à tous les autres acteurs de la crise politique. L'intérêt en est de mettre les uns et les autres devant leurs responsabilités respectives, en attirant leur attention sur ce qu'il y a d'essentiel au-delà de toute compétition politique : la stabilité sociale et institutionnelle et la préservation de la paix⁸⁹⁴.

B. Les outils d'ambition curative mobilisés par la Francophonie en matière de gestion de crises politiques

Dans la dynamique de contribuer efficacement à la gestion des crises internes, la Francophonie a prévu un éventail d'instruments mobilisables au cas où la phase préventive venait à s'avérer inefficace et inconsistante. Ce sont tous ces instruments que nous désignons ici par l'emploi de l'expression « outils d'ambition curative ». C'est qu'en fait, les outils dont il s'agit sont prévus pour alimenter la phase d'intermédiation au cours de laquelle l'action de la Francophonie est destinée à (re)construire un dialogue entre les différentes parties au conflit et contribuer à abrégé de manière rapide la situation de crise. Ne disposant pas d'outil militaire à proprement parler, la Francophonie use de sa posture d'« *organisation régulatrice de la mondialisation* »⁸⁹⁵ pour alimenter une autre façon de faire dans la résolution des conflictualités politiques. C'est là une transformation notable de sa vocation originelle, laquelle a toujours suscité des débats tant sur

libres, la vie politique apaisée, la culture démocratique accompagnée du respect des droits de l'Homme. Voir Joseph MAÏLA, « La notion de crise en Francophonie... », *op. cit.* p. 127.

⁸⁹³ Voir notamment la synthèse faite par le Centre de Recherche sur la Paix, « Mécanismes des systèmes d'alertes : Contribution à une comparaison internationale », Étude réalisée pour le compte de l'OIF, Institut Catholique de Paris, Avril 2004.

⁸⁹⁴ Manuela LEONHARDT et David NYHEIM, « *Promoting Development in Areas Actual or Potential Violent Conflict: Approaches dans Conflict Impact Assessment and Early Warning* », Fewer and International Alert, 1999, disponible en ligne sur http://local.conflictsensitivity.org/wp-content/uploads/2015/05/Promoting_Development_in_Areas.pdf.

⁸⁹⁵ Trang PHAN, « La dynamique et les moteurs de la francophonie en Relations internationales », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *La Francophonie sous l'angle des théories des Relations internationales*, Paris, Iframond, 2008, p. 160.

l'opportunité que sur l'efficacité de cette réorientation⁸⁹⁶. Néanmoins, le constat est qu'en dépit de ses faiblesses (défaut d'outil militaire, problèmes de financement, ...), la Francophonie intervient tant bien que mal dans la pacification des situations politiques internes en jouant sur ses divers leviers politico-diplomatiques (1) autant que sur ses actions de consolidation post-crise (2).

1. La variété d'actions politico-diplomatiques de l'OIF dans le cadre de la gestion des crises politiques

La Déclaration de Bamako est significative à plusieurs titres pour calibrer l'action politique de la Francophonie. Non seulement elle constitue le premier cadre normatif Francophone qui élargit la compétence de l'OIF en matière de gestion de crise, mais aussi elle aménage des pouvoirs institutionnels contraignants dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme (capacité à suspendre un membre). C'est dans cette Déclaration que le chercheur trouvera inéluctablement le matériau constitutif d'instruments Francophones de résolution des crises. Ainsi, dans une perspective d'analyse synthétique, on pourrait les regrouper en deux catégories : les instruments propres de la Francophonie et toutes ses actions en relation avec les autres organes multilatéraux au monde.

Pour ce qui est des instruments propres à la Francophonie, nous pourrions les regrouper d'une part en mécanismes d'intermédiation et d'autre part en actions de concertation ponctuelles. Dans le premier cas, il s'agit notamment de l'envoi de 'facilitateurs', agissant au nom de l'OIF et dont la mission est de raccorder les points de divergence entre les acteurs en conflit. En plus, on peut mentionner dans cette catégorie la mise en place d'une « véritable diplomatie de réseaux »⁸⁹⁷, c'est-à-dire d'actions officieuses (*Track Two Diplomacy*), l'amplification de missions officielles de bons offices, des comités ad hoc consultatifs et le déploiement de représentants spéciaux. Dans le second cas, il s'agit de la pratique de plus en plus constante de l'astuce des « groupes de contact ». En général, ceux-ci peuvent émaner de l'initiative propre de la Francophonie ou sont initiés par d'autres acteurs internationaux ; et reçoivent tout de même l'appui et

⁸⁹⁶Pierre-André WILTZER, « Recentrer la Francophonie sur sa mission centrale. La promotion de la langue française », *op. cit.*, p. 132.

⁸⁹⁷ C'est dans ce registre que l'on peut ranger le recours constant de la Francophonie aux Groupes de contact Internationaux (GIC). Il en a été ainsi notamment en 2009 à Madagascar avec la participation de l'OIF au GIC-M aux côtés de la SADC, de l'UE, de l'UA et des Nations Unies et de la Commission de l'Océan Indien.

l'accompagnement de celle-ci⁸⁹⁸ (on en eu à Madagascar, en Côte d'Ivoire, au Congo, au Mali ou en Mauritanie).

Dans notre seconde hypothèse, celle des actions partenariales de la Francophonie avec les autres instances multilatérales, il faut intégrer sa coopération avec toutes les autres organisations internationales dont la vocation est aussi la pacification de la vie politique internationale. Ce type de partenariat traduit simplement une conjugaison d'efforts entre tous ces acteurs dans la perspective d'une mise en œuvre efficace de la Responsabilité de protéger et de la réalisation de la sécurité humaine.

En tout état de cause, cette vaste mobilisation de la Francophonie est le signe de la montée en puissance de la culture de négociation, de la médiation et de l'intégration de tous dans la gestion des crises politiques internes⁸⁹⁹. Bien que certains auteurs trouvent bien fondé le dépassement de cette seule dimension civilo-politique de la gestion des crises, il nous semble très aléatoire de valider une telle perspective, vu la difficulté à matérialiser une véritable profondeur stratégique de la Francophonie telle que proposée par Frédéric Ramel⁹⁰⁰. En effet, il nous semble intellectuellement peu commode de mettre à l'actif de la Francophonie les participations militaires de certains de ses États membres⁹⁰¹. A notre sens, une telle démarche relève davantage d'une posture partisane que d'une réelle démonstration scientifique. A la vérité, les États concernés, bien que Francophones, ne participent pas aux OMP sur le seul fondement de leur appartenance à la Francophonie, ou ne le font guère sur un appel fait en leur direction par l'OIF. En fait, malgré sa volonté, la Francophonie a privilégié principalement des approches diplomatiques qui consistent avant tout de dégager des espaces de dialogue et de négociation entre les protagonistes.

⁸⁹⁸ Organisation Internationale de la Francophonie, 2010, *op. cit.*, p. 210.

⁸⁹⁹ Luc SINDJOUN, « La culture démocratique en Afrique subsaharienne : comment rencontrer l'arlésienne de la légende africaniste » dans *Francophonie et démocratie*, Symposium international de Bamako sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés dans l'espace francophone, Paris, Pedone, 2001, pp.522-530.

⁹⁰⁰ Niagalé BAGAYOKO et Frédéric RAMEL (dir.), *Francophonie et profondeur stratégique*, Etudes de l'IRSEM, n° 26, 2013, *op. cit.*.

⁹⁰¹ Nous nous inscrivons là en porte-à-faux avec les perspectives quantitativistes généralement mobilisées par des auteurs ou des experts de l'OIF comme MASSIE ou MORIN que nous avons mentionnés plus haut. Il nous semble que ce type de démarche scientifique amène à reconnaître improprement à l'OIF un rôle qu'elle n'a pas fondamentalement joué. Comme nous l'avons soutenu dans la section précédente, la Francophonie vient en appui aux autres organisations, ses États membres ne s'engagent pas dans la gestion des crises du fait principal de leur « *francophonité* » (nous recourons à ce néologisme pour signifier ici le caractère de ce qui est francophone), mais généralement sur appel des Nations Unies ou des organisations régionales. La Francophonie se limite simplement à les y encourager. De même, elle ne dispose pas d'armée propre pouvant justifier qu'on lui reconnaisse certaines performances militaires à l'occasion des crises.

2. Les actions de consolidation post-crise

La gestion de crise par la Francophonie est une activité totale. Elle couvre l'ensemble de la chaîne d'activités politiques des pays où intervient l'OIF. En ce sens, elle se situe en amont et en aval des enjeux sociopolitiques et alimente la dynamique de solidification institutionnelle utile à la paix et à la démocratie. L'OIF ne se limite pas à la seule phase critique d'une crise politique ; mais étend son engagement après la cessation des hostilités. L'ambition ici est d'approfondir et enrichir les acquis issus de la sortie de crise afin de baliser un environnement favorable à l'élimination des germes de conflictualité. Une telle démarche s'inscrit dans la déclinaison de la responsabilité de protéger, cette « nécessité impérieuse »⁹⁰², prescrivant « *une obligation collective internationale de protection* »⁹⁰³ des populations civiles et invitant à l'approfondissement d'une situation pacifiée par la mise en œuvre d'une « *responsabilité de reconstruire* ». Il s'agit pour l'OIF de compléter ses actions de prévention et de réaction par une action en reconstruction dont la finalité est la consolidation des capacités étatiques et la mise sous surveillance permanente de la situation politique du pays concerné par la crise.

Pour la Francophonie, toute sortie de crise doit bénéficier de quelques mesures impératives notamment l'enracinement de la culture démocratique, l'accompagnement institutionnel et la mise en œuvre de l'Examen Périodique Universel (EPU)⁹⁰⁴ des Nations Unies.

L'enracinement de la culture démocratique participe des mécanismes Francophones destinés à affermir la paix et la stabilité tout en prévenant la reprise des hostilités ou la paralysie (blocage) institutionnelle. C'est que, pour l'OIF, il faut agir sur les causes de la crise et sensibiliser les acteurs du jeu social sur l'utilité sociale du consensus, du dialogue et du fair-play. Dans cette perspective, l'enracinement d'une

⁹⁰² Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La Responsabilité de protéger*, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, 2001, §4.1.

⁹⁰³ *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Doc. off. NU A/59/565, 2 déc. 2004, §§202-203.

⁹⁰⁴ L'Examen Périodique Universel (EPU) est un mécanisme unique du Conseil des droits de l'homme ayant pour but d'améliorer la situation des droits de l'homme dans chacun des membres des Nations Unies. Le mécanisme d'EPU a été créé au moment de la définition du mandat du Conseil des droits de l'Homme (CDH) par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations unies de mars 2006. Ses travaux reposent sur les principes de représentativité, d'efficacité et d'effectivité. Pour les actions de la Francophonie dans le cadre de l'EPU, voir OIF, Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'homme, *Guide pratique : Examen Périodique Universel. Plan de mise en œuvre des recommandations et des engagements*, Paris, avril 2013 consulté le 8 janvier 2016 à 9h20 sur <http://www.francophonie.org/IMG/pdf/oif-guide-pratique-web.pdf>.

véritable culture démocratique procède logiquement de l'application et de l'adhésion aux valeurs et principes universels reconnus comme utiles à la démocratie (transparence électorale, multipartisme politique, alternance politique, dialogue contradictoire, participation populaire...)⁹⁰⁵.

En plus, la Francophonie mise sur un accompagnement institutionnel à la sortie d'une crise politique donnée. Il s'agit d'inscrire la logique du dialogue dans la durée et de favoriser la reconstitution de l'ordre institutionnel et constitutionnel perturbé pendant un temps par la crise⁹⁰⁶. Pour cela, une série d'activités et d'actions sont mobilisées, allant des interventions de diverses expertises au renforcement des capacités matérielles des institutions, en passant par de nombreuses activités de sensibilisation, de formation et d'intériorisation par les acteurs nationaux des processus de concertation et de dialogue⁹⁰⁷. A la vérité, toutes ces actions peuvent être du ressort propre de la Francophonie ou alors des actions en solidarité avec d'autres acteurs multilatéraux⁹⁰⁸.

En tout état de cause, l'intégration des différents acteurs du jeu national demeure incontournable en vue de l'efficacité. Elle vise à renforcer une approche Francophone dynamique, adaptée, globale et inclusive dans ses procédés de gestion de crises politiques⁹⁰⁹. Bien entendu, seuls les résultats obtenus à partir de ce qu'Edgar Morin appelle « *l'intelligence expérimentée* » (fondée sur le vécu réel), de la mobilisation Francophone permettent un positionnement conséquent sur l'efficacité et la pertinence de ses actions de gestion de crise. Et à cet égard, la crise ivoirienne de 2010-2011 nous semble emblématique, compte tenu de son ampleur et des défis qu'elle a pu poser au multilatéralisme actuel de la Francophonie.

⁹⁰⁵ Voir notamment Luc SINDJOUN, « Science politique réflexive et savoirs sur les pratiques politiques en Afrique noire Francophone », Dakar, Codersia, 1999, p. 16 ; Patrick QUANTIN, « Congo : transition démocratique et conjoncture critique », dans *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala, 1997, pp. 139-191.

⁹⁰⁶ Ninon GRANGE, *De la guerre civile*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 21.

⁹⁰⁷ Luc SINDJOUN, « La démocratie est-elle soluble dans le pluralisme culturel ? », Communication présentée au colloque Francophonie-Commonwealth – Cameroun, Yaoundé (Cameroun), janvier 2000.

⁹⁰⁸ Exemple du Groupe International de Contact à Madagascar en 2009 dans lequel la Francophonie a dû travailler en compagnie des autres acteurs majeurs tels que les Nations Unies, l'Union Africaine, la Commission de l'Océan Indien, la SADC et l'Union Européenne.

⁹⁰⁹ Edouard TSHISUNGU LUBAMBU, « Francophonie et gouvernance politique », *op. cit.*, p. 214.

Paragraphe II : L'évaluation réelle et pertinence de ces outils Francophones de gestion de crise au regard de la crise ivoirienne (2010)

L'analyse précédente nous a conduit à répertorier précisément les différentes actions que la Francophonie mène dans son souci de contribuer à la pacification des États. Deux leçons au moins se dégagent de leur observation attentive. D'une part, la Francophonie ne dispose pas d'un outil militaire *stricto sensu*. Ce défaut d'élément militaire semble constituer à la fois un atout et une limite pour l'OIF. Un atout car il approfondit l'originalité d'une démarche Francophone de gestion de crise axée sur le consensus, le dialogue et l'inclusion. En même temps, on pourrait l'entrevoir comme une réelle limite dans la mesure où l'OIF se retrouve par là dépourvue de tout moyen de contrainte ; ce qui expose ses démarches à des violations de la part des acteurs des jeux politiques et sociaux sans risque de subir une « punition » comparable à celle que leur administrerait le CS/NU par exemple. Mais, dans tous les cas, il s'agit d'un choix que la Francophonie assume manifestement avec fierté ; elle qui prétend surtout jouer un rôle dans la régulation de la mondialisation⁹¹⁰. D'autre part, la Francophonie n'entend pas mener ses combats dans une perspective solitaire. Elle s'inscrit dans une démarche de conjugaison d'efforts avec les autres acteurs multilatéraux avec une prime accordée aux Nations Unies et aux organisations régionales et sous-régionales (l'UA, la CDEAO, la SADC ...).

De ces deux leçons, nous n'entendons pas juger de l'opportunité de l'option non militaire choisie par la Francophonie en matière de gestion des crises politiques, en comparaison avec certains autres acteurs multilatéraux. Nous comptons au contraire investir profondément cette option civile Francophone et l'analyser dans le registre de sa pertinence. Pour cela, il est utile de procéder à une approche empirique afin d'en savoir davantage et de mieux fixer notre neutralité axiologique sur la question. Dès lors, la crise ivoirienne de 2010 - 2011 va nous servir de repère empirique pour évaluer l'efficacité et la pertinence des instruments Francophones de gestion des crises politiques internes. Nous allons ici procéder à la présentation factuelle de cette crise (A) avant d'évaluer l'implication de la Francophonie (B).

⁹¹⁰ Trang PHAN, *op. cit.*

A. La crise ivoirienne 2010-2011 : les faits et le contexte

La Côte d'Ivoire est un pays d'Afrique de l'Ouest, au nord du Golfe de Guinée et étendue sur une superficie de 322.456 km². Elle est limitée au Nord par le Mali et le Burkina-Faso, à l'Ouest par le Libéria et la Guinée-Conakry, à l'Est par le Ghana et au Sud par l'Océan Atlantique. Anciennement colonisée par la France jusqu'en 1960, le pays est bâti sur une zone forestière au sud et une zone de savane au nord. Habitée par une diversité culturelle et ethnique qui caractérise une population d'environ plus de 25 millions d'habitants (2014), la Côte d'Ivoire est dotée de nombreuses richesses naturelles et d'une position de choix en Afrique de l'Ouest. Pendant longtemps, l'on a présenté ce pays comme la vitrine de l'Afrique francophone en raison notamment de son dynamisme économique et de sa diplomatie très attractive. Ayant pour capitale Abidjan, La Côte d'Ivoire va connaître une vie politique fermée avec un chef d'État, Houphouët Boigny, qui dirigera le pays de 1960 à 1993, date de sa mort. Sa mort ouvre la voie à une réelle concurrence alliant un jeu politique très déséquilibré et une société assoiffée d'alternance après une période d'intérim assurée par le successeur constitutionnel Henry Konan Bédié (HKB). Très vite, les fissures politiques et les dissensions sociales éclatent au grand jour au point de se muer en de véritables crises politiques et de réels conflits sociaux sur fond de revendications ethno-politiques. C'est ainsi que la Côte ne connaîtra qu'une brève période de paix car dès le 24 décembre 1999, un coup d'État est perpétré contre le pouvoir de HKB par le général Robert Guei. Ce dernier procédera à une réforme institutionnelle très contestée, mais qui aboutira à l'élection de Laurent Gbagbo en 2000. Le nouveau pouvoir de Gbagbo sera aussitôt fragilisé, avec comme point culminant l'attaque d'une rébellion armée le 19 septembre 2002⁹¹¹. Si cette rébellion n'a pas pu prendre le pouvoir immédiatement, elle a contraint le pouvoir politique d'Abidjan à une posture défensive qu'il va gérer jusqu'en 2010, année de la tenue effective d'une nouvelle élection présidentielle maintes fois reportée. Bien que l'on fondera beaucoup d'espoir dans cette élection pour un retour à la paix, elle va aussi être celle d'une grande déception au regard du chaos dramatique dans lequel elle va finalement plonger le pays en

⁹¹¹ Ce coup d'État est mené par les Forces Nouvelles de Côte d'Ivoire (FNCI) de Guillaume Soro, qui soumettent alors une partie importante du territoire à leur contrôle jusqu'en 2007.

consacrant la logique de « *l'auto-colonisation* »⁹¹² en Côte d'Ivoire et d'un interventionnisme militaire affirmé des acteurs étrangers⁹¹³.

En effet, la fin de l'année 2010 et le début de l'année 2011 constituent un bref temps inoubliable dans l'histoire politique et institutionnelle de la République de Côte d'Ivoire. C'est qu'entre le 28 novembre 2010 et le 4 mai 2011, le pays est enfermé dans une crise postélectorale fondée sur la contestation des résultats proclamés par la Cour Constitutionnelle et le travail de certification opérée par les Nations Unies. En fait, les causes de cette crise remontent dans l'histoire politique ivoirienne et trouve son amplification avec « *la remise en cause de [s]a souveraineté* »⁹¹⁴ depuis 2002 notamment. Elles sont à la fois endogènes et exogènes. Toutefois, il faut dire que la crise 2010-2011 résulte immédiatement d'une longue période de transition gérée par le Président Laurent Gbagbo depuis la tentative de coup d'État de 2002⁹¹⁵. Cette transition, après de nombreux reports des élections, devait alors se terminer avec le scrutin présidentiel dont le premier tour se tiendra le 31 octobre 2010. Assez unanimement, ce premier tour dégage des résultats qui qualifieront seulement deux candidats parmi les quatorze en lice ; le Président sortant Laurent Gbagbo et son principal challenger Alassane Dramane Ouattara (ADO). Immédiatement, les deux compétiteurs iront au second tour dans un contexte global d'insécurité et de grandes tensions entre les deux camps ; ce malgré la garantie d'une certification internationale du processus électoral faite par les Nations Unies⁹¹⁶ et tous les autres acteurs majeurs de la communauté internationale.

Se fondant sur une législation électorale à califourchon entre le droit positif interne et le droit international⁹¹⁷, les camps Gbagbo et Ouattara évoquent la compétence des institutions ivoiriennes pour le premier et celle des certificateurs onusiens pour le second. De nombreux blocages politiques et logistiques vont aggraver la situation de crise ; laquelle sera amplifiée par la concurrence entre le Conseil Constitutionnel ivoirien et la Commission Electorale Indépendante (CEI) connus respectivement comme proches

⁹¹² Ali MAZRUI, « système d'auto-détermination à l'africaine : quand la 'pax africana' devient effective », Bulletin du CODERSIA, n°3, 1997, pp. 16-17.

⁹¹³ Jacob A. ASSOUGBA, *Les acteurs internationaux dans la crise ivoirienne*, Paris, L'Harmattan, 2014, p.73.

⁹¹⁴ Anne-Marie KOFFI KOUADIO BLA, *La Côte d'Ivoire en crise face au droit international*, Paris, L'Harmattan, 2013, p.41.

⁹¹⁵ Charles ONANA, *Côte d'Ivoire, le coup d'État*, Paris, Éditions Duboiris, 2011.

⁹¹⁶ Notons que la certification électorale a été confiée au Haut Représentant des Nations Unies pour les élections en Côte d'Ivoire, et passera par la création d'une section de certification au sein de la mission des Nations Unies (ONUCI).

⁹¹⁷ Anne-Marie KOFFI KOUADIO BLA, *op. cit.*, p. 39.

de Gbagbo pour la première et d'ADO pour la seconde. Dans un tel cafouillage, on aura les deux camps qui revendiquent la victoire, l'exercice du pouvoir et la représentativité diplomatique. Ils fondent leur légitimité sur les résultats proclamés par la CEI (pour le camp Ouattara) et sur ceux donnés par le Conseil Constitutionnel (pour le camp L. Gbagbo). Le pays intègre alors résolument le cercle de ceux que François Gaulme appelle « *les nouveaux dominos africains* »⁹¹⁸, au regard de l'intensité de la crise qui mêle rivalités personnelles, ethniques, religieuse et idéologiques.

De manière tout à fait inédite, le pays aura *de facto*, deux présidents qui croient tous incarner la légalité et la légitimité du peuple. D'un côté, L. Gbagbo est reconnu vainqueur par le Conseil Constitutionnel le 3 décembre 2010 à 51,45% contre 48,55% pour son adversaire. Le lendemain, c'est au tour Du Représentant spécial de l'ONU, Yong Jin Choi de réaffirmer la victoire de Ouattara, en se fondant sur les résultats proclamés deux jours avant par la CEI. Fort de cette reconnaissance internationale, Ouattara remettra aussitôt en cause la compétence du Conseil Constitutionnel et jugera ses actions comme constitutives d'abus de pouvoir⁹¹⁹. Politiquement, le pays est demeuré divisé entre une présidence Gbagbo ; exercée depuis le palais officiel du chef de l'État, et une autorité d'Alassane Ouattara internationalement légitimée, et qu'il entend revendiquer à partir d'un hôtel (Golf Hôtel) très sécurisé de la capitale Abidjan.

Fondamentalement, on peut constater que cette parenthèse a mis à l'épreuve la souveraineté de l'État et l'a confrontée à la légitimité internationale⁹²⁰. D'une part, elle soulève la question classique entre la souveraineté et l'ingérence⁹²¹, soit en termes de supériorité du droit international, soit en termes d'autonomie de l'interne par rapport à l'externe⁹²². D'autre part, cette période de crise a suscité une grosse controverse sur l'applicabilité de certains arrangements politiques à l'endroit de l'État de Côte d'Ivoire⁹²³. Le nœud du problème est demeuré celui de la possibilité de substituer, voire abroger la constitution, et les normes juridiques ivoiriennes pour les remplacer par des accords

⁹¹⁸ François GAULME, « Les nouveaux dominos africains », *Études*, octobre 1997, pp. 293-302.

⁹¹⁹ <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/12/03/cote-d-ivoire>.

⁹²⁰ Anne-Marie KOFFI KOUADIO BLA, *op. cit.*, p. 223.

⁹²¹ Philippe-Moreau DEFARGES, *Droits d'ingérence*, Paris, Presses de Sciences Po, « Nouveaux Débats », 2006.

⁹²² Ariel COLONOMOS, « L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international », dans Marie-Claude SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 203-226.

⁹²³ Anne-Marie KOFFI KOUADIO BLA, *op. cit.*, p. 24.

politiques passés entre les protagonistes, avec l'appui de la communauté internationale⁹²⁴. En tout état de cause, la crise ivoirienne s'est gravement muée en une véritable épreuve de force entre deux personnalités d'une part, et entre les « postures souverainistes solipsistes » prônées par L. Gbagbo et celles « dialogales » et partenariales défendues par ADO.

Notre réflexion ici ne consiste pas à déterminer laquelle des deux postures mériterait grande considération. Nous préférons relever les curiosités scientifiques qu'a pu susciter cette crise au regard des instruments mobilisés pour sa résolution, de l'engagement des acteurs impliqués et de la portée de leurs actions. Mais, nous laissons volontiers tous les autres acteurs internationaux (UA, ONU, CEDEAO, CPI notamment) pour nous intéresser spécifiquement à la Francophonie ; objet de notre analyse ici. Comment a-t-elle tiré son épingle de jeu dans cette crise ? Comment s'est-elle comportée vis-à-vis des autres acteurs impliqués dans résolution de la crise ?

B. L'implication de l'OIF et sa pertinence dans la gestion de la crise ivoirienne 2010-2011

La crise ivoirienne de 2010-2011 a été l'occasion d'une expérimentation de l'ingérence de la communauté internationale dans la version la plus agressive possible. Ayant mobilisé les arguments moraux, politiques, économiques, humanitaires et judiciaires, cette communauté internationale a plus que jamais provoqué des fissures politiques et psychologiques dépassant le seul cadre ivoirien. Comme dans la plupart des cas, elle s'est placée à l'interface du cadre national ivoirien et sous-régional africain⁹²⁵. Bien que la communauté internationale aboutira cinq mois plus tard à capturer le président contesté Laurent Gbagbo et à faciliter l'installation du président ADO, elle aura eu l'occasion de mesurer en Côte d'Ivoire l'efficacité de ses méthodes et la pertinence de son intervention à l'aune d'un nationalisme ivoirien aux allures de revanche et ethniquement instrumentalisé⁹²⁶.

⁹²⁴Francisco MELEDJE DJEDRO, « Le système politique ivoirien dans la géopolitique ouest-africaine », *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, n°3, mai 2006, pp. 701-713.

⁹²⁵ Didier BIGO, « La conflictualité à travers l'analyse de la banque de données de l'Institut Français de Polémologie », dans *Approches polémologiques : conflit et violence politique dans le monde au tournant des années 90*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, IFP, 1991, pp. 52-53.

⁹²⁶ Marie-Lucy DUMAS, « Conflictualité : vers une nouvelle configuration des rapports de force », *L'Afrique et l'Asie modernes*, n° 164, printemps 1990, pp. 52 et suivantes.

C'est donc avec beaucoup d'audace et de détermination que la communauté internationale aboutira à faire respecter la logique d'une légitimité politique internationalement reconnue à un chef d'État face à une posture de légalité des procédures électorales défendue par le camp de Laurent Gbagbo. Tout ceci se fera avec le double concours de la diplomatie et des options militaires, coordonné par les Nations Unies⁹²⁷. Si globalement on devrait saluer la détermination de la communauté internationale⁹²⁸ dans cette crise, il faudrait procéder à une redistribution des cartes entre ses membres, en interrogeant la pertinence des apports de ses membres pris individuellement. En effet, la palme d'or reviendrait sans conteste aux Nations Unies, à qui l'on devrait logiquement reconnaître la responsabilité de la résolution de la crise ivoirienne. Mais, il ne faudrait pas négliger le rôle joué par certains autres acteurs en particulier l'OIF.

En réalité, l'OIF est restée fidèle à sa logique d'accompagnement des processus de gestion de crise. Dans le cas ivoirien en étude ici, son intervention a fait suite à une démarche expresse par les autorités ivoiriennes et la CEI au SG/OIF⁹²⁹. Immédiatement, une délégation de cette institution a dû se déployer en Côte d'Ivoire du 27 octobre au 4 novembre 2010 (premier tour des élections) et du 24 novembre au 2 décembre 2010 (second tour)⁹³⁰. Cette délégation dans le cadre d'une mission de contacts et d'information dont le rôle était de se rendre compte des conditions de transparence et de fiabilité des élections. Dans ce sens, elle s'est non seulement illustrée dans un ballet diplomatique impressionnant, mais a également suivi les opérations électorales dans quelques centres de vote notamment à Abidjan, Dovo et Adzobé (voir annexe sur la composition de la mission sur le dossier thèse prépa ou le bureau de l'ordi). Cette activité diplomatique fera d'ailleurs croire que la Francophonie a, sous l'ombre des Nations Unies, fait une réelle fixation opportuniste et très amplifiée sur la crise ivoirienne⁹³¹. Mais à la différence de toutes les autres missions internationales déployées en Côte d'Ivoire, la

⁹²⁷ Francisco MELEDJE DJEDRO, « L'accord de Linas-Marcoussis et la souveraineté de la Côte d'Ivoire », Conférence prononcée le 30 juin 2003, à l'École Nationale d'Administration (ENA) d'Abidjan.

⁹²⁸ Dans le cas de la Côte d'Ivoire, la communauté internationale s'entend des acteurs majeurs tels que : les Nations Unies, l'Union Africaine, la CEDEAO, l'UEMOA, la Francophonie et la France.

⁹²⁹ Organisation Internationale de la Francophonie, Communiqué de la Mission d'information et de contacts dépêchée par le Secrétaire général de la Francophonie à l'occasion du premier tour de l'élection présidentielle du 31 octobre 2010 en Côte d'Ivoire. Consulté sur http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Rapport_miss le 12 janvier 2016 à 12h50.

⁹³⁰ Communiqué de la Mission d'information et de contacts de la Francophonie à l'occasion du second tour de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010 en Côte d'Ivoire. Consulté sur le même site indiqué ci-haut.

⁹³¹ Patrick RATOKOMALALA, *op. cit.*, p. 213.

délégation Francophone n'était pas fondamentalement appelée à observer strictement le processus électoral. Raison pour laquelle son souci n'a pas été de déployer des observateurs dans l'ensemble des bureaux de vote du pays. Elle a juste eu un objectif de prendre attache avec les acteurs engagés dans la gestion du processus électoral (voir liste des personnalités rencontrées par la Francophonie sur le document prépa thèse) et de les accompagner dans leurs missions respectives.

D'ailleurs, la Francophonie s'est illustrée dans une étroite collaboration avec la mission de l'ONU en Côte d'Ivoire (ONUCI) qui l'a appuyée sur le plan logistique autant d'ailleurs que toutes les autres missions internationales.

Au regard de ce tableau récapitulatif des activités de la Francophonie dans cette crise, on peut interroger à la fois l'opportunité et l'efficacité de ses méthodes dans la gestion de la crise. Bien que la Francophonie elle-même est venue à reconnaître de « *graves dysfonctionnements postélectorales* »⁹³² et a préconisé plusieurs mesures palliatives pour l'avenir, on peut constater que cela n'a pas empêché la communauté internationale de sombrer dans une crise qui s'est rapidement transformée en une véritable guerre⁹³³. En cela, l'action de la Francophonie semble avoir été limitée au seul processus électoral. Sinon, qu'a-t-elle fait pour empêcher l'aggravation de la conflictualité postélectorale ? A notre sens, elle s'est simplement contentée de commodes déclarations qui, en réalité, trahissent ses incapacités opérationnelles. On peut donc aisément comprendre Madame Ouattara qui croit savoir qu' « *il n'y a que la Francophonie qui puisse bien dire ce qu'elle a fait dans la crise ivoirienne, en dehors de sa solidarité avec les Nations Unies* »⁹³⁴. C'est donc dire que la Francophonie a manifestement été aux abonnés absents dans la gestion de la phase opérationnelle de la crise postélectorale en Côte d'Ivoire. Son action s'est manifestement limitée aux seules opérations électorales et celles de concertation, sans matériellement se projeter outre mesure dans le conflit qui s'en suivra. Un tel argument semble largement partagé par plusieurs travaux consacrés à la crise ivoirienne. Ainsi, Jacob Assougba fait tout un ouvrage sur les « *acteurs internationaux dans la crise ivoirienne* »⁹³⁵ et manque

⁹³² Organisation Internationale de la Francophonie, 2010, *op. cit.*

⁹³³ Hilaire GOME GNOHITE, *Le rempart : Attaque terroriste contre la Côte d'Ivoire*, Institut Eco-projet, Abidjan, 2004, cité par Jacob ASSOUGBA, *op. cit.*, p. 75.

⁹³⁴ Madame Ouattara est Conseillère à l'Ambassade de Côte d'Ivoire en France, Paris. Nous avons obtenu son avis suite à notre sollicitation pour un entretien le 3 novembre 2015. Nous tenons à lui dire notre reconnaissance.

⁹³⁵ Jacob A. ASSOUGBA, *Les acteurs internationaux dans la crise ivoirienne*, Paris, L'Harmattan, 2014.

curieusement de mentionner la Francophonie parmi ces acteurs. Oubli ou absence d'éléments pour soutenir une inscription de la Francophonie dans le registre des acteurs ayant joué un rôle dans la crise ? Ce qui est sûr est que l'auteur s'est limité à mentionner l'ONU, l'UA, la CEDEAO et les diverses ONG qui y sont intervenues. Raison de plus pour croire que possiblement, l'action de la Francophonie est sinon négligeable, du moins « minoré ».

Chapitre 6

L'objectivation de la gestion des crises politiques internes par l'Union Africaine : processus et réalité

Après une étude appliquée spécifiquement à l'OIF, il convient à présent de s'intéresser tout particulièrement à l'Union Africaine. Il s'agit de clarifier sa position en matière de gestion de crises politiques internes à ses États. En fait, l'UA, héritière de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)⁹³⁶, se situe dans une suite logique de l'évolution politique et institutionnelle du régionalisme africain⁹³⁷. Si la vocation fondamentale de sa devancière a été de protéger la souveraineté de ses États et défendre leur intégrité territoriale ainsi que l'intangibilité de leurs frontières⁹³⁸, la création de l'UA a sonné comme une étape fondamentale dans la mutation des options politiques de la gouvernance régionale africaine. Dépassant le seul aspect du mimétisme institutionnel (l'idée que l'UA a simplement importé la structure de l'Union Européenne, la venue de l'UA peut légitimement être considérée comme le point de départ d'une nouvelle orientation du multilatéralisme régional africain⁹³⁹. Elle traduit une lente résilience de l'organisation africaine par rapport à la problématique sécuritaire sur le continent ; et en cela, elle a réussi à combiner les aspects « intégration » et « coopération » dans la gestion du « *nouvel ordre sécuritaire en Afrique* »⁹⁴⁰. Fondamentalement, le passage à l'UA traduit une certaine mutation collective des États africains, et induit une détermination de ceux-ci non seulement à densifier les espaces de coopération régionale, mais aussi à élargir les champs de compétence de cette organisation. A la vérité, l'accélération des processus internationaux a progressivement rendu désuets les combats fondateurs de l'OUA⁹⁴¹. Les différentes mutations survenues en Afrique sont normalement liées au « *renouvellement épistémologique et à la recomposition politologique issue des*

⁹³⁶ L'OUA a été créée en mai 1963 a été dissoute en 2002 pour être remplacée par l'Union Africaine.

⁹³⁷ Mwayila TSIYEMBE, « l'Union Africaine et la nouvelle gouvernance régionale », dans Dominique BANGOURA (dir.), *L'Union Africaine face aux enjeux de paix, de sécurité et de défense*, op. cit., pp. 51-65.

⁹³⁸ Il s'agit de ce qu'on a appelé « le panafricanisme minimaliste », fondé sur le droit inaliénable de chaque État à une existence indépendante. Voir Mwayila TSIYEMBE, op. cit., p. 55.

⁹³⁹ Romain ESMENJAUD, « L'Union Africaine, 10 ans après », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. XIII, 2012, pp. 517-532, p. 517.

⁹⁴⁰ Yves-Alexandre CHOUALA, « Puissance, Résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine. Théorie et pratique », op. cit., p. 288.

⁹⁴¹ Il en est ainsi de l'indépendance, de la souveraineté, de la délimitation des frontières, la restauration de la dignité de l'homme noir et le retour à la mère-patrie.

transformations [...] du système international post-bipolaire »⁹⁴². Elle a exigé des africains une attitude courageuse pouvant supporter les mutations globales caractéristiques du monde post-bipolaire. En cela, il était inopportun de maintenir une vision passéiste du régionalisme, en la focalisant sur une perspective défensive de la souveraineté comme ce fut le cas avec l’OUA. En plus, la banalisation du phénomène frontalier en Afrique⁹⁴³ a dû s’accompagner d’une collectivisation des enjeux de paix et sécurité⁹⁴⁴. Désormais, les questions sécuritaires ne sont plus exclusivement portées par des litiges frontaliers et interétatiques, elles y ajoutent un grand volet interne aux États⁹⁴⁵. En clair et pour reprendre Clausewitz, « *les problèmes qu’on vivait dehors, se vivent dorénavant dedans* ». On est dès lors en présence d’un renouvellement des principes, de vision et d’action de l’organisation continentale en matière de paix et sécurité. Yves Alexandre Chouala parle justement d’un « *nouvel ordre sécuritaire en gestation* »⁹⁴⁶ en Afrique. Ce nouvel ordre sécuritaire porte le champ de compétence de l’UA des problématiques interétatiques aux problèmes internes, jadis relevant du « domaine réservé »⁹⁴⁷.

L’UA a, dans ses textes⁹⁴⁸ et ses mobilisations successives, banni la distinction traditionnelle entre l’interne et l’externe quand il s’agit du traitement de la question sécuritaire. C’est dans cette dynamique que les crises politiques internes sont devenues une préoccupation essentielle pour la nouvelle UA. Mais, plus d’une décennie après cette réorientation stratégique de l’organisation continentale africaine, un besoin de clarté et de mise en valeur scientifique de ses actions demeure. Raison pour laquelle nous entendons,

⁹⁴² André-Marie YINDA YINDA, « Penser les Relations Internationales africaines : des problèmes aux philosophèmes politiques aujourd’hui », *Revue Camerounaise de Science Politique/ RCSP*, volume 8, numéro spécial, 2001, P. 4.

⁹⁴³ Didier BIGO, « La conflictualité à travers l’analyse de la banque de données de l’Institut Français de Polémologie » dans *Approches polémologiques : conflit et violence politique dans le monde au tournant des années 90*, *op. cit.*, pp. 52-53.

⁹⁴⁴ Mamadou BAMBA, *Les menaces émergentes à la paix et à la sécurité en Afrique de l’Ouest et du Centre : de 1990 à nos jours*, Paris, L’Harmattan, 2015, p. 153 et suivantes.

⁹⁴⁵ Voir notamment les contributions diverses faites dans Paul ANGO ELA (dir.), *La prévention des conflits en Afrique centrale : prospective pour une culture de la paix*, Karthala, Paris, 2001. Dans cet ouvrage, Mwayila Tshiyembe explique les conflits par l’inadaptation de l’État importé, Atsutsé Kokouvi Agboli évoque la rivalité des grandes puissances. Quant à Pierre Flambeau Ngayap, il insiste sur les problèmes de gouvernance. Pour lui, c’est la monopolisation du pouvoir qui est en la cause. Paul Ango Ela privilégie l’aspect « militaire de la société civile » alors qu’Isidore Ateba y voit la pauvreté comme source de conflit. En définitive, les problèmes d’ordre interne sont bien responsables de la conflictualité dans les sociétés africaines.

⁹⁴⁶ Yves-Alexandre CHOUALA, *op. cit.*, p. 288.

⁹⁴⁷ Raison pour laquelle toute idée d’ingérence ou d’intervention extérieure était exclue dans l’architecture juridico-institutionnelle de l’OUA.

⁹⁴⁸ Notamment son Acte constitutif du 11 juillet 2000, en son article 4h.

dans ce chapitre, servir une perspective d'objectivation scientifique de la gouvernance sécuritaire africaine sous l'égide de l'UA, spécifiquement dans le cadre des crises politiques internes. Nous allons alors mener une réflexion approfondie alliant les matériaux théoriques aux observations empiriques issues de cas précis tels que la République Centrafricaine (RCA) et Madagascar. Pour cela, il convient de procéder à une mise en contexte des crises politiques internes dans la réalité africaine (*Section 1*) avant d'analyser les stratégies opératoires de l'UA dans ce sens (*Section 2*).

Section1 : Mise en contexte des crises politiques internes dans la réalité africaine

L'étude de la gestion des crises politiques en Afrique devrait se faire en tenant compte de la réalité politique et sociologique de ce continent. C'est que, l'institution étatique est dans une situation d'incomplétude substantielle dans la plupart des cas en Afrique depuis les indépendances⁹⁴⁹. Partant de cette réalité, il n'est pas anodin d'interroger ici la capacité des États africains à assumer leurs engagements globaux, à s'assumer comme institutions intègres et à « *se positionner comme des structures de contenance des exigences de leurs populations* »⁹⁵⁰. En réalité, comme il en est de toutes les autres organisations internationales, l'affirmation de la compétence de l'UA dans le domaine réservé est le témoignage de l'incapacité opérationnelle des États à s'autoréguler et à assurer un environnement politique acceptable et accepté par tous les acteurs du jeu politique national dans un domaine précis⁹⁵¹. Les organisations internationales s'affichent et s'affirment néanmoins comme des remparts utiles et urgents pour aider les États non seulement à contenir leur intégrité souveraine, mais aussi à atteindre leurs objectifs en termes de protection et de sécurisation des populations⁹⁵².

Dans l'hypothèse africaine, l'UA a logiquement pu adapter sa politique sécuritaire au déplacement des menaces à la paix et à la sécurité sur le continent. Celles-ci se sont en effet déplacées du niveau interétatique aux dimensions *intra* et *infra* étatiques, et se sont

⁹⁴⁹ William ZARTMAN, *Collapsed States. The desintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

⁹⁵⁰ Mamadou BAMBA, *op. cit.*, p. 153.

⁹⁵¹ Zaki Laïdi, *La grande perturbation*, Paris, Flammarion, 2004, p. 12 et suivantes. Pour lui, les organisations internationales peuvent ainsi affecter la souveraineté de plusieurs façons : à travers une fonction d'expertise, et d'alerte, une fonction de dévoilement des préférences collectives, une fonction d'influence des choix publics, une fonction de substitution, une fonction de sanction et une fonction de réhabilitation.

⁹⁵² Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités et défis*, Bruxelles, éd. De Boeck, 2009, p. 51.

alimentées de l'émergence de menaces invisibles et disséminées⁹⁵³. Dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons spécifiquement aux crises politiques, lesquelles ont principalement motivé l'érection d'une compétence régionale sur les problématiques internes. Cette compétence a dû tenir compte de deux variables explicatives du recours des africains au multilatéralisme régionale. D'une part, on a la faiblesse intrinsèque à l'État-Nation en Afrique (*paragraphe 1^{er}*) et d'autre part les lacunes de gouvernance et le déficit démocratique (*paragraphe 2*).

Paragraphe I : La « faiblesse » de l'État-nation comme creuset des crises politiques en Afrique

Il est important d'insérer l'analyse du rapport entre la souveraineté et le multilatéralisme en Afrique francophone dans une option prenant en compte la spécificité de l'institution étatique ici. En effet, si les crises politiques en Afrique ont connu une certaine constance et de sérieuses difficultés dans leurs résolutions, c'est en raison de la complexité du phénomène étatique dans la réalité africaine. L'État ici a été « importé »⁹⁵⁴ et « greffé »⁹⁵⁵ avec des logiques bureaucratiques sans fondamentalement se préoccuper des exigences sociologiques des sociétés africaines ; lesquelles privilégient les « logiques néo patrimoniales » dans la gestion de l'État⁹⁵⁶. Tout logiquement, cet État se construisait avec les germes de sa propre destruction.

D'une part, l'institution étatique a eu de la peine à converger les unités ethniques et culturelles constitutives des sociétés africaines. Conséquence : on n'a pas suffisamment eu l'adhésion des masses à l'idéal unitaire et unificateur de l'État⁹⁵⁷. D'autre part, l'État en Afrique s'est bâti dans une logique compétitive et défensive vis-à-vis des autres⁹⁵⁸.

⁹⁵³ Lire notamment Philippe BIYOYA MAKUTU KAHANDJA, « Les guerres transnationales de la région des grands lacs de l'Afrique centrale : enjeux et défis », dans Joseph Vincent NTUDA EBODE, *Terrorisme et Piraterie. De nouveaux défis sécuritaires en Afrique centrale*, op. cit., p. 185-199.

⁹⁵⁴ Bertrand BADIE, *l'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992. Dans cet ouvrage, Badie démontre que la décolonisation, loin de permettre aux africains de se doter d'un ordre politique compatible avec leurs cultures, a plutôt renforcé la domination de l'occident en facilitant l'importation du modèle d'organisation sociale de celui-ci chez ceux-là.

⁹⁵⁵ Jean-François BAYART (dir.), *La greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996.

⁹⁵⁶ Daniel BACH et Mamadou GAZIBO (dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, p. 3.

⁹⁵⁷ Jean-François MEDARD (dir.), *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991, p.323.

⁹⁵⁸ On peut utilement rappeler les débats qui ont animé la construction du multilatéralisme politique au niveau régional africain. Les vives contradictions entre les tenants du « panafricanisme maximaliste » et ceux du « panafricanisme minimaliste » démontrent à suffisance les logiques de concurrence qui

Raison pour laquelle l'idée de multilatéralisation de la vie politique africaine a connu de sérieuses difficultés⁹⁵⁹. C'est donc dire que l'État en Afrique n'a pas connu une construction sans embûches, fondée sur la volonté de bâtir un ordre politique tourné vers des objectifs unanimement partagés.

Mécaniquement, la vie politique africaine se fera avec une certaine permanence de conflits et crises politiques internes⁹⁶⁰. Ceux-ci sont devenus ces dernières années une tendance lourde de la vie politique en Afrique. Dans cette perspective, le recours au multilatéralisme régional africain apparaît comme une issue salvatrice tant pour la résolution des crises politiques interétatiques, des crises politiques intra et infra étatiques, que pour la survie même de l'institution étatique en Afrique francophone. Ce recours au multilatéralisme au niveau africain n'est pas uniquement le signe d'un arrimage au rythme de la mondialisation. Il s'agit aussi de l'expression d'une faiblesse dans l'appropriation de l'institution étatique en Afrique. Cette faiblesse, fondatrice de plusieurs convulsions politiques internes, procède de l'incomplétude et du balbutiement dans la construction de l'État en Afrique (A) et du déficit de reconnaissance et d'intériorisation du phénomène étatique ici (B).

A. L'incomplétude et le balbutiement dans la construction de l'institution étatique en Afrique

La plupart des crises politiques qui sévissent les pays africains aujourd'hui tirent leur fondement du déficit de croyance des populations et des acteurs sociaux en la centralité institutionnelle de l'État. Dans la majorité des cas, l'État est affirmé par les textes mais demeure très peu intériorisé par les citoyens. En cela, l'État « *est un enjeu de luttes entre les groupes politiques pour son contrôle exclusif, sur fond de rivalités ethno-*

présidaient à la construction des futurs États d'Afrique. Voir pour cela Mwayila TSIYEMBE, « L'Union Africaine et la nouvelle gouvernance régionale », *op. cit.*

⁹⁵⁹ D'ailleurs, même au moment de bâtir l'UA au début des années 2000, il a fallu pas moins de quatre Sommets des Chefs d'État : la Session extraordinaire de Syrte en 1999, le Sommet de Lomé en 2000 qui adopte le projet de l'Acte Constitutif, le Sommet de Lusaka en 2001 et le Sommet de Durban en 2002 pour le lancement final.

⁹⁶⁰ Niagalé BAGAYOKO, *Afrique : les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 75 ; Philippe DECRAENE, « Panorama des problèmes politiques et militaires en Afrique de l'Ouest », Introduction du dossier Afrique coordonné par François GAULME, *Afrique Contemporaine*, n°191, 3^e trimestre 1999, p. 3.

régionales »⁹⁶¹. Ceux-ci entretiennent un rapport complexe avec l'État, selon qu'ils sont proches ou éloignés des appareils de décision. A la vérité, la construction de l'État en Afrique s'est opérée davantage suivant une modalité contraignante que consensuelle⁹⁶². La revendication citoyenne pour un État en Afrique s'est limitée à formaliser les éléments objectifs de l'État (Population, territoire et Gouvernement) sans approfondir les aspects liés à l'intériorisation sociale du fait étatique. Ce qui a renforcé « *l'érosion de la crédibilité interne de ces États* »⁹⁶³ et alimenté la tendance africaine vers des États véritablement « *prédateurs* » et « *anti-développement* »⁹⁶⁴. Dans ce type d'État, « *les préoccupations rentières de la classe politique ont transformé en proie le reste de la société* »⁹⁶⁵. Il nous semble que cette lacune a porté atteinte à l'influence symbolique qui aurait généré une telle intériorisation. Dans ces conditions, il fut pratiquement logique qu'on vécût le phénomène étatique dans des proportions malveillantes qu'ont révélées plusieurs auteurs en parlant d' « État prédateur », ou d'« État patrimonial ». la survie de ce type d'État était rendue compliquée dans la mesure où la compétition pour le pouvoir ici est plus une affaire de vengeance d'un « clan » contre un autre, un chemin pour l'enrichissement particulier et un moyen pour élargir sa sphère de domination sur les autres.

Malgré les efforts accomplis après la fin de la guerre froide, les vastes mouvements de démocratisation des années 1990 et les vagues de Conférences Nationales Souveraines (CNS), l'État africain a sombré dans une situation de fragilité qui a favorisé la récurrence des crises politiques en interne. Cette fragilité est traductrice de l'incomplétude (1) et du balbutiement (2) dans la construction de l'État en Afrique.

⁹⁶¹ Abel KOUVOUAMA, « Démocratisation et modernité politique en Afrique Centrale : l'exemple de la Conférence Nationale Souveraine du Congo-Brazzaville », dans Yann LEBEAU, et al., *État et acteurs émergents en Afrique* (dir.), Paris, Karthala, 2003, pp. 31-43, p. 36.

⁹⁶² Luc SINDJOUN, *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002.

⁹⁶³ Alice SINDZINGRE, « États et institutions d'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique », dans Yann LEBEAU et al., *op. cit.*, pp. 271-293, p. 279.

⁹⁶⁴ Daniel BACH, « Patrimonialisme et néo-patrimonialisme : lectures et interprétations comparées », dans Daniel BACH et Mamadou GAZIBO, *op. cit.*, pp. 37-78, p. 50.

⁹⁶⁵ Peters EVANS, « Predatory, Development and Other Apparatuses: A comparative analysis of the Third World State », *Sociological Forum*, 4(4), 1989, p. 570.

1. L'inachèvement de l'État en Afrique comme source d'émergence des crises politiques internes

Partons du consensus qui a présidé à la construction de l'OUA en 1963. Celle-ci a en effet été le résultat d'une entente entre le Groupe de Casablanca et celui de Monrovia⁹⁶⁶. Entre l'intégration à vocation fédérale et l'option d'une simple coopération, les États africains convergèrent vers une OUA bâtie sur les principes d'intégrité territoriale, de respect de la souveraineté et de l'inviolabilité des frontières héritées de la colonisation⁹⁶⁷. Plus d'un demi-siècle plus tard, le constat est que plusieurs de ces principes demeurent contrariés par une actualité politique africaine chargée de conflits, de crises et de désaveu vis-à-vis de l'institution étatique dans la rigueur de son affirmation. Les crises politique en RDC (2006 et 2011), en RCA (2003, 2007, 2012), au Burundi (2015 et 2016), en Côte d'Ivoire (2010-2011) et à Madagascar (2009) par exemple, si elles sont souvent immédiatement justifiées par des problèmes de gouvernance politique⁹⁶⁸, expriment aussi un véritable dysfonctionnement dans le rapport du citoyen à l'État⁹⁶⁹. En effet, l'idée de l'État demeure mal comprise en Afrique ; ce dernier n'a pas su utiliser ici son caractère « *caméléon* » que lui reconnaît Serge Sur⁹⁷⁰. La socialisation étatique⁹⁷¹ ici s'est faite en se basant sur les éléments identitaires, culturels et irrédentistes, et sur « *le désir de jouir du sentiment de prestige qu'il confère* »⁹⁷². Et pourtant, il fallait justement dépasser cette dimension réductionniste et fragmentaire de l'État pour véritablement former un État pouvant fièrement revendiquer la violence légitime wébérienne, exercer son pouvoir symbolique, canaliser les attentes des populations et « *utiliser son pouvoir pour discipliner la société* »⁹⁷³. Si on en est encore

⁹⁶⁶ Philippe DECRAENE, « Nouvelles étapes dans la construction de l'Afrique indépendante », *Le Monde Diplomatique*, Mars 1962, p. 8. Il faut dire que les Groupes de Casablanca et de Monrovia représentent les deux visions du panafricanisme et du multilatéralisme régional africain qui s'affrontent avant le consensus d'Addis-Abeba en 1963. Pour le premier Groupe, il faut une unité véritable des africains en bannissant les différences issues de la Conférence de Berlin 1884-1885 ; pour le second, il est question de mettre sur pied juste une stratégie de *statu quo ante* fondée sur le droit inaliénable de chaque État à l'indépendance.

⁹⁶⁷ Kwamé NKRUMAH, *L'Afrique doit s'unir, Présence Africaine*, 2^e édition, 1994, p. 53.

⁹⁶⁸ Christophe JAFFRELOT, « La compétition électorale et la fabrique des identités », *Critique internationale*, 2011/2, n° 51, p. 9-15, p. 11.

⁹⁶⁹ Lorenzo BOSI, « État des savoirs et pistes de recherche sur la violence politique », *Critique internationale*, 2012/1, n° 54, p. 171-189.

⁹⁷⁰ Serge SUR, *Relations Internationales*, 6^e édition, Paris, Montchrestien, 2011, p. 20.

⁹⁷¹ Nous entendons par « socialisation étatique » le processus d'apprentissage et d'intériorisation de l'institution étatique dans un contexte où son apparition se fait dans le registre de nouveauté pour les populations.

⁹⁷² Max WEBER, *Le Savant et le Politique*, 1^e édition, UGE, Collection « 10/18 », 1959, p.113. Il soutient dans ce sens qu'il y a des gens qui vivent pour la politique et d'autres qui vivent de la politique.

⁹⁷³ Atul KOHLI, *State-Directed Development : Political Power and Industrialization in Global Periphery*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 408; Danielle DE LAME, « Entre le dualisme et son

aujourd'hui à recourir aux organismes multilatéraux pour pacifier des situations conflictuelles nées de la contestation des règles du jeu politique interne, c'est certainement parce que la construction de l'État reste incomplète tant dans sa forme que dans son fond.

Sur la forme, malgré la revendication récurrente d'un territoire, d'une population et d'un gouvernement, il convient de noter que la plupart des États demeurent impuissants quant au contrôle de leur territoire et de leur population. Dans certains cas, comme au Mali, en Côte d'Ivoire ou en RCA, les autorités centrales du pays ont eu de la peine à établir le pouvoir étatique sur l'étendue de l'ensemble du territoire ou à contrôler efficacement les mouvements de leurs populations. En plus, il demeure un réel problème autour de la nature de l'État en Afrique francophone. Ici, s'opposent toujours l'idée de l'État unitaire et celle des fédérations nationales. Quoique la première hypothèse l'ait remporté sur la seconde⁹⁷⁴, il reste que plusieurs crises politiques internes tirent leurs fondements des revendications ethno-tribales et des mouvements sécessionnistes divers⁹⁷⁵.

Ce qu'il faut en retenir c'est que l'État, dans sa forme, ne fait pas toujours l'unanimité. En témoignent les diverses modalités régulièrement mobilisées pour assurer la gouvernance politique des États en Afrique. On peut citer notamment la pratique du « *power sharing* », le recours aux gouvernements d'union nationale ou encore l'usage des commissions électorales indépendantes pour ce qui est des questions électorales⁹⁷⁶. Il s'agit techniquement de l'échec non avoué en Afrique de la « *démocratie pluraliste* », caractéristique de l'État occidental. Ces diverses modalités intègrent plutôt l'idée d'un État africain gouvernable par une « *démocratie consociative* », « *consensuelle* » et même

double : les écueils de la construction de soi. Des difficultés d'analyse biopolitique en contexte postcolonial », *Politique africaine*, 2007/3 (N° 107), p. 9-22.

⁹⁷⁴ En effet, il n'existe que trois systèmes fédéraux en Afrique aujourd'hui : le Nigeria, l'Afrique du Sud et l'Éthiopie. Mais, il faut ajouter des situations d'expression de l'autorité étatique qui se rapprochent pratiquement du fédéralisme sans l'avouer explicitement : le Soudan, le Soudan du Sud, la Somalie et la RDC. Pour plus de détails, se reporter notamment à Michel BURGESS, *Le fédéralisme en Afrique. Essai sur les effets de la diversité culturelle, du développement et de la démocratie*, Université de Kent, Réseau Québécois de réflexion sur le fédéralisme, Janvier 2012.

⁹⁷⁵ François ROUBAUD, « La crise vue d'en bas à Abidjan : ethnicité, gouvernance et démocratie », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, p. 57-86.

⁹⁷⁶ Parlant du « *power sharing* » et du gouvernement d'union nationale, on peut relever que ces dernières années ont favorisé ces pratiques dans plusieurs pays: Côte d'Ivoire (2007), Kenya (2008), RDC (2014), RCA (2013), Madagascar (2009).

« consociationnelle » pour reprendre les termes d'A. Lijphart⁹⁷⁷. En fait, l'État se résume simplement à « *une coalition largement représentative des groupes les plus significatifs* »⁹⁷⁸.

Dans le fond, l'idée de l'État est sinon non accomplie, du moins très peu intériorisée. A notre sens, ce déficit d'intériorisation du fait étatique est le signe d'un chemin inachevé dans sa construction. Il est le signe que l'Afrique des États « *n'est pas suffisamment ancrée dans l'histoire [universelle]* »⁹⁷⁹ pour emboîter le pas à Nicolas Sarkozy. C'est que, « *malgré la sociabilité naturelle entre les hommes, la fragmentation politique [...] demeure* »⁹⁸⁰. Du côté des gouvernants comme de celui des gouvernés, l'État demeure caricatural⁹⁸¹. Chez les premiers, ils voient dans l'État un instrument de domination, un objet de coercition ou parfois un moyen de prédation des ressources du pays⁹⁸². Chez les seconds, l'État est régulièrement perçu comme 'démissionnaire' face aux attentes des populations. Se sentant très peu protégés et sécurisés, les gouvernés voient dans l'État un appareil d'oppression entre les mains des dirigeants. L'État est coercitif et ne semble pas assurer sa fonction essentielle de protection physique et morale des citoyens. Comme le soutient Barry Buzan, dans ce type d'État, « *la sécurité des individus est enfermée dans un paradoxe inextricable en ce qu'elle est à la fois dépendante de, et menacée par l'État* »⁹⁸³. En général, les citoyens choisissent le rapport conflictuel entre eux et les autorités étatiques au point où la violence devient le mode normal de régulation de la vie sociale⁹⁸⁴. Surtout que, pour les gouvernés, l'État n'assure plus avec succès ses missions régaliennes (la sécurité, l'éducation, la défense nationale, la justice, ...) et que le « *commandement* » et la « *violence* » sont les armes les plus utilisées

⁹⁷⁷ Arend LIJPHART, « Typologies of democratic systems », *Comparative political studies*, 1968, vol. 1, n° 1, pp. 3-44.

⁹⁷⁸ Omar DIOP, *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire: recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Editions Publibooks, 2006, p. 320. Consulté sur internet en version électronique le 08 avril 2016 à 7h43 minutes sur <https://books.google.fr/books?id>.

⁹⁷⁹ Extrait du discours du Président français Nicolas Sarkozy à la jeunesse africaine du 26 juillet 2007 à Dakar.

⁹⁸⁰ Frédéric RAMEL, *L'attraction mondiale*, Paris, Presses de Sciences Pô, 2012, p.23.

⁹⁸¹ Voir l'analyse de Jean François BAYART, *l'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989. L'auteur fait une étude des logiques mobilisées par les groupes sociaux qui se disputent le contrôle de l'État postcolonial en Afrique et les différents scénarios qu'ils opèrent pour obtenir une considération sur la scène du politique en Afrique.

⁹⁸² Jean François BAYART, *Idem*.

⁹⁸³ Barry BUZAN, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd edition, *op. cit.*, p. 364.

⁹⁸⁴ Jean-Pierre CHAUVEAU, Koffi Samuel BOBO, « La situation de guerre dans l'arène villageoise. Un exemple dans le Centre-Ouest ivoirien », *Politique Africaine*, 2003/1 (n° 89), p. 12-32.

par l'appareil d'État pour « *extorquer leur consentement* »⁹⁸⁵. En toute hypothèse, l'intériorisation du fait étatique requiert « *l'internalisation par les acteurs politiques des règles du jeu au point où ils n'envisagent plus le recours à des procédés non démocratiques d'accès au pouvoir* »⁹⁸⁶. Hélas, tout se passe comme si nous étions dans un réel jeu de rôles. La conséquence est que l'État se retrouve fragilisé, discrédité, délégitimé au point de susciter le recours aux organismes extérieurs pour traiter des problématiques qui ressortissent traditionnellement de son domaine réservé.

2. Le balbutiement managérial dans la gouvernance politique en Afrique comme catalyseur de l'émergence des crises politiques internes

Au-delà de l'incomplétude du fait étatique en Afrique, les crises politiques internes sont aussi largement alimentées par un tâtonnement dans le choix des options de gouvernance politique. On note une nette contradiction entre les logiques autoritaires qui demeurent utilisées dans la vie quotidienne des États et les exigences d'ouverture démocratique par le système global dominant aujourd'hui.

Bien qu'ayant affirmé et reconnu dans leurs constitutions la démocratie comme mode de régulation de la vie sociopolitique, plusieurs États africains sombrent toujours dans des crises en raison justement de leur incapacité à appliquer sereinement les principes de cette même démocratie. En général, la démocratie et le droit sont « *naturellement inopérants ou simplement mis à l'écart par anticipation d'une solution défavorable* »⁹⁸⁷. On est en réalité dans une situation de crise de confiance entre les acteurs politiques engagés à conquérir les magistratures suprêmes dans les pays africains.

En fait, la libéralisation politique survenue avec la fin du monde bipolaire engendrera des rapports très conflictuels entre la bureaucratie dirigeante et les acteurs d'une opposition en apprentissage de la démocratie⁹⁸⁸. Il s'est spécifiquement agi d'une rencontre entre un ordre autoritaire convalescent et une opportunité de démocratie étouffée. Même si Luc Sindjoun voit dans la cohabitation entre l'autoritarisme et la démocratisation une forme de « *mutation* » et non une « *stagnation* », il faut reconnaître

⁹⁸⁵ Achille MBEMBE, *Du gouvernement privé indirect*, Dakar, Codesria, 1999.

⁹⁸⁶ Michael BRATTON and Nicholas VAN DE WALLE, *Democratic experiments in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p.237.

⁹⁸⁷ Abakar TOLLIMI, *La résolution des conflits frontaliers en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 205.

⁹⁸⁸ Achille MBEMBE, « Traditions de l'autoritarisme et problèmes de gouvernement en Afrique subsaharienne », *Africa development*, 17(1), 1992, pp. 37-64.

que la domestication réelle du premier par la seconde n'est pas toujours de l'ordre de l'évidence⁹⁸⁹.

D'un côté, les partis au pouvoir, ou proches du pouvoir, ont tant bien que mal essayé de maintenir leurs privilèges en viciant le jeu démocratique⁹⁹⁰ ; soit par le maintien des pratiques du parti unique⁹⁹¹, soit par le musèlement de l'opposition politique⁹⁹². C'est dans ce sens que l'on pourrait comprendre les récurrentes réformes constitutionnelles opérées dans plusieurs pays dans le seul but de maintenir une « caste » politique régnante et peu disposée à quitter les privilèges du pouvoir. Cette phase de la vie politique africaine a été justement qualifiée de moment de « *démocrature* »⁹⁹³, une sorte de « *légitimation du régime autoritaire* »⁹⁹⁴ pour traduire le saupoudrage démocratique qui reproduit à l'identique les manies d'une dictature⁹⁹⁵. Bien entendu, les contestations de ce type d'ordre politique aboutiront inévitablement à de nombreuses crises politiques mettant aux prises les acteurs d'un même pays. Les conséquences dévastatrices sur les vies humaines et les institutions occasionnées par de telles crises ont donné lieu à des mécanismes alternatifs de gouvernance susceptibles de garantir la stabilité et la sécurité des unités politiques en Afrique. C'est ainsi qu'on aura sur le plan de la gestion des exécutifs les techniques de partage de pouvoir ou la formation des gouvernements d'union nationale comme nous l'avons relevé précédemment.

De l'autre côté, c'est sur le plan de la gestion des élections que l'on a noté de réels fondements aux conflits internes. Du coup, s'est posée la question de la gestion administrative des élections. L'administration étatique ayant été jugée très proche des gouvernants en place, sera amenée à renoncer à sa centralité en matière électorale. S'en suivront alors les cohabitations entre l'administration étatique, les partis d'opposition et la communauté internationale au sein de commissions électorales chargées de gérer les

⁹⁸⁹ Luc SINDJOUN, « La culture démocratique en Afrique subsaharienne : comment rencontrer l'arlésienne de la légende africaniste », *op. cit.*, p. 524.

⁹⁹⁰ Patrice BIGOMBE LOGO, Hélène Laure MENTHONG, « Crise de légitimité et évidence de la continuité politique », *Politique Africaine*, n°62, juin 1996, pp. 15-23

⁹⁹¹ Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1992.

⁹⁹² Dans le cas du Cameroun par exemple, après une vague de protestations populaires en 1990-91 (ce qu'on a appelé commodément « les villes mortes », le pouvoir du Président Biya accepte une tripartite dont les résolutions ne seront guère appliquées. Et même, la Conférence Nationale Souveraine qui avait été exigée par l'opposition sera déclarée « *sans objet* » par Paul Biya. Cf. *Cameroon Tribune*, n° 4825, 24-25 mars 1991 et *Cameroon Tribune*, 28 juin 1991.

⁹⁹³ Néologisme forgé par l'écrivain uruguayen Edouardo Galeano en 1992 à partir des mots « démocratie » et « dictature ».

⁹⁹⁴ Luc SINDJOUN, *op. cit.*

⁹⁹⁵ Voir Max LINIGER-GOUMAZ, *La démocrature. Dictature camouflée, Démocratie truquée*, Paris, L'Harmattan, 1992.

processus électoraux. Mais, la persistance des soupçons conduira certains pays à mettre sur pied des instances électorales totalement indépendantes de l'administration, et qui travaillent simplement dans une simple collaboration avec les partis politiques et les sociétés civiles nationale et internationale⁹⁹⁶.

Dans tous les cas de figure, autant dans les gouvernements d'union nationale que dans les commissions électorales indépendantes, on note en réalité un balbutiement quant à l'option de gouvernance politique. Manifestement, on assiste à une « *hésitation* » bureaucratique et démocratique qui traduit une forte « *défiante* »⁹⁹⁷ vis-à-vis du droit positif, régulateur de la vie sociale. Cela semble être l'expression d'une crise de confiance entre les acteurs ; crise elle-même fondée sur le déficit d'intériorisation de la signification profonde de l'État. Dans un tel contexte, « *le conflit n'est en effet pas perçu comme un facteur de désordre intolérable, mais comme le support d'un rapport social concurrentiel* »⁹⁹⁸. En toute hypothèse, se pose le problème de la culture démocratique dans la vie de l'État en Afrique ; problème qui renouvelle la problématique de la reconnaissance citoyenne de l'autorité symbolique de l'institution étatique⁹⁹⁹.

B. Le déficit de reconnaissance et d'intériorisation du phénomène étatique comme facteur explicatif des crises politiques en Afrique

L'incomplétude et le balbutiement managérial que nous venons d'examiner se retrouvent accentués par le défaut de reconnaissance de l'autorité étatique en Afrique. D'ailleurs, ils en sont soit des variables explicatives, soit des déterminants causaux. L'idée de reconnaissance doit prioritairement être précisée ici. Elle va par-delà la seule admission de l'existence de l'État et de ses autorités. La reconnaissance intègre les dimensions symboliques fondées sur des interactions subjectives entre l'État et ses citoyens¹⁰⁰⁰. Elle établit le rapport entre l'État et son environnement dans le contraste qui naît de l'opposition entre l'image revendiquée par le premier et celle renvoyée par le second. En réalité, il est question de dire que les autorités étatiques en Afrique souffrent

⁹⁹⁶ Pour approfondir le sujet sur les Commissions électorales indépendantes en Afrique, se rapporter à Mathias HOUNKPE et Ismaila Madior FALL, *Les Commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, Friedrich Ebert Stiftung, Abuja, Janvier 2010.

⁹⁹⁷ Abakar TOLLIMI, *op. cit.*, pp. 215 et 216.

⁹⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹⁹ Michael WALZER, *Traité sur la tolérance*, Paris, Gallimard, 1998.

¹⁰⁰⁰ Sur la notion de « reconnaissance », se rapporter à Thomas LINDEMANN, « *La paix par la reconnaissance ...* », *op.cit.*

d'un rejet populaire qui porte atteinte tant à leur légitimité qu'à leur efficacité dans la gestion quotidienne des affaires publiques. Fondamentalement, le déficit de reconnaissance de l'État nous replonge dans l'exigence de considérer les perceptions en matière de gouvernance politique. Dans le cas des États africains, la crise politique est régulièrement le résultat d'une non-congruence entre l'idée défendue par les autorités en place et celle renvoyée par les autres acteurs. En ce sens, deux dimensions peuvent être considérées pour rendre compte de l'impact du déficit de reconnaissance de l'autorité étatique sur le développement des crises politiques en Afrique. La première dimension est internationale ; elle pose la problématique de la crise de confiance entre l'État et la communauté internationale : il s'agit d'un déficit de reconnaissance par le haut (1). La seconde dimension est interne à l'État et porte sur la crise de confiance entre l'État et les acteurs qui animent la scène politique nationale : c'est le déficit de reconnaissance par le bas (2).

1. Le déficit de reconnaissance de l'autorité étatique par le haut

Le grand dilemme auquel est confrontée l'autorité étatique aujourd'hui est celui de l'exigence d'un double adoubement. D'une part, un adoubement interne, qui fait logiquement suite à un accès légitime des autorités au pouvoir ; c'est-à-dire des autorités issues d'un processus de désignation qui a été accepté et alimenté par le peuple¹⁰⁰¹. C'est de cet adoubement interne que naît ou se consolide l'idée de pacte souverain développée par Moreau Defarges¹⁰⁰². D'où la systématisation constitutionnelle des élections comme cadre d'organisation politique des États en Afrique, et comme mode d'accession officiel au pouvoir¹⁰⁰³. D'autre part, un adoubement international, expression de l'acceptation par la communauté internationale des autorités en place dans un État¹⁰⁰⁴. C'est ce second aspect qui fait justement problème ici car son absence a été un véritable ferment pour l'accélération des crises politiques dans plusieurs pays africains ces dernières années. On

¹⁰⁰¹ Luc SINDJOUN, « Élection et politique au Cameroun : concurrence déloyale, coalitions de stabilité hégémonique et politique d'affection », *African Journal of Political Science*, vol. 2, n° 1, 1997, pp. 89-121.

¹⁰⁰² Philippe Moreau DEFARGES, *Droits d'ingérence dans le monde post 2001*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 2006.

¹⁰⁰³ André CABANIS et Michel LOUIS MARTIN, *Les constitutions d'Afrique Francophone*, Paris, Karthala, 1999.

¹⁰⁰⁴ Voir l'analyse critique de Mathias-Éric OWONA NGUINI, « La communauté internationale : entre diplomatie et stratégie à géométrie variable », consulté sur le site du *journal Germinal*, à l'adresse <http://germinalnewspaper.com/index> le 08 avril 2016 à 12h40.

prendra en illustration des crises telles que celles de Madagascar en 2009¹⁰⁰⁵, libyenne en 2011¹⁰⁰⁶ et burundaise 2015 dans lesquelles le défaut d'adoubement international a énormément alimenté l'accélération de la crise et le blocage institutionnel.

En effet, le contexte de mondialisation des valeurs exige une communauté de pratiques politiques au-delà des limites territoriales nationales. Les dirigeants d'États manifestement réfractaires à cette communauté de valeurs s'exposent inéluctablement à la réprobation internationale, et peuvent du même coup subir une marginalisation conséquente. Dans de telles conditions, il n'est pas surprenant que l'on arrive à une désapprobation internationale des autorités issues d'un processus de désignation incompatible avec les principes de droit et d'éthique politique internationalement partagés¹⁰⁰⁷. D'ailleurs, dans la vie politique africaine actuelle, des exemples sont légion dans ce sens. Ainsi, en Côte d'Ivoire en 2011, la crise postélectorale a été prolongée sur le fondement d'une tension entre la validation nationale des résultats électoraux¹⁰⁰⁸ et leur certification internationale¹⁰⁰⁹. La conséquence a été d'aboutir à un véritable rapport de force entre les défenseurs de la supériorité de la législation nationale et ceux de la primauté du compromis international. Tout logiquement, cette opposition va « *porter un coup aux institutions existantes qui constituaient, pour l'essentiel, le fondement du pouvoir de l'État* »¹⁰¹⁰. Bien que les préconisations internationales (ONU, UA Francophonie, CEDEAO, ...) auront finalement raison sur le droit positif national ; « *leur vérité étant la seule valable* »¹⁰¹¹, il est à remarquer que seule la force militaire a pu rendre possible et réelle une telle victoire¹⁰¹². En tout état de cause, la crise politique ivoirienne 2011 a permis de remettre au goût du jour la question de l'ingérence

¹⁰⁰⁵ On est arrivé à mettre sur pied un Groupe International de Contact sur Madagascar (GIC) ; question de délégitimer les autorités putschistes et les contraindre à former un gouvernement de transition.

¹⁰⁰⁶ L'intervention de l'OTAN dans ce pays se fondait sur l'idée que Mouammar Kadhafi n'était plus légitime et ne méritait plus de représenter et diriger la Libye. Voir Document S/RES/1973 du 17 mars 2011 autorisant notamment la création d'une zone d'exclusion aérienne à Tripoli.

¹⁰⁰⁷ Djedjro Francisco MELEDJE, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, p. 139-155.

¹⁰⁰⁸ La validation devait résulter d'un acte du Conseil Constitutionnel, fondé sur les résultats mis à sa disposition par la Commission Électorale Indépendante.

¹⁰⁰⁹ La certification devait être faite par le Représentant spécial des Nations Unies en Côte d'Ivoire, Monsieur Young-Jin Choi.

¹⁰¹⁰ Jacob ASSOUGBA, *Les acteurs internationaux dans la crise ivoirienne*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 374.

¹⁰¹¹ Samy PASSALET, Côte d'Ivoire : la certification des élections par l'ONU consacre la vérité, Publibooks, 2013. Consulté en ligne sur <https://books.google.fr/book> le 08 avril 2016.

¹⁰¹² Le Président Laurent Gbagbo a en effet été arrêté dans son palais présidentiel le 11 avril 2011 par les forces rebelles, dites Forces Nouvelles, bras armé de Monsieur Alassane Ouattara, avec le concours de l'armée française.

internationale dans son rapport avec les questions spécifiques du domaine réservé de l'État de Côte d'Ivoire, et partant, de tous les pays africains. Meledje Djedro, s'appuie sur la précédente intervention de la France en Côte d'Ivoire en 2002 pour dire que, « *ce type d'intervention est de moins en moins regardé comme méconnaissant la souveraineté des États cibles dans la mesure où, en mettant en balance le principe de souveraineté avec la protection des vies humaines en danger, on considère que nous sommes dans un cas d'exception à la souveraineté* »¹⁰¹³. Mais, en tenant compte de la situation de ce même pays en 2011, et de l'intervention de la même France, il est plus aisé de croire avec Prince Kuma Doumbé que « *nous avons atteint le seuil de l'inacceptable et de l'intolérable dans l'agissement des partenaires des partenaires européens et nord-américains sur le sol d'une Afrique qui se bat pour sa souveraineté [...]* »¹⁰¹⁴.

De même, Madagascar aura expérimenté en 2009 les travers d'une divergence entre les autorités nationales et la communauté internationale. Mobilisant une argumentation juridico-politique très peu structurée et incohérente dans la seule logique d'« *instrumentaliser le droit* »¹⁰¹⁵, les autorités issues du coup d'État ont dû affronter la rudesse d'une communauté internationale déterminée à invalider cette « forfaiture » politique que représentait le coup d'État¹⁰¹⁶. C'est dans ce sens qu'il faut analyser les positions presque consensuelles des organisations internationales majeures telles que la SADC, la COI, l'UE et l'UA et la Francophonie¹⁰¹⁷ contre le pouvoir d'Andry Rajoelina, le chef du pouvoir putschiste.

En définitive, la vie politique africaine de ces dernières années nous offre un spectacle inquiétant quant au contenu et à l'exercice de la souveraineté. Celle-ci est contrebalancée entre une conception évolutive l'intégrant dans ses finalités ; et défendue par la communauté internationale, et une conception statique, défensive et fermée privilégiant la plénitude autoritaire telle qu'elle est posée par Bodin dans ses *Six livres de*

¹⁰¹³ Djedro Francisco MELEDJE, « L'Accord de Linas-Marcoussis et la souveraineté de la Côte d'Ivoire », Conférence prononcée le 30 juin 2003 à l'ENA d'Abidjan.

¹⁰¹⁴ Prince KUMA DOUMBE, *Discours d'ouverture à la conférence Post Colonialism between Cameroon and Germany Science, Knowledge and Justice*, 19-20 septembre 2011, Goethe-Universität Frankfurt/Main, Campus West end.

¹⁰¹⁵ Justine RANJANITA, « Coup d'État et violation de la constitution. Les arguties juridiques des putschistes », dans Solofo RANDRIANJA, *Madagascar. Le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala, 2012, pp. 43-65, p. 65.

¹⁰¹⁶ Patrick RAKOTOMALALA, « Les implicites de la crise de 2009 et diplomatie française », dans Solofo RANDRIANJA, *op. cit.*, pp. 211-238.

¹⁰¹⁷ Toutes ces organisations font partie du Groupe de Contact qui va se mettre en place pour accompagner Madagascar à sortir de la crise.

la République. Historiquement, cette seconde vision de la souveraineté est celle qu'ont privilégiée à la fois les pays africains et l'organisation continentale (OUA) depuis 1963. De cette tension entre le national et le supra national, ce qu'il faut tirer comme leçon est que le contenu et l'usage de la souveraineté sont relatifs suivant qu'on est en occident ou en Afrique¹⁰¹⁸. En occident, vu le temps relativement long de l'adoption de l'État comme cadre de vie politique, la souveraineté semble avoir réussi son accommodement avec les transformations sociales au point d'être intériorisée par le corps social. Et pourtant, en Afrique, la naissance des États est relativement récente ; et son appropriation demeure insuffisante et non aboutie. Ici, le principe d'unité qui caractérise les États en occident n'a eu de sens qu'au moment de la décolonisation, puisque toutes les composantes des sociétés africaines partageaient l'objectif d'indépendance. Aujourd'hui, ce principe « sert désormais à dissimuler les conflits d'intérêts et les contradictions sociales »¹⁰¹⁹ des pays d'Afrique, dans un contexte de luttes et de rivalités ethniques pour le contrôle de l'appareil étatique. Bien que cela ne soit pas une justification exhaustive de la récurrence des crises politiques, on peut y voir une conséquence de la fragilisation des structures étatiques¹⁰²⁰, aidée en cela par un réel déficit de reconnaissance en interne, c'est-à-dire par le bas.

2. Le déficit de reconnaissance de l'autorité étatique par le bas

En plus du déficit de reconnaissance par le haut, l'autorité étatique en Afrique souffre d'un déficit de reconnaissance par le bas. Celui-ci porte sur les relations que l'État entretient avec ses propres composantes et les acteurs qui animent sa vitalité politique et socioéconomique quotidienne. En effet, la construction de l'État en Afrique s'est faite sur la base d'une superposition d'appareils bureaucratiques sur des structures sociales africaines multiethniques¹⁰²¹. Fondamentalement, la rationalité bureaucratique n'a pas pu converger avec les élans irrédentistes et identitaires qui travaillent et traversent les

¹⁰¹⁸ Bertrand BADIE, *Nouveaux mondes. Carnets d'après guerre froide*, Paris, CNRS Éditions, 2012, p. 131.

¹⁰¹⁹ Gérard CHALIAND, *Mythes révolutionnaires du tiers monde, guérillas et socialismes*, Nouvelle édition, Paris, Seuil, 1979, p. 53.

¹⁰²⁰ Mamadou ALIOU BARRY, *Guerres et trafics d'armes en Afrique. Approche géostratégique*, Paris, L'Harmattan, 2006, p.21.

¹⁰²¹ Achille MBEMBE, *Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et État en société postcoloniale*, Paris, Karthala, 1988 ; Jean-François BAYART, *L'État en Afrique, op. cit.*

sociétés africaines¹⁰²². Le temps qui s'écoule n'y a fondamentalement rien changé. Tout au contraire, la fin de la guerre froide a accéléré les replis culturalistes, identitaires et ethnocentriques à l'échelle de toute l'Afrique¹⁰²³. La conséquence inéluctable est la fragilisation du lien entre les unités sociales ethno-tribales et l'appareil central étatique. Non seulement l'État se retrouve discrédité dans son organisation administrative, mais aussi les mécanismes d'exercice de son autorité sont mis en doute par les « castes » et les unités traditionnelles qui représentent les composantes sociologiques en Afrique¹⁰²⁴. Mécaniquement, on est en face d'une opposition forte entre les logiques modernistes et rationnelles de gouvernance politique et celles traditionnelles et conservatrices de l'autorité sociale¹⁰²⁵. Incontestablement, cette contradiction parvient à handicaper l'exercice la violence légitime par l'État et entraîne une édulcoration de son image auprès des administrés¹⁰²⁶.

D'ailleurs, les efforts fournis pour rendre objectives les pratiques démocratiques buttent encore sur des nœuds de résistance tissés sur le répertoire ethno-tribal et identitaire¹⁰²⁷. Ainsi, on peut noter que la figure de la décentralisation territoriale est dessinée sur l'éventail des rapprochements claniques et linguistiques des sociétés africaines (cas du Cameroun, du Mali et du Tchad notamment)¹⁰²⁸. Dans ce sens justement, les crises politiques qui secouent la RDC sont bien des crises fondées sur des rivalités tribales entre des composantes représentatives de groupes d'intérêts divers, africains et extra-africains¹⁰²⁹. Raison pour laquelle, s'offusquant de la persistance de la crise dans son pays la RDC, Antipas Mbusa Nyamwisi tient pour responsables les

¹⁰²² Luc SINDJOUN, « Élection et politique au Cameroun : concurrence déloyale, coalitions de stabilité hégémonique et politique d'affection », *African Journal of Political Science*, vol. 2, n°1, 1997, pp. 89-121.

¹⁰²³ Tidiane NDIAYE, *Le génocide voilé. Enquête historique*, Paris, Gallimard, 2008. L'auteur met en exergue l'exacerbation des phénomènes identitaires dans l'Afrique post-guerre froide et insiste sur le déficit démocratique des États, sa faiblesse en termes de politiques publiques et l'impact des politiques d'ajustement structurel.

¹⁰²⁴ Mwayila TCHIYEMBE, *État multinational et démocratie africaine : sociologie de la renaissance politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.

¹⁰²⁵ Philippe NTAHAMBAYE, « Les institutions traditionnelles africaines et la gouvernance démocratique : Principes, valeurs et mécanismes de résolution pacifique des conflits », dans Isidore NDAYWEL E NZIEM et al. (dir.), *Francophonie et gouvernance mondiale : vues d'Afrique*, op. cit., pp.217-229.

¹⁰²⁶ Achille MBEMBE, « Crise de légitimité, restauration autoritaire et déliquescence de l'État », dans Peter GESCHIERE et Piet KONINGS (dir.), *Itinéraires d'accumulation au Cameroun*, Paris, Leyde, Karthala, 1993, pp. 347-364.

¹⁰²⁷ François ROUBAUD, « La crise vue d'en bas à Abidjan : ethnicité, gouvernance et démocratie », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, p. 57-86.

¹⁰²⁸ Voir l'analyse de Raogo Antoine SAWADOGO, *L'État africain face à la décentralisation : La chaussure sur la tête*, Paris, Karthala, 2001, p. 24 et suivantes.

¹⁰²⁹ Stanislas BUCYALIMWE MARARO, « La problématique de la réconciliation nationale en République démocratique du Congo », *Horizons et Débats*, n°29, janvier 2005.

autorités locales de l'Ituri, du Sud et Nord Kivu et du Nord Katanga. Pour lui, « *la principale menace contre nous c'est nous-mêmes. [...] Nous ne faisons pas assez pour nous sécuriser* »¹⁰³⁰. De même en Côte d'Ivoire, la crise de 2010 a pu révéler de manière désagréable ses tentacules ethnocentriques. En fait, la contestation des résultats électoraux par les camps L. Gbagbo et A. Ouattara ne reposait pas seulement sur la validité ou non des procédures appliquées, elle portait en elle des symboles d'un ethnocentrisme concurrentiel et irréconciliable et d'une rivalité personnelle instrumentalisant les religions musulmane et chrétienne depuis des années (notamment après le décès du Président Houphouët Boigny)¹⁰³¹.

Manifestement, dans le cas de la RDC comme dans celui de la Côte d'Ivoire, on note un échec lamentable dans la greffe de la rationalité bureaucratique et de l'institution étatique. La permanence des crises politiques dans ces deux pays, comme ailleurs au Mali, en Guinée et au Congo, laisse croire que l'Afrique francophone continue de concevoir son État comme un simple « *enjeu de luttes entre les groupes ... sur fond de rivalités ethno-régionales* »¹⁰³². Non seulement l'État se retrouve à la fois fragilisé et discrédité, mais aussi il s'expose aux multiples crises politiques que ses lacunes de gouvernance ne contribuent qu'à accentuer.

Paragraphe II : Une gouvernance lacunaire et une démocratie déficitaire comme ferments des crises politiques en Afrique

Après une étude sur la faiblesse de l'institution étatique qui s'affiche être un creuset des crises politiques internes, il convient de s'intéresser à présent aux hypothèses de crises issues des légèretés de gouvernance politique et démocratique. S'il est un constat évident ces dernières années en Afrique francophone notamment, c'est que les sociétés politiques africaines ont connu des crises qui portaient de la mauvaise implémentation des règles du jeu démocratique. La démocratie, obtenue de hautes luttes dans les années 1990, n'a pas fondamentalement porté la promesse de ses ambitions. Présentée alors comme le moins mauvais de tous les systèmes de gouvernance politique, la démocratie était censée apporter le développement, la paix et la sécurité en Afrique.

¹⁰³⁰ Extrait de l'Interview d'Antipas Mbusa Nyamwisi, Journal *Le Potentiel*, août 2005, cité par Yves Paul MANDJEM, t2, *op. cit.*, p.26.

¹⁰³¹ Thomas J. BASSETT, « "Nord musulman et Sud chrétien" : les moules médiatiques de la crise ivoirienne », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, p. 13-27 ; Ousmane DEMBELE, « Côte d'Ivoire : la fracture communautaire », *Politique Africaine*, 2003/1, n° 89, p. 34-48.

¹⁰³² Yann LEBEAU et al. (dir.), *État et acteurs émergents en Afrique*, Paris, Karthala, 2003, p. 36.

Plus de deux décennies plus tard, le bilan n'est pas élogieux à tout le moins : la paix est rare, le développement toujours absent et les autoritarismes politiques persistent. On est à se demander si l'Afrique n'est pas une terre insuffisamment fertile pour l'épanouissement de la culture démocratique, d'inspiration démocratique¹⁰³³. A la vérité, il nous semble que le problème est ailleurs. Puisque des exemples issus de l'Afrique anglophone¹⁰³⁴ et quelques rares cas en Afrique francophone¹⁰³⁵ nous confortent dans l'idée que la démocratie ne serait pas un problème en elle-même, mais la violation de ses principes. Ainsi, les crises politiques au Burundi, au Congo Démocratique, au Mali et à Madagascar doivent davantage être présentées comme des écarts de comportements dans l'application et dans l'appropriation des règles démocratiques dans un État. A l'observation, et parlant de gouvernance démocratique, on pourrait se rendre à l'évidence que les crises politiques sont largement le reflet d'une gouvernance institutionnelle lacunaire (A) et d'une pratique démocratique suffisamment déficitaire (B).

A. Les crises politiques comme l'expression d'une gouvernance institutionnelle lacunaire

En quoi la gouvernance institutionnelle peut-elle être déterminante dans la survenance ou non d'une crise politique ? Cette question semble anodine, et pourtant, elle a tout son sens dans le cas de la plupart des pays africains aujourd'hui. En fait, l'Afrique francophone est le laboratoire d'expérimentation le plus abouti de ce que l'on a appelé « l'État faible », et dans une extrême mesure « l'État fragile »¹⁰³⁶. Dans les deux hypothèses, les institutions étatiques sont caractérisées par leur malléabilité et leur faible projection sociale et territoriale. D'une part, elles sont soumises aux caprices des groupes les plus dominants de la sphère politique nationale et dans l'espace social concurrentiel¹⁰³⁷. Et en ce sens, ces derniers peuvent les manipuler suivant les

¹⁰³³ Daniel BOURMAUD, *La politique en Afrique*, Montchrestien, Paris, 1997. L'auteur remarque que le comportement autoritaire ne relève pas de l'essence, mais de la construction volontaire par les acteurs. En cela, l'argument de l'impossibilité démocratique est nul. Lire p. 133 et suivantes.

¹⁰³⁴ Ghana, Éthiopie, Afrique du Sud notamment.

¹⁰³⁵ Le Bénin, et dans une moindre mesure le Cameroun.

¹⁰³⁶ Il existe plusieurs approches de la notion d'État fragile. La première, basée sur le cycle de crise, distingue les pays en situation de détérioration, de crise prolongée, de sortie de crise, puis d'amélioration progressive (on peut ranger plusieurs États d'Afrique francophone tels que la Guinée, la RCA, la RDC, le Mali). La seconde est basée sur les caractéristiques de l'État, et s'appuie sur la combinaison de la capacité des États et de leur volonté politique de résoudre la crise et d'assurer une répartition équitable des ressources à l'ensemble de la population. Pour plus de détails sur la notion, voir Édouard Epiphane YOGO, *État fragile et sécurité humaine au sud du Sahara : vaincre la peur et le besoin*, Paris, L'Harmattan, 2014.

¹⁰³⁷ Yann LEBEAU et al., *op. cit.*

transformations successives de leurs propres intérêts. D'autre part, les institutions étatiques demeurent insuffisantes¹⁰³⁸ pour porter efficacement les attentes de l'ensemble de la population sur le territoire national. Se pose alors la question de la capacité des États africains à assumer réellement leur souveraineté. Cette question n'est certes pas nouvelle. Elle se renouvelle tout simplement de nos jours à la lumière de la récurrence des crises politiques internes qui, dans certains cas comme au Mali et en Côte d'Ivoire, ont favorisé l'émergence des « zones de non droit »¹⁰³⁹ à l'intérieur même des États. Et dans certains autres cas comme au Soudan, on en est arrivé à la scission territoriale de l'État aboutissant de manière arbitraire à la naissance d'une nouvelle entité étatique¹⁰⁴⁰.

Nous allons analyser les lacunes de la gouvernance institutionnelle en mettant en avant celles nées de la fragilité institutionnelle (1) et celles nées de l'insuffisante projection territoriale des institutions étatiques (2).

1. La fragilité institutionnelle

L'une des caractéristiques fondamentales de l'État en Afrique francophone est la fragilité dans laquelle se sont installées ses institutions. Énoncées et établies par la constitution et les lois républicaines, de nombreuses institutions en Afrique s'offrent aux populations avec de sérieuses marques d'impertinence¹⁰⁴¹. Elles sont pour la plupart bâties sur les schèmes du parti gouvernant qui a l'avantage comparatif d'encadrer le jeu

¹⁰³⁸ La notion d'« *insuffisance* » que nous employons ici a une double dimension qualitative et quantitative. Sur le plan de la qualité, elle se rapporte à l'idée que les instruments de gouvernance mobilisés en Afrique demeurent inappropriés face aux enjeux actuels. Il est ainsi des problèmes d'identification des citoyens, où la biométrie est rare et seul le support papier continue d'être utilisé dans plusieurs pays. Sur le plan de la quantité, nous croyons que les États d'Afrique n'ont pas encore suffisamment occupé l'ensemble de leurs territoires. En général, une fois qu'on a quitté les centres urbanisés, on a très rarement les indices de présence de l'État. Cette situation a été remise au goût du jour au Cameroun en 2015 avec la guerre contre le terrorisme de Boko Haram. On s'est aperçu que l'extrême-nord de ce pays était à l'abandon total : pas d'infrastructures routières viables, pas de véritables écoles, pas de vrais hôpitaux, etc. La situation est pareille, et parfois pire, ailleurs au Mali, en Guinée, au Burkina Faso.

¹⁰³⁹ Au Mali par exemple, en 2012, les rebelles ont tranquillement installé leurs quartiers au Nord en devenant les maîtres dans les zones de Gao, Tombouctou et Kidal. L'armée républicaine a été chassée et les administrations publiques fermées. En Côte d'Ivoire aussi en 2002, on eut affaire à une rébellion qui a réussi à s'emparer du grand nord du pays, obligeant la communauté internationale à s'interposer via la Force Licorne française. Le sud est gouverné par le Président légitime et le nord sous la domination des rebelles des Forces Nouvelles de Côte d'Ivoire.

¹⁰⁴⁰ Il s'agit du Soudan du Sud, né en janvier 2011 après un référendum d'auto-détermination consécutif à plusieurs années de guerre entre le Sud et le nord soudan.

¹⁰⁴¹ On peut prendre en exemple le cas du Cameroun. Ici, la constitution du 18 janvier 1996 a prévu de nombreuses institutions et règles de gouvernance qui n'ont pas été mises en place jusqu'à sa révision de 2008, soit 12 ans plus tard. Il s'agissait notamment de la Cour des Comptes, du Sénat, du Conseil Constitutionnel et de l'exigence de déclaration des biens posés par l'article 68 de la constitution.

sociopolitique national. C'est dire qu'elles ne sont pas le reflet d'un consensus trans-partisan et inclusif de l'ensemble des forces sociales en présence. Elles sont en vérité calquées sur le modèle de la règle du « plus fort gagne ».

Si du haut de sa tribune, le Président américain Barack Obama a pu rappeler qu'en Afrique « *nous n'avons pas besoin d'hommes forts, mais d'institutions fortes* »¹⁰⁴², c'est que le déséquilibre est gravement observé dans la pratique politique dans nos États. Ici, la règle semble être la suivante : les hommes d'abord, les institutions ensuite. On a l'impression que les volontés des politiques guident et orientent les institutions dans le sens de leurs seuls intérêts ; certainement dans un registre de « *patrimonialisation de l'État* »¹⁰⁴³. D'ailleurs, Jean François Médard a pu parler de « *Big man* »¹⁰⁴⁴ pour désigner les entrepreneurs politiques africains qui recourent à la façade démocratique pour mieux établir les logiques autoritaires. Dans ce sens, on peut prendre en exemple l'incontinence dans laquelle nombre d'États africains ont installé leurs constitutions ; lesquelles subissent de récurrentes modifications dans l'objectif manifeste pérenniser un groupe d'hommes au pouvoir¹⁰⁴⁵. Ainsi, n'ayant plus de fondamental que leur nom, les constitutions de ces pays ont fini par être utilisées par les équipes dirigeantes comme un étendard de légitimation des forfaitures politiciennes¹⁰⁴⁶. C'est dans ce sens que l'on peut aisément analyser les récentes modifications constitutionnelles au Cameroun (2008), Au Burundi (plusieurs tentatives en 2013, 2014 et 2015) et en Côte d'Ivoire (modification faite pour permettre à Alassane Ouattara de se présenter à l'élection présidentielle, suite aux accords de Pretoria du 06 avril 2005).

En plus, les lacunes institutionnelles portent également sur le déploiement inefficace des organes de l'État. Celui-ci est en fait handicapé par une réglementation déséquilibrée assurant une suprématie nuisible de certains organes de l'État sur d'autres. En tenant simplement compte des organes de base de l'État tels que posés par les auteurs majeurs de la philosophie politique (Tocqueville, Rousseau, ...), on se rendra compte que le principe de séparation des pouvoirs qui en découle est régulièrement biaisé dans

¹⁰⁴² Extrait de son discours tenu à Accra au Ghana le 11 juillet 2009. Disponible sur <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2009> et consulté le 09 avril 2016 à 13h15.

¹⁰⁴³ Jean-François MEDARD, « L'État patrimonialisé », *Politique Africaine*, n° 39, 1990, p. 25-36. L'auteur insiste sur les logiques de « *prédation* » qui guident les hommes de pouvoir en Afrique.

¹⁰⁴⁴ Jean-François MEDARD, « Le 'Big Man' en Afrique. Esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'année sociologique*, n° 42, 1992, p. 167.

¹⁰⁴⁵ Cameroun, Congo, Burundi, Togo, etc.

¹⁰⁴⁶ Yves Stanislas ETEKOU BEDI, *L'alternance démocratique dans les États d'Afrique francophone*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Cocody-Abidjan, 18 décembre 2013, pp. 83 et suivantes.

certaines pays d’Afrique. Et pourtant, c’est justement dans la séparation des pouvoirs que réside la garantie de l’État de droit et de l’égalité citoyenne ; toutes choses qui fondent la cohésion sociale et la stabilité des institutions du fait de la « dépersonnalisation » politique¹⁰⁴⁷. Or, en anéantissant une réelle séparation de pouvoirs, certains États africains francophones ont réussi du même coup à neutraliser toute possibilité de contre-pouvoir (*checks and balances* pour reprendre John Locke) ; ce qui favorise l’enracinement des présidentialismes répandus en Afrique, et que Mathias-Eric Owona Nguini nomme à juste titre les « *gouvernements perpétuels* ». Inévitablement, la fonctionnalité étatique se fait en fonction de l’impulsion donnée par le seul pouvoir exécutif, unique bénéficiaire de la confusion des pouvoirs de l’État. D’ailleurs, on est arrivé à parler dans certains pays comme au Cameroun, au Tchad, au Congo et au Togo d’ « *hommes forts* »¹⁰⁴⁸ pour caractériser l’omnipotence de la fonction présidentielle sur les autres institutions dans ces pays¹⁰⁴⁹. D’ailleurs, dans l’hypothèse d’un pays comme le Cameroun, le chef de l’État est Président de la République, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature et conserve le pouvoir de dissolution du Parlement alors même qu’il n’est aucunement tenu responsable de sa politique devant le même parlement¹⁰⁵⁰. A la vérité, une telle fragilité des institutions étatiques ne peut qu’être porteuse de crises politiques et d’instabilité récurrente. En se cantonnant aux pays comme le Zaïre « mobutiste », le Cameroun « ahidjoïste » et « biyaïste », la Côte d’Ivoire « h Houphouëtiste », on peut se rendre compte de l’effet d’une personnification du pouvoir étatique, tellement ces trois exemples ont abouti à la paralysie de toute ouverture démocratique pour finalement créer une « démocratie autoritaire militarisée » pour le Cameroun, une « démocratie tribalisée » pour la Côte d’Ivoire et une « démocratie à géométrie variable » pour la RDC¹⁰⁵¹.

2. L’insuffisante projection territoriale des institutions étatiques

Les lacunes institutionnelles notées en matière de gouvernance politique en Afrique ne se limitent pas à la seule fragilité des institutions étatiques et à leur

¹⁰⁴⁷ Dominique BANGOURA, « Introduction », dans Dominique BANGOURA (dir.), *L’Union Africaine face aux enjeux de paix, de sécurité et de défense*, op. cit., p. 15-32, p. 18.

¹⁰⁴⁸ L’ « *homme fort* » s’apparente au « *Big Man* » de Jean-François Médard tel que nous l’avons présenté plus haut, à la différence que le « *big man* » a une dose essentiellement clientéliste alors que l’ « *homme fort* » y ajoute les éléments d’oppression physique, militaire et de dictature.

¹⁰⁴⁹ Lire Jean-Nicolas BACH, « ‘Le roi est mort, vive le roi’ : Meles Zenawi règne, mais ne gouverne plus », *Politique africaine*, 2012/4 (N° 128), p. 143-158.

¹⁰⁵⁰ Cf. loi n°2008/001 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 96/06 du 18 Janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972.

¹⁰⁵¹ Pour plus de détails, lire Axel AUGÉ, « Les soldats de la paix en Afrique subsaharienne. Entre action militaire et logique politique », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2008/1, n° 229, p. 43-53.

malléabilité. Elles s'étendent aussi à l'insuffisante implantation territoriale des structures étatiques. C'est l'une des marques des États en faillite, ou plus commodément, des États faibles comme nous l'apprend Yves Paul Mandjem¹⁰⁵². C'est que, l'idée de l'État et de sa souveraineté présuppose l'expression d'une compétence générale par un gouvernement sur un ensemble territorial bien défini. Mais, dans le cas des États faibles comme ceux d'Afrique francophone, le contrôle du territoire par les gouvernements centraux demeure un problème crucial. Cette incapacité de l'État africain francophone à se projeter de manière réelle et suffisante sur l'ensemble du territoire dont il réclame pourtant la compétence, est un indicateur décisif de la survenance des crises politiques ou de leur amplification ou résolution. On peut l'expliquer à travers au moins trois pistes de réflexion.

D'abord, elle se traduit par un défaut de « *projection périphérique* »¹⁰⁵³ des institutions de l'État. Dans ce sens, les autorités étatiques se confinent à matérialiser les signes extérieurs de l'État dans les seuls lieux stratégiques et accessibles par le pouvoir central, au détriment des zones périphériques et éloignées de la capitale. Cela peut s'expliquer notamment par des carences financières, matérielles ou humaines, ou alors à une « insoumission » des unités sociales périphériques en raison de leurs revendications, de leur culture ou de leur spécificité sociohistorique. Il y a comme une rupture dans le pacte d'allégeance citoyenne qui unit le citoyen à son État. Une telle situation aboutit à un rétrécissement de l'espace d'expression de la souveraineté. Luc Sindjoun constate dans une telle hypothèse l'émergence d'un « *souverain territorial de type archipélagique* »¹⁰⁵⁴. Des pays comme le Mali, la RDC avant 1996, la RCA, ont connu des expériences s'apparentant à ce type d'hypothèse. Pour le cas du Cameroun, on peut se permettre de rappeler ici que « *tant que Yaoundé respire, le Cameroun vit* »¹⁰⁵⁵ pour reprendre le Président Biya en 1991 alors que son pays est plongé dans une série de grèves et de « *villes mortes* ».

Ensuite, on peut mentionner l'effritement du sentiment national et des allégeances citoyennes. En effet, dans le rapport de la population à son État, une réelle crise de

¹⁰⁵² Yves Paul MANDJEM, *Les sorties de crise en Afrique. Déterminisme relatif des institutions de sortie de crise en Afrique*, tome 1, *op. cit.*, p. 18.

¹⁰⁵³ Cette expression est d'Yves Paul MANDJEM, *op. cit.*

¹⁰⁵⁴ Luc SINDJOUN, « L'explication de l'Afrique dans la science des relations internationales : tout est possible », *Revue Camerounaise d'Études Internationales*, n° 002, 2009, pp. 7-28, p. 10.

¹⁰⁵⁵ Extrait du discours de Paul Biya à l'Assemblée Nationale du Cameroun le 27 juin 1991, alors que le Cameroun est secoué par les « *villes mortes* » et l'activité économique paralysée. Voir Fanny PIGEAUD, *Au Cameroun de Paul Biya*, Paris, Karthala, 2011, p. 54.

confiance s'installe. Cette crise peut être mobilisatrice des crispations identitaires et accentuer la fracture sociale et communautaire dans le pays. Dans des cas extrêmes, on arrive à la constitution sur le territoire national des mouvements rebelles prêts à contester la centralité étatique et l'exercice par l'État de son monopole de violence légitime¹⁰⁵⁶. Dans d'autres situations assez délicates comme en RCA (2013-2016), en Côte d'Ivoire (2010), on parvient à agréer et à légitimer les actions de tels groupes rebelles au point de les intégrer dans le déroulement du jeu politique conventionnel¹⁰⁵⁷.

Enfin, il y a la faible capacité financière de l'État pour soutenir la réalisation des projets de développement à l'échelle nationale. C'est qu'à la vérité, dans la plupart des pays africains francophones, la situation économique et financière est très étroitement dépendante de l'exploitation des matières premières et évolue en fonction de l'évolution des prix sur le marché international et aux aléas de la situation financière internationale. Ce qui fait que l'État se retrouve soumis aux fluctuations financières internationales ; et la réalisation de ses missions d'intérêt général s'en retrouve impactée¹⁰⁵⁸.

En tout état de cause, quelle que soit l'hypothèse retenue pour expliquer l'insuffisante projection périphérique des autorités étatiques en Afrique, il est clair qu'elle est au fondement de plusieurs crises politiques. Si en interne elle réussit à fonder une tension conflictuelle entre le pouvoir central et les unités « indociles » de la périphérie (cas de la RCA, du Mali, de la RDC...), sur le plan international elle aboutit à discréditer le pays et ses autorités aux yeux des partenaires internationaux¹⁰⁵⁹. La dernière crise ivoirienne de 2010-11 nous a servi un cas parfait d'une telle situation où deux camps en conflit de pouvoir s'appuient l'un (le camp du Président L. Gbagbo) sur sa légitimité nationale et l'autre (celui d'A. Ouattara) sur son adoubement international¹⁰⁶⁰.

¹⁰⁵⁶ Lire pour cela Guillaume SORO, *Pourquoi je suis devenu un rebelle : La Côte d'Ivoire au bord du gouffre*, Paris, Hachette, 2005.

¹⁰⁵⁷ Pour la RCA, il s'est agi de la Séléka, coalition de mouvements rebelles qui a pu renverser François Bozizé en 2013. En Côte d'Ivoire ce sont les FN, Forces rebelles qui ont imposé leur rythme à l'agenda politique depuis 2003 au point d'obtenir, par accords successifs, des positions de prestige au gouvernement du Président Gbagbo. Leur chef, Guillaume Soro deviendra d'ailleurs Premier ministre jusqu'en 2011.

¹⁰⁵⁸ On pourra rappeler ainsi que les fonctionnaires centrafricains ont dû passer six mois, de septembre 2013 à mars 2014, sans salaire. Il a fallu attendre un coup de pouce de l'Angola, à hauteur de 10 millions de dollars, pour pouvoir recommencer le paiement des salaires des fonctionnaires.

¹⁰⁵⁹ Exemple de la crise malgache de 2009. Voir pour cela Jean-Marc CHATAIGNER, « Madagascar : le développement contrarié », *Afrique contemporaine*, 2014/3, n° 251, p. 107-124, p. 119.

¹⁰⁶⁰ Anne-Marie KOFFI KOUADIO BLA, *La Côte d'Ivoire en crise face au droit international*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 39.

B. Le déficit démocratique et son pouvoir catalyseur des crises politiques internes

En plus des lacunes de gouvernance étudiées plus haut, il convient de rechercher la provenance des crises politiques dans la mise en œuvre des principes même de la démocratie. Il s'agit de mettre en lumière l'impact du déficit démocratique dans la stabilité des sociétés politiques africaines. En fait, l'Afrique francophone a reçu avec beaucoup d'euphorie la chute du Mur de Berlin et la fin de la guerre froide qui ont facilité la circulation de l'idée de démocratie dans nos sociétés¹⁰⁶¹. Mais, moins qu'un acte de volonté, la démocratie lui a été proposée par la France dans un registre de charme qui drainait d'énormes espoirs de paix, sécurité et développement¹⁰⁶². Ce qui ne laissait que trop peu de place au refus d'ouverture politique par les dirigeants en place, compte tenu des gages de soutien, de financement et d'accompagnement qu'annonce François Mitterrand¹⁰⁶³. Fondamentalement, le chemin de la démocratie était envisagé comme une déconstruction de « *l'habitus autoritaire* »¹⁰⁶⁴ devant marquer la rupture d'avec l'héritage du passé par un changement de culture politique. En vérité, il faut dire que l'héritage culturel en politique ne peut constituer l'essentiel du mouvement d'un pays au point de l'empêcher de consentir toute idée d'ouverture démocratique. Pierre Bourdieu nous apprend que l'habitus autoritaire « *n'est pas le destin* »¹⁰⁶⁵. C'est dire que l'Afrique avait de bonnes raisons de croire en l'ouverture démocratique. Mais, dans l'ensemble, la grande euphorie ainsi occasionnée n'entraînera pas profondément un enracinement conséquent de la démocratie. Et pourtant, l'ensemble des composantes sociales en Afrique affichaient leur détermination à se soumettre à l'application objective des principes démocratiques. Force a été de constater que la démocratie ainsi promue deviendra un goulot d'étranglement pour la sécurité et la stabilité institutionnelles. Non pas dans son principe, mais dans son application biaisée. En réalité, l'Afrique a été confrontée à la difficulté de « démocratiser » des régimes où le monopole du parti unique était institutionnalisé¹⁰⁶⁶. Dans ce sens, la démocratie venait se greffer sur des sociétés

¹⁰⁶¹ Bertrand BADIE, *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

¹⁰⁶² Valentin NDI MBARGA, *Ruptures et continuité au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 166-168.

¹⁰⁶³ Félix François LISSOUCK, *Le discours de la Baule et le pluralisme en Afrique. Essai d'analyse d'une contribution à l'instauration de la démocratie dans les États d'Afrique noire d'expression française*, Mémoire de DEA en Science politique, IEP de Lyon, 1994, pp. 30 et suivantes. L'auteur met en exergue la personification des rapports par François Mitterrand, la promesse de soutien constant faite à tous ceux qui s'accommoderaient de la nouvelle vision de la démocratie et le risque d'abandon par la France des réfractaires à l'évolution ainsi souhaitée.

¹⁰⁶⁴ Luc SINDJOUN, « La culture démocratique en Afrique subsaharienne... », *op. cit.*, p. 530.

¹⁰⁶⁵ Pierre BOURDIEU, *Réponses*, Paris, Seuil, 1992, p. 108.

¹⁰⁶⁶ Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire*, Paris, LGDJ, 1987. Il analyse la politique africaine sous l'angle de la violation ostentatoire des règles de droit.

largement dominées par de larges éventails ethniques ; et en conséquence, elle sera calquée dans la majorité des cas sur ce visage ethnique de nos sociétés.

Malgré l'effet du temps et les échecs répétés au fil des années, on en est à vivre des drames en Afrique du fait de la mauvaise implémentation de la démocratie¹⁰⁶⁷. Plus encore, il s'agit d'un déficit de culture démocratique qu'il convient de mentionner aujourd'hui comme un catalyseur des crises politiques en Afrique¹⁰⁶⁸. En fait, comme ailleurs dans le monde, la démocratie n'a de valeur que celle que lui donnent ses acteurs¹⁰⁶⁹. Dans son rapport avec les crises politiques, la démocratie est pointée du doigt dans le sens de son incomplétude, celle-ci résultant de la faible socialisation démocratique des peuples (1) et de la pratique d'une démocratie de clivage (2).

1. La faible socialisation démocratique

Les crises politiques internes aux États d'Afrique tirent largement leur raison d'être d'un déficit de socialisation démocratique. Le passage à la démocratie ici n'a pas réussi à gommer les stigmates de la culture autoritaire qui a longtemps caractérisé les sociétés africaines¹⁰⁷⁰. Manifestement, il n'a pas suffi de décréter la démocratie pour avoir une société démocratique¹⁰⁷¹. La démocratie n'a de portée positive que si les acteurs de son usage sont eux aussi des démocrates ou disposés à le devenir. En clair, pas de démocratie sans démocrates. Or, il est évident qu'en Afrique, la socialisation démocratique continue de butter sur deux facteurs qui handicapent son émancipation, et mettent à mal la valeur légitimatrice de la démocratie.

D'une part, il s'agit du référent militaire dans la vie régulière des institutions et des sociétés politiques en Afrique. En fait, la pratique politique africaine est largement dominée par un recours constant aux armes et à l'armée pour légitimer ou délégitimer un pouvoir ou une initiative politique quelconque¹⁰⁷². On peut même affirmer que l'armée est devenue l'élément régulateur de la vie politique de nombreux pays, de même qu'elle

¹⁰⁶⁷ Burundi en 2015, Cameroun en 2008, République du Congo en 2016, la RCA en 2013, Madagascar en 2009, etc.

¹⁰⁶⁸ Luc SINDJOUN, *op. cit.*

¹⁰⁶⁹ Luc SINDJOUN, « Politics in Central Africa : a reflective introduction to the experience of states and region », *African Journal of Political Science*, vol. 4, n° 2, December 1999, pp. 1-15, p. 8.

¹⁰⁷⁰ Achille MBEMBE, « Du gouvernement privé indirect », *op. cit.*

¹⁰⁷¹ Marc FERRO, *Le livre noir du colonialisme. XVIe – XXIe siècles : de l'extermination à la repentance*, Paris, Laffont, 2003.

¹⁰⁷² Bastien IRONDELLE, « Démocratie, relations civilo-militaires et efficacité militaire », *Revue internationale de politique comparée*, 2008/1, vol. 15, pp. 117-131.

est le modérateur incontournable des transitions politiques en Afrique. La « *démocratisation et la [militarisation politique] sont les deux faces d'une même réalité ; puisque toutes deux sont les productions sociales* »¹⁰⁷³ en Afrique. En toute logique, l'usage du bras militaire est devenu une tendance lourde de la vie politique de nombreux pays africains. Il est mobilisé soit dans le cadre des coups d'État, soit dans celui des rebellions armées¹⁰⁷⁴. En cela, les coups d'État et les rebellions armées sonnent le glas de toute ambition à la culture pacificatrice de la démocratie. Ils s'érigent inévitablement comme des « modes normaux et conventionnels » de faire la politique¹⁰⁷⁵. Si on observe en profondeur l'Afrique Francophone ces dernières années, on remarquera que très peu de pays ont offert le visage d'une réussite démocratique aboutie (le Sénégal et Bénin semblent être les seuls cas de succès à ce jour). De part et d'autre, on a eu soit des rebellions qui s'emparent du pouvoir ou s'inscrivent dans le registre normal de gouvernance (Côte d'Ivoire, RCA, ...), soit de véritables coups d'État tantôt ouverts (Guinée, Mali, Burkina Faso, Madagascar, ...) tantôt larvés (RDC, Cameroun, Tchad, Burundi).

Ce qui ressort de la récurrence de ces modes non conventionnels de prise de pouvoir c'est justement leur lente légitimation par le corps social et politique¹⁰⁷⁶. Bien qu'aucune constitution n'officialise ce type de pratiques, le « *marché politique parallèle ou noir, l'univers des pratiques et usages le consacrent* »¹⁰⁷⁷.

D'autre part, la faible socialisation démocratique est le fruit de la perpétuation des logiques autoritaires caractéristiques de la période postindépendance en Afrique. C'est dire que les régimes de « *juridicisation* »¹⁰⁷⁸ démocratique en Afrique n'ont pas emporté une réelle civilisation des mœurs. On n'arrive toujours pas à « nettoyer » les consciences sociales de la démarche autoritaire longtemps intériorisée et reproduite soit par l'État lui-même, soit par les unités ethno-tribales reconnues et protégées par l'État. Malgré le

¹⁰⁷³ Abel KOUVOUAMA, « Démocratisation et modernité politique en Afrique centrale : l'exemple de la Conférence Nationale Souveraine du Congo-Brazzaville », dans Yann LEBEAU et al., *État et acteurs émergents en Afrique*, *op. cit.*, pp. 31-43, p. 42.

¹⁰⁷⁴ Voir encadré, tableau récapitulatif des coups d'État militaire ou tentatives de coups d'États militaires depuis 2002, date d'entrée en fonction de l'UA.

¹⁰⁷⁵ Voir à ce sujet Patrick QUANTIN, « Congo : transition démocratique et conjoncture critique » dans Jean-Pascal DALOZ et Patrick QUANTIN (dir.), *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala, 1997, pp. 139-191.

¹⁰⁷⁶ Eboé HUTCHFUL et Abdoulaye BATHILY (dir.), *The military and militarism in Africa*, Dakar, Codesria, 1998.

¹⁰⁷⁷ Luc SINDJOUN, « La culture démocratique en Afrique subsaharienne... », *op. cit.*, p. 529.

¹⁰⁷⁸ Nous entendons ici la consécration législative et constitutionnelle de la démocratie.

discours universel aux droits de l'Homme et à l'État de droit, il est aisé de constater que les crises politiques récentes en Afrique émergent nettement de la contestation sociale des ordres dirigeants autoritaires, parvenus commodément au stade de « *gouvernements perpétuels* », pour reprendre le politologue camerounais, Mathias-Eric Owona Nguini. Les régimes politiques d'Afrique continuent de subir « *la prégnance de l'autoritarisme* »¹⁰⁷⁹ sur la leur dynamique opératoire de démocratisation. Muller et Surel parlent à juste titre de la « *path dependency* »¹⁰⁸⁰, la dépendance au sentier tracé par l'histoire, pour fustiger ce type de pratiques.

En tout état de cause, le référent militaire et les réflexes autoritaires constituent de véritables obstacles à une fructification positive de la démocratie. Tout au contraire, ils ont révélé en Afrique leur dangerosité en amplifiant les situations de crises politiques. Surtout que les situations sociales dans lesquelles l'on a recourt à ces deux moyens sont des situations aussi fragilisées par la pratique d'une démocratie de clivage.

Tableau 1 : *Tableau récapitulatif des coups d'État militaire ou tentatives de coups d'États militaires en Afrique noire depuis 2002, date d'entrée en fonction de l'UA.*

<i>Pays</i>	<i>Année</i>	<i>Auteur du coup d'État ou de la tentative</i>	<i>Président destitué</i>	<i>Détails</i>
RCA	2003	François Bozizé	Ange Félix Patassé	Prise de pouvoir
Guinée Bissau	2003	Verissimo Seabra	Kumba Yala	Prise de pouvoir
Mauritanie	2005	Ely Ould M.	Maaouia O. T.	Prise de pouvoir
Togo	2005	Faure Gnassingbé	Fambaré Ouattara	Il empêche le successeur constitutionnel

¹⁰⁷⁹ Luc SINDJOUN, *supra*.

¹⁰⁸⁰ Pierre MULLER et Yves SUREL, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

				de prendre le pouvoir
Mauritanie	2008	M. O. Abdel Aziz	Sidi Mohamed Ould Sheikh	Prise de pouvoir
Guinée	2008	Moussa Dadis Camara	Gouvernement	Il s'est autoproclamé Président après le décès de Lansana Conté
Madagascar	2009	Andry Rajoelina	Marc Ravalomanana	Prise de pouvoir
Niger	2010	Salou Djibo	Mmadaou Tandja	Prise de pouvoir
Mali	2012	Amadou Sanogo	Amadou Toumani Touré	Prise de pouvoir
Guinée Bissau	2012	Mamadou Turé Kuruma	Carlos Gomes Junior	Prise de pouvoir
RCA	2013	Michel Djotodja	François Bozizé	Prise de pouvoir avec l'aide de la rébellion armée
Gambie	2014	Une partie de l'Armée	Yaya Djamme	Echec
Burundi	2015	Godefroid Niyombare	Pierre Nkurunziza	Echec
Burkina Faso	2015	Gilbert Djendéré	Michel Kafando	Quasi échec

2. La pratique d'une démocratie de clivage

Outre la faible socialisation à la démocratie, les crises politiques issues de la mauvaise application des principes démocratiques sont dues à une pratique de la

démocratie de clivage. En réalité, les États d’Afrique sont des réservoirs d’une multitude d’ethnies et de cultures qui sont régulièrement mises à contribution, positivement ou négativement, dans la construction ou la déconstruction de la vie politique nationale¹⁰⁸¹. L’usage du système démocratique ici subit également les travers de tels clivages, puisqu’il contribue à « *construire les hérauts identitaires* »¹⁰⁸². Inéluctablement, la pratique de la *démocratie de clivage* ébranle son objectivité en la transformant en une réelle menace pour la stabilité et la sécurité sociales. En ce sens, on ne saurait se contenter de limiter la démocratie à la simple culture de pouvoir, en se limitant à opérationnaliser la seule compétition électorale ; bien que « *les élections constituent un élément fondamental dans le moulage social de la démocratie* »¹⁰⁸³. Il convient plutôt de traduire avec la démocratie un système institutionnel de régulation sociopolitique, en la consacrant comme une réalité objective, extérieure à ses acteurs et utile à tous¹⁰⁸⁴. Or, à bien y regarder, la démocratie dans le contexte africain a appris à se mouler dans la diversité ethnique et culturelle de nos États sans efficacement porter l’idée d’unité et d’indivisibilité nationales. On est exactement en situation de « *politique d’affection* » dont parle Luc Sindjoun¹⁰⁸⁵, et qui consiste à orienter le discours démocratique par la mobilisation d’une ethnie ou d’une quelconque communauté culturelle. Tout logiquement, les résultats attendus ne sont pas ceux obtenus. Loin de favoriser le dépassement des clivages, la démocratie les a accentués. Elle a d’ailleurs largement nourri les rivalités ethniques et même religieuses¹⁰⁸⁶. Ce qui fait que, loin de garantir la paix comme elle l’a fait ailleurs en Europe et en Amérique du Nord, la démocratie s’est établi sur les clivages divers et a servi de faire-valoir pour les guerres civiles.

Dans la pratique de cette démocratie de clivage, on arrive à systématiser une logique de domination d’une ethnie sur l’autre ou une culture sur une autre. D’ailleurs, les adhésions populaires aux partis politiques sont guidées par le réflexe de proximité

¹⁰⁸¹ Hélène-Laure MENTHONG, «Vote et communautarisme au Cameroun : vote de cœur, de sang et de raison », *Politique Africaine*, mars 1998, pp. 40- 53.

¹⁰⁸² *Idem*, p. 48.

¹⁰⁸³ Samuel HUNTINGTON, *Troisième vague ; les démocratisations de la fin du XXème siècle*, Nouveaux Horizons, 1996, p.265.

¹⁰⁸⁴ En clair, la démocratie ne devrait pas être l’objet d’une incarnation personnelle, mais le résultat d’une internalisation sociale. Elle ne doit pas subir les caprices des individus, bien que ceux-ci soient les porteurs d’une vision précise de la gouvernance publique qu’ils proposent à la société.

¹⁰⁸⁵ Luc SINDJOUN, *La politique d’affection en Afrique noire*, Boston, GRAF/African Studies Center, Boston University, 1998.

¹⁰⁸⁶ Jean-Pierre Chrétien, *Le défi de l’ethnisme, Rwanda et Burundi : 1990-1996*, Paris, Karthala, 1997. Dans cet ouvrage, l’auteur utilise les cas Rwandais et burundais pour démontrer la démocratie a pu être utilisée à des fins « non démocratique, et qu’elle est interprété comme la « domination » de l’ethnie majoritaire HUTU sur celle minoritaire TUTSI. Le résultat est cela rend la démocratie détestable et peu enviable.

ethnique ou plus largement sur des mécanismes de transactions lucratives entre groupes dominants¹⁰⁸⁷. Ce que Walzer¹⁰⁸⁸ et Sindjoun¹⁰⁸⁹ nomment justement la démocratie « *sociative* ».

Par ailleurs, on peut voir dans la pratique de la démocratie de clivage un moyen de fragiliser la démocratie et la rendre inappropriée aux yeux de la grande masse. En essayant de dresser les ethnies les unes contre les autres, les cultures les unes contre les autres, les religions les unes contre les autres, on réussit à discréditer l'intérêt du recours politique à la démocratie dans la gouvernance politique de nos États. Se pose alors en filigrane le problème de l'utilité sociale de la démocratie en Afrique, puisque, comme les tchadiens, « *tout le monde vote le candidat de son village* »¹⁰⁹⁰.

En prenant en exemple le cas de la crise ivoirienne de 2010-2011, il est évident que la démocratie a servi de justification des atrocités les plus graves. Pendant le temps de la crise en effet, les acteurs du jeu politique ont utilisé la démocratie dans le sens d'une confrontation entre le « nord musulman » et le « sud chrétien »¹⁰⁹¹ ; ce qui n'aura pas facilité la construction de la paix. De même, le cas de la crise malienne de 2012 a fini par révéler les logiques de la démocratie de clivage, mettant en opposition un « nord autonomiste islamiste » et un « sud laïc et démocratique »¹⁰⁹². La RCA en 2012 est aussi fort illustrative dans ce sens. La crise qu'elle a connue a vu l'émergence d'un discours à la fois politique et ethnique, bien huilé par des ingrédients religieux. La crise se porte très rapidement d'une lutte entre groupes rebelles armés et un gouvernement en place pour se muer en une lutte entre une « Seleka » musulmane et des « anti-balakas » chrétiens¹⁰⁹³.

Dans tous les cas de figure, il convient de relever l'effet catalyseur des lacunes démocratiques en matière de crises politiques. Très peu socialisés démocratiquement, les États africains ont maladroitement fait asseoir la pratique démocratique sur les logiques de clivage qui se sont révélées être de réels ferments de crises politiques. L'enjeu

¹⁰⁸⁷ Patrice BIGOMBE LOGO et Hélène-Laure MENTHONG, « Crise de légitimité et évidence de la continuité politique », *Politique africaine*, n°62, juin 1996, pp. 15-23

¹⁰⁸⁸ Michael WALZER, *Traité sur la tolérance*, Paris, Gallimard, 1998.

¹⁰⁸⁹ Luc SINDJOUN, « La démocratie est-elle soluble dans le pluralisme culturel ? », Communication présentée au colloque Francophonie-*Commonwealth* – Cameroun, Yaoundé, janvier 2000.

¹⁰⁹⁰ Langage populaire au Tchad, et qui est révélateur du recours aux divers clivages lors des scrutins. Cité par Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad 1993-1997*, Paris, ASC-Karthala, 1998, p. 306.

¹⁰⁹¹ Thomas J. BASSETT, « "Nord musulman et Sud chrétien" : les moules médiatiques de la crise ivoirienne », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, p. 13-27.

¹⁰⁹² Lire Thierry PERRET. *Mali. Une crise au Sahel*, Paris, Karthala, 2014.

¹⁰⁹³ International Crisis Group (ICG), *Centrafrique, les racines de la violence*, Rapport d'activités, n°230, 21 septembre 2015.

fondamental devient alors la modalité avec laquelle l'organisation régionale africaine, l'UA, se comporte et s'organise pour faire face à de telles situations complexes.

Section2 : La structuration institutionnelle et les stratégies opératoires de l'Union Africaine en matière de gestion de crises politiques internes : théorie et pratique

Le passage de l'OUA à l'UA a favorisé un renouvellement des prismes d'action de l'organisation continentale en matière de gestion de crises politiques. Elle a coïncidé avec une transformation sociale de la nature des conflits à l'échelle du monde, avec les difficultés théoriques que cela entraîne¹⁰⁹⁴. Désormais engagée dans des crises strictement nationales (ce que n'autorisait pas sa devancière), l'UA a su valoriser au moins deux éléments dans sa démarche. D'une part, elle a réussi à légitimer le recours à la force¹⁰⁹⁵ sur des questions relevant des domaines réservés des États, en les inscrivant dans une logique de « double puissance »¹⁰⁹⁶ à l'échelle continentale. Ceci par le truchement de l'auto-saisine de l'Union Africaine. D'autre part, l'UA a facilité l'émergence d'un axe paradigmatique nouveau dans ses rapports avec ses États membres, en réitérant sa confiance à la capacité unilatérale de ces États en ce qui concerne leur sécurité nationale. En réitérant le devoir de chaque État à assurer en premier la protection de ses citoyens, l'UA a ainsi élargi le contenu de la notion de souveraineté, en la portant de la simple sécurisation territoriale vers des valeurs telles que les droits de l'homme, la démocratie et la gouvernance. Cette évolution emporte une autre dans le sens de la paix et de la sécurité. En fait, l'UA a mobilisé un important dispositif associant l'expression de la puissance matérielle et immatérielle. En instituant un Conseil de Paix et de Sécurité (CPS), elle a certainement voulu témoigner de son engagement à mobiliser des ressources, à la fois militaires et politiques, susceptibles de jouer efficacement dans la prévention, la gestion et la consolidation des crises politiques en Afrique.

Nous entendons ici analyser les perspectives théoriques et pratiques de la gestion des crises par l'UA. Pour cela, il convient de situer ses stratégies opératoires dans un

¹⁰⁹⁴ Voir Barry BUZAN, *People, States & Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, ECPR Press, 2nd édition, 2007.

¹⁰⁹⁵ Article 4h de l'Acte constitutif de l'Union Africaine qui consacre le droit d'ingérence de l'UA.

¹⁰⁹⁶ Nous entendons discuter la vision de la puissance africaine développée par Yves-Alexandre CHOUALA dans « *Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine* », op. cit.) et qui nous semble partielle car n'ayant envisagé la puissance que sous son expression « dure ». Nous croyons que la puissance dans le registre de l'UA aujourd'hui est beaucoup plus large que cela et intègre la dimension « douce ». Nos développements suivants s'inscrivent dans cette dynamique.

schéma explicatif privilégiant l'idée de « puissance ». Pour mieux s'en apercevoir, il est utile d'investir théoriquement les usages institutionnels de l'UA (*paragraphe I*) avant de recourir à une analyse empirique de l'Union Africaine en action à Madagascar en 2009 (*paragraphe II*).

Paragraphe I : Les usages institutionnels de gestion des crises par l'UA : sous le signe de puissance

Historiquement, l'OUA a fondé sa légitimité en intervenant dans les crises interétatiques. Cette donne va changer dans le cadre de l'Union Africaine avec notamment l'affirmation de sa compétence dans le cadre des questions internes. En réalité, cette mutation dans la politique sécuritaire africaine est le fruit d'un prolongement de l'Agenda pour la paix de Boutros-Boutros Ghali de 1992¹⁰⁹⁷, et surtout de la Déclaration du Caire de 1993¹⁰⁹⁸ établissant un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits au sein de l'OUA. Mais, dans l'OUA comme dans l'UA, nous pouvons relever que l'organisation continentale place la question sécuritaire sous le signe de la puissance multilatérale africaine. Seulement, l'UA ira s'amplifiant en procédant à une savante combinaison des dimensions matérielle et immatérielle de la notion de puissance dans ses méthodes d'intervention. De là, on peut logiquement affirmer que les relations internationales africaines ont originairement fait de la puissance un de leurs éléments structurants¹⁰⁹⁹ et ont ouvert l'élargissement de cette notion à l'évolution des processus politiques internationaux. Cette puissance se déploie d'ailleurs dans ses deux sens, positif¹¹⁰⁰ et négatif¹¹⁰¹.

Dans la perspective de la gestion des crises internes, l'UA insère son intervention dans une dynamique associant le *hard power* (puissance dure) et le *soft power* (puissance

¹⁰⁹⁷ Boutros Boutros GHALI, *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, Rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Document A/47/277S/24111 du 17 juin 1992.

¹⁰⁹⁸ OUA, *Déclaration des chefs d'États et de gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, 30 juin 1993.

¹⁰⁹⁹ Luc SINDJOUN, *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris, Karthala, 2002, pp. 141 et suivantes.

¹¹⁰⁰ Voir Marie-Claude SMOUTS et al., *Dictionnaire des relations internationales. Approches, Concepts, Doctrines*, Paris, Dalloz, 2003, p. 411. Au sens positif elle désigne « la capacité d'un État à faire ce qu'il veut faire, comme et quand il entend le faire, et sa capacité à faire faire à autrui, d'amener donc un autre à faire ce qu'il n'aurait pas fait en l'absence de cette relation »

¹¹⁰¹ *Idem*. Au sens négatif il s'agit de « la capacité d'un État de ne pas faire ce qu'il ne veut pas faire, et empêcher un autre de faire ce qu'il souhaiterait faire »

douce). En cela, elle mobilise prioritairement les logiques d'une puissance douce (B) avant de recourir à celles d'une puissance dure (A).

A. Les stratégies de puissance « dure »

Nous devons partir de l'idée que « *la puissance est le cadre de gestion des [crises] en Afrique* »¹¹⁰². De là, que ce soit les relations internationales générales ou celles particulières à l'Afrique, la puissance s'opère suivant deux dimensions. Une première dimension, dite positive, qui la définit comme « *la capacité d'un État à faire ce qu'il veut faire, comme et quand il entend le faire, et sa capacité à faire faire à autrui, d'amener donc un autre à faire ce qu'il n'aurait pas fait en l'absence de cette relation* »¹¹⁰³. Une seconde dimension dite négative et qui la définit comme « *la capacité d'un État de ne pas faire ce qu'il ne veut pas faire, et empêcher un autre de faire ce qu'il souhaiterait faire* »¹¹⁰⁴. Prise suivant ces deux dimensions, la puissance a fondamentalement été pensée dans le seul cadre des relations interétatiques. Seulement, avec l'érection spectaculaire des organismes multilatéraux et des ONG caractéristiques de la nouvelle « *toile d'araignée* »¹¹⁰⁵ qu'est devenue notre société mondiale, on a progressivement basculé vers un déplacement de l'expression de la puissance au profit des acteurs « hors souveraineté ». C'est dans cette perspective que s'insère l'UA dans sa posture de garante de la paix et de la sécurité collective et individuelle (si besoin est !) en Afrique. Ainsi, dans sa phase institutionnelle actuelle, il est aisé de constater que l'UA, en se dotant d'un CPS comme instrument d'orientation opérationnelle de ses interventions, a exprimé sa vocation militaire qui traduit véritablement l'idée de puissance dure. Cette puissance dure se concrétise notamment à travers, non seulement l'intervention armée et le désarmement auxquels recourt l'organisation continentale (1), mais aussi l'imposition coercitive des accords de paix et la '*partialité positive*'¹¹⁰⁶ qu'elle applique (2).

¹¹⁰² Yves Alexandre CHOUALA, *op. cit.*, p. 289.

¹¹⁰³ Marie Claude SMOUTS et *al.*, *supra*.

¹¹⁰⁴ *Ibid.*

¹¹⁰⁵ Expression utilisée par John BURTON Dans son ouvrage *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972 pour démontrer que les relations internationales sont désormais dominées, non pas par les États, mais par des échanges transnationaux entre individus et groupes d'individus à l'échelle de la planète.

¹¹⁰⁶ Nous empruntons cette expression à Yves Alexandre CHOUALA, *op. cit.*

1. L'intervention armée et le désarmement forcé comme expression de la puissance dure de l'Union Africaine

Les interventions armées et le désarmement forcé sont les deux paramètres majeurs d'expression de la puissance dure de l'UA. Ils traduisent l'engagement d'un multilatéralisme africain faisant converger la diplomatie et l'outil militaire pour atteindre ses objectifs.

Premièrement, c'est dans les interventions armées que l'UA a davantage exprimé son action. Elle fonde ses interventions sur deux considérations indépendantes l'une de l'autre, mais complémentaires. La première est le pouvoir d'auto-saisine de l'UA qui lui permet d'« *intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence* »¹¹⁰⁷. Cette intervention, pour avoir du sens, ne doit se faire que sur la base des crimes de guerre, crimes de génocide et crimes contre l'humanité. La seconde considération est issue du « *droit des États membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité* »¹¹⁰⁸. Dans les deux cas, nous avons affaire à un véritable exercice d'objectivation de l'ingérence multilatérale africaine dans les affaires internes des États. Cette ingérence est réalisée par le biais du CPS qu'il convient de considérer comme le « bras armé » de l'Union. Clairement, la mise sur pied de ce CPS est le reflet de l'articulation des relations internationales africaines autour de la force armée comme moyen de résolution des crises politiques. Ce qui renforce l'idée que la « *puissance et un concept fécond dans les relations internationales africaines* »¹¹⁰⁹. D'ailleurs, cette vision est corroborée par la création d'un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des [crises] ; lui-même doté d'une « *force en attente* » et d'un « *comité d'état major* ». C'est dire que l'UA a positionné l'outil militaire comme élément normal et central de régulation de la vie politique des unités étatiques continentales, en alignant son usage alternativement à la volonté de l'ensemble du continent ou à celle du seul pays concerné par la crise. Ce positionnement traduit manifestement « *une volonté des États africains de répondre de façon plus efficace aux problèmes sécuritaires sur le continent* »¹¹¹⁰. Raison pour laquelle on est arrivé à vulgariser des idées telles que 'l'appropriation africaine' ou 'solutions africaines aux problèmes africains'.

¹¹⁰⁷ Article 4h de l'Acte constitutif de l'Union Africaine.

¹¹⁰⁸ *Idem.*

¹¹⁰⁹ Luc SINDJOUN, *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris, Karthala, 2002, pp. 141.

¹¹¹⁰ Thierry TARDY, *op. cit.*, p. 156.

En second lieu, il faut parler du désarmement forcé, régulièrement opéré par l'UA. A la vérité, le désarmement forcé s'inscrit le processus de sortie de crise, plus exactement dans la consolidation de la paix. Il est l'une des conditions essentielles de toute sortie de crise. Mais, il ne va pas de soi. Il requiert le recours à des moyens de contraintes mobilisés par l'UA dans la mesure où les combattants éprouvent généralement de la peine à consentir librement à l'abandon de leurs armes. Celles-ci sont justement considérées comme des plus-values lors des négociations à l'occasion d'une crise donnée.

Dans le cas des conflits politiques dans lesquels est intervenue l'UA, on peut déduire que la démobilisation et le désarmement sont eux aussi inscrit dans le registre de la puissance. Ainsi, l'UA est venue soit à mandater des communautés sous-régionales, soit à agir d'elle-même directement pour imposer le désarmement aux combattants. Il en a été le cas lorsque l'UA avait décidé en aout 2004 de l'envoi d'une « force de protection » au Darfour¹¹¹¹; ce malgré le refus du gouvernement soudanais. Aussi, les cas centrafricain (2014)¹¹¹² et ivoirien (2010) témoignent de l'inscription irréversible de l'UA dans le registre d'un désarmement forcé des combattants. Objectivement, l'UA a choisi de faire un usage réaliste de son pouvoir, seul registre dans lequel la priorité est à la force armée dans la régulation de la conflictualité¹¹¹³. Bien entendu, cela n'évacue pas l'exigence de conformité de l'organisation régionale africaine au droit international général d'une part, et africain d'autre part. D'ailleurs, l'expression de sa puissance dure se retrouve amplifiée et agrémentée par la pratique d'une partialité positive et de l'imposition coercitive des accords de paix.

2. La partialité positive et l'imposition coercitive des accords de paix

La partialité positive et l'imposition coercitive des accords de paix constituent les deux autres mécanismes mobilisés par l'Union Africaine dans la traduction réelle de sa stratégie de puissance dure en matière de gestion de crises politiques internes.

¹¹¹¹ *Communiqué final de la 13e réunion du Conseil de paix et de sécurité, 27 juillet 2004, Document PSC/PR/Comm.(XIII).*

¹¹¹² La responsabilité du désarmement avait été confiée à la MISCA (Mission de Soutien à la Centrafrique) et puis à la MINUSCA (Mission Intégrée des Nations Unies en Centrafrique).

¹¹¹³ Alex MACLEOD et Dan O'MEARA (dir.), *Théories des relations internationales : Contestations et résistances*, Montréal, Éditions Athéna, 2005, p. 35 et suivantes.

Parlant premièrement de la partialité positive, elle semble, par son appellation, contraire aux principes directeurs des OMP¹¹¹⁴ et à l'exigence d'impartialité de toute organisation internationale dans la gestion des crises. Et pourtant, quand on sait qu'une crise politique interne en Afrique est l'occasion d'un déchirement spectaculaire du tissu social, d'un affrontement ethno-tribal et d'une confrontation culturelle et religieuse¹¹¹⁵, il semble important de comprendre l'utilité que représente le recours à la partialité positive par l'UA. En vérité, que ce soit à l'ère de l'OUA ou à celle de l'UA aujourd'hui, l'Afrique a toujours opéré sa résolution des crises et conflits par le truchement de la partialité positive. Il s'agit de la prise de position ouverte de l'UA pour un camp donné et de la protection stratégique de ses victoires sur un autre camp. Pour l'UA, le triomphe militaire ou politique d'une partie sur une autre peut permettre de baliser le passage à la paix. Dit autrement, « *la défaite [politique ou militaire] d'un protagoniste constitue la voie royale de la transformation d'une conjoncture de guerre en un contexte de paix* »¹¹¹⁶. Les raisons du choix de soutenir un camp en conflit et de délaisser l'autre varient d'un cas à l'autre, mais visent généralement l'objectif de paix et de préservation des institutions établies ou à établir.

En tenant en compte des interventions de l'UA depuis son avènement, on peut récapituler dans le tableau suivant les situations majeures de crises politiques dans lesquelles la partialité positive a facilité le retour à la paix.

Tableau 2: *Récapitulatif de quelques situations de crises politiques où l'Union Africaine a pratiqué la partialité positive de manière ouverte pour résoudre la crise.*

<i>Pays concerné</i>	<i>Début de la crise</i>	<i>Fin de la crise</i>	<i>Mode de sortie</i>	<i>Situation post-crise</i>
				Paix relative avec interposition d'une

¹¹¹⁴ Il nous souvient que les OMP sont guidées par trois principes fondamentaux : le consentement des parties, l'impartialité et le non recours à la force (sauf cas de légitime défense ou défense du mandat).

¹¹¹⁵ Thierry GARCIN, op. cit. p. 172.

¹¹¹⁶ Yves Alexandre CHOUALA, op. cit. p. 296.

Côte d'Ivoire	2002	2002	Défaite des rebelles	armée étrangère
Côte d'Ivoire	2010	2011	Défaite politique et militaire du camp Gbagbo au pouvoir	Paix sociale très relative, consolidation de la paix en cours
République Centrafricaine	Mars 2013	Fin 2014	Intervention armée internationale, Déroute des deux camps opposés et transition politique	Paix très précaire, transition réussie, élection présidentielle de consolidation de la paix
Madagascar	Mars 2009	2013	Défaite du camp de Marc Ravalomanana	Gouvernement de transition, paix relative après les élections présidentielles
Burundi	2015	2016	Répression militaire du camp au pouvoir	Instabilité régnante, essoufflement de l'opposition et des manifestants
Gambie	Déc. 2016	Jan. 2017	Intervention militaire	Paix et stabilité sociale

En général, au vu de ce tableau synthétique, il est à noter que l'UA, comme d'ailleurs les autres organisations internationales, choisit de protéger la paix et la sécurité en soutenant l'avantage stratégique, politique ou militaire d'un camp sur un autre. On pourrait même affirmer qu'en optant de jouer la partialité positive, l'UA choisit de faire triompher la raison du plus fort lorsque la consolidation et le consensus politique semblent impossibles.

En second lieu, la stratégie de puissance dure de l'UA se décline à travers ses procédées d'imposition contraignante des accords de paix. En fait, la conflictualité interne donne lieu à la conclusion d'accords de paix devant sortir le pays de la crise. Ces accords sont le résultat d'un compromis entre les acteurs en belligérance. Seulement, ce type de compromis arrive régulièrement à se transformer en de vastes compromissions pour les parties en conflit, et servir de nouveau prétexte pour la reprise des hostilités¹¹¹⁷.

Si l'histoire politique africaine n'a pas permis à l'OUA d'imposer le respect des accords de paix qu'elle a parrainés¹¹¹⁸, l'UA, elle a un bilan mitigé en cette matière. Certains des accords sous son empire ont été de véritables succès tandis que d'autres ont été des échecs lamentables.

Le tableau ci-dessous répertorie certains accords conclus sous le règne de l'UA et identifie leur portée sur la situation sociale des pays concernés.

Tableau 3 : Quelques accords politiques sous le règne de l'UA et leur portée

<i>Pays</i>	<i>Nom de l'accord</i>	<i>Parties signataires</i>	<i>Compte rendu</i>
RDC	Accord politique de Sun city du 14 décembre 2002	Gouvernement de la RDC, le RCD, le MLC, l'opposition politique, les forces vives, les mouvements de libération et les Mai-Mai	Succès relatif car application partielle
	Accord de Syrte 2007	Gouvernement de la	Echec

¹¹¹⁷ On peut citer ici deux exemples : 1) Les accords de Libreville de 2007 censés mettre fin au conflit centrafricain ont été évoqués par la rébellion en 2013 pour justifier le recours aux armes. Elle reprochait alors au Président Bozizé de ne les avoir pas respectés ; 2) Les accords de Linas-Marcoussis de 2003 sur le conflit ivoirien ont été immédiatement dénoncés par le Président Laurent Gbagbo, car injustes et déséquilibrés.

¹¹¹⁸ Voir Yves Alexandre CHOUALA, op. cit., p. 298.

RCA		RCA, FDPC, UFDR	
	Accord de Libreville Juin 2008	Gouvernement, l'APRD, FDPC, UFDR	Application mitigée, mais honorable
	Accord de Libreville 2013	Gouvernement et la rébellion SELEKA	Echec de l'accord la même année
Soudan	Protocole de Machakos 2002	Gouvernement, SPLM, SPLA	Echec
Côte d'Ivoire	Accord de Linas-Marcoussis 2003	FPI, UDCY, MPCCI, MPIGO, PDCI-RDA, PIT, RDR, MFA, UDPCI	Application très mitigée, échec
Madagascar	Accords de Maputo Aout 2009	Mouvances Ravalomanana, Rajoelina, Ratsiraka, Zafy Albert	Application mitigée, chemin vers l'élection

A partir de ces quelques exemples, on peut comprendre l'intérêt d'une imposition forcée du respect des accords. Même si certains ont été difficilement respectés, leur mérite est déjà d'apporter une accalmie dans la violence, éventuellement extrême, que provoquent les conflits internes¹¹¹⁹. En réalité, l'UA se retrouve devant une réalité qui est celle de l'indivisibilité et de l'unité du pouvoir politique, enjeu principal des crises et conflits politiques¹¹²⁰. Dans cette situation, le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) ne peut que recourir à l'appui des autres acteurs internationaux pour l'accompagner dans l'implémentation des accords obtenus.

¹¹¹⁹ William I. ZARTMAN, *Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars*, Washington, The Brookings Institution, 1995.

¹¹²⁰ On se rappelle que le Président Laurent Gbagbo aimait à rappeler en 2010 que « *la présidence n'est pas un banc, mais un siège. On ne la partage pas, on s'assied et c'est une place* ».

Tout de même, il nous semble que la désuétude régulière dans laquelle sont tombés plusieurs accords de paix en Afrique relève du fait que l'organisation continentale n'a pas souvent laissé la possibilité aux belligérants de mesurer leur réelle capacité, afin d'évaluer leur éventuelle chance de succès ou d'échec dans un face-à-face politique ou militaire. L'UA et ses partenaires interviennent trop vite dans la crise et laissent aux belligérants un goût d'inachevé dans leurs ambitions belliqueuses. Ceux-ci utilisent même parfois le temps des accords pour renforcer leurs positions et refonder leurs stratégies afin de reprendre les hostilités ou les diverses revendications politiques¹¹²¹. Loin de condamner la promptitude de l'UA pour imposer le respect des accords, nous y voyons plutôt un moyen d'éliminer politiquement et militairement un belligérant afin de faciliter le déroulement de la négociation¹¹²².

B. Les stratégies de puissance douce

Après cette étude sur les stratégies de puissance dure, il convient d'analyser le second volet, celui dit de « puissance douce », qui a complété la perspective « dure » de la transformation de l'action de l'UA en 2002. En fait, le passage de l'OUA à l'UA ne s'est pas limité à la seule mutation de la stratégie militaire continentale ; elle s'est aussi accompagnée d'une véritable transformation philosophique et idéologique de l'organisation africaine dans sa considération de la paix et de la conflictualité. Par ses orientations organiques, l'UA semble avoir résolument traduit dans ses textes une réalité sociopolitique africaine : la conflictualité est la résultante des dérives politiques et des déviances démocratiques manifestes¹¹²³. La gestion des crises n'est plus une affaire uniquement militaire, elle mérite même un aménagement plus profond des institutions civiles et un agencement bien ordonné de la vie politique valorisant l'objectivité démocratique et le dialogue politique entre les acteurs de la vie sociale.

Par définition, la puissance douce est l'équivalent français du « *soft power* » développé par Joseph Nye¹¹²⁴. Il s'agit de la capacité de changer le comportement d'un acteur sans l'y contraindre par la force militaire, mais en usant d'autres ressources immatérielles susceptibles de modifier la nature de son comportement par le seul pouvoir

¹¹²¹ On a vu cela en Côte d'Ivoire en 2003, en RCA en 2007, au Soudan 2002, etc.

¹¹²² Pascal VENNESSON, « Bombarder pour convaincre? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », *Cultures & Conflits*, n° 37, 2000.

¹¹²³ Thierry TARDY, *op. cit.*, p. 164.

¹¹²⁴ Joseph NYE, *Bound to lead. The changing Nature of American Power*, New Edition, 1991.

de la persuasion et de l'influence. Bien que Joseph Nye avait théorisé le « *soft power* » en l'appliquant aux États-Unis, la dispersion actuelle des enjeux mondiaux fait que des « acteurs hors souveraineté » (organisations internationales, ONG) peuvent également s'en prévaloir en fonction de leurs activités et du pouvoir moral qu'ils incarnent. Ainsi, dans le cadre de la gestion des crises politiques en Afrique, il nous paraît fondamental de situer les actions civiles de l'UA dans le registre de la puissance douce, en mettant un accent sur plusieurs éléments : sa nouvelle philosophie sécuritaire, son aide multiforme aux États, sa posture politique en matière de démocratie (avec la CADEG notamment) et sa fonction tribunitienne pour ses États membres. Dans la pratique, sa puissance douce opère notamment à travers la fortification de la démocratie et de la gouvernance (1) ainsi que par le biais du dialogue et de l'appui au développement (2).

1. La fortification de la démocratie et de la gouvernance par l'UA : deux instruments de puissance douce en matière de gestion des crises politiques internes

La promotion et la fortification de la démocratie et de la gouvernance constituent les premiers facteurs de puissance douce de l'UA. En effet, la plupart des crises politiques africaines trouvent leur fondement dans la contestation des modalités de gestion politique internes aux États. A partir de là, l'UA semble avoir vu juste de s'investir dans les domaines de la démocratie et de la gouvernance, en affirmant non seulement leur utilité politique, mais aussi en aménageant un cadre juridico-politique d'accompagnement de ses États membres. En cela, la démocratie et la gouvernance apparaissent justement comme des moyens de « transnationalisation » des pratiques et comportements favorables à la paix et à la sécurité. En réalité, il s'agit d'une appropriation africaine de la théorie de la paix démocratique, supposant que les démocraties ne se font pas la guerre entre elles, mais aussi ne trouvent pas de raison de s'autodétruire en interne¹¹²⁵. Puisque cette démocratie favorise la légitimité tant des institutions que de ceux qui les incarnent, il est théoriquement admis qu'elle évacue les risques de conflictualité¹¹²⁶. Dans la pratique, c'est sur le fondement de la Charte Africaine de la Démocratie et de la Gouvernance (CADEG) que l'UA a bien voulu bâtir sa puissance douce en y réitérant son choix pour la démocratie, la gouvernance et les élections.

¹¹²⁵ Alain CAILLE (dir.), *Paix et démocratie, une prise de repères*, Unesco, Paris, 2004, p. 18.

¹¹²⁶ Philippe SCMITTER et Terry LYNN KARL, « Les modes de transition en Amérique latine, en Europe du Sud et de l'Est », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 128, 1991, 286.

Parlant d'abord de la démocratie, l'UA la place à la fois comme préalable et comme finalité. Elle entend mobiliser les communautés régionales (CER) dans le sens de la « *promotion, la protection, le renforcement et la consolidation de la démocratie* »¹¹²⁷. La CADEG offre ainsi la large vision de la démocratie telle que vue par l'UA et insiste sur les principes universellement adossés à la démocratie comme l'État de droit, le système représentatif, la séparation des pouvoirs, la participation populaire et le pluralisme politique. A y regarder de près, l'UA a procédé tout simplement à une « africanisation normative du concept » sans rigoureusement penser à l'adapter aux réalités africaines, ce que nous appellerions « *la tropicalisation* »¹¹²⁸. En tout état de cause, on peut dire à ce jour que le *soft power* africain en la matière a progressivement fait son chemin. Non seulement le quota de ratification de la CADEG a été atteint et a permis son entrée en vigueur depuis le 12 février 2012, mais aussi les sociétés africaines s'en sont saisies au point de tout faire pour tourner définitivement le dos aux régimes non démocratiques. En témoignent les révolutions sociales et populaires de ces dernières années en Afrique qui ont pu construire soit une opportunité de transition politique (Burkina Faso par exemple en 2014), soit favoriser la montée en puissance de la société civile (Sénégal, Cameroun, RDC, Burundi). Dans ce sens, l'usage par l'UA de la suspension comme sanction contre les États qui violent les règles de la démocratie et des élections montrent le degré d'importance qu'elle leur accorde dans la régulation du jeu politique de ses États membres¹¹²⁹. D'ailleurs, l'UA s'appuie sur le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP)¹¹³⁰ pour renforcer la pertinence de son *soft power* sur ses États membres.

Quant à la gouvernance, elle n'a pas suffisamment été définie par l'UA. Mais, à bien lire la CADEG, on pourrait résumer sa conception de la gouvernance en la définissant comme moyen de conduire le gouvernement, en insistant sur l'efficacité et

¹¹²⁷ Extrait du préambule de la CADEG, adoptée à Addis-Abeba le 30 janvier 2007.

¹¹²⁸ Nous entendons par « tropicalisation » le processus d'adaptation de la démocratie aux réalités locales, de sorte que son application coïncide avec les éléments culturels et sociaux de l'Afrique.

¹¹²⁹ Blaise Tchikaya, « *La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* », *Annuaire Français de Droit International*, volume 54, 2008, pp. 515-528, p. 518.

¹¹³⁰ Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs est « *un examen systématique de la performance d'un État par d'autres (c'est-à-dire par les Pairs), par des institutions choisies à cet effet ou alors par une combinaison d' et d'institutions choisies. L'objectif ultime est d'aider l'État évalué à améliorer l'élaboration des pratiques publiques, à adopter de bonnes pratiques et à respecter les standards, les codes et autres engagements acceptés et établis* ». Voir Luc SINDJOUN, *Le Nepad et le MAEP. Actes de la table ronde préparatoire n° 3 : la bonne gouvernance : objet et condition du financement*, p. 229. Consulté sur <http://democratie.francophonie.org/> le 11 avril 2016.

l'efficience de l'administration publique et la lutte contre la corruption¹¹³¹. En plus, la Charte a su balayer les particularismes sociaux pour faire valoir la supériorité de ses dispositions. Ainsi en est-il de l'excitation à prendre des « *mesures susceptibles d'encourager la pleine participation des femmes dans le processus électoral et l'équilibre homme-femme* »¹¹³² dans les représentations politiques. On peut y voir simplement un leadership moral, caractéristique du *soft power* africain, notamment dans le sens de son choix de la laïcité qu'elle oppose manifestement aux lois d'inspiration religieuse telles que la Shari'a islamique qui confère plus de droits, d'avantages et de devoirs aux hommes qu'aux femmes¹¹³³.

S'il est trop tôt de faire une évaluation de l'effet politique des dispositions de la CADEG dans la pacification interne des États, il faut dire que sa seule adoption et son entrée en vigueur constituent déjà une prime à la démocratie et à la gouvernance en tant qu'instrument de régulation pacifique des rapports sociaux. Pour le reste, le temps à venir permettra de mieux évaluer sa pertinence dans l'architecture de la culture de paix en Afrique.

2. Le dialogue inclusif et l'appui au développement comme moyens d'action directe de la puissance douce de l'UA en matière de gestion des crises

En sus de la fortification de la démocratie et de la gouvernance, le *soft power* de l'UA utilise le dialogue politique et l'appui au développement comme moyen de gestion des crises politiques à l'intérieur de ses États.

Le dialogue politique est une modalité de rapprochement des parties en conflit afin de surmonter leurs différences. Compte tenu des tensions régulièrement enregistrées dans les modalités de gestion politique des États, l'UA croit savoir que le dialogue politique peut fondamentalement agir sur la prévention et la sortie des crises. En réalité, le dialogue politique n'est pas une création nouvelle pour l'Afrique. Son objectivation actuelle peut tout de même remonter aux années 1990 avec la vague des conférences nationales

¹¹³¹ Chapitre IX, article 27 et suivants de la CADEG.

¹¹³² Article 29 (2) de la CADEG.

¹¹³³ Dans ce sens, disons que la loi islamique (shari'a) est majoritaire dans de nombreux pays d'Afrique : au Sénégal, en Gambie, au Mali, en Guinée, au Niger, au Soudan, au Tchad, Tunisie, Égypte, Libye, Algérie.

souveraines (CNS) dans plusieurs États¹¹³⁴. Si ces conférences ont été l'occasion de refonder significativement les règles du jeu politique, il faut dire qu'elles étaient des « réunions » purement internes. Elles ont tout de même servi de prétexte déterminant pour la prospérité du dialogue politique en Afrique.

Mais, l'utilité sociale et politique du dialogue sera progressivement consacrée avec son appropriation par l'UA qui l'utilise désormais de manière récurrente pour favoriser la résolution des crises en Afrique. L'UA semble voir dans le dialogue politique un outil de médiation et de règlement des crises politiques en ce qu'il constitue une occasion pour l'UA de peser de tout son poids et de son prestige pour « contraindre » les parties en conflit à accorder leurs violons et négocier la paix. Non seulement le procédé permet aux autorités étatiques de maintenir leur légitimité à l'échelle continentale, mais aussi il ouvre une voie de légitimation et de reconnaissance pour les autres acteurs de la crise ou du conflit. Par le truchement du dialogue politique, l'UA entend amener les parties au consensus, à la négociation et au compromis afin d'éviter au plus vite l'avènement d'un conflit ouvert. On peut ainsi répertorier, à l'ère de l'UA, une multitude de cas de crise politique où le dialogue politique a permis, de manière plus ou moins efficace, d'éviter la pérennité de la crise et d'aboutir à des accords : RDC (Accord global et inclusif de Pretoria le 17 décembre 2002), Mauritanie (Accord de Dakar 2009 entre Mohammed Ould Abdel Aziz et l'opposition), RCA (Dialogue politique inclusif du 20 décembre 2008), Burundi (2015-2016, dialogue en cours), Sénégal (Février 2016, dialogue préalable au référendum sur la modification constitutionnelle).

De son côté, l'appui au développement s'affirme aussi comme un repère d'expression du *soft power* de l'UA. A l'évidence, le rapport entre le développement et la conflictualité est si intime que l'absence du premier facilite l'avènement de la seconde. L'échec des différents plans de développement longtemps expérimentés en Afrique a mis à nu la fragilité des politiques de développement limitées aux seules ambitions nationales¹¹³⁵. La construction d'un leadership africain capable de favoriser la paix ne saurait tout de même ignorer l'utilité humaine, politique et sociale du développement. Raison pour laquelle, à l'ère de l'UA, l'Afrique a convergé ses orientations dans sa

¹¹³⁴ Benin (février 1990), Gabon (avril 1990), Congo (juin 1990), Mali (aout 1991), Togo (juillet-aout 1991), Niger (novembre 1991), Congo-Zaïre (1991-1993), Tchad (mars 1993).

¹¹³⁵ Guy Parfait SONGUE, « L'imposture des politiques de développement en Afrique : Entre illusions, faillite et besoin de refondation », dans Jean-Emmanuel PONDI (dir.), *Repenser le développement à partir de l'Afrique*, Yaoundé, Afrédit, 2011, pp. 167-207.

confiance totale à un partenariat régional pour le développement¹¹³⁶. C'est le bien-fondé du New Partnership on African Development (NEPAD), présenté comme moyen d'affronter les défis de la mondialisation. En effet, le développement et la conflictualité forment un tandem très fort au regard des difficultés qu'éprouvent plusieurs sociétés africaines à surmonter leurs besoins quotidiens et leurs urgences humanitaires. Pour l'UA, le NEPAD est une modalité d'internationalisation de la question du développement afin de faciliter le processus d'intégration économique au-delà de la seule coopération politique¹¹³⁷. L'un de ses objectifs majeurs est d'affranchir l'Afrique des conflits et des crises politiques résultant généralement de l'interpénétration des sociétés africaines.

Le fait que le NEPAD ait été inspiré du Millenium African Plan (MAP) et du Plan Omega témoigne de ce que du Nord au sud de l'Afrique, l'on croit fonder dans le développement de tous les pays un moyen d'élimination de la conflictualité. D'ailleurs, l'UA a procédé à une fusion de ces deux plans de développement sous le label de la Nouvelle Initiative Africaine (NIA) en juillet et l'a renommée NEPAD 2 à Abuja en octobre 2001¹¹³⁸.

En définitive, l'appui au développement est un formidable instrument dans l'implémentation africaine du *soft power*. Il oblige les États africains à « subir » la permanence de la tutelle africaine dans leur gouvernance quotidienne et permet à l'UA de maintenir son ascendant symbolique sur ses États. Dans cette perspective, l'UA mobilise des instruments de développement (la BAD¹¹³⁹, les banques centrales régionales et les divers fonds disponibles) à sa disposition pour garantir cette supériorité et lier les politiques de développement de ses États membres à un cadre général africain de développement.

A ce niveau de l'analyse, il va sans doute que les démarches théoriques et institutionnelles de l'Union Africaine offrent une panoplie d'actions et de politiques mobilisables en temps opportun dans la perspective de la gestion des crises. Alors, qu'en

¹¹³⁶ En réalité, le NEPAD est une rupture dans les stratégies de développement sur le continent. Il privilégie l'action collective de tous les États, alors qu'avant, c'est la logique solitaire qui était de mise.

¹¹³⁷ Lors de son 37e sommet de Lusaka (Gambie), l'OUA (juillet 2001) a adopté le NEPAD comme son programme de développement socio-économique intégré et complet. Le sommet inaugural de l'Union africaine de Durban (juillet 2002) en Afrique du Sud, a adopté le NEPAD comme un programme de l'Union africaine.

¹¹³⁸ Pour des détails sur ces différents plans de développement, bien vouloir se rapporter aux analyses pertinentes et critiques des auteurs intervenus dans l'ouvrage collectif de Jean-Emmanuel PONDI (dir.), *Repenser le développement à partir de l'Afrique*, Afrédit, Yaoundé, 2011.

¹¹³⁹ Banque Africaine de Développement.

est-il réellement dans les faits ? La suite de notre travail vise justement à s'inspirer de la crise malgache de 2009 pour analyser de manière précise l'action de l'UA dans ce sens.

Paragraphe II : L'UA et la crise malgache de 2009 : entre résilience permanente et soumission à l'hégémonie extra-africaine

L'analyse précédente a été l'occasion d'étudier les diverses stratégies suivant lesquelles l'UA se mobilise pour gérer les crises politiques. Comme cette analyse a pu nous le démontrer, l'UA est une organisation régionale qui mobilise ses capacités opérationnelles et son leadership suivant deux variantes. D'une part, une variante militaire, traductrice de sa puissance dure ; et d'autre part une variante civile, élément de sa puissance douce. Au-delà de son engagement à gérer les crises, il faudrait juger de l'efficacité de cette organisation dans des cas de crise précis. Contrairement à la Francophonie étudiée précédemment, l'UA peut valablement justifier une véritable profondeur stratégique, en mettant en avant son Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) sa Force Africaine en Attente (FAA). La valeur ajoutée de cette profondeur stratégique réside dans la capacité de l'UA à combiner les mécanismes civils et militaires dans la gestion de la conflictualité interne¹¹⁴⁰. Il nous revient, dans cette partie, d'investir notre réflexion dans le sens de la pertinence de cette combinaison, en s'inspirant de la crise malgache de 2009. Cette crise aura révélé un accommodement maladroit de l'UA avec le gouvernement putschiste d'André Rajoelina (A) dont la détermination politique a conduit l'organisation régionale à exposer son impuissance et son défaut de leadership autonome (B).

A. L'accommodement maladroit de l'UA avec le gouvernement putschiste Rajoelina

Notre propos ici est de voir comment l'UA a mené son leadership régional dans la gestion de la crise malgache de 2009. En effet, il convient de noter que l'action de l'UA se voulait globale et inclusive de toutes les parties impliquées dans la crise. Mais, par souci de concordance, on a noté un continuum net entre l'UA et la SADC dans la gestion de cette crise¹¹⁴¹. Au-delà des dégâts humains et de l'aspect militaire, l'UA devait se

¹¹⁴⁰ Guy MVELLE, *L'Union Africaine. Fondements, Organes, Programmes et Actions*, op. cit.

¹¹⁴¹ Il faut rappeler que l'UA et les communautés sous-régionales africaines fonctionnent sur la base du principe de subsidiarité. La compétence de la première n'exclut pas celles des secondes. Mais tout doit être coordonné entre elles pour une réelle efficacité.

mobiliser pour enrayer la ruine de la démocratie et des institutions étatiques. Elle a alors joué un rôle de meneur de toute la communauté internationale dans la recherche des solutions à cette crise¹¹⁴². Indépendamment de la stabilité obtenue et de la transition plus ou moins réussie¹¹⁴³, il faut dire qu'une analyse profonde de l'action de l'UA dans la crise malgache de 2009 nous permet de constater que l'UA (et son alliée la SADC) s'y est illustrée impuissamment, en s'accommodant maladroitement avec les autorités issues du putsch.

Se jouant de ses ressources matérielles et immatérielles qui fondent sa puissance, l'UA est intervenue de manière quelque peu inadéquate dans la gestion de cette crise. Si très tôt elle a prononcé la suspension de Madagascar de ses instances¹¹⁴⁴ en raison de la prise « *d'un changement non constitutionnel du gouvernement* »¹¹⁴⁵, elle a aussi pu prononcer des sanctions ciblées contre 109¹¹⁴⁶ personnalités issues du putsch à l'origine de la crise. Malheureusement, sa double puissance s'est avérée incapable d'endiguer au plus vite sa propagation temporelle. D'une part, la puissance dure de l'UA a été inopérante et d'autre part, celle douce a brillé par son inefficacité.

En effet, il faut rappeler que la crise malgache s'est accentuée avec l'entrée des militaires dans la gestion du pouvoir politique. L'armée a été en mars 2009 la véritable régulatrice de la transition de l'autorité politique entre Marc Ravalomanana et Andry Rajoelina. C'est elle qui recueillera le pouvoir du premier pour le passer au second. En effet, « *le 8 mars, le Corps d'administration des personnels et services de l'armée de Terre (Capsat), dont le camp se trouve aux portes d'Antananarivo, entre en mutinerie.[...] Et lorsque, le 17 mars, acculé, lâché par sa propre garde présidentielle, Marc Ravalomanana signe une Ordonnance*¹¹⁴⁷ *confiant les pleins pouvoirs à un directoire militaire formé des plus hauts grades, ces derniers sont immédiatement capturés par les putschistes du Capsat et transmettent à leur tour ce pouvoir (qu'ils n'ont pas demandé) à la HAT* »¹¹⁴⁸. Dans une telle configuration, il aurait été plus réaliste de

¹¹⁴² Voir Patrick RAKOTOMALALA, *op. cit.*, p. 251.

¹¹⁴³ Mireille RAZAFINDRAKOTO *et al.*, « Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, 2014/3, n°251, p. 13-23.

¹¹⁴⁴ La décision de suspension est intervenue le 20 mars 2009.

¹¹⁴⁵ Extrait de la déclaration faite par Bruno NONGOMA ZIDOUEMBA, Président en exercice du Conseil de paix et de Sécurité de l'UA au moment des faits. Disponible sur <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2009/03/20>.

¹¹⁴⁶ Parmi lesquelles Andry Rajoelina, le Président de la HAT.

¹¹⁴⁷ Voir l'Ordonnance en question en annexe de notre thèse.

¹¹⁴⁸ Laurent D'ERSU, « *Changement d'homme providentiel à Madagascar* », *Études*, 2009/11, tome 411, p. 451-461, p. 459.

voir l'UA s'interposer en usant de son autorité militaire, elle aussi, pour garantir la continuité civile du pouvoir. Tel n'a pas été le cas. Au contraire, avec sa partenaire sous-régionale la SADC, elle a poursuivi sa collaboration avec les autorités putschistes qui ont vite fait de se constituer en une Haute Autorité de Transition (HAT). Et pourtant, la prise de pouvoir par ces derniers a été unanimement jugée illégitime. De là, on peut se demander quelle cohérence l'UA donne à ses actions en matière de gestion de crises politiques. En même temps qu'elle condamne la prise non démocratique du pouvoir et prononce des sanctions contre les principaux auteurs du putsch, elle offre la possibilité de négociation aux auteurs du même coup d'État. Et pire, elle ne pèsera que très peu dans les négociations¹¹⁴⁹, car il faudra attendre 2011 ; soit deux ans plus tard, pour obtenir une feuille de route pour sortir de la crise et cheminer vers un processus électoral consensuel. A partir de là, on peut croire Odine Iavizara pour qui, « *l'Union Africaine n'a pas fait grand-chose pour limiter la propagation de la crise* »¹¹⁵⁰.

En outre, l'UA s'accommodera de la conservation par les autorités putschistes de l'essentiel des postes de souveraineté dans la conduite de la transition. Comment dans cette perspective pouvait-on arriver à une situation différente de celle voulue par la HAT putschiste ? En vérité, au regard de cette incontinence positionnelle de l'UA, il n'est pas exagéré de dire qu'elle a « avalisé » dans les faits ce qu'elle condamne dans les textes.

Tout au plus, la crise malgache a permis de mettre au défi le pouvoir symbolique de l'UA, caractéristique de ses attributs de puissance douce. Autant que pour celle dure, elle n'a pas efficacement mobilisé les ressources immatérielles à sa disposition pour limiter la propagation de la crise. Non seulement elle n'a pas bien évalué la situation précédant la crise, mais aussi elle a été très timide dans son intervention en faisant une confiance abusive à la SADC pendant cette crise. En cela, la diplomatie africaine a mis en péril l'utilité politique de l'alerte précoce africaine. Malgré que les prémisses de la crise étaient visibles longtemps à l'avance¹¹⁵¹, l'UA a attendu le 16 mars 2009 pour réunir son CPS d'urgence à Addis-Abeba pour prévenir l'armée et l'opposition qu'elle condamnerait la prise de pouvoir « *si elle s'en empare sans avoir rempli les obligations légales et*

¹¹⁴⁹ Relire à ce sujet Patrick RAKOTOMALALA, *op. cit.* ou encore Mireille RAZAFINDRAKOTO *et al.*, « *Introduction thématique* », *Afrique contemporaine*, 2014/3, n°251, p. 13-23. Toutes ces deux analyses mettent en exergue le rôle d'une puissance comme la France et l'impact de son autorité sur le processus de sortie de la crise malgache.

¹¹⁵⁰ Odine Iavizara, Entretien obtenu le 26 novembre 2015 à l'ENS de Lyon.

¹¹⁵¹ On peut remonter au 15 décembre 2008 avec la fermeture de la télévision de l'opposition, VIVA de Rajoelina et le meeting très populaire à la place de la démocratie avec plus de 30000 personnes.

constitutionnelles ; [puisque] *ce sera un coup d'État* »¹¹⁵². Est-ce suffisant comme démarche préalable d'anticipation d'une crise ? On en doute sérieusement. D'ailleurs, cette déclaration n'empêchera pas le coup d'État juste le lendemain.

Aussi, l'UA n'a pas réussi à discréditer les auteurs du coup d'État aux yeux des autres partenaires de Madagascar. Ceux-ci continueront à voyager librement et battre une campagne diplomatique que l'UA n'a pas été à même de fragiliser. Raison pour laquelle le Groupe International de Contact (GIC) pour Madagascar réussira à se constituer avec de nombreux partenaires, l'UA comprise ; comme pour « légitimer » les autorités putschistes, déjà acceptées et confirmées par la Haute Cour Constitutionnelle¹¹⁵³. Plus tard, ce GIC se transformera en un Groupe International de Soutien (GIS) après les élections, alors que celles-ci ont été reconnues chargées d'irrégularités et de dysfonctionnements divers.

En définitive, l'UA dans la crise malgache n'a pas rendu un grand service à la démocratie et à la souveraineté populaire. Elle n'a pas pu rétablir des autorités légitimes chassées du pouvoir, et a été incapable, avec la SADC, de discréditer une HAT putschiste qui réussira néanmoins à manipuler la transition politique à son avantage jusqu'aux élections présidentielles.

B. L'impuissance de l'UA et son défaut de leadership autonome

Outre cet accommodement inadéquat avec les autorités putschistes, il faut dire que l'UA n'a pas suffisamment orchestré son leadership en toute autonomie. Manifestement, le fait qu'elle ait établi des partenariats avec les autres grands acteurs multilatéraux lui offre une issue échappatoire dans l'accomplissement de ses responsabilités en matière de gestion de crise. Dans le cas spécifique de Madagascar en 2009, elle a nettement plombé son action dans une gouvernance à paliers multiples et dans des logiques de domination manifestées par certains autres acteurs.

En premier lieu, il convient d'insister sur la gouvernance à paliers multiples qui a caractérisé la crise de 2009 à Madagascar. Celle-ci a en effet été saisie par une diversité d'acteurs qui revendiquaient, tous, leurs droits d'intervenir dans la crise en raison d'un

¹¹⁵² Extrait du communiqué final de la Réunion d'urgence du CPS de l'UA tenue à Addis-Abeba le 16 mars 2009.

¹¹⁵³ Voir en annexe la *lettre du Président de la Haute Cour Constitutionnelle et les membres* adressée à Andry Rajoelina le 18 mars 2009.

accord ou d'un lien particulier qui les lient à Madagascar. Curieusement, ces acteurs étaient à la fois multilatéraux et unilatéraux¹¹⁵⁴.

Pour les premiers, il s'agit essentiellement des Nations Unies, de la SADC, de la Commission de l'Océan Indien (COI) et de l'Union Européenne (UE). Pour les seconds, il s'est agi principalement de la France et du Japon. Chacun, à titre individuel, a pris des initiatives sans réelle coordination d'ensemble, chacun protégeant ses intérêts avec Madagascar. Pour ne parler que de la France, Laurent D'Ersu rappelle que « *selon un scénario devenu classique depuis l'accession au pouvoir de Nicolas Sarkozy, l'un des principaux missi dominici du Président en Afrique, l'avocat d'affaires Robert Bourgi, est intervenu dans le dossier pour le compte d'intérêts privés, en l'occurrence ceux d'un géant de l'exportation de produits agroalimentaires vers l'Afrique. Il orchestra ensuite – notamment auprès du Secrétaire général de l'Élysée Claude Guéant et du Secrétaire d'État à la coopération Alain Joyandet, qui ont l'un comme l'autre reçu secrètement Andry TGV – le soutien à une candidature du jeune président intérimaire* »¹¹⁵⁵. En réalité, il était certain que la France notamment devait jouer dans une logique de « *partialité* » qui allait mener la gestion de la crise dans une « *impasse* »¹¹⁵⁶.

Autant le dire, la dispersion des lieux de décision a pu plomber la pertinence de la démarche de toute la communauté internationale. Ainsi, les grands blocs n'ont pas réussi à accorder leurs points de vue, certainement en raison des postures géopolitiques et économiques. A ce titre, on peut relever que le Président de la HAT, malgré l'accord de Maputo qui lui reconnaissait une relative légitimité, a été empêché de s'exprimer au nom de Madagascar devant l'Assemblée Générale des Nations Unies le 25 septembre 2009, ce, suite à une objection de la SADC (15 pays) qui contestait sa légitimité internationale¹¹⁵⁷. De là, seule la continuité logique entre l'UA et la SADC peut résolument porter en faveur de l'UA ici. En toute autonomie, elle n'a pas réellement été dans sa démarche. Son activisme diplomatique à Addis-Abeba et à Maputo est resté sans portée réelle ;

¹¹⁵⁴ Ces deux catégories se retrouvaient curieusement au sein du GIC. Quand on sait que la France est simultanément membre de l'UE, de l'ONU et de la Francophonie, on peut s'étonner de la logique qui allait guider les travaux du GIC. En fait, comment un même pays, membre du Conseil de sécurité et pilier de l'UE et de la Francophonie, peut-il bénéficier, à titre principal, d'une participation à un Groupe de contact où l'on sait qu'il aura manifestement trop de pouvoir compte tenu de sa multiple présence ? Il s'agit là d'une grande incongruité qui illustre les logiques hégémoniques qui président à la politique de gestion des crises.

¹¹⁵⁵ Laurent D'ERSU, « Changement d'homme providentiel à Madagascar », *Études*, 2009/11, tome 411, p. 451-461, p.460.

¹¹⁵⁶ Patrick RAKOTOMALALA, « Madagascar : la crise de 2009 ou les aléas de la diplomatie française », *Afrique contemporaine*, 2014/3, n° 251, pp. 93-105, p. 97.

¹¹⁵⁷ Voir la dépêche de l'Agence France Presse (AFP) du 25 septembre 2009.

notamment pour ce qui est de la tenue d'élections qui était prévue dans un délai ne dépassant pas 15 mois. Elles n'auront lieu que le 08 mai 2013 (premier tour) et le 03 juillet 2013 (second tour), soit largement plus de 15 mois après l'Accord de Maputo d'aout 2009.

En second lieu, l'action de l'UA a été affectée par les logiques de domination de certaines puissances, en particulier la France. Celle-ci a, dès le début de la crise, traduit son soutien au nouveau dirigeant putschiste Andry Rajoelina en marge de la condamnation officielle du coup d'État. On le confirmera avec la vaillante poignée de main du nouvel ambassadeur français à Antananarivo au lendemain du coup d'État d'abord, et aussi avec l'intensification de la coopération militaire française ainsi que les déclarations d'Alain Joyandet à l'Assemblée Nationale française¹¹⁵⁸ ou l'engagement de Bernard Kouchner à soutenir un processus électoral que toute la communauté internationale réprouvait¹¹⁵⁹. D'ailleurs, pour Rakotomalala « *la France n'a peut-être pas été à l'origine de la mise en place du pouvoir instauré par [le] coup d'État de mars 2009, mais il est peu probable qu'elle ne s'en soit pas réjouie* »¹¹⁶⁰.

Devant l'omnipotence de la France notamment, l'UA ne saura empêcher la mobilité internationale de Rajoelina ; celui-ci sera accueilli à Bruxelles par l'UE. En toute logique, si cette tribune européenne ne vaut pas reconnaissance du pouvoir putschiste, elle ne s'en distingue pas totalement. Elle a au moins mis à mal la position de l'UA et de la SADC qui, en niant la légitimité de ce pouvoir, n'auront pas suffisamment de « force » pour la faire admettre à tous les autres acteurs impliqués dans la gestion de la crise. Manifestement, l'UA a eu à faire face à la *real politik* française et européenne, empreinte

¹¹⁵⁸ Voir la réponse d'Alain Joyandet à une question du député Jean-François Mancel, le 29 octobre 2009. Il dit : « *L'ancien président, Marc Ravalomanana, qui a dû prendre la fuite sous la pression de la population malgache à la suite des exactions qu'il avait commises, a quitté l'île et une haute autorité de transition a été mise en place... Depuis, la communauté internationale a imposé à Madagascar et au président de la haute autorité une série de conditions très lourdes à remplir : organiser une réunion de concertation avec les anciens présidents de Madagascar, accepter de changer la composition de son gouvernement pour y représenter les différentes mouvances politiques du pays, fixer rapidement des dates d'élection. Le président Rajoelina, très courageusement, a décidé, prenant en considération l'intérêt supérieur de son pays, d'accepter ces conditions et est prêt à signer un accord. Mais, depuis, l'ex-président Ravalomanana cherche, par tous les moyens, à en empêcher la signature, retardant du même coup la reprise des aides financières* », cité par Patrick RAKOTOMALALA, *op. cit.*, p. 96, note de bas de page n°5.

¹¹⁵⁹ Voir Patrick RAKOTOMALALA, « *Implicites de la crise de 2009 et diplomatie française* », *op. cit.*, p. 213 et suivantes ; Patrick RAKOTOMALALA, « *Madagascar : la crise de 2009 ou les aléas de la diplomatie française* », *Afrique contemporaine*, 2014/3, n° 251, pp. 93-105.

¹¹⁶⁰ Patrick RAKOTOMALALA, « *Implicites de la crise de 2009 et diplomatie française* », *op. cit.*, p. 214.

de protection des intérêts économiques au détriment des principes et valeurs démocratiques¹¹⁶¹.

¹¹⁶¹ Thomas DELTOMBE, « *La France, acteur clé de la crise malgache* », *Le Monde Diplomatique*, mars 2012.

Titre deuxième

L'OIF et l'UA à l'épreuve de la souveraineté en temps de crise politique interne en Afrique : entre collusion et recomposition de l'interaction

Après un exposé sur les modalités et l'état des lieux de la gestion des crises politiques par l'OIF et l'UA, l'occasion nous est venue de pencher notre réflexion sur les dynamiques collusives et les perspectives de recomposition du champ d'interaction entre ces organisations internationales et le principe de souveraineté. L'objectif est de questionner ce qui reste concrètement du principe de souveraineté à l'aune de ses interactions avec la Francophonie et l'Union Africaine. Il nous semble que l'évaluation de cette interaction devrait se faire sur le fondement de leurs actes d'ingérence en direction de leurs États membres¹¹⁶². Autrement dit, la gestion des crises politiques est une activité à la fois positive et négative pour les acteurs qui s'y engagent. Positive, car elle accrédite les organismes multilatéraux dans leur souci d'accompagner les États dans la gestion des crises politiques qui les traversent. En ce sens, elle leur permet de « *jouer un rôle de centralisation et de coordination, [...] rédui(re) les coûts de transaction et crédibilise(r) leurs engagements* »¹¹⁶³. Mais, elle est aussi négative puisqu'elle aboutit à la fragilisation de la capacité souveraine des États concernés¹¹⁶⁴. On comprendra alors aisément pourquoi Xavier Mathieu, traitant du renouveau de la souveraineté, soutient que si « [la souveraineté] *continue de garantir une indépendance (même relative) aux États occidentaux, elle signifie à l'inverse une nécessaire intervention dans les États du sud, afin de les mener sur le chemin de la responsabilité et de l'indépendance* »¹¹⁶⁵.

Quoiqu'il en soit, la gestion de crise nous sert ici de prétexte pour nous investir dans une approche compréhensive de l'ambiguïté de la relation entre le multilatéralisme Franco-Africain (de la Francophonie et de l'Union Africaine) et les logiques de souverainisme étatique.

¹¹⁶² Voir Laurence DUBIN et Marie-Clotilde RUNAVOT (dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses : Transformation, déformation ou réformation ?*, Paris, Pedone, Actes du colloque organisé par les Universités de Cergy-Pontoise et de ParisVIII, 2014.

¹¹⁶³ Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, op. cit., p. 51.

¹¹⁶⁴ *Idem*, p.179 ; Raphaëlle RIVIER, « L'utilité de la conceptualisation d'une 'organisation internationale' », dans Laurence DUBIN et Marie-Clotilde RUNAVOT (dir.), op. cit., pp. 19-37, p. 19.

¹¹⁶⁵ Xavier MATHIEU, « Souveraineté. Évolution conceptuelle d'une notion-clé », dans Dario BATTISTELLA, *Relations Internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, pp. 195-215, p. 209.

A bien des égards, nous entendons interroger les travers du commerce politique entre les États et les organisations internationales mentionnées. L'objet est alors de mentionner les coûts et avantages respectifs d'une transaction entre les États, pris individuellement, et les organisations internationales Francophone et Africaine. Notre démarche ici consiste à démontrer, à partir de l'action de l'OIF et de l'UA que la gestion des crises politiques ne va pas de soi. Elle intègre en fait une série d'intérêts, stables ou variables, que les États et les organisations internationales ont durablement identifiés. Ces intérêts peuvent alors se modifier et se transformer au cours de l'action en gestion de crise. Particulièrement en Afrique Francophone, et comme nous allons le voir dans la suite de cette analyse, on peut aller jusqu'à préciser que ces intérêts sont parfois l'expression d'une politique de puissance ; laquelle trouve simplement dans l'organisation internationale un cadre de légitimation et d'éclosion parfait.

Parlant spécifiquement de l'OIF et de l'UA, il est question de prendre la mesure réelle des effets induits par les différentes négociations qu'elles font, par leurs logiques d'investissement dans le jeu et par les contraintes issues des ressources mobilisées en leur sein. On comprendra alors qu'en vérité, la gestion des crises politiques est une occasion pour les acteurs de remodeler les intérêts qu'ils croient fondamentaux pour eux. En cela, elle n'est pas que le produit de l'urgence, mais la résultante de nombreux « enjeux élaborés en dehors du temps de l'urgence provoquée par la crise »¹¹⁶⁶, et en partie en dehors de l'UA ou de l'OIF¹¹⁶⁷. Dans cette perspective, on peut rapidement mentionner le rôle du Président Blaise Compaoré dans la construction de la rébellion armée contre la Côte d'Ivoire en 2002, ou encore la participation du Libéria dans la conduite des opérations militaires sur le sol ivoirien en compagnie des rebelles au cours de la même crise¹¹⁶⁸. Vu que cette crise se retrouvait, autant que d'autres, gérée dans un système de « gouvernance à paliers multiples »¹¹⁶⁹, l'UA et l'OIF s'en sont saisi alors que des enjeux bilatéraux et sous-régionaux handicapaient déjà la recherche d'une solution pacifique à la crise.

¹¹⁶⁶ David AMBROSETTI et Yves BUCHET DE NEUILLY, *op. cit.*, p. 8.

¹¹⁶⁷ Ces enjeux résultent d'abord des relations normales que l'État-hôte entretient habituellement avec ses partenaires bilatéraux. Il faut aussi y ajouter les enjeux issus des coopérations régionale et sous-régionale notamment au sein des organisations telles que la CEDEAO, la CEEAC, la CEMAC, la COI, etc.

¹¹⁶⁸ Voir Stephen SMITH, « Côte d'Ivoire: le vrai visage de la rébellion », *Le Monde*, 11 octobre 2002 ; Richard BANEGAS, René OTAYEK, « Le Burkina Faso dans la crise ivoirienne. Effets d'aubaine et incertitudes politiques », *Politique africaine*, 2003/1 (N° 89), pp. 71-87, p. 74.

¹¹⁶⁹ Papa Samba NDIAYE, *Les organisations internationales africaines et le maintien de la paix : l'exemple de la CEDEAO*, Paris, L'Harmattan, 2004, P. 43.

Dès lors, on peut dire que les cercles multilatéraux n'attendent pas la crise pour établir leurs actions d'ingérence ; ils en profitent juste pour les mettre en œuvre, et enrichissent leur intervention selon les enjeux et l'audience multilatérale que peut prendre une crise donnée. En revanche, l'appartenance à une organisation internationale offre aux « petits États »¹¹⁷⁰ une opportunité de refonder leur image internationale. Ceci est d'autant plus plausible dans le cas des États d'Afrique dont la fragilité et la faiblesse ne font l'objet d'aucune réelle contestation, et où le besoin d'intervenir se retrouve constamment justifié et assumé¹¹⁷¹, selon les cas par des puissances étrangères¹¹⁷² ou par des organisations internationales ou régionales. La gestion des crises politiques internes fait alors dégager deux dynamiques contrastées, issues de l'interaction entre les organisations internationales et le principe de souveraineté étatique. D'une part, elle sert de prétexte à ces organisations pour fonder une fragilisation de la souveraineté sous le registre des ingérences qu'elles assument fièrement (**chapitre 7**), et d'autre part, elle produit un effet inattendu en faveur des petits États, car ceux-ci tentent de l'instrumentaliser pour renforcer leur capacité internationale en se servant de l'opportune audience que leur offre le jeu multilatéral (**chapitre 8**). Ces deux aspects nous amèneront à prendre témoignage de deux cas précis de crises afin de confronter nos hypothèses à la réalité du terrain. On le fera à travers une analyse de l'action de l'Union Africaine en Centrafrique en 2013 et celle de la Francophonie à Madagascar en 2009 (**chapitre 9**).

¹¹⁷⁰ Nous reviendrons sur la notion de « petit État » dans le chapitre 8 de cette partie.

¹¹⁷¹ Voir notamment les analyses de François GAULME, « 'faillis', 'fragiles' : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique Étrangère*, n° 1, 2011, p. 17-29 ; de Daniel BOURMAUD, « Clientélisme et patrimonialisme dans les relations internationales : le cas de la politique africaine de la France », dans Daniel BACH et Mamadou GAZIBO, *L'État patrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les presses de l'Université d'Ottawa, 2009, pp. 293-311, p. 298. L'auteur rappelle au sujet de la France que « le réalisme sait revêtir, quand il le faut, les oripeaux de l'idéalisme pour mieux faire accepter la brutalité des règles du jeu ».

¹¹⁷² Cas de la France en RCA (2013-2016) avec l'opération baptisée 'Sangaris' et au Mali depuis 2013 avec l'opération 'Serval'.

Chapitre 7

La gestion des crises politiques internes par la Francophonie et l'Union Africaine comme prétexte de fragilisation de la souveraineté étatique

L'émergence du multilatéralisme politique dans les années 1940 a occasionné la remise en cause de l'intransigeance de la souveraineté étatique. L'extension progressive des compétences des organisations internationales a abouti à un partage de responsabilité et des rôles sur des questions jadis relevant essentiellement du domaine réservé¹¹⁷³. En général, Georges Ordonnaud¹¹⁷⁴ constate qu'avec cette nouvelle ère du multilatéralisme avancé, l'humanité est entrée dans un âge de « *coresponsabilité* » qui exige la conjugaison des efforts de l'ensemble des acteurs étatiques impliqués dans les différents processus internationaux. Les crises politiques intègrent bonnement cette perspective dans la mesure où les mécanismes de leur résolution tendent à concilier les logiques de souveraineté et les ambitions d'immixtion des cercles multilatéraux. L'OIF et l'UA n'échappent pas à cette exigence, surtout que, comme toutes les autres organisations internationales, elles sont supposées être des « *instruments de dépassement de l'égoïsme des nations* »¹¹⁷⁵. D'où l'affirmation par l'une et l'autre du nécessaire respect des souverainetés de leurs États membres, dans les limites infranchissables en deçà desquelles elles leur reconnaissent leur totale liberté. Et c'est dans ces limites qu'il faut rechercher les éléments de mise en cause du principe de souveraineté.

Au fil du temps, les organisations internationales ont réussi à renverser l'ordre des priorités dans la gouvernance politique internationale. Il s'est agi principalement de (re)déterminer à quelles fins devrait être utilisée l'idée des souverainetés par les États. Fallait-il continuer à l'exploiter à des fins de protection de la seule institution étatique ou conviendrait-il de la porter vers la promotion des individus, qui en deviendraient alors la finitude de l'action étatique ? Évidemment, la seconde option a obtenu le plus de faveurs au point où la souveraineté de l'État semble davantage devenue la souveraineté des individus qui peuplent l'État¹¹⁷⁶. Cette perspective trouve alors son écho au sein de

¹¹⁷³ Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, Presses Universitaires de Paris-Sorbonne, 2014, p. 129. L'auteure pose principalement la problématique de la répartition des rôles entre l'ONU et ses États membres. Nous avons voulu étendre ce questionnement à l'OIF et l'UA que nous exploitons prioritairement dans ce travail.

¹¹⁷⁴ Georges ORDONNAUD, *L'aube de l'âge teilhardien. L'ère nouvelle de la coresponsabilité*, op.cit.

¹¹⁷⁵ Jean-Jacques ROCHE, *Théories des Relations Internationales*, 7^e édition, Paris, Montchrestien, 2008, p. 23.

¹¹⁷⁶ Voir Peter KOLL, « La souveraineté et le souci de la population. Une analyse logique du rapport entre pouvoir souverain et biopolitique », *Aspects*, n°2, 2008, pp.97-108, p. 98.

l'OIF et de l'UA qui, au prétexte de la gestion des crises politiques, soumettent au doute le principe de souveraineté. Il ne s'agit pas techniquement de la négation de ce principe, mais plutôt de sa fragilisation par deux schémas bien différents. D'une part, les opérations de gestion de crise par l'UA et l'OIF ont formalisé des techniques d'ingérence qu'elles déploient tant passivement qu'activement (*Section 1*), et d'autre part, elles favorisent une nette instrumentalisation de ces propres organisations à travers la valorisation des postures nationales de leurs États membres et les logiques de transaction auxquelles elles soumettent les États en leur sein (*Section 2*). Notre argumentaire consistera alors à observer la mobilisation spécifique de ces deux organisations en situation d'ingérence, en prenant en compte le rôle des personnalités qui les portent et les actions des États qui les animent en premier chef. Si une insistance particulière sera faite sur des crises majeures telles que celles ivoirienne, malgache et centrafricaine, nous ne nous priverons pas de prendre d'autres exemples toujours en Afrique Francophone pour illustrer notre propos.

Section 1 : La « fragilisation » de la souveraineté par les ingérences multilatérales Francophone(OIF) et Africaine (UA) en matière de gestion de crise interne

La fragilisation du principe de souveraineté par l'OIF et l'UA s'opère prioritairement par le recours aux ingérences multiples que mobilisent ces organisations en direction de leurs États membres. En fait, l'appartenance des États à des organisations multilatérales soumet la jouissance de leur souveraineté à la réalité de leur subordination aux exigences de ces organisations multilatérales¹¹⁷⁷. Il s'agit principalement des situations d'incertitude qui, dans une approche organiciste et stratégique, rappelle le complexe acteur-système dont parlent Crozier et Friedberg¹¹⁷⁸. Pour ces auteurs, les acteurs d'un système sont tout autant influencés par la logique collective d'un système qu'ils réussissent à transformer en retour par leurs actions ou inactions individuelles. En empruntant la démonstration de ces auteurs, on peut expliquer la fragilisation de la souveraineté étatique par l'UA et l'OIF en Afrique en relevant les mécanismes avec lesquels ces deux organisations agissent sur les États concernés. En fait, constituant toutes les deux des 'systèmes organisés' dont les acteurs sont leurs États membres, ces

¹¹⁷⁷ Anaclét IMBIKI, *La réconciliation nationale à Madagascar. Une perspective complexe et difficile*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 499.

¹¹⁷⁸ Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1981.

organisations internationales agissent de manière déterminante sur l'exercice de la souveraineté par ces États. Étant donné que dans la régulation de l'interaction État-OIF/UA, on est en situation de lutte entre la coopération et les égoïsmes nationaux, il semble pertinent de constater que les crises politiques internes favorisent très généralement la 'victoire' de la coopération sur la volonté d'égoïsme des États concernés. Ainsi fragilisent-elles significativement la souveraineté à travers des actes d'ingérence passive (*paragraphe I*) ou active (*paragraphe II*).

Paragraphe I: La « fragilisation » de la souveraineté à travers des postures d'ingérence passive de l'UA et de l'OIF

Le multilatéralisme politique Franco-Africain repose sa légitimité sur le principe de non-ingérence dans les affaires internes aux États¹¹⁷⁹. A la base, il s'agit de l'engagement à ne pas s'immiscer dans les problèmes qui relèvent de la compétence exclusive des États, prosaïquement qualifiée de « domaine réservé de l'État ». Fondamentalement, cette protection du domaine réservé de l'État fait écho au principe de non-ingérence, qui repose sur l'égalité souveraine entre les États et suppose qu'aucun État souverain ne saurait se voir soumettre à un droit supérieur qui puisse totalement éliminer le caractère « *absolu, solitaire et parfait* »¹¹⁸⁰ de sa souveraineté. Et pourtant, la légitimation internationale des cercles multilatéraux tels que l'Union Européenne, l'ONU, l'UA et l'OIF aboutit en réalité à « un partage de souveraineté », synonymique d'ingérence¹¹⁸¹, entre ces nouveaux acteurs et les États. A la vérité, la notion d'ingérence doit être reprécisée ici car elle ne se limite pas aux seuls cas des actions militaires comme l'on pourrait le croire *a priori*. La raison de cette « fausse croyance » réside très certainement dans la nature très envahissante des actions militaires et de leurs conséquences qui en font une grandiose publicité. Mais, les ingérences concernent aussi des dimensions de coopération ordinaires qui, à première vue, ne posent pas problème

¹¹⁷⁹ C'est pour cette raison qu'à la fois l'OIF et l'UA affirment fermement leur attachement de principe à la souveraineté de leurs États membres. Sauf que la difficulté réside désormais dans le contenu que les deux organisations donnent à ce principe de souveraineté. Puisque si elle est totale au moment de l'adhésion de l'État à l'une de ces deux organisations, la souveraineté ne va pas de soi quand un État va outre les « valeurs » et les principes que l'OIF et l'UA tiennent pour cardinaux. Il en est ainsi de la prise anticonstitutionnelle du pouvoir (coups d'État, rébellion armée, fraude électorale, ...), de l'atteinte avérée et massive aux droits de l'homme, du recours au génocide, à la guerre notamment.

¹¹⁸⁰ Gérard MAIRET, *Le principe de souveraineté. Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard, 1997, P. 32.

¹¹⁸¹ Voir Félicien LEMAIRE, « Propos sur la notion de « souveraineté partagée » ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *Revue Française de Droit Constitutionnel (RFDC)*, 2012/4, n° 92, pp. 821-850.

dans le rapport entre les États et les organisations internationales d'hébergement. Il s'agit des ingérences dans les domaines traditionnels de la politique (choix du dirigeant de l'État¹¹⁸² et gestion de la politique étrangère par exemple) et de l'économie (politique d'aide au développement)¹¹⁸³, domaine dans lequel les « *pays donateurs peuvent [...] être en situation d'imposer leurs programmes lorsque les pays récipiendaires sont à bas revenus et à court de ressources* »¹¹⁸⁴. Nous les qualifions d' « ingérences passives » en raison de leur objectif déclaré (en général, on les présente comme de simples actes de coopération) d'une part, et de leur acceptation libre et relativement non contraignante par les États d'autre part. On pourrait les regrouper en deux grands ensembles pour mieux en saisir la déclinaison : d'un côté la veille institutionnelle (A) et de l'autre la surveillance de la gouvernance politique des États (B).

A. La veille institutionnelle comme méthode d'ingérence passive de l'OIF et de l'Union Africaine

La veille institutionnelle est l'un des mécanismes déterminants de l'ingérence passive dont usent la Francophonie et l'UA dans la perspective d'une gestion de crise politique interne. Elle s'inscrit manifestement dans le registre des relations normales et ordinaires entre ces organisations internationales et leurs États membres. *A priori* donc, elle fait peu cas de la possibilité d'une atteinte à la souveraineté étatique. Et pourtant, en y regardant de près, la veille institutionnelle constitue pour ces organisations internationales une sérieuse modalité de contrôle des activités politiques des États dans la mesure où elle amenuise gravement leurs libertés politiques ; du fait de la soumission de leurs autorités à

¹¹⁸² C'est le cas par exemple de l'ingérence de la France dans la crise ivoirienne en 2011, telle que nous la rapporte ce document du Département d'État Américain No. F-2014-20439 Doc-C05779755 en date du 04/04/2011, notamment avec l' « autorisation » donnée par le Président Nicolas Sarkozy aux forces armées françaises d'agir contre les forces loyales au Président Laurent Gbagbo dans la gestion de la crise postélectorale entre le camp Gbagbo et le camp de Dramane Ouattara. Voir Document dans la partie 'Annexe' de cette thèse.

¹¹⁸³ Se rappeler du discours de La Baule de François Mitterrand le 20 juin 1990 dans lequel il rappelait la nécessité d'une conversion des pays africains à la démocratie, afin de bénéficier de l'aide française pour leur développement. D'ailleurs, dans le même discours, François Mitterrand reconnaissait en le fustigeant, « *une pratique qui a existé [...] dans le passé et qui consistait pour la France à (...) organiser des changements politiques intérieurs par le complot ou la conjuration* ». Voir Allocution prononcée par Mr François Mitterrand Président de la République, à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème conférence des chefs d'État de France et d'Afrique, disponible sur https://www.herodote.net/20_juin_1990-evenement-19900620.php et <http://www.congoforum.be/upldocs/Discours%20de%20la%20Baule.pdf> et consultée le 06 décembre 2016, à 22h25.

¹¹⁸⁴ Alice SINDZINGRE, « États et institutions d'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique », *op.cit.*, p. 279.

des règles du jeu politique d'inspiration multilatérale, et parfois en contradiction avec la philosophie gouvernante de ces États. Le cas du Burundi en 2015 est un témoignage. Alors que le Président Nkurunziza croit agir au nom de la souveraineté en mobilisant les forces de sécurité contre des manifestants en furie à Bujumbura, la Francophonie et l'Union Africaine n'hésiteront pas à « *recommande(r) le déploiement des observateurs des droits de l'homme et des experts militaires au Burundi* »¹¹⁸⁵ pour la seconde et « *l'instauration d'un dialogue* » pour la première, qui a vu sa secrétaire générale désigner auparavant Monsieur António Mascarenhas Monteiro, ancien Président du Cap Vert, comme Envoyé spécial de la Francophonie dans les Grands Lacs¹¹⁸⁶.

En effet, par définition, la veille institutionnelle consiste pour une institution à s'assurer du respect ou de la mise en œuvre des exigences posées à ses membres par ses statuts et les textes organisationnels. En cela, au-delà de la valorisation de l'axe coopératif qu'elle facilite, la veille institutionnelle Francophone arrive à constituer une relation de subordination des États aux normes supranationales de ces organisations internationales. Mais la situation varie selon qu'il s'agit de la Francophonie (1) ou de l'Union Africaine (2).

1. La veille institutionnelle de l'OIF et son effet sur le principe de souveraineté étatique

L'Organisation Internationale de la Francophonie n'est pas originellement une organisation de sécurité collective. Elle a juste su s'adapter au vaste mouvement post-guerre froide en matière de recherche de solutions adéquates au renouveau de l'insécurité mondiale¹¹⁸⁷. Elle est au départ culturelle et a découvert sa vocation sécuritaire à la faveur de ses mutations institutionnelles amorcées depuis 1997 à Niamey et accélérées en 2000 à Bamako¹¹⁸⁸. Cette mutation est notamment l'œuvre de personnalités internationales comme Boutros Boutros Ghali et plus tard Abdou Diouf qui ont

¹¹⁸⁵ Voir Document PSC/PR/COMM. (DCXXXI), disponible sur le site internet de l'Union Africaine, <http://www.peaceau.org/uploads/cps-com-burundi> et consulté le 06 décembre 2016.

¹¹⁸⁶ Voir le Communiqué de presse de la Secrétaire générale de La Francophonie, numéro CP/SG/20/JT/15, consulté le 06 décembre 2016 à 23h06 sur http://www.francophonie.org/IMG/pdf/communiqu_20_burundi_26-04-2015.pdf.

¹¹⁸⁷ Joseph-Vincent NTUDA EBODE, « Francophonie et piraterie maritime dans le golf de guinée », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN, *op. cit.*, pp. 131-145, p. 133.

¹¹⁸⁸ Pour le détail des étapes et des transformations institutionnelles de la Francophonie, se rapporter notamment à notre introduction générale et à l'ouvrage de Jean TABI MANGA, *Francophonie, lieu de mémoire, projet d'espoir*, Yaoundé, Afrédit, 2012, pp. 55 et suivantes.

respectivement été Secrétaire général de l'OIF de novembre 1990 à décembre 2002 pour le premier, et de janvier 2003 à janvier 2015 pour le second. Dépourvue de capacités militaires, l'OIF a plutôt misé sur la variable institutionnelle pour dynamiser sa coopération avec ses États membres. En cela, elle s'est dotée d'une multitude d'instances et autres cadres de concertation permanents qui lui assurent un regard sur des problématiques internes à ses États. Par le biais de la mobilisation de ces instances, les États membres de la Francophonie se retrouvent pris dans le moule des contraintes politiques et morales, lesquelles contrastent des fois avec les leviers de la gouvernance politique interne de certains de ces États. Ainsi, en dehors des domaines majeurs comme la défense, les finances, la monnaie et la justice, l'OIF dispose d'un appareillage organique qui lui sert de relais d'informations sur la vie quotidienne de ses États membres¹¹⁸⁹. Dans ce sens, il faudrait insister sur le rôle de certaines instances propres de la Francophonie telles que la Conférence ministérielle de l'OIF et le Conseil permanent qui, tous les deux, sont de véritables cercles de « socialisation » collective des Francophones à la logique éthique et morale promue par cette organisation. Le fait qu'on y retrouve les représentants de chaque État membre, et que ceux-ci se retrouvent « obligés » de justifier parfois des mesures politiques prises aux échelles nationales, témoigne de la prétention de l'OIF de « soumettre » ces États à un 'code' de conduite politique et diplomatique conforme à la ligne philosophique de ses instances. D'ailleurs, les responsables de l'OIF s'en réjouissent régulièrement, à l'image de Madame Lauren Gimenez qui soutient que même « *s'il est vrai que l'OIF n'a pas une force financière comme d'autres organisations, [elle] met en valeur sa force qui est son expertise politique de haut niveau pour accompagner les acteurs d'une crise à se mettre autour de la table. Pour cela, l'OIF focalise son action sur les processus électoraux en amont, sur la couverture médiatique, la réforme des fichiers électoraux, la gouvernance électorale et les autres aspects de la bonne gouvernance* »¹¹⁹⁰. Elle cite pour s'en convaincre les crises centrafricaines de 2013, ivoirienne de 2011 et malgache de 2009 et la sollicitation du Niger pour obtenir l'accompagnement de l'OIF lors de son scrutin de 2016.

En réalité, il s'agit formellement d'un droit de regard que s'offre l'OIF sur les questions de politique intérieure. D'ailleurs, dans sa charte de 2005, la Francophonie insiste sur la prévention et la gestion des conflits et met un accent particulier sur les

¹¹⁸⁹ Voir liste des réseaux institutionnels de la Francophonie en encadré ici bas.

¹¹⁹⁰ Lauren GIMENEZ, Responsable Prévention des crises et médiation (DAPG-OIF), Extrait de notre entretien du 22 juillet 2016 à 10h.

aspects liés aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit qu'il définit comme éléments essentiels de ses objectifs¹¹⁹¹.

Sur le fondement de ces trois dimensions de la gouvernance politique, l'OIF est venue à sanctionner des États tels que la République Centrafricaine¹¹⁹², la Guinée-Bissau¹¹⁹³, Madagascar¹¹⁹⁴ ou la Thaïlande¹¹⁹⁵, tout en leur imposant une conduite à tenir pour continuer à partager l'univers Francophone. Sur ce dernier cas en particulier, le SG/OIF, Abdou Diouf rappelle que « *la Thaïlande est membre observateur de la Francophonie depuis 2008 et elle doit, à ce titre, se conformer aux valeurs de la communauté francophone attachée aux principes de la démocratie, de l'État de droit et du respect des libertés* »¹¹⁹⁶. Autrement dit, aux yeux de la Francophonie et de ses dirigeants, la qualité de membre de ses instances emporte des obligations dont le non-respect peut entraîner la déchéance de l'État concerné. Manifestement, la Francophonie fait de l'appartenance au monde Francophone un privilège dont la jouissance repose sur des sacrifices en termes de bonne gouvernance, de démocratie et de droits de l'homme.

En fin de compte, la veille institutionnelle représente une forme de pression exercée sur les autorités nationales par la Francophonie, en même temps qu'elle constitue une modalité pour elle d'opérationnaliser sa discipline sur ses États membres. Elle s'apparente dès lors à un procédé de « soumission » des États aux injonctions éthiques et morales de la Francophonie, de manière à les intégrer dans les règles ordinaires de régulation des questions de haute politique nationale, puisque « *Francophonie et démocratie sont inséparables* »¹¹⁹⁷. En vérité, la Francophonie, à travers la veille institutionnelle impose des « rites »¹¹⁹⁸ politiques aux institutions de ses États membres ; ceux-ci devant parfois écarter leurs propres règles de jeu en remplacement de celles

¹¹⁹¹ Article premier de la Charte de la Francophonie, adoptée le 23 novembre 2005 lors de la Conférence ministérielle de la Francophonie à Antananarivo (Madagascar).

¹¹⁹² Cf. Résolution du Conseil Permanent de la Francophonie (CPF) lors de la 88^e Session extraordinaire le 08 avril 2013 à Paris sur la situation en RCA.

¹¹⁹³ Voir Communiqué CP/SG/07/JT/12, du 18 avril 2012 et Résolution du CPF sur la situation en Guinée-Bissau le même jour.

¹¹⁹⁴ Voir Communiqué CP/SG/548/JT/09 du 02 avril 2009 et Résolution du CPF le même jour sur la situation à Madagascar.

¹¹⁹⁵ Voir Communiqué CP/SG/12JT/14 du 27 juin 2014 lors de la 92^e session du Conseil permanent de la Francophonie à Paris.

¹¹⁹⁶ *Idem.*

¹¹⁹⁷ C'est le contenu de la disposition 3.1 de la Déclaration de Bamako 2000.

¹¹⁹⁸ La notion de « rites » doit être ici prise au sens de tous les actes qui peuvent contribuer à légitimer une démarche ou une position particulière sur un sujet politique. Cette façon de les considérer est inspirée de l'analyse de Pierre Bourdieu, « *Les rites comme actes d'institution* », *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, n°1, volume 43, 1982, pp. 58-63. Pour cet auteur, il s'est agi de poser la fonction sociale des « rites » dans le déroulement des processus sociaux, au-delà de leur seule apparente sacralité.

inspirées par les organismes internationaux, notamment l'OIF. Sur ce plan, le cas de Madagascar est particulièrement impressionnant dans la mesure où l'OIF, avec ses partenaires régionaux, s'est activée au sein du GIC-M¹¹⁹⁹ et a « *tout fait politiquement et techniquement pour réussir la tenue d'élections [...] et a travaillé pour la consolidation institutionnelle et les réformes juridiques notamment constitutionnelles* »¹²⁰⁰.

Encadré 3 :

Liste des 16 réseaux institutionnels de la f/Francophonie depuis 1985 (source : Direction Affaires Politiques et Gouvernance Démocratique de l'OIF (DAPGD/OIF))

Liste des seize réseaux institutionnels de la francophonie créés depuis 1985

- Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (CIB)
- Association du Notariat Francophone (ANF)
- Association des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF)
- Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)
- Association africaine des Hautes juridictions francophones (AAHJF)
- Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)
- Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF)
- Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH)
- Union des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires des États et gouvernements des pays membres de la Francophonie (UCESIF)
- Réseau francophone des Régulateurs des médias (REFRAM)
- Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP)
- Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D)
- Réseau international francophone de formation policière (FRANCOPOL)
- Association internationale des Procureurs et Poursuivants francophones (AIPPF)
- Réseau des compétences électorales francophones (RECEF)
- Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ)

¹¹⁹⁹ Le Groupe International de Contact sur Madagascar était composé de l'UA, la SADC, la COI, l'UE, les membres permanents du Conseil de sécurité et du Japon.

¹²⁰⁰ Lauren Gimenez, op. cit.

2. La veille institutionnelle de l'UA et son tournant vers l'ingérence et l'atteinte à la souveraineté étatique

Au niveau de l'UA, la veille institutionnelle est au fondement de son projet de construction depuis 1999¹²⁰¹. Elle est intimement attachée au souci originel de l'Union Africaine d'intervenir de manière directe sur les questions de gouvernance interne à ses États¹²⁰². En effet, s'il convient de reconnaître que « *le seuil irréversible de supranationalité entre l'UA et ses États n'est pas encore atteint* »¹²⁰³, notons que le projet de l'Union Africaine affichait déjà une ambition de transcendance des souverainetés qui a dû inquiéter au premier abord plusieurs États d'Afrique (Gabon, Cameroun, Zimbabwe, Gambie notamment)¹²⁰⁴. Raison pour laquelle des réticences diverses de certains d'entre eux ont ralenti le processus de construction de l'Union ; question de clarifier exactement la portée de la nouvelle organisation continentale. Il aura fallu alors quatre sommets de Chefs d'États¹²⁰⁵ pour aboutir au lancement officiel par une session inaugurale à Durban en 2002. Cette inquiétude reposait fondamentalement sur le sort des souverainetés étatiques à la lumière des nouvelles compétences de l'organisation continentale, dont l'ambition est clairement exprimée de bénéficier des loyautés et compétences politiques concurrentes de celles des États souverains. Portée par de fortes personnalités¹²⁰⁶ dont les opinions divergeaient parfois sur le degré d'autonomie de ses instances, l'UA va tout de même se doter d'un dispositif juridique et institutionnel qui

¹²⁰¹ Avec la Déclaration de Syrte, impulsée par le Guide libyen Mouammar Kadhafi, lors d'une Session extraordinaire de l'OUA le 9 septembre 1999 à Syrte où est amorcé le processus de passage de l'OUA à l'UA. Voir Déclaration de Syrte sur le site de l'UA, <http://www.au.int>.

¹²⁰² Ce souci est exprimé clairement dans l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA.

¹²⁰³ Guy MVELLE, *Intégration et coopération en Afrique. La difficile rencontre possible entre les théories et faits*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 33.

¹²⁰⁴ En réalité, il s'est simplement agi de l'actualisation du vieux débat fondateur de l'OUA, où les États se sont répartis en deux grands blocs : le Groupe de Casablanca et le Groupe de Monrovia. Ces deux Groupes s'opposaient, comme nous l'avons vu plus haut, sur la nature de l'organisation continentale (organisation d'intégration pour le premier et de coopération pour le second) et la variable à privilégier (l'unité politique immédiate pour le premier et l'unité économique urgente pour le second).

¹²⁰⁵ La session extraordinaire de la conférence des chefs d'États et de gouvernement à Syrte (Libye, 1999 - l'Union africaine), Sommet de Lomé (Togo, 2000 adoption de l'Acte constitutif de l'Union Africaine), sommet Lusaka (Zambie, 2001, établissement du programme de mise en place de l'Union Africaine), et Durban (Afrique du Sud, 2002) pour le lancement officiel de l'Union Africaine. Cette dernière rencontre a été suivie d'une session inaugurale de la Conférence des Chefs d'États et de gouvernement de l'Union les 9 et 10 juillet à Durban en Afrique du Sud sous l'égide du Président Thabo MBEKI.

¹²⁰⁶ On peut utilement citer le Guide libyen Mouammar Kadhafi, le Président sénégalais Abdoulaye Wade, le Président Sud-africain Thabo Mbéki, le Président du Nigeria Olesegun Obasandjo, etc.

créée formellement une sorte de tutelle dans le rapport entre elle et ses États membres¹²⁰⁷. Cette « tutelle » résulte d'abord de l'adoption des dispositions attributives d'une compétence directe de l'Union sur les affaires internes de ses États¹²⁰⁸. Elle est aussi le fait d'une institutionnalisation d'organes dont le but est de « surveiller » directement la gouvernance quotidienne des États africains. C'est le cas du Parlement panafricain, de la Cour de Justice de l'Union ou encore son Conseil exécutif. Le bien fondé de toutes ces instances réside dans leur capacité à infléchir la position des États sur des questions relevant de leurs compétences respectives¹²⁰⁹. L'objectif d'une telle veille permanente qu'opérationnalise l'UA sur ses États membres est de construire une stabilisation sociopolitique *a priori*. Il s'agit en réalité de travailler au quotidien à anticiper la survenance d'une crise politique ; ce en agissant sur les aspects de la vie publique qui sont identifiés comme porteurs de germes de déstabilisation¹²¹⁰. Ainsi, par l'adhésion au dispositif juridique et institutionnel de l'Union Africaine, les États se retrouvent contraints à une sorte de « loyauté »¹²¹¹ vis-à-vis des valeurs politiques et des principes de gouvernance promus par cette organisation. Cette adhésion ne signifie pas forcément une réelle conviction des États membres de voir les choses changer dans un sens qu'ils ne souhaitent pas, mais davantage souvent une forme de conformisme de façade, servant de levier pour « garantir leur acceptabilité dans le 'club' auquel ils appartiennent et auquel ils veulent se maintenir »¹²¹² ; certainement dans le but de légitimer leur posture internationale. Et c'est justement dans cette contrainte que réside le levier de fragilisation de la souveraineté par l'UA car celle-ci dispose d'un pouvoir de qualification et de

¹²⁰⁷ C'est le sens à donner à la disposition 4(h) de l'Acte constitutif de l'UA qui pose sans ambiguïté « le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ».

¹²⁰⁸ Cf. article 4 (h) cité plus haut.

¹²⁰⁹ En témoignent, les différentes suspensions déjà prononcées par l'UA, notamment contre la Côte d'Ivoire le 09 décembre 2010 (et a conditionné sa réintégration par la cession du pouvoir à Alassane Ouattara), la République de Guinée (2008-2010), le Mali (mars 2012), Burkina Faso (2015), Madagascar (2009), RCA (2013)...

¹²¹⁰ On peut mentionner les aspects tenant au code électoral, au fichier électoral, aux libertés publiques politiques, à la pratique quotidienne des droits de l'homme, au multipartisme et à la liberté de la société civile et des médias.

¹²¹¹ Par « loyauté » ici, entendons une sorte de fidélité et d'attachement au groupe et aux valeurs qu'il porte. Pour d'amples détails, voir Luc SINDJOUN, « La loyauté démocratique dans les relations internationales : sociologie des normes de civilité internationale », *Études internationales*, vol. 32, n° 1, 2001, p. 31-50, précisément pp. 32 et 33.

¹²¹² Stéphane MONNEY MOUANDJO, *La démocratie au sud et les organisations internationales. Analyse comparée des missions d'observation des élections des pays membres du Commonwealth et des pays membres de l'OIF*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Reims Champagne Ardenne, 2007-2008, pp.200-201.

disqualification sur les actes des autorités nationales¹²¹³. Au loin, l'UA dispose de moyens de coercition¹²¹⁴ contre des États qui viendraient à se mettre en marge de sa philosophie politique et des principes et valeurs qu'elle promeut (démocratie, droits de l'homme, État de droit, transparence électorale, le respect du vote populaire, etc.). On évoquera spécifiquement le pouvoir de suspension dont dispose cette organisation, et qu'elle a pu opérationnaliser avec des pays tels que le Burkina Faso, Madagascar ou encore la Côte d'Ivoire. En plus, elle dispose d'une capacité d'atteinte directe des personnes en charge de la direction des affaires publiques dans un pays. Aussi peut-elle se permettre de les sanctionner en leur restreignant leurs libertés d'aller et venir ou en portant atteinte à leurs privilèges patrimoniaux (gel des avoirs)¹²¹⁵.

Quoi qu'il en soit, on est dans une situation de mise en difficulté de l'autorité étatique par une instance internationale, dans un rapport de force portant sur la légitimité politique des autorités nationales et la légalité internationale de leurs actes.

B. La « fragilisation » passive de la souveraineté par la surveillance institutionnelle de l'OIF et de l'UA

Plus que dans le cadre de la veille, nous avons, avec le mécanisme de surveillance institutionnelle, une parfaite illustration de la fragilisation de la souveraineté par l'OIF et l'UA. La surveillance institutionnelle consiste pour ces organisations internationales à soumettre les activités de politique intérieure des États à un 'contrôle de conformité', de manière à éloigner par anticipation les risques de conflit sur la conduite de certaines opérations politiques de l'État. En conséquence, elle accroît la pression sur les dirigeants nationaux et les soumet à un devoir comptable sur certains aspects de la vie politique

¹²¹³ C'est sur le fondement de ce pouvoir que la Présidente de la Commission de l'UA, Madame Nkosazana Dlamini Zuma, a par exemple promis « *d'imposer des sanctions ciblées à tous les acteurs burundais dont l'action et les propos contribuent à la persistance de la violence et entravent la recherche d'une solution* » à la crise qui secouait alors le Burundi. Voir communiqué de la Présidente de la Commission de l'UA du 04 novembre 2015, sur <http://www.peaceau.org/uploads/cua-burundi4-11-2015-fr.pdf>, consulté le 16 décembre 2016.

¹²¹⁴ Cette coercition peut être militaire ou une coercition politique. Dans le premier cas, il s'agit du recours à l'instrument militaire pour intervenir dans un État (cas de la MINUSCA en RCA, 2013 ou de la MISMA au Mali en 2012) et dans le second cas, on pense à des sanctions extrêmes telles que la suspension d'un État de l'UA. Voir les exemples cités dans le paragraphe précédent.

¹²¹⁵ C'est ce qui est arrivé au Général Diendéré et tous ses complices du coup d'État contre le Président de transition Michel Kafando, malgré qu'ils se sont constitués en un « Comité National pour la Démocratie-CND ». Le Conseil de paix et de sécurité a alors décidé de l'interdiction de voyage pour eux tous, ainsi que du gel de leurs avoirs. Voir Communiqué de la 544ème réunion du CPS sur la situation au Burkina Faso, le 18 septembre 2015, disponible sur http://crIdem.org/C_Info.php?article=675474 et consulté le 16 décembre 2016.

nationale. Il se crée alors une relation de subordination entre ces organisations internationales et leurs États membres ; subordination qui se formalise notamment à travers des missions d'observation électorale (1) ou celles d'évaluation des pratiques des droits de l'homme et de la démocratie (2).

1. La surveillance par des missions d'observation électorale

Les missions d'observation électorales mobilisées par l'OIF et l'UA s'insèrent dans la propagation et la diffusion des idées libérales consécutivement à la disparition du communisme depuis la fin de la guerre froide. Même si la Francophonie particulièrement, ne fut pas marquée idéologiquement à l'époque, il faut relever sa proximité avec la démocratie qu'avec le communisme notamment avec l'influence de la France Mitterrandienne qui ouvrait dès lors la voie d'une large diffusion des principes démocratiques à la faveur de la chute du mur de Berlin¹²¹⁶. L'OUA pour sa part était dans un relatif tâtonnement idéologique, en conciliant les divers régimes politiques qu'adoptaient ses pays membres. Malgré tout, la démocratie prenait lentement le dessus sur le communisme, et les missions d'observation électorales devenaient peu à peu des mécanismes d'harmonisation des procédures électorales. Représentatives d'un succès de la mondialisation du libéralisme politique, l'OIF et l'UA servent de cadre d'impulsion d'une dynamique de gouvernance électorale qui arrose, par leurs orientations respectives, la gestion des questions électorales de leurs États membres. Ainsi, autant dans l'une que dans l'autre, la question de la transparence électorale est un élément-clé de crédibilité et de légitimité pour les autorités dirigeantes d'un État. Par le truchement de la transparence électorale, ces organisations accompagnent les États à approfondir l'ancrage de l'universalisme démocratique que semblent porter les élections, compte tenu de « *leur impact positif sur les libertés publiques et l'approfondissement de la culture démocratique* »¹²¹⁷. Simplement, au-delà de l'axiologie libérale que leurs missions d'observation électorale véhiculent, il convient de relever autrement la pertinence de leurs effets sur le principe de souveraineté. Cette pertinence prend appui sur l'idée que les missions d'observation électorales introduisent une dimension « morale et éthique » dans

¹²¹⁶ Stéphane MONNEY MOUANDJO, *op. cit.*, p. 50 et suivantes.

¹²¹⁷ Staffan I. LINDBERG, "The surprising significance of African elections", *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 1, January 2006, pp. 139-151, p. 139.

les relations internationales, et font des organisations internationales les « gardiens du bon ordre et des bonnes mœurs politiques ».

Tout d'abord, il faut noter que les missions d'observation des élections sonnent comme un signe de défiance dans la capacité des autorités nationales à conduire légitimement un processus électoral. Le caractère 'hybride'¹²¹⁸ de la plupart des régimes politiques d'Afrique francophone favorise justement le recours à des observateurs électoraux capables de garantir la sincérité du suffrage populaire. Ce qui tranche fondamentalement avec l'idée de la souveraineté, qui est justement le gage d'une liberté et d'une autonomie d'action pour les États. Lorsqu'un État se retrouve dès lors sous la contrainte¹²¹⁹ (morale et politique) de subir une observation électorale internationale, cela contribue à valider à ses dépens l'image d'un pays incapable ou inapte à assumer positivement les faveurs de la souveraineté. Autrement dit, l'OIF et l'UA utilisent des missions d'observation électorale pour combler des 'lacunes' juridiques et politiques des États d'Afrique Francophone.

Ensuite, on peut voir dans le déploiement des missions d'observation électorale l'institution d'une concurrence entre les autorités nationales et la communauté internationale. Dans le pire des cas, le recours aux missions d'observation électorales aboutit tout simplement à une substitution de compétence entre la communauté internationale et les pouvoirs nationaux. C'est ce qui s'est notamment passé en Côte d'Ivoire en 2010, où cette communauté internationale « *a pris sur elle la responsabilité de prolonger les séquences électorales en dehors de toute considération constitutionnelle* ». ¹²²⁰ Et pourtant, l'idée de missions électorales emporte *a priori* celle d'une étroite collaboration entre les autorités nationales et les représentants internationaux. Malheureusement, en prenant appui sur les missions électorales de ces

¹²¹⁸ Cette hybridité résulte du maintien de la culture autoritaire dans un contexte de promotion officielle de la démocratie. Des régimes africains francophones sont nombreux dans cette hypothèse, notamment le Gabon, le Cameroun, le Tchad, Congo, le Togo, et le Burkina Faso sous Blaise Compaoré. Pour plus d'amples explications sur la question, voir notamment : Caroline DUFY et Céline THIRIOT, « *Les apories de la transitologie : quelques pistes de recherche à la lumière d'exemples africains et post-soviétiques* », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Volume 20, 2013, n° 3, pp. 19-40 ; Ousmanou NWATCHOCK A BIREMA, « De la 'démocrature' à la démocratie en Afrique : La révolution par les tempêtes ? », Communication au colloque des 5, 6 et 7 juillet 2016 aux 4èmes Rencontres pour les Études Africaines de France (REAF 2016) à l'INALCO - Paris.

¹²¹⁹ Il faut distinguer la contrainte ici de la coercition. La contrainte n'est pas exclue malgré l'engagement volontaire de l'État à accepter les missions d'observation électorale de l'OIF et de l'UA. Elle s'identifie à une sorte de pression, qui porte atteinte à la liberté d'agir et de faire dont sont bénéficiaires les dirigeants de l'États, dans la mesure où ils doivent faire conformément à ce que leur « conseillent » ces organisations internationales.

¹²²⁰ Jacob A. ASSOUGBA, *Les acteurs internationaux dans la crise ivoirienne*, *op. cit.*

deux organisations internationales (OIF et UA) notamment en Côte d'Ivoire en 2010 et en Centrafrique en 2015, on peut déplorer la logique « adversariste » avec laquelle elles se sont déployées sur le terrain, spécifiquement dans leur rapport avec les législations nationales de ces pays qu'elles ont pu marginaliser pour faire valoir le droit international de manière circonstanciée. Or, le recours aux normes internationales s'est avéré pernicieux pour ces deux cas notamment, vu qu'il a exacerbé les tensions et amplifié la crise au regard de la « *la méfiance que les belligérants avaient vis-à-vis de la communauté internationale* »¹²²¹ en général. Dans de telles conditions, il se crée une sorte de compétition dans le contrôle du processus électoral et dans la légitimation subséquente du résultat des urnes. L'exemple le plus éloquent aura été celui de la Côte d'Ivoire en 2010. La concurrence qui s'est créée entre les missions internationales d'observation électorale (onusienne et pro-onusiennes- UA, OIF, CEDEAO notamment) a réussi à délégitimer les institutions judiciaires et politiques de la Côte d'Ivoire pour consacrer la primauté des avis et conclusions de ces missions internationales. Surtout que la CEI (Commission Electorale Indépendante) ivoirienne s'est retrouvée sous une intense pression internationale dont l'un des grands artisans aura été le Président français, Nicolas Sarkozy. Ce dernier ne se privera pas de saisir par téléphone le président de la CEI, Youssouf Bakayoko, pour stigmatiser « *la marge limitée dont dispose cette institution* » et lui intimer un ordre sur la « *nécessité* » d' « *informer de façon quasi automatique l'Ambassadeur de France [à Abidjan] de la suite des événements* » ; question de « *permettre à la France de mieux orienter [ses] démarches diplomatiques* »¹²²². Le résultat aura été la proclamation contradictoire de résultats par la Cour Constitutionnelle ivoirienne et la Mission d'observation onusienne reconnaissant alternativement comme vainqueur le Président Laurent Gbagbo pour la première, et Alassane Ouattara pour la seconde. Dans cette perspective, on peut analyser les missions d'observation électorale de l'UA et de l'OIF en Côte d'Ivoire (2010) comme ayant recouru à une logique de puissance, en se servant notamment de l'entremise des Nations Unies et de la France pour « imposer » une solution (très controversée)¹²²³ à la sortie de crise.

¹²²¹ Anne-Marie KOFFI KOUADIO BLA, *La Côte d'Ivoire en crise face au droit international*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 39.

¹²²² Voir en Annexe l'intégralité de la Lettre confidentielle que le Président Sarkozy a adressée au Président de la CEI ivoirienne, Youssouf Bakayoko, le 01 décembre 2010.

¹²²³ Dans une lettre confidentielle adressée le 25 février 2011 au Président nigérian Goodluck Jonathan du Nigeria, alors Président en exercice de la CEDEAO, le Président français Nicolas Sarkozy réitérait avec un ton injonctif que « *la crise ivoirienne est un affront à la démocratie ... et que la seule solution politique est celle du départ sans condition de Monsieur Laurent Gbagbo* ». Dans la même lettre, Sarkozy ne

Enfin, les missions d'observation électorale sont vectrices de logiques d'hégémonie que véhiculent certains États au sein des organisations internationales. En fait, tant au sein de l'OIF que de l'UA, les missions électorales traduisent l'exigence d'une reconversion de l'ensemble des États au modèle dominant de gouvernance politique ; en l'occurrence la démocratie. Ainsi, fondées elles-mêmes sur l'idée de promotion de la démocratie et des droits de l'homme, l'OIF et l'UA servent de catalyseurs pour l'établissement d'un modèle unifié de gouvernance politique. Ce faisant, ces organisations utilisent comme exemple des situations nationales de démocratie accomplies et incontestées (celle française notamment) pour amener les dirigeants des États en crise à s'en inspirer. Tout au plus, elles peuvent exploiter des cas exemplaires de démocratie pour justifier un éventuel recours à la force contre un gouvernement en indécision avérée contre la démocratie et les droits de l'homme. C'est dans ce sens que le Président burkinabé, Blaise Compaoré, s'adressant à son homologue français Nicolas Sarkozy dans un courrier secret, destiné à lui « *rendre compte des décisions prises à huis clos, en marge de la réunion des chefs d'État de la CEDEAO du 23 Mars 2011 à Abuja* », l'invitait alors à admettre sur le cas ivoirien qu' « *il ne devrait plus être difficile pour [son] grand État (la France) et sa diplomatie exemplaire de faire partir le Président sortant Laurent Gbagbo par tous les moyens* »¹²²⁴. De là, la CEDEAO, agissant au nom de toute l'UA, a choisi de tenir en exemple la démocratie française ; et donc, de privilégier la suprématie du modèle français sur celui ivoirien sous Gbagbo, dont la finalité, selon Blaise Compaoré, « *n'est pas le bien-être de la population, ni le développement du pays, mais plutôt le défi à la République française et au monde entier* ». Cette posture s'approfondit par ailleurs avec la prétention de ces organisations à soumettre, de manière permanente, ce type d'État et de gouvernement à des évaluations portant sur les pratiques de la démocratie et des droits de l'homme qu'il opère au quotidien.

s'embarrasse d'intimer un ordre à son homologue nigérian de « *trouver un État sous-régional qui se chargera d'ester devant la CPI contre le Président (usurpateur) Laurent Gbagbo* ». Cf. annexe : Lettre confidentielle du Président Sarkozy au Président nigérian Godluck Jonathan.

¹²²⁴ Extrait de la Lettre du Président Blaise Compaoré (Burkina Faso) au Président Nicolas Sarkozy (France) le 24 Mars 2011. Dans la même lettre, Compaoré rappelle à son destinataire que : « *comme vous le savez sans doute, la fierté de Monsieur Laurent Gbagbo (...) est de toujours dire devant ses ex pairs, dixit, 'vous voyez, je ne me laisse pas marcher sur les pieds par la France'* ». Voir en Annexe l'intégralité de la Lettre concernée.

2. L'évaluation des pratiques de la démocratie et des droits de l'homme

En dehors des missions électorales que peuvent déployer l'UA et la Francophonie, l'évaluation des pratiques de la démocratie et des droits de l'homme constitue le second paramètre à travers lequel elles réussissent à manipuler le domaine de la souveraineté des États. S'étant véritablement érigés en de réelles politiques publiques sectorielles en Afrique¹²²⁵, les droits de l'homme et la démocratie fondent la légitimité de la propagande multilatérale de l'OIF et l'UA. Ils leur offrent ainsi des outils de relativisation de la capacité politique et de la potentielle posture souverainiste dont pourraient se prévaloir les États africains pris au piège d'une crise politique. L'UA a eu par exemple à utiliser la situation de crise à Madagascar en Mars 2009 pour matérialiser une telle propagande. En effet, dès la survenance du coup d'État, l'UA reconnaît une compétence immédiate à la SADC de mener les opérations utiles pour sortir de la crise, et restaurer l'ordre constitutionnel. Sur ce fondement, cette dernière, à travers sa Troïka de l'Organe de Coopération en matière de paix et sécurité, se réunira en session extraordinaire le 19 mars 2009 à Ezulwini au Swaziland. Face à la radicalisation des positions politiques à Madagascar, elle avait rappelé la « *nécessité de respecter les droits de l'homme* »¹²²⁶ et désavouait du même coup la légitimité du Président putschiste Andry Rajoelina car « *il n'a[vait] pas pris le pouvoir conformément aux valeurs démocratiques de la région* ». La SADC avait alors fini par « *recommander des sanctions contre ce régime de facto* » qui dirigeait de manière usurpatrice la République de Madagascar.

Bien que l'évocation des droits de l'homme et de la démocratie évolue selon qu'il s'agit de l'OIF ou de l'UA, il est à noter qu'on arrive à une même finalité : la subordination symbolique de l'État et de sa souveraineté à la « jauge » multilatérale de ces organisations internationales.

Ainsi, en Francophonie, depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako en 2000, les droits de l'homme et la démocratie sont restés des axes majeurs de son action politique et diplomatique, au point où elle a déclaré l'impossibilité de s'en séparer : « *Francophonie et démocratie sont indissociables : il ne saurait y avoir d'approfondissement du projet francophone sans une progression constante vers la*

¹²²⁵ Patrick WAFEU TOKO, « L'analyse des politiques publiques en Afrique », 2008, consulté sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00397756/document> le 19 décembre 2016 à 15h40.

¹²²⁶ Voir Communiqué final du Sommet Extraordinaire de la Troïka de l'Organe de Coopération de la SADC en matière de Politique, de Défense et de Sécurité du 19 mars 2009 à Ezulwini, au Royaume du Swaziland. Disponible sur <http://reliefweb.int/report/madagascar/communiqu%C3%A9-sommet-extraordinaire-de-la-tro%C3%AFka-de-lorgane-de-coop%C3%A9ration> et consulté le 20 décembre 2016.

démocratie et son incarnation dans les faits ; c'est pourquoi la Francophonie fait de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et des réalisations concrètes »¹²²⁷. La Francophonie s'engage ainsi à sensibiliser « l'ensemble des acteurs de la vie politique et tous les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme »¹²²⁸. Elle se mobilise alors dans ce sens suivant des séquences bisannuelles d'évaluation de « l'état des pratiques de la démocratie, des libertés et des droits de l'homme dans l'espace Francophone ». Par le truchement de cette évaluation, elle entend se rendre compte de la mise en œuvre des recommandations issues du texte de Bamako. D'où l'insistance de son Secrétaire général à évaluer les aspects liés à l'État de droit, à la temporalité et la transparence électorales, aux droits de l'homme et à la culture démocratique. Dans ce sens, même si François David craint que la Déclaration de Bamako et celle de Saint Boniface (2006) demeurent « des vœux pieux »¹²²⁹ pour la Francophonie, il faut reconnaître en réalité que cette organisation exploite les droits de l'homme et la démocratie dans la perspective de prévention et de gestion des crises politiques, et « exerce ainsi un droit de regard sur ses membres »¹²³⁰, en bénéficiant de l'appui simultané de toutes les autres organisations (onusienne et africaine) dont les actions peuvent se doubler du volet militaire.

Quant à l'Union Africaine, il faudrait reconnaître ici que son combat pour l'application de la démocratie et le respect des droits de l'homme a dû se transformer au fil des temps. Bien que sa devancière l'OUA défendait déjà sa *Charte des droits de l'homme et des peuples*, l'idée que « les droits civils et politiques sont indissociables des droits économiques, sociaux et culturels, tant dans leur conception que dans leur universalité, et que la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels garantit la

¹²²⁷ Extrait de la disposition 3.1 de la Déclaration de Bamako, Adoptée le 3 novembre 2000 par les Ministres et chefs de délégation des et gouvernements des pays ayant le français en partage lors du « *Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ».
 Disponible sur http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration_Bamako_2000_modif_02122011.pdf.

¹²²⁸ Déclaration de Bamako, op. cit., disposition 4.D.19.

¹²²⁹ François DAVID, « Pour une étude critique des facteurs de l'attractivité Francophone », dans François David (dir.), « les facteurs d'attractivité de la Francophonie », les Actes des XV^e Entretiens de la Francophonie, Revue Internationale des Mondes Francophones, numéro 8, 2015, pp. 21-29, p. 23. L'auteur fonde sa crainte sur le fait que, « près de vingt ans après le tournant politique de la Francophonie, on peut se demander si la défense des droits de l'homme en même temps que celle de la langue française n'excède pas les moyens en présence ». De là, il constate que « la Francophonie n'a jamais pris en charge une crise politique à 100%,[...] et n'a jamais résolu aucune crise affectant un de ses membres, sinon avec le concours massif des diplomaties onusienne, interafricaine et ... française ».

¹²³⁰ Joseph MAÏLA, « La notion de crise en Francophonie : entre dispositif normatif et traitement politique », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *Crises, facteurs de crise et Francophonie* », op. cit., pp. 123-130, p.126.

jouissance des droits civils et politiques »¹²³¹, l'UA a multiplié des instruments juridiques, des mécanismes et des institutions vouées à la surveillance et à l'évaluation des pratiques démocratiques et des droits de l'homme au sein de ses pays membres¹²³². Spécifiquement, on peut relever avec pertinence l'adoption et la mise en œuvre de la CADEG (depuis le 15 février 2012), à l'aide de laquelle l'UA a réussi à harmoniser un répertoire commun de bonnes pratiques en ces matières. Ainsi, pouvons-nous croire que la CADEG constitue fondamentalement un moyen d'encadrer les processus électoraux ; souvent source de crises politiques comme au Gabon en 2016, en Côte d'Ivoire en 2010, en RDC en 2016), de limiter l'instabilité institutionnelle (comme au Burundi depuis 2012), de réagir aux violences politiques (comme au Soudan, en RCA, au Mali ou au Gabon) et de sanctionner les violations graves des droits de l'homme. Le témoignage du Directeur du Département Paix et Sécurité de la Commission de l'UA, le Dr Salvator Nkeshimana est éloquent : « la CADEG est venue approfondir le processus de pacification de la vie politique interne des États qui s'y engagent, et fait honneur à la démocratie africaine, dans un contexte où la pratique électorale est lourde de risques d'instabilité sociale »¹²³³.

Le regret que nous pouvons tout de même exprimer ici réside dans la violation manifeste des recommandations de cette CADEG tant par les autorités en place que par les oppositions politiques dans certains pays. Les cas du Burundi (2015-6)¹²³⁴ et du Gabon (2016) permettent de douter de la capacité de l'UA à faire respecter ses directives dans ce sens. D'ailleurs, en prévision de tels dérapages, l'UA a mis en place un dispositif juridictionnel de contrôle et de défense des droits de l'homme, dispositif qui entend lier les États signataires en les contraignant à intégrer les mesures dans leurs législations internes. En plus, l'UA a élaboré et systématisé le MAEP¹²³⁵ qui, dédié plus largement à

¹²³¹ Extrait du préambule de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, adopté à Nairobi en juin 1981 par la dix-huitième Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'OUA.

¹²³² On peut notamment citer : la Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples (CmADHP), la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), la Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance (CADEG), etc.

¹²³³ Extrait d'une réponse au questionnaire adressée à Salvator Nkeshimana, Assistant au Directeur du Département Paix et Sécurité de la Commission de l'Union africaine, le 1^{er} août 2016 à Addis-Abeba, en Éthiopie.

¹²³⁴ Avec le choix de Pierre Nkurunziza de se représenter à l'élection présidentielle de 2015, en violation de la constitution et des accords de paix d'Arusha (Tanzanie) du 28 août 2000 qui visaient à mettre un terme à la longue guerre civile burundaise de 1993 à 2006.

¹²³⁵ Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs. Initié par le NEPAD depuis 2002, le MAEP est un instrument d'auto-évaluation participative élaboré par les Africains et pour l'Afrique, afin de faciliter l'intégration de l'ensemble des États volontaires et l'adoption d'une démarche améliorative en matière de gouvernance politique. Pour plus de détails, voir <http://www.nepad.org/fr> et <http://aprm-au.org/>.

l'évaluation de la gouvernance politico-économique de ses États, fait aussi des droits de l'homme et de la démocratie un aspect fondamental de prévention des crises politiques¹²³⁶.

En tout état de cause, tant dans la Francophonie que dans l'UA, on peut dégager une logique d'infléchissement des postures souverainistes des États sous l'effet des ingérences multilatérales. Dans l'un et l'autre cas, la dimension « évaluative » est une opération verticale, plaçant l'OIF ou l'UA en haut de l'échelle alors que les États se retrouvent en bas, comme dans une échelle de supérieur à inférieur. On n'est pas très loin de la dialectique du maître et de l'élève où le premier dispose d'un pouvoir de sanction sur le second, sans possibilité pour ce dernier de remettre en cause la légitimité de son maître. C'est dans ce registre qu'on peut analyser les « injonctions »¹²³⁷ et les suspensions que prononcent ces organisations internationales contre leurs États membres.

Manifestement, la souveraineté ne semble constituer un véritable gage de protection pour ces États dans leurs rapports avec ces cercles multilatéraux. On pourrait alors s'inquiéter du contenu du consentement qu'évoque Lauren Gimenez, lorsqu'elle croit savoir pour le cas de la Francophonie que « *la souveraineté est l'essence de son existence ; et que les initiatives qu'elle prend sont en harmonie avec le consentement et la volonté de ses États membres* »¹²³⁸. En effet, « *l'humiliation* » à laquelle ont été soumises les autorités souveraines de Côte d'Ivoire depuis 2003 jusqu'en 2011¹²³⁹ ou celles de la RDC en 2012¹²⁴⁰ préalablement au Sommet de la Francophonie à Kinshasa montre que la

¹²³⁶ Caroline DUFY et Céline THIRIOT, « Les apories de la transitologie : quelques pistes de recherche à la lumière d'exemples africains et post-soviétiques », *Revue Internationale de politique comparée*, 2013/3, Vol. 20, p. 19-40, p. 28.

¹²³⁷ A titre d'exemple, Smaïl Chergui, le Commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union Africaine, se prononçant sur la situation postélectorale gabonaise en septembre 2016, soutient que le « *Gabon doit procéder à un recomptage de voix comme le soutient la communauté internationale, afin que les voix souveraines du peuple gabonais soient respectées car le recomptage est une voie saine dans une telle situation* » alors même que le code électoral gabonais ne prévoit pas un tel recomptage dans des conditions autres que judiciaires. Voir sur le site <http://gabonreview.com/blog/recomptage-voix-orientation-saine-selon-lua/>. Consulté le 26 décembre 2016 à 9h 10.

¹²³⁸ Lauren GIMENEZ, *op. cit.*

¹²³⁹ Voir à ce sujet Jean-Jacques KONADJE, *L'ONU et le conflit ivoirien. Les enjeux géopolitiques de l'intervention 2002-2010*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 76. L'auteur soutient que la logique de la France était de rendre « *infréquentable le Président Gbagbo par la communauté internationale en le discréditant sur le terrain de la violation des droits de l'homme et des règles démocratiques* ». On peut aussi mentionner Pierre WEISS, « L'opération Licorne en Côte d'Ivoire : banc d'essai de nouvelle politique française de sécurité en Afrique », *Annuaire Français des Relations Internationales (AFRI)*, Vol. V, Bruxelles, Emile Bruylant, 2004, p. 314 ; Charles ONANA, *Côte d'Ivoire, le coup d'État*, Paris, Éditions Dubois, 2011.

¹²⁴⁰ Le Président Joseph Kabila a fait l'objet d'une propagande forte, initiée par le leader de l'opposition Etienne Tshisékédi, sur le fondement de la violation des droits de l'homme et de la démocratie. Cette propagande a gravement discrédité l'image du Congo au point de susciter des velléités de boycott du

souveraineté des « petits États » d’Afrique dépend largement de l’idée que s’en font les acteurs multilatéraux et leurs États leaders, en l’occurrence ici la Francophonie (avec la prééminence de la France) et l’UA (avec la domination de l’Afrique du Sud et du Nigeria) dans le prolongement des Nations Unies.

Paragraphe II : Les ingérences actives de l’OIF et de l’UA et leur effet sur la souveraineté de l’État-cible

Les ingérences actives, contrairement à celles passives, se révèlent beaucoup plus agressives de la souveraineté étatique. Étant mobilisées pendant et après une crise politique, leur expression est de plus en plus ostentatoire au point de susciter des questionnements sur la liberté politique des États en direction desquels elles sont orientées. Elles se différencient fondamentalement de celles passives quant à leur intentionnalité et les moyens mobilisés pour la réaliser. Autrement dit, pendant qu’avec les ingérences passives les organisations internationales offrent un visage « sympathique » et accompagnateur, elles trainent avec les ingérences actives l’idée de coercition et d’imposition d’une démarche précise aux États-cibles. Les moyens utilisés dans le cadre des ingérences actives illustrent bien d’ailleurs la volonté de ces organisations internationales d’opérationnaliser dans les États où elles interviennent une logique de domination, souvent largement influencée par les membres-leaders de ces organisations. Mais en vérité, pour les cas qui nous intéressent, cette posture dominatrice varie selon qu’il s’agit de l’OIF ou de l’UA. Dans le premier cas, elle est exploitée sous le registre de l’« hégémonie »¹²⁴¹ et dans le second cas, elle emprunte le chemin de la puissance. En toute hypothèse, les ingérences dites « actives » accroissent le système de subordination des États aux organisations internationales, au point de soumettre les autorités nationales à des règles de jeu qui échappent à leur contrôle strict.

Sommet de la Francophonie en 2012 à Kinshasa. Raison pour laquelle, le chef de l’État français François Hollande ne se privera pas de dire à la veille du Sommet que « *la RDC est dans une situation insoutenable en matière de démocratie et de droits de l’homme* ». Pour exprimer froidement son rejet, François Hollande refusera d’applaudir, comme il est de tradition diplomatique, le discours d’ouverture du Sommet prononcé par son homologue congolais Joseph Kabila. Voir <http://afrique.kongotimes.info/rdc/politique/5113-face-kabila-affaiblir-humilie-hollande-fait-passer-clairement-message.html>.

¹²⁴¹ Précisons que le sens que nous donnons au concept d’ « hégémonie » ici est essentiellement néo-gramscienne. Elle suppose que l’hégémonie est par delà la puissance économique et militaire, « *l’existence d’un modèle de gouvernance globale appuyé par des normes qui soutiennent une idée d’universalité et une image d’un ordre mondial [cohérent]* ». Voir Fabrice ARGOUNES, « Hégémonie(s) émergente(s) ? Hégémonie et théories ‘ post-occidentales ’ au miroir gramscien », *Revue Québécoise de Droit International*, Hors Série, 2014, pp. 99-116, p.99.

Intéressons-nous respectivement au cas de la Francophonie (A) et à celui de l'Union Africaine (B).

A. Les ingérences actives de l'OIF et leur logique de « fragilisation » de la souveraineté des États

L'OIF intervient de différentes manières dans le processus de gestion des crises politiques. Pour cela, elle mène des actions directes qui, fondamentalement, interrogent la pertinence du sacro-saint principe de la souveraineté étatique. En dépit de leur diversité et de leur multiplicité, toutes les actions menées par l'OIF ici sont constitutives d'ingérences ; et, à cet égard, entament sérieusement la liberté politique et institutionnelle des États en crise. En fait, dans ce domaine de la paix et de la sécurité, il convient de dire que l'OIF n'est pas une organisation internationale comme les autres¹²⁴². Sa profondeur stratégique demeure légère pour l'accréditer comme véritable acteur (autonome) de gestion de crises politiques, notamment lorsqu'elles exigent un recours à des forces armées¹²⁴³. Néanmoins, elle a une démarche culturo-sécuritaire qui travaille son positionnement politique et son choix en matière d'approche opérationnelle de la gestion des crises¹²⁴⁴. Ce positionnement et ce choix opérationnel sont la manifestation de la dimension hégémonique qui caractérise l'OIF, et qui porte gravement atteinte à la rigueur du principe de souveraineté. On pourrait alors analyser les ingérences actives de l'OIF à travers ses actions de stabilisation pendant la crise politique (1) et ses missions de consolidation post-crise (2).

1. La fragilisation de la souveraineté par les actions de stabilisation de l'OIF pendant la crise

L'OIF déploie une multitude d'actions pendant une crise politique ; actions qui portent finalement atteinte à la souveraineté de l'État-cible. Ces actions se situent en fait

¹²⁴² Voir notamment Joseph-Vincent NTUDA EBODE, « *Francophonie et piraterie maritime dans le golf de guinée* », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN, *op. cit.*, pp. 131-145, p. 133 ; Françoise MASSART-PIERARD, « La Francophonie internationale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999/30 (N° 1655), pp. 1-47.

¹²⁴³ Se rapporter à l'analyse de Frédéric RAMEL, « Penser la profondeur stratégique francophone », dans Niagalé BAGAYOKO et Frédéric RAMEL, *Francophonie et profondeur stratégique*, *op. cit.*, pp. 9-16. Pour cet auteur, la notion de « profondeur » appliquée à la Francophonie doit s'entendre d'« un ensemble de ressources –territoriales, matérielles et humaines- sur la base desquelles un acteur stratégique peut s'appuyer en vue de mettre à distance une menace ».

¹²⁴⁴ Joseph-Vincent NTUDA EBODE, *op. cit.*, p. 133. Il soutient que la Francophonie est une « institution culturelle de sécurité ».

dans le prolongement d'autres actions menées en amont¹²⁴⁵, alors que la perspective d'une crise profonde n'était pas envisageable. Ici, on est spécifiquement dans une situation d'échec des mécanismes ordinaires de régulation sociale et institutionnelle. Le contexte est alors celui de l'urgence ; et donc par ricochet, les actions sont aussi menées dans l'urgence. L'objectif est de réussir à stabiliser la situation politique afin que la crise ne s'approfondisse guère ou se mue en véritable conflit ouvert. Si en général les actions menées intègrent le cadre global de l'intermédiation (médiation, bons offices, pourparlers divers, ...), il faut davantage insister sur quelques points essentiels dont les effets sont très dommageables pour la souveraineté.

D'une part, on a le déploiement par l'OIF de missions de haut niveau, généralement constituées de personnalités dont l'influence internationale est établie¹²⁴⁶. Le recours à de telles personnalités a pour finalité d'opérer une « *violence symbolique* » au sens *bourdieusien* du terme ; c'est-à-dire une sorte de pression exercée par un agent sur un autre, dans un rapport social (ou institutionnel) inégalitaire mais consensuel¹²⁴⁷. Cette pression morale vise à inviter malicieusement les acteurs politiques d'un État en crise à prendre exemple sur les personnalités dépêchées dans le cadre de la mission déployée sur le terrain. On peut dans ce sens prendre en exemple les cas de Michel Kafando¹²⁴⁸, ancien Président de transition au Burkina Faso, qui a été dépêché au Niger ou celui de Boukar Maï Manga, ancien Ministre nigérien, devenu Envoyé spécial de l'OIF au Burkina Faso et en RCA. A notre sens, une telle démarche est constitutive d'une altération de la souveraineté dans sa perspective « *solipsiste* »¹²⁴⁹, où elle est pensée comme un instrument de « *défense et de protection* » de l'État vis-à-vis des autres acteurs. En vérité, les missions d'intermédiation de l'OIF s'apparentent à de réelles formes d'ingérence qui visent à obtenir un compromis entre les parties en conflit sur le

¹²⁴⁵ Se reporter à la section précédente pour plus de détails sur ces actions en amont.

¹²⁴⁶ On peut prendre l'exemple des personnalités suivantes : Pascal Couchepin (ancien Président de la Confédération helvétique et Envoyé spécial pour la Région des Grands Lacs), Louis Michel (ancien Commissaire européen, ministre belge et Envoyé spécial en République centrafricaine (RCA)), Ahmedou Ould Abdallah (ancien ministre de la République islamique de Mauritanie et chef de mission au Gabon), Salia Sokona (ancien ministre du Mali et chef de mission en Guinée), Philippe Savadogo (ancien ministre burkinabé et chef de mission au Togo) et Pierre-André Wiltzer (ancien ministre français et chef de mission en Haïti).

¹²⁴⁷ Lahouari ADDI, « violence symbolique et statut du politique chez Pierre Bourdieu », *Revue Française de Science Politique*, Volume 51, numéro 6, 2001, pp. 949-963, p. 950.

¹²⁴⁸ L'OIF veut certainement utiliser l'exemple de Michel Kafando aux yeux des acteurs politiques nigériens, lui qui a assumé le poste de Président de transition entre 2014 et 2015 au Burkina Faso après la fuite du pouvoir de Blaise Compaoré. Il va organiser les élections auxquelles il n'est pas candidat et va céder le pouvoir constitutionnellement au vainqueur de la présidentielle.

¹²⁴⁹ Raphaël DRAÏ, *Grands problèmes politiques contemporains. Les nouvelles échelles de la responsabilité politique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, P.269.

détenteur de la légitimité politique. Ce faisant, elles déterminent les acteurs engagés à « *changer leurs perceptions ou leurs comportements, [tout en évitant] d'invoquer les règles de droit (pour gérer la crise)* »¹²⁵⁰. Dans ce sens, l'OIF contribue des fois à altérer la position des institutions nationales, seules dépositaires de la souveraineté. Ainsi, dans l'hypothèse du Gabon en 2016 au lendemain de l'élection présidentielle controversée du mois d'août, la Secrétaire générale de l'OIF, Michaëlle Jean prendra clairement le contre-pied de la Commission Electorale Nationale (Cénap) gabonaise qui avait déclaré des résultats donnant le Président Ali Bongo vainqueur. Pour Michaëlle Jean, la situation « *inacceptable* » que vit le Gabon doit amener les dirigeants à « *préserver l'intégrité du vote populaire [...] et rétablir la confiance dans le processus électoral* »¹²⁵¹. A ce niveau, il faut remarquer que l'OIF se met généralement aux côtés des Nations Unies pour contrarier les institutions nationales, souvent jugées acquises à un camp politique dans l'État en crise¹²⁵². Elle finit alors par adopter une position qui s'aligne sur la position onusienne ; certes sous le masque de la « *complémentarité, de la collaboration et de l'échange d'expertise* »¹²⁵³, ou celle de certains de ses États leaders tels que la France¹²⁵⁴. Le résultat est qu'on arrive à légitimer l'ingérence des institutions internationales au détriment du droit interne et des institutions nationales, notamment celles en charge d'encadrer l'expression citoyenne de la souveraineté (les commissions électorales nationales, les Ministères de l'intérieur et les institutions judiciaires et juridictionnelles).

D'autre part, l'intervention de l'OIF se fait à travers des sanctions qu'elle prononce contre un État donné. *Grosso modo*, ces sanctions vont des simples observations

¹²⁵⁰ Jacob BERCOVITCH, "Mediation in international conflicts : An overview of Theory, A review of Practise", cité par Charles-Philippe DAVID, *La guerre et la paix*, Paris, Presses de Sciences Pô, 2006, p. 369.

¹²⁵¹ Extrait de la déclaration SG/JT/16 de Michaëlle Jean, Secrétaire générale de l'OIF, le 1^{er} septembre 2016 à Paris. Disponible sur www.francophonie.org.

¹²⁵² Dans le cas de la Côte d'Ivoire en 2010 – 2011 par exemple, les observateurs ont jugé que le Conseil constitutionnel, dirigé par Paul Yao N'Dré, était très proche du Président Laurent Gbagbo, et recevait directement ses ordres de ce dernier. Elle ne jouissait alors d'aucune indépendance qu'on peut reconnaître à une institution judiciaire. De même, au Gabon en 2016, on a vite trouvé dans le lien de famille entre le Président Ali Bongo et la Présidente de la Cour constitutionnelle, Madame Marie-Madeleine Mborantsuo, un élément déterminant fondamentalement l'inclinaison pro-Bongo de cette Cour, qui est souveraine en matière électorale au Gabon.

¹²⁵³ Extrait de l'entretien avec Lauren GIMENEZ, Responsable Prévention des crises et médiation, DAPG-OIF, op. cit.

¹²⁵⁴ Tel a notamment été le cas en Côte d'Ivoire en 2011, où la position de la Francophonie a été réellement une pâle copie de la position française sur la crise. Dans ce sens, Jean-Marc Simon, ancien Ambassadeur de France en Côte d'Ivoire affirmera dans un entretien avec le journaliste d'investigation Antoine Glaser le 21 mars 2013 que « *les relations directes entre Ouattara et Sarkozy ont été déterminantes pour faire intervenir l'armée française contre le bunker du Président Laurent Gbagbo, [sans que personne ne puisse valablement poser des questions sur un tel dérapage]* ». Voir Antoine GLASER, *Africa France. Quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu*, Paris, Fayard, 2014, p. 43.

critiques à la suspension réelle de l'État des instances de la Francophonie¹²⁵⁵. Indépendamment des raisons justificatives de telles sanctions, il nous convient de constater ici la fin de la « sainteté » du souverain étatique telle que pensée historiquement par Jean Bodin ; avec qui la souveraineté « renvoie à l'idée d'indépendance et d'autosuffisance, [et est] absolue, solitaire et parfaite »¹²⁵⁶. En clair, la Francophonie, via les sanctions contre un État, semble justifier l'hypothèse de la fin des certitudes politiques qui rendaient l'État « intouchable ». Au nom des droits de l'homme, de la sécurité humaine et de la démocratie, l'OIF se voit octroyer le pouvoir et la capacité de 'marginaliser' un État et de le rappeler à l'ordre, parfois même de façon condescendante. Les exemples du Togo en 2005, du Burundi en 2016 et de la Mauritanie en 2008 notamment, et que nous reprenons dans le tableau suivant, témoignent d'un tel esprit de condescendance que mobilise l'OIF envers ses États membres, spécifiquement ceux faibles d'Afrique.

En tout état de cause, la teneur de ces sanctions est révélatrice d'une reproduction par l'OIF de la logique hégémonique que peuvent exprimer en son sein ses États-leaders ; notamment la France. Cette hégémonie très visible semble réduire la Francophonie à la seule dimension d' « instrument » tentaculaire de la domination française sur de nombreux États africains¹²⁵⁷.

Tableau 4 : Récapitulatif des pays sanctionnés ces dernières années par la Francophonie

Pays sanctionné	Nature de la sanction	Motivation de la sanction
Madagascar (2009)	Suspension des instances de la Francophonie	Coup d'État
Mali (2012)	Suspension des instances de la Francophonie	Coup d'État

¹²⁵⁵ Voir en tableau ci-dessous un récapitulatif des sanctions prononcées ces dernières années par la Francophonie contre certains États d'Afrique.

¹²⁵⁶ Gérard MAIRET, *Le principe de souveraineté. Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard, 1997, pp. 31-32.

¹²⁵⁷ Madeleine DJENGUE EPANDA NKANDA, *La problématique de l'existence de la Francophonie sans la France : Essai de réflexion à partir de la théorie de la stabilité hégémonique*, Mémoire de Master en Science Politique, IRIC, Université de Yaoundé II, 2014.

Burundi (2016)	Suspension de la coopération avec le pays	Dégradation de la situation sécuritaire et non-respect des droits de l'homme
RCA (2013)	Suspension temporaire	Coup d'État
Guinée-Bissau (2012)	Suspension des instances de la Francophonie	Coup d'État
Côte d'Ivoire (2011)	Mise sous observation (APF)	Crise postélectorale
Niger (2012)	Mise sous observation (APF)	Situation politique au nord du pays et crise humanitaire
Togo (2005)	Suspension des instances de la Francophonie	Coup d'État
Mauritanie (2005, 2008)	Suspension des instances de la Francophonie	Coup d'État

2. La « fragilisation » de la souveraineté par les missions de stabilisation post-crise de la Francophonie

Au-delà de la situation d'urgence pendant laquelle l'OIF demeure active dans la recherche de solutions politiques, elle se maintient dans le jeu politique bien après la sortie de crise. D'une manière générale, les crises politiques connaissent souvent des instants d'essoufflement ; soit à travers une tenue d'élections libres et consensuelles¹²⁵⁸, soit à travers un retour à l'ordre constitutionnel normal, soit alors en raison de la constitution d'une autorité de transition spécifique¹²⁵⁹. Quelque soit l'hypothèse retenue, les différentes actions de stabilisation post-crise de la Francophonie s'inscrivent dans deux registres différents : celui du renforcement de la paix (*peace enforcement*) ou celui de la construction de la paix (*peace building*). L'engagement de l'OIF à travers ces deux mécanismes de stabilisation post-crise véhicule une intentionnalité de remise en cause des souverainetés étatiques dans un domaine de la sécurité dont l'exclusivité appartient objectivement à l'État et à ses autorités dirigeantes. Dans une approche critique, on peut

¹²⁵⁸ Cas de Madagascar entre 2009 et 2014, RCA de 2013 à 2016, Burkina Faso en 2015 notamment.

¹²⁵⁹ Cas de Madagascar avec la Haute Autorité de Transition (HAT) en 2009 ou de l'équipe de transition en RCA en 2013, dite Conseil National de Transition (CNT).

voir dans la construction de la paix (*peace building*) par la Francophonie l'idée d'une mise à l'écart du système sécuritaire national au profit d'un système de sécurité conventionné par des organismes multilatéraux et supervisés par eux dans sa mise en œuvre¹²⁶⁰. Paradoxalement, le recours à la *peace building* est révélateur d'un discours disqualifiant, qui semble supposer que l'État concerné échappait déjà à la paix avant la crise, et que c'est sous l'effet de la survenance de la crise qu'est né le besoin de paix. Et pourtant, de notre point de vue, on soutient avec Mouandjo l'idée selon laquelle « *si la paix n'est pas l'absence de guerre, elle ne saurait pas non plus être nécessairement la conséquence d'une guerre* »¹²⁶¹. Autrement dit, la paix ne résulte pas forcément d'une situation de belligérance antérieure, puisque la guerre est simplement une rupture dans la vie normale d'une structure sociale. Alors, le registre communicationnel et méthodologique de l'OIF ici est, à notre sens, un registre d'humiliation et de fragilisation de l'État en crise, pouvant aller jusqu'à « *l'érosion de [s]a crédibilité interne* »¹²⁶², en raison de la discréditation officielle des positions des autorités. Donc, une remise en cause de la capacité d'action tant des acteurs que des institutions étatiques.

Quant à la *peace enforcement* telle qu'envisagée par la Francophonie, elle est fondamentalement la résultante d'une élection transparente. Autrement dit, l'OIF a toujours fait un effort d'aboutir à l'organisation d'élections qu'elle situe comme le froment (!) de la stabilisation sociopolitique. C'est dire que l'OIF, en tant qu'organisation internationale pro-onusienne, est porteuse d'un argumentaire de 'paix démocratique' et du rôle pacificateur des élections¹²⁶³ ; argumentaire inspiré par les théoriciens libéraux (institutionnalistes)¹²⁶⁴, mais, cette fois, prise dans une dimension

¹²⁶⁰ Il s'agit en réalité d'une appropriation Francophone de l'Agenda pour la paix de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros Ghali de 1992. Cet agenda est le véritable point de départ d'une définition claire du rôle des organisations internationales autres que l'ONU en matière de paix et sécurité internationales. Pour plus de détails sur ce point, voir notamment Christian SCHRICKE, « L'Agenda pour la Paix du Secrétaire général B. Boutros-Ghali - Analyses et premières réactions », *Annuaire français de droit international (AFDI)*, volume 38, 1992, pp. 11-31.

¹²⁶¹ Stéphane MONNEY MOUANDJO, *op. cit.*, p. 179.

¹²⁶² Alice SINDZINGRE, « États et institutions d'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique », dans Yann LEBEAU et al., *États et acteurs émergents en Afrique*, pp. 271-293, p. 279.

¹²⁶³ Sur le rôle pacificateur des élections en Afrique, lire notamment Staffan I. LINDBERG, « The surprising significance of African elections », *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 1, January 2006, pp. 139-151.

¹²⁶⁴ Voir à ce sujet l'analyse de Frantz GHELLER, « Le contexte sociopolitique du Projet de paix perpétuelle d'Emmanuel Kant », *Études internationales*, vol. 41, n° 3, 2010, p. 341-359.

interne¹²⁶⁵. En cela, l'élection démocratique et transparente est un élément déterminant du dispositif sécuritaire de l'OIF.

En dépit de l'aspect coopératif que l'OIF valorise à travers ses actions de stabilisation post-crise, elle maintient les États-cibles dans une sorte de subordination et de chantage en raison de sa capacité à mobiliser à son compte une expertise diversifiée (judiciaire, juridique, militaire, ...) au profit d'une solution durable à la crise. C'est en effet l'impression qui se dégage du satisfécit exprimé par Libère Bararunyeretse¹²⁶⁶, après une mission électorale de l'OIF à laquelle il a participé en RCA en 2016. Pour ce dernier, il y avait « *des doutes sur l'avenir de l'État et des institutions en Centrafrique si l'OIF n'avait pas pris la pleine mesure de la chose pour faire l'essentiel en matière d'élection afin de sortir ce pays de l'incertitude* »¹²⁶⁷. C'est dire combien le facteur électoral occupe une importance décisive dans la (re)construction de la paix par la Francophonie.

En même temps, l'OIF prolonge son activité à la formation de nouveaux personnels en charge de la reprise en main des systèmes institutionnels désorganisés par la situation de crise¹²⁶⁸. Elle a opéré cette activité en Côte d'Ivoire post-2011, en RCA en 2013 ou à Madagascar en 2009 avec la formation dans ces États des personnels de justice, des droits de l'homme et du processus électoral.

Au final, les ingérences multilatérales Francophones s'inscrivent dans la perspective de vulgarisation de la nouvelle éthique politique dont est porteuse l'OIF depuis son nouvel âge à Bamako en 2000, où elle s'est résolument engagée à « *offrir des démarches concrètes pour la paix* »¹²⁶⁹. Toutefois, loin de n'être que de simples

¹²⁶⁵ Ainsi, si on prend le cas de Madagascar avec les élections de janvier 2014 qui consacrent Hery Rajaonarimampianina, on peut se résoudre à considérer que ces élections ont été le point final d'une longue crise politique amorcée avec le putsch perpétré par Andry Rajoelina en mars 2009, et le point de départ d'une nouvelle vie apaisée et pleine de confiance dans les institutions républicaines et la légitimité du nouveau Président. De même, on peut prendre les cas de la RCA (2016) et du Burkina Faso (2015) où, les élections ont contribué à apaiser le climat de tension et à faire revivre ces États avec la consécration de Faustin Archange Touadéra pour la RCA et Roch Marc Kaboré pour le Burkina Faso.

¹²⁶⁶ Expert et Consultant de l'OIF sur les questions électorales, il est membre de la Mission d'information de l'OIF dépêchée par la secrétaire générale de l'OIF en février 2016 en RCA pour le suivi du processus électoral. Nous lui exprimons ici notre gratitude pour sa disponibilité.

¹²⁶⁷ Libère BARARUNYERETSE, extrait d'un entretien qu'il nous a accordé le 19 décembre 2016 à Lyon, en marge du Colloque sur les « *opérations civilo-militaires en Afrique francophone* » du 19 décembre 2016 à l'Université Jean Moulin Lyon 3.

¹²⁶⁸ Il s'agit des domaines tels que la justice transitionnelle, les politiques publiques, les droits de l'homme, l'équilibre fondé sur le genre, la réforme de l'État, etc. Voir les détails sur le site internet du Réseau d'Expertise et de Formation Francophone sur les Opérations de Paix (REFFOP), <http://reffop.francophonie.org/>.

¹²⁶⁹ Michel GUILLOU, « La troisième francophonie : un acteur de la mondialisation », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (sous la direction de), *op. cit.*, pp. 39-62, p. 45.

mécanismes de pacification des situations de crise, ces ingérences sont de véritables modalités de « *civilisation* » politique des États africains Francophones ou pro-Francophones¹²⁷⁰. Elles peuvent alors pertinemment s'apprécier comme de réels circuits de négation inavouée de la capacité politique des acteurs et des institutions républicaines de ces États.

B. La fragilité de la souveraineté sous l'effet des ingérences actives de l'Union Africaine

Autant que pour la Francophonie, l'Union Africaine s'investit dans la gestion des crises politiques internes avec des moyens qu'elle a su légitimer dans ses textes constitutifs¹²⁷¹. Paradoxalement, l'Acte constitutif de l'Union Africaine s'illustre par une contradiction stratégique sur son attitude vis-à-vis de la souveraineté étatique. En effet, en même temps qu'elle réaffirme son attachement à la liberté politique de ses États membres, à leur souveraineté, au respect de leurs frontières et à la non-ingérence, elle innove en s'auto-attribuant un pouvoir/droit d'intervention directe ou indirecte dans un État sur des questions précises¹²⁷². Par une telle pirouette assez originale dans la gouvernance du multilatéralisme régional africain¹²⁷³, il se dégage une nette affirmation et légitimation de l'ingérence au nom de la préservation de la sécurité humaine et de la stabilité institutionnelle. Il s'agit-là d'une prise de position claire en faveur des ingérences actives¹²⁷⁴, qui, à la lecture du dispositif textuel et institutionnel de l'UA, ainsi

¹²⁷⁰ Il s'agit des États qui, sans être linguistiquement francophones, ont adhéré à la Francophonie ou ont établi une réelle coopération politique avec la Francophonie au point de soutenir les actions politiques et diplomatiques de cette organisation. C'est le cas de la Guinée-Bissau lusophone, de la Guinée Équatoriale hispanophone, du Ghana anglophone.

¹²⁷¹ On cite spécifiquement l'Acte constitutif de l'UA, le Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine (2003), le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (2002).

¹²⁷² Cette contradiction est contenue dans l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA.

¹²⁷³ Rappelons que l'interdiction de l'emploi de la force est un principe coutumier des relations internationales et du droit international. La Cour internationale de justice l'a souligné notamment dans l'arrêt du 27 juin 1986, relatif aux Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique). De plus, en relation avec le *jus cogens*, l'art. 53 de la Convention de Vienne sur le droit de traités est plus clair sur la question : « *Est nul, tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins de la présente Convention, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère* ».

¹²⁷⁴ A notre connaissance, l'Union Africaine est la seule organisation régionale à affirmer, de manière aussi claire, sa compétence et son auto-saisine sur des questions d'ordre interne relevant du domaine de la paix et sécurité interne de ses États membres. Voir Andréa CALIGIURI, « Le droit d'intervention de l'Union

que ses mobilisations successives sur le terrain, traduit une tentative d'opérationnalisation d'une logique de puissance qui guide son action en matière de gestion des crises politiques internes. Inéluctablement, cette logique de puissance n'est pas toujours sensible à l'idée de respect de la souveraineté. L'UA l'opérationnalise à travers la légitimation de ses méthodes coercitives (1) et par la mise en route de ce qu'il convient d'appeler les « ingérences subversives » (2).

1. L'Union Africaine et la légitimation des méthodes coercitives dans la gestion des crises politiques internes

L'UA a franchi un cap inédit dans l'aménagement du devoir d'ingérence dans les affaires internes de ses États membres. Il s'est agi alors théoriquement d'une rupture dans la posture stratégique des organismes de coopération et d'intégration régionale en matière d'interventionnisme politique et militaire¹²⁷⁵. De là, la légitimation de l'ingérence africaine est synonyme, sinon de négation pure et simple du principe de souveraineté en un temps précis, du moins une perspective de sa redéfinition minimale. Elle s'est opérée suivant deux mécanismes complémentaires : d'une part, la '*juridicisation*' de l'ingérence et d'autre part l'institution d'une possibilité d'appel volontaire de l'UA par l'État concerné par une situation de crise.

Parlant spécifiquement de la « *juridicisation* » de l'ingérence de l'UA, elle est consacrée par l'Acte constitutif et ses textes additionnels. Ainsi, l'article 4h de l'Acte constitutif établit-il « *le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* ». Il s'agit d'une auto-compétence sur des questions internes, en marge de la souveraineté, et sur le fondement du génocide, crimes de guerre, et crimes contre l'humanité. Au-delà de cette consécration textuelle, ce qu'il faut retenir c'est la portée générale et impersonnelle de cette disposition. L'adoption de cette disposition traduit alors une rupture dans l'interprétation théorique et pratique de la souveraineté africaine par l'UA. On semble logiquement être passé d'une doctrine de

africaine et l'interdiction de l'usage de la force en droit international », *Paper*, juin 2004, article consulté sur <https://www.academia.edu/1741488/> le 30 décembre 2016 à 11 h25.

¹²⁷⁵Ousmanou NWATCHOCK A BIREMA, « Le principe de souveraineté à l'ère de l'Union Africaine », dans Guy MVELLE et Laurent ZANG (dir.), *L'Union Africaine, quinze ans après*, tome II, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 75-92.

« *non-intervention* » à celle de « *non-indifférence* »¹²⁷⁶ dans l’articulation pratique du multilatéralisme régional africain. En effet, contrairement aux actes juridiques d’intervention multilatérale qui résultent d’une décision spéciale d’un organisme international (le Conseil de sécurité en l’occurrence)¹²⁷⁷, l’UA a pris une disposition qui fait force de « loi internationale » pour ses États. Cette « loi » entend alors assurer le fonctionnement normal et régulier du nouveau multilatéralisme régional africain, en octroyant à l’UA « *une compétence statutaire juridiquement nécessaire au sens du droit des organisations internationales* »¹²⁷⁸ ; compétence à défaut de laquelle l’UA ne disposerait d’aucun titre pour intervenir¹²⁷⁹. Pareille disposition devient en conséquence opposable à tous les États et intègre la normativité juridique africaine. C’en est d’ailleurs une spécificité africaine par rapport à d’autres organisations régionales. Mais, en réalité, il faut relever que cette posture de l’UA ne peut s’analyser que dans la perspective où cette organisation souhaite appliquer le principe de subsidiarité dans l’articulation de sa coopération avec les Nations Unies en matière de paix et sécurité internationales¹²⁸⁰. C’est nettement ce qui ressort du consensus d’Ezulwini de 2005, dans lequel l’UA pense que les interventions des organisations régionales devraient « *être approuvées par le Conseil de sécurité, bien que dans certaines situations, une telle approbation puisse se faire ‘après coup’ dans des circonstances nécessitant une action urgente* »¹²⁸¹. Malheureusement, dans la réalité, il est difficile de dégager, à ce jour, des cas sérieux où l’UA a opérationnalisé efficacement son auto-compétence en s’affranchissant de la ‘tutelle’ onusienne, au vu de l’intérêt qu’elle choisit d’accorder à la bienveillance opérationnelle du Conseil de sécurité à son égard¹²⁸². A l’instar de la crise ivoirienne de 2010, la gestion des crises politiques internes donne plutôt lieu à une sorte de triangulation entre les organisations sous-régionales (SADC, CEDEAO, CEEAC ou CEMAC), l’Union Africaine et les Nations Unies. Ainsi, en Côte d’Ivoire par exemple,

¹²⁷⁶ Paul D. WILLIAMS, “From non-intervention to non-indifference: The origins and development of the African Union’s security culture”, *African Affairs*, volume 106, 2007, pp. 253-279, p.256.

¹²⁷⁷ En fait, les actes d’intervention reposent généralement sur une situation de crise précise et n’ont pas souvent de portée générale. Ces actes tirent simplement leur sens sur le fondement du chapitre VII de la charte des Nations Unies.

¹²⁷⁸ Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre*, deuxième édition, Paris, A. Pedone, 2014, pp. 523.

¹²⁷⁹ *Ibidem*.

¹²⁸⁰ Nabil HAJJAMI, *La responsabilité de protéger*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 457 et suivantes.

¹²⁸¹ Se référer au Rapport de l’Union Africaine, document Ext ./ EX.CL./ 2 (VII), Position commune africaine sur la réforme des Nations Unies, “le consensus d’ezulwini”, 7-8 mars 2005, p. 7.

¹²⁸² Voir l’article 17 du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l’Union Africaine du 9 juillet 2002. Il y est clairement dit qu’ « *à chaque fois que nécessaire, recours sera fait aux Nations unies pour obtenir l’assistance financière, logistique et militaire nécessaire pour les activités de l’Union (Africaine) dans le domaine de la promotion et du maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique* ».

c'est la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui, en amont, a souvent initié les procédures et mécanismes de gestion de la crise. Une fois qu'elle a fait un inventaire de la situation politique, elle propose, sous forme de recommandations, à l'Union Africaine des arrangements politiques et institutionnels obtenus ou possibles. L'Union Africaine s'appuie alors sur ces recommandations pour prendre une décision qu'elle adresse à l'Organisation des Nations unies. Ce n'est qu'en dernier lieu que le Conseil de sécurité des Nations unies, préalablement avisé par ces deux autres organisations, adopte une résolution sur la suite à donner au processus de sortie de crise et de rétablissement de la paix¹²⁸³. On peut ajouter le cas de la République Centrafricaine en 2013 où la crise a été gérée suivant un schéma similaire avec la CEEAC/CEMAC en amont, l'Union Africaine au milieu et les Nations unies au final¹²⁸⁴.

Quant à l'appel volontaire que peut faire un État en crise en direction de l'UA, il constitue l'une des expressions les plus avancées du renouveau opérationnel du multilatéralisme africain. En reconnaissant un droit aux autorités nationales de recourir à l'UA pour l'accompagner dans la gestion d'une crise politique relevant de son domaine de souveraineté, l'Acte constitutif ne fait pas que réitérer le besoin d'un consentement qu'exige une intervention multilatérale. Elle en transforme plutôt l'initiative, dans la mesure où c'est aux États en crise qu'il appartient « *de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité* »¹²⁸⁵. Par là, l'UA met quasiment en demeure les autorités politiques de l'État concerné en soumettant l'exercice de leur souveraineté à une sorte d'auto-flagellation. En conséquence, l'idée de violation de la souveraineté ne ferait plus sens ici, dans la mesure où un consentement préalable est donné, et l'initiative de l'intervention multilatérale impulsée par l'État-cible lui-même¹²⁸⁶. A titre d'exemple, face à la vive tension qui pèse sur la Côte d'Ivoire en 2011 suite aux résultats contestés des élections par les camps Laurent Gbagbo et Alassane Ouattara, le Président Gbagbo « *contacta l'Union Africaine et informa l'organisation qu'il était prêt et disposé à quitter le siège de Président afin de mettre fin au conflit dans le pays. Il demanda que l'UA*

¹²⁸³ C'est cette procédure triangulaire qui a conduit l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité 1633 en octobre 2005 et 1721 en novembre 2006. Voir dans ce sens Jean-Luc Stalon, « *L'africanisation de la diplomatie de la paix* », *Revue internationale et stratégique*, 2007/2 (n°66), p. 47-58, p. 51.

¹²⁸⁴ Voir à ce sujet l'analyse d'Alain FOGUE TEDOM, « *RCA, crises et guerres civiles. Essai non encore concluant pour l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) de l'Union Africaine* », article disponible sur <http://www.diploweb.com/RCA-Crises-et-guerres-civiles.html>. Consulté le 22 février 2015 à 15h.

¹²⁸⁵ Extrait de l'article 4.j de l'Acte constitutif de l'Union Africaine.

¹²⁸⁶ Théodore CHRISTAKIS et Karine BANNELIER, « *Volenti non fit injuria ? Les effets du consentement à l'intervention militaire* », *AFDI*, 2004, p. 107-108.

envoie une délégation en Côte d'Ivoire afin de faciliter le processus de remise du pouvoir à M. Ouattara afin que le conflit de l'époque s'arrête »¹²⁸⁷. Il faut noter que cette volonté du Président Laurent Gbagbo ne va jamais se réaliser car l'engagement pris par l'ONUCI de sécuriser les chefs d'États mandatés pour cette mission n'a pas été respecté, et la mission est restée lettre morte en dépit de la disponibilité de l'UA l'accomplir.

Tout de même, au-delà de la possibilité de faire intervenir l'UA dans une situation de crise politique, il convient de rappeler le dilemme auquel font face certains États africains francophones. Il s'agit de certains accords de coopération militaire que certains pays francophones (sinon tous) ont conclu avec des grandes puissances ; en l'occurrence la France. La mise en œuvre de ces accords peut gravement nuire à l'efficacité de l'action de l'UA si une coordination politique et opérationnelle n'est pas organisée en amont. C'est ce qui s'est passé lors de la première crise ivoirienne au lendemain de la tentative de coup d'État de 2002. Pendant que les Nations Unies s'organisaient pour déployer une mission d'intervention, la France, tout en refusant officiellement d'activer les accords de coopération militaire avec la Côte d'Ivoire¹²⁸⁸, avait doré et déjà mobilisé des troupes militaires de l'Opération Licorne pour « *assurer la protection des ressortissants français* »¹²⁸⁹, et va se placer le long d'une zone de confiance (ZDC) qui va consacrer la partition du pays en deux du 28 septembre 2002 au 04 mars 2007, date des Accords de Ouagadougou.

Quoi qu'il en soit, on note qu'avec l'UA et la nouveauté de son multilatéralisme, c'est le principe de souveraineté qui se retrouve fragilisé tant dans son principe que dans contenu, dans la mesure où l'UA choisit de « *prendre en charge certains domaines [la sécurité en l'occurrence] qui, d'habitude, relèvent de la souveraineté interne de l'État* »¹²⁹⁰. Elle finit par soumettre le principe de souveraineté aux contraintes éthiques de sa filiation avec l'ONU et son adhésion à l'idée de responsabilité de protéger (RDP ou

¹²⁸⁷ Extrait de la l'Appel lancé 9 septembre 2015 à Madame Fatou Bensouda, Procureure générale de la CPI, par les anciens Présidents Joaquim Alberto Chissano (Mozambique) et Nicephore Soglo (Benin) sur la situation politique en Côte d'Ivoire. Document disponible sur le site de <https://blogs.mediapart.fr/fraternafrique/blog/250116/> et consulté le 31 décembre 2016 à 9h50.

¹²⁸⁸ Stephen SMITH, « La politique d'engagement de la France à l'épreuve de la Côte d'Ivoire », *Politique Africaine*, 2003, n°89, p. 117. La France a justifié son refus d'activer la coopération militaire à cet instant car elle estimait que la « *crise est une affaire purement interne à la Côte d'Ivoire* ».

¹²⁸⁹ François RIVASSEAU, porte-parole du Quai d'Orsay, 04 octobre 2002, lors d'un point de presse conjoint des ministères des affaires étrangères et de la défense. Voir dans <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>.

¹²⁹⁰ Anne-Marie KOFFI KOUADIO BLA, *La Côte d'Ivoire en crise face au droit international*, *op. cit.*, p. 223.

R2P); contraintes dont la finalité est de conduire les États vers plus de responsabilité¹²⁹¹.

2. L'opérationnalisation par l'UA des ingérences subversives ou de consolidation

La seconde modalité de fragilisation de la souveraineté des États par l'UA réside dans sa capacité à s'ingérer dans leurs affaires soit de manière subversive (pour contester et s'opposer à un gouvernement en place), soit à titre de consolidation (pour soutenir une situation politique acquise) d'une situation politique donnée.

Par définition, l'ingérence (ou intervention) subversive est l' « *assistance [apportée] à un groupe armé en vue de déstabiliser le pouvoir établi dans un (...) État, au mépris du principe de la non-ingérence et de ceux qui le soutiennent, tel que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* »¹²⁹². Ainsi définie, elle est traditionnellement appréhendée dans la seule perspective des interventions unilatérales, et emporte l'idée de puissance¹²⁹³. Mais, il nous semble important de prolonger son application vers des acteurs multilatéraux tels que l'UA, également producteurs de sens politique et de consistance opérationnelle en matière de résolution des crises politiques internes¹²⁹⁴. Dans cette perspective, l'intervention subversive se situe dans le prolongement de la partialité positive appliquée à l'UA, et que nous avons étudiée dans le chapitre précédent. L'UA en a fait un mécanisme d'intervention dans des crises politiques, en opérant souvent une préférence pour une partie en conflit au détriment d'une autre. En général, ce choix est fondé, non pas sur la seule légalité d'un gouvernement en place, mais surtout sur la légitimité de son pouvoir ou plus exactement son défaut de légitimité. Ainsi, que ce soit en Côte d'Ivoire en 2002 et 2011,

¹²⁹¹ Ousmanou NWATCLOCK A BIREMA « Le principe de souveraineté à l'ère de l'Union Africaine », dans Guy MVELLE et Laurent ZANG (dir.), *L'Union Africaine, quinze ans après*, Tome II, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 75-92. Voir aussi sur un plan plus général l'analyse de Xavier MATHIEU, « Souveraineté. Évolution conceptuelle d'une notion-clé » dans Dario BATTISTELLA, *Relations Internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, pp. 195-215, p. 202.

¹²⁹² Djedjro MELEDJE, « La guerre civile du Libéria et la question de l'ingérence dans les affaires intérieures des États », *Revue Belge de Droit International*, 1993, numéro 2, Bruxelles, pp. 393-436, p.408.

¹²⁹³ Notamment par la mobilisation des moyens humains, logistiques et militaires.

¹²⁹⁴ La production par l'UA d'un sens politique et d'une consistance opérationnelle en matière de gestion de crises politiques internes est l'une des variables explicatives de l'idée de puissance que nous reconnaissons à cette organisation régionale depuis l'adoption de son Acte constitutif en vigueur depuis 2002. Pour plus de détails, voir Yves-Alexandre CHOUALA, « Puissance, Résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine. Théorie et Pratique », *AFRI*, 2005, volume VI, pp. 288-306.

en RCA en 2013 ou à Madagascar en 2009, l'UA a utilisé le truchement de l'ingérence subversive pour fragiliser les autorités en place en Côte d'Ivoire (en 2002 et 2011), pour adouber, tacitement à travers la CEEAC les rebelles de la « séléka » en RCA conduits par Michel Djotodja (en 2013) et le groupe putschiste de Rajoelina en 2009 à Madagascar. Dans les trois cas, l'organisation régionale et ses relais sous-régionaux ont affiché une quasi-indifférence dès les débuts de chacune de ces crises, et ont, consécutivement laissé du temps aux insurgés de gagner une certaine confiance et d'établir des marges de légitimité aux yeux de la communauté internationale. Quoi qu'il en soit, il est utile de noter que l'usage de l'ingérence subversive n'entraîne pas forcément un usage de la force militaire par l'UA. Il peut s'agir d'une ferme prise de position ou d'un silence plat face à une situation politique, de nature à influencer la suite des événements et à profiter à un camp en conflit, notamment le camp opposé au gouvernement en place¹²⁹⁵.

Pour ce qui est de l'ingérence de consolidation que met en œuvre l'UA, elle est portée au profit d'un gouvernement en place ou nouvellement élu, que l'UA tente de soutenir et de renforcer afin d'éviter l'éviction de l'ordre institutionnel et constitutionnel en vigueur. En théorie, une telle posture n'est valide que dans l'hypothèse où un gouvernement fait face à une rébellion armée, à un coup d'État ou à toute autre forme de prise de pouvoir non démocratique. Ces hypothèses retrouvent alors en conformité avec les principes fondateurs de l'UA, notamment celui portant sur la « *Condamnation et (le) rejet des changements anti-constitutionnels de gouvernement* »¹²⁹⁶ qui prolonge celui du « *respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance* »¹²⁹⁷. Par le truchement de l'ingérence de consolidation, on peut voir une volonté de l'UA de choisir entre la conservation d'un ordre politique existant ; et possiblement peu commode, mais acceptable, et un hypothétique ordre politique dont le vrai visage n'est pas encore déclaré par la rébellion ou les insurgés, et dont les certitudes sont mal affichées. Les exemples du Burkina Faso en 2015 et du Tchad en 2008 sont assez intéressants à cet égard.

¹²⁹⁵ Tel en a été le cas en Guinée en 2006 après la prise de pouvoir par la junte menée par Moussa Dadis Camara au lendemain du décès de l'ancien Président Lansana Conté, le cas en RCA en 2013 quand l'UA reste pratiquement muette face à la prise de pouvoir par les rebelles de la Séléka, menés par Michel Djotodja. Ces derniers seront d'ailleurs reconnus par le Président en exercice de la CEEAC, le tchadien Idris Deby Itno.

¹²⁹⁶ Article 4(p) de l'Acte constitutif de l'UA précité.

¹²⁹⁷ Article 4(m) du même Acte.

Dans le premier cas, l'armée menée par le Général Dienderé tente de renverser le gouvernement de transition dirigée par Michel Kafando et mis en place en 2014 après la chute du Président Blaise Compaoré. En plus du communiqué rendu public par la présidente de la commission de l'UA dans lequel elle « *rejette comme nulle et de nul effet l'annonce par des militaires de la « destitution » du Président Michel Kafando et la prétention de lui substituer de 'nouvelles autorités'* »¹²⁹⁸, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, par la voix de son Président en exercice Mull Sebuja Katende, ambassadeur ougandais, soutient que l'UA a posé « *des principes qui sont clairs :[...] un retour au statu quo ante* »¹²⁹⁹. De là, l'UA et les autres acteurs majeurs tels que l'ONU et la CEDEAO ont dû condamner cette tentative de coup de force militaire et se mobiliser pour apporter leur soutien à l'équipe de transition. Cette mobilisation pour déjouer le coup d'État et retourner au *statu quo ante* a bien été appréciée par la Président de transition Michel Kafando qui ne se privera pas d'adresser sa « *gratitude* » à l'UA, en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies le 27 septembre 2015 à New York. Par la voix de son Ministre des affaires étrangères, le Président de transition reconnaît que, « *Le message de l'Union africaine était très clair et sans équivoque. Il ne laissait aucune place à l'ambiguïté* »¹³⁰⁰. Ce message sera d'ailleurs repris par le Président Kafando lui-même lors de son message à la nation après sa réintégration comme Président de transition : « *je salue ... la Communauté internationale, pour avoir rejeté sans équivoque et de façon péremptoire ce pronunciamiento, digne d'une autre époque* »¹³⁰¹.

Dans le second cas, celui du Tchad, il a bénéficié du soutien de l'UA et surtout de la France¹³⁰² en 2008 pour réussir à repousser une rébellion armée¹³⁰³ dont les auteurs

¹²⁹⁸ Extrait du Communiqué de presse de la Présidente de la Commission de l'Union Africaine du 17 septembre 2015. Disponible sur <http://www.peaceau.org/uploads/cua-comm-press-burkina-faso-17-9-2015.pdf>.

¹²⁹⁹ Mull Sebuja KATENDE, ambassadeur ougandais et Président en exercice du CPS en 2015, Interview accordé le 18 septembre 2015 à Radio France Internationale, RFI.

¹³⁰⁰ Extrait du Communiqué de presse n° 252/2015, de la Direction de l'Information et de la Communication de l'Union Africaine le 27 septembre 2015. Disponible sur http://www.au.int/en/sites/default/files/newsevents/pressreleases/25861-pr-cp_252.

¹³⁰¹ Michel Kafando, Message à la Nation du 23 septembre 2015. Mis en ligne sur <http://lefaso.net/spip.php?article67039> et consulté le 02 janvier 2017 à 9h45.

¹³⁰² Voir Joseph Vincent NTUDA EBODE, « Le Tchad dans la tourmente », Enjeux Méditerranée, n° 2, Paris, juillet 2006. Notons par ailleurs que pour le rôle de la France dans cette crise, malgré les démentis formels du Ministre de la défense Hervé Morin, Le principal chef de la rébellion tchadienne, le général Mahamat Nouri, maintenait l'affirmation selon laquelle l'aviation française avait "bombardé" les positions des rebelles pour protéger le régime du président Idriss Deby Itno. Le Président Nicolas Sarkozy va porter une résolution au Conseil de sécurité de l'ONU pour condamner les rebelles et venir au secours du gouvernement en place de « manière directe » selon Hervé Morin.

¹³⁰³ La rébellion était une alliance de trois grands mouvements rebelles que sont : l'Union des forces pour la démocratie et le développement (UFDD) ; dirigée par Mahamat Nouri, le Rassemblement des forces pour le

se sont retrouvés aux portes de la capitale. En effet, non seulement l'organisation régionale a totalement désapprouvé cette tentative de coup d'État, mais elle a aussi initié immédiatement une médiation sous l'égide des dirigeants libyen et congolais, Mouammar Kadhafi et Denis Sassou Nguesso. Le résultat sera finalement le maintien au pouvoir du Président Idris Déby Itno et la restauration de l'ordre constitutionnel et institutionnel antérieur.

Au final, en recourant aux actes d'ingérence active, l'Union Africaine procède à une nette reconfiguration de l'usage politique du principe de souveraineté de ses États. Il en ressort quelques ambivalences issues de l'articulation entre la protection de l'État et l'accomplissement de la responsabilité de protéger. De toute façon, le recours aux ingérences actives, de par ses variations et son défaut de cohérence révèle un tâtonnement opérationnel de l'organisation régionale, tâtonnement fondé certainement sur la protection *a minima* des acquis institutionnels et démocratiques dans chaque État et l'encouragement de toute avancée dans ce sens quelque soit le mécanisme opératoire de cette avancée. Ainsi, comme on vient de le voir avec les différents cas sus-évoqués, l'instant d'une crise offre à l'UA le fondement d'un soutien à un acteur précis, non pas forcément sur la base de la force du droit (comme au Tchad en 2008 et au Burkina Faso en 2014), mais aussi et souvent sur le droit de la force (cas de la RCA 2013 ou de Madagascar en 2009). Raison pour laquelle elle peut aisément mobiliser ses méthodes coercitives tant pour soutenir une mouvance subversive (coups d'État, rébellions, ...), que pour consolider un gouvernement en place. Dans l'un et l'autre cas, le principe de souveraineté se retrouve balancé au gré des acteurs politiques disposant de la plus-value soit en termes de moyens de contrainte sur les autres acteurs¹³⁰⁴, soit alors en termes de légitimité politique opposable aux autres acteurs concurrents¹³⁰⁵.

changement (RFC) ; dirigé par Timane Erdimi, et l'UFDD-Fondamentale, groupe dissident de l'UFDD dirigé par Abdelwahid Aboud. Voir Christophe BOISBOUVIER. « Le Cancer Tchadien: Le triumvirat de la rébellion », *Jeune Afrique*, numéro 2457, 10-16 févr. 2008.

¹³⁰⁴ Cas du Président burundais, Pierre Nkurunziza, qui, depuis 2015, réussit à dresser la police contre les opposants politiques, en tentant de réprimer leurs manifestations publiques.

¹³⁰⁵ Cas de Monsieur Michel Kafando au Burkina Faso qui, en 2015, a opposé sa légitimité politique face aux auteurs du coup d'État avorté qu'avait initié le Général Diendéré. La communauté internationale, notamment l'UA, lui donnera raison et l'accompagnera dans le processus de reprise du pouvoir ; ce, en condamnant le putsch qu'elle qualifia d' « *actes terroristes* » et en prenant des mesures et sanctions ciblées contre les responsables de la junte notamment le Général Diendéré susmentionné.

Section II : L'érection d'une mécanique transactionnelle entre les ingérences de l'OIF/UA et l'État en crise

Dans la section précédente, nous avons fait un état global des mécanismes d'ingérence à travers lesquels l'OIF et l'UA investissent le champ de la gestion des crises politiques internes. Nous avons eu là l'occasion de revenir sur leurs méthodes d'intervention actives ou passives suivant les cas. Mais, au-delà de leur seule évocation, il est important d'en interpréter les implications, compte tenu de la nature paradoxale des acteurs concernés. En effet, la gestion des crises politiques met en coaction l'État et les organisations internationales dans une configuration où se joue l'indépendance de ces États, aux prises avec l'interdépendance qu'impose la vie multilatérale en leur sein. L'UA et l'OIF subissent logiquement la même dynamique. Dans une telle configuration, où la pratique des ingérences s'affiche être en réalité une « rançon » de la liberté politique des États, il nous semble pertinent d'aborder la question sous l'angle de la « transaction », de l'échange entre les organisations internationales et leurs États membres. Cette 'transaction' n'est pourtant pas aisée, puisqu'elle met en opposition d'une part des prérogatives constitutives du domaine réservé des États, et d'autre part les valeurs et principes internationaux promus et défendus par l'OIF et l'UA ; et dont l'intériorisation par ces États n'est pas automatique. L'émergence de cette dynamique transactionnelle sous l'effet de la gestion de crise contribue à fragiliser davantage le principe de souveraineté. Cela résulte en réalité d'un faisceau d'interactions défavorables à la souveraineté d'une part (I) et d'autre part de l'échelle de valeur à laquelle l'on soumet l'agenda national par rapport à celui international (II).

Paragraphe I : L'émergence d'un faisceau d'interactions défavorables à la souveraineté des États

La logique « transactionnelle » qui accompagne l'ingérence multilatérale de la Francophonie et de l'Union Africaine en matière de gestion de crise politique fait écho à la dynamique acteur – système tel que développée par Crozier et Friedberg¹³⁰⁶. Selon ces auteurs, les acteurs d'un système agissent sur son orientation et sa philosophie opérationnelle, tout en subissant en retour les effets de l'action collective initiée par le système dans son ensemble. Dans notre analyse, l'acteur n'est rien d'autre que l'institution étatique concernée par la crise, dans un système multilatéral dont l'OIF et

¹³⁰⁶ Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1981.

l'UA ne sont que des extensions segmentaires et territorialisées. Par le truchement de la gestion de crise, ces organisations et leurs États membres établissent des interactions fondées sur des compromis aléatoires entre la souveraineté et l'intégration des valeurs et principes portés par ces organisations internationales, et dont la violation par les États peut accroître le risque de crise politique¹³⁰⁷. Ces interactions sont le fruit d'un ajustement permanent du comportement international des États concernés, sous la pression de l'expertise produite par ces organisations. Et justement, la valeur de la souveraineté se retrouve amoindrie à ce niveau par la hauteur de la considération faite par les États aux diverses expertises mobilisées par la Francophonie ou l'Union Africaine. Se pose alors la question de la crédibilité et de la neutralité de l'action de ces organisations par rapport à une situation de crise politique donnée. Étant entendu le possible « éparpillement » et la démultiplication des niveaux de gestion d'une crise politique du fait de la multiplicité des acteurs engagés pour sa résolution¹³⁰⁸, il convient d'envisager le sort de la souveraineté étatique en termes de « perte de prestige ». Celle-ci est due notamment à « *l'abandon partiel de la souveraineté de la part d'États affaiblis par la crise* »¹³⁰⁹, sous l'effet d'une gouvernance polycentrique de la crise en cause (A), et de la logique marchande qui accompagne la promotion multilatérale des valeurs et principes que portent l'OIF et l'UA (B).

A. L'effet de la gouvernance polycentrique de la crise sur la souveraineté de l'État en crise

La survenance d'une crise politique a « l'avantage » de mettre au défi les instruments traditionnels de la gouvernance politique et institutionnelle habituelle (droit positif, système judiciaire, diplomatie, ...) d'un État. Elle agit alors avec les mêmes fins qu'une véritable guerre civile avec laquelle on assiste à « *une menace d'extinction [de] l'unité*

¹³⁰⁷ Ainsi, en regardant de près les textes fondamentaux de chacune de ces deux organisations, on se rend à l'évidence que certains valeurs et principes sont cardinaux, et que leur non-respect est au fondement de la crise politique. Il s'agit des valeurs telles que la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme notamment. Il s'agit aussi des principes tels que la non-ingérence, le règlement pacifique des différends et le non recours à la force dans les relations interétatiques. Dans le cas spécifique de la Francophonie, la Déclaration de Bamako pose clairement que « *Francophonie et démocratie sont indissociables* ». Pour l'UA, l'instauration de la démocratie et la promotion des droits de l'homme sont des objectifs primordiaux au sens de l'Acte constitutif de cette organisation.

¹³⁰⁸ Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, op. cit., p. 189.

¹³⁰⁹ *Idem*, p. 178.

politique organisée »¹³¹⁰ qu'est l'État. Dans le cas des pays d'Afrique Francophone qui nous concernent, l'avènement de la crise offre l'opportunité d'évaluer la capacité politique et institutionnelle de l'État-cible à surmonter les paradoxes d'une bureaucratie étatique généralement bâtie sur des pièges identitaires, culturels et ethno-tribaux¹³¹¹. Dans une telle configuration, la délicatesse qui caractérise les questions de grande politique impose que l'on mobilise plusieurs instances (étatiques, traditionnelles et internationales) pour appréhender la gestion d'une crise politique¹³¹². C'est que, dans la réalité africaine, l'État et sa gouvernance ne sont pas dans une réalité sociale homogène. La gouvernance sécuritaire, dans un pareil contexte, exige la prise en compte des valeurs traditionnelles (pardon, négociation, consensus, ...) qui, dans le passé ont façonné la cohésion sociale et la résolution des conflits¹³¹³. La gestion de crise, sur des bases d'une bureaucratie multilatérale qu'opèrent l'OIF et l'UA se devrait alors d'intégrer ces valeurs dans sa mobilisation. La crise étant par définition un « *état de tension au cours de laquelle on risque au maximum une escalade vers un conflit armé* »¹³¹⁴, se retrouve dès lors saisie par des institutions aux légitimités parfois avouées, parfois contestées¹³¹⁵, et aux capacités différenciées. En clair, l'actualité des crises politiques en Afrique francophone nous renseigne qu'aucune instance ; pas même les organisations internationales, ne dispose d'une autorité exclusive en matière de leur gestion¹³¹⁶. Tout au contraire, en partant des cas de la Francophonie et de l'Union Africaine dans certains États africains comme le Burundi, le Mali, Madagascar et la Côte d'Ivoire, on note avec

¹³¹⁰ Ninon GRANGE, *De la guerre civile*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 19.

¹³¹¹ Joseph MAÏLA, « *La médiation dans les crises et conflits contemporains* », dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA (dir.), *Médiation et Facilitation dans l'espace francophone : Théorie et Pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 39-57, p. 56. Pour lui, « *la configuration des conflits internes est celle d'un enchâssement de rivalités, personnelles ou collectives, donnant à voir des solidarités de type tribal et clientéliste* ».

¹³¹² Philippe NTAHAMBAYE, « *Les institutions traditionnelles africaines et la gouvernance démocratique : principes, valeurs et mécanismes de résolution pacifique des conflits* », dans Isidore NDAYWEL E NZIEM et al., *Francophonie et gouvernance mondiale : Vues d'Afrique*, Colloque international de Kinshassa 2012, Riveneuve, 2012, pp. 217-229.

¹³¹³ On peut citer comme valeurs ici : le dialogue, la tolérance, la modération, le compromis, le consensus, la solidarité. Voir Philippe NTAHAMBAYE, *op. cit.*, p. 219 et suivantes.

¹³¹⁴ Définition donnée par le Général Beaufre en 1974 et citée par Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre*, deuxième édition, Paris, A. Pedone, 2014.

¹³¹⁵ Rappelons par exemple qu'en 2015, lors d'une conférence de presse le 30 décembre à Gitega sur la situation de crise que traverse son pays, le Président burundais Pierre Nkurunziza affirmait fortement que l'UA n'est pas la bienvenue au Burundi. Et donc, si elle s'entêtait à y déployer des troupes, « *le Burundi se considérera immédiatement comme attaqué et se défendra, car il s'agira d'une atteinte à sa souveraineté* ». Propos rapporté par Janet Akinyové et consulté sur <http://afrique.lepoint.fr/actualites/burundi> le 03 janvier 2017 à 21h05. La suite nous apprendra que l'UA ne réussira pas à s'y déployer.

¹³¹⁶ Yves Paul MANDJEM, *Les sorties de crise en Afrique. Le déterminisme relatif des institutions de sortie de crise en Afrique*, tome 1, Louvain-La Neuve, L'Harmattan, 2015.

constance l'émergence d'une gouvernance polycentrique, qui s'entend d'une démultiplication des niveaux de régulation de la crise. Son effet est fondamentalement d'épuiser l'exercice de la souveraineté en dépossédant de manière croissante les institutions étatiques de leurs privilèges de la souveraineté (1) et en jetant du doute dans la capacité politique des dirigeants nationaux (2).

1. La dépossession institutionnelle des privilèges de la souveraineté

L'intervention de l'UA et de l'OIF dans le processus de gestion d'une crise politique interne a pour effet de mettre la souveraineté à califourchon entre le strict respect des mécanismes du droit interne et l'adoption des règles du jeu international portés par ces organisations. Bien que n'étant pas fondamentalement opposés sur l'objectif à atteindre en cas de crise politique, il convient de mentionner que l'ingérence multilatérale aboutit à raréfier en légitimité les institutions souveraines de l'État cible. A vrai dire, « *la gestion des crises implique [toujours] une forme de substitution à des structures nationales défailtantes, ou plus précisément une superposition d'actions internationales et locales* »¹³¹⁷. Ainsi, la venue de l'UA et de l'OIF, autant neutre que pourrait-elle paraître, entame sérieusement les privilèges dont jouissent habituellement les organes constitutionnels de l'État central. Même s'il faut admettre que l'instant de la crise est un instant exceptionnel, marqué par la « *rupture de la normalité* »¹³¹⁸, il nous reviendra de constater que l'UA et l'OIF peuvent user et abuser de leur autorité morale et de leur capacité multilatérale (représentativité) pour discréditer les institutions nationales d'un État en temps de crise. Cela peut concerner tant le pouvoir exécutif que le législatif et le judiciaire. Quelques cas précis peuvent nous servir de repères dans ce sens.

En Côte d'Ivoire en 2010, on a assisté à une mise en concurrence inédite entre la mission internationale onusienne d'observation électorale et le conseil constitutionnel ivoirien. La première, sur la base des résultats proclamés par la Commission Electorale Indépendante (CEI), confirme par la voix de son chef, Young-jin Choi, la victoire d'Alassane Ouattara. Et pourtant, dans le même temps, le second, s'appuyant sur l'expiration du délai légal imparti à la CEI pour déclarer les résultats, croit savoir qu'il est désormais compétent en la matière, et en profitera pour déclarer le Président sortant Laurent Gbagbo vainqueur devant Alassane Ouattara. De là, s'est posé le problème de la

¹³¹⁷ Thierry TARDY, *op. cit.*, p. 22.

¹³¹⁸ *Idem*, p. 21.

légitimité entre le résultat délivré par la mission onusienne et celui rendu par la Cour constitutionnelle ivoirienne. Devant la difficulté de la situation autour de la publication des résultats définitifs des élections, l'UA et la Francophonie n'hésiteront pas à donner leur caution au verdict porté par la mission onusienne, tout en contestant la souveraineté de la plus haute juridiction de ce pays. Au lieu d'apaiser la situation, cette préférence affichée pour une administration électorale internationale par la Francophonie¹³¹⁹ et l'Union Africaine¹³²⁰, dans le prolongement de l'ONU, n'a fait que radicaliser les deux camps en compétition, et menés respectivement par le Président en place Laurent Gbagbo et l'opposition portée par Alassane Ouattara. En trame de fond, s'est bien posé le problème de la souveraineté ivoirienne « *dont la remise en question [...] marque le point de départ de la crise* »¹³²¹. Si pour l'ONU et son représentant spécial, le Conseil constitutionnel n'avait pas de pouvoir sur les résultats de l'élection, le gouvernement ivoirien y avait vu justement la violation de sa souveraineté et avait menacé d'ailleurs d'expulsion le représentant onusien¹³²².

Dans le cas de la crise en RCA, l'un des problèmes a été le soutien manifestement apporté par l'UA, et spécifiquement par le Président Idris Déby Itno du Tchad, aux rebelles putschistes de la Seleka menée par Michel Djotodjia, contre un pouvoir centrafricain de Bozizé, incapable de faire valoir ses droits souverains face à la puissance armée des insurgés. Pour le journaliste Thomas Cantaloube, « *En 2003 comme en 2013, c'est le président tchadien Idriss Déby qui est à la manœuvre, avec l'assentiment de ses collègues de la sous-région* »¹³²³. Il offre un appui logistique et stratégique aux rebelles afin de leur faciliter la voie du succès. En fait, étant opportunément à la tête de la CEEAC, le Président tchadien amènera cette organisation

¹³¹⁹ Le 05 décembre 2010, le Secrétaire général de l'OIF, Abdou Diouf, reconnaissait Alassane Ouattara vainqueur de l'élection et invitait tous les acteurs de la crise à le reconnaître. Voir l'entièreté de sa déclaration sur <http://www.francophonie.org>.

¹³²⁰ Selon l'Agence France Presse (AFP), le médiateur nigérian, Olesegun Obasandjo, dépêché à Abidjan par le Président Goodluck Jonathan le 09 janvier 2011, avait invité le Président Gbagbo à « *reconnaître la victoire de son concurrent ... et à croire au caractère irréversible de l'alternance en Côte d'Ivoire* ».

¹³²¹ Anne-Marie Koffi Kouadio Bla, *La Côte d'Ivoire en crise face au droit international*, l'Harmattan, Paris, 2013, p. 41.

¹³²² Le ministre des affaires étrangères a notamment déclaré à la télévision publique que « *C'est la dernière fois que M. Choi se comporte de cette manière. (...) La prochaine fois, nous lui demanderons de partir immédiatement (...) la Côte d'Ivoire est souveraine (...) Nous n'accepterons jamais qu'un fonctionnaire se comporte ainsi dans un pays souverain* ». Consulté le 03 janvier 2017 à 22h01 sur <http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http%3A%2F%2Fwww.lexpress.fr>.

¹³²³ Thomas CANTALOUBE, « La France dans l'étau régional centrafricain », *Mediapart*, 20 décembre 2013. Disponible sur <http://www.mediapart.fr/journal/international/201213/la-france-dans-letau-regional-centrafricain>.

sous-régionale à entériner l'élection de Michel Djotodja comme chef de l'État par le Conseil National de Transition le 18 avril 2013 et s'engage même à renforcer la situation sécuritaire par l'envoi de troupes militaires (1700 hommes) pour accompagner le nouveau gouvernement¹³²⁴.

De ces quelques exemples, il se dégage un constat de permanent soutien de l'UA et de l'OIF à des groupes qui, légitimement ou illégitimement, portent atteinte aux institutions souveraines des États en crise. Et pourtant, la logique aurait commandé à ces organisations de garder une certaine orthodoxie dans leurs ingérences, en agissant dans le sens du renforcement de l'autorité étatique et des institutions en place. En allant en porte-à-faux avec certains États, l'OIF et l'UA affichent inmanquablement leurs vrais visages, ceux d'organisations-relais d'une dynamique mondiale que leur inspirent largement les Nations Unies et certains États puissants comme la France qui continuent de garder avec elles des liens conséquents. D'ailleurs, la prise de position de l'UA dans la crise ivoirienne ne peut se comprendre qu'en considérant l'ampleur de la pression qu'avait exercée la France de Sarkozy sur certains dirigeants africains. Dans une lettre confidentielle envoyée le 25 février 2011 au Président nigérian Goodluck Jonathan, le Président Sarkozy martèle que « *la seule solution politique est celle du départ sans conditions de Laurent Gbagbo* » et qu'il mettra « *tout en œuvre pour le faire partir du pouvoir* ». Il en profite pour inviter son homologue nigérian à déployer « *des efforts (...) pour faire reconnaître la victoire du Président Alassane Ouattara par l'Union Africaine* »¹³²⁵.

Par-delà tout, il convient de reconnaître que les interactions entre l'OIF, l'UA et leurs États en crise sont guidées par une double influence provenant directement de ces organisations, et indirectement des États, extérieurs et puissants, qui utilisent le biais multilatéral pour accomplir leur dessein hégémonique et de conquête¹³²⁶. La situation peut d'ailleurs aller beaucoup plus loin dans l'intervention de ces organisations, notamment lorsqu'elles peuvent agir sur la capacité d'action des dirigeants en place dans l'État-hôte.

¹³²⁴ Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, GRIP, « Dynamique des réponses sécuritaires de la CEEAC à la crise centrafricaine », note n°6, 24 mars 2014.

¹³²⁵ Lettre du Président Sarkozy à son homologue nigérian Goodluck Jonathan. Voir l'intégralité de la lettre en annexe de cette thèse.

¹³²⁶ Colette BRAECKMAN, *Les Nouveaux Prédicateurs. Politique des puissances en Afrique centrale*, Paris, Fayard, 2003.

2. La mise en doute de la capacité d'action des dirigeants de l'État-cible

L'idée de gouvernance polycentrique a comme second effet de mettre en doute la capacité d'action des dirigeants de l'État en crise. Ici, la situation de crise sert de prétexte pour questionner fondamentalement leurs possibilités d'exercice de l'autorité politique dont ils sont investis. Ce questionnement porte matériellement sur la relation de pouvoir entre l'exécutif et le peuple en direction duquel il est orienté. De même, il n'épargne pas les autres pouvoirs de l'État, notamment les pouvoirs législatif et judiciaire. En vérité, une lecture approfondie de la souveraineté en contexte africain postcolonial exige la prise en compte des capacités personnelles des dirigeants à assumer la responsabilité que suppose le bénéfice de la souveraineté. Il s'agit de dépasser les « *critiques postcoloniales [qui] se sont concentrées essentiellement sur la forme de l'État-nation et le respect illusoire de l'indépendance acquise par les ex-colonies* »¹³²⁷. Dans ce sens, la souveraineté des États africains passe par l'observation empirique de son appropriation par les dirigeants¹³²⁸, notamment dans leur rapport avec les organisations internationales telles que l'UA et l'OIF. Le parlement, l'exécutif et le pouvoir judiciaire méritent dès lors une attention précise.

En fait, la crise politique est une occasion de jauger de la validité d'un Parlement à continuer à jouer son rôle représentatif et de législateur. De même qu'elle permet de déceler la force du pouvoir judiciaire à opérer de manière impartiale dans des situations particulières qu'impose la crise. Mais, c'est surtout la capacité de l'exécutif qui fera problème en temps de crise, puisque c'est généralement le point d'ancrage des acteurs d'une crise et l'objet final des disputes¹³²⁹. Se pose alors le problème de l'autorité du chef de l'État et de son gouvernement à mobiliser efficacement les instruments de contrainte étatique (armée, police, gendarmerie,...) et les outils de propagande et de

¹³²⁷ Xavier MATHIEU, « Souveraineté. Évolution conceptuelle d'une notion-clé » dans Dario BATTISTELLA, *Relations Internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, pp. 195-215, P. 206.

¹³²⁸ Jens BARTELSON, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 52.

¹³²⁹ A observer toutes les crises politiques qui se sont déroulées ces dernières années en Afrique francophone, il est évident que le contrôle du pouvoir exécutif est le nœud de la crise. soit parce qu'il est sans titulaire établi (cas de Madagascar après le putsch de 2009), soit parce que le détenteur du pouvoir est contesté (cas du Burundi avec la remise en cause de la légitimité de Pierre Nkurunziza, cas de la Côte d'Ivoire en fin 2010 après l'élection présidentielle contestée, cas de la RDC de Joseph Kabila en 2016 qui est contesté dans sa tentative de se maintenir au pouvoir au-delà de son nombre constitutionnel de mandats), soit alors parce que le verdict électoral n'est pas encore définitif sur le vainqueur de l'élection (cas du Gabon en 2016 avec le Président Ali Bongo).

communication au service de l'État. Notons par ailleurs qu'en général, la crise politique peut imposer aux autorités le recours à une législation d'exception, pouvant aller jusqu'à l'atteinte grave aux libertés publiques, pour des raisons tenant à la protection de l'ordre public. De là, il est évident de constater l'amoindrissement des pouvoirs législatif et judiciaire au profit du pouvoir exécutif pour une période donnée, correspondant à l'urgence de la situation. Pour reprendre l'exemple ivoirien en 2010, le Président Gbagbo a dû tenir compte de « *l'urgence* » pour décréter un couvre-feu à la veille du second tour de la présidentielle. L'objet de ce couvre-feu est justement de « *maintenir l'ordre public dans la période couvrant le second tour de la présidentielle* »¹³³⁰, notamment sur une durée de cinq jours de 19h à 6h00 ou de 22h à 6h00¹³³¹. Très facilement, le Président se retrouve dépositaire des trois pouvoirs, qu'il exercera suivant des règles de jeu que la constitution a établies préalablement (dissolution de l'AN, gouverner par ordonnance...).

Au-delà de cette hypothèse de contrôle de la situation par un dirigeant en place, l'observation de certaines crises politiques ces dernières années nous a servi l'évidence de la difficulté à faire utiliser efficacement les artifices juridiques constitutionnels pour contourner la communauté internationale¹³³². En effet, on assiste davantage, soit à la mise à l'écart pure et simple du Chef de l'exécutif, soit à la diminution de son autorité au profit d'institutions transitoires au sein desquelles siègent impunément les rebelles ou les putschistes¹³³³, parfois sous le regard et la bénédiction de la communauté internationale et des grandes puissances occidentales.

A titre d'exemple, en Côte d'Ivoire dès 2003, les négociations de paix menées sous la responsabilité de la France à Marcoussis ont pu réunir l'ensemble des acteurs majeurs de la crise ivoirienne, à l'exclusion surprenante du Président en fonction Laurent Gbagbo¹³³⁴. Ce qui fera dire à Jean-Jacques Konadje que « *l'objectif de Chirac a été*

¹³³⁰ Décret n° 2010-307 du 26 novembre 2010 instituant le couvre-feu en Côte d'Ivoire. Voir en annexe de cette thèse.

¹³³¹ *Idem.*

¹³³² Justine RANJANITA, « Coup d'État et violation de la constitution. Les arguties juridiques des putschistes », dans Solofo Randrianja, *op. cit.*, pp. 43-65.

¹³³³ On peut citer ici le gouvernement d'union nationale de Côte d'Ivoire dirigé par le chef des rebelles Guillaume Soro, le gouvernement de transition en RCA avec la présidence de Madame Cathérine Samba Panza, la Haute Autorité de Transition à Madagascar après le putsch de Rajoelina en mars 2009.

¹³³⁴ Étaient présents aux négociations les représentants du Front Populaire Ivoirien (FPI), Mouvement des Forces Avenir (MFA), Mouvement pour la Justice et la Paix (MJP), le Mouvement Patriotique de Côte d'Ivoire (MPCI), Mouvement Populaire Ivoirien du Grand Ouest (MPIGO), Parti Démocratique de Côte d'Ivoire (PDCI), Parti Ivoirien de Travailleurs (PIT), Rassemblement des Républicains (RDR), Union Démocratique de Côte d'Ivoire (UDCI), Union pour la Démocratie et la Paix en Côte d'Ivoire (UDPCI). Notons que la table-ronde était présidée par Pierre Mazeaud, Président du Conseil Constitutionnel français.

d'humilier son homologue ivoirien, en l'éliminant de la table des négociations à Marcoussis »¹³³⁵. Au final, il s'est agi de le discréditer dans la recherche des solutions à une crise dont le problème semblait être son départ du pouvoir, comme le confirmera une dizaine d'années plus tard le successeur de Chirac à l'Élysée, Nicolas Sarkozy¹³³⁶. D'ailleurs, la suite des événements permettra de se rendre compte du net rétrécissement de la marge de manœuvre du chef de l'État ivoirien¹³³⁷, qui aura été dépouillé de son pouvoir de « chef de l'exécutif » dans le cadre de l'Accord de Marcoussis auquel il n'a pourtant pas participé et qu'il a dénoncé vivement, estimant que « *juridiquement, cet accord n'a aucune valeur en lui-même puisque ses signataires n'ont aucune qualité pour engager l'État. Ce n'est pas un traité* »¹³³⁸.

De même en RCA en 2013, la prise en main du dossier par l'UA, via la CEEAC, n'a pas permis de restaurer l'ordre constitutionnel et institutionnel préalable à la crise. Aussi, le Président François Bozizé sera désavoué par ses pairs de la sous-région CEEAC, sous la houlette du Président tchadien Idriss Deby Itno. Ce dernier ne cachera pas sa préférence pour le chef des rebelles de la Seleka, Michel Djotodjia, que la même CEEAC renoncera à soutenir quelques mois plus tard au profit d'un gouvernement de transition que dirigera madame Catherine Samba Panza jusqu'aux élections en début 2016.

Tout compte fait, en Afrique Francophone, les situations de crises politiques sont arrivées à mettre la souveraineté des États, de leurs institutions et leurs dirigeants dans le registre d'un usage alternatif, tantôt respectée au mot, et souvent très transgressée dans les faits¹³³⁹. Sa protection relève de la compétence conjuguée des autorités nationales et internationales, généralement portées par les organismes internationaux tels que l'OIF et

Cf. Jean-Jacques KONADJE, *l'ONU et le conflit ivoirien. Les enjeux géopolitiques de l'intervention 2002-2010*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 76.

¹³³⁵ Jean-Jacques KONADJE, *op. cit.*, p.

¹³³⁶ Lettre du Président Sarkozy à son homologue nigérian Goodluck Jonathan. Sarkozy soutient clairement que « *la seule solution politique à la crise est le départ du pouvoir sans conditions de Laurent Gbagbo* ». Voir l'intégralité de la lettre en annexe de cette thèse.

¹³³⁷ Trois dispositions essentielles de cet accord restreignent sensiblement le rôle du chef de l'État : la perte de la liberté de nommer un Premier ministre (article 3 de l'accord), contrainte de déléguer largement ses prérogatives à ce premier ministre issu de la rébellion, amputation de ses prérogatives militaires au profit du gouvernement, lequel est par ailleurs chargé de refonder et restructurer les forces de défense. Pour plus de détails dans ce sens, se référer à Jean Du Bois DE GAUDUSSON, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique Contemporaine*, n°206, 2003, pp. 41-49.

¹³³⁸ Kouakou KOUADIO, *Le rôle des Nations Unies dans la résolution de la crise ivoirienne*, éditions CNDJ, Abidjan, 2006, p. 97.

¹³³⁹ David LAKE, « The new Sovereignty in International Relations », *International Studies Review*, n°5, 3, pp. 303-323, p. 309.

l'UA. Pour l'essentiel, ceux-ci réussiront avec beaucoup de détermination à approfondir la fragilité des États d'Afrique en y instaurant aussi un système de marchandisation des principes et valeurs dont ils sont porteurs.

B. La « marchandisation » des valeurs et principes internationaux par l'UA et l'OIF

En plus de l'effet d'une gouvernance polycentrique tel que décliné plus haut, l'intervention des organisations Francophone et Africaine dans les processus de crise politique fait émerger une logique marchande entre elles et les États où elles interviennent. Cette logique « marchande » porte sur l'exigence de contrepartie qu'offrent les organisations internationales pour obtenir l'adhésion et l'acceptation de l'État cible. Cette contrepartie est constituée de valeurs et principes qui tendent à crédibiliser le discours de l'ingérence porté par l'UA et l'OIF, afin de le rendre acceptable et légitime dans les affaires internes des États¹³⁴⁰. Pour cela, elles utilisent les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit comme éléments de leur capital de légitimité en situation d'ingérence, et brandissent leur universalité pour atténuer les résistances éventuelles des autorités nationales de l'État concerné. D'un côté, il s'agit des principes et valeurs politiques (1), et de l'autre des valeurs humaines (2).

1. La logique de marchandisation de certains valeurs et principes politiques par l'UA et l'OIF en situation de crise politique interne à un État

Pour rendre légitime leur ingérence dans les affaires internes d'un État, l'UA et l'OIF adossent leur démarche sur des objets politiques dont l'universalité ne pose aucun problème pour la communauté internationale. Elles utilisent alors, avec zèle parfois, l'argumentaire moral et éthique pour obtenir la « *soumission* » de l'État en crise. Déjà, il faut se rappeler que notre observation est fondée sur les États d'Afrique francophone, anciennement colonisés, qui ont été reçus dans le concert des Nations sans fondamentalement avoir participé à l'établissement de ses règles de jeu¹³⁴¹. Ces États sont

¹³⁴⁰ En fait, compte tenu de l'acceptation unanime des valeurs de droits de l'homme, de démocratie, de l'État de droit, du non recours à la force. L'OIF et l'UA brandissent donc volontiers ces valeurs pour porter leurs interventions dans l'un quelconque de leurs États membres.

¹³⁴¹ André-Marie YINDA YINDA, « Penser les Relations Internationales africaines : des problèmes aux philosophèmes politiques aujourd'hui », *Revue Camerounaise de Science Politique/ RCSP*, volume 8, numéro spécial, 2001.

donc véritablement sujets à des flux exogènes, initiés par les États et autres acteurs (OIG et ONG) concentrant l'essentiel de la légitimité internationale et représentant les décideurs de l'orientation éthique, politique et morale des relations internationales post-bipolaires. L'OIF et l'UA intègrent justement cette catégorie, et contribuent à prolonger la transaction éthique et politique entre leurs États membres et la communauté internationale, sous le regard vigilant des Nations Unies et certains États puissants du système international. Ainsi, lorsqu'elles interviennent en matière de gestion de crise, elles mettent en avant l'impérieuse nécessité de respecter des principes et valeurs qui semblent fonder la régularité des rapports sociaux dans un État. Autrement dit, l'UA et l'OIF brandissent aux États touchés par la crise les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit pour obtenir leur alignement comportemental en échange de leur soutien à la gestion de crise. Elles se comportent formellement comme des « *censeurs* »¹³⁴² et travaillent à la légitimation des régimes issus des urnes, dans des processus politiques où la démocratie libérale est la règle. Dans ce sens, on peut relever l'insistance de l'UA et de l'OIF à promouvoir la transparence électorale, l'indépendance de la justice et des organes indépendants de gestion des processus de crise politique. On a pu le noter avec pertinence au Gabon en septembre 2016, à l'occasion de la crise postélectorale survenue suite à l'attribution, par la commission électorale nationale (Cénap), de la victoire au Président Ali Bongo Ondimba sur son adversaire Jean Ping. L'UA, par la voix de son Président en exercice, le tchadien Idris Déby Itno¹³⁴³ et l'OIF par la voix de sa Secrétaire générale Michaëlle Jean¹³⁴⁴, ont alors soutenu l'idée d'un appui à apporter au Gabon et à sa Cour constitutionnelle pour le recomptage des voix électorales et le traitement du contentieux qui a résulté de l'élection présidentielle. Par ailleurs, au Burundi en fin 2015, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA ne s'est pas privé d'autoriser le déploiement d'une mission africaine de prévention et de protection au Burundi (Maprobu), et dont l'objectif était d'appuyer les autorités burundaises à maintenir la paix sociale à Bujumbura et à garantir le respect des droits de l'homme dans l'encadrement des

¹³⁴²Edouard TSHISUNGU LUBAMBU, op. cit., pp. 211-216, p. 215. L'expression est utilisée par l'auteur dans le cas de la Francophonie, dans une perspective qui s'apparente à un plaidoyer pour un renouveau Francophone dans la gouvernance politique africaine. L'auteur conseille à la Francophonie de renoncer à la perspective punitive dans son rapport aux États africains, afin de ne pas tomber dans le discrédit que connaissent certaines ONG en matière de gouvernance politique.

¹³⁴³Voir son communiqué du 3 septembre 2016 sur www.lanouvelletribune.info. Dans ce communiqué, le Président Deby a appelé toutes les parties prenantes gabonaises à faire « *preuve de la plus grande retenue et à privilégier le dialogue et la concertation dans le strict respect des procédures légales et constitutionnelles* ».

¹³⁴⁴Déclaration à la presse de la Secrétaire générale de la Francophonie le 1^{er} septembre 2016 sur la situation postélectorale au Gabon. Disponible sur www.francophonie.org.

manifestations publiques¹³⁴⁵. Si on considère avec Placidi-Frot que les « *organisations internationales ont une fonction de légitimation [ou de dé-légitimation] des comportements* »¹³⁴⁶, on peut croire alors que si de telles initiatives ont pour but premier de faire une transparence dans l'aménagement des rapports de pouvoir dans les États et d'éviter la survenance ou l'approfondissement d'une crise, elles visent aussi à légitimer des autorités en place et les accréditent dans la projection diplomatique de leurs pays. On ne s'étonnera pas alors des déclarations de Monsieur Valls, premier ministre français, sur une chaîne de télévision soutenant que monsieur Ali Bongo, Président du Gabon, « *n'a[vait] pas été élu [démocratiquement] comme on l'entend* »¹³⁴⁷. Par ailleurs, la Secrétaire de l'OIF Michaëlle Jean pensait simplement que l'élection présidentielle du Gabon a réservé des doutes, et pourtant le « *peuple gabonais méritait une élection plus crédible* »¹³⁴⁸ alors même que la CENAP (Commission nationale électorale autonome et permanente) venait de proclamer des résultats que contestaient violemment les partisans de l'opposition menée par Jean Ping.

Autant le dire, la démocratie, la bonne gouvernance, l'État de droit, etc. offrent l'opportunité à ces organisations internationales de questionner qualitativement l'exercice de la souveraineté par des dirigeants mis à l'épreuve d'une crise politique dans leur pays. Raison pour laquelle l'adhésion aux corpus juridique et moral de la Francophonie et de l'UA par ces États sonne comme une modalité de 'civilisation' politique des États d'Afrique et un engagement solennel à un comportement compatible avec les valeurs de paix, d'humanité et de respect de la vie humaine en marge du rigorisme souverainiste qui peut guider la vie d'un État souverain. En cela, la démarche multilatérale de l'OIF et de l'UA a ceci de particulier qu'elle transporte ces valeurs comme des « produits finis », qu'il faut adopter sans recul en Afrique. Et pourtant, il y a une nécessité d'acclimater ces valeurs aux réalités culturelles, en les fondant sur

¹³⁴⁵ Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, communiqué du 17 décembre 2015 à la suite de sa 565^{ème} réunion à Addis-Abeba.

¹³⁴⁶ Delphine PLACIDI-FROT, « La diversification des formes d'organisations internationales : le regard du politiste », dans Laurence DUBIN et Marie-Clotilde RUNAVOT, *op. cit.* pp. 39-58, p. 46.

¹³⁴⁷ Déclaration du Premier ministre français, Manuel Valls, sur la chaîne de télévision France 2, le 16 janvier 2016, dans l'émission « *On n'est pas couché* ». Le Premier Ministre répondait en effet à la question de l'humoriste Jérémy Ferrari, au sujet de l'invitation du Président Ali Bongo du Gabon à la marche du 11 janvier 2015 en mémoire des victimes de l'attaque terroriste contre le Journal Charlie Hebdo à Paris.

¹³⁴⁸ Michaëlle JEAN, *op. cit.*

l'héritage des peuples concernés, sans nécessairement les brandir comme des « conditionnalités »¹³⁴⁹ pour la légitimité internationale d'un État.

2. La marchandisation des valeurs humaines et humanitaires

Dans la même logique que les principes et valeurs politiques, l'OIF et l'UA investissent le champ des crises politiques internes en instrumentalisant les valeurs humaines, plus connues sous le nom de « droits de l'homme ». A travers une intense activité diplomatique et une énorme communication autour de la sauvegarde de ces droits, l'OIF et l'UA réussissent à entretenir des postures d'ingérence politique, qu'elles habillent savamment sous les draps de l'humanitaire. Si globalement leur engagement pour la défense des droits de l'homme s'insère dans un mouvement plus global emmené par les Nations Unies, il faut dire que l'UA et la Francophonie ont chacune trouvé des moyens de créer un lien obligé entre elles et leurs États membres¹³⁵⁰. Ainsi, est-on arrivé à voir la Francophonie suspendre des États sur le fondement de la violation massive des droits de l'homme, en application de la disposition 5 de la Déclaration de Bamako, aux termes de laquelle le Secrétaire général de l'OIF « *se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, en s'appuyant notamment sur la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie* »¹³⁵¹. Par ailleurs, la Francophonie a mis en place un mécanisme de contrôle et d'évaluation permanente de l'état des droits de l'homme dans ses États membres¹³⁵². Sans fondamentalement douter de la pertinence de l'exploitation de ces mécanismes, il faut croire qu'ils agissent prioritairement comme un symbole de dépendance des États francophones, une sorte de vigilance qu'opère la Francophonie pour « contrôler » le comportement politique de ses États membres. D'ailleurs, Lauren

¹³⁴⁹ Robert CHARVIN, « Les politiques de conditionnalité et les droits de l'homme en Afrique », Séminaire Nord-Sud XXI sur les droits de l'homme en Afrique, mars 1997. Cité par Robert CHARVIN, *Relations Internationales, Droit et Mondialisation. Un monde à sens unique*, Paris, L'Harmattan, 2000, p.167.

¹³⁵⁰ C'est le sens de l'adhésion des États membres aux instruments juridiques respectifs de ces organisations internationales.

¹³⁵¹ Extrait de l'article 5 de la Déclaration de Bamako, 2000.

¹³⁵² La Francophonie opérationnalise depuis 2004 un mécanisme d'évaluation bisannuel des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dont l'objectif est d'alerter et de rendre compte des grandes tendances dans ces domaines. Pour consulter les sept éditions de ces rapports, se rendre sur le site de la Francophonie <http://www.francophonie.org/IMG/pdf/rapport-dapg>.

Gimenez¹³⁵³ considère les droits de l'homme comme « *l'âme* » de la Francophonie dans son rapport avec ses États membres.

Pour sa part, l'Union Africaine a dû simplement pénaliser la violation des droits de l'homme en hissant les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes de génocide comme des cas spécifiques¹³⁵⁴ qui peuvent justifier son intervention directe dans un État et occasionner des poursuites directes dans le prolongement de la CPI. D'ailleurs, l'UA a mis en place une Cour¹³⁵⁵, spécialement dédiée à la répression des violations des droits de l'homme en Afrique. Les décisions de cette Cour ne sont susceptibles d'aucun recours, et sa compétence porte sur l'interprétation et l'application de tous les instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme en Afrique. Bien que le bilan actuel de la Cour ne soit pas assez élogieux¹³⁵⁶, on peut noter sa prétention à agir sur les circuits nationaux de protection des droits de l'homme¹³⁵⁷. Le cas de la Tanzanie¹³⁵⁸ en juin 2013 est éloquent à cet égard. En effet, sur la base de décisions de justice successives favorables aux candidatures indépendantes à une élection présidentielle, et censées relever du seul ressort de la justice tanzanienne, la CADHP a dû annuler toutes les décisions d'une Cour d'Appel tanzanienne, et a ordonné à la Tanzanie de « *prendre toutes les mesures constitutionnelles, législatives et autres dispositions utiles dans un délai raisonnable, afin de mettre fin aux violations constatées ; et informer la Cour des mesures prises à cet égard* »¹³⁵⁹. On en déduit alors que la justice nationale tanzanienne a perdu son contrôle rigoureux des procédures électorales face aux institutions juridictionnelles régionales. Il s'agit bel et bien là d'une remise en cause effective de la souveraineté judiciaire de l'État

¹³⁵³ Lauren GIMENEZ, au cours de l'entretien précité.

¹³⁵⁴ Voir article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union Africaine.

¹³⁵⁵ Il s'agit de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP). Elle a été créée par un protocole à la Charte africaine, qui a été adopté à Ouagadougou, Burkina Faso, le 9 juin 1998 et est entré en vigueur le 25 janvier 2004.

¹³⁵⁶ Alain Didier OLINGA, « L'émergence progressive d'un système africain de garantie des droits de l'homme et des peuples » dans Alain Didier OLINGA (dir.), *La protection internationale des droits de l'homme en Afrique. Dynamique, enjeux et perspectives trente ans après l'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Yaoundé, Éditions Clé, 2012, pp. 13-35.

¹³⁵⁷ Voir l'état des affaires devant la Cour africaine sur le lien <http://www.african-court.org/fr/index.php>.

¹³⁵⁸ Alain Didier OLINGA, « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *La Revue des droits de l'homme*, numéro 6, 2014, disponible en ligne sur <http://revdh.revues.org/953> ; DOI : 10.4000/revdh.953.

¹³⁵⁹ Arrêt du 14 juin 2013 sur les affaires jointes Tangayika Law Society & The Legal and Human Rights Centre c. Tanzanie et Révérend Christopher R. Mtikila c. Tanzanie. En gros, l'affaire portait sur la contestation des arrêts de la Cour d'Appel annulant les candidatures indépendantes aux différentes élections en Tanzanie, malgré leur illégalité confirmée préalablement par la Haute Cour.

zambien, par une imposition à ce dernier d'un faisceau de normes juridiques portées par l'UA.

En toute hypothèse, tant dans le cas de la Francophonie que dans l'UA, il faut dire que la logique de la 'transaction' autour des valeurs humaines et humanitaires est devenue sinon une responsabilité, du moins un devoir. Ce faisant, elles aboutissent simplement à la redéfinition minimale de la souveraineté, laquelle devient non plus une opportunité d'autoritarisme pour les dirigeants d'États africains, mais davantage une chance de protection des citoyens. D'ailleurs, l'idée de Responsabilité de protéger ou de sécurité humaine très répandue aujourd'hui, et largement portée tant par la Francophonie que par l'UA, est la consécration d'une instauration de la logique d'échange et de « commerce » entre ces organisations et les États qui les constituent. Étant donné que dans l'une et l'autre des hypothèses tous les États ne peuvent pas vivre leur ingérence avec la même intentionnalité et la même intensité, il convient de dire que ce sont les États qualifiés de « faibles » en Afrique qui subissent largement les effets d'un sabordage circonstancié de leur souveraineté par ces cercles multilatéraux. Si légitimement la raison de cette situation peut se trouver dans la concentration en Afrique des situations de violation grave des droits de l'homme, on peut croire simplement qu'elle se retrouve amplifiée par ces organisations dont les règles d'appréciation des situations politiques ne devraient pas être uniformes à celles que déploient des États occidentaux dont les structures sociales et institutionnelles sont plus accomplies et mieux intériorisées. Notre propos n'a pas pour finalité de soutenir des régimes liberticides en Afrique. Tout au contraire, il nous semble utile de conseiller à la Francophonie et à l'Union Africaine de « *tropicaliser* »¹³⁶⁰ les critères de justification de l'ingérence en les mettant en adéquation avec la configuration sociologique des États africains ; ce, afin d'atteindre le résultat meilleur dans les situations de crise politique. Dans ce sens, il nous semble plus urgent de voir ces organisations accompagner leurs États membres à solidifier l'assise sociale de l'État et de ses institutions par une alchimie démocratique alliant les aspects bureaucratiques universels de celle-ci et les données de la gouvernance traditionnelle en Afrique¹³⁶¹. L'idée de souveraineté en Afrique devrait alors embrasser le besoin de l'État moderne, sans nier le substrat de la structure sociale traditionnelle africaine.

¹³⁶⁰ Adapter la pratique des droits de l'homme aux réalités africaines.

¹³⁶¹ Philippe NTAHAMBAYE, *op. cit.*

Paragraphe II : La priorisation exceptionnelle de l'agenda multilatéral Francophone et Africain sur celui interne aux États-cibles

En plus des différentes interactions qui interrogent le principe de souveraineté à l'occasion d'une action multilatérale en gestion de crise politique interne, il s'avère utile de mettre en exergue l'échelle de considération qui se met en jeu dans le rapport entre l'agenda¹³⁶² multilatéral et celui national. La situation de crise politique impose en réalité une gouvernance particulière résultant de l'alliance entre l'ordre juridique et constitutionnel interne aux États et l'ordre juridico-éthique international. La souveraineté étatique se retrouve matériellement concurrencée en raison de l'urgence humanitaire qu'impose la situation de crise. De là, la régulation politique par le seul droit positif ordinaire devient difficile face à la multiplication des « réactions » issues de la communauté internationale. En général, la logique sous-jacente à ces multiples « réactions » de la communauté internationale est de dire que le droit positif de l'État cible, et ses institutions, sont dans l'incapacité de gérer par eux-mêmes la crise. La résolution d'une telle crise devient alors l'objet d'une rencontre entre les outils internes de régulation politique et les apports techniques des cercles multilatéraux. Seulement, dans cette interaction, la difficulté de la situation de crise aboutit très généralement à une priorisation de la législation internationale sur celle nationale, souvent jugée trop partielle et favorable à un camp donné. Les autorités nationales se retrouvent en quelque sorte dans l'obligation de « renoncer » à tout ou partie de leur législation nationale pour former un consensus issu des accords et du dialogue que peuvent mobiliser les organismes internationaux, en l'occurrence ici la Francophonie et l'Union Africaine. On aura alors, de la part des États, un effort de conformité aux exigences éthiques et politiques promues par la Francophonie et l'UA (A), conformité qui aboutit à la mise entre parenthèses de la souveraineté de leurs propres institutions nationales (B).

A. L'effort de conformité des États en crise aux exigences politiques et éthiques de l'UA et de l'OIF

L'intervention de l'UA et de la Francophonie a pour effet logique la perspective d'une conformation politique de l'État-cible à leurs exigences politiques et éthiques. Dans l'interaction entre ces organisations internationales et leurs États membres en crise, le discours mobilisé est à la fois empreint de critiques (publiques ou voilées), d'apaisement et de directives. Des fois, le discours est aussi chargé d'injonctions et de

¹³⁶² La notion d' « agenda » ici désigne tout simplement l'ensemble des actions et des politiques que mobilisent ces organisations en direction de leurs pays membres.

logiques de contrainte¹³⁶³. Quoi qu'il en soit, on se rend compte que l'OIF et l'UA orchestrent, de manière variable, un schéma de subordination des États en crise à leurs préconisations ; au détriment des législations nationales en vigueur. C'est qu'en général, la situation de crise politique met l'État devant un choix difficile entre la stricte légalité et le besoin de légitimité, gage circonstanciel d'un début de retour à la paix civile. L'OIF et l'UA, porteuses de la vision « légitimiste » en situation de crise, favorisent alors souvent un infléchissement comportemental des autorités nationales qu'elles invitent activement soit à approuver la logique de 'supra-gouvernance' qu'elles leur proposent (1), soit alors à procéder à une réinterprétation *a minima* de leur souveraineté (2).

¹³⁶³ On se souviendra opportunément de la fermeté de Madame Dlamini Zuma, Présidente de la Commission de l'UA, sur le cas burundais en août 2015, à la suite de l'assassinat d'un haut gradé de l'armée à Bujumbura par exemple.

1. La tendance à la consécration institutionnelle d'une 'supra-gouvernance' par l'OIF et l'UA dans l'État-cible

Cette tendance résulte du rapport de force qu'impose une situation de crise politique, entre le droit positif de l'État en crise et la législation¹³⁶⁴ internationale portée par l'OIF et l'UA. En fait, une crise politique achemine lentement les acteurs vers une combinaison du droit et de la politique (diplomatie) dans sa résolution. Rappelons que pour les constructivistes, « *les organisations internationales produisent une culture propre, faite d'idées, de normes, de valeurs et de perceptions qui influencent les intérêts et les priorités de leurs membres* »¹³⁶⁵. De là, le principe de souveraineté subit inéluctablement les effets d'une tentative de supra-gouvernance issue de la tentative par l'OIF et de l'UA de substituer aux règles et méthodes de gouvernance interne une sorte de « *modèle unique* », fondé sur des principes définis par elles en amont¹³⁶⁶. En cela, ces deux organisations reproduisent à notre sens, le schéma politique, juridique et moral qui a servi à réguler les rapports entre dominants et dominés tels qu'ils ont historiquement façonné les relations internationales de facture interétatique¹³⁶⁷. Et pourtant, autant en Francophonie qu'à l'UA, il n'est pas fondamentalement question de nier le relativisme juridique et institutionnel qui naît de la diversité de leurs membres¹³⁶⁸. En s'intéressant à la plupart des crises politiques en Afrique Francophone ces dernières années, on peut regretter le fait que ces deux organisations n'aient manifesté qu'une considération illusoire de la souveraineté de leurs États membres. Raison pour laquelle elles n'hésitent pas à inviter les États en crise à « corriger » leur copie en matière de gouvernance démocratique ou électorale. Ainsi, au Gabon en 2016, la Secrétaire général de l'OIF Michaëlle Jean a-t-elle jugé que « *le peuple gabonais méritait mieux* » que ce qui leur a

¹³⁶⁴ La notion de 'législation' ici est entendue au sens large du droit international et des principes et valeurs qui régulent les relations internationales.

¹³⁶⁵ Martha FINEMORE et Michael BARNETT, *Rules for the world. International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2004. Cité par Delphine PLACIDI-FROT, « La diversification des formes d'organisations internationales. Le regard du politiste », *op. cit.*

¹³⁶⁶ Stéphane MONNEY MOUANDJO, *La démocratie au sud et les organisations internationales. Analyse comparée des missions d'observation des élections des pays membres du Commonwealth et des pays membres de l'OIF*, *op. cit.*, p. 349.

¹³⁶⁷ On a l'impression que la Francophonie et l'Union Africaine s'adressent à leurs États membres avec des « recettes » toutes faites en matière de gouvernance politique. A peine se mettent-elles dans les dispositions à « écouter » l'État membre, lequel est généralement présumé coupable en cas de situation de crise politique.

¹³⁶⁸ A titre d'exemple, la Déclaration de Bamako, tout en prévoyant que « *la démocratie est un système de valeurs universelles* » (article 2.1), reconnaît paradoxalement plus loin qu'« *il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et que, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple* » (article 3.2).

été servi lors des élections présidentielles 2016. Sans être un acte d'ingérence matérielle, une telle prise de position reste tout de même une mécanique de discréditation des autorités en place. Tout à côté du Gabon, la RCA a donné l'occasion à l'OIF de « *porter à son compte la préparation de l'entière du processus électoral* »¹³⁶⁹ alors même que l'UA a dû déclasser une armée centrafricaine aux abois pour s'occuper de la sécurisation du territoire centrafricain à la suite du coup d'État de 2013.

En tout état de cause, l'OIF et l'UA ont progressivement institutionnalisé un esprit de supra-gouvernance en matière de gestion de crise à travers notamment la constitution de cadres formels de dialogue et de concertation¹³⁷⁰, soit par l'élaboration et la constitution d'une instance de transition¹³⁷¹, soit alors par la dénonciation d'une législation en vigueur au profit d'un dialogue inclusif¹³⁷².

2. La réinterprétation *a minima* du principe de souveraineté

Le second effet que subissent les pays en crise face au besoin de conformation aux exigences de l'OIF et de l'UA est la tentative de réinterprétation minimale de leur souveraineté. C'est que, pendant la période de crise, l'intervention de l'UA et de l'OIF laisse l'impression de faire prévaloir les actes éminemment politiques au détriment du cadre législatif et institutionnel habituel. En cela, elles optent pour une démarche diplomatique reposant sur des déclarations des chefs d'États, du Secrétaire général de l'OIF ou du Président de la Commission de l'UA. Ces actes déclaratoires sonnent comme une forme de pression et d'appel à la raison orchestrée par ces organisations en direction des acteurs politiques des États-cibles. Ainsi, la gestion d'une crise se retrouve carrément déplacée de son cadre réglementaire prévu à cet effet pour adopter des règles de jeu non juridique, mais jugées plus à même de contenir la propagation de la crise.

Techniquement, une telle démarche pose problème dans la mesure où on pourrait l'analyser sous le prisme de l'empiètement des organisations internationales par des

¹³⁶⁹ Libère BARARUNYERETSE, extrait d'un entretien qu'il nous a accordé le 19 décembre 2016 à Lyon, en marge du Colloque sur les « *opérations civilo-militaires en Afrique francophone* » du 19 décembre 2016 à l'Université Jean Moulin Lyon 3.

¹³⁷⁰ On a eu le Groupe International de Contact (GIC)-Madagascar, le gouvernement d'union nationale en RDC en 2014, etc.

¹³⁷¹ Exemple de la RCA avec la Présidence de transition dirigée par Cathérine Samba Panza (2014), le Burkina Faso avec le Président de transition Michel Kafando (2014) ou encore Madagascar avec la Haute Autorité de Transition (HAT) en 2009.

¹³⁷² Cas de la RDC en 2016 avec le dialogue national inclusif initié par le Président Kabila pour surmonter la crise née de sa volonté de se représenter à un autre mandat présidentiel.

actes purement diplomatiques sur la fonctionnalité juridique ordinaire. Pareil empiètement n'est d'ailleurs unanimement partagé dans la mesure où les États, autant que possible, manifestent leurs résistances face à de tels actes. Le cas burundais¹³⁷³ que nous avons relevé plus haut démontre à suffisance la tension qui peut émerger dans l'articulation du rapport entre les États et les organisations internationales. La raison de cette résistance réside dans le caractère non obligatoire des actes déclaratoires des responsables politiques internationaux ; ce, au contraire des règles juridiques internes (constitution, lois, ...) ¹³⁷⁴. On comprendra alors les attitudes réfractaires des pays tels que le Burundi ou le Gabon du Président Ali Bongo. Ce dernier a pu brandir la primauté de sa constitution et de la loi gabonaise en matière électorale, face à la communauté internationale (ONU, UA, OIF, France notamment) qui lui recommandait de procéder à un recomptage des votes d'une élection présidentielle 2016 qui l'a consacré vainqueur face à l'opposant Jean Ping, décidé à entretenir le climat de tension sociale et de désobéissance populaire pour contester sa légitimité¹³⁷⁵. Bongo soutiendra alors qu'il n'« est pas l'obligé de qui que ce soit, il ne travaille pas sous les injonctions d'une puissance, il est Président d'un État souverain ».

B. La mise entre parenthèses des institutions nationales

C'est aussi l'une des conséquences de l'ingérence des organisations internationales dans les crises politiques relevant du domaine réservé. En l'espèce, l'OIF et l'UA s'offrent à la souveraineté de l'État avec une volonté de lui proposer de surseoir temporairement l'application stricte des règles de jeu telles qu'elles ressortissent du régime juridique en cours de validité, et qui s'est avéré impuissant à réguler l'activité politique dont est tributaire la crise. Sans formellement en appeler à une mise hors-la-loi des acteurs politiques des États, l'UA et la Francophonie ont coutume de préconiser l'adoption de mesures juridiques et institutionnelles adaptées pour agir dans

¹³⁷³ Le Président burundais a clairement signifié le 30 décembre 2015 à l'UA qu'il désapprouvait toute mission de l'UA dans son pays. Lire le compte rendu de Pierre CHATELOT, « Le Président du Burundi défie l'Union Africaine », sur <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/12/31/>. Consulté le 06 janvier 2017 à 04h 05.

¹³⁷⁴ On assiste dans ce cas à un dilemme : comment se comporter entre l'obligation constitutionnelle de son pays et la pression diplomatique internationale, qui au demeurant, n'a aucune valeur contraignante ? La réponse à cette question varie justement d'un cas à l'autre et sa compréhension devrait s'ancrer dans les réalités sociales, humaines et politiques de chaque cas à considérer.

¹³⁷⁵ C'est le contenu de son message à la diaspora, délivré le 17 octobre 2016 et disponible sur son site internet <http://jeanping.org/allocution-du-president-jean-ping-a-la-diaspora/>.

l'urgence, et limiter la propension d'une crise politique donnée. Elles exercent ainsi une pression assez forte émanant distinctement du SG/OIF ou du Président de la Commission de l'UA. Cette pression aboutit alors inéluctablement à une mise entre parenthèses des institutions nationales ; préalable manifeste de l'adoption d'un régime spécial de gouvernance pendant la crise à juguler. Dans ce sens, on assistera d'une part à une sorte de marginalisation des organes centraux de l'État en crise (1) et à une mise à l'écart des règles du droit positif ordinaire (2).

1. La marginalisation des organes centraux de l'État

La gestion des crises politiques internes entraîne une marginalisation technique des organes centraux de l'État-cible. L'idée de départ est qu'un État en crise se retrouve dans une situation où la défense de son 'honneur' passe des fois par des abus de pouvoir dans l'expression de la puissance publique face aux entités rebelles ou putschistes. Dans cette expression de la puissance publique, l'État est davantage animé par le souci du *statu quo* que par le désir de rupture. C'est justement dans le souci de réconcilier les prétentions souverainistes de l'État avec les revendications de la partie adverse/contestataire que l'UA et l'OIF font jouer leurs options de sortie de crise, non sans opérer une marginalisation technique des organes centraux de l'État concerné. Que ce soit avec Alioune Dramé, Lauren Gimenez, ou Salvator Nkeshimana¹³⁷⁶, il ressort de nos entretiens que la Francophonie et l'UA mobilisent leurs expertises pour 'combler' un vide qu'aurait révélé la survenance de la crise. En Francophonie notamment, il y a un rôle particulier qu'on reconnaît aux « experts », lesquels sont sollicités activement en temps de crise. D'ailleurs, Lauren Gimenez exprime sa joie en évoquant le rôle de la Francophonie en RCA, en Tunisie ou à Madagascar. Elle en conclut que la Francophonie « *met en valeur [sa] force, qui est (son) expertise politique de haut niveau pour accompagner les acteurs d'une crise à se mettre autour de la table* »¹³⁷⁷. Quant à Alioune Dramé, il insiste sur le rôle politique et électoral de la Francophonie, notamment dans la crise malgache de 2009¹³⁷⁸ et celle centrafricaine de 2013. Salvator Nkeshimana lui, parlant de l'UA nous

¹³⁷⁶ Respectivement Directeur du département «Administration-Gestion» de l'université Senghor d'Alexandrie (université et opérateur direct de la Francophonie), Responsable Prévention des crises et médiation (DAPG-OIF) et Assistant au Directeur du Département Paix et Sécurité de la Commission de l'Union africaine.

¹³⁷⁷ Lauren Gimenez, *op. cit.*

¹³⁷⁸ C'est l'OIF, et notamment Abdou Diouf son secrétaire général, qui a été à l'origine de la constitution du GIC-Madagascar. Elle a donc assumé un rôle déterminant dans le processus de conciliation et de

apprend que celle-ci est d'un « *apport déterminant dans la restructuration du système sécuritaire et la réforme de l'armée de l'État en crise* »¹³⁷⁹. Dans ce sens, il prend en témoignage le cas de la RCA où les troupes africaines (notamment tchadiennes et camerounaises) contribuent à la formation des nouveaux dirigeants de l'armée centrafricaine post-conflit et met en valeur le rôle des Ecoles de formation militaire et policière sous-régionales africaines dans ce sens¹³⁸⁰.

Plus largement, l'UA et l'OIF peuvent favoriser la création de comités ou commissions techniques, des équipes spéciales de transition, intégrant généralement des membres de la rébellion à qui peuvent échoir des responsabilités de haute importance. La finalité est de discréditer les organes centraux de l'État, et de privilégier des structures occasionnelles dont l'ambition est de gérer la situation d'urgence et s'arrêter une fois que l'ordre constitutionnel est rétabli.

Ainsi, peut-on évoquer l'exemple de la Côte d'Ivoire en 2003 où on a assisté à une recherche de solutions à la crise par les organismes internationaux regroupant l'ensemble des acteurs majeurs de la scène politique à l'exclusion du chef de l'État en exercice, Laurent Gbagbo, dans le cadre de l'accord de Marcoussis. De même, Madagascar et la RCA ont dû connaître des administrations provisoires et transitoires pour pouvoir sortir des situations de crise qui les ont respectivement affectés en 2009 et 2013. Très certainement, le recours à de telles administrations est une parade pour combler le vide créé par l'absence de représentants dignes et fiables pour incarner l'autorité de l'État à un moment donné.

Dans tous les cas de figure, la marginalisation des organes centraux par l'ingérence multilatérale de l'UA et de l'OIF, et le discrédit qu'elle jette sur les autorités en place, peuvent s'analyser, sinon comme une négation pure et simple de la souveraineté de l'État concerné, du moins comme une défiance à son égard. Cette défiance est simplement l'expression de l'idée que cet État n'a pas suffisamment réuni les conditions de légitimation de ses institutions dans leurs mobilisations successives. A

négociation en vue de la sortie de crise. C'est en effet sous son effet que l'UA et les autres organisations internationales vont saisir la pertinence d'une démarche internationale collective pour sortir de la crise à Madagascar, au sein du GIC. Pour plus de détails, lire Solofo RANDRIANJA (dir.), *Madagascar, le coup d'État de 2009*, Paris, Karthala, 2012. .

¹³⁷⁹ Salvator NKESHIMANA, extrait de l'une des réponses au questionnaire à lui adressé dans le cadre de cette recherche, le 1^{er} aout 2016.

¹³⁸⁰ On peut citer notamment l'École Supérieure Internationale de Guerre (ESIG) de Yaoundé, l'Ecole Internationale des Forces de Sécurité (EIFORCES) de Yaoundé, l'École de maintien de la paix de Bamako (EMP).

cette idée de légitimité, s'ajoute certainement celle de capacité. A la vérité, c'est aussi en raison de l'incapacité, avouée ou constatée, de l'État-cible que les acteurs multilatéraux trouvent la nécessité d'intervenir. Sauf que dans les cas de la Francophonie et de l'UA comme nous venons de le montrer plus haut, la crise offre une opportunité, un prétexte pour transformer la trajectoire ordinaire d'usage de la souveraineté par un tel État. Cette transformation ne se limite malheureusement pas aux seules instances centrales de l'État, car elle se prolonge aussi vers la mise à l'écart du droit au profit du politique et de la diplomatie multilatérale de l'OIF et de l'UA.

2. La mise à l'écart progressive du droit au profit du politique et de la diplomatie multilatérale de l'UA et de l'OIF

En plus de la mise entre parenthèses des institutions nationales, l'ingérence multilatérale de l'OIF et de l'UA entend soumettre le droit positif de l'État-cible aux logiques politiques et de la diplomatie multilatérale de ces organisations internationales. Deux arguments principaux permettent de soutenir cette idée.

D'une part, on assiste à une fragilisation des institutions judiciaires de l'État cible par l'OIF et l'UA. Celles-ci procèdent en effet par une mise en doute des capacités opérationnelles de la justice nationale, en lui proposant même de recevoir leur appui en termes d'expertise en la matière. Ainsi en a-t-il été avec la crise politique gabonaise de septembre 2016, à l'occasion de laquelle la Francophonie et l'UA ont ouvertement émis des doutes sur la transparence de l'activité postélectorale de la Cour Constitutionnelle, et ont proposé l'envoi des experts judiciaires ou des observateurs chargés de la vérification du respect des règles de transparence dans la gestion du contentieux postélectoral. Il s'agissait pour Smaïl Chergui, commissaire à la Paix et à la Sécurité de l'UA, de fortifier l'idée de recomptage des voix, qu'il jugeait être une « *orientation saine* ». Il a, dans la foulée, confirmé la venue de la délégation de l'UA pour « *accompagner l'exercice* » de la Cour constitutionnelle et « *crédibiliser* »¹³⁸¹ l'activité du juge constitutionnel gabonais. L'UA a ainsi bénéficié des accréditations, au forceps, pour assister la Cour Constitutionnelle dans la gestion du contentieux soulevé par les recours introduits concomitamment par Ali Bongo et Jean Ping à la suite des résultats donnés par la

¹³⁸¹ Interview de Smaïl Chergui sur BBC le 09 septembre 2016.

Commission nationale électorale¹³⁸². Il faut relever que la justice gabonaise a plus que jamais subi de nombreuses pressions internationales, fondées sur l'idée qu'elle est partielle et ne saurait rendre un verdict défavorable au camp du Président Ali Bongo¹³⁸³.

En prenant par ailleurs l'exemple de la Côte d'Ivoire en 2011, on notera que le contentieux électoral a été l'occasion pour la communauté internationale de discréditer le juge électoral ivoirien. Ce dernier a vu sa compétence sabordée par la Mission électorale des Nations Unies dont les résultats ont été tenus pour « objectifs » et seuls valables pour déterminer le vainqueur de la présidentielle. En réalité, il en allait de soi pour le juge constitutionnel ivoirien, dans la mesure où la communauté internationale, et notamment la France, avait déjà mobilisé des moyens importants pour empêcher un verdict différent de ses attentes¹³⁸⁴.

D'autre part, on assiste à une survalorisation du droit international et des valeurs et principes moraux défendus par la communauté internationale. Cette survalorisation s'accommode bien de la perspective multilatérale de l'UA et de l'OIF de faire triompher le droit conventionnel supranational sur celui national, sur des questions relevant pourtant de la gouvernance strictement interne (les élections par exemple). De même, elle aboutit à marginaliser l'application des règles institutionnelles de régulation politique pour faire valoir des mesures diplomatiques et des arrangements politiques qui ressortissent des différentes négociations entre acteurs majeurs d'une crise¹³⁸⁵. A titre illustratif, on a eu avec la crise ivoirienne de 2002 à 2010 une survalorisation des accords politiques, dont ceux majeurs (Marcoussis- 2003 ; Accra -2003 et 2004 ; Ouagadougou- 2007) ont eu une incidence fondamentale dans l'aménagement institutionnelle, la structuration du pouvoir exécutif et la ventilation du processus électoral qui a suivi. Il en est résulté la limitation consécutive de la liberté politique du

¹³⁸² Le CPS, via son Commissaire Smail Chergui, a ordonné à la Commission de l'UA de mandater d'éminents juristes de différents pays francophones d'Afrique pour assister les juges électoraux du Gabon dans l'examen des recours de Jean Ping et Ali Bongo.

¹³⁸³ André Julien MBEM, « Contentieux électoral au Gabon : la Cour constitutionnelle sera-t-elle juge de paix ? », Le Monde Afrique, 19 septembre 2016, disponible sur <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/09/19/contentieux-electoral-au-gabon>.

¹³⁸⁴ Un document confidentiel de *Weakileaks* nous apprend que la France a mobilisé des militaires pour protéger les points sensibles d'Abidjan en cas de tentative de contestation des résultats par le Président Gbagbo. Cette position est d'ailleurs présente dans la lettre secrète que le Président Sarkozy avait écrite à Youssouf Bakayoko, Président de la Commission Électorale Indépendante le 1^{er} décembre 2016. Il y rappelle l'intérêt pour ce dernier d'« informer de façon quasi automatique l'Ambassadeur de France à Abidjan de la suite des événements, pour permettre à la France de mieux orienter ses démarches diplomatiques ». Voir l'intégralité de cette lettre et le document *weakileaks* en annexe de cette thèse.

¹³⁸⁵ Innocent EHUENI MANZAN, *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, Thèse de doctorat en droit, Université de la Rochelle, 2011.

Président de la République Laurent Gbagbo, à qui on a dû imposer une conduite à tenir dans la gestion de son pouvoir et des personnes à intégrer dans son administration pendant toute la période de transition.

Chapitre 8

La gestion des crises par la Francophonie et l'UA, une opportunité de reconnaissance et de consolidation de la capacité internationale des États

Dans le chapitre qui précède, nous avons eu l'opportunité de développer un argumentaire faisant de la gestion multilatérale des crises politiques internes une occasion de fragilisation de la souveraineté internationale des États. De là, l'UA et l'OIF, à travers leurs récurrentes mobilisations dans ce domaine, contribuent profondément à affaiblir l'expression libre et autonome de l'autorité souveraine dont sont investis les gouvernements des États où elles interviennent. A présent, notre analyse entend se saisir du caractère paradoxal¹³⁸⁶ que révèle le rapport de ces organisations internationales à leurs États membres en situation de crise politique interne. Le paradoxe vient de ce que la gestion des crises offre une opportunité aux États-cibles de consolider leur capacité internationale en se jouant de la dynamique multilatérale qu'impulsent respectivement l'OIF et l'UA au service d'une crise qui les concerne. A priori, rappelons que le champ d'analyse est celui de l'Afrique francophone, lieu par excellence de la « faiblesse », de l'incomplétude et de l'inachèvement de l'institution étatique¹³⁸⁷. Ici, pour l'État et ses dirigeants, appartenir à une organisation internationale comme l'UA ou l'OIF n'est pas que pur conformisme. Il s'agit aussi, et davantage d'ailleurs pendant une crise politique, de « profiter » de l'organisation internationale pour atténuer les lacunes constitutives de l'État et celles de sa « malgouvernance » politique. Les organisations internationales apparaissent alors comme les derniers remparts pouvant pérenniser matériellement le statut international de ce type d'État, en lui offrant une chance de s'affirmer et redorer son image, largement ternie par la survenance de la crise politique.

C'est dire que notre analyse dans ce chapitre prend appui sur la théorie générale des « *petits États* »¹³⁸⁸ en Relations internationales. Elle s'alimentera alors des notions

¹³⁸⁶ Fondamentalement, il y a une distance entre la norme souveraine et la réalité empirique de sa pratique en Afrique francophone. Donc la souveraineté y est à la fois respectée et transgressée. Voir Stephen KRASNER, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, p. 83.

¹³⁸⁷ Voir notamment Daniel BACH et Mamadou GAZIBO (dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011 ; Luc SINDJOUN, *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002 ; Edouard Epiphane YOGO, *État fragile et sécurité humaine au sud du Sahara : vaincre la peur et le besoin*, Paris, L'Harmattan, 2014.

¹³⁸⁸ La définition des « petits États » ne fait pas l'unanimité parmi les analystes. On peut tout de même mentionner qu'il existe deux principales approches dans ce sens : l'approche quantitative et l'approche qualitative. La première prend en compte les critères tels que la superficie territoriale, la population, le PIB, les dépenses militaires, la production industrielle, les ressources stratégiques. La seconde approche

d'*États faibles*, d'*États faillis* ou d'*États voyous* pour mieux interpréter le cas des États africains francophones en situation de crise politique interne. C'est qu'à la vérité, la théorisation du « *petit État* » africain dans le multilatéralisme global a très peu mobilisé la recherche internationaliste, « *l'Afrique étant apparue comme un objet pas comme les autres* »¹³⁸⁹. Certainement, c'est en raison de la situation coloniale de l'Afrique au moment de l'élaboration des grandes théories sur l'État en Relations internationales¹³⁹⁰. A cette époque, les pays africains entrent dans l'histoire multilatérale avec des handicaps initiaux, liés à leur allégeance tutélaire vis-à-vis de leurs colonisateurs. Ces allégeances malsaines pour la souveraineté de ces États, vont se porter du cadre bilatéral au cadre multilatéral, où plusieurs de leurs colonisateurs se retrouvent à nouveau en position de force. Le cas de la France avec pays africains francophones est évocateur dans ce sens¹³⁹¹. Sauf que, le contexte actuel exige fondamentalement un retour sur la réalité de la l'État souverain d'Afrique francophone, afin de questionner la pertinence de son appartenance à des organisations internationales et de l'opérationnalité qu'il donne à son action en leur sein¹³⁹². Cette question est encore plus amplifiée lorsqu'il s'agit de se pencher sur les organisations internationales telles que l'UA et l'OIF qui ont chacune une histoire singulière avec les États africains. La gestion des crises politiques interne à leurs États

privilégie l'élément psychologique dans la motivation à utiliser les ressources matérielles dont dispose un État : la qualité du leadership, la capacité d'entraînement de l'opinion derrière une cause, le moral de la nation et sa confiance en elle. Pour plus de détails sur les « petits États », voir notamment : Neil ARMSTRUP, « The perennial Problem of Small States : A Survey of Research Efforts », *Cooperation and Conflict*, 11 (3), 1976 ; Mathisen TRYGVE, *The Functions Small States in the Strategies of Great Powers*, Scandinavian University Books, Oslo, 1971 ; Michael HANDLE, *Weak States in International System*, Routledge, London, 1990 ; Miriam FENDUS ELMAN, « The Foreign Policies of Small States : Challenging Neorealism in Its Backyard », *British Journal of Political Science*, vol. 25, N°2, avril 1995, pp. 171-217 ; Ben TONRA, « Les petits États ont aussi une politique étrangère », dans Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 331-360.

¹³⁸⁹ Luc SINDJOUN, « L'Afrique dans la Science des Relations Internationales : Notes introductives et provisoires pour une sociologie de la connaissance internationaliste », *Revue Africaine de sociologie*, n°3/2, 1999, pp. 142-167.

¹³⁹⁰ Immanuel WALLERSTEIN, *Impenser la science sociale - Pour sortir du XIXème siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995 ; André-Marie Yinda Yinda, « Penser les Relations internationales africaines... », *op. cit.*

¹³⁹¹ Voici en exemple un extrait de l'accord de partenariat liant, au moment des indépendances au début des années 1960, la France à la RCA, le Congo et le Tchad et concernant les matières premières et stratégiques : « *la RCA, le Congo et le Tchad tiennent la France informée des mesures générales ou particulières qu'ils se proposent de prendre en ce qui concerne la recherche, l'exploitation et le commerce extérieur des matières premières et stratégiques (...) et des mesures prises* ». En plus, ils « *accordent la préférence et la priorité à la France dans l'approvisionnement et l'acquisition de ces matières* ». La France peut, en cas de besoin « *limiter l'exportation ou l'interdire* » pour des raisons liées à la défense commune. Extraits des articles 3 et 4 de l'accord signé entre Jean Foyer (France), David Dacko (RCA), Fulbert Youlou (Congo) et François Tombalbaye (Tchad).

¹³⁹² Bruno MVE EBANG, « Le réalisme de la politique étrangère des petits États africains », *Dynamiques Internationales*, numéro 6, septembre 2015.

membres nous donne dès lors l'occasion d'interroger l'usage stratégique que peuvent faire ces « petits États » d'Afrique francophone au sein de ces organisations, pour améliorer leur situation souveraine et consolider le processus d'internationalisation de leur gouvernance. On pourrait ainsi voir dans la gestion des crises politiques internes une véritable opportunité pour l'État-cible de reconfigurer sa dimension internationale et sa envergure diplomatique. Ce d'autant plus que ces deux organisations internationales lui offrent une véritable tribune internationale en situation de crise (*section 1*), tout en faisant de la gestion de crise une occasion de propagande utilitariste et axiologique pour l'État-cible (*section 2*).

Section 1 : La gestion des crises politiques par l'OIF et l'UA, une opportunité de « tribune » pour l'État en crise

La situation de crise politique offre à l'État concerné l'« avantage » d'occuper grandement de l'espace dans les préoccupations des organisations internationales. Ainsi, la crise peut être comprise comme une occasion pour l'État qui la subit d'obtenir un temps plus important dans les canons officiels de communication internationale et d'attirer vivement l'attention tant des partenaires bilatéraux que multilatéraux. En même temps, sa perception évolue suivant le prisme d'analyse qu'adoptent les grands médias des puissances internationales qui contrôlent la vie des organisations internationales¹³⁹³. Les États en crise utilisent alors leur « détresse » pour transformer leur propre image et la perception que le reste du monde a d'eux, tout comme ils en profitent pour « internationaliser » la régulation politique de leurs problèmes internes. A la vérité, aussi déplorable que puisse paraître une situation de crise politique pour l'État et ses institutions, il faut également y voir une source de renouvellement des structures sociales et institutionnelles dans la perspective d'un renforcement de l'autorité étatique et de la légitimité des dirigeants (Rwanda post-génocide, Côte d'Ivoire post-Gbagbo, RCA post-Bozizé par exemple). Comme le soutient Ninon Grangé,

¹³⁹³ A titre d'exemple, dès le début de la crise ivoirienne en 2002, les grands médias tels que le *New York's Time* et *Libération* en France ont pris le soin d'offrir une lecture segmentaire, géographique et religieuse de la crise ivoirienne, au point de nourrir un sentiment d'une opposition entre le nord « musulman » et le sud « chrétien ». Ce qui ne correspond pas d'ailleurs exactement à la sociologie religieuse et géographique de la Côte d'Ivoire. Le *New York's Time* écrivait par exemple que : "A government-held area in the Christian and animist south and a rebel-held area in the Muslim north", *New York Times*, 12 janvier 2003. Voir dans Thomas J. BASSETT, « "Nord musulman et Sud chrétien" : les moules médiatiques de la crise ivoirienne », *Afrique contemporaine*, 2003/2 (n° 206), p. 13-27.

« l'interrogation sur l'intervention dans les pays souverains est une prise de conscience et l'aveu que la régulation extrinsèque est insuffisante, partielle, voire inutile, et que seule la force qui fait loi peut vaincre une autre force qui fait loi »¹³⁹⁴. Tout se passe alors suivant deux registres : un registre national, fixé sur les arrangements politiques internes (les accords politiques entre acteurs majeurs de la crise), et un registre international et multilatéral, impliquant l'ingérence des partenaires diversifiés ; en l'occurrence ici l'UA et l'OIF. Leur implication dans la gestion d'une crise politique interne aboutit à deux résultats, qui, tous les deux, concourent à faire d'elles de véritables tribunes d'expression pour les États en crise : d'une part, elles leur permettent de (re)construire une visibilité internationale (**paragraphe I**), et d'autre part favorisent l'internationalisation de leurs problématiques nationales (**paragraphe II**).

Paragraphe I : La construction d'une visibilité internationale en faveur de l'État-cible

La quête d'une visibilité internationale est le premier axe de consolidation de la position d'un État au sein d'une organisation internationale. Cette idée se retrouve renforcée dans le cas des pays d'Afrique francophone qui souffrent originellement d'un déficit d'influence internationale. Par le truchement d'une opération de gestion de crise politique, ces pays profitent de l'espace multilatéral que leur offrent l'OIF et l'UA pour influencer d'une manière ou d'une autre la sortie de crise et la reconfiguration des institutions nationales éprouvées par la crise politique. Pour ces États aux régimes politiques généralement fragiles et notoirement insupportables¹³⁹⁵, la crise politique est aussi une occasion d'obtenir la « reconnaissance »¹³⁹⁶ et de valider, à l'international une posture nationale que seuls les risques liés à la crise facilitent l'acceptation par les partenaires multilatéraux. Définie comme « une relation intersubjective constituée par la convergence entre l'image revendiquée par un acteur et l'image renvoyée par

¹³⁹⁴ Ninon GRANGE, *De la guerre civile*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 271.

¹³⁹⁵ Daniel BOURMAUD, « Clientélisme et patrimonialisme dans les relations internationales : le cas de la politique africaine de la France », dans Daniel BACH et Mamadou GAZIBO, *L'État patrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les presses de l'Université d'Ottawa, 2009, pp. 293-311 ; Luc SINDJOUN, *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, op. cit.

¹³⁹⁶ La « reconnaissance » ici va au-delà de la seule acceptation de l'État au sein d'une organisation internationale ; et donc de son statut juridico-politique d'État souverain. Elle intègre plus largement l'aspect moral, reposant sur le type de considérations mutuelles que les acteurs se font au sein de la même organisation. Lire notamment Thomas LINDEMANN et Julie SAADA, « Théories de la reconnaissance dans les relations internationales », *Cultures & Conflits*, 87, Automne 2012, disponible sur <http://conflits> et consulté le 09 janvier 2017 à 05h20.

d'autres »¹³⁹⁷, la reconnaissance est l'objet principal de l'attachement d'un État en crise à une organisation internationale. Elle conditionne même, à notre sens, tout le processus de gestion d'une crise car, d'elle, dépend l'établissement d'un dialogue et la mobilisation de ressources par les partenaires pour la solution à une crise. C'est parce qu'un État est reconnu comme tel qu'il peut susciter l'intérêt de ses partenaires bilatéraux et multilatéraux lorsqu'il est en situation de crise interne. Ainsi, la crainte d'un conflit profond et destructeur de biens et vies humaines amène les organisations telles que l'OIF et l'UA à opter pour une logique coopérative avec les autorités étatiques ; question d'enrayer la propagation de la crise le plus tôt possible. D'où l'idée que la gestion de crise permet à l'État-cible d'obtenir une tribune au sein de l'OIF et de l'UA où il peut facilement légitimer sa démarche politique interne (A) en temps de crise et capitaliser la solidarité multilatérale que peuvent lui témoigner ces deux organisations (B).

A. La légitimation par l'OIF et l'UA de la démarche politique interne d'un État en situation de crise

Dans le cas de l'OIF et de l'UA, cette légitimation peut prendre deux formes. D'un côté, elle peut être discursive et s'accompagner des positions diplomatiques (1) ; de l'autre, elle peut se résumer en actes formels et officiels qui établissent clairement la position de l'UA ou de l'OIF en faveur d'un gouvernement dont l'État est en crise (2). L'idée même de légitimation multilatérale mérite une précision. Elle se situe dans la continuité logique de la limitation de l'autorité souveraine par la communauté internationale¹³⁹⁸. Cette idée, qui remonte au « *principe d'humanité* »¹³⁹⁹, a retrouvé un contenu nouveau avec la montée en puissance du devoir d'ingérence et plus

¹³⁹⁷ Thomas LINDEMANN, « La paix par la reconnaissance. Une interprétation interactionniste des crises internationales », dans GUILLOU Michel et Trang PHAN (sous la direction), *Crises, facteurs de crises et Francophonie*, Les Entretiens de la Francophonie 2009, Yaoundé, Iframond, 2009, pp. 181-225

¹³⁹⁸ Ninon GRANGE, *op. cit.*

¹³⁹⁹ Ce principe se fondait sur l'idée que l'individu devrait être protégé, quelque soit sa nationalité, sur le seul fondement de ce qu'il est un être humain, avant de faire partie d'une société politique. Lire Antoine Rougier, « Théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international*, vol. 17, 1910 ; Elisa PEREZ-VERA, « La protection d'humanité en droit international », *Revue Belge de droit international*, 1969, pp. 401-424 ; Mario BETTATI, *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, éd. Odile Jacob, 1996 ; Martha FINNEMORE, « Constructing norms of humanitarian intervention », dans Peter J. KATZENSTEIN, *The culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York, 1995, P. 156-158 ; Marie-Christine DELPAL, *Politique extérieure et diplomatie morale : le droit d'ingérence humanitaire en question*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1993.

actuellement de la Responsabilité de protéger. En cela, en matière de gestion de crise politique internes, l'UA et l'OIF prolongent simplement la vision de la souveraineté que défend plus largement les Nations Unies depuis notamment 2005¹⁴⁰⁰.

1. La légitimation par le biais discursif

Le biais discursif est un puissant moyen pour l'OIF et l'UA de légitimer la démarche politique interne des États en situation de crise. Bien que peu d'études aient été consacrées sur l'importance des discours dans la pacification de la scène internationale¹⁴⁰¹, il faut voir dans le discours porté par les organisations internationales une modalité de légitimation ou de « *dé-légitimation* » d'une démarche politique opérée par un gouvernement en temps de crise politique. C'est qu'à la vérité, « *les mots des diplomates ne sont jamais neutres* »¹⁴⁰² ; surtout lorsqu'ils sont portés sur une situation de crise précise. Il ne s'agit pas de dire que les actions de l'OIF et de l'UA sont uniquement envisageables par la seule interprétation des discours de leurs responsables, mais que ce sont leurs discours qui rendent compréhensibles leurs actes. Ainsi, en situation de crise, la prise de position communicationnelle des acteurs de ces organisations demeure importante dans le processus de détermination des responsabilités entre acteurs impliqués, et permet de clarifier et de justifier leurs comportements respectifs. Tout dépend alors de la capacité de ces acteurs à capitaliser le registre discursif pour soutenir leur position, en tentant d'influencer le comportement de leurs vis-à-vis dans une orientation précise. La situation va toutefois varier selon que le discours est porté par l'État mis en cause ou par l'organisation impliquée ; en l'occurrence ici l'OIF ou l'UA.

Pour l'État-cible, le discours qu'il tient sur une crise politique officialise sa position et lui permet de décliner les raisons de son comportement international en un

¹⁴⁰⁰ Avec l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU du Rapport de la CIISE, Commission Internationale sur l'Intervention et la Souveraineté, sous la coprésidence de Gareth Evans et Mohamed Sahnoun en 2000. Ce rapport est justement intitulé « *la responsabilité de protéger* » et réitère l'intérêt de revoir la notion de souveraineté pour protéger les populations des catastrophes évitables par leurs gouvernements. Voir Assemblée générale des Nations Unies, *Document final du sommet mondial de 2005*, 20 septembre 2005, Résolution A/60/1.

¹⁴⁰¹ Nous tirons cette conclusion de la recherche menée par Constanze Villar, cf. infra. Elle nous apprend que la première véritable étude à accorder de l'importance au discours diplomatique et à relever le caractère fonctionnel du langage est celle de Thomas M. FRANCK et Edward WEISBAND, *Words Politics. Verbal Strategy among Superpowers*, New York, 1971.

¹⁴⁰² Constanze VILLAR, *Le discours diplomatique*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 154.

temps précis. Il s'agit alors d'un outil de circonstance qui permet aux dirigeants de l'État concerné de travailler leur image internationale et d'augmenter possiblement leur influence auprès de ses partenaires. De nombreux exemples de crises politiques en Afrique ces dernières années peuvent nous permettre de percevoir le pouvoir légitimateur du discours et de la prise de position communicationnelle dans la gestion de ces crises.

Ainsi, en 2016, alors que des voix s'élèvent pour douter de la sincérité du scrutin présidentiel du 27 août, c'est par un recours aux discours que le Président Ali Bongo du Gabon a pu réitérer son attachement à la démocratie et aux institutions de la République, et faire reconnaître sa légitimité à la communauté internationale tout en discréditant son adversaire Jean Ping. En effet, immédiatement après la proclamation des résultats du scrutin, le Président Bongo va prononcer un discours dans lequel il affirme que « *les institutions internationales et les observateurs de cette élection ont salué la tenue de ce scrutin et sa qualité* »¹⁴⁰³. Dans le même temps, Jean Ping utilisera lui aussi le registre discursif pour tenter de faire valoir sa victoire. Il ne tardera d'ailleurs pas à rappeler le 03 septembre 2016 qu'il est le « *Président élu des Gabonais, et reconnu par la communauté internationale* »¹⁴⁰⁴. Dans l'un et l'autre cas, le discours a permis aux deux grands acteurs de la crise politique d'agir sur la dynamique sociale de la crise postélectorale, en opérant une vaste mobilisation citoyenne¹⁴⁰⁵ du côté de Jean Ping et un renforcement de la position institutionnelle du côté du Président Ali Bongo, qui s'est bien servi d'une décision assez controversée de la Cour constitutionnelle validant sa réélection¹⁴⁰⁶. De même au Burundi en 2015-2016, le Président Pierre Nkurunziza a toujours utilisé le registre discursif pour discréditer les prétentions politiques de ses adversaires et pour habiller de légitimité son pouvoir et ses réformes institutionnelles. Ainsi, alors qu'il venait de réintégrer son poste présidentiel après une tentative de coup d'État le 13 mai 2015, Pierre Nkurunziza s'emploie à rassurer la communauté internationale et ses

¹⁴⁰³ Ali BONGO ONDIMBA, Discours prononcé le 31 août 2016 après l'annonce de sa victoire par la Commission électorale nationale (Cénap). Disponible sur le site de la Présidence gabonaise <http://presidence-gabon.ga/>.

¹⁴⁰⁴ Jean PING, Discours prononcé le 03 septembre 2016, depuis son Quartier général à Libreville. Disponible sur son site internet <http://jeanping.org/author/>.

¹⁴⁰⁵ Rappelons que l'annonce des résultats des élections par la Cénap a provoqué une vague de contestations populaires et violentes des partisans de Jean Ping à Libreville et dans d'autres grandes villes du pays.

¹⁴⁰⁶ En fait, contrairement aux demandes de l'opposition de procéder à un recomptage de voix bureau de vote par bureau de vote, le Président Ali Bongo a insisté sur la procédure établie par la constitution gabonaise en cas de contentieux électoral. Il a alors rappelé que seul devait être saisie d'un éventuel recours la Cour constitutionnelle gabonaise, dont la compétence est établie en la matière. C'est d'ailleurs ce qui permettra au Gabon de sortir de la crise car la Cour constitutionnelle a réexaminé les résultats donnés par la Cénap et a conclu à la victoire de Monsieur Ali Bongo le 23 septembre 2016.

concitoyens dans un discours le 15 mai, dans lequel il prend à témoin le monde entier et vante son action démocratique. Il en avait profité pour annoncer à « *la population et à la communauté internationale que toutes les frontières du pays sont ouvertes et sont sous bonne garde et que la vie est redevenue normale au Burundi* »¹⁴⁰⁷. On peut aussi mentionner le cas de la RDC dans cette même lancée. En effet, le porte-parole du gouvernement, Lambert Mendé, pour s'opposer à Jean-Marc Ayrault, le ministre français des affaires étrangères, qui s'insurgeait contre la volonté de Joseph Kabila de se représenter à une nouvelle élection en 2016¹⁴⁰⁸, va recourir au discours pour accuser la France de complicité et de soutien à la rébellion. De manière tout à fait inattendue, il trouvait très « *suspecte* » la sollicitude de la France, elle qui, « *après avoir allumé le brasier en encourageant les extrémistes, [...] évacuera ses compatriotes et laissera les Congolais se débrouiller* »¹⁴⁰⁹. Dans ce sens, il appelait les partenaires du Congo à avoir confiance dans le processus de dialogue national engagé par le Président Joseph Kabila, lequel est, à ses yeux, la meilleure voie pour la paix en RDC. L'avenir immédiat lui donnera d'ailleurs raison car, le 31 décembre 2016, un accord est trouvé entre la majorité présidentielle et l'opposition, sous la conduite de la Conférence épiscopale menée par Donatien Nsholé son secrétaire général. Les deux camps s'entendront alors sur des points essentiels de la vie politique immédiate et sur l'alternance politique¹⁴¹⁰.

Du côté de l'OIF et l'UA, le recours aux discours pour légitimer une démarche politique interne à un État en crise s'opère par une prise de position claire des dirigeants. C'est ainsi que le Président Idriss Deby Itno du Tchad a pu recourir au discours, en tant que Président en exercice de l'UA, pour soutenir le Burundi et son Président Nkurunziza dans la crise qui l'opposait aux partis d'opposition. Pour le Président tchadien, non seulement la crise qui secoue le Burundi est « *née de l'immixtion*

¹⁴⁰⁷ Extrait du discours du Président Pierre Nkurunziza, le 15 mai 2015 à Bujumbura. Disponible sur <http://www.rfi.fr/afrique/>.

¹⁴⁰⁸ Dans une interview en tant qu'invité de la télévision francophone TV5 Monde le 03 octobre 2016, Jean-Marc Ayrault déclare : « *Il faut absolument que la Constitution soit respectée, qu'une date soit fixée pour les élections et que le dialogue national qui a été engagé ait vraiment lieu. (...) Quant à M. Kabila, il n'a pas le droit de se représenter, c'est la Constitution. Donc il faut qu'il donne l'exemple* ». Voir Document audio sur le site de TV5 Monde <http://www.tv5monde.com/>.

¹⁴⁰⁹ Extrait d'une interview de Lambert Mendé, Porte-parole du gouvernement RD congolais, le 4 octobre 2016 à l'Agence France Presse (AFP).

¹⁴¹⁰ Les points essentiels de l'accord sont : le maintien au pouvoir de Joseph Kabila pendant un an encore, le renoncement à l'idée de changement constitutionnel, l'organisation des élections générales en 2017, l'élimination de la candidature de Joseph Kabila, le renoncement à toute idée de référendum avant les élections générales. Il faut tout de même noter que le Mouvement de libération du Congo (MLC) et ses alliés du Front pour le Respect de la Constitution ont refusé de signer l'accord. Voir les détails de l'accord sur <http://www.jeuneafrique.com/>.

des puissances étrangères », mais aussi, « *le troisième mandat sollicité par Pierre Nkurunziza n'est en rien anticonstitutionnel* »¹⁴¹¹. Par cette prise de position communicationnelle, Idriss Déby entend certainement entraîner toute l'organisation africaine dont il incarne l'autorité circonstancielle, vers la reconnaissance et l'adoubement international du Président burundais, de loin contesté par une frange de la population. Quand on sait quelle est l'influence du Président Idriss Déby Itno en Afrique centrale et des grands lacs, on peut croire que cette prise de position en faveur de son homologue Nkurunziza au moment où il est leader de l'UA avait pour objectif d'entraîner les autres pays africains et l'UA elle-même à apporter leur soutien à ce dernier. Il s'agit bien là de ce que Constanze Villar nomme « *le pouvoir de séduction* » de la « *diplomaticité* »¹⁴¹² (diplomatie discursive). Bien entendu, il faut mettre en relief les éventuelles contradictions qui peuvent naître au sein de l'organisation internationale entre les différents responsables, notamment du fait de leurs perceptions différenciées et antagonistes sur la crise en cause. Dans cette hypothèse, se met en jeu une sorte de rapport de force entre les différents États puissants de ces organisations, par discours interposés, apportant chacun de leurs côtés soutien ou désapprobation sur des points précis de la position officielle de l'organisation. Cette situation s'est notamment présentée dans le cas de la crise ivoirienne de 2010-2011 entre le Nigéria et l'Afrique du Sud au sein de l'UA. En effet, confrontés tous les deux à la difficulté de la situation ivoirienne, les deux leaders de l'UA afficheront au grand jour leurs divergences sur la conduite à tenir face à Laurent Gbagbo. Ainsi, le Nigéria n'hésitera pas à soutenir, avec la CEDEAO¹⁴¹³, Alassane Ouattara, en se fondant sur les résultats de la Commission Electorale Indépendante. L'Afrique du sud par contre, après plusieurs hésitations et doutes sur le scrutin¹⁴¹⁴, dévoilera finalement le 21 janvier 2011 son rejet des résultats et

¹⁴¹¹ Extrait d'un document audio de l'interview accordé par Idriss Déby à la Deutsche Welle le 13 octobre 2016. Document audio disponible sur <http://www.dw.com/fr/> et consulté le 09 janvier 2017 à 23h02.

¹⁴¹² Constanze Villar, *Le discours diplomatique, op. cit.*, p. 19.

¹⁴¹³ Lors d'un Sommet extraordinaire des chefs d'États de la CEDEAO le 7 décembre 2010 présidé par le nigérian Goodluck Jonathan, la CEDEAO accepte les résultats de la CEI et reconnaît Alassane Ouattara tout en invitant Laurent Gbagbo à lui céder immédiatement le pouvoir. Cette position est réitérée le 24 décembre 2010 lors d'un autre Sommet extraordinaire des chefs d'États, à l'issue duquel elle envisage le recours à la force si la négociation n'aboutit pas. Voir document ECW/CEG/ABJ/EXT/FR./Rev, portant Communiqué final de la session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement sur la Côte d'Ivoire, Abuja, 24 décembre 2010 ; disponible sur <http://www.ecowas.int/wp-Extra.pdf>.

¹⁴¹⁴ En fait, par un premier communiqué du 04 décembre 2010, l'Afrique du Sud a juste « *pris note* » de la situation en Côte d'Ivoire. Le deuxième communiqué du 08 décembre est toujours circonspect et ambigu. Il ne mentionne pas la victoire de Ouattara, mais demande le départ de Gbagbo comme l'avait fait l'UA.

son opposition à la voie de la reconnaissance de Ouattara comme Président¹⁴¹⁵. Elle rompait ainsi avec l'avis émis par l'UA et les autres acteurs majeurs de la communauté internationale (ONU, OIF, France, notamment). Quoi qu'il en soit, on se rend compte de la possibilité d'un grippage de la machine multilatérale par les postures stratégiques de certains États et le jeu de rapport de forces entre eux. A la vérité, d'un côté, le Nigéria exploitait sa position dominante au sein de la CEDEAO pour tenter de renforcer son leadership et enrayer éventuellement la propagation sous-régionale du conflit ivoirien, de l'autre, l'Afrique du Sud matérialisait par là sa force au sein de l'UA et « *cherchait des débouchés pour les entreprises sud-africaines en Côte d'Ivoire* »¹⁴¹⁶. Il s'agit nettement là de la problématique de l'action collective¹⁴¹⁷ dans les organisations internationales, où les discours trahissent les égoïsmes nationaux des États, autant d'ailleurs que les actes qu'ils peuvent poser.

2. La légitimation par les actes

L'OIF et l'UA peuvent utiliser un ensemble d'actes officiels et formels pour légitimer la posture d'un gouvernement confronté à une situation de crise politique. En réalité, le contexte multilatéral exige souvent une série d'actes émanant des instances de ces organisations qui se retrouvent impliquées, volontairement ou involontairement, dans une crise politique touchant l'un de leurs États membres. Cette démarche est rendue possible grâce aux divers partenariats que ces organisations établissent avec chacun de leurs membres, dans des domaines divers et variés. Dans ce sens, plusieurs types d'actes peuvent être pris ; allant de la reconnaissance des autorités en place dans un État en crise à l'adresse des messages de félicitation, en passant par le maintien des rapports diplomatiques entre ces organisations et l'État concerné.

¹⁴¹⁵ Le Président Jacob Zuma a clairement reformulé sa position et a estimé qu'il y a des doutes sur le scrutin. Il affirmait alors être dans l'incapacité de déclarer le vainqueur de l'élection. Cette prise de position est en contradiction totale avec le point de vue officiel de l'UA. Pour d'amples détails, se reporter notamment à Vincent DARRACQ, « *Jeux de puissance en Afrique : le Nigeria et l'Afrique du Sud face à la crise ivoirienne* », Politique étrangère, 2011/2 (Été), pp. 361-374, pp. 365 et Bérangère Pouppert, « *La Côte d'Ivoire, un an après* », Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, GRIP, rapport 2012/1, p. 22, disponible sur <http://archive.grip.org/fr/siteweb/images/RAPPORTS/2012/Rapport%202012-1.pdf>.

¹⁴¹⁶ Portail électronique www.abidjan.net, cité par Guy MVELLE, *L'Union Africaine face aux contraintes de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 25.

¹⁴¹⁷ Pour le cas spécifique de l'action collective de l'UA, se reporter à Guy MVELLE, *op. cit.*

Tout d'abord, la reconnaissance. En fait, l'acte de reconnaissance émis par une organisation internationale, l'OIF ou l'UA en l'occurrence, en faveur d'un de ses membres en situation de crise politique est la traduction de son adhésion et de son acceptation de l'ensemble des procédures utilisées pendant la crise pour aboutir à un résultat précis. La reconnaissance adoube alors doublement les autorités investies ou maintenues et les actes qu'ils ont pu prendre pour leur investiture ou leur maintien. En général, la reconnaissance consiste pour les dirigeants d'une organisation internationale à formuler un message officiel et sans ambiguïté pour saluer la qualité de l'encadrement du processus de sortie de crise politique, ou la manière inclusive dont a été mené le processus de dialogue national. Elle est la variable fondamentale de « *la fonction de légitimation comportementale* »¹⁴¹⁸ des organisations internationales, laquelle marque la volonté d'autonomisation des organisations internationales par rapport à leurs États membres¹⁴¹⁹. A titre d'exemple, l'UA, par la voix de son Conseil de paix et sécurité, a reconnu la victoire d'Alassane Ouattara en avril 2011, après plusieurs mois de crise portant sur la validité des résultats proclamés concurremment et contradictoirement par le Conseil constitutionnel ivoirien et la Commission électorale indépendante¹⁴²⁰. De même, le 11 septembre 2016, Michaëlle Jean de l'OIF a eu à saluer le choix des dirigeants gabonais de recourir à la Cour Constitutionnelle pour régler les litiges issus de la contestation des résultats du scrutin présidentiel d'août 2016. Pour elle, la voie constitutionnelle est « *un pas dans la bonne direction ... car la Cour constitutionnelle est l'organe régulateur des institutions et des activités publiques* »¹⁴²¹.

Ensuite, la légitimation par l'OIF et l'UA de la démarche politique de l'État-cible peut aussi se faire par l'adresse de messages de félicitations et d'encouragements à l'endroit des autorités nationales. Ce type de procédé est le témoignage d'une reconnaissance de légitimité et de légalité des autorités en place ; témoignage qui entend leur conférer une autorité morale internationale et une crédibilité dans la poursuite des relations de coopération entre elles et les partenaires bilatéraux et multilatéraux.

¹⁴¹⁸ Delphine PLACIDI-FROT, « La diversification des formes d'organisations internationales. Le regard politiste », *op. cit.*, p. 46.

¹⁴¹⁹ Martha FINEMORE et Michael BARNETT, *Rules For the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2004.

¹⁴²⁰ Voir Document PSC/PR/2 (CCLXXIII), Rapport du Président de la Commission sur la situation en Côte d'Ivoire, 371^{ème} Réunion, Addis-Abeba, le 21 avril 2011.

¹⁴²¹ Michaëlle Jean, Secrétaire générale de la Francophonie, Communiqué de presse CP/SG/JT/16, 11 septembre 2016, disponible sur <http://www.francophonie.org/IMG/pdf/cp-gabon-20160911.pdf>.

Enfin, la légitimation par les actes peut se faire par le maintien ou le rétablissement des relations diplomatiques entre l'État en crise et l'OIF ou l'UA. En réalité, quand on sait que l'UA et l'OIF disposent d'un pouvoir de disqualification de leurs membres par un recours à la suspension de l'un quelconque d'entre eux de leurs instances multilatérales¹⁴²², on peut croire que l'acte de félicitation s'interprétera comme un outil de confortation du pouvoir en place et de fortification de sa représentativité internationale. Dans ce sens, on peut prendre en témoignage les cas de la RCA de Touadéra en 2016. Alors qu'il est déclaré vainqueur de la présidentielle après une période de transition au cours de laquelle son pays a été mis au ban de la communauté internationale, Faustin Touadéra sera adoubé tant par l'OIF que par l'UA et permettra à son pays de réintégrer le concert des nations africain et la communauté francophone. Dans une interview accordée à Radio France Internationale le 19 juillet 2016, il avoue son satisfécit en déclarant que « *c'est avec une grande fierté que la RCA retrouve sa place dans l'Union Africaine... alors qu'elle en a été privée depuis 2013* »¹⁴²³. Il reprendra pratiquement le même langage lors de son discours au Sommet de la Francophonie en Novembre 2016 à Madagascar¹⁴²⁴. De son côté, Madagascar, à travers son chef de l'État, Hery Rajaonarimampianina, a utilisé justement l'enceinte multilatérale de la Francophonie pour exprimer sa joie d'être à nouveau reconnu comme une république où règne la démocratie et l'État de droit. C'est en général ce qui se dégage de son discours lors de la XVIème Conférence des Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en partage le français : « *le peuple malgache, en participant et en défendant des élections libres, transparentes et démocratiques en 2013, a entendu tourner le dos aux crises cycliques qui ont émaillé sa vie politique depuis longtemps. [...]*

¹⁴²² L'OIF a dans ce sens suspendu notamment Madagascar(2009), le Mali (2013), la Guinée-Bissau (2012), RCA (2013) et Burundi (2016). Pour les motifs de la suspension, revenir au tableau récapitulatif que nous avons établi au chapitre précédent. Quant à l'Union Africaine, elle a notamment suspendu des États tels que la RCA (2003), la Mauritanie (2005), le Togo (2005), la Guinée (2008), Madagascar (2009), le Niger (2010), le Burkina Faso (2015), l'Égypte (2013). Dans tous ces cas, la raison principale est le coup d'État ou la prise anticonstitutionnelle du pouvoir. Il s'agit en réalité de l'application, *stricto sensu*, de l'article 30 de l'Acte constitutif de l'UA qui dispose que « *les gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union* ».

¹⁴²³ Extrait de l'interview qu'il a accordée au journaliste Christophe Bouasvovier de RFI, document audio, le 19 juillet 2016. Disponible sur <http://www.rfi.fr/emission/20160719-touadera-rca> et consulté le 10 janvier 2017 à 15h01.

¹⁴²⁴ Discours disponible sur le site de la Francophonie, <http://www.francophonie.org/>.

L'organisation du sommet de la Francophonie à Antananarivo résonne comme une consécration du retour de Madagascar dans le concert des nations »¹⁴²⁵.

Au loin, il est aussi des situations qui donnent plutôt lieu à un usage de mécanisme de réintégration de l'État suspendu. Cette réintégration est en réalité une question de routine pour l'OIF et l'UA, car il s'agit du rétablissement des droits d'un État après satisfaction des conditions qui ont justifié sa suspension. Le retour à l'ordre constitutionnel ou la tenue d'élections libres et transparentes jouent ici un rôle déterminant, puisque c'est généralement sur leur fondement que ces organisations opèrent la réintégration de l'État antérieurement suspendu. Elle s'apparente alors à une fin de la sanction politique qu'a représenté la suspension, et traduit le recouvrement par l'État-cible de son honneur et sa crédibilité internationales¹⁴²⁶; lesquelles traduisent la solidarité multilatérale de l'OIF et l'UA.

B. La capitalisation par l'État en crise de la solidarité multilatérale de l'OIF et l'UA

La capitalisation de la solidarité internationale est le second volet à travers lequel un État en situation de crise politique peut (re)façonner sa visibilité internationale en usant de l'opportunité que lui offre la coopération avec des organisations internationales comme l'OIF et l'UA. En effet, la crise constitue une épreuve assez délicate pour les dirigeants de l'État, dans la mesure où elle leur permet de réaliser la pertinence de leurs rapports aux organismes multilatéraux Francophone et africain. Le cours de la crise peut condamner dès lors l'État à adopter au moins deux registres de comportements en vue de transformer sa visibilité internationale et conforter le pouvoir de ses dirigeants. D'un côté, il peut garantir sa caution à l'initiative d'ingérence de l'UA ou de l'OIF dans sa crise politique interne, et adopter en conséquence une attitude coopérative dans la gestion de cette crise avec ces partenaires multilatéraux (1). De l'autre côté, il peut choisir la posture de la résistance et tenter de mettre en échec la démarche initiée par l'UA ou l'OIF en invoquant l'hypothèse d'un viol de sa souveraineté (2). Dans les deux cas de figure, tout dépendra fondamentalement de l'idée que l'État-cible se fait de lui-même et des attentes que lui expriment l'OIF et l'UA. On retrouve alors non seulement la dialectique acteur-

¹⁴²⁵ Hery Rajaonarimampianina, Discours d'ouverture du XVIème Sommet de la Francophonie à Antananarivo, Madagascar, le 26 novembre 2016. Disponible sur <https://www.francophonie.org/Allocution-du-President-de.html>.

¹⁴²⁶ Les cas de Madagascar, Mali, Guinée-Bissau, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, RCA que nous avons déjà mentionnés vont dans ce sens.

système, mais aussi le paradigme de la reconnaissance, observé dans une tension entre la posture souverainiste de l'État-cible et le souci de l'action collective exprimé par ces organisations internationales.

1. Le déploiement par l'État-cible d'une stratégie coopérative avec l'OIF et l'UA

La stratégie coopérative a une pertinence certaine dans la dynamique relationnelle entre un « petit État » d'Afrique Francophone, en situation de crise politique, et ses partenaires multilatéraux que sont l'OIF et l'UA. Non seulement cela relève du respect des engagements internationaux¹⁴²⁷ de la part de l'État-cible, mais aussi témoigne de son incapacité à réguler tout seul son « domaine réservé » en toute autonomie¹⁴²⁸. Au fond, se pose simplement la question des options stratégiques des États d'Afrique Francophone, généralement enfermés dans une tension entre la garantie de leur autonomie structurelle et la maximisation de leur influence internationale¹⁴²⁹. Et pourtant, ces États, autant que les grandes puissances, ne sauraient se dérober de la logique réaliste dans leur politique étrangère, au moins en termes de sécurité et de développement. Ils sont dans ce sens de véritables acteurs rationnels, en ce sens qu'ils peuvent identifier dans une relation avec leurs partenaires, des intérêts qui demeurent fondamentaux pour eux¹⁴³⁰. Plus exactement, la question est celle du dilemme stratégique de ces pays dans la gestion du lien entre sécurité/autonomie et influence face aux autres États et au sein des organisations internationales.

L'idée de base est de soutenir que si les « petits États » d'Afrique francophone choisissent de maintenir leur autonomie, cela irait à l'encontre de leur visibilité internationale ; laquelle semble pourtant très précieuse pour eux en cas de crise politique. Pour l'État-cible, la stratégie coopérative vise simplement à influencer le déterminisme éventuel des autres membres de l'organisation en essayant de refaçonner leur position sur la crise et de bénéficier de leur soutien, ou plus alternativement, de leur neutralité. Il s'agit pour l'État-cible de lier son sort à celui de ses autres partenaires

¹⁴²⁷ Ces engagements résultent précisément de l'adhésion de l'État-cible à ces organisations. Une fois qu'un État a ratifié un traité ou a signé l'acte constitutif d'une organisation internationale, il est tenu de respecter les principes et obligations qui en découlent.

¹⁴²⁸ Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2011, p.33.

¹⁴²⁹ Bruno MVE EBANG, « Le réalisme de la politique étrangère des petits États africains », *Dynamiques Internationales*, numéro 6, 2015.

¹⁴³⁰ Guy MVELLE, *L'Union Africaine face aux contraintes de l'action collective*, op. cit., p. 25.

membres de l'OIF ou de l'UA en utilisant le référentiel sécuritaire en temps de crise pour se jouer positivement de l'interdépendance institutionnelle que lui offrent respectivement ces deux organisations. Le Président Laurent Gbagbo a utilisé justement cette astuce coopérative au sein de l'UA en 2011 pour réussir à diviser cette organisation. Aussi, a-t-il bénéficié du soutien de plusieurs pays¹⁴³¹ qui ont choisi de s'écarter de la position officielle de l'UA et de celle exprimée par le panel des chefs d'États¹⁴³² désignés par l'UA dans ce sens. On peut voir dans cette dissidence de certains chefs d'États l'expression de leur choix pour un intérêt dans une perspective bilatérale avec la Côte d'Ivoire de Gbagbo, plutôt que de suivre la logique collective prônée par l'organisation régionale.

En plus de l'exemple ivoirien, le Gabon a, pendant la dernière crise postélectorale de septembre 2016, recouru à la stratégie coopérative avec l'UA et l'OIF. Ce faisant, le Président Bongo a réussi à agréger l'adhésion de plusieurs de ses partenaires africains et Francophones ; lesquels l'ont clairement soutenu et félicité¹⁴³³, tout en appelant au renforcement de la coopération bilatérale entre eux et le Gabon. D'ailleurs, la présence de nombreux chefs d'États et de gouvernements¹⁴³⁴ à l'investiture du Président Bongo illustre bien ce besoin de légitimation internationale d'un chef d'État issu d'un processus politique contesté. On peut y ajouter le Burkina Faso, sous le régime transitoire de Michel Kafando entre novembre 2014 et décembre 2015. Ce dernier a lui aussi utilement instrumentalisé la stratégie coopérative au sein de l'OIF et de l'UA pour obtenir leur soutien afin de débouter la junte putschiste, menée par le Général Diendéré, et faciliter sa réinstallation comme Chef de l'État de transition. La même stratégie coopérative a été opérationnalisée par le Président Nkurunziza du Burundi en 2016, certes avec beaucoup plus de complications et d'incompréhensions. Mais au final, il obtiendra le soutien de l'UA dont le Président en exercice, Idriss Déby Itno, soutient que la situation devrait se

¹⁴³¹ Il s'agit notamment de l'Angola, la Gambie, la Guinée Équatoriale, le Ghana, la RDC, l'Afrique du Sud, de l'Ouganda et du Zimbabwe.

¹⁴³² Le panel des Chefs d'États était composé de : Jacob Zuma (Afrique du Sud), Ould Abdel Aziz (Mauritanie), Jakaya Kikwete (Tanzanie), Idriss Déby Itno (Tchad), Blaise Compaoré (Burkina Faso). Précisons d'ailleurs que Blaise Compaoré sera dans l'impossibilité de se rendre à Abidjan, en raison de l'hostilité portée contre lui par les « Jeunes patriotes » soutenant Laurent Gbagbo.

¹⁴³³ Les félicitations les plus affirmées sont venues du Président Paul Biya (Cameroun), de Macky Sall (Sénégal) et d'Alassane Ouattara (Côte d'Ivoire).

¹⁴³⁴ On peut citer notamment Evaristo Carvalho (Sao Tome et Principe), Mahamadou Issoufou (Niger), Ibrahim Boubacar Keita (Mali) et Faure Gnassingbé (Togo). Le Président tchadien Idriss Déby du Tchad a également soutenu Ali Bongo et a dépêché son Premier ministre pour assister à l'investiture de ce dernier le 27 septembre 2016.

résoudre par une concertation entre l'UA et le Burundi et non avec des ingérences extra-africaines, et fustige « *l'immixtion des puissances étrangères* »¹⁴³⁵.

Comme nous enseignent tous ces exemples, le recours à une attitude coopérative représente un moyen efficace au service de l'État-cible. Non seulement elle lui permet de contenir toute éventuelle aversion des partenaires internationaux, mais aussi elle vise à disloquer l'unité des organisations internationales. Ainsi, les États seront intercalés entre leur posture bilatérale avec l'État-cible et la position collective de l'organisation internationale à laquelle ils appartiennent¹⁴³⁶. C'est qu'en réalité, l'argument selon lequel « *les organisations internationales sont des instruments de dépassement des égoïsmes nationaux* »¹⁴³⁷ n'opère pas efficacement tant au sein de l'OIF que de l'UA. Tout au contraire, on note dans les cas observés ci-dessus que les États africains francophones sont de réels « *complexes d'égoïsme et de coopération* » ; leur attitude variant suivant les déplacements de leurs intérêts stratégiques¹⁴³⁸, surtout lorsque ces intérêts ne rencontrent pas ceux de l'organisation internationale qui entend les entraîner dans un mouvement collectif. Pour l'État-cible, l'objectif est de se jouer de l'organisation pour atténuer les éventuels travers qui peuvent écorner son image internationale. Toutefois, lorsque cette stratégie coopérative est rendue inopérante pour l'État-cible, il n'est pas exclu de voir ce dernier adopter exceptionnellement une stratégie de résistance et d'insoumission.

2. Le recours à la stratégie de résistance et d'insoumission

Exceptionnellement, les « petits États » d'Afrique peuvent recourir à la stratégie de résistance et d'insoumission face aux initiatives de l'OIF ou de l'UA en cas de situation de crise politique interne. Il s'agit véritablement d'une perspective défensive de construction de la visibilité internationale en temps de crise. Bien qu'en général cette stratégie se heurte souvent au problème de légitimité des autorités en place et de leur capacité (ou plus exactement leur incapacité) à durablement résister face à ces organisations internationales, il faudrait dire qu'il n'est pas exclu que les autorités d'un

¹⁴³⁵ Extrait de l'interview accordée par Idriss Déby à la Deutsche Welle le 13 octobre 2016. Document audio disponible sur <http://www.dw.com/fr/> et consulté le 09 janvier 2017 à 23h02.

¹⁴³⁶ Bruno MVE EBANG, « Le réalisme de la politique étrangère des petits États africains », *Dynamiques Internationales*, numéro 6, septembre 2015.

¹⁴³⁷ Jean-Jacques ROCHE, *Théories des Relations Internationales*, 7^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2008, p. 23.

¹⁴³⁸ Erhard FRIEDBERG, *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action collective*, Paris, Seuil, 1993, p. 218.

État se retrouvent convaincus d'opposer une fin de non-recevoir aux intentions d'ingérence de l'UA et de l'OIF. Techniquement, la stratégie de résistance met en valeur l'ambition desdits États à défendre en toute autonomie leurs intérêts, dans une logique d'isolement et de chantage vis-à-vis de l'UA et de l'OIF. Le risque ici est justement d'aboutir à une rupture de coopération entre ces États et leurs partenaires multilatéraux¹⁴³⁹. Toutefois, il faut noter que dans la perspective de la construction d'une véritable visibilité internationale, la stratégie défensive et de résistance permet à un État-cible d'acquérir ou de renforcer la capacité de ses institutions, à force de les éprouver face aux instances internationales¹⁴⁴⁰. C'est d'elle qu'est issue l'efficacité d'une diplomatie autonome de l'État-cible. La crise politique donne simplement à l'État-cible l'occasion de reconfigurer l'expression de sa souveraineté, en sortant spontanément cette dernière du registre conformiste dans lequel elle s'est installée depuis les indépendances africaines dès les années 1960¹⁴⁴¹. La finalité est alors de démentir l'idée, très répandue, selon laquelle les États d'Afrique Francophone seraient incapables de surmonter les difficultés auxquelles pourraient les exposer une situation de crise politique donnée. Sur ce point, il nous semble que la relative inertie que l'on peut leur reprocher résulte non pas seulement de leur incapacité à contenir la violence, mais davantage aussi de la logique conformiste à laquelle la communauté internationale les soumet¹⁴⁴², et qui ne correspond pas toujours aux réalités des crises africaines et aux instruments nécessaires pour en sortir¹⁴⁴³. C'est que, très généralement, il est demandé aux États africains de régler des crises politiques, seulement suivant des canevas déjà préfabriqués par les Nations Unies, l'UA ou l'OIF. Et pourtant, ces canevas ne correspondent pas toujours à la réalité de l'État africain, où la *multiculturalité*, l'ethnicité agissent plus fortement que la « *raison*

¹⁴³⁹ Le cas du Burundi en 2016 face à l'UA. Le Président Pierre Nkurunziza avait opté de suspendre sa coopération avec l'organisation régionale lorsque celle-ci avait décidé de mobiliser ses forces de police dans la capitale burundaise à des fins de surveillance et d'observation des pratiques gouvernementales en matière de libertés publiques en temps de crise sociale et politique.

¹⁴⁴⁰ Voir Pierre DAGBO GODE, *La diplomatie africaine. Théorie et pratique*, Paris, L'Harmattan, 2014, p.84.

¹⁴⁴¹ Hilaire de Prince POKAM, *Le multilatéralisme franco-africain à l'épreuve des puissances*, Paris, L'Harmattan, 2013.

¹⁴⁴² Anatole AYISSI, « Une perception africaine de la politique étrangère de la France », AFRI, vol. I, 2000, pp. 373-389. L'auteur met nettement en relief le système de « *clientélisme de sujétion et d'opportunité* » qui a toujours paralysé l'émancipation de l'État africain.

¹⁴⁴³ Mamadou ALIOU BARRY, *Guerres et trafics d'armes en Afrique. Approche géostratégique*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 21. L'auteur parle de la spécificité des crises en Afrique noire et de l'inadaptabilité des instruments utilisés pour leurs solutions. Progressivement, d'après cet auteur, « *l'internationalisation des conflits africains* » inspire un souci d'« *ethnisation des relations internationales* » en Afrique ; p. 21.

bureaucratique » dans la gouvernance de l'État¹⁴⁴⁴. Le besoin de dialogue et de consensus, inspiré de la tradition africaine de « *l'arbre à palabres* », mérite alors de se joindre à la bureaucratie d'inspiration occidentale pour se saisir des situations de crise internes en Afrique¹⁴⁴⁵.

La posture de résistance et d'insoumission de certains États d'Afrique a souvent été inspirée de cet argumentaire. Dans certains cas, l'OIF est toujours vécue comme le prolongement de la domination française, malgré ses efforts d'objectivation de sa démarche. D'autre part, l'UA est juste considérée comme une « coquille vide », ne servant que de plateforme diplomatique pour les chefs d'État africains.

Ainsi, reprenons les exemples du Burundi en 2015 et du Gabon en 2016. Contre vents et marées, le Président Pierre Nkurunziza du Burundi a pu opposer une résistance farouche à l'UA et à l'OIF notamment lorsqu'il s'est agi pour elles de soutenir le déploiement d'une force policière à Bujumbura¹⁴⁴⁶. De même, en septembre 2016, le Président Ali Bongo au Gabon a dû refuser toute immixtion de la communauté internationale dans la gestion de la crise postélectorale, en estimant que le Gabon dispose d'institutions capables de résoudre le contentieux électoral en cause. Finalement, l'UA et l'OIF se résigneront à cette idée et soutiendront même plus tard la démarche de Bongo en estimant respectivement que la constitution a bien été respectée et que cette démarche auprès de la Cour Constitutionnelle était une voie de sagesse, prélude d'une sortie de crise par la voie légale¹⁴⁴⁷. C'est bien plus tard que la mission de la Francophonie au Gabon, conduite par Ould Abdallah, dressera un rapport accablant sur le processus électoral, sans toutefois nier la réélection de Bongo, mais reconnaissant tout de même que la « *différence de traitement des recours des deux candidats (Jean Ping et Ali Bongo) par la Cour Constitutionnelle n'a pas permis de lever tous les doutes sur la sincérité des résultats tels qu'issus des urnes* »¹⁴⁴⁸. Le rapport déplore le fait que la Cour se soit contentée d'annuler les 10000 voix dans la région de l'Estuaire, à la demande du Président sortant Ali Bongo,

¹⁴⁴⁴ Philippe NTAHAMBAYE, « Les institutions traditionnelles africaines et la gouvernance démocratique : principes, valeurs et mécanismes de résolutions pacifique des conflits », op.cit. Il affirme par exemple que « *les idéaux de la Francophonie ne peuvent véritablement s'enraciner dans les sociétés fondées sur des valeurs identitaires avérées* », p. 218.

¹⁴⁴⁵ *Idem*, p. 219.

¹⁴⁴⁶ Nous avons précédemment rappelé la position anti-Union Africaine du Président burundais, Pierre Nkurunziza. Lire aussi Pierre Châtelot, « *Le Président du Burundi défie l'Union Africaine* », op. cit.

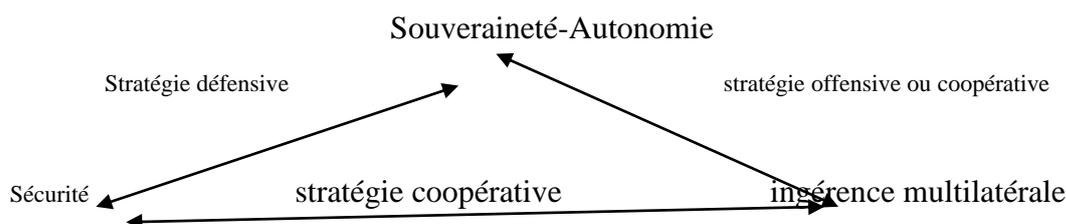
¹⁴⁴⁷ Michaëlle Jean, Secrétaire générale de la Francophonie, Communiqué de presse CP/SG/JT/16, 11 septembre 2016, disponible sur <http://www.francophonie.org/IMG/pdf/cp-gabon-20160911.pdf>.

¹⁴⁴⁸ OIF, Rapport d'information et de contacts de la Francophonie au Gabon, août 2016, DAPGD, 22-30 août 2016.

et qu'en même temps elle ait rejeté la demande de Jean Ping sur les fraudes dans la région du Haut-Ogooué.

Ce qu'il convient de dire, au vu de ces développements, c'est qu'au-delà des stratégies coopérative et défensive que peuvent déployer les États en crise face à l'OIF et l'UA, il s'agit aussi pour eux de faire face à leur dilemme stratégique. Celui-ci résulte de la réévaluation de l'équilibre dynamique entre leur souveraineté, leur sécurité et l'ingérence multilatérale (voir figure ci-après). Bien qu'ils n'y parviennent qu'avec difficulté, on peut relever avec satisfaction que la contrainte multilatérale de gestion des crises politiques internes favorise au loin la compensation du déficit stratégique¹⁴⁴⁹ de ces « petits pays » et s'accompagne de l'internationalisation de leurs problématiques nationales.

Tableau 5 : Illustration du dilemme stratégique des petits États d'Afrique francophone



Paragraphe II: L'internationalisation des problématiques relevant de la gouvernance interne de l'État-cible

La 'tribune' qu'offrent l'OIF et l'UA aux États membres en situation de crise politique interne s'étend au-delà de la seule construction de leur visibilité internationale. Elle leur permet également d'internationaliser des problématiques politiques relevant de leurs seules compétences nationales, pour en faire une préoccupation multilatérale urgente. En fait, l'État en crise profite de sa détresse pour compenser son incapacité institutionnelle par les avantages coopératifs divers que peuvent lui apporter ces deux organisations, et dont la finalité est de renforcer les capacités opérationnelles des institutions étatiques. Il est question ici pour les autorités nationales de soumettre leur situation politique interne à l'appréciation des partenaires

¹⁴⁴⁹ Nous entendons par déficit stratégique ici l'incapacité de ces États à assurer leur sécurité de manière autonome et durable.

multilatéraux, en vue de tirer profit de leurs apports éventuels à la résolution de la crise. Bien entendu, nous ne devrions pas perdre de vue, dans une perspective systémique, que les États d'Afrique Francophone sont essentiellement expressifs de ce qu'il convient d'appeler des « *systèmes sociaux pénétrés* », c'est-à-dire des États qui, « *non seulement sont soumis à des contraintes sociales transnationales, mais à qui échappent encore certains attributs essentiels de l'autorité gouvernementale* »¹⁴⁵⁰. Il n'est donc pas surprenant que des États en crise politique interne puissent utiliser la crise qui les touche pour mobiliser euphoriquement les opportunités opératoires de l'UA et de l'OIF (A), tout en procédant à une reformulation circonstancielle de leurs objectifs de politique étrangère (B).

A. L'instrumentalisation opportuniste des instances de l'OIF et de l'UA par l'État en crise

L'instant de la crise politique interne donne plus de sens au partenariat entre l'OIF et l'UA dans leurs coopérations respectives avec leurs États membres. Elle est même une occasion de mettre à l'épreuve ces deux organisations dans leurs dynamiques coopératives dans la mesure où elle permet à l'État-cible de vérifier leurs capacités d'action ou de réaction dans la crise qui le touche. A la vérité, il est question de voir dans quelle mesure l'État-cible peut bénéficier de programmes sectoriels de ces organisations pour reconstruire les secteurs abîmés par la crise politique. En général, la question va varier selon qu'il s'agira de l'Union Africaine ou de l'Organisation Internationale de la Francophonie. Les opportunités qu'offrent ces deux organisations ne sont pas exactement similaires, même si elles concourent toutes à un même objectif : enrayer la propagation de la crise et reconstruire le système institutionnel et démocratique de l'État-cible. Seulement, le bien-fondé de l'ingérence de ces organisations réside dans l'idée que l'État-cible est en panne d'expertise nationale, pouvant assurer, dans la confiance et la légitimité, le processus de sortie de crise. Ces organisations se retrouvent alors contraintes de mobiliser ce qu'elles peuvent avoir d'expertise, suivant des registres d'interventions distincts et correspondant à la nature respective de l'OIF et de l'UA. Il nous est dès lors important de nous intéresser à l'expertise multilatérale que ces organisations sont appelées à mettre au service de l'État-cible (1). Cette expertise ne suffit pas à elle seule à

¹⁴⁵⁰ Mario HIRSCH, « La situation internationale des petits États : des systèmes politiques pénétrés. L'exemple du Benelux », *Revue Française de Science Politique*, 24^{ème} année, n°5, 1974, pp. 1026-1055, p. 1043.

caractériser l'intérêt que l'OIF et l'UA peuvent manifester pour un État en crise. Elle s'accompagne très souvent de la mobilisation des financements au profit de secteurs-clés de la vie nationale de l'État-cible (2).

1. Le recours à l'expertise multilatérale de l'OIF et de l'UA par l'État-cible

La gestion d'une crise politique par l'UA ou l'OIF se fait aussi par la mobilisation de diverses ressources matérielles et immatérielles au bénéfice de l'État en crise. Il en est ainsi notamment pour ce qui est de l'expertise diversifiée que ces organisations internationales peuvent mettre à la disposition de l'État-cible pour surmonter des lacunes issues de la crise. Ces lacunes sont essentiellement perceptibles au niveau des structures sociales et institutionnelles de l'État concerné. Mais, la situation varie selon qu'il s'agit de l'OIF ou de l'UA.

Pour l'OIF, la mobilisation d'une expertise appropriée est « *la force* »¹⁴⁵¹ première en temps de crise. Elle dépend généralement du niveau d'une crise, et se décompose en deux dimensions : une dimension civile et une dimension militaire ou stratégique. Dans le premier cas, il s'agit de toutes les offres techniques que peut déployer l'OIF dans divers domaines pour aider un État à maintenir un rythme de vie institutionnel assez consensuel, ou à reconstruire des secteurs importants de sa vie nationale après la survenance d'une crise politique. En cela, la Francophonie « *focalise son action sur les processus électoraux en amont, sur la couverture médiatique, la réforme des fichiers électoraux, la gouvernance électorale et les autres aspects de la bonne gouvernance* »¹⁴⁵². Au loin, l'objectif est de « *renforcer les capacités des acteurs et des structures impliqués dans le déroulement des [processus électoraux]* »¹⁴⁵³. Au nombre des aspects intégrant l'expertise de la Francophonie en ces matières, on peut mentionner la désignation par le Secrétaire général de l'OIF d'Envoyés spéciaux¹⁴⁵⁴ ; qui peuvent intégrer un cadre plus large de coordination des actions sur le terrain avec les autres acteurs comme les Nations Unies et l'UA, la présence de la Francophonie dans des Groupes Internationaux de Contact

¹⁴⁵¹ Lauren GIMENEZ, *op. cit.*

¹⁴⁵² *Idem.*

¹⁴⁵³ Christine DESOUCHES, « Francophonie et accompagnement des processus électoraux », dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA et al. (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 211-246, p. 213.

¹⁴⁵⁴ Il en a été le cas en RCA (2015), au Gabon (2016), à Madagascar (2013) et au Congo (2016) notamment.

(GIC)¹⁴⁵⁵, l'appui à l'élaboration des textes fondamentaux de l'État (tels que la constitution, la charte des transitions, le code électoral et le statut des oppositions), l'appui à des institutions fondamentales de l'État telles que la Commission électorale, la cour constitutionnelle et les instances de gestion des médias¹⁴⁵⁶.

En second lieu, l'OIF peut prendre à son compte des actions à vocation militaire, essentiellement portée vers l'accompagnement des opérations de maintien de la paix (OMP) ou la conduite des opérations DDR. Fondamentalement, il s'agit de la mobilisation d'une expertise orientée vers la formation des personnels intervenant dans les pays francophones et n'étant pas suffisamment imprégnés de la réalité des contraintes de terrain en Afrique francophone¹⁴⁵⁷. Sauf qu'à bien y regarder, la Francophonie est de plus en plus reléguée au rôle d'« observateur » de ses autres partenaires dans ce domaine. Non seulement elle se « contente de son rôle de second »¹⁴⁵⁸, mais aussi elle entretient une posture « du *politiquement correct* »¹⁴⁵⁹ qui contraste avec la réalité de son action empirique. A notre sens, la seule formation en langue française des troupes engagées sur le terrain¹⁴⁶⁰ et le timide appui logistique ne semblent pas suffire pour lui garantir une image d'acteur décisif en matière de gestion d'une situation réelle de crise. Son aura dans ce domaine est intimement liée à sa coopération avec ses différents partenaires multilatéraux dans ce sens. Mais, malgré ce défaut de véritable « *profondeur stratégique* » à titre autonome, nous pouvons tout de même relever avec pertinence une montée en puissance, dans le monde francophone et avec l'appui de la Francophonie, de nombreuses Ecoles de formation vouées à préparer une élite et un réseau d'experts sur des questions relatives à la gestion des crises politiques¹⁴⁶¹.

¹⁴⁵⁵ Tel en a été le cas en Mauritanie, en République de Guinée et à Madagascar.

¹⁴⁵⁶ Comores, RDC, Mauritanie, RCA, Madagascar, Guinée.

¹⁴⁵⁷ Brice POULOT, « *Le français langue militaire, instrument de la profondeur stratégique de la francophonie* », in Niagalé Bagayoko et Frédéric Ramel, *Francophonie et profondeur stratégique*, IRSEM, n°26, 2013, pp.93-99. On peut aussi ajouter la mise en place par le Réseau d'expertise et de formation sur les opérations de paix d'une méthode d'apprentissage du français sur ses « objectifs militaires ». Suivre le lien <http://reffop.francophonie.org/les-methodes/login-methode>.

¹⁴⁵⁸ Extrait de l'entretien avec Frédéric Ramel précité.

¹⁴⁵⁹ Jean-Pierre VETTOVAGLIA, « *Les défis du XXIe siècle : résolution des conflits et sécurité* », in François David (Directeur), *les facteurs d'attractivité de la Francophonie*, les Actes des XVe Entretiens de la Francophonie, Revue Internationale des Mondes Francophones, numéro 8, 2015, pp. 221-235, p. 227.

¹⁴⁶⁰ En considérant les statistiques assez détaillées de Michel LIÉGEOIS, « *Making Sense of a Francophone Perspective on Peace Operations : The case of Belgium as Minofrancophone State* », *International Peacekeeping*, numéro 19/3, 2012, pp.323-328.

¹⁴⁶¹ L'École de Maintien de la paix Alioune Blondin Beye de Bamako (EMP Bamako), École Internationales des forces de sécurité (EIForces) du Cameroun, Centre d'entraînement aux opérations de

Pour ce qui est de l'UA, la mobilisation de son expertise est compatible avec la logique de double puissance qu'elle déploie pour intervenir dans une crise politique donnée. D'une part, elle peut agir sur le levier de la puissance dure, et opérationnaliser des forces militaires pour séparer des belligérants engagés dans un cas de crise donné (RCA et Mali par exemple). D'autre part, l'UA peut simplement utiliser un registre beaucoup plus politique et activer l'exigence du respect de la démocratie, des institutions et de l'État de droit, sans forcément utiliser les instruments militaires à sa disposition. Il s'agit-là de la mise en valeur du *soft power* africain, que l'UA peut fonder sur le respect de la CADEG ou celui de l'Acte constitutif de l'UA et ses textes additionnels.

Quoi qu'il en soit, il est à noter que la gestion des crises politiques étant « *une opération complexe, mobilisant plusieurs acteurs* »¹⁴⁶², les actions de la Francophonie et de l'UA s'imbriquent et se complètent tant au niveau politique qu'au niveau opérationnel. Même si cela n'enlève pas l'identité politique de chacune de ces organisations, on peut croire que c'est la conjugaison de leurs actions diplomatiques et institutionnelle, ainsi que la coordination stratégique entre elles qui contribuent à façonner l'envoi des expertises diverses sur les terrains des OMP qui se déroulent en Afrique Francophone. L'incertitude demeure intacte ici sur le critère déterminant de l'envoi de l'expertise dans une opération de gestion de crise: est-ce le fait d'être en Francophonie qui préside au choix d'un État d'envoyer une expertise dans une sortie de crise ? Est-ce la seule appartenance africaine ; et donc à l'UA ? Quel est le poids des Nations Unies dans une telle décision ? L'État envoyant est-il mû par des intérêts propres ou des rapports particuliers avec l'État-cible ? Toutes ces questions sont certainement déterminantes en fonction des cas.

En toute hypothèse, nous pensons que chacune de ces organisations apparait de moins en moins isolée, et davantage bien intégrée dans une dynamique de concertation avec les autres partenaires pour la gestion de crise. De là, comme nous l'avons relevé plus haut, il paraît illusoire de mettre distinctement à l'actif statistique de chacune de ces organisations la participation des États aux OMP, que ce soit en termes militaires, policiers ou d'expertise. Plutôt, un récapitulatif statistique mérite de mettre en valeur cette idée de concertation qui caractérise le lien OIF et UA, et que les OMP en cours en Afrique francophone ne font que conforter.

maintien de la paix (CEOMP) du Togo, École Militaire Technique de Ouagadougou (Burkina Faso), École Supérieure Internationale de Guerre (ESIG) de Yaoundé, École de Formation Électorale en Afrique Centrale (EFEAC) de la RD Congo.

¹⁴⁶² Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix...*, op. cit., p. 10.

Les tableaux suivants permettent alors d'identifier la part des États africains francophones dans la gestion des OMP qui se déroulent dans certains États francophones d'Afrique. Il nous semble que ces États envoient des troupes et de l'expertise sur une quadruple motivation : celle de l'État lui-même, celle de l'OIF, celle de l'UA et évidemment celle de l'ONU.

Tableaux 6 : *Récapitulatifs de la participation des pays Francophones d'Afrique aux OMP en cours en Afrique francophone (synthèse au mois d'aout 2016)**

1. **MINUSCA** (République Centrafricaine)

État	Militaires	Policiers	Experts	Total
Bénin *	75	28	3	106
Burkina Faso *	4	48	1	53
Burundi *	826	24	8	858
Cameroun *	761	281	4	1046
Congo *	628	142	6	776
Djibouti *	0	10	0	10
Congo RD *	0	9	0	9
Egypte *	1019	140	5	1164
Gabon *	445	0	0	445
Ghana *	4	3	4	11

Guinée *	0	13	0	13
Mali *	0	34	0	34
Mauritanie *	746	136	5	887
Maroc *	760	0	2	762
Niger *	129	47	4	180
Rwanda *	835	453	11	1299
Sénégal *	105	307	0	412
Togo *	6	12	4	22
Tunisie *	0	46	0	46
Total mission	10245	1759	148	12152
Total francophones africains	6343	1733	57	8133
Pourcentage francophones africains	61,91	98,52	38,51	66,92

*Chiffres obtenus à partir de la base de données du REFFOP, suivant le lien <http://reffop.francophonie.org/le-reseau/presentation/>.

2. MINUSMA (Mali)

État	Militaires	Policiers	Experts	Total
------	------------	-----------	---------	-------

Bénin *	257	177	3	437
Burkina Faso *	1721	160	0	1881
Burundi *	0	14	0	14
Cameroun *	2	15	1	18
Tchad *	1440	9	3	1452
Côte d'Ivoire *	6	0	0	6
Congo RD *	0	6	0	6
Egypte *	64	5	3	72
Ghana *	214	0	3	217
Guinée *	858	10	3	871
Guinée-Bissau *	1	0	0	1
Madagascar *	0	2	0	2
Mauritanie *	4	0	0	4
Togo *	935	143	2	1080
Sénégal *	579	293	0	872
Niger *	858	27	3	888
Tunisie *	0	47	0	47

Total mission	10579	1264	40	11883
Total francophones africains	6939	908	21	7868
Pourcentage francophones africains	65,59	71,83	52.5	66,21

3. ONUCI (Côte d'Ivoire)

État	Militaires	Policiers	Experts	Total
Bénin *	4	58	4	66
Burkina Faso *	0	43	0	43
Burundi *	0	28	0	28
Cameroun *	0	20	0	20
Tchad *	0	14	4	18
Congo RD *	0	5	0	5
Egypte *	14	0	0	14
Ghana *	95	2	3	100
Guinée *	0	0	2	2
Madagascar *	0	2	0	2
Mali *	1	0	3	4

Mauritanie *	0	140	0	140
Maroc *	4	0	2	6
Niger *	652	30	2	684
Rwanda *	0	8	0	8
Sénégal *	735	14	5	754
Togo *	303	44	6	353
Tunisie *	3	35	6	44
Total mission	1947	752	108	2807
Total francophones africains	1811	443	37	2291
Pourcentage francophones africains	93,01	58,90	34,25	81,61

4. *MONUSCO* (République Démocratique du Congo)

État	Militaires	Policiers	Experts	Total
Bénin *	454	46	6	506
Burkina Faso *	1	42	7	50
Cameroun *	3	18	3	24

Tchad *	0	14	0	14
Côte d'Ivoire *	1	0	0	1
Djibouti *	0	10	0	10
Egypte *	155	323	23	501
Ghana *	486	2	21	509
Guinée *	1	28	0	29
Madagascar *	0	1	0	1
Mali *	1	10	10	21
Maroc *	836	0	3	839
Niger *	4	36	8	48
Sénégal *	2	304	2	308
Togo *	0	20	0	20
Tunisie *	0	38	31	69
Total mission	16735	1407	478	18620
Total francophones africains	1944	892	114	2950
Pourcentage francophones africains	11,61	63,39	23,84	15,84

A l'observation de ces tableaux, on note qu'en réalité l'intervention des États francophones dans une crise est plurielle, et combine des actions civiles et militaires qui

ne font qu'accroître la subordination technique et stratégique de l'État-cible. Leur efficacité n'est pas séparable de celle des Nations Unies qui, en amont, ne sauraient se désengager de leur responsabilité du maintien de la paix et la sécurité dans le monde¹⁴⁶³. Le plus important à ce niveau est de constater que la part de l'expertise n'est pas négligeable dans les processus de sortie de crise. Ce constat entraîne une exigence de comparaison entre l'action de l'UA et celle de l'OIF, non plus seulement sur des bases statistiques, mais en termes d'atouts et faiblesses sur le terrain. Nous proposons alors cet autre tableau dans lequel nous récapitulons les forces et les faiblesses de l'OIF et de l'UA dans une gestion de crise politique interne. Ces forces et faiblesses sont expressives de l'ambiguïté de la relation entre le principe de souveraineté et l'esprit d'ingérence de ces organisations ; ambiguïté se traduisant, comme nous l'avons démontré plus haut, alternativement soit par une logique de coopération, soit par celle de résistance entre elles et l'État-cible en temps de crise politique.

Tableau 7 : Forces et faiblesses de l'OIF et de l'UA, en matière de gestion de crise

<i>Organisation</i>	<i>Forces</i>	<i>Faiblesses</i>
OIF	<ul style="list-style-type: none"> -Expertise civile et politique disponible -<i>Soft power</i> (langue partagée, démocratie, droits de l'homme, des personnalités influentes, etc.) -Appui interne des grandes puissances -Dépassement de la souveraineté stricte 	<ul style="list-style-type: none"> -Défaut d'outil militaire -Défaut de leadership autonome -Logiques hégémoniques de la France et du Canada -Permanence de la pesanteur du passé colonial français
UA	<ul style="list-style-type: none"> -Légitimité politique -Flexibilité opérationnelle -Compétences supranationales 	<ul style="list-style-type: none"> -Faiblesse des moyens -Institutions relativement récentes -Manque d'expertise autonome

¹⁴⁶³ En vertu du Chapitre VII de la charte des Nations Unies de 1945. Précisons que cette charte n'avait pas prévu l'hypothèse des crises internes. L'ONU a dû s'adapter simplement à la nouvelle donne sécuritaire dans le monde pour transformer son mode d'action et opérationnaliser les OMP.

	<p>affirmées</p> <ul style="list-style-type: none"> -Double dimension civile et militaire -Relais opérationnels sous-régionaux disponibles -Proximité avec la réalité du terrain 	<ul style="list-style-type: none"> -Dépendance étatique -Soutien politique incertain -Contradictions stratégiques -Manque d'autonomie réelle - Caractère opérationnel douteux de ses contingents militaires
--	---	--

2. L'octroi par l'OIF et l'UA de divers appuis en faveur de secteurs prioritaires de la vie nationale de l'État en crise

En plus de la mobilisation de l'expertise multilatérale, l'OIF et l'UA peuvent se saisir de certains secteurs clés de la vie nationale de l'État-cible. En effet, lorsque survient une situation de crise politique, au-delà de la seule bataille pour le contrôle et l'exercice du pouvoir, plusieurs aspects de la gouvernance socio-économique se retrouvent affectés, et peuvent rendre inopérants les différents accords politiques conclus en vue de la paix. En effet, plusieurs crises politiques en Afrique « *sont favorisé[e]s par le sous-développement économique, le chômage des jeunes, la pauvreté et l'impossibilité pour les États d'assurer les fonctions régaliennes de sécurité* »¹⁴⁶⁴.

Il s'agit de dire que la paix ne saurait se limiter à des « arrangements politiques » éventuels entre acteurs de la crise ou à la cessation du bruit des armes¹⁴⁶⁵. La paix dans un État n'a de sens que si elle s'accompagne d'un sentiment de sécurité et des garanties de stabilité sociale, préalable d'une adhésion collective des populations au projet politique post-crise. Justement, Salvador Nkeshimana, dans l'entretien qu'il nous a accordé, insiste sur la valeur pacificatrice du développement : « *notre combat est aussi d'appeler les gouvernements à insister sur les facteurs à risque dans leurs pays. Et le facteur commun à tous les États qui ont été secoués est le sous-développement ; même s'il ne faut en rien négliger les luttes politiciennes entre acteurs et leurs égoïsmes*

¹⁴⁶⁴ Philippe HUGON, « Conflits armés, insécurité et trappes à pauvreté en Afrique », *Afrique Contemporaine*, numéro 218/2, 2006, pp. 33-47, p. 37.

¹⁴⁶⁵ Nous pensons que la seule conclusion des accords de paix ne garantit pas suffisamment le retour de la paix. D'autres aspects tels que le développement économique, le développement des infrastructures, la refondation de l'enseignement, le développement du commerce,... demeurent utiles pour consolider une situation de paix post-crise politique.

éventuels »¹⁴⁶⁶. Ainsi, pour l'OIF et l'UA, plusieurs secteurs méritent une prise en charge sérieuse compte tenu de leur utilité sociale et des risques de fracture sociale qu'ils agrègent.

Parlant spécifiquement de la Francophonie elle apporte son appui dans des secteurs tels que la démocratie, la formation professionnelle, la gestion de l'information et de la communication de crise. En même temps, elle ne se prive pas de procéder à la formation en français des acteurs du maintien de la paix, vu que la crise politique s'alimente aussi des incompréhensions issues des contextes multiculturels et plurilinguistiques en Afrique¹⁴⁶⁷. Les cas de la Côte d'Ivoire, de la RCA, de Madagascar, de la RDC, du Mali obéissent suffisamment à cette réalité. Pour matérialiser son souci d'approfondir ses actions dans des aspects particuliers de la vie nationale de l'État-cible, la Francophonie a mis en place deux programmes spécifiques qui correspondent à sa logique de prévention et de gestion civile de crise. Il s'agit du Fonds Francophone d'Initiatives pour la Démocratie, les Droits de l'Homme et la Paix (FFIDDHP) et le Fonds d'Appui à la Presse Francophone (FAPF)¹⁴⁶⁸. Ces Fonds sont octroyés aux États sur des critères précis et finissent par compléter les actions plus directes (médiations, expertises, OMP, envoyés spéciaux, etc.) de l'OIF en matière de gestion de crise. Toutefois, ils demeurent faibles et insuffisants car l'OIF ne parvient pas encore à supporter amplement la charge du développement dans la période d'après-crise dans ses États membres. Ces Fonds évoqués intègrent simplement une dynamique symbolique, visant à figurer la visibilité de l'OIF en temps de crise, sans fondamentalement se préoccuper de la pertinence de son action. Même si « *le développement économique reste un passage obligé pour la Francophonie* »¹⁴⁶⁹, il nous semble ici opportun de dire qu'elle est déficiente économiquement, car ne disposant pas d'institutions de financement propre¹⁴⁷⁰. Ses interventions financières post-crise sont issues de son budget, déjà largement insuffisant par rapport à ses activités¹⁴⁷¹. L'inefficacité de la Francophonie dans ce domaine peut s'expliquer par une double analyse. Une première analyse opposant

¹⁴⁶⁶Salvator NKESHIMANA, Entretien précité.

¹⁴⁶⁷François ROUBAUD, « La crise vue d'en bas à Abidjan : ethnicité, gouvernance et démocratie », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, p. 57-86.

¹⁴⁶⁸ Les détails sur ces Fonds sont disponibles au lien <http://www.francophonie.org/Fonds-francophone>.

¹⁴⁶⁹ Blaise COMPAORE, Président de la République burkinabè (1987-2014), propos cité par Michel GUILLOU, *Francophonie-Puissance. L'équilibre multipolaire*, Paris, Ellipses, 2005, p. 64.

¹⁴⁷⁰ Jean TABI MANGA, *Francophonie, lieu de mémoire, projet d'espoir*, Afrédit, Yaoundé, 2012, pp. 158 et suivantes.

¹⁴⁷¹ Voir Jean-Pierre VETTOVAGLIA, *op. cit.*, p. 226. L'auteur applique à l'OIF l'adage « *qui trop embrasse, mal étreint* » en matière de crise.

la politique d'approfondissement des actions déjà engagées à celle de leur élargissement d'une part ; et une seconde analyse liée à la considération que les États eux-mêmes donnent à la Francophonie dans leurs politiques étrangères. L'OIF, dans bien des cas, n'est « *pas l'élément prioritaire de la politique extérieure de ses pays membres, mais seulement un élément périphérique* »¹⁴⁷². Ce constat est confirmé par l'historienne Odine Iavizara qui, parlant de la crise malgache de 2009, soutient que « *Madagascar n'utilise l'OIF que pour sa promotion internationale, et non pour des raisons liées à sa situation interne assez compliquée* »¹⁴⁷³.

L'UA de son côté a certes des ambitions politiques plus affirmées que l'OIF en matière de gestion de crise. Tout de même, ses ambitions économiques sont claires¹⁴⁷⁴ et traduisent sa volonté d'approfondir les aspects économiques de ses pays membres afin de dissiper les disparités sociales, souvent sources d'instabilité en Afrique¹⁴⁷⁵. Seulement, les contraintes budgétaires et l'insuffisance de sa capacité de mobilisation des ressources humaines la cantonnent à approfondir plutôt son dispositif de réaction post-crise. Aussi, n'intervient-elle que marginalement dans la prise en charge des aspects financiers de la reconstruction post-crise de l'État-cible. Son action est davantage portée vers la stabilisation institutionnelle et la sécurisation sociale, sous un angle essentiellement militaire. Dans ce sens, le secteur civil le plus préoccupant pour l'UA est celui de la mobilisation politico-diplomatique. Raison pour laquelle, son activisme antérieur et postérieur à la crise est essentiellement tourné vers des missions spéciales et des médiations qu'il peut mener pour déterminer les acteurs d'une crise à accorder leurs divergences et aller vers la paix.

¹⁴⁷² Hugo Sada, cité par Jean-Pierre Vettovaglia, *op. cit.*, p. 229.

¹⁴⁷³ Odine IAVIZARA, Entretien à l'ENS Lyon précité.

¹⁴⁷⁴ L'UA a prévu de nombreuses institutions financières et économiques, devant agir en temps normal et surtout en temps de crise. Il s'agit de : la Banque Centrale Africaine (BCA) à Abuja au Nigéria, la Banque Africaine d'Investissement (BAI) à Tripoli en Libye et le Fonds Monétaire Africain à Douala au Cameroun. A ces trois institutions, nous ajoutons la Banque Africaine de Développement (BAD) qui existe depuis 1964 et dont le siège est Abidjan en Côte d'Ivoire. Notons que la mise en route des trois premières institutions est retardée depuis notamment le décès du Guide libyen Mouammar Kadhafi en 2011. Ce dernier était en effet le principal porteur de ces projets. Nous décrivons par là le défaut de leadership africain depuis son départ.

¹⁴⁷⁵ Rappelons à ce titre les différentes « *émeutes de la faim* », qui sont les différents soulèvements populaires qui ont traversé de nombreux pays africains en 2007-2008 (Cameroun, Burkina Faso, Sénégal, Mauritanie, Maroc, Égypte, Côte d'Ivoire, etc.) en pleine crise alimentaire mondiale. Elles avaient pour fondement la hausse des prix des denrées alimentaires de base.

B. La reformulation circonstancielle des objectifs de politique étrangère de l'État-cible

En marge de la mobilisation euphorique des opportunités opératoires des instances de l'OIF et de l'UA, l'État-cible peut procéder à la reformulation circonstancielle de ses objectifs de politique étrangère. C'est que, la perspective d'internationaliser ses problématiques internes sous l'effet de l'ingérence multilatérale de ces organisations lui sert de paravent pour redéfinir les axes de sa diplomatie et les reconfigurer suivant l'urgence. La situation de crise politique ne permet pas souvent à un État de maintenir inchangées les lignes directrices de sa politique telles qu'elles s'opèrent en période normale. Etant donné que la crise est un moment de « *renouveau de l'entité politique par sa destruction* »¹⁴⁷⁶ préalable, les « petits États » d'Afrique Francophone en usent pour exploiter opportunément l'ingérence de l'OIF et de l'UA comme une chance de reconstitution institutionnelle et de reconfiguration politique de la trajectoire d'usage de leur souveraineté. Ils peuvent dans ce sens procéder à la réorientation de leur posture sécuritaire (1) et profiter pour de l'UA et de l'OIF pour approfondir leur quête de prospérité économique (2).

1. La reformulation circonstancielle de la politique sécuritaire de l'État-cible

La politique sécuritaire est l'un des axes majeurs qui se retrouvent réorientés par les autorités nationales de l'État-cible en temps de crise politique interne. En fait, il peut arriver que les dirigeants étatiques s'efforcent d'assurer l'intégrité de leur territoire et la sécurité de leurs institutions nationales indépendamment de l'idée et des appréciations que peuvent leur faire les grandes puissances et les partenaires multilatéraux. Dans cette optique, ils peuvent tout simplement procéder au renforcement de la posture réaliste de leur État ; posture qui découle du lien théorique entre la politique étrangère et la sécurité. Ils font alors de la sécurité leur véritable « intérêt national », tant sur la scène intérieure qu'internationale¹⁴⁷⁷. En réalité, la prise en compte des effets destructeurs de la crise politique oblige l'État à considérer le domaine de la sécurité comme principal enjeu de survie et d'autonomie au sein d'une communauté internationale de plus en plus exigeante en la matière. Les notions d' « ordre » et de « sécurité » intègrent ainsi un registre discursif et matériel que mobilisent utilement les dirigeants de l'État-cible, en

¹⁴⁷⁶ Ninon GRANGE, *De la Guerre civile*, Paris, Armand Colin, p. 21.

¹⁴⁷⁷ Claude ROOSENS et Jao BENTO BEJA, « Définitions et repères », dans Claude ROOSENS et *al.*, *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, Bruxelles, Pie-Peter Lang, 2004, p.29.

sollicitant l'aide et l'appui de leurs partenaires multilatéraux, et parfois bilatéraux, dans la perspective de restaurer la structure étatique habituelle et éloigner les risques de démolition de l'intégrité territoriale de leur État. Ainsi par exemple au Cameroun, alors que le pays se retrouve secoué par de violentes manifestations dans la partie ouest du territoire où certaines revendications affichées portent sur la volonté de sécession de la partie « anglophone » du Cameroun¹⁴⁷⁸, le gouvernement ouvre un dialogue en établissant tout de même une « ligne rouge »¹⁴⁷⁹ à ne pas franchir par les manifestants. Par communiqué du 19 janvier 2017, le porte-parole du gouvernement, Issa Tchiroma Bakary, remobilise l'utilité de l'ordre et de la sécurité en soutenant que « *le Gouvernement mettra tous les moyens nécessaires en œuvre pour que la paix, la sécurité publique, l'unité nationale et l'intégrité territoriale soient préservées* »¹⁴⁸⁰. De même, si on revient à l'exemple du Burundi en 2015 et 2016 évoqué plus haut, on se rend compte que l'axiologie sécuritaire a pu fondamentalement être renouvelée maintes fois pour faire échec aux risques de désintégration sociale qui étaient portés par un discours ethnocentrique valorisé par certains acteurs de l'opposition politique burundaise. Le gouvernement de Nkurunziza a dû se résoudre à l'instrumentalisation de l'unité nationale, de la sécurité et de l'ordre public pour tenter de ralentir la propension de la crise politique¹⁴⁸¹, consécutive à sa volonté de se représenter à un troisième mandat présidentiel en juin 2015. En mobilisant à grand renfort les forces combinées de police et de gendarmerie pour sécuriser la capitale Bujumbura dès le mois d'avril 2015, ce dernier a voulu certainement anticiper et endiguer la capacité et la portée des manifestations de l'opposition dont le but manifeste était de renverser le gouvernement et empêcher ainsi Pierre Nkurunziza d'être à nouveau candidat aux élections présidentielles. Dans ce genre de situation en effet, le gouvernement n'a plus que le choix de rassurer les populations par des actions de puissance publique afin d'entretenir l'idée qu'il n'y a pas « *fuite de la*

¹⁴⁷⁸ Le Cameroun a connu en décembre 2016 et janvier 2017 de violentes manifestations dans sa partie ouest du territoire. Ces manifestations sont le résultat immédiat d'une tentative d'instrumentalisation des grèves initiées par les avocats et les enseignants « anglophones ». Les organisations porteuses de ces revendications se réclament de deux groupes principalement, le South Cameroon National Council (SCNC) et du Cameroon Anglophone Civil Society Consortium (CACSC). Ces groupes indépendantistes et sécessionnistes sont menés par Fontem Aforteka 'a Neba et Nkongho Félix Agbor Balla.

¹⁴⁷⁹ L'unité nationale, la sécurité publique et l'intégrité territoriale du Cameroun.

¹⁴⁸⁰ Issa Tchiroma Bakary, Ministre de la communication, Porte-parole du gouvernement camerounais, communiqué de presse du 19 janvier 2017.

¹⁴⁸¹ C'est l'objet de l'interdiction par le gouvernement burundais de toute manifestation politique sur l'ensemble du territoire national dès le 25 avril 2015.

logique étatique »¹⁴⁸² selon les termes de Dominique Darbon. Dans cette perspective, la valorisation des stratégies sécuritaires, en termes de politique intérieure ou étrangère, vise à parer les possibilités de contagion générale, par l'adoption éventuelle d'un régime exceptionnel de sécurité fondée sur des mesures constitutionnelles d'État d'urgence ou d'État d'exception¹⁴⁸³.

D'autre part, et toujours dans la perspective d'instrumentalisation des cercles multilatéraux que sont l'OIF et l'UA, il nous semble important d'indiquer que plusieurs situations de crises politiques internes (Côte d'Ivoire 2010, RCA 2013, Mali 2012, ...) ont contraint les États à élaborer des « *stratégies extérieures de sécurisation nationale* »¹⁴⁸⁴ en faisant émerger la généralisation des OMP et des médiations internationales. Celles-ci se sont avérées être des marques de fabrique des petits États en temps de crise politique¹⁴⁸⁵, surtout dans la régulation pacifique de la conflictualité qui peut en résulter¹⁴⁸⁶.

De tous ces exemples cités, nous tentons de démontrer simplement la profonde vulnérabilité des structures étatiques africaines en situation de crise politique. A notre sens, cette vulnérabilité témoigne elle-même de la légèreté du « sentiment d'État » qui habite non seulement les autorités en place, mais aussi les oppositions politiques et la société civile en Afrique francophone¹⁴⁸⁷. Elle renouvelle alors la problématique de la faiblesse structurelle de l'institution étatique africaine et questionne ses capacités opérationnelles en temps de crise¹⁴⁸⁸. Ce questionnement ne se limite pas d'ailleurs au seul enjeu sécuritaire, puisqu'il s'étend largement à la quête, par l'État-cible, de la prospérité économique et du développement en période de crise.

¹⁴⁸² Dominique DARBON, « Crise du territoire et communautarisme : les nouveaux enjeux idéologiques de l'intégration en Afrique noire » dans Daniel BACH (dir.), *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, op. cit. Cité par Karine BENNAFLA, « Les frontières africaines : nouvelles significations, nouveaux enjeux », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 79e année, 2002-2, Géopolitiques africaines, pp. 134-146, p. 141.

¹⁴⁸³ Cas notamment du couvre-feu nocturne en Côte d'Ivoire en novembre, décembre 2010 pendant le déroulement des élections et février 2011 en plein contentieux postélectoral.

¹⁴⁸⁴ Bruno MVE EBANG, *op. cit.*

¹⁴⁸⁵ C'est le sens de l'analyse de Boussetta ALLOUCHE, « La médiation des petits États : rétrospectives et perspectives », *Études Internationales*, Vol. 25, n°2, 1994, pp. 213-236.

¹⁴⁸⁶ Komi TSAKADI, « Approche terminologique et typologie de la médiation et de la facilitation », dans Jean-Pierre Vettovaglia (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix : médiation et facilitation dans l'espace francophone*, vol. I, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 11-38.

¹⁴⁸⁷ Lire dans ce sens, et pour le cas spécifique du Cameroun, Jean-Bosco TALLA, Guillaume-Henri NGNEPI et Mathias-Eric OWONA NGUINI, *Société civile et engagement politique au Cameroun. Enquêtes, analyses, enjeux et perspectives*, Yaoundé, Editions Samory, 2015.

¹⁴⁸⁸ Yves-Paul MANDJEM, *Les sorties de crise en Afrique. Le déterminisme relatif des institutions de sortie de crise en Afrique*, tome 1, Louvain-La Neuve, L'Harmattan, 2015.

2. La quête de la prospérité économique et du développement

En plus de la reformulation opportuniste de leurs politiques sécuritaires, les États francophones d'Afrique en situation de crise politique interne utilisent également les opportunités multilatérales de l'OIF et l'UA dans l'accélération de leur quête de prospérité économique. Cela est d'autant plus audible que l'État africain francophone souffre en général d'une situation économique inconfortable que l'avènement d'une crise politique ne fait que renforcer. Une telle démarche consiste à mobiliser les soutiens financiers des partenaires multilatéraux, en se jouant de la tribune « Francophone » et de celle de l'UA pour porter haut leurs sollicitations. C'est le sens à donner au thème du Sommet de la Francophonie à Madagascar en novembre 2016 : « *croissance économique et développement responsable : les conditions de la stabilité du monde et de l'espace francophone* ». Cette thématique intègre une démarche de transformation économique de la Francophonie réaffirmée en 2014 à Dakar dans la 'Stratégie Economie' de l'OIF¹⁴⁸⁹. Cette stratégie entend à la fois renforcer l'intégration économique entre pays francophones et faire de la Francophonie un instrument de relais et d'accompagnement de ses États membres dans les négociations économiques internationales¹⁴⁹⁰. En réalité, il ne s'agit-là que d'un renouvellement de la « *diplomatie clientéliste* »¹⁴⁹¹ que les États africains ont expérimentée dès au lendemain des indépendances dans les années 1960, notamment en matière de demande d'aides au développement et qui les oblige à demeurer les « obligés » de leurs partenaires occidentaux¹⁴⁹². Finalement, l'enjeu est important car il s'agit pour les « petits États » africains de se garantir une chance de « survie » dans une constellation d'acteurs internationaux entre lesquels le rapport de force est le mécanisme premier de régulation des partenariats. Si l'on convient à dire que la colonisation, en raison de l'exploitation abusive des ressources humaines et naturelles de l'Afrique, a été un facteur handicapant

¹⁴⁸⁹ Stratégie Economique de l'OIF, Document issu du Sommet de Dakar des 29 et 30 novembre 2014. Disponible sur http://www.francophonie.org/IMG/pdf/sommet_xv_strategie_economique_2014.pdf.

¹⁴⁹⁰ Axe numéro 2 du document précité.

¹⁴⁹¹ La diplomatie clientéliste consiste en un maintien de « liens d'affaires » et de sujétion entre les États africains et leurs partenaires étrangers, notamment les anciennes puissances coloniales, dans la perspective de continuer à 'bénéficier' de la rente économique issue du partenariat déséquilibré entre eux et l'occident.

¹⁴⁹² Pierre GODE DAGBO, *La diplomatie africaine. Théorie et pratique*, Paris, L'Harmattan, 2014, p.84 ; Jacques GODFRAIN, *L'Afrique, notre avenir*, Paris, Michel Laffont, 1989, p. 16.

le développement de ce continent pour justifier le recours aux aides internationales¹⁴⁹³, il faut tout de même voir dans l'avènement de la crise politique une occasion de remobiliser l'astuce de l'aide multilatérale pour soutenir les politiques publiques de développement dans ces pays. Le président malgache n'hésitera pas alors à voir dans la Francophonie un espace de mise en valeur du développement économique dont a tant besoin son pays, à peine sorti d'une longue crise politique¹⁴⁹⁴. Sans fondamentalement être le prolongement de la théorie internationaliste de la « dépendance »¹⁴⁹⁵, le recours aux aides internationales en temps de crise politique intègre largement l'idée de solidarité internationale et peut se concrétiser par des allègements de dette multilatérale ou bilatérale et par des appuis financiers précis¹⁴⁹⁶.

Envisagée sous cet angle, la crise politique peut être considérée comme une « chance » d'éclosion économique des petits États africains. Elle leur permet d'orienter leurs actions internationales en matière de diplomatie économique vers la recherche du développement¹⁴⁹⁷ ; ce, en utilisant simplement la coopération multilatérale de l'OIF et de l'UA pour donner plus d'éclat à leurs démarches internationales. Outre l'exemple de Madagascar mentionné plus haut au sein de la Francophonie, on peut évoquer la Tunisie post-révolution (2011), qui a choisi de laisser la « diplomatie du shopping » (de salons) pour opter pour une « diplomatie de lobbying » au sein des organisations internationales et régionales, afin de relever son économie ralentie par la crise politique et les menaces terroristes qu'elle subit¹⁴⁹⁸. En outre, notre argumentaire trouve un écho plus grand avec le cas rwandais. Lorsqu'il décide de quitter la CEEAC en 2007, le Rwanda se fonde plus sur l'argument économique que politique pour justifier sa décision. Il trouve en effet la CEEAC déficiente en matière de soutien économique après son génocide de 1994, et la juge faible dans l'accompagnement économique des pays en crise comme la RCA, la

¹⁴⁹³ Thibault POSSIO, *La nouvelle coopération militaire française en Afrique. Fondements, acteurs et concepts*, Thèse de doctorat en science politique, 2 vol., Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2007.

¹⁴⁹⁴ Voir son discours lors de l'ouverture du XVIème Sommet de la Francophonie à Madagascar le 26 novembre 2016.

¹⁴⁹⁵ Cette Ecole d'origine latino-américaine envisage justement les relations internationales sous un prisme essentiellement économique en focalisant l'analyse sur la domination des pays du Nord (centre) sur ceux du Sud (périphérie).

¹⁴⁹⁶ Guy MVELLE MINFENDA, *Aide au développement et coopération décentralisée : esquisse d'une désétatisation de l'aide française. Les cas du Cameroun, Gabon, Congo, Tchad et Rwanda*, Thèse de Doctorat en Science politique, Université Jean Moulin Lyon III, soutenue le 18 juin 2005.

¹⁴⁹⁷ Guillaume DEVIN, « Les diplomaties de la politique étrangère », dans Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère: nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 215-242.

¹⁴⁹⁸ Bruno MVE EBANG, « Le réalisme de la politique étrangère des petits États africains », *op. cit.*

RDC et même le Congo-Brazzaville. Paul Kagamé (président rwandais) choisit alors de se concentrer profondément sur l'Union Douanière et la zone de libre échange qu'est la COMESA¹⁴⁹⁹ qu'il juge plus propice au commerce et au développement dont a besoin son pays, le Rwanda.

En tout état de cause, la reformulation de la politique sécuritaire et la quête de prospérité économique des pays africains en crise politique donnent sens à l'argument du « *soft realism* » qu'évoque Mve Ebang pour caractériser le comportement international opportuniste de ces États. Celui-ci consiste sagement à « *se préserver et se [re]construire en toute harmonie avec l'environnement externe* »¹⁵⁰⁰, en exploitant stratégiquement les opportunités qu'offre le multilatéralisme, en l'occurrence ici celui Francophone et Africain.

Section 2 : La gestion des crises politiques par l'UA et l'OIF : une occasion de propagande utilitaire et axiologique pour l'État-cible

En plus d'être une opportunité de tribune pour les États-cibles, la gestion des crises politiques internes par l'OIF et l'UA est aussi l'occasion d'une propagande utilitaire et axiologique vis-à-vis du reste du monde. En effet, il faut se souvenir que l'avènement de la crise politique est généralement le début ou la conséquence d'une dégradation profonde des institutions normatives et organiques régulatrices de l'État. L'intervention de l'OIF et de l'UA autant que celle de tous les autres acteurs, peut se lire comme une modalité de reconstruction institutionnelle de l'État-cible affecté. Cette reconstruction est généralement l'occasion pour l'UA et l'OIF d'aider à replacer l'État-cible dans le concert des Nations, incarnant en toute légalité et légitimité les attributs de la souveraineté qu'il peut opposer aux autres États sur la scène internationale. Il s'agit alors de (re)consolider sa capacité internationale en se reconstituant suivant le modèle néolibéral, porté vers des institutions démocratiques (I) et en ajustant son comportement international en fonction du registre hégémonique global porté par le droit international et le multilatéralisme en vigueur (II).

¹⁴⁹⁹ Common Market of East and Southern Africa
¹⁵⁰⁰ Bruno MVE EBANG, *op. cit.*

Paragraphe I : La gestion des crises politiques par l'OIF et l'UA, un canal de reconstruction néolibérale pour l'État-cible

L'ingérence multilatérale de l'OIF et de l'UA en matière de gestion de crise politique interne constitue une modalité de reconstruction néolibérale pour l'État-cible. On ne cessera de rappeler que nous avons affaire aux États d'Afrique Francophone, dont l'analyse ne peut se faire que sous le registre des « États faibles », dominés par des 'systèmes sociaux pénétrés'¹⁵⁰¹ ; et dont l'audience internationale dépend de l'écho qu'ils font aux principes régulateurs de l'économie libérale et de la démocratie politique internationalisée. La crise politique n'est donc pas totalement sans bénéfice pour l'État-cible. Elle lui ouvre, au contraire, des brèches de dialogue avec les organismes internationaux intervenant pour mieux envisager les voies de reconstruction de son système politique et économique. En cela, la gestion des crises politiques internes est un moment d'opérationnalisation de la théorie de la paix démocratique au niveau intérieur des États, bien que cette théorie soit originellement une théorie interétatique, sous-entendant que la paix et la sécurité sont mieux garanties par les États démocratiques¹⁵⁰². En même temps, l'ingérence multilatérale de l'OIF et de l'UA ouvre généralement la voie à un déploiement économique des institutions d'aide internationales, dont l'intérêt est de porter, entre autres, l'idée de la paix par le « *doux commerce* » jadis prônée par Montesquieu¹⁵⁰³, et reprise avec succès par les théoriciens libéraux des relations internationales¹⁵⁰⁴. Pour l'État-cible, cette double reconstruction néolibérale s'éprouve dans l'adhésion à des valeurs politiques universalisées (A) et dans le rangement au système économique libéral globalisé (B).

A. L'adhésion de l'État-cible à l'éthique politique internationale

L'une des stratégies de reconstruction néolibérale de l'État-cible en situation de crise politique est sa poussée vers l'appropriation (parfois en apparence) de l'éthique

¹⁵⁰¹ Mario Hirsch définit ces systèmes comme étant ceux, « *non seulement sont soumis à des contraintes sociales transnationales, mais à qui échappent encore certains attributs essentiels de l'autorité gouvernementale* ». Voir Mario HIRSH, « La situation internationale des petits États : des systèmes politiques pénétrés. L'exemple du Benelux », *Revue Française de Science Politique*, 24^{ème} année, n°5, 1974, pp. 1026-1055, p. 1043.

¹⁵⁰² Voir notamment Dario BATTISTELLA, *Théories des Relations Internationales*, 2^e édition, Paris, Presses de Science Pô, 2001 et Frédéric Guillaume DUFOUR et Jonathan MARTINEAU, « Le moment libéral et sa critique : pour un retour à l'histoire au-delà du fonctionnalisme », *Études internationales*, vol. 38, n° 2, 2007, p. 209-227.

¹⁵⁰³ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, livre XX, chapitre 1, Paris, Robert Derathé, Garnier, 1973, 2 vol.

¹⁵⁰⁴ Se référer à l'analyse synthétique de Catherine LARRERE, « Montesquieu et le 'doux commerce' : un paradigme du libéralisme », *Cahiers d'histoire, Revue d'histoire critique* [En ligne], n°123, 2014, consulté le 22 janvier 2017 sur <http://chrhc.revues.org/3463>.

politique internationale. C'est dire que l'OIF et l'UA offrent des garanties formelles de renouvellement de l'appareil idéologique et institutionnel aux États africains en crise, par l'insistance sur l'adoption des régimes juridiques et politiques favorisant le triomphe de la liberté économique, sociale et politique. De telles garanties intègrent la philosophie générale de promotion des droits de l'homme, de la démocratie intégrale, de la bonne gouvernance et de l'État de droit que portent plus fortement les Nations Unies. Il s'agit pour l'UA et l'OIF de permettre à l'État-cible de se « réarmer » en légitimité afin de continuer à 'mériter' la considération des partenaires multilatéraux. Il faut tout de même dire que cette reconquête de la 'bonne image' à l'international sous l'appui de l'UA et de l'OIF peut parfois se faire avec des logiques coercitives qui ne peuvent que renouveler le débat sur la pertinence de la souveraineté des États africains francophones face à ces acteurs multilatéraux. Mais en général, la situation évolue selon qu'il s'agit de l'UA (1) ou de l'OIF (2).

1. La contribution de l'UA à la reconstruction néolibérale de l'État-cible

L'action de l'UA dans la reconstruction néolibérale¹⁵⁰⁵ post-crise d'un État résulte nettement de l'opérationnalisation positive du multilatéralisme régional africain tel que formulé depuis 2002 avec le passage de l'OUA à l'UA¹⁵⁰⁶. A la vérité, l'action de l'UA est en permanence le produit d'une instrumentalisation dont elle fait l'objet de la part de certains de ses membres. Cette instrumentalisation peut être positive ; et dans ce cas provenir de certains États leaders de l'UA comme le Nigeria ou l'Afrique du Sud¹⁵⁰⁷. Elle peut aussi être négative, et résulter des plus faibles États africains, qui entendent trouver au sein de cette organisation un espace d'expression de leur 'détresse'¹⁵⁰⁸. Ainsi, la violence de la crise politique et ses risques de déstructuration institutionnelle ou de blocage sont utilisés par les dirigeants des États-cibles comme arguments de poids pour contraindre l'UA à agir dans le sens de la préservation de l'autorité ou de son

¹⁵⁰⁵ Nous entendons par 'reconstruction néolibérale' le recouvrement par l'État-cible d'un comportement politique d'adhésion aux valeurs politiques et économiques d'inspiration libérale, ainsi qu'aux principes éthique qui ont disparu du fait de la crise.

¹⁵⁰⁶ Notamment avec la possibilité d'intervenir directement dans un État pour imposer le respect des droits de l'homme, assurer la transparence électorale et faire respecter le verdict des urnes, favoriser les tenues régulières des élections, etc.

¹⁵⁰⁷ Vincent DARRACQ, « Jeux de puissance en Afrique : le Nigeria et l'Afrique du Sud face à la crise ivoirienne », *Politique Étrangère*, 2011/2 (Été), pp. 361-374

¹⁵⁰⁸ Guy MVELLE esquisse une analyse dans ce sens, en parlant de l'attitude de l'Angola, de la Guinée Équatoriale de l'Ouganda ou du Zimbabwe dans la crise ivoirienne de 2010-2011. Voir Guy MVELLE, *L'Union Africaine face aux contraintes de l'action collective*, op. cit., p. 23.

renforcement (cas du Gabon en 2016, du Burundi en 2016, de la RCA en 2013 notamment). De même, il peut arriver que ce soient plutôt les groupes rebelles ou les opposants au pouvoir en place qui alimentent la surenchère politique pour susciter l'intervention de l'UA (cas de l'opposant Jean Ping au Gabon en 2016 et d'Adama Barrow de Gambie en janvier 2017 lorsqu'il réclame le soutien de l'Afrique pour faire partir son concurrent et Président en place Yaya Jammeh à la suite de sa victoire aux élections présidentielles de décembre 2016).

Quoi qu'il en soit, l'UA joue sa carte de la double logique de puissance dans son intervention : une logique de puissance militaire et une logique de puissance politique et diplomatique. Les deux logiques constituent toutes les deux des perspectives de reconstruction néolibérale du système sociopolitique de l'État-cible. Bien entendu, la mise en œuvre de cette double logique n'est pas forcément cumulative pour chaque situation de crise car l'action de l'UA dépend de la nature et du degré de gravité de la crise en cause. Fondamentalement, la reconstruction néolibérale de l'État-cible par l'UA se fait par un rappel de l'application urgente de deux régimes de dispositions : d'une part, l'UA peut insister sur l'application des principes de la CADEG ; que l'on peut présenter aujourd'hui comme le principal référent de la gouvernance libérale du jeu politique en Afrique¹⁵⁰⁹. Par l'appel ou le rappel de l'application des dispositions de cette Charte, l'UA amène l'État-cible ou les groupes rebelles à reconsidérer leurs méthodes de gestion politique, de gouvernance électorale, de conquête et de légitimation de toute prise de pouvoir sur le continent. Outre les exemples du Gabon, de la Côte d'Ivoire et de Madagascar que nous avons déjà suffisamment mentionnés, on peut se référer au récent cas de la Gambie en janvier 2017. En effet, l'UA, par le truchement de la CEDEAO et la bénédiction du Conseil de sécurité¹⁵¹⁰, a eu à intervenir politiquement et militairement en Gambie pour contraindre le Président Yaya Jammeh à reconnaître sa défaite et quitter le pouvoir pour le laisser à Adama Barrow, déclaré vainqueur par la commission électorale. Malgré son accrochage au pouvoir, Monsieur Jammeh sera confronté à un bloc collectif de la CEDEAO qui ne lui donnera pas d'autre choix que de se plier au verdict des

¹⁵⁰⁹Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH), « Entrée en vigueur de la CADEG : un instrument majeur pour la paix, la sécurité et la démocratie en Afrique », 17 février 2012, disponible sur https://www.fidh.org/IMG/article_PDF/article_a11332.pdf et consulté le 23 janvier 2017 à 10h45.

¹⁵¹⁰ Qui a adopté une résolution autorisant l'intervention de la CEDEAO en Gambie. Résolution CS/NU 2337/2917 du 19 janvier 2017.

urnes¹⁵¹¹. Il quittera alors le pouvoir le 21 janvier 2017 sous escorte militaire et bénéficiera d'un exil vers la Guinée Équatoriale.

D'autre part, l'UA peut simplement encourager l'usage des outils militaires par des groupes rebelles ou des dirigeants d'un pays. L'objectif n'est pas de consacrer l'outil militaire comme moyen de conquête du pouvoir ou de gestion des crises politiques en Afrique¹⁵¹². Il est question plutôt de (re)positionner l'armée comme accompagnatrice du processus démocratique en Afrique et facteur d'accélération de la culture démocratique. Pour paradoxale que cela puisse paraître, l'intervention de l'armée au service de la démocratie peut simplement être perçue comme la matérialisation de la « guerre juste » dont la matérialité traduit l'idée de 'partialité positive' appliquée aux interventions militaires de l'UA. Au loin, le recours circonstancié à l'armée pour imposer le respect de la démocratie et des droits de l'homme est l'expression de ce que le multilatéralisme de l'UA est un multilatéralisme de filiation démocratique qui entend justement accroître la fidélité démocratique de ses États membres, en soutenant par tous les moyens leur « *attachement vertueux [...] à la démocratie comme norme d'organisation et de fonctionnement internes* »¹⁵¹³. La même démarche est d'ailleurs similaire à celle qu'opérationnalise l'OIF dans son interaction avec ses États membres d'Afrique.

2. La contribution de l'OIF à la reconstruction néolibérale de l'État-cible

Pour sa part, l'OIF contribue à la reconstruction néolibérale de l'État-cible en utilisant son registre de prédilection qu'est le discours sur les droits de l'homme, la démocratie, la bonne gouvernance et l'État de droit¹⁵¹⁴. Simplement dotée d'une profondeur stratégique assez relative¹⁵¹⁵, l'OIF mobilise son appareil multilatéral pour accompagner l'État-cible à se reconstituer et à restructurer ses institutions politiques et

¹⁵¹¹ La CEDEAO a en effet déployé des forces militaires aux frontières et à l'intérieur de la Gambie en janvier 2017. Ces forces ont été pour l'essentiel des forces armées sénégalaises ; le Sénégal où le Président élu Adama Barrow a eu à prêter serment dans les locaux de l'ambassade de Gambie à Dakar.

¹⁵¹² Ousmanou NWATCHOCK A BIREMA, « De la 'démocrature' à la démocratie en Afrique : La révolution par les tempêtes ? », Communication au colloque des 5, 6 et 7 juillet 2016 aux 4^{èmes} Rencontres pour les Etudes Africaines de France (REAF 2016) à l'INALCO - Paris.

¹⁵¹³ Luc SINDJOUN, « La loyauté démocratique dans les relations internationales : sociologie des normes de civilité internationale », *Études internationales*, vol. 32, n° 1, 2001, p. 31-50, p. 33.

¹⁵¹⁴ Lauren GIMENEZ, *op. cit.*

¹⁵¹⁵ Alioune DRAME, « Le rôle de l'École militaire de Saint-Cyr dans la formation des élites militaires de la Francophonie », dans François DAVID (dir.), *Les facteurs d'attractivité de la Francophonie*, Actes des XV^e Entretiens de la Francophonie, *Revue Internationale des Mondes Francophones*, numéro 8, 2015, pp. 237-251, p. 247.

sociales. Elle peut dès lors agir comme « avocate » de la démocratie et des droits de l'homme, sans ignorer ses permanents plaidoyers pour l'État de droit. Pour ce faire, la Déclaration de Bamako (2000) et celle de Saint-Boniface (2006) fondent la crédibilité de l'action de la Francophonie, et peuvent être invoquées par elle pour justifier le déploiement d'experts Francophones ou la constitution de panels de haut niveau pour accompagner les autorités d'un État-cible¹⁵¹⁶. Tel en a été le cas en RCA, Madagascar, Côte d'Ivoire ou Gabon pendant les derniers cycles de crises politiques qui ont touché ces pays respectifs.

Tout au plus, la Francophonie peut s'appuyer sur ses instances et appliquer des actions sectorielles qui contribuent à fortifier et à renforcer les institutions étatiques en charge de ces domaines dans l'État-cible. Il peut notamment s'agir de l'approfondissement de la vie parlementaire, à travers des mesures d'accompagnement et de formation des députés de l'État-cible que peut prendre l'APF, ou alors des actions précises dans des domaines tels que les droits de l'homme, la communication de crise ou l'administration de la justice en temps de crise politique. Tel en a été le cas avec le processus de sortie de crise en RCA en 2013 où l'OIF a dû prendre en charge « *l'essentiel de la reconstruction institutionnelle de l'État ainsi que la formation des nouveaux cadres chargés de conduire la transition vers les élections présidentielles de 2015* »¹⁵¹⁷. D'autres cas tels que la Côte d'Ivoire, le Mali ou Madagascar ont aussi bénéficié de l'accompagnement de l'APF au sortir de la crise. L'objectif dans les trois cas était d'« *accompagner les transitions dans les pays sortis de crise* » et « *porter haut la voix [de ces pays] au niveau des grands forums internationaux* »¹⁵¹⁸.

B. La réadmission de l'État-cible dans l'économie néolibérale globale

La gestion multilatérale des crises politiques internes par l'OIF et l'UA en Afrique est aussi une variable d'ajustement ou de réajustement de l'État-cible à l'économie néolibérale. Elle ne se limite alors pas seulement aux seules dimensions politiques de la crise. Le prétexte d'une gestion de crise politique interne amorce en

¹⁵¹⁶ Voir Joseph MAÏLA, « La notion de crise en Francophonie : entre dispositif normatif et traitement politique », *op. cit.*

¹⁵¹⁷ Libère BARARUNYERETSE, extrait d'un entretien qu'il nous a accordé le 19 décembre 2016 à Lyon, en marge du Colloque sur les « *opérations civilo-militaires en Afrique francophone* » du 19 décembre 2016 à l'Université Jean Moulin Lyon 3.

¹⁵¹⁸ Olivier CARRE et Alain CLAEYS (présidents), Rapport d'information n° 3357 de l'Assemblée Nationale française, 16 décembre 2015, P. 242.

réalité des politiques de réforme économique au sein de l'État-cible ; ce, sous l'impulsion et le suivi de la communauté internationale, l'OIF et l'UA comprises.

En fait, il ne faut pas perdre de vue le caractère historiquement aléatoire de la structure économique de l'État africain postcolonial. Cette déficience structurelle sur le plan économique a un impact non négligeable sur le plan politique, en termes de capacité économique et de projection en politique étrangère¹⁵¹⁹. L'avènement d'une crise politique dans un État aussi fragilisé économiquement ne peut que renforcer sa superficialité structurelle et sa capacité à contenir les remous sociaux issus de la lutte pour le pouvoir. Comme nous allons le voir dans la suite ici avec l'exemple ivoirien, les effets socioéconomiques d'une crise fondamentalement politique demeurent importants dans la mesure où on y a assisté à une déstructuration approfondie du système économique dès les premiers jours de la crise. L'accompagnement de la communauté internationale était alors attendu pour une reconstruction rapide et équilibrée. Dans ce sens, l'OIF et l'UA, aux côtés des autres partenaires, a dû accompagner l'État ivoirien dans les processus de financement de sa reconstruction et d'allègement de ses dettes bilatérales et multilatérales. Insistons alors sur le rôle de l'OIF et de l'UA dans l'accompagnement de l'État-cible à bénéficier de diverses aides internationales (1) et à mettre en œuvre des réformes libérales de son économie (2).

1. L'appui de l'OIF et de l'UA à la mobilisation des dispositifs d'aides internationales au bénéfice de l'État-cible

L'un des grands intérêts pour l'État-cible de voir sa crise politique être saisie par des instances multilatérales telles que l'UA et l'OIF réside dans la possibilité que celles-ci l'appuient dans sa conquête des aides internationales pour reconstruire les structures socioéconomiques. Ainsi, bien que ne constituant pas fondamentalement des forces économiques pertinentes, l'OIF et l'UA peuvent tout de même accompagner la démarche internationale de l'État-cible dans sa perspective d'engranger des appuis financiers pour soutenir un programme de développement post-crise.

¹⁵¹⁹ Philippe HUGON, « Conflits armés, insécurité et trappes à pauvreté en Afrique », *Afrique contemporaine*, 2006/2, n° 218, p. 33-47.

Dans cette perspective, l'État-cible tente d'utiliser et d'exploiter stratégiquement les tribunes UA et OIF pour crédibiliser ses demandes de financements auprès d'institutions financières et bancaires internationales telles que le FMI et la BM dont la vocation première est justement l'appui au développement. Il peut même s'agir aussi des banques régionales africaines ou des partenaires financiers issus de grands pays développés. Un exemple précis pour nous éclairer : la Côte d'Ivoire après la crise postélectorale de 2010-2011.

En effet, après un isolement total du pays à la suite de nombreuses sanctions portées par la communauté internationale contre le Président Gbagbo, la Côte d'Ivoire va devenir une préoccupation urgente du monde dès l'arrivée du nouveau dirigeant Alassane Ouattara à la suite de l'arrestation de son prédécesseur. Ce dernier va bénéficier de nombreux soutiens de partenaires bilatéraux et multilatéraux (France, UE, FMI,...), qui iront de la levée des sanctions à l'octroi de prêts et d'aides diverses pour la relance de l'économie ivoirienne. Sans s'attarder sur l'UE¹⁵²⁰ et le FMI¹⁵²¹ qui ont fait des appuis importants à ce pays, rappelons au niveau de l'UA que la BAD a immédiatement apporté son soutien à la Côte d'Ivoire en lui octroyant un prêt de 200 millions de dollars¹⁵²² tout en s'associant à l'UE et au FMI pour décliner un « *dispositif macroéconomique couvrant la période 2011-2014 qui devait faciliter la transition de la sortie de crise à une croissance soutenue* »¹⁵²³. En contrepartie, la Côte d'Ivoire s'engage à appliquer toutes les recommandations libérales contenues dans les accords avec ces différents partenaires. La sortie de crise préconisée par la communauté internationale dans ce type de cas passe donc par une reconfiguration profonde des structures économiques dans le sens de l'économie globale, d'inspiration néolibérale. Raison pour laquelle des institutions telles que la Banque Mondiale et le FMI restent présentes et jouent une sorte de vigie pour évaluer la trajectoire économique afin d'éviter les éventuels dérapages dans la mise en

¹⁵²⁰ L'UE a par exemple annulé ses sanctions contre la Côte d'Ivoire et mobilisé plus de 180 millions d'euros pour la relance de l'économie nationale. Cf. Bérangère ROUPPERT, « La Côte d'Ivoire, un an après », Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, GRIP, rapport 2012/1, p. 30.

¹⁵²¹ Le FMI a élaboré un plan de financement d'urgence de plus de 129 milliards d'euros. Voir Communiqué de presse n° 11/272 du Fonds monétaire international « Le Conseil d'administration du FMI approuve un décaissement de 129 millions de dollars EU au titre de la Facilité de crédit rapide en faveur de la Côte d'Ivoire », 8 juillet 2011. <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2011/cr11194f.pdf>.

¹⁵²² Lire l'article de presse, « Côte d'Ivoire : soutien conséquent de la BAD », Les Afriques, 26 juin 2011.

¹⁵²³ Lire « FMI-BM-BAD : un tandem pour la reprise en Côte d'Ivoire », Le Griot.info, 19 septembre 2011.

œuvre des recommandations néolibérales qui s'appliquent au système économique post-crise¹⁵²⁴.

Le rôle de l'OIF et de l'UA auprès de ces diverses institutions est de garantir une caution morale en faveur de l'État-cible afin de crédibiliser sa démarche et accompagner son retour sur l'échiquier économique international. En cela, trois grilles de lecture peuvent être envisagées selon les cas :

Pour l'État-cible, l'obtention de l'aide auprès des institutions d'aide au développement s'analyse comme une marque de confiance, une reconnaissance, une prime aux efforts politiques accomplis en vue de la sortie de crise. Il s'agit aussi d'un adoubement international qui place désormais l'État-cible dans le registre des situations économiques fragiles qu'il faut soutenir¹⁵²⁵. Du côté des institutions d'aide, ces appuis financiers post-crise peuvent être perçus comme des modalités de « rééducation » à l'économie libérale capitaliste mondiale. L'idée étant que la crise politique a entamé la structure sociale et la situation économique, et qu'il revient aux bailleurs de fonds de favoriser la reconstruction du système économique ainsi mis en péril par la crise politique. Quant à l'OIF et l'UA, accompagner l'État-cible pour obtenir des appuis au développement renforce leur crédibilité et prolonge leur souci de reconstitution institutionnelle de l'État en cause. Pour cela, il ouvre les chances de voir la « nouvelle » société de l'État-cible jouir du niveau de développement susceptible de porter l'idéal de développement d'une véritable démocratie libérale telle qu'elles la promeuvent respectivement. Ainsi, l'OIF s'évertuera à stimuler par exemple la Banque Mondiale à apporter « *un appui aux dispositifs d'aide à la création d'entreprise* »¹⁵²⁶ et au développement de nombreux services sociaux et éducatifs dans ces pays.

Dans un registre totalement bilatéral, l'OIF et l'UA constituent des espaces de rapprochement et de solidarité entre ses membres¹⁵²⁷. Pour cela, elles favorisent la

¹⁵²⁴ Voir par exemple le Communiqué de presse n° 11/399 du Fonds monétaire international : « *Le conseil d'administration du fmi approuve un accord triennal assorti de 615,9 millions de dollars eu au titre de la facilité élargie de crédit et un allègement de dette intérimaire additionnel en faveur de la côte d'ivoire* » du 4 novembre 2011 disponible sur <http://www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2011/pr11399f.htm>. Il y est dit que « *l'économie de la Côte d'Ivoire se redresse plus vite que prévu [...], que le PIB réel recule d'un peu moins de 6% en 2011 [et que] l'inflation est redescendue* ».

¹⁵²⁵ Alice SINDZINGRE, « États et institutions d'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique », op.cit.

¹⁵²⁶ Extrait du communiqué conjoint CP/SG/JT/16, OIF/Banque Mondiale, du 18 mai 2016, disponible sur http://www.francophonie.org/IMG/pdf/communiqu%C3%A9_signature_accord_cadre_banque_mondiale_18-05-2016.pdf.

¹⁵²⁷ Jean TABI MANGA, *Francophonie, lieu de mémoire, projet d'espoir*, Yaoundé, Afrédit, 2012, pp. 131 et suivantes.

coopération économique bilatérale, notamment en situation de crise politique. Cette coopération est généralement dirigée des États leaders vers des États périphériques, et peut consister en une annulation de dette bilatérale ou un octroi de financement sur des projets précis de développement¹⁵²⁸. De même, il peut s'agir simplement d'une amplification des Investissements Directs Etrangers (IDE) dont la portée politique est de réinscrire l'État-cible dans le registre des pays sûrs pour les partenariats internationaux. C'est notamment le cas avec les profonds investissements de l'Afrique du Sud en RCA depuis la fin de la crise en 2016 avec l'entrée en fonction du nouveau Président Touadéra¹⁵²⁹.

En tout état de cause, le recours aux aides internationales par l'État-cible avec l'appui de l'OIF et de l'UA prolonge la reconstitution de l'image internationale de cet État, tout en consolidant une dynamique économique libérale en interne.

2. L'appui à la consolidation de la dimension néolibérale des structures économiques internes

En plus du recours aux aides internationales, l'OIF et l'UA accompagnent l'État-cible à amorcer la réforme de son système national de gouvernance économique. Il s'agit de l'incitation de l'État-cible à prendre des mesures institutionnelles et procédurales adaptées à l'idée de l'économie libérale, mieux à même de porter un projet de société durable après la crise. Il n'est dès lors pas anodin de rappeler l'idéologie globalement acceptée aujourd'hui, selon laquelle les sociétés les plus stables sont celles où la démocratie politique s'accompagne de la libéralisation du secteur économique. Suivant cette hypothèse, « *la quête du bonheur devrait être garantie par des institutions assurant la liberté et l'épanouissement de l'Homme et des Hommes* »¹⁵³⁰. Partant de là, la crise politique devient un prétexte de refondation structurelle du secteur économique national, dans le but de doter l'État d'instruments capables d'asseoir un système porteur d'espoir pour l'ensemble des citoyens et favorisant l'auto-entreprise et la libre concurrence.

¹⁵²⁸ La Côte d'Ivoire a par exemple bénéficié d'une aide urgente de plus de 400 millions d'Euros de la France après la prise de pouvoir par Alassane Ouattara en 2011. Voir Soren Seelow, « Côte d'Ivoire : les immenses défis d'Alassane Ouattara », *Le Monde*, 12 avril 2011.

¹⁵²⁹ Eric NGABA, « Centrafrique : les investisseurs sud-africains s'engagent à investir dans le secteur minier centrafricain », Ndjoni Sango (Bonne Nouvelle), le 22 octobre 2016, sur <https://ndjonisango.net/>.

¹⁵³⁰ Edouard TSHISUNGU LUBAMBU, « Francophonie et Gouvernance politique », *op. cit.*, p. 212.

L'UA et l'OIF, fidèles au libéralisme politique qu'elles promeuvent respectivement à travers la CADEG et la Déclaration de Bamako, ne peuvent alors qu'accompagner l'adoption de mesures économiques libérales par l'État-cible, vu qu'elles sont manifestement les seules compatibles avec le libéralisme politique dont elles sont défenseuses. Sans être cumulatives pour chaque crise, ces mesures sont en cohérence parfaite avec la philosophie économique qui guide et commande le système mondial contemporain tel qu'amorcé depuis les accords de Bretton Woods en 1944¹⁵³¹. Nous pouvons entre autres citer : la privatisation des entreprises publiques à vocation économique (la finalité étant le retrait de l'État du jeu économique pour laisser libre cours au secteur privé), la libre concurrence du marché (qui favorise la compétitivité, l'incitation à l'investissement et une meilleure politique d'emplois), l'attrait des IDE (notamment en provenance des partenaires occidentaux ou des nouveaux pays émergents d'Asie) et un partenariat public-privé.

Loin de demeurer de simples postulats macroéconomiques, ces mesures intègrent une dynamique générale de sortie de crise politique où les aspects touchant à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'État de droit ne peuvent véritablement s'épanouir que dans un environnement socioéconomique prospère et rassurant¹⁵³².

Malgré des échecs enregistrés dans certains cas de crise politique en adoptant ces mesures (RCA, RDC, Madagascar, etc.), le schéma néolibéral demeure le plus utilisé dans des contextes post-crise en Afrique francophone. Manifestement, la systématisation du recours à de telles mesures n'est pas seulement l'expression d'une tentative de « *désétatisation* » du secteur économique, mais davantage d'un ajustement de l'État-cible au modèle hégémonique du système-monde néolibéral actuel.

Paragraphe II : Une variable d'adaptation de l'État-cible au modèle hégémonique du système-monde néolibéral

Les ingérences multilatérales de la Francophonie et de l'Union Africaine dans les crises politiques internes approfondissent leurs postures libérales par une adaptation de l'État-cible au modèle hégémonique du système-monde économique. Le point de départ

¹⁵³¹ Accords instituant la Banque Mondiale et le FMI.

¹⁵³² Se reporter à l'analyse de Philippe HUGON, « Conflits armés, insécurité et trappes à pauvreté en Afrique », *Afrique Contemporaine*, numéro 218/2, 2006, pp. 33-47, p. 39 et suiv.

d'un tel argumentaire est le constat de déséquilibre structurel du système international. En effet, il n'est plus à démontrer que le monde actuel est divisé en grandes puissances ; qui concentrent l'essentiel du capital mondial et façonnent la régulation de la gouvernance économique mondiale, en puissances moyennes dont le rôle est aussi d'équilibrer le jeu mondial, et en petites nations ; dont la seule consistance réside dans le bénéfice des attributs de la souveraineté que leur reconnaît la communauté internationale, alors même qu'elles sont incapables d'assurer l'essentiel de leur vie nationale. Mais, dans notre étude, seule l'articulation entre les grandes puissances et les petites nous intéresse dans la perspective de comprendre les processus de gestion des crises politiques en Afrique, compte tenu de son influence inéluctable sur l'aménagement des politiques d'ingérence multilatérale au sein de l'OIF et de l'UA. En fait, dans notre étude, nos États-cibles sont des États de la périphérie mondiale, si on retient la catégorisation théorique du monde en centre et périphérie portée par les auteurs de la théorie de la dépendance en Relations Internationales¹⁵³³. Justement, au nom de cette dépendance, et devant l'incapacité des petits États d'Afrique à surmonter certaines situations de crise, l'action de l'OIF et de l'UA vise aussi à faire écho au droit international et à l'éthique politique consacrée (A) auprès de l'État-cible, et à participer à la reconfiguration conformiste de sa législation et de ses institutions nationales (B).

A. La valorisation du droit international et de l'éthique politique par l'UA et l'OIF auprès de l'État-cible

L'une des voies d'instrumentalisation de la crise politique par l'État-cible est la possibilité de soumission à une « législation »¹⁵³⁴ internationale de circonstance, inspirée par les institutions multilatérales qui interviennent pour la résolution de sa crise. En fait, dans le but de se repositionner sur la scène internationale et disqualifier les acteurs concurrents, le gouvernement de l'État-cible, les rebelles ou les insurgés peuvent admettre une soumission ponctuelle à un régime juridique de sortie de crise dont les organismes internationaux tels que l'OIF et l'UA peuvent être porteurs. Il s'agit

¹⁵³³ Nous avons eu à décliner le contenu de cette théorie dans les analyses précédentes. Pour des détails, lire aussi Samir AMIN, *Re-reading the postwar period: an intellectual itinerary* (translated by Michael WOLFERS), Monthly Review Press, New York, 1994 et Samir AMIN, *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, Monthly Review Press, New York, 1976.

¹⁵³⁴ La notion de « législation » ici n'est pas synonyme de « loi », mais englobe toutes les normes juridiques d'inspiration multilatérale, imaginées au niveau international pour gérer la crise et ouvrir une voie certaine vers la paix.

notamment pour ces organisations de faciliter et appuyer l'adoption des résolutions au niveau du conseil de sécurité de l'ONU ou du conseil de paix et de sécurité de l'UA. Cette soumission n'est en rien une mise entre parenthèse totale de la souveraineté et de la compétence politique des autorités nationales de l'État-cible¹⁵³⁵, mais plutôt une parade stratégique pour cet État de se légitimer, à travers une résolution du conseil de sécurité ou du CPS/UA. Au loin, il peut aussi s'agir pour l'OIF et l'UA de faire appliquer une législation spéciale issue des acteurs internes à l'État en crise, notamment sous la forme d'accords politiques. On pourrait alors analyser ces deux dimensions en termes de valorisation par l'OIF et l'UA d'une législation circonstancielle directe (1) et de promotion d'une entente ponctuelle que l'on peut qualifier de législation indirecte (2).

1. La valorisation par l'OIF et l'UA d'une légalité internationale directe et circonstancielle

En situation de crise politique, il est une lapalissade que de rappeler l'exigence de la mise à l'écart, ou parfois, de la contestation de la législation nationale ordinaire. C'est justement en raison du caractère inopérant du droit positif national ou de sa contestation que l'UA et l'OIF trouvent utile d'intervenir, non seulement en prônant le respect de la constitution de l'État-cible, mais aussi en encourageant, si besoin est, le recours à une législation spéciale adaptée à la situation de crise concernée. C'est de là qu'il convient de relever le caractère dual de la gestion des crises par les organisations internationales, promoteur d'une légalité circonstancielle précise. Ce dualisme résulte de la « *combinaison des politiques étatiques exprimées par le biais de l'organisation et des politiques institutionnelles émanant de l'organisation elle-même* »¹⁵³⁶. Dans le cas des pays d'Afrique Francophone qui nous concerne, cette légalité circonstancielle peut émaner de deux sources : soit du conseil de sécurité de l'ONU, soit de l'OIF et de l'UA.

Pour le conseil de sécurité de l'ONU, la situation de crise politique peut susciter l'adoption d'une résolution prescriptive de mesures urgentes devant réguler la sortie de crise. En général, les résolutions du CS sont d'application immédiate et peuvent consister en une suspension de la « normalité » institutionnelle. Il s'agit pour lui de matérialiser son pouvoir coercitif dans le cadre de la réalisation de son mandat de paix et sécurité

¹⁵³⁵ Olivier CORTEN, *Le droit contre la guerre*, deuxième édition, *op.cit.*

¹⁵³⁶ Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, *op.cit.*, p. 38.

internationales. Automatiquement, la saisine ou l'auto-saisine du CS traduisent la caducité des normes juridiques ordinaires de l'État-cible et de ses institutions ; qui se retrouvent désormais dans une « *relation de dépendance* » vis-à-vis de l'extérieur¹⁵³⁷. Mais en même temps, il faut relever que le CS peut agir dans une dynamique de *statu quo* ou de rupture. Dans le premier cas, il favorise alors le maintien d'un gouvernement en place en mettant les moyens nécessaires pour fragiliser les forces contestataires dudit gouvernement (Burkina Faso, RCA, Tchad, Mali). Dans le second cas, le conseil peut aller plus loin en demandant une intervention armée, préalablement à une organisation de pourparlers entre acteurs de la crise et, *in fine*, une élection consensuelle de sortie de crise (RCA en 2013). Il faut toutefois relever qu'une troisième hypothèse est envisageable dans l'ingérence du CS dans une crise politique interne. C'est le cas où l'État-cible est dépourvu de gouvernement représentatif, capable de nouer le dialogue avec ses partenaires multilatéraux. Dans cette hypothèse, il est possible pour le CS d'opter pour l'institutionnalisation d'une administration provisoire, chargée de porter un projet de sortie de crise pour un terme déterminé¹⁵³⁸.

Quant à l'UA et l'OIF, elles peuvent aussi, à des proportions différentes, être à l'origine d'une légalité de circonstance, qu'elles peuvent justement utiliser pour réussir à sortir l'État-cible d'une situation de crise politique interne. Sauf que techniquement, l'UA a souvent offert plus de détermination que l'OIF dans cette perspective, en raison notamment de leurs différences structurelles opérationnelles¹⁵³⁹. En effet, l'institution d'une légalité circonstancielle directe pour gérer une crise politique est la résultante d'un pouvoir coercitif dont est pourvue l'UA¹⁵⁴⁰, contrairement à l'OIF. A plusieurs reprises, l'UA a eu à opérer cette possibilité dans de nombreux cas de crises africaines notamment au Mali ou au Tchad et en RCA.

¹⁵³⁷ Jans NARTEN, « Dilemmas of promoting local ownership. The case of post-war Kosovo », dans Roland PARIS, *At War's end. Building peace after civil conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

¹⁵³⁸ Exemple de la Résolution 2121 du 10 octobre 2013 du Conseil de sécurité de l'ONU, document S/RES/2121 (2013), reconnaissant le gouvernement de transition en RCA. Dans le prolongement de cette résolution, Gérard Araud, Représentant permanent de la France à l'ONU, pour justifier l'urgence d'une intervention onusienne, soutiendra la Résolution 2127 sur la sécurité en RCA en affirmant le 05 décembre 2013 que « *L'État (centrafricain) ... s'est effondré, (et) n'est plus en mesure de protéger sa population* ». Voir sur <http://www.franceonu.org/5-decembre-2013-RCA>.

¹⁵³⁹ Nous avons déjà présenté ces différences dans les sections précédentes.

¹⁵⁴⁰ En raison de l'article 4 (h) de son Acte constitutif qui établit un 'droit d'intervenir' sur invitation d'un État ou par auto-saisine.

En tout état de cause, l'OIF et l'UA se sont généralement retrouvées au sein des cadres de concertation spécifiques, souvent chargés de penser un régime juridique transitoire pour la sortie de crise¹⁵⁴¹. Une telle posture de ces organisations internationales est en réalité l'expression de la 'faillite' de l'État-cible à opérationnaliser sa législation ; législation qu'il peut être amené à suspendre aussi au profit d'une légalité circonstancielle indirecte.

2. La promotion par l'OIF et l'UA de la légalité circonstancielle indirecte

Il s'agit de la 'légalité' issue des différents accords politiques passés entre acteurs internes de l'État-cible, en vue de la sortie de crise. En effet, la résolution d'une crise n'est pas que l'œuvre d'une ingérence multilatérale ou unilatérale d'un acteur précis. L'histoire contemporaine de l'Afrique Francophone offre des cas nombreux de crise politique où la solution est passée par la conclusion d'accords politiques entre les acteurs majeurs de la crise. Qu'il s'agisse du Burundi en 2016, de la RCA en 2013, de Madagascar en 2009 ou du Mali en 2015, c'est généralement par des accords politiques que la communauté internationale a pu sérieusement envisager la gestion des situations de crise en Afrique francophone. La quasi-institutionnalisation de ces accords politiques en Afrique révèle tout simplement à la fois un échec des règles ordinaires de gouvernance politique et un souci des acteurs de la crise de privilégier un dialogue interne à une ingérence multilatérale. L'idée principale du recours aux accords de paix dans les crises politiques internes est de faire triompher le fait que seuls « *les belligérants peuvent mieux apprécier et disposer au mieux de la situation politique* »¹⁵⁴² en cours dans leurs pays. Les accords de paix s'érigent alors en nouveaux mécanismes de régulation politiques en Afrique, et consacrent une pratique africaine de la démocratie où seuls la raison, le compromis et le consensus guident la vie politique au détriment des verdicts électoraux et de la règle majoritaire de la démocratie. Les compromis consacrés par les accords politiques se substituent dès lors au droit positif ordinaire ; à tel point qu'on est progressivement sur la voie de la normalisation et de la systématisation des

¹⁵⁴¹ Deux exemples pour illustrer cela : 1.) Madagascar où l'UA et l'OIF ont travaillé aux côtés des Nations Unies, de la SADC et de la COI depuis la crise de mars 2009 pour obtenir la Charte de la Transition de Maputo du 9 août 2009, l'Accord additionnel d'Addis-Abeba du 6 novembre 2009 et de la Feuille de route du 17 septembre 2011; 2.) La RCA avec l'Accord politique de Libreville du 11 janvier 2013 entre les factions rebelles et le gouvernement centrafricain.

¹⁵⁴² Innocent EHUENI MANZAN, *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, Thèse de doctorat en droit, Université de la Rochelle, 2011, p. 621.

accords politiques dans la gestion des échéances électorales et des transitions politiques en Afrique Francophone. En témoignage, ce tableau récapitulatif de quelques accords politiques ayant gouverné la prise de pouvoir ou la gestion des élections ces dernières années en Afrique Francophone.

Tableau 8 : *Quelques accords politiques ces dernières années en Afrique Francophone*

Nom de l'accord	Pays concerné	Lieu signature	Date signature	Signataires
Accord politique de Ouagadougou	Côte d'Ivoire	Ouagadougou (Burkina Faso)	04 mars 2007	Laurent Gbagbo et Guillaume Soro
Accord de Linas Marcoussis	Cote d'Ivoire	Paris (France)	24 janvier 2003	FPI, MFA, MJP, MPCI, MPIGO, PDCI-RDA, PIT, RDR, UDCY, UDPCI
Accord global et inclusif	République Démocratique Du Congo (RDC)	Pretoria (Afrique du Sud)	16 décembre 2002	Gouvernement RCD, MLC, RCD/ML, RCD/N, Mai-Mai Forces Vives
Accord de Paix	RCA	Syrte (Libye)	02 février 2007	Gouvernement centrafricain et les mouvements politiques (FDPC et UFDC)
Accord de Maputo	Madagascar	Maputo (Mozambique)	09 aout 2009	Marc Ravalomanana, Albert Zafy, Andry Rajoelina, Didier Ratsiraka

Au-delà de leur formulation ultime, les accords de paix sont en réalité la résultante d'un rapport de forces dynamique entre acteurs de la crise où, au final, seule prend le dessus la raison du plus fort. Ainsi, en a-t-il notamment été avec l'Accord politique de Marcoussis de 2003 sur la crise ivoirienne. A l'occasion de cet accord, le moins qu'on puisse dire est que le rapport de force engagé entre le camp du Président Laurent Gbagbo et celui de la rébellion armée menée par Guillaume Soro était moins l'expression respective de la « *volonté du peuple ivoirien* » qu'une simple bataille de positionnement pour le contrôle du pouvoir, où s'entremêlent intérêts particuliers, luttes ethniques et défense des intérêts de groupes industriels étrangers. En fin de compte, les insurgés utiliseront leurs soutiens diplomatiques (notamment la France de Jacques Chirac) pour obtenir le partage de pouvoir et la détention de poste clés au gouvernement¹⁵⁴³.

En toute considération, les accords de paix s'affirment de nos jours comme de nouveaux instruments de domiciliation de la souveraineté par les acteurs politiques internes en temps de crise¹⁵⁴⁴. Par ce fait, bien que mettant à mal l'autorité centrale de l'État dans la transaction avec les insurgés ou les rebelles, les accords de paix évitent plus largement la faillite totale de l'État qui pourrait fonder une ingérence multilatérale, souvent porteuse de réorientations et de reconfiguration politique des institutions nationales de l'État-cible.

B. Une reconstitution orientée et influencée des institutions nationales

Le second mécanisme d'ajustement et d'adaptation de l'État-cible au modèle hégémonique mondial est la reconstitution orientée et influencée de ses institutions nationales. L'avènement de la crise politique et ses effets structurels ont un effet de fragilisation ou d'élimination complète des institutions nationales de l'État-cible. En fait, il arrive que pendant la crise, le gouvernement ne soit plus « maître dans sa propre maison », comme dirait Freud de la conscience submergée par l'inconscient. Sur le

¹⁵⁴³ D'où la nomination de Guillaume Soro comme Premier ministre et l'octroi du ministère de la défense à la rébellion. En même temps, il est acté l'arrêt des poursuites contre les rebelles, en l'occurrence leur chef de file Guillaume Soro. Voir dans ce sens Francisco MELEDJE DJEDRO, « L'accord de Linas-Marcoussis et la souveraineté de la Côte d'Ivoire », Conférence prononcée le 30 juin 2003, à l'École Nationale d'Administration (ENA) d'Abidjan ; Marco WYSS, « Bienfait ou malédiction pour les efforts de maintien de la paix onusien et africain ? Le rôle de la France dans la crise ivoirienne », dans Fabio VITI (dir.), *La Côte d'Ivoire, d'une crise à l'autre*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 89 – 108 ; Jean-Jacques KONADJE, *L'ONU et le conflit ivoirien. Les enjeux géopolitiques de l'intervention 2002-2010*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 76.

¹⁵⁴⁴ Analet IMBIKI, *La réconciliation nationale à Madagascar. Une perspective complexe et difficile*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 491.

fondement de cette réalité, l'ingérence de l'OIF et de l'UA agit comme l'instant d'une renaissance politique et d'une reconversion structurelle de l'État-cible. La crise devient alors rien de moins qu'une « chance » de réformation de l'État par la communauté internationale, suivant le modèle dominant de gouvernance politique à l'échelle de la planète. L'OIF et l'UA étant des organisations pro-onusiennes et idéologiquement libérales, il va de soi que leur ingérence ne peut plaider qu'en faveur d'une reconstruction d'institutions fondées sur des valeurs et principes qu'elles défendent, et que portent d'ailleurs des États-leaders et influents en leur sein¹⁵⁴⁵. L'objectif est d'inculquer une « civilisation politique » aux différents acteurs de la crise, de sorte que, tous, malgré leurs antagonismes primaires, se rejoignent sur une exigence de refondation libérale de la vie politique nationale. On assiste alors à une institutionnalisation en Afrique francophone des gouvernements d'union nationale (1) d'une part et des administrations transitoires et provisoires d'autre part (2).

1. L'institutionnalisation des gouvernements d'union nationale (GUN)

L'émergence des gouvernements d'union nationale est une nouveauté dans la pratique politique africaine, bien qu'elle commence à intégrer les schémas normaux de la gouvernance politique en Afrique. Les gouvernements d'union nationale (GUN) intègrent en réalité des contextes politiques et sociaux où la soumission des acteurs au droit est handicapée par des luttes de pouvoir et de positionnement, souvent en marge des règles établies pour gérer l'accession au pouvoir. Au-delà des vertus pacificatrices qu'on pourrait leur reconnaître, les GUN apparaissent de nos jours comme des techniques de canalisation de la violence et de consolation politique dans la mesure où ils aboutissent à des compromis, parfois très précaires, entre les acteurs politiques donnés¹⁵⁴⁶. Pour les organisations internationales, le soutien aux GUN en Afrique est un moyen de reconstituer le lien de légitimité entre l'État-cible et le reste du monde, en attendant qu'émerge un gouvernement définitif issu d'un processus électoral concurrentiel et démocratique. Ainsi, l'adhésion à ces organisations est un « *acte de cession volontaire* » d'une partie de la souveraineté « *dans le but de bénéficier de leur assistance* »

¹⁵⁴⁵ Nous en avons suffisamment parlé dans la section précédente.

¹⁵⁴⁶ Tous les exemples d'accords politiques que nous avons mentionnés dans le tableau ci-dessus ont abouti à des gouvernements d'union nationale. L'appellation peut varier d'un cas à l'autre (gouvernement de consensus, gouvernement de convergence nationale, gouvernement d'unité nationale, etc.). L'intérêt réside dans le contenu et la composition diversifiée de ces gouvernements, qui sont en réalité des synthèses des forces politiques en présence.

permanente »¹⁵⁴⁷ en temps de crise. L'UA et l'OIF s'inscrivent alors dans cette dynamique de confortation des GUN dans l'espoir qu'ils œuvrent à faire converger les opinions politiques concurrentielles au sein de l'État-cible vers des principes et valeurs démocratiques devant gouverner à l'avenir les transitions politiques¹⁵⁴⁸. La longue crise ivoirienne amorcée depuis 2002 en est une illustration. Ses déclinaisons successives ont permis à des moments précis de faire émerger un gouvernement d'union nationale patronné par Guillaume Soro, à l'issue des accords de Linas-Marcoussis de 2003. Cette crise a offert un spectacle patent d'ingérence multilatérale de l'OIF et de l'UA doublé d'une logique de domination de l'ancienne puissance coloniale ivoirienne, la France¹⁵⁴⁹. On ne saurait aussi dissimuler le rôle joué par celle-ci en arrière-plan dans la crise malgache de 2009, où la diplomatie française s'est affranchie de la position commune africaine pour soutenir un putschiste, en l'occurrence Andry Rajoelina¹⁵⁵⁰.

Dans tous les cas de figure, le recours à la pratique des GUN est la traduction d'une exploitation orientée et calculée de la démocratie électorale en Afrique. Elle sert d'équilibre pour la communauté internationale autant que pour les autorités en place dans l'État-cible. A notre sens, les GUN s'apparentent à une pratique de la '*démocratie du juste milieu*', où triomphe en apparence ni vainqueur, ni vaincu ; mais plutôt émerge une base de renouvellement de la vie politique souvent fondée sur les chartes de la transition¹⁵⁵¹. Pour cela, loin d'être totalement négatrice du pouvoir d'auto-détermination des acteurs politiques nationaux, les GUN ont plutôt, à chaque fois, permis une réinsertion de l'État-cible dans la vie internationale, à travers sa reconversion axiologique conformément à la vision de la communauté internationale et la voie du dialogue et de la concertation qu'elle ouvre pour les acteurs nationaux.

2. Le recours aux administrations transitoires

En plus des GUN dont nous venons d'analyser la pertinence, la reconstruction idéologique et institutionnelle de l'État en situation de crise politique s'opère aussi à travers un recours aux administrations transitoires. Leur particularité réside justement

¹⁵⁴⁷ Anaclét IMBIKI, *op. cit.*, p. 499.

¹⁵⁴⁸ Ces deux organisations ont soutenu les GUN en RCA, Côte d'Ivoire, Madagascar, RDC notamment.

¹⁵⁴⁹ Se référer aux termes employés par le Président Nicolas Sarkozy dans les lettres confidentielles qu'il a envoyées respectivement au Président Goodluck Jonathan du Nigéria et au Président de la Commission électorale indépendante ivoirienne, Youssouf Bakayoko. Voir en Annexe de cette thèse.

¹⁵⁵⁰ Patrick RAKOTOMALALA, « Les implicites de la crise malgache de 2009 : enjeux géopolitiques et géostratégiques », dans Solofo RANDRIANJA (dir.), *Madagascar, le coup d'État de 2009*, Paris, Karthala, 2012, pp. 211-238.

¹⁵⁵¹ Exemple de la Charte de la Transition de Maputo du 9 août 2009 pour le cas de Madagascar.

dans leur caractère provisoire et transitoire, puisqu'elles ne sont utilisées que pour assurer le passage d'un temps de crise à un retour de la paix et de la normalité institutionnelle. Il s'agit donc de prévenir la reprise des hostilités entre belligérants. En général, il est souvent arrivé que la crise politique réussisse à désarticuler la structure sociale et institutionnelle de l'État au point de créer un vide absolu (cas de la RCA en 2013 et de Madagascar en 2009), rendant ingouvernable le pays dans l'après-crise immédiat. Face à une telle réalité, l'ingérence de la communauté internationale ; en l'occurrence celle de l'OIF et de l'UA, a pour objet de « *refonder institutionnellement l'État* »¹⁵⁵² au sens propre en instituant des structures légitimes et portées par les nationaux pour conduire des opérations électorales génératrices de nouvelles légitimités politiques, et représentatives pour l'État-cible.

Si les administrations provisoires et transitoires ne sont pas une exception africaine¹⁵⁵³, il convient de dire que des cas précis ont été observés avec une certaine continuité en Afrique francophone ces dernières années. Ainsi, en RCA, à la suite de la crise politique de 2013, on a assisté à la mise en place d'un Conseil National de Transition (CNT) qu'a dirigé Catherine Samba Panza comme Présidente de transition (20 janvier 2014-30 mars 2016), chargée notamment d'assurer l'organisation des élections présidentielles et législatives qui finiront par faire triompher Touadera en mars 2016. De même, Madagascar a connu dès le 17 mars 2009 une administration provisoire, justement dénommée Haute Autorité de Transition (HAT), dont le rôle de chef était tenu par Andry Rajoelina. Celle-ci faisait suite au putsch perpétré quelques temps avant contre le pouvoir de Marc Ravalomanana. Cette administration provisoire avait été confortée par les accords de Maputo, puis dénoncé plus tard par ceux de Maputo 2 (22 décembre 2009), à la suite desquels sera mis en place un nouveau gouvernement de consensus dirigé par Camille Vidal.

Par-delà la légalité et la légitimité souvent contestables de ces administrations provisoires¹⁵⁵⁴, il faut dire qu'elles participent de la réinsertion internationale des États-cibles. Elles permettent ainsi aux organisations internationales de traduire en actes leurs

¹⁵⁵² Libère BARARUNYERETSE, extrait d'un entretien qu'il nous a accordé le 19 décembre 2016 à Lyon, en marge du Colloque sur les « *opérations civilo-militaires en Afrique francophone* » du 19 décembre 2016 à l'Université Jean Moulin Lyon 3. L'entretien était focalisé sur la RCA où il a été expert dépêché par la Francophonie pour accompagner la sortie de crise dans ce pays en février 2016.

¹⁵⁵³ On en a connu au Kosovo en juin 1999, à la suite de la résolution S/RES/1244 du Conseil de sécurité du 10 juin 1999.

¹⁵⁵⁴ Innocent EHUENI MANZAN, *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, Thèse de doctorat en droit, Université de la Rochelle, 2011.

ambitions d'ingérence, dans la perspective de la refondation et de la réorientation idéologique de l'État-cible¹⁵⁵⁵. On peut y voir une perspective d'exploitation stratégique de la crise politique par la communauté internationale, avec en prime les grandes puissances qui peuvent soit agir directement, soit agir par le biais de leurs « *relais locaux* » (États qui agissent en parfaite complicité avec les grandes puissances, afin de les aider à matérialiser leurs objectifs d'expansion économique ou stratégique contre certains dirigeants d'États en Afrique) en Afrique¹⁵⁵⁶. Les exemples des crises ivoirienne et malgache que nous avons suffisamment examinées plus haut en sont une illustration dans ce sens.

¹⁵⁵⁵ Anacleto IMBIKI, *La réconciliation nationale à Madagascar. Une perspective complexe et difficile*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 499.

¹⁵⁵⁶ Cas de la France qui a utilisé, selon les cas, le Nigeria et le Burkina Faso pour manipuler la CEDEAO en 2011 concernant la crise ivoirienne par exemple. Voir Les lettres de Nicolas Sarkozy aux dirigeants respectifs de ces deux pays en annexes de cette thèse. Pour nous limiter au seul cas du Nigeria, on mentionnera que dans la lettre, somme toute confidentielle, que le Président Sarkozy envoie au Président nigérian Goodluck Jonathan, il lui demande de faire tout son possible pour faire basculer la sortie de crise en faveur d'Alassane Ouattara en usant de sa qualité de Président en exercice de la CEDEAO. Plus tard, c'est au tour du Président Blaise Compaoré du Burkina Faso de répondre à son homologue français pour lui rendre compte des travaux à huis clos de la CEDEAO et lui indiquer les orientations à exploiter pour faire tomber le Président Laurent Gbagbo et installer Alassane Ouattara.

Chapitre 9

Cas pratiques d'ingérence multilatérale de la Francophonie et de l'Union Africaine aux fins de gestion des crises politiques internes

Après une longue analyse centrée d'abord sur la théorie générale du multilatéralisme politique et les enjeux de l'ingérence de la Francophonie et de l'Union Africaine dans des crises politiques internes, nous choisissons dans ce chapitre de prendre deux cas spécifiques de crises politiques afin de confronter notre analyse à la réalité d'une gestion de crise par ces organisations. Les crises centrafricaine de 2013 et malgache de 2009 nous serviront alors de repères d'observation pratique. Notre ambition est de vérifier plus en détails les postulats et les hypothèses que nous avons énoncés dans les chapitres précédents ; question d'en valider la pertinence et d'en tirer finalement la conclusion qui s'impose. Plus clairement, on essaye de s'interroger doublement sur la pertinence de leurs ingérences à l'aune de ces deux situations de crises politiques et le sort qui a été réservé aux institutions nationales souveraines de ces deux États pendant les périodes de crises concernées. Par ailleurs, l'analyse s'étend à l'observation des « réactions » successives de ces deux États-hôtes face aux postures d'ingérence ainsi énoncées par la Francophonie et l'Union Africaine. Bien que nous en ayons rapidement parlé dans les développements précédents, il nous paraît judicieux de mener une réflexion concrète et profonde sur les modalités d'intervention multilatérale opérationnalisées par l'OIF et l'UA dans ces deux cas, et d'interroger la souveraineté respective de la Centrafrique et de la République de Madagascar pendant ces épisodes de crises.

Par souci de cohérence, nous choisissons d'observer ces deux cas de crises politiques en rapport avec l'action de l'une et l'autre des deux organisations. Dans un premier temps, nous allons nous arrêter sur le cas de la Francophonie dans son action à Madagascar en 2009. Ce sera l'occasion de nous rendre compte de ce que la Francophonie a su utiliser son *soft power* pour contribuer à transformer les logiques de gouvernance politique et de transition à Madagascar. Dans une seconde section, nous allons nous intéresser à l'Union Africaine et son action dans la crise centrafricaine. Cette étude nous montrera que l'organisation régionale africaine a assumé une politique d'ingérence qu'elle a finalement utilisée à des fins de rétablissement de la souveraineté centrafricaine.

Section 1: La Francophonie et l'épreuve politique de Madagascar en 2009 : entre posture d'ingérence et préservation de la souveraineté malgache

Encore appelé la Grande Ile, Madagascar est un État insulaire de l'Océan Indien situé au sud-est du continent africain, au large du Mozambique. Étendue sur une superficie de 587 041 km², le pays compte environ 18 996 000 habitants (chiffres de 2007). Caractérisé par les contrastes de son relief partagé entre les hautes terres centrales et les régions périphériques, Madagascar jouit d'une variété de climats dont la plus grande tendance est le climat tropical. Cette diversité est aussi présente au niveau linguistique, car le pays compte trois langues officielles¹⁵⁵⁷. Cette République dont le siège institutionnel est Antananarivo repose sur des principes de vie démocratiques et une séparation des pouvoirs constitutionnels garantie. Cette ancienne colonie française accède à l'indépendance le 26 juin 1960 ; et depuis lors, la stabilité des institutions est rarement établie car les démissions et coups d'État sont l'une des tendances lourdes de la vie politique malgache¹⁵⁵⁸. En cela, la crise de 2009 est dès lors logiquement un moment qui s'inscrit dans une longue série amorcée dans les premières années des indépendances. Largement portée par les grands médias internationaux, cette crise a mérité une prompte et dynamique réaction de la communauté internationale. Au cœur de cette intervention de la communauté internationale, celle singulière de la Francophonie suscite une analyse précise, tant son rôle aura été bien mitigé dans la crise. En vérité, en prenant le prétexte de la Francophonie pour évoquer cette crise, c'est l'évaluation globale de l'action internationale qui est ainsi posée. En effet, on ne saurait totalement dissocier l'action de la Francophonie de celle des autres acteurs internationaux dans la gestion de cette crise. Même si chacun des acteurs agit à titre propre, il subsiste des connexions indépassables entre eux ; connexions qui naissent du partage par les différents acteurs de quelques objectifs communs, et parfois de quelques moyens communs pour sortir d'une crise politique. Au loin, la problématique de fond restera le rapport entre l'ingérence internationale et la souveraineté malgache. Comment, à partir de l'exemple de la Francophonie, peut-on envisager l'interaction entre la communauté internationale et la souveraineté malgache lors de la crise de 2009 ? En considérant la mobilisation de la

¹⁵⁵⁷Les langues officielles de Madagascar sont le Malgache (Malagasy), le français, et l'anglais. Toutefois, l'anglais a été supprimé du texte constitutionnel depuis novembre 2010. En vérité, l'anglais n'a été langue officielle qu'entre 2007 et 2010 (voir article 4 de la Loi constitutionnelle n°2007-001 du 27 avril 2007 portant révision de la constitution. Lire Sophie Babault, *Langues, école et société à Madagascar : normes scolaires, pratiques langagières, enjeux sociaux*, L'Harmattan, Paris, 2006.

¹⁵⁵⁸Solofo RANDRIANJA, « Le coup d'État de mars 2009 : chronologie et causes », dans Solofo RANDRIANJA (dir.), *Madagascar, le coup d'État de 2009*, Karthala, Paris, 2012, pp. 13-41, p. 21. Il rappelle que Madagascar a connu des coups d'État en 1972, 1991, 2002 et 2009.

Francophonie dans la gestion de cette crise, que peut-on dire de la part réservée à la souveraineté malgache ? Cette crise n'a-t-elle été qu'une simple opportunité pour la diplomatie multilatérale Francophone de soumettre les institutions nationales malgaches, en renforçant l'effondrement de l'État, ou peut-on la considérer comme une étape décisive dans la consolidation interne et internationale de la souveraineté malgache ? La réponse à de telles interrogations exige un retour sur la réalité concrète de cette crise, à travers un récit chronologique des faits et une analyse des dynamiques institutionnelles ayant rythmé la crise et sa sortie. D'où l'intérêt de prendre la Francophonie dans la réalité de son action à Madagascar en 2009 et au-delà, tout en interrogeant ses coalitions et ruptures successives avec d'autres acteurs multilatéraux ou bilatéraux ayant eu un rôle décisif dans la gestion de cette crise. Dans cette perspective, il faudrait garder à l'esprit que la crise de 2009 à Madagascar est le renouvellement d'une « tradition » politique dans ce pays. Elle ne saurait dès lors être isolée du temps long de l'histoire politique malgache marqué par des coups d'État et des révoltes sociales qui ont en permanence éprouvé la souveraineté de ce pays¹⁵⁵⁹.

L'évocation de la pertinence du rôle de la Francophonie ici permettra de déceler les contraintes de la gouvernance polycentrique d'une crise politique dans un « petit État », où s'entrechoquent des intérêts moraux, matériels et stratégiques que défendent ; parfois sans l'avouer, l'ensemble des acteurs de la communauté internationale. Pour ce faire, il convient de considérer la crise de 2009 à Madagascar comme une petite rupture dans la continuité de l'histoire politique malgache (*paragraphe I*), avant d'analyser le rôle de la Francophonie et ses impacts sur l'intégrité de la souveraineté malgache (*paragraphe II*).

Paragraphe I : la crise malgache de 2009, une rupture dans la continuité

La trajectoire historique de Madagascar révèle un pays constamment traversé par des crises qui ont souvent pris des formes diverses selon les cas. En effet, depuis son indépendance, Madagascar a vécu un cycle de crises qui ont souvent mis à nu les contrastes d'une société traversée par des « désarticulations » assez profondes¹⁵⁶⁰. Si les

¹⁵⁵⁹On retiendra l'introduction thématique assez détaillée sur ce point dans la Revue *Afrique contemporaine* en 2014. Mireille RAZAFINDRAKOTO et al., « Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, n°251, 2014/3, pp. 13-23.

¹⁵⁶⁰Jean-Bernard VERON, « Éditorial », *Afrique contemporaine*, n°251, 2014/3, pp. 7-9, p. 8.

variables causales de ces cycles de crises se recrutent dans la difficile édification de l'État, il faut dire que Madagascar demeure une curiosité en Afrique, car malgré le rôle prééminent de l'armée dans chaque crise¹⁵⁶¹, le pouvoir n'a jamais été dirigé de manière durable par les militaires¹⁵⁶². Il reste que l'histoire politique de Madagascar est travaillée par des antagonismes structurels qui alimentent la gouvernance de l'État en interne et vis-à-vis de son environnement extérieur. D'un côté, les crises ont souvent été expliquées par des concurrences entre les élites politiques et économiques qui confondent respectivement leurs rôles sur l'espace public¹⁵⁶³, et de l'autre l'on a mobilisé la rupture entre l'État (les gouvernants) et la population pour expliquer la récurrence des crises politiques à Madagascar¹⁵⁶⁴. La crise de 2009 se situe dès lors dans la suite logique de nombreuses autres crises politiques qui ont façonné la structuration de la politique à Madagascar depuis l'indépendance. On ne saurait pour cela amorcer sa compréhension sans faire un appel à l'histoire afin d'éclairer notre démarche en mobilisant les invariants structurels et systémiques qui peuvent expliquer la perdurance des crises dans la Grande Ile. En fait, nous choisissons d'utiliser la crise de 2009 ici comme prétexte pour relire rapidement les crises malgaches précédentes (A). L'objectif est de démontrer qu'elles font corps, et construisent véritablement un « système » dont l'explication à appliquer à une composante n'a de sens que si l'on tient compte de la composante antérieure : pour comprendre la crise d'aujourd'hui, il faut comprendre comment celle d'hier a (mal) fonctionné. Néanmoins, notre objectif principal étant la lecture de la crise de 2009 dans sa spécificité et les interactions qu'elle a provoquées, nous veillerons à en décliner les variables explicatives, en insistant sur les dynamiques sociopolitiques qui l'ont accompagnée et l'instrumentalisation politique qui en a été faite (B). Ce n'est que sur la base de ces éléments que nous pourrons bien comprendre la mobilisation de la communauté internationale, avec une emphase sur la pertinence du rôle de la Francophonie et son effet sur la souveraineté de l'État malgache.

¹⁵⁶¹ On reviendra sur le rôle exact de l'armée dans la suite de cette analyse.

¹⁵⁶² L'armée s'est souvent limitée à un exercice temporaire du pouvoir au pire, et au mieux, à une répression sérieuse ou une empathie républicaine face aux manifestants (en 2009 notamment où elle a refusé de tirer sur les manifestants venus marcher sur le palais présidentiel et la primature). Voir Jean-Bernard VERON, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁶³ Voir Mireille RAZAFINDRAKOTO, « Élitisme, pouvoir et régulation à Madagascar. Une lecture de l'histoire à l'aune de l'économie politique », *Afrique contemporaine*, n°251, 2014/3, pp. 25-50.

¹⁵⁶⁴ Jean FREMIGACCI, « Madagascar ou l'éternel retour de la crise », *Afrique contemporaine*, n°251, 2014/3, pp. 125-142.

A. Les repères historiques de la vie politique malgache : des crises à répétition !

Madagascar est un cas-type de difficile symbiose entre la modernité politique et les avatars de la gouvernance traditionnelle antérieure à son indépendance¹⁵⁶⁵. En effet, depuis la fin de l'État royal, toute tentative de structurer un État-Nation calqué sur le modèle occidental a rencontré des résistances d'une structure sociale et culturelle très fidèle à une gouvernance traditionnelle valorisant les liens de parenté et la « glorification divine » et ancestrale¹⁵⁶⁶. La survenance de la crise de 2009 a permis de comprendre que Madagascar n'est pas encore sorti du cercle vicieux de ses crises, et que décidément ces crises ne sont pas le simple fait d'une combinaison de facteurs conjoncturels et contingents, mais davantage le résultat d'une fragilité historique de l'État de Madagascar, bien avant son indépendance. Dès lors, il ne semble pas incongru de considérer que la fragilité contemporaine de Madagascar trouve ses racines dans le lointain passé de ce pays, puisque de l'État royal du XIX^e siècle à l'État-National d'aujourd'hui en passant par l'État colonial du XX^e siècle, Madagascar a toujours été un État fragile où la domination d'une petite oligarchie a souvent été transmise de génération en génération.

Quelle que soit l'explication mobilisée pour comprendre cette impossibilité de l'État à Madagascar (comme mentionné plus haut, certains mettent en avant la parenté, d'autres le rapport politique et religion, d'autres encore le poids des ancêtres), il convient de reconnaître que la crise de 2009 a remué une société malgache qui peine à tordre le cou à ses divisions sociopolitiques et ses contradictions internes. Au loin, il en ressort que non seulement Madagascar n'a véritablement jamais obtenu une stabilité politique dans sa gouvernance ; malgré quelques brèves séquences démocratiques (1), mais aussi, il n'a pas toujours su maintenir l'armée loin du jeu politique, bien que celle-ci n'ait jamais durablement conservé le pouvoir (2).

1. Une stabilité politique et institutionnelle jamais acquise

L'avènement de l'indépendance à Madagascar (1960) n'a pas entraîné la construction d'une République assez solide, pouvant harmoniser les rapports déjà

¹⁵⁶⁵La vie sociale à Madagascar repose sur trois piliers fondamentaux, qui rejaillissent sur l'organisation politique et institutionnelle de ce pays : le *fihavanana* (lien de sang, exigeant solidarité absolue et entraide et mentionné dans la constitution), la sacralité du *taninzana* (terre des ancêtres) et le lien fort entre le religieux et le politique (ce qui pose problème de la légitimation du pouvoir politique).

¹⁵⁶⁶Voir plus de détails avec Jean FREMIGACCI, *État, Économie et société coloniale à Madagascar (fin XIX^e siècle-années 1940)*, Paris, Karthala, 2014.

difficiles entre les gouvernants et la population. Les décombres du colonialisme ont exposé la Première République malgache sous Tsiranana, à des fractures que son gouvernement ne parviendra pas à gérer dès 1968. Par la suite, la prétention des dirigeants d'alors de perpétuer le type de gouvernance coloniale¹⁵⁶⁷ n'a pas résisté au soulèvement populaire de 1972. En vérité, ce soulèvement était l'expression d'un pouvoir fragile, ayant vainement tenté de reproduire l'oligarchie administrative, face à une large frange de la population abandonnée et marginalisée par le pouvoir central. En fait, il faut relever au moins deux variables explicatives pour comprendre 'l'impossibilité' d'une République solide à Madagascar dans les années 1970. D'une part, on a le mimétisme colonial, consistant pour les nouveaux gouvernants malgaches à prolonger la mécanique administrative utilisée par la France pendant la colonisation ; ce en construisant une bureaucratie administrative fondée sur l'exclusion ethnique, la corruption des élites et le côté *néopatrimonial* de la gouvernance publique¹⁵⁶⁸.

D'autre part, on peut mentionner la permanence réelle du poids de la France, ancienne puissance coloniale, dans les affaires intérieures de Madagascar. En fait, malgré la proclamation officielle de l'indépendance, une nouvelle forme de dépendance culturelle française s'est installée, cette fois sous les oripeaux de la coopération culturelle engagée depuis de 1960 et « *génératrice d'une frustration et d'une aliénation pour la jeunesse scolaire et universitaire* »¹⁵⁶⁹. A partir de là, on est tenté de valider l'opinion de Marius-Ary Leblond, quand il concluait en 1911 un rapport confidentiel au Ministre, en estimant que « *Madagascar est ... condamné à la faillite. Il peut ne pas y avoir de catastrophe, car le système dont sait se servir assez adroitement [le] régime réussit à amollir, à étirer les catastrophes en longues crises...* »¹⁵⁷⁰. En cela, les années 60 auguraient de nouvelles crises politiques dont les facteurs endogènes étaient à retrouver dans une culture sociale malgache (*fihavanana* et *taninzana* susmentionnés) peu reconnue officiellement, et qui rentrait régulièrement en conflit avec la tentative de bureaucratisation du pays. Le premier de ces facteurs a été la reconnaissance statutaire de

¹⁵⁶⁷ Une organisation administrative trop lourde, reproduisant mimétiquement les provinces, préfectures et sous-préfectures, sans tenir compte des moyens réels du pays. Par ailleurs, la montée en puissance de la bourgeoisie *merina* aux côtés de l'élite administrative postcoloniale a accéléré l'opposition de deux modèles de gouvernement : le modèle historique français et le modèle d'inspiration communiste que voulait porter les *merina*. La révolte paysanne de 1971 en est le témoignage.

¹⁵⁶⁸ François RAISON et Gérard ROY, *Paysans, Intellectuels et populisme à Madagascar. De Monja jaona à Ratsimandrava (1960-1975)*, Paris, Karthala, 2010.

¹⁵⁶⁹ Jean FREMIGACCI, « Madagascar ou l'éternel retour de la crise », *Afrique contemporaine*, n°251, 2014/3, pp. 125-142, p. 129.

¹⁵⁷⁰ Marius-Ary LEBLOND, cité par Jean FREMIGACCI, *op. cit.*, p. 127.

parti unique au Parti Social Démocrate (PSD) au pouvoir. C'est en fait, fort de sa victoire aux élections législatives de septembre 1960 (104 députés sur 107) que le PSD et ses alliés ont choisi de construire un « unanimisme » malgache, dans lequel il faut « *un seul parti pour un seul peuple malgache* ». Au-delà de l'euphorie immédiate inspirée de l'indépendance acquise, la conséquence de cette démarche était plus dramatique, puisque la seule alternative pour envisager l'alternance politique était la rue¹⁵⁷¹.

Le deuxième facteur de crise à long terme à Madagascar fut la personnification du pouvoir, notamment celui du Président Tsiranana. Ce dernier est l'objet d'un culte de la personne et d'une vénération qui laissent peu de place à une opposition politique. D'ailleurs, Loda Abdou Lambert, alors secrétaire général du PSD ne s'embarrassait pas de déclarer que « *l'homme qui doit remplacer Tsiranana n'est pas encore né* »¹⁵⁷², scellant ainsi le sort de tout un pays dans la seule ambition d'un « homme providentiel ». Bien entendu, ces facteurs contrastaient avec un besoin de changement, ressenti dans la société et présent à l'intérieur du PSD, et qui emportera très rapidement le pouvoir en 1972. La crise de 1972 est alors à son paroxysme. Elle inaugure ainsi un cycle décennal de crises, qui s'accroît dès la deuxième République de Didier Ratsiraka, en 1975. C'est cette crise qui a alimenté la sortie de Madagascar de la zone franc, pour bâtir une monnaie malgache dont l'effondrement va précipiter l'intervention conditionnelle du FMI, avec les logiques de l'économie libérale qui s'en suivirent. Ajouté à cela, le rôle du Directoire militaire qui a porté Ratsiraka au pouvoir est non négligeable, même si les militaires n'ont pas conservé le pouvoir. Les interactions pouvoir civil/armée amorcèrent tout de même un cycle concurrentiel qui va être plus tard déterminant lors des crises de 2002 et 2009¹⁵⁷³.

Le pouvoir de Ratsiraka tente dès 1975 de virer au socialisme, en accélérant des alliances avec le bloc soviétique d'alors. Malgré la proclamation d'une République Démocratique Malgache en 1975, Ratsiraka met sur pied un parti politique dénommé Avant-garde de la Révolution Malgache (AREMA), à l'aide duquel il reprend les principes de base du socialisme, tout en procédant à des mesures drastiques qui vont

¹⁵⁷¹ Étant donné que la reconnaissance du parti unique (le PSD) anéantissait toute volonté de pluralisme politique.

¹⁵⁷² Déclaration faite en janvier 1972, dans un contexte politique d'incertitude due à l'affaiblissement physique du Président Tsiranana.

¹⁵⁷³ Juvence RAMASY, « Madagascar : les forces armées garantes de la stabilité politique et démocratique ? », disponible sur www.codesria.org/IMG/pdf/Juvence_Ramasy.pdf, et consulté le 25 juin 2017.

davantage isoler Madagascar du reste du monde : fermeture d'ambassades, expulsion de diplomates, sortie de la zone franc, nationalisation de nombreuses entreprises, création d'une monnaie nationale. Mais, la paupérisation généralisée de la population et les contestations régulières vont l'amener à « *élargir prudemment* »¹⁵⁷⁴ le pays au libéralisme, sans fondamentalement maintenir l'armée hors de la sphère politique. C'est cette armée qui est au devant de la répression populaire de 1991, à la suite de laquelle Madagascar va vivre sous un régime spécial, alliant un rôle symbolique à Ratsiraka au pouvoir et une Haute Autorité de l'État que dirige Albert Zafy. La petite « cohabitation » fera émerger une nouvelle constitution et consacrera l'élection de Zafy comme nouveau Président en 1993. Ce dernier, amorce un nouveau cycle de libéralisme et engage une nouvelle façon de diriger, consistant à se rapprocher du peuple, jusque dans les contrées les plus éloignées¹⁵⁷⁵, afin de gagner en popularité et légitimité. Malheureusement, une fronde naît dans la capitale, sous l'instigation de nombreux leaders d'opinion qui multiplient des motions de censure et des demandes de révocation du Président. Albert Zafy, fragilisé, va recourir au référendum constitutionnel lui donnant pouvoir de démettre son Premier Ministre Ravony, qu'il remplacera par Emmanuel Rakotovahiny. Cet amendement constitutionnel sera le prétexte utilisé par les députés pour engager la responsabilité du gouvernement par une motion de censure, suivie plus tard d'une motion d'empêchement définitif en juin 1996 (votée par 93 députés sur 135), qui éliminera Zafy et permettra au nouveau Premier Ministre, Norbert Ratsirahonana, de devenir Président par intérim. C'est le préalable aux élections pluralistes de 1996, à l'issue desquelles Didier Ratsiraka reviendra au pouvoir après un second tour remporté face à Zafy justement.

La période de stabilité politique et de prospérité économique ne va aller pas au-delà de 2001, date des nouvelles élections qui remettent à jour l'incapacité des institutions malgaches à réguler le jeu politique et la cupidité des hommes politiques candidats à la présidence. En fait, les élections de 2001 sont contestées par les deux principaux candidats, Marc Ravalomanana et Didier Ratsiraka (encore !). Arrivé en tête du premier tour, Ravalomanana estime avoir remporté les élections et dénonce les fraudes électorales organisées par le camp de Ratsiraka. Ce dernier appelle de son côté à un second tour qui

¹⁵⁷⁴Nous empruntons cette expression au Professeur Stéphane DOUMBE BILLE qui l'a utilisée pour caractériser le processus d'ouverture politique au Cameroun. Voir Stéphane DOUMBE-BILLE, « Les transformations au Cameroun : un processus d'élargissement prudent », dans H. ROUSSILLON (*dir.*), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Toulouse, Presses de l'IEP, 1995, pp. 77-89.

¹⁵⁷⁵Ce que l'on a appelé « *Mada Raid* ».

départagera entre eux. La crise va perdurer au point de mettre à nu la vassalité du pouvoir juridictionnel malgache, qui se retrouve malmené au gré des souhaits du Président en place : il modifie la composition de la Cour Constitutionnelle en pleine crise politique et renforce les pouvoirs de ladite cour. Face à l'intransigeance des deux camps, Madagascar replonge dans une situation de « double gouvernement de fait ». L'un à Antananarivo, dirigé par Ravalomanana, et l'autre à Toamasina dirigé par Ratsiraka, qui a décidé d'y installer la capitale du pays, étant donné qu'il est *persona non grata* à Antananarivo. Le pays est bloqué, l'armée a érigé des barrages un peu partout pour contraindre les deux acteurs à parvenir à un accord. Il a fallu attendre l'intervention de l'Union Africaine ; et surtout la médiation du Président sénégalais Abdoulaye Wade pour voir les deux camps se réunir à Dakar pour passer un accord en avril 2002¹⁵⁷⁶. Ces accords de Dakar ne seront pas respectés ; les deux parties ayant choisi de camper sur leurs positions initiales respectives. Ravalomanana obtient l'invalidation de la nomination de nouveaux responsables de la Cour Constitutionnelle pour vice de forme, et l'ancienne équipe est reconduite. Elle proclame les résultats à l'issue desquels Ravalomanana est déclaré vainqueur dès le premier tour avec 51% des voix. Sa victoire rencontre une résistance militaire issue de la fracture au sein de l'armée. Les militaires fidèles à Ravalomanana engagent une tentative de déstabilisation du siège des troupes de Ratsiraka à Toamasina. Ratsiraka et ses nombreux fidèles vont s'enfuir vers la France à bord d'un avion spécial, laissant derrière eux un pouvoir de Ravalomanana très fragile et une société très divisée. De nombreuses réformes seront amorcées dans un relatif calme, jusqu'en 2006, lors de la réélection de Ravalomanana. Ce dernier va retomber dans le même piège historique en tentant de renforcer son autorité par une modification constitutionnelle par voie référendaire en avril 2007. Plusieurs réformes sont annoncées : l'introduction de l'anglais comme troisième langue officielle, la réforme de l'organisation administrative de l'État et la suppression du caractère laïc de l'État. Ces réformes sont perçues par la population comme étant une tentative de reconstruction de l'autoritarisme. L'Église Romaine et les autres courants de l'église sont les premiers à contester une telle « dérive », tout en appelant la population à ne pas laisser faire le régime. Dans le même temps, la corruption est grandissante et le pouvoir central multiplie des dérives financières et administratives tant dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles, de la gestion de la liberté

¹⁵⁷⁶Ledit accord de Dakar prévoit la formation d'un gouvernement d'union nationale dirigé par Ravalomanana, le recomptage des voix du scrutin passé, le recours au référendum en cas de majorité relative de l'un des candidats.

d'information et d'entreprendre, que dans la gestion de la décentralisation administrative. Toutes ces dérives sont les préalables d'une longue crise sociopolitique dont le point culminant est atteint en mars 2009. C'est la quatrième crise politique de grande ampleur à Madagascar. Elle mérite ici une attention particulière, étant donné qu'elle a renouvelé une tradition malgache d'instabilité politique et institutionnelle, tout en replaçant l'armée comme l'arbitre du jeu politique à Madagascar.

2. La permanence du militaire en politique

Le second élément caractéristique de la trajectoire politique de la Grande Ile est l'intrusion permanente de l'armée dans la régulation du jeu politique et des transitions¹⁵⁷⁷. Malgré leur devoir de réserve, les forces armées malgaches ont offert un visage de division en fonction des sensibilités politiques des uns et des autres. Pourtant vouée à demeurer impartiale, l'armée malgache a toujours oscillé entre trois options dans ses rapports avec les pouvoirs politiques en situation de crise : une option dite « *loyaliste* », une autre qualifiée de « *légitimiste* » et une dernière que l'on peut nommer « *légaliste* »¹⁵⁷⁸. En réalité, les forces armées malgaches sont à l'image de ce pays et de ses différences. Leur posture a toujours oscillé entre leur devoir de réserve et l'urgence de la préservation de la paix sociale ; notamment en situation d'appels répétés venant d'acteurs politiques¹⁵⁷⁹. En cela, l'armée est un élément déterminant de construction et de façonnement de l'État à Madagascar. Malheureusement, une démarche historique permet de nous rendre compte que cette armée n'a pas toujours su arbitrer efficacement les situations de crise, puisqu'elle-même se retrouve souvent divisée et discréditée par le corps social. Son irruption permanente sur la scène politique nous laisse sceptique face à l'assurance que semble afficher Juvence Ramasy lorsqu'il nous affirme qu'elle a « *toujours été une véritable 'grande muette'* »¹⁵⁸⁰.

L'intrusion de l'armée dans la vie politique malgache date en effet de la crise politique de 1972. En effet, face au refus de l'armée de tirer sur les manifestants lors du soulèvement populaire et étudiantin d'avril 1971, le Président Tsiranana se retrouve en

¹⁵⁷⁷Juvence RAMASY, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵⁷⁸Le socle commun à ces trois options est que chacune d'elle entend « défendre l'unité nationale et l'intérêt supérieur de l'État.

¹⁵⁷⁹Ce fut le cas en 1972, 1991, 2002 et 2009.

¹⁵⁸⁰Entretien avec Juvence RAMASY, spécialiste de Madagascar et universitaire, en marge du Congrès de l'Association Belge de Science Politique (ABSP) en avril 2017 à Mons. Toute notre gratitude pour sa disponibilité.

inconfort avec son appareil de défense. Il résistera tant bien que mal, face à la grogne sociale qui l'oblige à remettre les pleins pouvoirs au général Ramanantsoa le 18 mai 1972, afin de gérer des mois de grève générale ayant suivi la crise scolaire et universitaire. Les mesures assez drastiques et liberticides du général (surveillance des leaders politiques, interdiction de toute manifestation publique) ne vont pas lui permettre de durer, car des fissures se créent au sein de son gouvernement, essentiellement composé de militaires et de techniciens¹⁵⁸¹. Trois tendances se créent : une première tendance autour du colonel Richard Ratsimandrava, ministre de l'intérieur et commandant de la gendarmerie nationale. Jouissant d'une grande popularité au sein des milieux ruraux en raison de la réforme dite *fokomolona* (communautés de base) qu'il a portée brillamment, Ratsimandrava est malheureusement peu apprécié par la bourgeoisie urbaine. Celle-ci redoute la perte de leurs privilèges sociaux face au « populisme » qui accompagne les mesures sociales de Ratsimandrava. La deuxième tendance est formée autour du capitaine de frégate Didier Ratsiraka, alors ministre des affaires étrangères. Il porte la rupture des relations avec la France et dénonce véhément la colonisation. Il choisit d'ouvrir Madagascar aux pays de l'Est, sans véritablement disposer de ressources pour gérer les tensions sociales et bureaucratiques que cela pourrait engendrer. La dernière tendance est celle que dirige Rabetafika, un proche de Ramanantsoa. Il est le véritable pilier de l'action gouvernementale et sert de « fusible » entre les autres militaires du gouvernement et le chef de l'État. Dans sa logique de « malgachiser » l'économie, il s'évertue, contre toutes les résistances, à préserver les avantages économiques de la bourgeoisie *Merina* dont il est membre par ailleurs. En plus de ces trois factions qui s'entrechoquent au gouvernement, une quatrième va lentement émerger en 1974, sous la conduite de Brécharid Rajaonarison. Pourtant conseiller du Président Ramanantsoa, Rajaonarison exige une réforme administrative qu'il n'obtient pas, et finit par organiser une « dissidence » au sein du gouvernement et contre son *mentor*, le Président en place. C'est cette « rébellion » qui accélère la chute du Président Ramanantsoa en février 1975, contraint de transférer les pleins pouvoirs au colonel Ratsimandrava le 5 février 1975 (qui sera assassiné une semaine seulement plus tard, le 11 février)¹⁵⁸². Immédiatement, se met en place un Directoire militaire, sous la conduite du général Gilles Andriamahazo. Ce

¹⁵⁸¹Pour mémoire, dans ce gouvernement, on a déjà comme 'techniciens' certains grands noms de l'histoire récente de Madagascar : Albert Zafy (Affaires sociales), Emmanuel Rakotovahiny (Développement rural) et Daniel Rajakoba (Fonction publique).

¹⁵⁸²Dans un récit historique sur les interactions armée et politique à Madagascar, Jaona Rabenirainy nous rappelle que ce crime n'a jamais été élucidé. Voir Jaona RABENIRAINY, « Les forces armées et les crises politiques (1972-2002) », *Politique Africaine*, n°86, 2202/2, pp. 86-102, p. 88.

directoire ne fera que quatre mois (de février à juin 1975), au cours desquels il a pu proclamer une loi martiale. Curieusement, c'est sous cet éphémère directoire que des mutations politiques ont été significatives : suspension des partis politiques, introduction de fait de la politique d'équilibre régional, consistant à construire une représentativité égalitaire entre les différentes régions au sein du gouvernement. Le directoire va peu à peu reproduire les mêmes tendances que celles qui ont fait éclater le pouvoir de Ramanatsoa : Andriamahazo incarne les intérêts de la bourgeoisie *Merina*, Soja, commandant de la gendarmerie entend porter la vision de Ratsimandrava tandis que Didier Ratsiraka insiste sur les mesures sociales et populaires fidèles à la culture de gauche dont il s'inspire. En juin 1975, ce dernier réussit à se faire élire Chef d'État et du gouvernement, en cumulant avec le poste de chef de la révolution malgache.

Une fois au pouvoir, Ratsiraka tente de diminuer le pouvoir de l'armée, afin de minimiser les risques de contestation de son pouvoir à l'intérieur de celle-ci. Il opte pour trois méthodes pour y arriver : une banalisation des militaires, à qui il confère un rôle de promotion et de défense de son idéologie socialiste, au même titre que les militants de son parti et les intellectuels qui lui sont fidèles ; la réforme militaire à travers la suppression du format traditionnel (armée de terre, de l'air et marine) au profit d'un format novateur formulé comme armée du développement –forces aéronavales et forces d'intervention (avec un état-major unique au-dessus). Tout au plus, Ratsiraka engage une répression politique de ses anciens opposants, en utilisant la justice pour les incriminer souvent pour complot contre la sécurité de l'État. C'est ainsi qu'il fait arrêter le commandant Andriahanison (et de nombreux autres capitaines) en 1977 pour attendre 1983 pour voir la justice prononcer sa condamnation à perpétuité et sa radiation de l'armée. Il ne sera gracié qu'à la suite de l'intervention du Président français Mitterrand en juin 1990 lors d'une visite à Madagascar. Les conflits entre factions militaires se poursuivent et emportent le colonel Rasolofo, arrêté à son tour et acquitté en 1982. A notre sens, ces arrestations et ces réformes de Ratsiraka ne sont rien d'autre l'expression d'un malaise profond au sommet de l'État, et surtout de son incapacité à légitimer son autorité au sein de l'armée.

Dans les années 1980, le rôle de l'armée est affaibli par une gestion clientéliste de la carrière des militaires. C'est qu'en fait, Ratsiraka a réussi à opposer les militaires entre eux et se créer un réseau de généraux fidèles à sa cause. Cette stratégie sera d'un apport décisif pendant la crise de 1992. D'après Jaona Rabenirainy, on assiste à une « *'politisation' du tableau d'avancement et des nominations aux postes de commandement*

[...] *selon des critères aussi disparates que le principe des quotas ethniques, le degré d'allégeance et ... de loyauté idéologique* »¹⁵⁸³.

Après une brève période de « démilitarisation du politique » de 1992 à 1997, le retour au pouvoir de Ratsiraka amorce une réintroduction lente de l'armée dans le jeu politique. On note notamment l'émergence d'un rôle politique déterminant des militaires qui s'engagent publiquement en faveur du Président sortant. De là, renaissent les anciennes fissures que le pays va trainer jusqu'aux élections de 2001. La crise politique qui s'en est suivie ne pouvait pas surprendre grand monde, puisque les querelles au sein de l'armée promettaient d'ores et déjà le refus des résultats proclamés. Ainsi, la crise postélectorale qui éclate dès janvier 2002 s'amorce par une prise de position de nombreux officiers qui, dans la presse et sous anonymat, sont formels : « *la patrie est en danger par le climat de suspicion que crée les élections du 16 décembre 2001. [...] La confrontation des PV bureau de vote par bureau de vote affranchirait du doute* »¹⁵⁸⁴. Cette position est à l'opposé de celle portée par le Président en place. L'intransigeance de Ratsiraka fait alors émerger trois courants au sein de l'armée : les loyalistes, les légalistes et les légitimistes. Les loyalistes, affirment leur loyauté au Président en place, à qui ils doivent par ailleurs leurs carrières respectives. Les légitimistes quant à eux, portent une vue contraire et soutiennent Marc Ravalomanana, déclaré vainqueur au premier tour de l'élection de décembre 2001. Ils lui reconnaissent même une certaine légalité après sa prestation de serment au stade Mahamasina le 22 février 2002. Le troisième courant, les légalistes, dirigé par le général Rajaonson et le général Zafitsiarenzika, fait l'entre-deux, en refusant de se prononcer pour l'un quelconque des deux protagonistes. Pour eux, Madagascar est en face d'une crise politique, dont la solution ne peut être que politique et jamais militaire. Ils s'en tiennent à la lettre de la loi et invoquent la neutralité de l'armée. Dans ce sens, l'armée n'est pas appelée à « *obéir à un homme, mais à la loi* »¹⁵⁸⁵. Ce qui nous semble intéressant dans la posture des forces dites « légalistes » ici c'est leur disponibilité à réconcilier les deux camps politiques. Les généraux qui représentent ce courant « légaliste » vont d'ailleurs tenter une réconciliation entre les camps de Ravalomanana et de Ratsiraka, en vain !

¹⁵⁸³ Jaona RABENIRAINY, *op. cit.*, p. 92.

¹⁵⁸⁴ Midi Madagascar, 12 janvier 2002, p. 2. L'annonce est anonyme, mais se pare de la devise de l'Académie militaire d'Antsirabe, « *Ho an'ny tanindrazana* » (Pour la Patrie !).

¹⁵⁸⁵ Extrait d'une déclaration du général Rajaonson à *l'Express de Madagascar*, le 10 avril 2002.

Toutefois, dans une perspective critique, il nous semble important de relever la difficile objectivation sociale de la logique du courant « légaliste ». En fait, dans une situation de crise politique à l'image de celle de Madagascar, la question de la légalité ne se pose pas seulement en termes d'identification et de respect des dispositions légales et réglementaires¹⁵⁸⁶. La légalité se trouve aussi dans la capacité des « médiateurs » à déterminer de quel côté elle se trouve exactement, et d'en préciser le contenu le bénéficiaire. A Madagascar, il arrive que cette légalité pouvait se retrouver à la fois dans les deux camps et nulle part dans les deux. Quoi qu'il en soit, il reste que la crise de 2002 a redynamisé le rôle politique des militaires. Ceux-ci vont s'afficher être un véritable boulet pour le gouvernement de Ravalomanana de 2002 à 2009, date de la dernière crise politique malgache dont les expansions sociales et politiques ont suscité une intervention internationale assez diversifiée.

B. La crise politique de 2009 et ses dynamiques sociopolitiques

L'année 2009 sera marquée dans l'histoire sociopolitique de Madagascar comme celle qui aura renouvelé les grandes contradictions de la société malgache. Ces contradictions concernent le déphasage entre le rythme de vie d'une population largement paupérisée et une classe politique historiquement incapable de mettre en place une dynamique politique et institutionnelle fiable, capable de conjuguer les attentes de la société dans sa diversité. La crise sociale et politique qui la caractérise est le témoignage d'une « démocratisation ratée » ; expression elle-même d'une construction étatique assez improbable depuis l'indépendance officielle en 1960. En effet, la crise politique et institutionnelle de 2009 est le résultat d'une combinaison de variables à la fois lointaines et immédiates ; que l'on ne saurait fondamentalement dissocier de l'histoire politique, sociale, culturelle et institutionnelle de la Grande Ile. C'est une crise qui associe dès lors ses causes immédiates à d'autres causes, lointaines, qui remontent à « la tradition maldivive » des démissions et coups d'État qui ont toujours travaillé la trajectoire politique de ce pays. Ce recours à l'historicité pour évoquer la crise de 2009 permet de se rendre compte des lacunes qui caractérisent les tentatives de construction d'une culture démocratique à Madagascar. Ce déficit de culture démocratique s'ajoute aux différentes luttes entre groupes d'influence, dont les tentacules embrassent largement les sphères ethniques,

¹⁵⁸⁶Jaona RABENIRAINY, *op. cit.*, p. 98.

économiques et militaires et s'alimentent des différents appuis étrangers dont se sont ostensiblement vantés les principaux acteurs de la crise de 2009 (Marc Ravalomanana et Andry Rajoelina)¹⁵⁸⁷.

Pour comprendre la crise de 2009 et mieux saisir l'action de la communauté internationale¹⁵⁸⁸ dans sa gestion, il convient de commencer par revisiter les contours sociaux et politiques de cette crise afin de mieux la situer comme un simple prolongement de l'histoire terrible de Madagascar. Cette crise est au départ une crise de confiance dans le rapport entre l'État et la société, avant d'être une crise politique et institutionnelle. Ainsi, il convient de considérer d'une part sa dimension sociale originelle (1) avant de revenir sur la récupération politique et l'instrumentalisation politicienne dont elle a fait l'objet, au point de réussir à ébranler sérieusement la normalité des institutions, la légitimité des dirigeants et la souveraineté de Madagascar tant en interne qu'à l'international (2).

1. Au départ, une contestation ... sociale

La crise que connaît Madagascar en 2009 est initialement une crise sociale. Avant de revenir sur la crise de manière directe, il convient de remonter quelques mois avant pour avoir les éléments lointains ayant inéluctablement dégagé le chemin de la crise politique future.

Fin 2008, deux scandales rythment la chronique politique et médiatique à Madagascar. Le premier est l'acquisition par le Président Ravalomanana d'un avion présidentiel, de type Boeing 737, d'une valeur de 60 millions de dollars. L'avion est spécialement aménagé pour ne transporter que 25 personnes « VIP » au lieu de 140 normalement prévues par le constructeur au départ¹⁵⁸⁹. La nouvelle est mal acceptée au sein d'une opinion publique malgache très exigeante et disposée à jouer la transparence

¹⁵⁸⁷ Patrick RAKOTOMALALA, « Les implicites de la crise malgache de 2009 : enjeux géopolitiques et géostratégiques », dans Solofo RANDRIANJA, *Madagascar, le coup d'État de 2009*, Karthala, Paris, 2012, pp. 211-238, p.212.

¹⁵⁸⁸ La notion de communauté internationale se rapporte aux participants du Groupe International de Contact (GIC) sur Madagascar, à savoir : l'Union Africaine, la Commission de l'Océan Indien, la Communauté pour le développement de l'Afrique australe, les Nations unies, l'Organisation Internationale de la Francophonie, l'Union Européenne et les membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

¹⁵⁸⁹ Ces détails sont donnés par Laurent D'ERSU, « Changement d'homme providentiel à Madagascar », *Études*, t. 411, 2009/11, pp. 451-461, p. 453.

dans la gouvernance publique. L'avion est curieusement obtenu hors budget public¹⁵⁹⁰, et l'affaire s'assimile à de la corruption. A la même période, un deuxième scandale renchérit la situation : la concession à l'entreprise sud-coréenne *Daewoo Logistics* d'un bail emphytéotique sur une surface de plus de 3 millions d'hectares de terres. Les milliers d'emplois promis par l'entreprise n'empêcheront pas la population de se rappeler que leurs « terres des Ancêtres » est à la fois « sacrée » et inaccessible aux étrangers (culture sociale du *taninzana*)¹⁵⁹¹ ; surtout que le gouvernement a concédé le bail sans aucun véritable débat public. Les deux scandales discréditent en très peu de temps le pouvoir de Ravalomanana, au point où le FMI, en décembre 2008, décide de suspendre l'aide budgétaire dans l'attente de plus amples informations sur ces affaires.

Face à la forte mobilisation de la société civile pour réclamer la démission de Ravalomanana, le pouvoir va mal s'y prendre en décidant de fermer la télévision privée *Viva*, appartenant à Andry Rajoelina, le maire d'Antananarivo (le 17 décembre 2008), puis de sa radio le 26 janvier 2009. La raison officielle invoquée par le gouvernement est « la diffusion par la télévision *Viva* d'une interview de l'ancien Président Didier Ratsiraka, alors en exil en France. Rajoelina va utiliser cette « censure » comme déni de liberté et appeler la population à manifester contre le bâillonnement de la presse par le régime Ravalomanana. Son appel est très largement suivi dans les quartiers populaires à Antananarivo, et sera par ailleurs relayé par la très influente FPVM (Nouvelle Eglise Protestante à Madagascar). Surfant sur une large popularité qui se manifeste jusque dans les villes les plus reculées du pays, Andry Rajoelina décide d'amplifier le mouvement social en organisant tous les jours des manifestations dans le centre ville d'Antananarivo. Ces manifestations sont régulièrement suivies de pillages. Ainsi, le 26 janvier 2009, les manifestants envahissent la télévision nationale et incendient les locaux de cette dernière. Alors que l'ultimatum donné antérieurement par Rajoelina à Ravalomanana pour la réouverture de ses médias était expiré depuis le 17 janvier 2009, rien ne semble indiquer la disponibilité du régime à apaiser la situation assez tendue dans la capitale. Les pillages s'étendent à plusieurs entreprises privées, en particulier le groupe Tiko, importateur

¹⁵⁹⁰ Après vérification des comptes publics par la Haute Autorité de la Transition, l'avion a été acquis par un versement provenant à la fois du trésor public, du compte courant de l'assureur *Aro* et du port de Toamasina.

¹⁵⁹¹ Dans l'histoire lointaine de Madagascar, rappelons que le Roi Radama II avait été assassiné en 1863 pour avoir livré des terres au nord de Madagascar à un exploitant français, Joseph Lambert.

protégé¹⁵⁹² des huiles alimentaires. Dans la foulée, Rajoelina se rend compte de la faiblesse du pouvoir et s'autoproclame, le 31 janvier, porte-parole du peuple contre la « dictature ». Le 07 février 2009, il en profite pour mobiliser ses partisans vers le palais présidentiel afin de déloger Ravalomanana. Ceux-ci se heurtent à une vive résistance de la sécurité présidentielle qui tire mortellement sur la foule, faisant officiellement 32 morts. La responsabilité de la tuerie n'est pas établie, malgré une commission d'enquête annoncée par le gouvernement. En réponse aux manifestations géantes de l'opposition, Ravalomanana décide de mobiliser ses partisans pour leur réaffirmer sa détermination à « *garder son pouvoir et à aller jusqu'au bout de son mandat* »¹⁵⁹³. Sauf que le massacre du 7 février n'est pas passé inaperçu aux yeux de la communauté internationale. Les réactions de condamnation viennent de par le monde, et l'unanimité se fait sur l'intérêt de confier la médiation politique au Conseil des Églises chrétiennes (FFKM), dont les précédentes médiations avaient été concluantes. La crise se déplace alors résolument de la simple crise sociale pour embrasser tous les éléments de dévolution imparfaite du pouvoir entre Ravalomanana et Rajoelina.

2. L'instrumentalisation politique de la contestation sociale et son amplification institutionnelle

La crise sociale est ... finalement devenue une réelle crise politique. Ceci en raison des qualités respectives des acteurs principaux et de l'objet de leurs luttes (le pouvoir). Tout d'abord, les ambitions de Rajoelina ont été revues à la hausse, une fois qu'il a été convaincu de sa popularité et de la fébrilité du pouvoir. Ensuite, l'entrée en jeu de l'église pour jouer la médiation change les choses et légitime, d'une façon ou d'une autre Rajoelina. Enfin, le rôle de l'armée a été déterminant dans la structuration des rapports de force entre les deux camps Ravalomanana et Rajoelina, désormais identifiés clairement comme concurrentiels.

En effet, lorsque Rajoelina a réussi à mobiliser des dizaines de milliers de manifestants au centre de la capitale, il a dû se convaincre de la responsabilité qui lui est désormais « reconnue par le peuple ». Ainsi, le 31 janvier, il se déclare « *en charge de la gestion du pays* » et appelle Ravalomanana à la démission. Il crée en début février une

¹⁵⁹²C'est l'une des multiples entreprises contrôlées par le Président Ravalomanana. *Tiko* a bénéficié en 2003 d'une détaxation des charges à l'importation des biens d'équipement par exemple.

¹⁵⁹³Propos tenus par Ravalomanana au milieu de ses partisans le 14 mars 2009 lors d'une manifestation à Iavoloha. Propos repris notamment par *l'Express de Madagascar* et *Radio France Internationale (RFI)*.

Haute Autorité de Transition (HAT) dont il est le leader et annonce la création d'un gouvernement de transition. Le 7 février 2009, il nomme Monja Roindefo Premier ministre et ses partisans veulent l'installer immédiatement dans ses fonctions. De violents affrontements vont occasionner la mort de plusieurs dizaines de personnes et provoquer une mobilisation générale de la communauté internationale.

Face à la flambée des violences et aux pressions internationales¹⁵⁹⁴ qui se multiplient, la ministre de la défense de Ravalomanana, Cécile Manorohanta, démissionne et est immédiatement remplacée par Mamy Solofoniaina Ranaivoniarivo, ancien directeur de cabinet militaire de Ravalomanana. La tension est au plus haut. Le Président Ravalomanana destitue Rajoelina de ses fonctions de maire et institue une délégation spéciale à la mairie. Par réciprocité, Rajoelina nomme un maire par intérim, son ancien adjoint, Michèle Ratsivalaka. Madagascar vit ainsi une situation de fait où deux « gouvernements » se revendiquent l'autorité et la légitimité. L'action de l'église devient très attendue. Celle-ci est malheureusement peu légitime, depuis qu'elle coopère maladroitement avec le régime de Ravalomanana¹⁵⁹⁵. Le Conseil des Églises Chrétiennes à Madagascar (FFKM) tente péniblement de rapprocher les deux parties. Son action est handicapée par le caractère partisan de ses positions (jugées favorables à Ravalomanana). Malgré les réticences, une médiation s'engage à l'initiative du FFKM qui a su recourir à l'appui de l'Envoyé spécial des Nations Unies. La rencontre permet aux deux parties d'échanger et de baisser la tension, mais ne résout rien au fond. Le 16 février, Rajoelina décide d'installer certains de ses ministres, malgré les résistances. Les ministères concernés sont pris d'assaut, le 20 février, par des militaires, jusque-là favorables à Ravalomanana. C'est l'entrée en scène très redoutée de la grande muette dont les divisions sont perceptibles à tous les échelons.

Comme dans les crises précédentes, l'armée décide encore de jouer les arbitres pendant la crise. Elle retombe dans le piège des soutiens militaires fondés tantôt sur la légitimité, tantôt sur la légalité, tantôt encore sur la loyauté. Sauf que globalement, l'armée s'est dit prête à « *assumer ses responsabilités si les deux camps ne parviennent pas à un accord* ». Cette position de principe est trahie par la grande corruption des plus hauts officiers qui a fonctionné entre-temps. Les divisions internes à l'armée

¹⁵⁹⁴ Les pressions viennent notamment des États-Unis, de l'Afrique du Sud, de la France.

¹⁵⁹⁵ Le FFKM avait ouvertement soutenu Marc Ravalomanana en 2001 face à Didier Ratsiraka. De plus, Ravalomanana est resté vice-président de l'Église réformée de Madagascar (FJKM).

s'intensifient, et le 18 mars, le Corps d'administration des personnels et services de l'armée de terre (Capsat) entre en mutinerie. Une scission se crée définitivement entre les généraux et les officiers de rang intermédiaires. Ceux-ci propulsent immédiatement André Ndriarijaona chef d'état-major général. Le rubicond semble franchi, et le président Ravalomanana se retrouve abandonné¹⁵⁹⁶. Le 17 mars, alors que sa propre garde présidentielle de désolidarise de lui, Ravalomanana prend une ordonnance confiant les pleins pouvoirs à un directoire militaire¹⁵⁹⁷. Les généraux, promus à la charge du directoire militaire sont immédiatement capturés par des jeunes officiers putschistes du Capsat, qui transmettront dans la foulée le pouvoir à la HAT. Dans les heures qui suivront, la Haute Cour Constitutionnelle validera cette prise de pouvoir, pourtant obtenue dans des conditions anticonstitutionnelles. Rajoelina est désormais le nouveau Président de Madagascar. Loin d'apaiser la situation, sa prise de pouvoir va au contraire raviver les tensions avec l'entrée en jeu des deux anciens Présidents Didier Ratsiraka et Albert Zafy¹⁵⁹⁸. L'on a assisté en réalité dans la suite des événements à une véritable « *société bloquée* »¹⁵⁹⁹ à Madagascar car le politique est handicapé, l'économie paralysée et la diplomatie fragilisée. C'est justement en tenant compte de cette paralysie généralisée que la crise malgache est devenue une grosse préoccupation de la communauté internationale ; en particulier de la Francophonie.

Paragraphe II : l'intervention de la Francophonie en 2009 et sa pertinence

La crise malgache de 2009 aura mobilisé la communauté internationale de manière plus profonde que par le passé. Des acteurs divers se sont mobilisés pour conduire la sortie de crise, suivant leurs capacités respectives. Dans le cadre de cette analyse, nous entendons mettre en valeur l'action de la Francophonie dans sa singularité et ses connexités éventuelles. En effet, la Francophonie a inséré son action dans le cadre plus large de celle de la communauté internationale, en y agissant avec la complicité de

¹⁵⁹⁶ A cette date, l'armée a décidé de ne plus exécuter les ordres de Marc Ravalomanana.

¹⁵⁹⁷ Cette ordonnance est rédigée en présence de Niels Marquardt, l'Ambassadeur des États-Unis. C'est ce dernier qui donne d'ailleurs lecture de cette ordonnance aux représentants de l'Église, jouant la médiation entre les deux protagonistes de la crise.

¹⁵⁹⁸ Voir https://fr.wikipedia.org/wiki/Crise_politique_de_2009_%C3%A0_Madagascar. Consulté le 8 janvier 2016 à 11h44.

¹⁵⁹⁹ Cette expression est empruntée à Michel CROZIER, dans son ouvrage intitulé *La société bloquée*, Éditions du seuil, Paris, 1970. Notons que Michel CROZIER s'inspire des événements sociaux qui ont marqué la France à la fin des années 60. Toutefois, il convient de rappeler que la notion de « *société bloquée* » est utilisée pour la première fois par Stanley HOFFMAN dans son ouvrage intitulé *A la recherche de la France* (1963).

l'Union Africaine, de la SADC et de l'ONU notamment. La compréhension de son action n'est dès lors valable que si l'on l'appréhende dans une logique de « coalitions d'acteurs », en tenant compte de la logique de collégialité qui guide la gestion des crises politiques par la communauté internationale aujourd'hui¹⁶⁰⁰. Cette collégialité ne saurait occulter la démarche singulière de la Francophonie dont la pertinence repose la question de la profondeur stratégique de cette organisation internationale¹⁶⁰¹. Pour cela, il faut se dire que la crise malgache de 2009 a offert à la Francophonie l'opportunité de mobiliser son *soft power*, en dépit des contraintes politiques et de la concurrence qui est née au sein de la communauté internationale pour le leadership pendant cette crise.

A. L'usage d'une stratégie de *soft power* et ses limites

L'irruption de la Francophonie dans le domaine de la gestion des crises montre que les sorties de crise ne sont plus une affaire des seuls militaires. L'usage de la stratégie dite du « *soft power* » (puissance douce) permet justement à la Francophonie de recourir à des ressources immatérielles et non militaires pour transformer le comportement politique des protagonistes d'une crise. Bien que Joseph Nyé¹⁶⁰², qui a théorisé le concept de « *soft power* », l'ait fait en référence aux seuls États (notamment les États-Unis), il nous semble aujourd'hui pertinent d'étendre sa compréhension à des acteurs multilatéraux dont les mobilisations successives façonnent, changent et transforment les dynamiques politiques et les modalités de gouvernance de la sécurité internationale. En fait, à partir du moment où une organisation internationale parvient à « faire faire » une démarche de sortie de crise à un acteur, son action s'inscrit dans la logique, sinon de la puissance, du moins de l'influence¹⁶⁰³, au sens où l'entendent Ramel et Charillon¹⁶⁰⁴. Tel fut le cas justement de la Francophonie à Madagascar en 2009. Certes, son implication dans la crise a été occultée par l'omniprésence des autres acteurs (France, UA et SADC). Mais, la Francophonie a su mobiliser un vaste système de médiation (1), accompagné d'une

¹⁶⁰⁰Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, édition De Boeck, Bruxelles, 2009.

¹⁶⁰¹Sur la question de la profondeur stratégique de la Francophonie, se reporter à l'étude de l'IRSEM : Niagalé BAGAYOKO et Frédéric RAMEL (dir.), *Francophonie et profondeur stratégique*, Études de l'IRSEM, n° 26, 2013.

¹⁶⁰²Joseph NYE, *Bound to lead. The changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, New Edition, 1991.

¹⁶⁰³Par définition, l'influence s'entend de la manière dont un acteur international pèse sur le comportement international d'un autre, sans recours à la force militaire.

¹⁶⁰⁴Frédéric CHARILLON et Frédéric RAMEL, « Action extérieure et défense : l'influence française à Bruxelles », *Cahiers de l'IRSEM*, n°1, janvier 2010.

dynamique punitive (2) dont les effets ont été assez dommageables sur l'image internationale de Madagascar et la légitimité politique de ses dirigeants.

1. La mobilisation d'un vaste système de médiation par la Francophonie

Il faut partir du fait que la communauté internationale était divisée entre « légitimistes » et « opportunistes réalistes » dans la gestion de la crise de 2009 à Madagascar. Les premiers¹⁶⁰⁵, attachés fondamentalement aux principes de légitimité de tout pouvoir politique, prônent un isolement formel du pouvoir putschiste de Rajoelina. Les seconds¹⁶⁰⁶, beaucoup plus pragmatiques, évoquent la réalité d'une détention de pouvoir et préfèrent apporter leur soutien à Rajoelina et à la HAT, malgré les condamnations générales du coup d'État. Si cet affrontement n'est pas anodin, il faut l'insérer dans le cadre d'une opposition entre groupes d'intérêts exogènes, pour lesquels les principaux acteurs nationaux de la crise (Rajoelina et Ravalomanana) ne sont que des appendices et l'expression visible¹⁶⁰⁷. Bien que cet affrontement d'intérêts a rendu tout consensus impossible et transporté la résolution de crise du cadre malgache-malgache vers le cadre international¹⁶⁰⁸, il faut dire que l'action des acteurs impliqués varie selon les cas. Dans ce cafouillage, la Francophonie tente d'imprimer sa marque dès le début. Tout est parti de la prise de position discursive du Secrétaire général de la Francophonie, Abdou Diouf qui a marqué sa fermeté en condamnant les modalités « *non démocratiques de prise de pouvoir* ». Elle s'inscrit alors initialement dans le camp des légitimistes, aux côtés de la SADC et de l'UA. Décidée de jouer les avant-gardistes dans la gestion de la crise, la Francophonie va se démarquer des autres organisations en acceptant de déployer des experts électoraux pour revenir sur la vérité des urnes et rétablir l'ordre constitutionnel.

Sentant les autres acteurs africains et extra-africains à la traîne, la Francophonie engage des initiatives assez fortes dès le 02 avril 2009, en convoquant une réunion extraordinaire du Conseil Permanent de la Francophonie (CPF), et y invite tous les acteurs malgaches à œuvrer pour un retour à l'ordre constitutionnel. C'est ce même jour qu'est décidée la suspension de Madagascar, conformément à l'article 5 de la Déclaration

¹⁶⁰⁵ On y retrouve notamment les États-Unis, l'UA et la SADC.

¹⁶⁰⁶ La France et quelque peu la Francophonie.

¹⁶⁰⁷ Solofo RANDRIANJA, *op. cit.*.

¹⁶⁰⁸ *International Crisis Group*, « Madagascar: la crise à un tournant critique ? », Rapport Afrique, N°166, 18 novembre 2010, p. 2.

de Bamako. Tout de même, il est maintenu un système de dialogue entre l'OIF et les autorités de fait de Madagascar afin de les accompagner dans la sortie de crise, notamment dans l'organisation très rapide d'élections libres et transparentes. C'est dans cette perspective que le SG/OIF va dépêcher rapidement Edem Kodjo, ancien Secrétaire général de l'OUA, comme Envoyé Spécial de la Francophonie, dans le but de s'associer à l'UA (représentée par Amara Essy), l'ONU (représentée par Haile Menkirios) et la SADC (représentée par Joachim Chissano) pour engager un processus collectif de sortie de crise. Cette démarche aboutit à une proposition africaine de création d'un Groupe International de Contact (GIC) le 16 avril 2009. A l'issue de la première réunion de ce GIC le 30 avril à Addis-Abeba, il est mis sur pied une Équipe Conjointe de Médiation (ECM)¹⁶⁰⁹, au sein de laquelle la Francophonie joue un rôle très déterminant. Elle a participé à toutes les réunions du GIC- Madagascar, en contribuant activement, par l'envoi de ses experts juridiques et électoraux, à l'élaboration des textes déterminants de la transition malgache : les accords de Maputo¹⁶¹⁰, la Charte des valeurs et les trois accords d'amnistie. Par ailleurs, un travail concret se fait avec les quatre mouvances de la crise (les mouvances Rajoelina, Ravalomanana, Ratsiraka et Zafy) pour la réforme du système juridique et électoral à Madagascar. L'accent est mis ici sur la révision de certaines dispositions légales touchant au processus électoral. C'est le cas de l'initiative lancée par la Francophonie d'amender deux textes fondamentaux encadrant le déroulement des opérations électorales : l'ordonnance n° 2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au code électoral et le décret n° 2010-142 du 24 mars 2010 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI). La Francophonie va ainsi se focaliser sur des actions déterminantes dans ce sens : *appui à la mise en place d'un centre national de traitement de données pour le suivi des listes électorales informatisées et pour le traitement des résultats électoraux, audit et validation des listes électorales, audit et validation des logiciels (SIGEM) de gestion des listes électorales et de traitement des résultats électoraux, appui au dispositif de sécurisation et de transparence de la procédure de centralisation et de traitement des résultats, formation des personnels recrutés pour la gestion de la CENI, etc. En plus, une mission d'évaluation du processus électoral sera mise en place par la Francophonie ; mission qui s'est déployée du 9 au 22 février 2011.*

¹⁶⁰⁹ Cette équipe est composée de : la SADC, l'OIF, l'UA, l'UE, l'ONU

¹⁶¹⁰ Voir document en annexes de cette thèse.

2. Le recours à une dynamique punitive contre Madagascar

Le second axe d'intervention de la Francophonie à Madagascar est celui de la riposte punitive. Celle-ci s'inscrit évidemment dans le respect des dispositions de la Déclaration de Bamako, et illustrent la volonté de la Francophonie à se distinguer des autres acteurs par des mesures punitives relevant de sa propre initiative et l'affirmant comme acteur défini et distinct des relations internationales¹⁶¹¹. La riposte punitive est une composante du leadership moral que tente de tenir la Francophonie dans ses rapports avec les autres organisations internationales et dans la gestion du système multilatéral dont elle est l'incarnation. La « punition » dont il est question ici a pris deux dimensions dans le cas de Madagascar : une dimension personnelle, visant nommément de nombreux responsables politiques, et une dimension institutionnelle, dirigée contre l'État de Madagascar.

Dans la première hypothèse, ces sanctions ont été l'œuvre du GIC, porté par Joachim Chissano et très fermement soutenu par Edem Kodjo, mandataire de la Francophonie. Elles ont été pour l'essentiel dirigées contre une centaine de responsables politiques et économiques proches du Président putschiste Rajoelina, à la suite de la rupture du consensus proposé par le GIC à Maputo, et confirmé plus tard en novembre 2009 à Addis-Abeba. En fait, après une entente au forceps sur la répartition du pouvoir entre le quatre mouvances, Andry Rajoelina a décidé de sortir unilatéralement du consensus en formant un gouvernement sans aucune consultation des autres mouvances. Cet acte a justifié l'adoption par la Francophonie, l'Union Africaine et la SADC d'une série de sanctions destinés à le ramener à la table des négociations : gel des avoirs dans les établissements financiers étrangers, refus de visas pour sortie de territoire, refus d'accréditation. Mais en vérité, cet ordre de sanctions était davantage prononcé par l'UA et la SADC que par la Francophonie. Cette dernière apporte plutôt une caution morale à de telles mesures et leur donne un écho plus élargi que celui initialement pensé par les initiateurs.

Dans la seconde hypothèse, celle des sanctions institutionnelles que l'on a appliquées à l'encontre de l'État malgache, la Francophonie s'est montrée à la fois exigeante et ouverte au dialogue. En effet, dès la prise de pouvoir par Rajoelina, la Francophonie a procédé à une convocation rapide d'une réunion extraordinaire du CPF.

¹⁶¹¹ Il faut dire que les sanctions sont l'expression d'une position de chaque organisation internationale. Elle prend des sanctions, indépendamment de la position de ses paires sur le même sujet.

Cette réunion a abouti à la suspension de Madagascar des instances de la Francophonie, malgré un maintien des aspects de coopération touchant aux volets social et culturel (culture, éducation, etc.). De l'autre côté, l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) a pris des mesures de même nature en suspendant la section malgache jusqu'à un retour à l'ordre constitutionnel. Ces sanctions sont d'abord des actes de principe, en rapport avec le dispositif juridique de la Francophonie. Elles illustrent par ailleurs le souci de la Francophonie de désapprouver publiquement l'atteinte à la démocratie et les prises anticonstitutionnelles de pouvoir. Fondamentalement, elles s'apparentent à des astuces de fragilisation internationale de Madagascar et ses dirigeants de fait, afin de les ramener sur le chemin de la constitutionnalité. Suspendre Madagascar, « *c'était l'isoler et le priver d'une grande audience diplomatique. C'était aussi mettre de la pression sur les nouveaux dirigeants, à qui il ne fallait pas donner un chèque en blanc* »¹⁶¹², nous confie Juvence Ramasy. D'ailleurs, la tenue en octobre 2013 des élections, après une période transition, a permis à Madagascar de réintégrer la Francophonie¹⁶¹³ et de pouvoir organiser en 2016 le Sommet de la Francophonie¹⁶¹⁴. D'ailleurs, le satisfécit gouvernemental est manifeste à l'issue de ce sommet : « *avec la tenue du sommet de la Francophonie, Madagascar marque son retour dans le concert des Nations fréquentables* »¹⁶¹⁵, reconnaît un haut cadre de la présidence malgache. La réintégration est donc pour la Francophonie une modalité de reconstruction de la légitimité internationale des dirigeants de ce pays et la réintégration de Madagascar comme membre à part entière de la communauté internationale. Il s'agit de « *rendre visible au niveau international Madagascar, après une longue mise à l'écart [...]* »¹⁶¹⁶.

Comme nous pouvons le constater, la Francophonie est restée fidèle à elle-même et n'a fait que ce qui relevait de sa (modeste) capacité. A-t-elle été efficace en ce sens ? La réponse dépend largement du niveau d'implication des autres acteurs dans la gestion de la crise et de leur disponibilité à collaborer avec la Francophonie. En l'espèce, on peut

¹⁶¹²Juvence RAMASY, entretien précité.

¹⁶¹³La réintégration est prononcée le 28 mars 2014 lors de la 91^{ème} réunion du Conseil Permanent de la Francophonie (CPF) à Paris. Préalablement à cette réunion, le Secrétaire général de la Francophonie, Abdou Diouf, avait reçu le 21 mars le Président nouvellement élu Hery Rajaonarimampianina sur le sujet. Ce dernier a pris des engagements formels pour une normalisation de la vie politique et le respect de la constitution. Voir document CP/SG/07/JT/14 sur https://www.francophonie.org/IMG/pdf/cp_mada_280314.pdf.

¹⁶¹⁴Le sommet s'est déroulé du 22 au 27 novembre 2016.

¹⁶¹⁵Mamy Rajaobelina, Déléguée générale à la présidence de la République malgache, interview au journal *La Croix*, le 22 novembre 2016.

¹⁶¹⁶*Médiapart*, 22 novembre 2016. Voir sur <https://www.mediapart.fr/journal/international/221116/le-sommet-de-la-francophonie-reactive-lhostilite-envers-la-france> et consulté le 02 juillet 2017.

mettre deux considérations pour évaluer la pertinence de l'intervention de la Francophonie à Madagascar. D'un côté, « *pour la majorité des malgaches, la Francophonie ne veut plus dire grand-chose* »¹⁶¹⁷. De l'autre côté, et comme nous allons le voir par la suite, les actions de la Francophonie ont été largement occultées par celles de la SADC et de certains États comme la France et l'Afrique du Sud. A notre sens, son activisme manifeste est davantage révélateur de sa longue marginalisation internationale que de son influence réelle dans la résolution de la crise malgache. Ne disposant pas d'outils de contrainte bien aiguillés et de capacité d'imposition de sa démarche aux autres acteurs, nous sommes tentés de ranger sa mobilisation dans le registre de simples actions de principe, destinées uniquement à maintenir l'existence de cette organisation internationale dans les registres des acteurs multilatéraux engagés pour la gestion de cette crise, et participant davantage à son affirmation existentielle qu'à une réelle marque d'influence. On partagera alors l'amertume de l'historienne Odine Iavizara pour qui l'« *on n'a pas trop senti l'OIF ; elle semble avoir été submergée par les autres intervenants* »¹⁶¹⁸.

B. La perte de vitesse de la Francophonie face aux autres acteurs

L'analyse de l'intervention de la Francophonie à Madagascar nous permet de revenir sur celle des autres acteurs internationaux ayant agi de manière décisive sur la gestion de la crise de 2009. Si nous avons pu relever les différentes actions de la Francophonie pendant cette crise, il convient d'en relativiser la portée, puisque la Francophonie s'est heurtée à la forte présence de certains autres acteurs régionaux ou internationaux qui ont été plus efficaces et plus engagés qu'elle. Son action s'est ainsi inscrite dans une logique de principe, sans fondamentalement transformer les rapports de force entre acteurs directs de la crise. Raison pour laquelle nous pensons que la Francophonie a été plutôt « dominée » et invitée à une démarche d'alignement, en dépit de quelques actions marginales engagées à titre propre en matière d'accompagnement électoral et de participation aux actes de médiation. Deux catégories d'acteurs peuvent

¹⁶¹⁷ Idem. Fanny PIGEAUD, correspondante du journal précise que *sont que Madagascar compte seulement « 5 % de francophones, soit environ 1,5 million de personnes, et 15 % de francophones dits "partiels" ». Elle explique par ailleurs que la Francophonie est autant méprisée à Madagascar que l'est la France et que le sommet de 2016 a même « réactivé l'hostilité de nombreux malgaches envers la France ».*

¹⁶¹⁸ Sylvie Odine IAVIZARA, historienne malgache, nous livre cette impression dans un entretien réalisé le 26 novembre 2015 à l'École Normale Supérieure (ENS) de Lyon, lors d'un de ses séjours de recherche. Nous lui réitérons notre reconnaissance pour sa disponibilité.

être mentionnées ici, au vu de leur rôle décisif dans la sortie de crise à Madagascar et de la prééminence qui leur a été reconnue dans la gestion de cette crise. D'un côté, il s'agit des autres acteurs multilatéraux autres que la Francophonie. De l'autre, nous mentionnerons certains acteurs étatiques, en particulier la France et l'Afrique du Sud.

1. L'omniprésence des autres acteurs multilatéraux

Deux acteurs majeurs ont été décisifs dans la gestion de la crise politique malgache en 2009. Il s'agit de la SADC et de l'Union Africaine qui, en vertu du principe de subsidiarité, ont aménagé un cadre de concertation et de coordination en vue de la gestion de la crise. Ainsi, l'UA est à l'avant dans la proposition d'un recours au GIC pour Madagascar ; question de récolter les points de divergence et les exigences que posent les acteurs directs de la crise. Tout d'abord, l'UA et la SADC ont été moins tolérants vis-à-vis de Madagascar que la Francophonie, car au premier appel d'assistance électorale émis par les autorités de fait de Madagascar, toutes les deux s'opposent farouchement alors que la Francophonie émet un avis favorable et accepte de déployer des experts électoraux pour accompagner un futur processus électoral. Plus encore, l'UA réaffirme sa fermeté contre Madagascar ; en imposant des sanctions contre 109 personnalités proches du régime putschiste¹⁶¹⁹, en juin 2010 ; ce qui va impulser un effet d'entraînement dans les mois qui suivent : l'UE prolonge le maintien de la suspension de son aide à Madagascar¹⁶²⁰ et les États-Unis parlent de sanctions ciblées¹⁶²¹ et mettent en cause directement les autorités politiques en place à Antananarivo.

De son côté, la SADC, ayant déjà préalablement envoyé une mission d'évaluation en février 2009, a désigné Joachim Chissano pour diriger le GIC et proposer des solutions de sortie de crise le plus rapidement possible. Ses actions ne vont pas tarder. Dès le 08 août 2009, un accord est passé entre les quatre grandes mouvances de la crise, accompagné d'une charte des valeurs et de nombreux accords sur l'amnistie générale des auteurs des violences passées à Madagascar. En fait, la SADC s'est retrouvée très vite

¹⁶¹⁹UA, Communiqué de la 221ème réunion du Conseil de paix et de sécurité, 17 mars 2010 ; « *Projet de liste des membres des institutions et des individus membres de la mouvance Rajoelina ainsi que des entités dont l'action fait obstacle aux efforts de l'UA et de la SADC visant à restaurer l'ordre constitutionnel à Madagascar* »

¹⁶²⁰Voir Conseil Européen du 7 juin 2010, Document 2010/371/UE. L'UE suspend les aides budgétaires ainsi que les fonds du dixième Fonds européen de développement (FED) qui auraient dû être alloués, et ce pour une période d'un an.

¹⁶²¹L'ambassadeur américain à Antananarivo, Niels Marquardt, affirme qu'« *une élection sans réconciliation signifie sanction* », voir *madagascar-tribune.com* du 3 avril 2010.

abandonnée à elle-même dans la gestion de cette crise, puisque l'Assistant du Secrétaire général de l'ONU aux affaires politiques, Haile Menkerios, alors même qu'il a offert les garanties de bons offices dès février 2009, a dû rapidement partir de Madagascar¹⁶²², laissant une situation politique où l'absence de *leadership* précis et le défaut de pression intense ont conforté Rajoelina sur son ambition de renverser l'ordre établi et prendre le pouvoir. De même, la Commission de l'Océan Indien (COI) a aussi brillé par son laxisme, surtout qu'elle a dépêché comme représentant Alain Joyandet, secrétaire d'État français chargé de la coopération et de la Francophonie¹⁶²³, alors même que l'attitude de la France sur la crise politique demeurerait incomprise et très favorable au régime en place. *International Crisis Group* dénonce justement les tâtonnements de la diplomatie mondiale dans cette crise, et pointe du doigt le défaut de coordination entre acteurs internationaux : « *chacun voulant résoudre la crise sans véritable coopération ou coordination, les acteurs internationaux ont fini par se télescoper* »¹⁶²⁴. C'est le cas du malentendu fondamental qui a opposé, dès la prise de pouvoir de Rajoelina, les médiateurs de l'Union Africaine (Ablassé Ouedraogo) et des Nations Unies (Tiébélé Dramé)¹⁶²⁵. En toute hypothèse, la Francophonie est restée très largement dominée dans la prise d'initiatives de gestion de cette crise. C'est davantage l'UA et la SADC qui se montreront plus proactives. Ainsi, même le recours aux sanctions telles que la suspension de Madagascar des organes de la Francophonie ou de sa section à l'APF nous semblent un trompe-l'œil dans la mesure où elles n'induisent pas une posture de coercition précise. Tout au contraire, les suspensions agissent comme de simples exutoires utilisés par l'OIF dans les processus de sortie de crise, en se contentant de « saluer » les actions et les initiatives prises par ses semblables multilatéraux. D'ailleurs, Sylvie Odine Iavizara nous fait remarquer dans ce sens que, « *autant que la Francophonie, la SADC, l'UA et l'UE ont également procédé à la suspension de leur coopération avec Madagascar [...]. Elles toutes restent mobilisées dans la gestion de la crise tandis que la Francophonie a semblé se soustraire dans un mutisme et un attentisme inquiétants* ». Mais, tente-t-elle

¹⁶²²*International Crisis Group*, « Madagascar : Sortir du cycle des crises », Rapport Afrique n° 156, 18 mars 2010, p. 8.

¹⁶²³Alain Joyandet se rend à Madagascar non pas comme représentant de la France, mais pour le compte de la COI. Le 19 octobre 2009, un diplomate français confie à ICG à Paris que la France ne voulait pas jouer les premiers rôles sur cette crise, elle qui a des milliers (plus de 20000) de ressortissants à Madagascar, craignant le recours aux représailles contre ses citoyens sur place.

¹⁶²⁴*International Crisis Group*, *op. cit.*

¹⁶²⁵Ainsi, Tiébélé Dramé a boycotté les Assises politiques d'Ivato alors qu'Ablassé Ouedraogo y a participé. Le premier les avait trouvées non inclusives de toutes les mouvances en conflit alors que le second préconisait un dialogue limité aux deux seules grandes forces que sont le parti de Ravalomanana (TIM) et le camp de Rajoelina avec la HAT.

d'expliquer et de relativiser, la Francophonie s'est certainement rendue compte que « *même si elle prenait les devants, on aurait vu ça d'un mauvais œil, car elle pourrait se confondre à la France, aux yeux de la masse malgache* »¹⁶²⁶. A notre sens, pour autant que cet argument se rapproche du sentiment découlant de l'histoire coloniale de Madagascar, elle est aujourd'hui peu convaincante. Il nous semble que le problème est plutôt issu du fait que les populations savent très bien ce que veut et fait la France, en tant que puissance en quête d'intérêts, alors qu'ils peinent à identifier l'action de la Francophonie politique de manière durable ; son *soft power* ne suffisant plus pour lui garantir une grande visibilité.

Finalement, on constate que la SADC, l'UA, la COI et les Nations Unies ont, de manière variable, été très largement dominantes sur le terrain malgache en 2009. Leurs profondeurs stratégiques semblent plus structurées que celle prétendue de la Francophonie. Cette situation a d'ailleurs été renforcée par le jeu trouble de certains États comme la France et l'Afrique du Sud dans la gestion de cette crise.

2. Le jeu trouble de la France et de l'Afrique du Sud dans la crise malgache de 2009

Pour comprendre le relatif effacement de la Francophonie dans la gestion de la crise malgache de 2009, il ne suffit pas de limiter l'analyse aux seules capacités individuelles de celle-ci. Il nous semble important d'insister sur le « poids » de certains États clés, qui ont, de par leur proximité historique et leur légitimité politique avec Madagascar, engagé des actions pour trouver une issue favorable à cette crise. Notre analyse s'oriente vers deux États principalement, la France et l'Afrique du Sud, même si d'autres États comme le Mozambique et les États-Unis ont eu des actions assez pertinentes dans le déroulement de la crise.

Parlons de la France d'abord, et de son rôle dans la déstabilisation de la stratégie internationale de sortie de crise à Madagascar. En effet, Madagascar en 2009 a permis à la France de manifester une certaine « incontinence » dans sa diplomatie africaine de gestion de crise, en étant très souvent en contradiction tant avec sa doctrine officielle¹⁶²⁷ sur l'ingérence à Madagascar, qu'avec les positions des autres acteurs multilatéraux (UA, SADC, OIF, ...) impliqués dans la sortie de crise. Disons-le

¹⁶²⁶ Sylvie Odine IAVIZARA, *Idem*.

¹⁶²⁷ Sa doctrine officielle est justement la non-ingérence dans les affaires intérieures de Madagascar.

immédiatement, cette posture affichée à Madagascar ne traduit pas véritablement un retournement définitif de la neutralité française. Il s'agit davantage d'un « affichage » de circonstance manifesté avec zèle par le Président Sarkozy¹⁶²⁸. Sans fondamentalement insister sur la question stratégique des *îles Eparses*¹⁶²⁹ qui semblent avoir déterminé la « dérive diplomatique » de Paris à Madagascar (dans un contexte de flambée mondiale des prix du pétrole notamment), nous allons plutôt nous appesantir sur la rupture parisienne d'avec une posture de neutralité telle qu'elle s'est souvent appliquée à Madagascar jusque-là. Il faut se souvenir que la crise malgache est exacerbée par la radicalité des positions des deux principaux protagonistes, les Présidents Ravalomanana et Rajoelina. Justement, leur radicalité a pu tenir longtemps grâce à de nombreux soutiens dont ils bénéficiaient dans le monde, en marge de la solidarité officiellement affichée par la communauté internationale pour condamner la situation politique bloquée à Madagascar. Chaque acteur de la communauté internationale avait en fait, un registre d'intérêts stratégiques à protéger indépendamment des modalités de sortie de crise portées collectivement par les organisations africaines et onusiennes. C'est sur la base de ces intérêts directs que l'on peut comprendre la démarche du « cavalier seul »¹⁶³⁰ que tente d'opérationnaliser la France, en contradiction totale avec la ligne diplomatique et politique portée par l'UA, la SADC, l'UE, l'OIF et l'ONU. La posture française a amplifié la divergence des vues qui existait déjà entre l'UA et l'ONU sur les modalités de sortie de crise¹⁶³¹. La France a clairement apporté son soutien à Rajoelina, le Président putschiste. Plusieurs actes posés par la France et son ambassade sur place à Antananarivo attestent de ce soutien perturbateur de la stratégie collective de sortie de crise envisagée rapidement par la communauté internationale après la prise de pouvoir par Rajoelina. D'abord, notons la rencontre officielle le 3 avril 2009 entre le porte-parole du gouvernement français, Luc Chatel, et le Premier ministre du gouvernement putschiste de Rajoelina. Une autre visite similaire sera faite par le ministre des Affaires étrangères de la

¹⁶²⁸ Didier GALIBERT, « Rigidités et 'glocalisation' : Un regard anthropologique sur la crise malgache (2009-2011) », Les Cahiers d'Outre-Mer, n°255, juillet-septembre 2011, pp. 413-426, p. 421.

¹⁶²⁹ Les *Îles éparses* et ses territoires (particulièrement l'Île de Juan de Nova) sont l'objet de disputes entre la France, Madagascar, les Comores, Maurice et Mozambique. Chacun revendique sa pleine souveraineté sur elles. La Zone Économique Exclusive de la France y est déterminée depuis la loi du 16 juillet 1976. Plus de détails avec André Oraison, « Radioscopie critique sur la querelle franco-malgache sur les Îles éparses du Canal de Mozambique », *Revue juridique de l'Océan Indien*, n° 11, 2010.

¹⁶³⁰ Cette est utilisé par Patrick RAKOTOMALALA. Voir Patrick RAKOTOMALALA, « Madagascar : la crise de 2009 ou les aléas de la diplomatie française », *Afrique Contemporaine*, n°251, 2014/3, pp. 93-105, p. 96.

¹⁶³¹ Nous l'avons mentionné un peu plus haut, en parlant de l'opposition entre les médiateurs des deux organisations sur les modalités du dialogue politique.

Haute Autorité de Transition (HAT) malgache. En plus, on peut signaler la disponibilité de l'ambassade française à Antananarivo à accorder la protection diplomatique, en offrant refuge à Andry Rajoelina dans les locaux de l'ambassade, alors que ce dernier était menacé d'arrestation par le pouvoir de Rvalomanana. Politiquement, l'on peut mobiliser l'argumentaire humanitaire pour expliquer cette atteinte à la neutralité de la France ; étant donné que l'arrestation éventuelle de Rajoelina était perçue par Paris comme un catalyseur de la crise. En outre, le paradoxe le plus notable aura été la visite très officielle de l'ambassadeur français Jean-Marc Châtaignier à Rajoelina, deux jours seulement après le coup d'État du 17 mars 2009, alors qu'il venait juste de rejoindre son poste la veille ; ce alors même que le Président Nicolas Sarkozy avait qualifié de « *coup d'État* » l'accession au pouvoir de Rajoelina. D'ailleurs, cette démarche française a contrarié celle des États-Unis dont l'ambassadeur à Antananarivo a dû subir des violences physiques alors qu'il contestait la légitimité du nouveau pouvoir malgache.

La partialité de Paris ne s'est pas limitée là. Un mois à peine après la prise de pouvoir par Rajoelina, le ministre des affaires étrangères de la HAT malgache est accueilli à Paris de manière totalement officielle. Par ailleurs, Claude Guéant, Secrétaire général de l'Élysée, dépêchera Robert Bourgi à Antananarivo pour un « entretien avec Rajoelina ». Par ailleurs, Alain Joyandet, a exprimé de manière publique une position qui va dans le même sens que ses collègues du gouvernement, lors d'une séance de questions-réponses à l'Assemblée Nationale. Pour lui, « *la communauté internationale a imposé des conditions très lourdes à Madagascar, [heureusement que] le Président Rajoelina est un courageux, et les acceptées* »¹⁶³².

En tout état de cause, la France s'est montrée très proactive en prenant des initiatives courageuses, fondées uniquement sur la défense de ses intérêts stratégiques que semblaient mieux lui garantir Rajoelina que Ravalomanana. Son attitude témoigne réellement d'une *realpolitik* alors même que les diplomates sur le terrain émettaient de sérieux doutes sur la pérennité du futur pouvoir de Rajoelina et sa capacité personnelle à incarner un leadership sérieux et durable pour l'avenir de la Grande Ile¹⁶³³. Ajouté à tout cela, l'opposition formelle de la France à la démarche punitive mobilisée par la

¹⁶³²Alain JOYANDET, réponse à une question du député Jean-François Mancel, le 29 octobre 2009 à l'Assemblée Nationale.

¹⁶³³Voir télégramme de l'ambassade des États-Unis du 29 avril 2009 dans lequel le diplomate Rémy Maréchaux relayait ses doutes à l'ambassadeur Jean-Marc CHATAIGNIER sur la capacité de Rajoelina à incarner un espoir de paix sociale pour Madagascar. Voir *wikileaks*, 29 avril 2014.

communauté internationale illustre bien la volte-face diplomatique de Paris et ses effets troublants sur la stratégie collective de la communauté internationale. Jouissant d'une relation de prédilection avec Madagascar du fait de l'histoire entre les deux pays, Paris a pesé de tout son poids pour rendre inopérantes les sanctions posées par la Francophonie, l'UA, l'ONU, la SADC et les États-Unis. Paris a utilisé l'argument d'une « population en détresse » pour convaincre ses partenaires africains et extra-africains à tempérer les restrictions diverses contre Madagascar, notamment l'octroi de financements divers et l'appui au développement. D'ailleurs, malgré la rupture unilatérale des accords de Maputo par Rajoelina, Paris restera toujours bienveillante envers la HAT, en appuyant l'organisation très chaotique du référendum du 10 novembre 2010¹⁶³⁴, alors même que le GIC est déjà désemparé dans sa démarche de médiation inclusive. Il a fallu attendre la fin d'année 2010 pour voir Paris se joindre aux autres acteurs internationaux et accompagner la démarche collective en affichant un peu plus de rigueur contre Rajoelina ; ce qui a conduit à l'adoption le 17 septembre 2011 d'une *Feuille de route* de la transition, acceptée par toutes les parties et précisant les modalités de sortie de crise et l'organisation très prochaine des échéances électorales ainsi que les engagements de la communauté internationale dans ce sens¹⁶³⁵.

En définitive, ces divers éléments montrent suffisamment que les initiatives diplomatiques de la France ont été assez dommageables dans la structuration d'une démarche de sortie de crise sérieuse par la communauté internationale. Elles ont fragilisé les actions entreprises par d'autres acteurs comme la Francophonie, la SADC et l'UA. D'ailleurs, dans une logique de récupération du *leadership* sous-régional¹⁶³⁶, l'Afrique du Sud tente à son tour de jouer les perturbateurs de l'omniprésence française et handicape aussi à sa manière la démarche collective de la communauté internationale.

En fait, l'Afrique du Sud est portée par une volonté de solidification de sa puissance en Afrique Australe. Elle entend utiliser toutes les « opportunités » que lui offrent les situations de crise politique en Afrique pour approfondir cette perspective,

¹⁶³⁴ Bernard KOUCHNER, Ministre français des Affaires étrangères déclare lors d'une conférence presse le 22 décembre 2009 que : « *les négociations n'ont pas abouti à ce qu'on souhaitait. Mais, Rajoelina propose un autre premier ministre. Je comprends que cela ne satisfasse pas tout le monde. Mais le plus important est d'aller aux élections* ». Voir RFI, « *Paris plaide pour les élections à Madagascar* », 23 décembre 2009, <http://www.rfi.fr/contenu/20091223-paris-plaide-elections-madagascar>.

¹⁶³⁵ Ladite Feuille de route est disponible en ligne sur [http://collectif-gtt.org/file/Feuille de Route Pour la Sortie de Crise a Madagascar](http://collectif-gtt.org/file/Feuille_de_Route_Pour_la_Sortie_de_Crise_a_Madagascar).

¹⁶³⁶ Voir Didier GALIBERT, *op. cit.*

indépendamment des résistances¹⁶³⁷. Ainsi, la crise de Madagascar lui a permis de mobiliser un « front » africain contre la prise anticonstitutionnelle du pouvoir par Rajoelina et contrer la tentative de légitimation internationale de ce dernier par la France. Trois actions témoignent de cette volonté de la part de l’Afrique du Sud. Premièrement, l’Afrique du Sud est le chef de file des pays qui s’opposent à la prise de parole de Rajoelina à l’Assemblée générale des Nations Unies le 25 septembre 2009. Deuxièmement, Jacob Zuma, le Président sud-africain, s’improvise en facilitateur et organise une tentative de réconciliation, du 27 au 29 avril 2010, entre Ravalomanana et Rajoelina à Pretoria, alors même que le « *processus de Maputo* » venait d’échouer. Troisièmement, Jacob Zuma fait convoquer un sommet de la SADC le 21 janvier 2011 afin d’obtenir une position commune de cette organisation sur la crise malgache. La position est justement portée par la « *Feuille de route* » proposée par la SADC et présentée par l’ancien ministre des affaires étrangères du Mozambique, Léonardo Simao. Par ailleurs, l’Afrique du Sud multiplie des démarches diplomatiques régionales¹⁶³⁸, marque officiellement sa désapprobation de l’interdiction de retour de Ravalomanana à Antananarivo, telle que souhaitée par la France et le régime en place à Madagascar.

Au final, il convient de reconnaître que la France et l’Afrique du Sud ont joué un rôle assez ambigu dans la gestion de la crise malgache de 2009. Se fondant sur des postures différentes, mais motivées toutes les deux par la *realpolitik*, ces deux États ont réussi à « fragiliser » la démarche de la communauté internationale et « manipuler », à leur gré, la souveraineté de Madagascar. Leurs démarches permettent de dire que la Francophonie demeure un acteur assez subsidiaire des relations internationales, tant les intérêts de certains États constituent un réel handicap à son épanouissement sur le terrain de la gestion réelle et matérielle d’une crise politique. Chose qui en va autrement de l’Union Africaine, dont l’intervention en RCA mérité une attention aussi particulière.

¹⁶³⁷Dans la structuration de la puissance régionale africaine, l’Afrique du Sud se comporte en véritable « acteur rationnel », en essayant d’exploiter toutes les chances qui se présentent pour élargir et approfondir sa première place en Afrique. On peut rappeler ses positions, parfois surprenantes, sur les crises politiques en Côte d’Ivoire (2010-2011), en Libye (2011), en RCA (2013). Sur le cas précis de la Côte d’Ivoire, voir Vincent DARRACQ, « Jeux de puissance en Afrique : le Nigeria et l’Afrique du Sud face à la crise ivoirienne », *Politique Étrangère*, 2011/2 (Été), pp. 361-374 et sur le cas malgache, revenir à Didier GALIBERT, *op. cit.*

¹⁶³⁸Jacob Zuma pèse de tout son poids pour obtenir l’organisation de deux sommets en Afrique Australe dans un temps assez réduit : du 06 au 08 juin 2011, c’est d’abord le Sommet de la Commission de paix, défense et sécurité de la SADC qui se réunit au Botswana ; du 11 au 12 juin de la même année, c’est au tour des Chefs d’États de la SADC de se réunir à Sandton en Afrique du Sud.

Section 2 : L'UA et la gestion de la crise centrafricaine (2013) : de l'ingérence au rétablissement de la souveraineté

La crise qui a traversé la République centrafricaine (RCA) en 2013 prolonge un cycle historique de crises politiques qui ont caractérisé l'histoire de cette ancienne colonie française¹⁶³⁹. Elle a renouvelé la réalité d'un État qui a longtemps vécu en marge de la normalité politique et qui n'a échappé à la disparition totale que grâce aux appuis renouvelés de la communauté internationale¹⁶⁴⁰. En 2013, sa faillite s'est alimentée d'une combinaison extrême de « *patrimonialisation* », « *ethnisation* » et grande corruption du pouvoir qui ont été instrumentalisées par les rebelles de la *Séléka*, menés par Michel Djotodia. En effet, la lueur démocratique issue de l'élection d'Ange-Félix Patassé en 1993 a rapidement été démentie avec le retour des coups d'État de François Bozizé (15 mars 2003) et plus tard de Michel Djotodja (24 mars 2013), sans oublier les tentatives de coups d'États qui ont traversé les mandats respectifs de Patassé et Bozizé. Justement, cette crise de 2013, qui nous intéresse, consacre le sort d'un pays en débandade institutionnelle et exposé, comme par le passé, aux interventions internationales ; et africaines en particulier. Son analyse devient intéressante dans la perspective de rendre compte de ses effets sur le sort de la souveraineté centrafricaine et la pertinence de l'UA dans la gestion des crises politiques en Afrique. Ainsi, il convient de revenir sur la réalité de cette crise, en développant les différentes dimensions qui en découlent avant d'interroger le sens et la substance de l'intervention africaine, au regard des contraintes opérationnelles qui ont révélé l'ambivalence stratégique de l'Union Africaine et de ses communautés sous-régionales dans le management d'une crise politique où se combinent des postures stratégiques, des luttes politiques et concurrences religieuses.

Paragraphe I : Une crise interne aux dimensions plurielles

La crise qui secoue la RCA en 2013 mérite d'être qualifiée de « *guerre civile* »¹⁶⁴¹ compte tenu de ses caractéristiques et de l'orientation politique de ses acteurs. Elle se

¹⁶³⁹ Didier NIEWIADOWSKI, « La République Centrafricaine : le naufrage d'un État, l'agonie d'une Nation », Paris, 21 janvier 2014, consulté sur internet le 26 avril 2016 à 01h45 sur <https://www.google.fr/search?q=Didier+Niewiadowski&oq=Didier>.

¹⁶⁴⁰ Voir Rapport Afrique de *International Crisis Group*, n°136, « République centrafricaine : anatomie d'un État fantôme », 13 décembre 2007 ; Emmanuel CHAUVIN, « Rivalités ethniques et guerre urbaine au cœur de l'Afrique – Bangui (1996-2001) », *Enjeux*, n°. 40 (2009), p. 30-38.

¹⁶⁴¹ Retenons ici la définition de la *guerre civile* donnée par Melvin SMALL et David J. SINGER : « any armed conflict that involves: a) military actions internal to the metropole, b) the active participation of the

déroule en deux phases qui structurent la vie politique de la RCA dès le mois de mars 2013, date à laquelle Michel Djotodja réussit à opérer un coup d'État contre le Président en place, François Bozizé. Si rapidement l'on a pu évoquer le critère ethnique et religieux pour expliquer cette crise¹⁶⁴², il nous semble qu'elle est beaucoup plus profonde et traduit le prolongement d'une situation politique en RCA devenue difficile à tenir depuis la petite parenthèse démocratique faite par Ange-Félix Patassé de 1993 à 2003. Deux grandes phases peuvent être retenues pour tenir le fil de cette crise et expliquer l'enchaînement des événements qui ont pu conduire l'UA et les autres acteurs internationaux à intervenir en RCA. Au loin, c'est la question de la pertinence et des contraintes de son intervention qui se retrouve ainsi posée. En fait, dans la perspective d'une compréhension assez étendue de l'impact de l'intervention africaine en RCA, il est important de commencer par décrire la réalité des événements, les rôles des acteurs individuels et collectifs tant dans la survenance de la crise et de son auto-entretien que dans la recherche des moyens de sortie à cette crise. Cette étape a pour finalité de situer les responsabilités respectives des uns et des autres afin d'en déduire les effets sur la souveraineté de l'État centrafricain avant et après la crise. Fondamentalement, nous avons choisi de consacrer cette section à la compréhension de l'intervention spécifique de l'UA, en interrogeant son efficacité et son impact sur la survie politique de l'État centrafricain et la normalisation future de sa vie politique et démocratique. Bien entendu, la pertinence de cette perspective ne se fait que si on considère, à juste titre, l'action simultanée de la France dans cette crise, action sans laquelle l'analyse de la crise demeure à la fois non-exhaustive et faible d'enseignements sur le sort de la souveraineté centrafricaine. Pour cela, nous nous situons avant et après le coup d'État de Michel Djotodja le 24 mars 2013, qui nous semble être déterminant dans la segmentation de la crise. Notre analyse distingue une première phase qui remonte avant le coup d'État et se concrétise avec la prise du pouvoir par Michel Djotodja le 24 mars 2013, et une seconde phase qui s'amorce au lendemain de ce coup d'État et qui voit émerger des milices représentatives de la rébellion arrivée au pouvoir et soutenant Djotodja d'une part, et les milices armées revendiquant leur fidélité à François Bozizé, le Président déchu du pouvoir.

national government, and c) effective resistance by both side». Voir Melvin SMALL et David J. SINGER, *Resort to Arms: International and Civil War, 1816-1992*, Beverly Hills, CA, Sage, 1982, p. 210.

¹⁶⁴²L'explication initiale mobilise l'argument religieux, en expliquant que les *Séleka* de Michel Djotodia sont en fait des « musulmans » du nord se révoltent contre les « chrétiens » que représente le gouvernement, et qui constitueront plus tard en *anti-balaka* pour affronter les *Séleka*. Voir dans ce sens le rapport présenté au Ministère français des Affaires Étrangères et du Développement International par l'*Observatoire Pharos*, « Comprendre la crise centrafricaine », en 2014, p. 5. Disponible sur www.observatoirepharos.com.

A. La conquête du pouvoir par les rebelles de la Séléka (« Alliance » en sango) : le renouvellement d'une tradition centrafricaine

De prime abord, disons que la crise centrafricaine de 2013 se situe dans le prolongement d'une histoire politique qui a réussi à inscrire la violence comme mode de conquête du pouvoir dans ce pays¹⁶⁴³. Comparativement aux précédentes crises, celle de 2013, dans sa première étape, peut être considérée comme la plus dévastatrice pour les institutions de l'État et pour la sécurité humaine en RCA et à l'échelle de la sous-région CEMAC. Cette première phase, qu'il convient d'appeler « deuxième guerre civile centrafricaine », commence effectivement en décembre 2012, et oppose le gouvernement centrafricain du Président Bozizé et la rébellion de la *Séléka* dirigée par Michel Djotodia. Le principal leitmotiv de la rébellion est de dénoncer le non-respect par le gouvernement des accords de paix conclus antérieurement le 13 avril 2007, suite à la première guerre civile (2004-2007), et prévoyant l'amnistie pour les membres de l'UFDR (Union des Forces Démocratiques pour le Rassemblement) de Michel Djotodia. Sans recourir à la voie de la négociation, la rébellion *Séléka* choisit d'utiliser les moyens militaires pour s'emparer du pouvoir. C'est ainsi qu'elle décide de mener une offensive militaire dès le 10 décembre 2012 et réussit, en très peu de temps, à s'emparer de plusieurs villes départementales au nord, au centre et à l'est du pays: Bria, Kabo, Batngafo, Kaga-Bandoro, Sibut et Damara. Les Forces Armées Centrafricaines (FACA) ne résisteront que douloureusement à l'avancée des rebelles. Ce qui oblige le Président Bozizé à appeler au secours des partenaires bilatéraux (France, États-Unis et le Tchad) non sans contraindre le Président Bozizé à accepter un accord sous pression de Deby et Ali Bongo à Libreville en mi-janvier 2013. Cet accord est l'expression du paradoxe de la démocratie centrafricaine dans la mesure où l'accord contraint Bozizé à remiser son mandat, pourtant fraîchement acquis aux élections de 2011. L'accord « dépouille » Bozizé de ses pouvoirs, notamment la nomination du Premier Ministre. Le non-respect de cet accord par Bozizé accéléra alors la tension chez les rebelles. La régionalisation du conflit devient alors inévitable.

Ainsi, dès le 18 décembre 2012, le Tchad accepte de déployer des troupes d'environ 150 hommes et de nombreux véhicules militaires. A en croire Hassan Sylla,

¹⁶⁴³En dehors d'Ange-Félix Patassé qui a pu venir au pouvoir par une élection en 1993, tous les autres dirigeants de Centrafrique le sont devenus par coups d'État ou rébellion armée. La seule exception sera le cas de Catherine Samba Panza en 2014 en tant que Présidente de transition et Archange Touadéra qui lui succèdera en 2016 suite à un processus électoral de sortie de crise.

porte-parole du gouvernement tchadien, les troupes tchadiennes sont une « *mission de sécurisation de la population ; une mission d'interposition pour que les hostilités sur le terrain s'arrêtent et que le langage de la paix, du dialogue prenne le dessus sur le langage des armes* »¹⁶⁴⁴. En clair, le Tchad affiche une neutralité officielle qui, malheureusement est contredite par la réalité des actions sur le terrain¹⁶⁴⁵. Sa supposée interposition est le prolongement cohérent d'une posture stratégique qu'il opère depuis 2007 en RCA, puisqu'il y disposait déjà d'une présence militaire ancienne dont les plus récentes interventions remontaient à 2010 contre les rebelles de la CPJP (Convention des Patriotes pour la Justice et la Paix) qui voulaient s'emparer des villes de Birao et Sibut. Le 20 décembre de la même année, les rebelles, après avoir pris la ville de Batangafo, décident, par la voix de Justin Mambissi Matar, de suspendre le combat dans l'attente d'une négociation avec la CEEAC qui tiendra son sommet le lendemain à Ndjamena au Tchad. Pour ce dernier, « *suite à la clarification de l'intention du Tchad de ne pas attaquer (leurs) positions, la Séléka (CPSK-CPJP-UFDR) a accepté d'avoir un premier contact avec les autorités tchadiennes pour ouvrir des pourparlers de paix* »¹⁶⁴⁶. C'est là le véritable début d'une internationalisation politique de la crise, puisque par cette astuce, les rebelles entendent obtenir une reconnaissance internationale et affirmer leur légitimité politique. Là se trouve le premier défi à relever par la communauté africaine pour « sauver » la souveraineté centrafricaine tout en évitant toute dégradation de la situation. Djotodia et ses fidèles sont convaincus d'une chose : la CEEAC ne saurait rester indifférente, là se joue aussi sa crédibilité, sans compter le fait que le Président Déby du Tchad et Sassou Nguesso du Congo veulent jouer un rôle déterminant dans la crise pour se refaire une légitimité auprès des partenaires occidentaux¹⁶⁴⁷.

Dans la foulée, et sous le contrôle tchadien et la vigilance mesurée de l'Élysée¹⁶⁴⁸, une négociation se noue entre le Président Bozizé et les chefs militaires de la rébellion, alors que dans le même temps les troupes rebelles sur le terrain ont pu s'emparer des

¹⁶⁴⁴ Interview d'Hassan SYLLA, porte-parole du gouvernement tchadien, le 18 décembre 2012 à la Radio France Internationale. Disponible sur <http://www.rfi.fr/afrique/20121219-rca-le-tchad-arbitre>.

¹⁶⁴⁵ « Chad sends troops to back CAR army against rebels » *REUTERS*, 18 décembre 2012; « RCA : les rebelles avancent, le Tchad en arbitre », *RFI*, 19 décembre 2012.

¹⁶⁴⁶ Justin MAMBISSI MATAR, porte-parole des rebelles de la *Séléka*, communiqué du 20 décembre 2012.

¹⁶⁴⁷ Roland MARCHAL, « Premières leçons d'une « drôle » de transition en République centrafricaine », *Politique africaine*, 2015/3 (n° 139), p.123 -146, p.127.

¹⁶⁴⁸ A cette date, notons que la France est très préoccupée par son intervention au Mali, où elle reçoit un appui important du Tchad. Il devient alors difficile pour Paris de « déranger » un tel allié, même quand il affiche sa proximité avec les rebelles de la *Séléka*.

villes de Bambari et Kaga-Bandoro du 23 au 25 décembre. Il est tout de même incorrect de croire que l'intermédiation du Président Idriss Déby du Tchad était sincère, quand on sait sa proximité avec les leaders de la rébellion, en particulier Michel Djotodja, Nouredine Adam et Moussa Dhafane¹⁶⁴⁹, qu'il voulait traiter dans un système de « *vassalité* »¹⁶⁵⁰ autant qu'il l'a fait auparavant avec son prédécesseur lors de la crise de 2003. C'est certainement ce double jeu tchadien qui va conduire le Président Bozizé à faire appel à la France le 27 décembre ; surtout que la veille, de nombreux manifestants à Bangui ont investi l'ambassade française pour dénoncer le silence de Paris qu'ils ont assimilé à un soutien larvé aux rebelles. Devant cette pression et les risques de violences contre les ressortissants français en RCA, Paris refuse toute intervention immédiate; arguant que Bozizé lui-même est illégitime du fait de son arrivée au pouvoir par coup d'État en 2003. La vérité dans l'attitude initiale de la France ici se trouve plutôt dans son souci de ne pas altérer l'alliance avec le Tchad au Mali, surtout que le Tchad a déjà intégré le fait qu'en Afrique centrale, « *tant que l'occupation du vide laissé par la France était favorablement accueillie par Paris, la marge de manœuvre possible dans la région pouvait augmenter* »¹⁶⁵¹. Le Président Hollande réitère publiquement que les forces françaises en RCA ont pour mission principale de protéger les ressortissants français, et non pas d'intervenir dans une question de politique interne. Tout au plus, la France justifie son refus d'intervenir par l'abrogation des accords de défense de 1960, remplacés en 2010 par un accord de partenariat qui ne prévoit plus d'intervention militaire de la France pour sauver un régime.

A côté, les Nations Unies et les États-Unis annoncent le retrait de leurs personnels non indispensables dès le 26 décembre, et le 27 c'est la fermeture totale de l'ambassade américaine. La capitale Bangui est tant bien que mal protégée par la présence de la force MICOPAX de la CEEAC, malgré des dysfonctionnements liés à la stratégie précise de cette force et son incapacité opérationnelle, vu que le Cameroun et le Gabon qui sont ses acteurs majeurs ne semblent pas trop s'engager. La contre-offensive des forces centrafricaines le 28 décembre, pour reprendre la ville de Bambari, va échouer, ce qui va faciliter la pénétration, *via* le nord de la capitale Bangui, des rebelles. Le 29 décembre,

¹⁶⁴⁹Noms cités par des entretiens réalisés par l'IPIS en septembre 2014 avec des diplomates et anciens hauts fonctionnaires tchadiens à Bangui. Voir Rapport IPIS 2014 ci-dessous mentionné.

¹⁶⁵⁰Ce terme est utilisé par un haut fonctionnaire tchadien en poste Bangui jusqu'en 2013, dans un entretien accordé à l'IPIS (*International Peace Information Service*) en septembre 2014. Voir Yannick WEYNS et al., « Cartographie des motivations derrière les conflits : la République centrafricaine », *IPIS*, Rapport de novembre 2014, p. 65.

¹⁶⁵¹Yannick WEYNS et al., *op.cit.*, p. 66.

tout en rappelant la volonté française de ne pas « *s'ingérer dans les affaires centrafricaines* », le ministre français de la défense annonce le déploiement de 150 militaires de la Compagnie d'Infanterie de parachutistes dans une base à Libreville au Gabon. Ce qui semble être une « mesure de précaution » visant à protéger les ressortissants français et européens s'ajoute simplement à une présence française de 250 hommes dans la base de M'Poko, dans le cadre de l'Opération *Boali*. En vérité, Paris est embarrassée entre soutenir un régime peu démocratique et laisser la rébellion prendre un pouvoir aussi blâmable que celui de Bozizé.

Pendant que la diplomatie tergiverse, les rebelles réussissent à avancer jusqu'à Sibut et beaucoup plus loin vers Bangui, la capitale. L'entremise du Président tchadien et les appels répétés de Paris et de l'UA aboutissent à la signature d'un accord le 11 janvier 2013 entre les rebelles et le gouvernement. Cet accord prévoit le maintien de Bozizé au pouvoir jusqu'en 2016, date des prochaines élections, la démission du premier ministre Faustin-Archange Touadéra, la nomination d'un premier ministre issu de la rébellion, la dissolution de l'Assemblée Nationale et l'organisation des élections législatives dans un délai de douze mois suivant la signature de l'accord. Le même accord prévoit le retrait de toutes les armées étrangères en RCA, tout en maintenant les seules forces d'Afrique centrale, sous la bannière de la FOMAC. Quoi qu'on pense, cet accord, au-delà de l'affirmation de grands principes politiques, représente l'anse de la fragilisation définitive du pouvoir de Bozizé. Cette fois, par la CEEAC qui en assure la supervision, avec un rôle éminent du Tchad¹⁶⁵². En fait, en ruinant Bozizé de l'essentiel de son autorité, l'UA, par le biais de la CEEAC, rentrait en contradiction avec ses propres principes, puisqu'elle s'est « *facilement accommodée avec un régime putschiste* »¹⁶⁵³ en le légitimant face à un gouvernement issu d'une élection deux ans plutôt.

Alors qu'un petit temps de répit est observé, le dialogue demeure tout de même difficile. Ainsi, le 11 mars 2013, les rebelles dénoncent l'attitude du gouvernement et posent de nouvelles conditions pour la poursuite du dialogue : la validation des grades des

¹⁶⁵²Signalons que le Tchad a apporté un appui direct à la *Séléka* en fournissant directement des équipements militaires aux rebelles (notamment des armes légères saisies à la frontière libyenne dès 2011, quand le Tchad va au soutien du régime Kadhafi). On note par ailleurs la présence de nombreux officiers tchadiens dans les rangs de la *Séléka* notamment le Général Mahamat Bahar qui a servi comme chef de poste de renseignement pour la *Séléka*, le Général tchadien Saleh DJIDI et le Colonel REDOUANNE qui ont participé activement au congrès de la *Séléka* organisé en mai 2014.

¹⁶⁵³Alain FOGUE TEDOM, « RCA, crises et guerres civiles. Essai non encore concluant pour l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) de l'Union Africaine », article disponible sur <http://www.diploweb.com/RCA-Crises-et-guerres-civiles.html>. Consulté le 22 février 2015 à 15h.

officiers issus de la rébellion, la libération des rebelles emprisonnés, le retrait des forces sud-africaines et l'intégration de 2000 rebelles dans l'armée nationale. Après le délai de trois jours donné au gouvernement, les rebelles reprennent le combat et déstabilisent les troupes sud-africaines à Bossenbélé et Bouali, tout en ouvrant un autre front sur l'axe Bangui – Sibut à 55 kilomètres de la capitale. Le 24 mars 2013, après une journée de pillage dans la capitale, les rebelles annoncent la prise du palais présidentiel, alors même que le Président Bozizé est en fuite pour se réfugier au Cameroun. Michel Djotodja se déclare aussitôt Président de la République et sera vite reconnu par les Chefs d'État de la CEEAC réunis en Sommet extraordinaire à Ndjamena en avril 2013¹⁶⁵⁴. Son arrivée au pouvoir cache mal les tensions ethniques et confessionnelles qui traversent la RCA, et qui constituent la trame caractéristique de la seconde phase de la crise centrafricaine.

B. Les rebelles à l'épreuve du pouvoir et de la contestation populaire

La seconde phase de la crise est intimement liée à la première et en est d'ailleurs la conséquence logique. On la qualifie improprement de « troisième guerre civile centrafricaine ». Contrairement à la première phase où la crise opposait directement le gouvernement et les rebelles, cette seconde phase apparaît comme une étape de revanche des vaincus sur les vainqueurs et oppose principalement les milices armées se revendiquant de la « *séleka* » ; et agissant pour le compte du nouveau Président Djotodja d'une part, et les groupes d'auto-défense fidèles à l'ancien Président Bozizé d'autre part. Ces derniers se font appeler des « *anti-balaka* » (anti-machettes), en raison des gris-gris qu'ils arborent sur leurs corps et auxquels ils attribuent le « pouvoir » de résister aux balles et blessures provenant de l'usage des machettes.

Tout commence avec la prise de fonction de Djotodja le 24 mars 2013, puisqu'au lieu de constituer une solution, cette prise de fonction a renchéri une situation déjà fort difficile¹⁶⁵⁵. Des exactions nombreuses sont perpétrées par la « *Séleka* », qui détruit plusieurs villages à l'instar de Bogoro, Bobafio, Kadi. Michel Djotodia ne parvient plus à contrôler ses hommes, aucun commandement sérieux n'est visible dans l'organisation et

¹⁶⁵⁴Étaient présents à ce Sommet : les présidents Idriss Deby (Tchad), Jacob Zuma (Afrique du Sud), Sassou Nguesso (Congo) et Ali Bongo (Gabon) présents à N'Djamena et les gouvernements de Bénin, RDC, Guinée Équatoriale et d'Angola. On peut y ajouter les représentants de la Secrétaire générale de la Francophonie, du Secrétaire général de l'ONU, de l'UE, de la Présidente de la Commission de l'UA, des États-Unis et de la France.

¹⁶⁵⁵Roland MARCHAL, *op. cit.*, p. 126.

le déploiement des rebelles « *Séleka* ». Les pillages à Bangui se multiplient et les déplacements des populations s'intensifient. La situation est électrique et les victimes se multiplient en très peu de temps : le 27 mars, 17 habitants sont assassinés à Bangui ; le 13 avril, 18 civils sont tués par un cortège funéraire de la « *Séleka* » et le 14 c'est 28 personnes qui tombent sous les balles de la même « *Séleka* » à Boy-Rabé. Les viols et les exécutions sommaires et les détentions illégales deviennent des outils de combat pour les rebelles¹⁶⁵⁶, et la *Séleka* parvient à répandre l'idée que « *sa violence est un moyen de remettre à niveau des droits citoyens vis-à-vis de l'État* »¹⁶⁵⁷. Les populations sont persécutées dans leur tentative de fuite vers le Cameroun ou le Congo. L'armée et la police centrafricaines sont dans l'impuissance totale, et les troupes africaines sur le terrain sont débordées. En parallèle, la diplomatie centrafricaine s'active à obtenir des soutiens internationaux. Le plus surprenant est venu de l'ancien Secrétaire général de l'Elysée, Claude Guéant, qui est reçu par Djotodja en juin 2013¹⁶⁵⁸. Le pouvoir centrafricain est très fragilisé au point où la sécurité du chef de l'État est désormais assurée par une société de sécurité privée, la société Roussel G-Sécurité, basée à Fréjus en France et représentée par Jérôme Gomboc au camp Roux à Bangui¹⁶⁵⁹. En vérité, cette société prospère en toute impunité car l'ambassade de France se retrouve incapable de la renvoyer, puisqu'elle est plutôt immatriculée aux États-Unis. Autant le dire immédiatement, la crise politique s'est compliquée avec le foisonnement d'intérêts privés, internes et internationaux, touchant à la fois les activités extractives et le domaine de la sécurité¹⁶⁶⁰. A ce titre, il revient à l'esprit des différents entrepreneurs étrangers de collaborer avec le pouvoir putschiste pour sauver leurs affaires. Ainsi, le 18 juillet, c'est une délégation française dirigée par Jean-Christophe Mitterrand qui est reçue à Bangui par Djotodja. Elle comprend l'industriel Ibrahim Aoudou Paco, ex-député de Carnot, le banquier Emile Raymond Nakombo, ancien directeur adjoint de la Banque maroco-centrafricaine BPMC et ancien

¹⁶⁵⁶Voir les rapports de la FIDH, « République centrafricaine : Un pays aux mains des criminels de guerre de la Séléka », septembre 2013 et de *Human Rights Watch*, « Je peux encore sentir l'odeur des morts », septembre 2013.

¹⁶⁵⁷ Roland Marchal, *op. cit.*, p. 132.

¹⁶⁵⁸ *Journal Libération*, « Claude Guéant en prospection à Bangui », 27 juin 2013.

¹⁶⁵⁹ « Sécurité : des retraités français très spéciaux débarquent en Centrafrique », *Jeune Afrique*, , 17 juillet 2013.

¹⁶⁶⁰ Signalons que dans le domaine de la sécurité, *International Crisis Group* remarque qu'une société française assurait déjà la formation des forces armées centrafricaines à Bossembélé du temps de Bozizé. Avec l'arrivée de la *Séleka*, une autre société française, Roussel G-Sécurité, a repris la même activité. Plus tard, le gouvernement de transition de Catherine Samba Panza sera aussi approché par une autre société française pour dispenser des formations en matière de sécurité. Voir *International Crisis Group*, « La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation », Rapport Afrique, n° 219, 17 juin 2014, p. 8.

candidat à l'élection présidentielle de 2011. Marcel Diki-Kidiri complète la délégation¹⁶⁶¹. Le business autour de la sécurité prend une ampleur considérable au sommet de l'État lorsque Gomboc prend le rôle de Conseiller spécial de Djotodia sur les questions sécuritaires. L'indexation des ressortissants français et de la France atteint son paroxysme, et la « *Séleka* » en fait une cible principale et réussit à assassiner deux membres d'une ONG humanitaire française le 7 septembre 2013¹⁶⁶². Au passage, la diplomatie africaine, et surtout tchadienne, très tendre avec Djotodia, réussit à obtenir un accord de cessation des hostilités le 23 juillet à Brazzaville. L'accord n'est pas du tout respecté ; ce qui va susciter la réaction du camp pro-Bozizé. C'est le temps d'une contre-insurrection des « *anti-balaka* », essentiellement concentrés autour du fief de Bozizé à Bossangoa. L'ampleur des affrontements provoque de nombreux déplacements de civils, plus de 15000 selon Human Rights Watch, qui tentent de trouver refuge dans les lieux de culte et les hôpitaux. Djotodia est sous pression internationale et de nombreuses ONG dénoncent son laxisme vis-à-vis de la *Séleka*. Ainsi, le 13 septembre 2013, il dissout la coalition *Séleka* par décret présidentiel¹⁶⁶³ et déclare les FACA seules forces légitimes à utiliser la force

Par ailleurs, en début octobre, la France tente de désamorcer la situation en obtenant le licenciement des agents de sécurité engagés pour la sécurité rapprochée de Djotodia. Seul Gomboc reste à Bangui, en prélude au voyage officiel du ministre français Laurent Fabius¹⁶⁶⁴ ; l'objectif étant de maintenir un élément infiltré pour garantir une certaine confiance à la délégation française. Dès le 26 du même mois, c'est au tour de la ville de Bouar d'être le théâtre de violents combats entre la « *Séleka* » et les « *anti-balaka* » et faisant respectivement 5 et 6 morts, auxquels on ajoute 18 civils tués. La situation humanitaire est dramatique à Bangui où de nombreuses maisons sont détruites tant par les *anti-balaka* que par la *Séleka*. Le 5 décembre, de violents combats opposent les deux factions, appuyées parfois par d'anciens membres des forces armées centrafricaines. C'est le signe qu'il y a fissure au sein de l'armée républicaine, quelque part déçue du rôle prééminent donné aux armées africaines sur place et aux agents de sécurité privés français. D'ailleurs, interrogé par *Jeune Afrique*, un dirigeant français,

¹⁶⁶¹ Voir le journal *La Nouvelle Centrafrique*, « Centrafrique : Jean-Christophe Mitterrand soigne ses réseaux à Bangui », 22 juillet 2013. Disponible sur <http://www.lanouvellecentrafrique.info/centrafrique-j-c-mitterrand-soigne-ses-reseaux-a-bangui>.

¹⁶⁶² *Human Rights Watch*, « RCA : les nouveaux dirigeants commettent de terribles exactions », 18 septembre 2013.

¹⁶⁶³ Décret n°13/334 du 12 septembre 2013.

¹⁶⁶⁴ *Jeune Afrique*, « Centrafrique : les privés français lâchent Djotodia », 11 octobre 2013.

sous anonymat, exprime l'embarras de Paris sur ce sujet : « *on ne peut pas se satisfaire d'avoir à Bangui des mercenaires français* »¹⁶⁶⁵. La France et l'UA s'activent à l'ONU et obtiennent la résolution 2127 du conseil de sécurité autorisant le déploiement de la MISCA pour une période de 12 mois, aidée par la force Sangaris, pour rétablir l'ordre à Bangui. Dans l'attente de son effectivité, plus d'un millier de victimes sont recensées dans des combats à Bangui et Bossangoa du 8 au 18 décembre. Malgré les efforts de la CEEAC et de la Mission de Consolidation de la Paix en Centrafrique (MICOPAX), la crise va perdurer avec notamment l'incapacité de Michel Djotodja à surmonter la situation, à reconstruire un État digne et à conduire un processus électoral réconciliateur des communautés nationales.

C'est donc tout logiquement qu'il sera amené à la démission le 10 janvier 2014 par la CEEAC, après une longue médiation du Président Déby du Tchad. Après un bref intérim d'Alexandre-Ferdinand Nguendet du 10 au 23 janvier 2014, un Conseil National de Transition (CNT) est décidé le 14 janvier 2014 et entrera en fonction le 23 janvier justement. Ce CNT est chargé de désigner un Président de transition. L'équation sera résolue dans un scrutin à deux tours qui fait triompher Catherine Samba Panza face à Désiré Kolingba. Commence alors la véritable période de transition en RCA sous Samba Panza, qui y restera jusqu'au 30 mars 2016, date de prise de fonction du nouveau Président Archange Touadéra élu en février 2016. L'arrivée de Catherine Samba Panza ne calme pas immédiatement la situation, mais permet au moins de crédibiliser l'État centrafricain au niveau international¹⁶⁶⁶. C'est l'instant idéal pour dynamiser la mobilisation africaine et française sur le terrain, à la suite de la résolution 2127 précitée.

Si la mobilisation de la communauté internationale a été plus ou moins légère, il faut dire que cette crise a davantage été saisie par l'Afrique et les africains contrairement à d'autres crises sur le continent qui ont souvent été très vite récupérées par des

¹⁶⁶⁵ *Jeune Afrique*, « Sécurité : des retraités français très spéciaux débarquent en Centrafrique », 17 juillet 2013.

¹⁶⁶⁶ A titre d'illustration, la France, qui s'est faite très critique pendant longtemps, adresse de vives félicitations à la nouvelle Présidente et fonde en elle « *l'espoir de ramener l'entente entre les communautés en RCA* ». Voir communiqué de l'Élysée, au nom de François Hollande, le 20 janvier 2014. De même on signalera que Laurent Fabius, ministre français des affaires étrangères, accepte de participer à l'investiture de la nouvelle Présidente. C'est la preuve d'une légitimation internationale pour un pays longtemps marginalisé pendant la crise. Voir d'autres détails sur <https://es.ambafrance.org/Situation-en-Republique-7975#t6-Entretien-de-M-Francois-Hollande-president-de-la-Republique-avec-son-nbsp>.

puissances extra-africaines¹⁶⁶⁷. Raison pour laquelle il nous est utile d'analyser la pertinence de l'action africaine dans la gestion de cette crise, en nous appesantissant spécifiquement sur l'action de l'UA, laquelle a agi en subsidiarité d'abord avec la CEEAC, en toute autonomie dans le cadre de la MISCA en suite et en coopération avec respectivement la force française *Sangaris* et plus tard les Nations Unies dans le cadre de la MINUSCA.

Paragraphe II : l'intervention ambivalente de l'UA dans la résolution de la crise centrafricaine

A. Une ingérence assumée, mais inefficace

L'UA a placé la gestion de la crise centrafricaine sous le signe de la double puissance militaire et diplomatique¹⁶⁶⁸. La mise en œuvre de cette double puissance a été opérée par l'entremise des organisations sous-régionales, CEMAC et CEEAC, et celle de la coopération militaire française qui a dû appuyer les troupes africaines à travers l'opération *Sangaris*. C'est donc une dynamique de subsidiarité et de partenariat qui a été mobilisée pour progressivement pacifier la situation politique centrafricaine. Cette double orientation de la gestion de la crise centrafricaine, loin de n'être que l'expression d'une incapacité de l'UA à porter à titre propre une perspective efficace de gestion de crise, traduit aussi la complexité du champ sécuritaire centrafricain¹⁶⁶⁹ où foisonne un conglomérat d'intérêts pouvant justifier la mobilisation plurielle d'acteurs d'horizons divers. Ces intérêts peuvent être matériels ou symboliques, mais déterminent d'une manière ou d'une autre les différents acteurs à concourir à la recherche de la paix dans ce pays. Dans tous les cas, nous soutenons ici que la notion d'intérêt doit être portée au-delà de la seule dimension matérielle, essentiellement rationaliste et réductrice, puisque les

¹⁶⁶⁷ Lire l'analyse de Roland MARCHAL le 11 décembre 2013 sur le site internet *lemonde.fr*. Consulté le 26 avril 2016 à 02h36. Pour lui, « *il ne peut y avoir deux crocodiles dans un même marigot* » car cela est source de dysfonctionnement. Il fustige ainsi la prétention à faire cohabiter de manière concurrente l'ONU et l'UA dans la gestion de la même crise.

¹⁶⁶⁸ Sur la question de la « puissance » appliquée à une organisation internationale, notamment l'Union Africaine, se reporter à l'analyse de Yves-Alexandre CHOUALA que nous avons précédemment citée au chapitre 6, section 2, paragraphe 1^{er}: « Puissance, Résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine. Théorie et Pratique », *AFRI*, 2005, volume VI, pp. 288-306. On pourrait utilement mentionner l'analyse critique de Samuel NGUEMBOCK, « L'Union africaine : une puissance diplomatique ? », *Après-demain*, 2014/3 n° 31-32, p. 13-14.

¹⁶⁶⁹ Roland MARCHAL parle d'« *une crise difficile à cerner* », car elle se situe au prolongement d'une longue tradition de crises politiques souvent gérées et reproductrices de nouvelles crises. Voir Roland Marchal, *op. cit.* p. 125.

« *considérations morales font partie de la formulation de l'intérêt national* »¹⁶⁷⁰. C'est dans ce sens que l'on comprendra par exemple l'intervention française en RCA, comme n'étant pas destinée seulement à la protection de ses maigres intérêts diamantifères et uranifères, mais aussi pour une cause morale (un *ethos*), des principes. Elle y « *intervient aussi parce qu'elle pense qu'elle a la capacité d'arrêter des massacres* »¹⁶⁷¹, et contribuer à rétablir un ordre politique et socioéconomique compatible avec sa vision de la vie démocratique.

Pour revenir spécifiquement à l'UA, malgré la nouveauté de son orientation stratégique amorcée en 2002 avec la consécration de son droit d'ingérence dans les crises politiques internes¹⁶⁷², il faut dire qu'elle est demeurée incapable de structurer une action militaire suffisante pour gérer en toute indépendance la situation de crise politique en Centrafrique en 2013. Raison pour laquelle la validité de son action exige que l'on tienne à sa juste mesure l'appui de la force française *Sangaris*, dont la participation a su être décisive dans le cheminement vers la cessation des hostilités. Il faut pour cela aborder la crise centrafricaine suivant une dynamique réticulaire et partenariale, où l'on pourrait déceler un continuum solide entre l'ingérence et une perspective de reconstruction de la souveraineté.

1. La crise centrafricaine de 2013 ou l'inefficacité de la démarche par « subsidiarité » de l'UA

Pour évaluer l'action de l'UA dans la gestion de la crise centrafricaine de 2013, il faut nécessairement tenir compte de l'action africaine (OUA-UA) dans les différentes crises qui ont secoué ce pays depuis les années 1980. En cela, il faut rappeler que l'UA a placé la gestion des crises dans une logique de subsidiarité avec ses communautés régionales¹⁶⁷³. C'est donc avec une logique de continuité entre l'UA, la CEMAC et la CEEAC qu'il faudrait aborder la question. A la vérité, la RCA subissait déjà l'impuissance des africains à se saisir de sa crise de manière effective notamment depuis

¹⁶⁷⁰ Hans MORGHENTHAU, cité par Nicolas GUILHOT, *The Invention of International Relations Theory*, New York, Columbia University Press, 2011, p. 245.

¹⁶⁷¹ « Entretien avec Jean-Baptiste Jeangène Vilmer », *Sécurité et stratégie*, 2013/4, 15, p.19-27, p. 22.

¹⁶⁷² L'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union Africaine.

¹⁶⁷³ Il s'agit de déterminer le niveau d'intervention et de définir le partage de compétences entre l'UA et les communautés économiques régionales dans des domaines où les deux niveaux de coopération, régionale et sous-régionale, se retrouvent en concurrence.

les accords de Syrte du 2 février 2007¹⁶⁷⁴. La CEMAC qui avait été chargée d'assurer la tutelle politique de ces accords n'a pas significativement offert les gages de performance, autant que la FOMAC qui était chargée de leur exécution opérationnelle. Si cette option est conforme au dispositif opérationnel de l'Architecture Africaine de Paix et Sécurité (AAPS) qui privilégie la subsidiarité, il faut reconnaître qu'elle sera à nouveau mise à l'épreuve en raison de l'absence de volonté politique du gouvernement centrafricain¹⁶⁷⁵ et de la détermination des groupes politico-militaires¹⁶⁷⁶. Malheureusement, l'articulation entre le CPS et les CERs telle que prévue par l'Architecture Africaine de Paix et Sécurité (AAPS) n'a pas été suffisamment efficace, en raison certainement du déficit matériel, logistique et humain. En fait, la subsidiarité n'a pas été suivie de la suppléance nécessaire à ce niveau. La logique de départ de l'UA et de la CEMAC/CEEAC en RCA était d'imposer la paix par un recours à la puissance militaire. Cette « *logique était à la fois compréhensible et délicate, puisqu'elle n'épousait pas forcément la structuration permissive et non coordonnée des rebelles, ainsi que leur dispersion sur le terrain* »¹⁶⁷⁷. Le Conseil de Paix et Sécurité (CPS) a réagi non seulement de manière tardive, mais aussi insuffisante car ce n'est qu'à la suite de l'appel du secrétaire général de l'ONU lors de sa 385ème réunion du 19 juillet 2013 que le CPS se saisit véritablement de la crise centrafricaine. En réalité, c'est la France qui mobilise la communauté africaine pour obtenir en décembre la résolution 2127 au Conseil de sécurité, préalable à la transformation de la Mission de Consolidation de la Paix en Centrafrique (MICOPAX) en MISCA (Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique). Celle-ci est composée de 3 652 hommes ; soit 2 475 militaires, 1 025 policiers/ gendarmes et 152 civils. A côté de ces troupes africaines, se déploie la force française, dotée de 1200 soldats. Malgré le changement d'appellation, il convient de constater que la MISCA est la reproduction matérielle et opérationnelle des missions qui avaient été précédemment confiées à la FOMUC (2002), à la FOMUC4 (2008) et à la MICOPAX (2008) dans des situations de crise beaucoup moins importantes que la crise de 2013. Sauf que la présence conjuguée

¹⁶⁷⁴ Alain FOGUE TEDOM, « RCA, crises et guerres civiles. Essai non encore concluant pour l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) de l'Union Africaine », article disponible sur <http://www.diploweb.com/RCA-Crises-et-guerres-civiles.html>. Consulté le 22 février 2015 à 15h.

¹⁶⁷⁵ Notons que la crise de 2013 a pour cause directe le non-respect par François Bozizé des accords de 2007, qui prévoyaient notamment l'amnistie pour les rebelles, la validation de leurs grades et leur intégration dans les Forces Armées centrafricaines.

¹⁶⁷⁶ Alain FOGUE TEDOM, *op. cit.*

¹⁶⁷⁷ Libère BARARUNYERETSE (membre de la Mission d'information de l'OIF sur la RCA en 2015), extrait d'un entretien qu'il nous a accordé le 19 décembre 2016 à Lyon, en marge du Colloque sur les « opérations civilo-militaires en Afrique francophone » du 19 décembre 2016 à l'Université Jean Moulin Lyon 3.

de cette MISCA et la force *Sangaris* accélère la chute de Djotodia, désormais désavoué par ses derniers soutiens africains, notamment le Tchad. Sa démission le 10 janvier 2014 n'est qu'une conséquence logique d'une situation politique désormais portée par une communauté internationale très critiquée par les ONG¹⁶⁷⁸ et les journalistes internationaux qui ont la chance de couvrir les aspects quotidiens de la crise.

Dans l'articulation entre la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) et l'Union Africaine (UA), nous pouvons dégager deux ordres d'actions, expressifs de l'ambivalence de l'intervention africaine en RCA : un premier ordre portant sur son implication dans la gestion effective de la crise, et un second ordre insistant sur les perspectives de reconstruction politique et institutionnelle de l'État centrafricain. Au fond, ces deux ordres de compréhension de l'action africaine en RCA nous met en lumière le paradoxe global de toute gestion de crise politique interne dans un État « faible », où le défi de la communauté internationale est à la fois de tenir limiter, au besoin arrêter totalement, les hostilités et réussir à reconstruire une structure étatique viable.

2. L'UA et l'épreuve centrafricaine en 2013 : une diplomatie incohérente, une intervention militaire mitigée et l'omniprésence française

La mobilisation diplomatique de l'UA s'est opérée dans le cadre du GIC, le Groupe International de Contact pour la RCA¹⁶⁷⁹. C'est à travers ce dernier que l'organisation continentale a pu matérialiser le principe de subsidiarité qui guide son action politique, puisque le GIC est une inspiration de l'organisation sous-régionale. En vérité, c'est la CEEAC qui recommande la mise sur pied d'un GIC en avril 2013, sous l'impulsion d'Idriss Deby et Denis Sassou Nguesso, respectivement Président en exercice de la CEEAC et Président du Comité de Suivi de l'Accord de Libreville du 11 janvier 2013 sur la RCA, afin de gouverner la sortie de crise en Centrafrique. Mais, le travail du Groupe International de Contact pour la RCA (GIC-RCA) sera à son tour perturbé par les nombreuses violences qui persistent à Bangui et dans les villes reculées du pays. Et ce n'est qu'à la suite du Sommet de l'UA d'Addis-Abeba en mai 2014 qu'un mini-sommet de la CEEAC recommande au Président Denis Sassou Nguesso du Congo de s'impliquer

¹⁶⁷⁸ *Human Rights Watch*, décembre 2014.

¹⁶⁷⁹ Le GIC-RCA comprenait au départ l'Union Européenne, l'Union Africaine, la Banque Mondiale, le Congo Brazzaville, la France, la CEEAC, les États Unis et le Tchad. S'y sont ajoutées la Chine et la Banque Africaine de Développement (BAD) depuis aout 2016.

plus profondément dans la gestion de la crise centrafricaine. Ce dernier, en se jouant de sa qualité de médiateur international obtenu à la suite des sommets CEEAC de Libreville et Ndjamena en 2013, va proposer au GIC-RCA la tenue d'un dialogue inter-centrafricain à Brazzaville, réalisé sous le label « *Forum pour la réconciliation nationale et le dialogue politique* ». C'est de ce forum que sera issu l'Accord de Brazzaville du 23 juillet 2014 annonçant la fin des hostilités sur l'ensemble du territoire centrafricain. Malheureusement, il convient de signaler que cet accord n'a eu de sens que sur le papier, puisqu'il s'est fait sans avoir obtenu un véritable processus de Désarmement-Démobilisation-Réinsertion (DDR) qui aurait rassuré tous les acteurs.

Le GIC avait pour mission d'apporter un appui technique, financier, matériel et humain aux autorités dans la mise en œuvre du programme de la Transition. Entre temps, des actions militaires se sont intensifiées, conformément aux recommandations de la déclaration dite de Ndjamena du 28 avril 2013, à la suite de laquelle l'UA décidera du déploiement d'une mission d'évaluation militaire sur le terrain (du 02 au 07 mai 2013). Par ailleurs, la France, malgré une « *générosité dommageable* »¹⁶⁸⁰ pour le Tchad en RCA, est vraiment la « *seule puissance occidentale à s'intéresser au cas centrafricain* »¹⁶⁸¹. C'est elle qui a maintenu une certaine pression aux Nations Unies, et a réussi à convaincre le SG/ONU de densifier la pression sur l'UA afin d'accélérer le processus de sortie de crise. Cet appui de l'ONU se traduit dans un appel du SG/ONU, le 16 avril 2013, invitant la CEEAC et l'UA à prendre immédiatement en urgence des mesures fortes pour conjurer l'effondrement de l'État. C'est le début de la transformation de la MISCA en force onusienne. Celle-ci sera effective bien plus tard avec le vote de la Résolution 2149¹⁶⁸² en avril 2014 qui met effectivement en place la MINUSCA¹⁶⁸³. Le volet opérationnel de cette force devient alors préoccupant et complexe : on a dix États qui participent à la force : Bangladesh, Burundi, Cameroun, RDC, Congo, Gabon Maroc,

¹⁶⁸⁰En fait, la France est très au courant de la liaison dangereuse entre le Président tchadien et la *Séléka* dès 2009, après une rencontre entre les officiels français et les membres de la *Séléka* à Ndjamena en Décembre 2012. Elle ne condamne malheureusement pas officiellement les massacres de ces rebelles *Séléka*, toujours soutenus par le Tchad. La raison se trouve certainement dans le souci de garder la confiance tchadienne à un moment où le Tchad est engagé avec la France au Mali.

¹⁶⁸¹Roland MARCHAL, *op. cit.*, p. 141.

¹⁶⁸²Document S/RES/2149 (2014), du 10 avril 2014. Disponible sur [http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2149\(2014\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2149(2014)).

¹⁶⁸³Mission Multidimensionnelle de Stabilisation des Nations Unies en Centrafrique.

Pakistan, Rwanda et Zambie. Elle est dotée de 12790 personnels¹⁶⁸⁴, sans le Tchad, qui avait amorcé le retrait de ses troupes quelques jours avant la constitution de la MINUSCA.

Mais avant l'opérationnalisation de la MISCA, insistons un instant sur le rôle cardinal du Tchad au sein de la MISCA. Avec un gros contingent de 800 militaires sur 6000 au total ce dernier ne vient pas sans oublier ses prétentions de puissance militaire en Afrique centrale. Le fait que le Président Idriss Déby ait été aux côtés de la rébellion *Séléka* de Michel Djotodia pose en effet problème. Il semblerait que son Tchad joue le « pompier-pyromane », en utilisant ses forces à des fins autres que celles dictées officiellement par la CEEAC, car les troupes tchadiennes semblent plutôt faciliter l'avancée des rebelles de la *Séléka*. Face à des accusations répétitives contre les forces tchadiennes, le Président Déby rencontrera, en marge du sommet UE-Afrique à Bruxelles en avril 2014, Cathérine Samba Panza et lui annoncera son intention de retirer les forces tchadiennes de RCA. L'intention sera immédiatement matérialisée par un communiqué du ministre des affaires étrangères Moussa Faki Mahamat qui annonce que le Tchad « décide du retrait du contingent tchadien de la Misca »¹⁶⁸⁵. Au-delà de la défection tchadienne, reconnaissons que la MISCA tombe dans le même piège de l'inefficacité opérationnelle que ses prédécesseurs de la MICOPAX et MICOPAX2. Techniquement, le problème semble être celui de la réalisation de l'AAPS, notamment dans son articulation avec les CER.

Dans le principe, l'UA aurait dû activer la suppléance de la CEEAC bien plus tôt que le 19 juillet 2013. A cette date, Le maintien de la MICOPAX s'est avéré inopérant et la Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique (MISCA) sera trop tardive. Celle-ci n'intervient que le 5 décembre par la volonté de la France qui propose au Conseil de sécurité la résolution 2127. Très vite, sa prise d'action est gravement handicapée par l'insuffisance de son personnel, laquelle l'oblige à partager son fardeau avec la force française *Sangaris* (1600 hommes). Dans son principe, la MISCA doit comporter un effectif de 6000 hommes et durer 12 mois sur le terrain. Et pourtant, la MISCA

¹⁶⁸⁴On a respectivement : 11.846 membres du personnel en uniforme 9 939 militaires 1 896 policiers 147 observateurs militaires 760 membres du personnel civil, dont : 518 employés internationaux 242 employés nationaux 184 volontaires des Nations Unies.

¹⁶⁸⁵Extrait du communiqué du Ministre tchadien, Moussa FAKI MAHAMAT, le 3 avril 2014. Voir sur <http://www.rfi.fr/afrique/20140403-rca-le-tchad-annonce-son-depart-misca>

commence son action en sous-effectif, soit 4500 hommes venus du Cameroun, Tchad, Burundi et Gabon. Dès Avril 2014, la France clame la désuétude de la MISCA et accélère le processus de passage à la MINUSCA. L'objectif est de remettre les Nations Unies au cœur du jeu et combler efficacement l'ambiguïté et le vide laissé par le Tchad. C'est le sens à donner à la résolution 2149 précité du Conseil de sécurité précité qui transforme la situation centrafricaine en une véritable OMP onusienne. Cette reprise en main du dossier par l'ONU, doublé de la défection tchadienne, est le témoignage d'un échec de l'UA à projeter sa puissance de manière efficace et cohérente dans un processus de gestion de crise aux contours difficiles comme en RCA. Ainsi, ni les résolutions CEEAC, ni celles de l'UA ne suffiront à surmonter la crise politique et humanitaire¹⁶⁸⁶ qui plonge la RCA dans une détresse prolongée jusqu'à ce jour. De ces nombreux atermoiements de l'UA, il faut surtout retenir son incapacité à sauvegarder ce qu'il y a d'essentiel pour ses États : la paix et la sécurité. Ainsi, « *la cendrillon de l'Empire* »¹⁶⁸⁷ n'a pas pu obtenir de l'UA les garanties assurant le retour effectif de la sécurité, la viabilité de ses structures et la conquête de l'intégrité de sa souveraineté.

B. L'UA et la reconstitution politique de la RCA : la question de la souveraineté

En dehors de la gestion de la crise proprement dite, l'action de l'UA consistait aussi à contribuer à la restructuration politique de l'État centrafricain. En considérant que la crise a pu déstabiliser l'ensemble des institutions¹⁶⁸⁸, on peut interroger la mécanique opérée par la communauté internationale pour redonner sens et consistance à l'État centrafricain. La question va au-delà de la restauration d'un climat politico-social viable. Elle concerne davantage la remise en forme des institutions étatiques et le rétablissement de la souveraineté centrafricaine. Elle s'envisage dès lors dans une double logique interne et externe. En interne, elle a trait à l'ensemble des mesures politiques, institutionnelles et normatives auxquelles l'UA a apporté de sa contribution pour abrégier la débandade qu'a

¹⁶⁸⁶ Selon le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), on comptait en avril 2014 603 000 déplacés internes en République centrafricaine, dont 178 900 à Bangui. Voir « Rapport de situation sur la Centrafrique n°22 », OCHA, 23 avril 2014. OCHA estime qu'il y a près de 348 093 réfugiés centrafricains, dont 59 000 en République démocratique du Congo (RDC), 16 000 au Congo-Brazzaville, 181 000 au Cameroun et 92 000 au Tchad. Voir « Central African Crisis: Regional Humanitarian Snapshot », OCHA, 22 avril 2014.

¹⁶⁸⁷ L'autre nom de la RCA, donné par Jean-Joel BREGEON, dans *Un rêve d'Afrique : Administrateurs en Oubangui-Chari. La cendrillon de l'Empire*, Denoël, Paris, 1998.

¹⁶⁸⁸ NIEWIADOWSKI, *op. cit.*

connue la RCA en 2013. A l'international, nous envisageons le problème sous l'angle de la (re)légitimation internationale de la RCA et de ses nouvelles autorités. Ces deux ordres d'analyse permettent d'apprécier le niveau d'implication de l'organisation continentale dans la gestion de la crise centrafricaine, et les effets qu'il a eus dans la gestion de la souveraineté interne et internationale de la RCA.

1. L'UA et la difficile tentative de restructuration de l'État centrafricain et de sa souveraineté

L'UA a dû inscrire son action dans le cadre plus large de la communauté internationale, impliquant les Nations Unies, l'OIF et des partenaires stratégiques comme la France. Ses interventions en matière de restructuration de l'État centrafricain et de sa souveraineté ont consisté en la prise en main des processus sécuritaires et des aspects politiques qui garantissent un système de confiance sociale et de légitimité politique. C'est qu'en fait, la profondeur de la violence en RCA a révélé que la dimension confessionnelle du conflit et ses contours politiques résultent d'une « *absence totale de confiance* »¹⁶⁸⁹ entre les acteurs internes à la RCA. Tout cela a dû se faire en soutien aux autorités de transition, dirigées par Catherine Samba Panza, élue en janvier 2014.

Le rôle de l'UA s'est d'abord dirigé vers la régulation du système sécuritaire. Trois dimensions se sont avérées urgentes dans ce sens : la restauration de l'autorité étatique sur l'ensemble du territoire¹⁶⁹⁰, la mise en œuvre du processus de DDR et la progressive professionnalisation de l'armée centrafricaine. Restaurer l'autorité de l'État signifie que l'on travaille à remettre le monopole de la violence légitime aux autorités en place. C'est le premier élément de reconstruction de la confiance. Il s'est agi pour l'UA de reprendre aux rebelles la sécurisation des édifices publics et autres lieux stratégiques de la capitale Bangui. Cela s'est fait non sans heurts. Si on s'accorde sur le fait que c'est l'UA qui a imaginé le recours à un gouvernement de transition, il est logique de comprendre pourquoi elle a tout œuvré pour l'accompagner dans la gestion de la sortie de crise. Ainsi, l'UA a bénéficié du transfert total de l'autorité de l'ex-MICOPAX à la MISCA le 19 décembre 2013, ce qui logiquement semblait être une légère mise en touche de l'omnipotence française dans l'expression de la violence légitime en RCA. Sauf que

¹⁶⁸⁹ Shérazade GATFAOUI, « Centrafrique : c'est une question de confiance ! », 20 mars 2015. Consulté sur <https://hal-upec-upem.archives-ouvertes.fr/hal-01133662> le 02 juin 2017 à 19h05.

¹⁶⁹⁰ Notons tout de même que la RCA n'a jamais effectivement occupé une grande partie de son territoire à l'Est, à la frontière avec le Soudan. L'intervention internationale de 2013 n'y a rien changé de fondamental.

dans le même temps, Pascal Canfin, ministre français en charge du développement, s'activait à Bruxelles le 19 décembre 2013, pour obtenir une assistance humanitaire qui allait donner sens aux efforts militaires déployés sur le terrain par les forces de la MISCA et celles françaises. L'arrivée de Cathérine Samba Panza en début 2014 se fait donc dans un climat difficile, bien qu'un horizon de paix se dégage déjà pour l'équipe de transition. L'UA reste à l'offensive, malgré les difficultés. Le représentant spécial de l'UA et chef de la MISCA, le général Jean-Marie Michel Mokoko, engage le Médiateur Sassou Nguesso dans des consultations intenses avec les acteurs nationaux centrafricains : il rencontre les leaders de la *Séleka*, des *Anti-balakas*, le gouvernement de transition, les leaders religieux chrétiens et musulmans, ainsi que des responsables diplomatiques de plusieurs pays représentés à Bangui. Il y inclut le groupe des cinq (France, États-Unis, UE, OIF et Nations Unies) et les invite à accompagner la *Feuille de route de la transition*. Dès le 28 décembre 2013, une mission mixte UA-CEEAC, composée des ministres des Affaires étrangères de la République du Congo et du Tchad, du ministre de la Défense de la République du Congo et du Commissaire de l'UA à la Paix et à la Sécurité, se rend à Bangui pour dynamiser une logique collective et inclusive de sortie de crise. Cette mission met un accent sur la confiance à accorder aux autorités centrales de l'État. C'est le prélude d'une fin de transition faite par Nguendet, car le 14 janvier 2014, un scrutin à deux tours consacre l'élection de Samba Panza. Son élection sonne comme une lueur d'espoir pour la RCA. Mais, les violences persistent à Bangui, contraignant l'UA à renforcer des sanctions¹⁶⁹¹ contre de nombreuses personnalités, identifiées par le Comité des sanctions mis sur pied par le Conseil de sécurité aux termes de la résolution 2127 du 5 décembre 2013, comme complices ou auteurs d'exactions¹⁶⁹². Raison pour laquelle une véritable action en DDR est devenue l'urgence la plus absolue pour l'UA. L'objectif est de laisser le seul usage de la violence à l'armée républicaine de Centrafrique. Comme il est malheureusement avéré que celle-ci est en débandade, l'UA s'est prioritairement contentée de jouer le rôle normalement dévolu aux autorités étatiques. Ce rôle par « substitution » va consister en la protection de toutes les autorités de transition, en particulier le Président de transition et le premier ministre de transition. Par ailleurs, c'est la MISCA qui s'engage à assurer la protection de plusieurs édifices publics et autres

¹⁶⁹¹ Gel des avoirs et restrictions sur les voyages pour les individus et les entités indexés par le comité des sanctions.

¹⁶⁹² Voir Communiqué du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine du 24 janvier 2014, suite à la 416^{ème} des Chefs d'État et de gouvernement à Addis-Abeba. Document PSC/PR/COMM.(CCCLXIII) du 29 janvier 2014 sur <http://www.peaceau.org/uploads/cps.com.416.rca.29-01-2014f.pdf>.

points sensibles de la capitale (présidence de la République, locaux de l'Assemblée Nationale, sièges de ministères, radio et télévision nationale, certaines banques, sociétés de télécommunication, hôtels importants, la Maison d'arrêt de Bangui, etc.). Comme on peut le noter, la MISCA a pleinement pris en main l'essentiel des missions régaliennes de l'État, en se substituant matériellement aux forces de police et militaires de la RCA. Elle a mobilisé un contingent assez important de 700 militaires et policiers, qui veillent de manière permanente sur les différents points représentant des signes de l'autorité étatique et pouvant susciter l'intérêt des rebelles à agir de manière violente pour s'en accaparer. A titre d'exemple, Libère Bararunyeretse nous affirme que « *c'est grâce à la MISCA ; et surtout le contingent rwandais, que l'on a évité une tentative d'évasion des leaders anti-balaka à la prison de Bangui le 23 février 2014* »¹⁶⁹³. Cette re-projection de l'autorité de l'État par la MISCA s'est poursuivie avec des mesures spéciales qu'elle a adoptées pour accompagner les représentants de l'État dans les territoires reculés de l'État. Ainsi, elle a mobilisé de nombreux contingents pour accompagner de des sous-préfets et maintenir parfois leur sécurité sur leurs unités de commandement (à l'instar de la sous-préfète de Bossangoa).

Dans le cadre du désarmement proprement dit, il faut dire que le mandat de la MISCA autorisait justement le retrait de toutes les armes tenues par les rebelles¹⁶⁹⁴. Dans ce sens, d'après un rapport intérimaire de la commission de l'UA, la MISCA a procédé, du 11 au 16 janvier 2014, au désarmement accéléré des éléments *ex-Séléka* en charge de la garde du palais présidentiel (Palais de la Renaissance), ainsi que de ceux qui se trouvaient à la Radio-télévision nationale. Ces éléments, initialement regroupés au camp de Roux où vivait l'ancien chef de l'État de la transition, ont été, par la suite, transférés au camp RDOT après une fouille systématique en application des mesures de confiance signées le 5 décembre 2013 par la MICOPAX et *Sangaris*. Le 8 février 2014, les éléments *ex-Seleka* se trouvant au camp Kassai, également à Bangui, ont été désarmés. La MISCA a notamment repris toutes les armes lourdes en possession de ces éléments, avant leur

¹⁶⁹³Libère BARARUNYERETSE (membre de la Mission d'information de l'OIF sur la RCA en 2015), extrait d'un entretien qu'il nous a accordé le 19 décembre 2016 à Lyon, en marge du Colloque sur les « *opérations civilo-militaires en Afrique francophone* » du 19 décembre 2016 à l'Université Jean Moulin Lyon 3.

¹⁶⁹³*Human Rights Watch*, décembre 2014.

¹⁶⁹⁴Voir l'article 30 (g) relatif au processus de désarmement, démobilisation, réintégration et rapatriement de la résolution 2149 (2014) du Conseil de Sécurité de l'ONU du 10 avril 2014.

regroupement, sous la protection de la Mission, au camp RDOT, à Bangui¹⁶⁹⁵. D'autres opérations de désarmement vont se dérouler dans les villes éloignées telles que Sibut, Kaga-Bandoro, Bozoum, Bouar et Paoua et Baiki.

Pour ce qui est du bilan de ces opérations, il est difficile d'être très précis ; puisque les opérations sont toujours en cours. Le moins qu'on puisse dire est que le processus a connu de nombreuses difficultés, au rang desquelles l'ONG Crisis Group mentionne « *la question de la confiance* »¹⁶⁹⁶. C'est justement pour rétablir la confiance que l'UA a soutenu les acteurs nationaux centrafricains à aller au Forum de Bangui, en mai 2015.

Malgré le « cafouillage »¹⁶⁹⁷ qui accompagne ce Forum et son côté « *superficiel* »¹⁶⁹⁸, il a abouti néanmoins à un nouvel accord de cessation des hostilités, accord qui fonde justement un véritable programme de désarmement, démobilisation, réinsertion et rapatriement (DDRR). On est donc passé du DDR au DDRR. En outre, la France, à travers le *Quai d'Orsay*, a utilement exploité le Forum de Bangui pour obtenir un calendrier électoral assez précis. Toutefois, il nous convient de signaler néanmoins les graves ratés de ce Forum. Seuls dix mouvements armés¹⁶⁹⁹ passent l'accord, et les plus nuisibles des groupes rebelles n'y figurent pas : le FDPC (Front Démocratique du Peuple Centrafricain) d'Abdoulaye Miskine, responsable de la grande insécurité à la frontière camerounaise de la RCA ne l'a pas signé ; le FPRC (*Front Populaire pour la Renaissance de la RCA*) de Nouredine Adam l'a rejeté après signature. Les conséquences sur le terrain sont assez graves, puisque de nombreux autres groupes se retrouvent trahis et choisissent de ne pas respecter les accords tant tous les autres ne le font pas¹⁷⁰⁰.

¹⁶⁹⁵ Voir Rapport sur le lien <http://www.peaceau.org/fr/article/1er-rapport-interimaire-de-la-commission-de-l-union-africaine-sur-la-situation-en-republique-centrafricaine-et>.

¹⁶⁹⁶ *International Crisis Group*, « RCA : les racines de la violence », Rapport Afrique, n° 231, 21 septembre 2015, p. 27.

¹⁶⁹⁷ Signalons que le Forum a dû être reporté d'octobre 2014 à mai 2015. Beaucoup de leaders de mouvements armés ont voulu en faire un moment d'enrichissement personnel et de repositionnement dans l'échiquier politique. En plus, le Forum a consacré une inégalité fâcheuse entre les participants ; certains n'ayant même pas pu parler plus de trois minutes.

¹⁶⁹⁸ Roland MARCHAL, *op. cit.*, p. 140.

¹⁶⁹⁹ Les dix groupes concernés sont : le RPRC, l'UPC, l'Union des forces républicaines fondamentales (UFRF), la *Séléka* rénovée, le MLCJ, le Front démocratique pour le progrès de la Centrafrique (FDPC), la coordination des ex-combattants *anti-balaka*, Révolution et justice et l'Union des forces républicaines (UFR). Le FPRC a signé l'accord mais l'a rejeté plus tard.

¹⁷⁰⁰ Voir par exemple « Central African Republic: can a disarmament deal without the main actors work in Bangui », *African Argument*, 2 juin 2015. Il est rapporté notamment le refus des éléments du FPRC de lâcher leurs territoires face aux éléments des forces de défense républicaines.

Deux autres problèmes handicapent la réussite du DDRR : la question de la représentativité des signataires des accords et la question financière. Dans le premier cas, *Crisis Group* déplore « *la faible structuration politico-militaire de ces groupes* »¹⁷⁰¹, qui ne sont ni politiques, ni militaires. Dans le second cas, les 28 millions d'Euros prévus pour le DDRR ne sont pas disponibles, et l'UA est incapable de les financer en dehors des bailleurs de fonds comme l'Union Européenne.

Par ailleurs, la MISCA a pris des mesures exceptionnelles dans le combat contre les bandes armées qui pillent des commerces privés et procèdent au prélèvement des « taxes » auprès des populations. Autrement dit, elle a intégré le fait que le retour de l'autorité étatique passe par la levée des barrages illégaux établis par des groupes armés sur le corridor reliant Bangui à la frontière camerounaise et la sécurisation de cette voie vitale pour l'économie centrafricaine. Dans le même temps, la MISCA procède à une reconfiguration circonstancielle de la politique publique de l'ordre et de la sécurité, en mobilisant des forces spéciales pour tenir des escortes précises devant convoier des camions de produits importés de l'étranger et dirigés vers les villes départementales.

En toute hypothèse, l'ensemble des mesures prises par l'UA, *via* la MISCA, ont pour but de renverser le rapport de force militaire, la neutralisation des groupes armés et autres milices dangereuses et le rétablissement d'une certaine confiance dans l'État et ses dirigeants. L'inconvénient de ces mesures de confiance c'est leur caractère non obligatoire et la surenchère économique que peut susciter cette opération. Sans procéder à un bilan précis, on peut tout de même s'accorder avec le Secrétaire général des Nations que la MISCA a fait ce qu'elle pouvait, « *allant même jusqu'aux sacrifices suprêmes de 17 de ses membres* »¹⁷⁰². Elle a facilité le déploiement d'une mission de paix sous coordination onusienne. En toute hypothèse, sans avoir obtenu la paix totale (qui est impossible dans la configuration actuelle de la RCA), la MISCA a marqué une nette avancée dans le désarmement et la réinstallation des institutions étatiques. On a en effet enregistré plus de 3000 ex-combattants qui ont volontairement choisi de coopérer et de se rendre, en échange d'un programme de réinsertion professionnelle telle que prévue par les différents accords de paix. Une « petite confiance » a donc été amorcée, et sera amplifiée par la MINUSCA.

¹⁷⁰¹ *Crisis Group, op. cit.*, p. 26.

¹⁷⁰² Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation en RCA, 3 mars 2014. Document S/2014/142, disponible sur http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2014/142.

Au final, on remarque que l'intervention de l'Union Africaine a été totale en RCA, par le truchement des organisations sous-régionales de l'Afrique centrale (CEEAC et CEMAC). Elle s'est bien alimentée de l'appui de la force *Sangaris* pour suppléer tant bien que mal à la débandade de la souveraineté centrafricaine. L'enjeu a donc été double pour la RCA, dans son rapport avec l'organisation régionale : utiliser d'abord l'organisation africaine pour rétablir et reconstruire l'État et exploiter son entremise pour se re-légitimer aux niveaux national et international.

2. La refondation de la légitimité interne et internationale des nouvelles autorités centrafricaines

Consciente du discrédit qui touche le pays depuis le coup d'État en 2013, l'UA s'est engagée à reconstruire une certaine légitimité internationale à la RCA. Mais avant, son principal appui s'est orienté vers l'encouragement des « *mesures politiques internes destinées à recréer un lien de confiance entre la population et les autorités étatiques* »¹⁷⁰³. C'est dans cette perspective que les chefs d'États d'Afrique centrale (CEMAC) ont choisi de proposer, dès le 03 avril 2013, la création d'un Conseil National de Transition (CNT). En donnant 15 jours aux autorités putschistes pour constituer ce CNT, ces Chefs d'États entendaient voir naître rapidement un organe consensuel au sein duquel les règles de représentativité tiendraient compte de la sociologie politique de la RCA : la représentativité des partis politiques, le rôle des femmes, la place des jeunes, les conseils religieux, la société civile, ... sont autant d'éléments qui ont été pris en compte pour désigner ce Conseil. Agissant en qualité de « Parlement » de circonstance, les 134 membres du CNT ont procédé à un vote pour aboutir à la désignation de Catherine Samba Panza comme Présidente de transition le 20 janvier 2014, sous forte influence tchadienne¹⁷⁰⁴. L'objectif principal de la nouvelle équipe de transition a été de maintenir la RCA comme un « État possible » et un membre entier de la communauté internationale¹⁷⁰⁵. L'Union Africaine accompagnera d'autres mesures telles que les réformes institutionnelles et normatives qui vont fonder la nouvelle Centrafrique post-crise à travers une mise à disposition d'experts recrutés par elle au profit de la

¹⁷⁰³Entretien avec Ghislain Patrick LESSENE, Observateur indépendant et Directeur du Centre d'Études Juridiques Africaines. Entretien réalisé le 18 mai 2017 à Montréal, en marge du colloque de Science politique de la Société Québécoise de Science Politique (SQSP).

¹⁷⁰⁴Signalons que c'est avion tchadien qui, à la demande de Monsieur Idriss Deby, est allé transporter les 135 membres de la CNT pour venir à Ndjamena rencontrer les chefs d'États de la CEEAC, et participer ainsi aux travaux qui vont prononcer la destitution de Michel Djotodia.

¹⁷⁰⁵Étant donné que la RCA s'est retrouvée privée de gouvernement représentatif, le CNT devait jouer le rôle d'interlocuteur entre les acteurs internes d'abord, et internationaux ensuite.

Centrafrique). La plus importante de ces réformes est l'adoption de la nouvelle constitution le 14 décembre 2015 et promulguée le 27 mars 2016, moins d'une semaine avant la prise de pouvoir du Président Touadéra. Si cette constitution, la huitième dans l'histoire du pays, reprend l'essentiel des institutions de ses devancières, elle innove en instituant une Haute Cour de Justice ; conséquence manifeste des exactions commises pendant la crise politique de 2013, et en condamnant la gouvernance par « prédation », « clientélisme » et « népotisme » qui a longtemps caractérisé les pouvoirs successifs en RCA¹⁷⁰⁶. L'UA a justement servi de cadre de présentation de cette nouvelle constitution, puis que c'est au siège de la MISCA que se déroule sa présentation officielle le 13 juillet 2016. A en croire Danielle Darlan, vice-présidente de la Cour Constitutionnelle, la nouvelle constitution est fondatrice d'une légitimité des futures autorités, tant au niveau national qu'international. En fait, « *l'originalité de la nouvelle loi fondamentale réside dans le fait que certaines de ses dispositions ont pris en compte des questions qui ont été sources de conflits pendant les évènements qui ont secoué la République centrafricaine. (...) Elle jette les bases du contrôle démocratique et d'un Pacte social* »¹⁷⁰⁷.

Autant le dire, l'objectif pour l'UA a été de dessiner le nouveau visage de la future Centrafrique. Pour cela, un appui multilatéral de l'UA devient urgent pour crédibiliser les institutions nationales et agréer l'ensemble du corps social vers un idéal de paix et de cohésion sociale. L'intervention de l'UA s'est faite dans une logique d'interventionnisme libéral, suivant laquelle les actions militaires devaient utiliser le registre axiologique et des principes démocratiques pour être efficace. A ce jour, le bilan dans ce sens est relativement positif, vu les différentes avancées notées dans le jeu politique et le domaine sécuritaire : deux élections assez populaires (pour passer du Conseil National de Transition au gouvernement de transition, et du gouvernement de transition à l'équipe de Faustin Touadéra actuellement au pouvoir), une réforme profonde de la constitution avec un accent précis sur la décentralisation, un dialogue politique assez avancé avec les principales forces politiques et la société civile, un processus de DDRR qui avance assez sûrement, avec l'appui des Nations Unies qui ont, depuis la fin de l'opération Sangaris, recueilli la compétence en la matière à la faveur de la transformation de la MISCA en

¹⁷⁰⁶Benoît LALLAU, « Plongée au cœur des ténèbres centrafricaines », *Journal des anthropologues*, consulté le 07 juin 2017 sur <http://jda.revues.org/6149>.

¹⁷⁰⁷Extrait de son intervention lors de la présentation de la nouvelle constitution le 13 juillet 2016 au siège de la MISCA à Bangui. Disponible sur <https://minusca.unmissions.org/la-constitution-centrafricaine-pose-%C2%AB-les-bases-d%E2%80%99un-pacte-social-%C2%BB>.

MINUSCA. Ce travail de légitimation en interne va s'accompagner d'une vaste opération diplomatique au niveau africain d'abord, et extra-africain ensuite; question de faire accepter les nouvelles autorités centrafricaines au sein de la communauté internationale et relancer le développement de ce pays.

Dans ce souci de réintégration internationale de la RCA, l'UA s'est illustrée d'ailleurs bien avant l'élection de Samba Panza, puisque le Représentant spécial de l'UA à Bangui, Jean-Marie Michel Makoko, avait au préalable engagé des rencontres de haute importance dans ce sens : successivement, il a rencontré Samantha Powell, Représentante permanente des États-Unis auprès des Nations unies (le 19 décembre 2013) ; une délégation des Nations unies comprenant le sous-secrétaire général chargé des Affaires politiques, Taye Brook Zerihoun, le Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la prévention du génocide, Adama Dieng, la Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations unies pour les enfants et les conflits armés, Leila Zerrougui, et Nancy Bright, du Bureau de la Représentante spéciale des Nations unies chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit (entre le 19 et le 21 décembre 2013); M. Jean-Yves Le Drian, Ministre français de la Défense (2 janvier et 12 février 2014) ; le chef d'État-major de l'Armée de terre française, le général Bertrand Ract-Madoux (le 24 décembre 2013 et le 6 février 2014) ; et le Haut-Commissaire des Nations unies pour les Réfugiés, Antonio Guterres (12 février 2014). Cette vaste opération diplomatique se fait aussi au niveau bilatéral, avec notamment le Cameroun, le Gabon, le Tchad et le Congo, qui, en raison de leur proximité géographique avec la RCA, ont trouvé utile de légitimer le pouvoir de Catherine Samba Panza, en l'acceptant aux travaux de la CEEAC et de la CEMAC.

Ainsi, interpellé sur la situation politique en RCA, en marge du Sommet de l'UA à Malabo en juin 2014, le secrétaire général de la CEEAC, le tchadien Ahmad Allam Mi, avoue que « *la CEEAC ne remet pas en cause la légitimité de Catherine Samba Panza* »¹⁷⁰⁸. Davantage, cette reconnaissance au niveau africain va permettre à la transition centrafricaine de « valider » sa légitimité auprès des partenaires importants comme la France, qui en avait tellement besoin, puisque très déterminée à recentrer son effort de guerre sur le seul Mali et laisser l'essentiel du cas centrafricain à l'Afrique et les Nations Unies. Dans ce sens, le Ministre français Laurent Fabius des affaires étrangères

¹⁷⁰⁸ Voir intervention disponible sur <http://www.jeuneafrique.com/51423/politique/centrafrique-ahmad-allam-mi-la-ceeac-ne-remet-pas-en-cause-la-l-gitimit-de-samba-panza/>.

multipliera des déplacements à Bangui pour réaffirmer l'appui français à la RCA et renforcer la coopération au développement entre les deux États. C'est de cette coopération que sera issue l'aide budgétaire globale de 8 millions d'euros que la France apporte à la RCA dès le 15 juillet 2015. Dans le même temps, de nombreux contacts téléphoniques se multiplient entre les présidents François Hollande et la présidente de transition centrafricaine, Samba Panza¹⁷⁰⁹. Dans le communiqué publié le 27 mai 2015 par le service de presse de l'Élysée, le Président Hollande y réaffirme son soutien à la Présidente de la transition et manifeste sa volonté d'accélérer la réinsertion internationale de la Centrafrique, à travers le soutien financier au développement. Cette légitimation par la France n'est pas anodine. Quand on se rapporte à la force de l'histoire entre la France et la RCA, et en considérant les différentes mobilisations de la diplomatie française au sein de l'ONU et du Conseil de sécurité pour faire adopter les différentes résolutions sur la crise centrafricaine, on peut croire que ce soutien français n'est ni plus ni moins qu'un acte d'adoubement international du pouvoir en place à Bangui et de sa gouvernance. C'est donc sans surprise que les diplomaties européennes et onusiennes ont accredité la France comme le meilleur rempart pour la sortie de crise en RCA. De là, on en déduit que la gestion de crise dans le contexte de l'Afrique francophone demeure un lieu de croisement entre les postures stratégiques des partenaires historiques de l'Afrique francophone comme la France et les tentatives d'insertion multilatérale de la gestion de crise par des organisations internationales telles que l'Union Africaine. Dans ce type de situation, ce qui compte semble être finalement l'efficacité face à l'urgence de la situation humanitaire. Et en la matière, la France garde encore une bonne avance sur l'Afrique, en raison de la disponibilité immédiate de ses forces opérationnelles et de sa capacité internationale à légitimer son intervention au sein du Conseil de sécurité onusien.

Sur un tout autre plan, il convient de mettre en valeur l'annulation par l'UA des sanctions adoptées contre la RCA au début de la crise en 2013. C'est en fait le 06 avril 2016 que le Conseil de paix et de sécurité de l'UA annonce la réintégration de la RCA, après trois ans de suspension depuis le coup d'État de 2013. Par ailleurs, le Sommet de l'UA à Kigali en juillet 2016 consacre ce retour de la RCA sur la scène internationale en confirmant l'annulation des sanctions contre ce pays et en réservant l'accueil chargé d'honneurs à Faustin Touadera. Sans véritables résistance au sein de l'organisation, l'opération est décidée et la réintégration de la RCA est votée à l'unanimité. Le président

¹⁷⁰⁹Ces contacts téléphoniques sont rapportés par un communiqué de l'Élysée le 27 mai 2015.

Touadera ne manquera de marquer sa reconnaissance à l'UA dans une interview accordée à la RFI le 19 juillet 2016 : « *c'est une grande fierté que la RCA retrouve sa place à l'Union Africaine* »¹⁷¹⁰.

En tout état de cause, même si l'on peut par ailleurs questionner fondamentalement la pertinence des sanctions de l'organisation africaine sur la *realpolitik* des États, on ne se privera pas de constater qu'elles sont une véritable épreuve d'humiliation pour l'État concerné et les autorités qui le représentent. L'enjeu est de disqualifier politiquement ces dernières afin de les rendre infréquentables par les autres États et provoquer par là leur lassitude et leur renoncement à la logique anticonstitutionnelle qu'elles mobilisent pour conquérir ou se maintenir au pouvoir.

Encadré 4 : Repères historiques sur la RCA depuis 2000

- 2001 : tentative de coup d'État d'André Kolingba
- 2002 : coup d'État manqué de François Bozizé
- mars 2003 : prise de pouvoir par François Bozizé, par coup d'État contre Ange-Félix Patassé
- janvier 2011 : réélection de François Bozizé, sur fond de crise politique et contestation populaire
- 10 décembre 2012 : offensive de la Séléka
- 11 janvier 2013 : accords de Libreville, arrêt de l'offensive de la Séléka et nomination de Nicolas Tiangaye comme Premier ministre
- 23-24 mars 2013 : prise de Bangui par les rebelles et fuite de François Bozizé
- 13 avril 2013 : Michel Djotodia, président auto-proclamé
- 5 décembre 2013 : résolution 2127 des Nations Unies autorisant le déploiement de l'opération *Sangaris* et la MISCA
- 10 janvier 2014 : démission forcée de Djotodia et Tiangaye à N'djamena sous pression de la CEEAC
- 20 janvier 2014 : élection par le CNT de Catherine Samba Panza comme Présidente de transition
- septembre 2014 : déploiement des Casques Bleus dans le cadre de la MINUSCA
- 14 février 2016 : élection de Faustin Touadera

¹⁷¹⁰ Interview de Faustin Touadera à RFI le 19 juillet 2016. Disponible sur <http://www.rfi.fr/emission/20160719-touadera-rca-djotodia-samba-panza-union-africaine-democratie-paix>.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

L'étude des mobilisations successives de l'Union Africaine et de la Francophonie en matière de gestion des crises politiques internes en Afrique révèle les paradoxes de l'interaction entre les organisations internationales et le principe de souveraineté. En fait, la gestion des crises politiques nous paraît être un argument légitime pour ces deux organisations internationales de fonder une démarche d'ingérence, justifiée par des impératifs humanitaires et politiques. Parfois, il est question de sauver un ordre démocratique déstabilisé par des acteurs du jeu politique interne (cas de la Côte d'Ivoire en 2010 et de Madagascar en 2009) ou de contribuer à restructurer un ordre politique et institutionnel mis à mal par une situation de crise (cas de la Centrafrique en 2013). En tout état de cause, notre analyse a été d'une part l'occasion de revenir profondément sur les outils mobilisés par la Francophonie et les contraintes auxquelles elle est confrontée dans l'État-hôte d'une crise. D'autre part, l'analyse de la politique d'ingérence de l'Union Africaine a été l'instant d'une évaluation nette de l'évolution du multilatéralisme régional africain dont l'affirmation du droit d'intervention¹⁷¹¹ dans le domaine réservé de ses États membres est l'expression la plus plausible. Dans les deux cas, il ressort que les ingérences multilatérales constituent, de manière variable, soit une véritable épreuve politique pour la souveraineté des États, soit une opportunité pour ces derniers. Ainsi, peuvent-elles s'avérer dommageables pour la souveraineté, en soumettant les institutions étatiques à des règles de jeu définies d'en haut par ces organisations. Cette hypothèse renouvelle la problématique de l'action collective dans la gouvernance du multilatéralisme politique¹⁷¹². Tout au plus, les États-hôtes peuvent utiliser les ingérences multilatérales pour renforcer leur image internationale et reconstituer leurs structures politiques internes. Les cas de la Côte d'Ivoire (2011), de la Centrafrique (2013) et de Madagascar (2009) nous ont permis de constater que la Francophonie et l'Union Africaine ont été variablement une chance de reconstruction de leurs souverainetés respectives, bien que parfois elles aient réussi à disqualifier les systèmes juridiques, judiciaires et politiques de ces États pour les remplacer par d'autres, plus en adéquation avec les orientations idéologiques d'inspiration libérale¹⁷¹³ qu'elles y ont portées.

¹⁷¹¹ Article 4 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine.

¹⁷¹² Guy MVELLE, *L'Union Africaine face aux contraintes de l'action collective*, op. cit.

¹⁷¹³ Notamment à travers le recours aux élections pluralistes et transparentes, le respect de l'État de droit, l'ouverture économique, etc.

L'une des leçons qu'on en retient est aussi la pertinence du jeu interne aux organisations concernées et l'influence de leur environnement extérieur ; notamment la posture hégémonique que certains de leurs États-leaders adoptent dans des situations de crises internes données. Autant le dire, la gestion multilatérale des crises politiques agrège aussi bien des dimensions bilatérales que diplomatiques qui révèlent sa complexité et orientent significativement l'observation du chercheur sur le sort réservé à la souveraineté des États qui les subissent.

Conclusion Générale

Au terme de cette étude, il convient de rappeler le caractère dynamique et complexe des interactions entre la souveraineté et les organisations internationales en posture d'ingérence. En partant d'un regard général sur la trajectoire historique, juridique et philosophique de la construction du multilatéralisme politique, cette thèse s'est assignée l'objectif de répondre à un certain nombre de questionnements à partir d'une observation précise des mobilisations successives de la Francophonie et de l'Union Africaine dans certaines situations de crises politiques en Afrique.

D'un point de vue théorique, nous sommes partis du questionnement sur la pertinence historique de la césure entre l'interne et l'externe pour démontrer que le « domaine réservé » des États a toujours été protégé de toute immixtion étrangère, quel que soit la raison invoquée¹⁷¹⁴. Simplement, la montée en puissance des organisations internationales au XXe siècle a néanmoins contribué à reconsidérer cette sacralité du domaine réservé et à fragiliser la césure entre l'interne et l'externe dans la pratique des relations internationales. Malgré cela, le principe de souveraineté n'a véritablement jamais été contesté dans son exclusivité étatique, puisqu'il est même au fondement de la constitution des organisations internationales ; celles-ci « *dépendant des États dans leur fondement comme dans leur fonctionnement* »¹⁷¹⁵. Tout au contraire, le principe de non-intervention dans le domaine réservé a connu des évolutions notables à partir de la consécration du « principe d'humanité » (1910) que les droits de l'homme, la Responsabilité de protéger et la sécurité humaine remettront à l'ordre du jour après la chute du Mur de Berlin. On a alors assisté à une nette évolution de la notion de souveraineté dont la compréhension est passée de la « défense du politique » à la « défense des peuples »¹⁷¹⁶.

L'appropriation de ces évolutions par la Francophonie et l'Union Africaine s'est faite suivant une lecture humanitaire et post-westphalienne de la politique internationale. En effet, sans remettre en cause les structures étatiques et leurs territorialités souveraines, la Francophonie et l'Union Africaine ont accédé à une vision de la souveraineté qui fait

¹⁷¹⁴ Charles ROUSSEAU, *Droit International Public*, Paris, Dalloz, 10^e édition 1984, P. 356.

¹⁷¹⁵ Emmanuel DECAUX, *Droit International Public*, 4^e édition, Paris, Dalloz, 2014, p. 101.

¹⁷¹⁶ Peter KOLL, « la souveraineté et le souci de la population. Une analyse logique du rapport entre pouvoir souverain et biopolitique », *Aspects*, n°2, 2008, Pp. 97-108.

converger la liberté et la responsabilité pour l'État¹⁷¹⁷. Dans ce sens, l'État, face aux organisations internationales, est désormais pris dans un vaste mouvement de collusion-collision, au point où le domaine de la souveraineté est lentement devenu un domaine susceptible de « contrôle » par les acteurs multilatéraux, notamment en situation de crise politique interne.

Dans le cas de l'Afrique francophone ; et notamment des États que nous avons pris en témoignage (Côte d'Ivoire, Madagascar et République Centrafricaine), l'interaction entre la souveraineté et leurs interventions a fait ressortir l'ambivalence des politiques de gestion multilatérale des crises politiques internes. D'un côté, on s'est aperçu qu'effectivement la Francophonie et l'Union Africaine s'offrent aux États en crise avec une logique de mise entre parenthèse de leur souveraineté, à travers des dispositifs juridiques plus ou moins coercitifs, un droit d'ingérence reconnu et des mécanismes d'isolement diplomatique assez performants. C'est l'argumentaire qui confirme la thèse de l'autonomie des organisations internationales que nous avons énoncée en début d'analyse. De l'autre côté, ce sont les États-hôtes qui tentent paradoxalement d'instrumentaliser ces organisations internationales en les transformant en de « tribunes » pour leur expression internationale et leur propagande utilitaire et axiologique. Cette instrumentalisation entre en harmonie avec l'argument réaliste et néoréaliste qui fait des organisations internationales de simples outils à la disposition des États, qui s'en servent à leur avantage exclusif.

En fin de compte, l'analyse aboutit à confirmer notre hypothèse de départ selon laquelle la Francophonie et l'Union Africaine sont deux organisations internationales qui ont réussi à instaurer une relation « transactionnelle » avec leurs États membres, en utilisant la gestion des crises politiques internes comme modalité de (re)négociation entre elles et ces États. La « transaction » est d'autant plus réelle que les États que nous avons observés nous ont permis d'orienter l'analyse vers la catégorie « *État faible* » pour mieux en rendre compte. Que ce soit la Côte d'Ivoire, Madagascar ou la RCA, nous avons pu constater que la Francophonie et l'Union Africaine ont souvent investi des situations de crises politiques qui ne sont que le reflet d'un déficit de structuration politique et institutionnelle de ces États. Les crises politiques qui motivent ainsi l'intervention de ces

¹⁷¹⁷ Pour le cas précis de l'Union Africaine, lire Ousmanou NWATCHOCK A BIREMA « Le principe de souveraineté à l'ère de l'Union Africaine », dans Guy MVELLE et Laurent ZANG (dir.), *L'Union Africaine, quinze ans après*, tome II, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 75-92.

deux organisations permettent d'interroger la pertinence de l'institution étatique en Afrique francophone. En fait, il est une lapalissade que de rappeler que la question de l'ingérence pour cause de crise politique se pose toujours dans une perspective verticale, au détriment des gouvernements et États africains. Non pas seulement parce que ces États, pour la plupart, négocient toujours leur accession à la pleine modernité politique d'inspiration occidentale, mais également parce que la gestion multilatérale de leurs crises internes peut aussi s'avérer être une opportunité de consolidation de leurs institutions politiques nationales. A ce titre, la « crise politique » n'est pas que « négative »¹⁷¹⁸, puisqu'elle permet aussi à l'État-hôte de réaliser une sorte de « transition » institutionnelle à travers l'application de mesures de sortie de crise que lui inspirent les organisations internationales intervenantes que sont la Francophonie et l'Union Africaine en l'espèce.

Dans une perspective beaucoup plus élargie, l'analyse des situations ivoirienne, centrafricaine et malgache nous a permis de voir que la Francophonie et l'Union Africaine sont aussi des instruments de valorisation du modèle hégémonique néolibéral de gouvernance politique. Ainsi, parviennent-elles à déterminer l'avenir politique d'un État sorti de crise, en le soumettant à l'adoption de régimes normatifs et institutionnels compatibles avec le libéralisme politique dont ces organisations internationales sont des porte-voix. Les cas de Madagascar en 2009 et de la RCA en 2013 montrent justement que les institutions post-crise ont été inspirées par des dispositifs institutionnels et normatifs élaborés par la communauté internationale pour renouveler l'accréditation internationale de ces deux États.

La question de la souveraineté face aux interventions multilatérales semble dès lors renouveler la problématique de l'insertion de certains États africains dans le « village planétaire » actuel. Si notre analyse de l'ingérence multilatérale de la Francophonie et de l'Union Africaine a conduit à considérer la crise politique comme une manifestation de l'insuffisance opérationnelle des États observés à assumer leurs fonctions régaliennes en matière de sécurité et de gouvernance politique, il est important de dire que ces organisations internationales savent utiliser l'instant d'une crise politique pour instruire à ces États un registre de « civilisation de l'universel » qu'ils ne parviennent pas à intérioriser par eux-mêmes depuis leurs indépendances officielles. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, de la Centrafrique et de Madagascar qui ont été pris en témoignage dans cette

¹⁷¹⁸ Ninon GRANGE, *De la guerre civile*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 8.

thèse, ce registre « civilisationnel » s'est opéré globalement à travers la promotion par ces organisations d'un complexe de dispositifs néolibéraux à la charge des États-cibles. Ces dispositifs sont à la fois politiques (application de la démocratie électorale, respect des droits de l'homme, respect de l'État de droit, etc.) économiques (aide au développement par exemple) et institutionnels (gouvernement de transition, diverses administrations provisoires). Il en ressort clairement que la notion de souveraineté adaptée à l'Afrique francophone demeure dans un relativisme opérationnel pour l'État et la population. Ici, contrairement à l'occident, qui a imaginé cette notion dans la structuration des rapports sociaux internes et internationaux, l'État est dans une situation de transition entre les modes traditionnels de gouvernance politique et la bureaucratie wébérienne caractéristique de l'État d'inspiration westphalienne. Raison pour laquelle l'ingérence s'y matérialise tantôt à des fins de consolidation des acquis politiques, tantôt à des fins de restructuration post-crise des institutions étatiques. Il reste que la dialectique souveraineté/ingérence en Afrique continue de structurer les systèmes de gouvernance sociopolitique, de telle manière que la souveraineté y est devenue un site d'interactions contradictoires entre la communauté internationale et les gouvernants étatiques. La gestion des crises politiques internes nous paraît tout simplement être un argument consensuel pour questionner le seuil d'intériorisation de l'État et de sa souveraineté en Afrique francophone.

A partir des études de cas que nous avons présentées, nous pouvons dégager quelques constantes dans la conduite des interférences multilatérales de la Francophonie et de l'Union Africaine. Ainsi, la crise centrafricaine (2013) a permis de révéler les attermoissements stratégiques de la diplomatie africaine dans l'opérationnalisation de son droit d'intervention. En fait, si l'Union africaine a pu y réaliser, tant bien que mal, le schéma opérationnel de son architecture de paix et sécurité, elle a démontré les insuffisances de ses propres moyens humains, logistiques et financiers en matière d'intervention. En rapport avec la souveraineté, le bien-fondé de son action a été de maintenir la RCA comme un membre à part entière de la communauté internationale, malgré son affaiblissement structurel. Dans ce sens, l'UA a eu l'opportunité de mettre en œuvre sa logique de double puissance, que nous avons développée plus haut, en se substituant partiellement aux forces de défense centrafricaines face aux rebelles et en participant de manière déterminante à la reconstruction normative et institutionnelle de l'État Centrafricain. Dans cette perspective, elle a su exploiter une coopération

stratégique assez déterminante avec la force française *Sangaris* dont l'intervention aura été efficace en dépit de quelques réserves sur sa « collaboration » supposée avec les rebelles de la *Séléka* et la mansuétude vis-à-vis du Tchad qui soutenait ouvertement ces rebelles. Ce qu'il faut en dire, au bout du compte, c'est que la crise centrafricaine est la véritable première épreuve de la nouvelle architecture de paix de l'UA en Afrique centrale. Même si l'essai n'a pas été totalement concluant comme le souligne Alain Fogue¹⁷¹⁹, il a favorisé le maintien fragile de la souveraineté internationale de la RCA, et a servi de réelle entremise de reconstruction politique pour l'État centrafricain. L'instant d'une crise étant aussi l'instant d'un apprentissage politique, l'UA est certainement sortie plus renforcée en expérience en matière de gestion des crises internes, et représente plus que jamais un rempart important pour la communauté internationale au niveau régional africain.

Par ailleurs, la crise malgache nous a offert l'opportunité de vérifier que la Francophonie poursuit son insertion internationale dans le domaine de la gestion des crises politiques internes. Pour cela, elle demeure assez marginale dans la structuration d'une stratégie militaire, en raison justement de son déficit stratégique et de la prééminence des intérêts de certains de ses États membres leaders, comme la France, qui peuvent entamer son déploiement sur le terrain d'une crise politique ; notamment lorsque leurs intérêts stratégiques sont menacés. Malgré cela, il n'est point question de préconiser le « retrait » de la Francophonie du domaine de la gestion des crises politiques internes. Son apport en termes de « *soft power* » demeure d'une pertinence certaine quand il s'agit de structurer un plaidoyer pour la consolidation de l'institution étatique africaine¹⁷²⁰. Nous proposons plutôt une accélération de son approfondissement stratégique, en sachant agréger à sa « *soft power* » un investissement matériel plus important et capable de lui garantir un minimum d'audience de la part de ses partenaires sur le terrain des crises politiques.

Enfin, notre thèse a aussi été l'opportunité de revenir sur la question de l'autonomie des organisations internationales. Question largement débattue en Relations

¹⁷¹⁹ Alain FOGUE TEDOM, « RCA, crises et guerres civiles. Essai non encore concluant pour l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) de l'Union Africaine », *op. cit.*

¹⁷²⁰ Jean-Pierre VETTOVAGLIA (dir.), *Médiation et Facilitation dans l'espace francophone : Théorie et Pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

Internationales¹⁷²¹, l'autonomie des organisations que nous avons étudiées varie d'un cas à l'autre ; notamment quand on l'observe à partir d'un sujet délicat comme la gestion des crises politiques internes. Ainsi, pour l'Union Africaine, cette question nous a semblé plus concrète au regard des transformations politiques, institutionnelles et normatives de cette organisation dans son contact avec la souveraineté. Le droit d'intervention qu'elle s'est attribué dans son Acte constitutif est le témoignage d'une évolution idéologique certaine dans la structuration du multilatéralisme régional africain. Elle a pour cela su élaborer deux niveaux d'action en matière d'intervention qui lui permettent de maintenir une sorte de « vigie » sur la souveraineté de ses États membres. Le premier niveau est celui régional proprement dit. Non seulement il permet à l'UA d'obtenir une adhésion de ses États membres à des orientations politiques et institutionnelles qu'elle formule dans la voie de la meilleure insertion des États africains dans la mondialisation, mais aussi il lui permet de réduire les « coûts d'intervention » dans un État en crise à travers la mobilisation d'instruments militaires collectifs, dont la forme peut varier d'une crise à l'autre. Quant à la Francophonie, sa démarche politique en matière d'ingérence est beaucoup plus « douce », puisqu'elle se fait sur la base de mécanismes politiques et non militaires tels que la médiation, les bons offices et toutes les autres voies diplomatiques qui peuvent amener les dirigeants d'un État en crise à privilégier la voie du dialogue à celle de la guerre. Ceci étant, la Francophonie n'a pourtant pas « démissionné » de son engagement, même en temps de crise politique ouverte. Comme l'a montré l'exemple malgache en 2009 où la Francophonie a été déterminante dans la constitution du Groupe International de Contact (GIC-M), cette organisation demeure un pôle d'impulsion intéressant en matière de formulation collective d'une action en intervention dans un État en crise.

En définitive, si cette thèse valide le bien-fondé de libéralisme institutionnel dans les relations internationales africaines, elle nous impose de valoriser une perspective constructiviste pour formuler sa plus-value politique et scientifique. On y apprend que la valeur de la souveraineté d'un État en situation d'ingérence multilatérale dépend de ce que les acteurs de la gestion d'une crise interne décident d'en faire. Si les intérêts en

¹⁷²¹ Martha FINEMORE et Michael BARNETT, *Rules for the world. International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2004; Guillaume DEVIN et Marie-Claude SMOUTS, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2001 ; John MEARSHEIMER, « The false Promise of International Institutions », *International Security*, 19 (3), 1994-95; Robert KEOHANE, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

cause peuvent converger les acteurs internes de l'État-hôte et les représentants des organisations internationales intervenantes, il apparaît logique que le sort de la souveraineté sera plutôt aisée à gérer, dans la mesure où la communauté des buts saura construire une communauté de moyens à mobiliser. Ce fut le cas de la République centrafricaine entre les autorités de transition et l'Union Africaine après le coup d'État de Michel Djotodia en 2013. Par contre, en cas de divergence entre les acteurs internes de l'État-cible et les organisations intervenantes, il va de soi que la souveraineté sera tiraillée et contestée réciproquement à chacun des deux camps qui gèrent la crise. Tout compte fait, la gestion des crises politiques internes par la Francophonie et l'Union Africaine nous conduit à conclure que la question des souverainetés en Afrique francophone demeure préoccupante et mal expliquée. Un contraste semble persister dans la conception de cette « valeur politique » dans le contexte de l'Afrique francophone, malgré les grands affichages politiques et diplomatiques que peuvent nous offrir les gouvernements des États concernés. A partir d'éléments concrets livrés dans cette thèse, nous sommes tentés de dire que deux dynamiques caractérisent la fonction sociale et politique de la souveraineté en Afrique francophone aujourd'hui. D'une part, une dynamique protectrice et « *solipsiste* »¹⁷²², encore dite « souveraineté-défense », concourant à faire du principe de souveraineté un instrument de défense et de protection pour l'État face à toute immixtion extérieure et toute menace interne, et d'autre part une dynamique de « responsabilité »¹⁷²³ ouvrant la voie à l'intégration dans l'exercice de la souveraineté des variables humanitaires contre la toute-puissance de l'État. Ces deux dynamiques cohabitent en Afrique dans une difficile harmonie, et sont mobilisées par les acteurs du jeu politique selon les enjeux et les opportunités politiques bien précises.

¹⁷²² Raphaël DRAÏ, *Grands problèmes politiques contemporains. Les nouvelles échelles de la responsabilité politique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, P.269.

¹⁷²³ Lire Ousmanou NWATCHOCK A BIREMA « Le principe de souveraineté à l'ère de l'Union Africaine », dans Guy MVELLE et Laurent ZANG (dir.), *L'Union Africaine, quinze ans après*, Tome II, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 75-92 ; Xavier MATHIEU, « Souveraineté. Évolution conceptuelle d'une notion-clé » dans Dario BATTISTELLA, *Relations Internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, pp. 195-215.

Bibliographie Générale

I. OUVRAGES PORTANT SUR LA SCIENCE POLITIQUE, LA POLITIQUE INTERNATIONALE ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

- AGNIEL Guy, *Droit des relations internationales*, Paris, Hachette, 1997.
- ARON Raymond, *Paix et Guerre entre les Nations*, Calmann-Lévy, 8e éd., 1984.
- ARON Raymond, *Paix et guerres entre les nations*, Paris, Calman-Lévy, 2004.
- BADIE Bertrand et SMOUTS Marie-Claude, *Le retournement du monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992.
- BADIE Bertrand, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, la Découverte, 2011.
- BADIE Bertrand, *Nouveaux mondes. Carnets d'après guerre froide*, Paris, CNRS Éditions, 2012.
- BECK Ulrich, *Qu'est-ce que le Cosmopolitisme ?*, Paris, Alto Aubier, 2006 (Traduit de l'allemand par Aurélie DUTHOO).
- BELLAMY Alex J., *Responsibility to protect*, Cambridge, Polity Press, 2009.
- BEN ACHOUR Yadh, *Le rôle des civilisations dans le système international. Droit et Relations Internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- BLAINEY Geoffrey, *The causes of war*, New-York, Free Press, 3e édition 1988.
- BLIN Arnaud, *Géopolitique de la paix démocratique*, Paris, éd. Descartes et compagnie, 2001.
- BONIFACE Pascal et VEDRINE Hubert, *Atlas des crises et des conflits*, Paris, Armand Colin, Fayard, 2e édition, 2013.
- BOURGEOIS Léon, *La Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1896.
- BRAECKMAN Colette, *Les Nouveaux Prédateurs. Politique des puissances en Afrique centrale*, Paris, Fayard, 2003.
- BRATTON Michael et VAN DE WALLE Nicholas, *Democratic experiments in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- BREGEON Jean-Joël, *Un rêve d'Afrique : Administrateurs en Oubangui-Chari. La cendrillon de l'Empire*, Denoël, Paris, 1998.
- BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, Tome 2, l'État, 3^{ème} édition, Paris, 1980.
- BURTON John, *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

- CHARVIN Robert, *Relations Internationales, Droit et Mondialisation. Un monde à sens unique*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- COX Robert, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1981.
- DAGBO GODE Pierre, *La diplomatie africaine. Théorie et pratique*, Paris, L'Harmattan, 2014.
- DAHL Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- DAVID Charles-Philippe, *La guerre et la paix : Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- DAVID Charles-Philippe, *La guerre et la paix*, Paris, Presses de sciences pô, 2006.
- DEFARGES Philippe-Moreau, *Droits d'ingérence dans le monde post 2001*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 2006.
- DELBECQUE Éric, *La métamorphose du pouvoir. La chance des civilisations*, Paris, éd. Vuibert, Institut d'Études et de Recherche pour la Sécurité des Entreprises, 2009.
- DELMAS-MARTY Mireille et al., *Le monde n'a plus de temps à perdre*, La Tour de Babel, 2010.
- DEVIN Guillaume, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2002.
- DRAÏ Raphaël, *Grands Problèmes Politiques Contemporains. Les nouvelles échelles de la responsabilité politique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001.
- DUPUY René Jean, *La communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, Paris, Economica, 1986.
- DUSSOUY Gérard, *Les théories de l'interétatique. Traité des Relations Internationales*, Paris, l'Harmattan, II, 2007.
- FERRO Marc, *Le livre noir du colonialisme. XVIe – XXIe siècles : de l'extermination à la repentance*, Paris, Laffont, 2003.

- FRANCK Robert (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012.
- FRIEDBERG Erhard, *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action collective*, Paris, Seuil, 1993.
- GARCIN Thierry, *Les grandes questions internationales depuis la chute du mur de Berlin*, 2e édition, Paris, Economica, 2009.
- GLASER Antoine, *AfricaFrance. Quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu*, Paris, Fayard, 2014, P. 43.
- GODFRAIN Jacques, *L'Afrique, notre avenir*, Paris, Michel Laffont, 1989.
- GRAWITZ Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, 11^e édition, Paris, Dalloz, 2001.
- GUILHAUDIS Jean-François, *Relations Internationales Contemporaines*, 2e édition, Paris, 2005.
- HAJJAMI Nabil, *La responsabilité de protéger*, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- HASBI Aziz, *Théories des Relations internationales*, L'Harmattan, Paris, 2004.
- HASSNER Pierre et VAÏSSE Justin, *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Autrement, 2003.
- HUNTINGTON Samuel, *Troisième vague : les démocratisations de la fin du XX^{ème} siècle*, Nouveaux Horizons, 1996.
- KHERAD Rahim (dir.), *La sécurité humaine. Théorie(s) et Pratique(s)*, Paris, éd. A. Pedone, 2010.
- KOUASSI KANGA Bertin, *La communauté internationale. De la toute puissance à l'inexistence*, Paris, l'Harmattan, 2007.
- KOUCHNER Bernard, *Le malheur des autres*, Paris, Odile Jacob, 1991.
- LAGANE Guillaume, *Questions Internationales en fiches*, Paris, éd. Ellipses, 2010.
- LAÏDI Zaki, *La grande perturbation*, Paris, Flammarion, 2004.
- LAROCHE Josepha, *Politique Internationale*, Paris, LGDJ, 1998.
- LE PRESTRE Philippe, *Protection de l'environnement et relations internationales*, Paris, Armand Colin, 2005.
- LIJPHART Arendt, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in thirty-six countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1999.

- LINIGER-GOUMAZ Max, *La démocrature. Dictature camouflée, Démocratie truquée*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- LUND Michael S., *Preventive Diplomacy and American Foreign Policy: A Guide for the post-Cold War Era*, Bibliothèque du Congrès Américain, (Draft Manuscript), 1994.
- MACLEOD Alex et O'MEARA Dan (dir.), *Théories des relations internationales : Contestations et résistances*, Montréal, Éditions Athéna, 2005.
- MERLE Marcel, *Sociologie des Relations Internationales*, Paris, Dalloz, 4e édition, 1998.
- NDIAYE Tidiane, *Le génocide voilé. Enquête historique*, Paris, Gallimard, 2008.
- NKRUMAH Kwamé, *L'Afrique doit s'unir*, Présence Africaine, 2e édition, 1994.
- NYE Joseph, *Bound to lead. The changing Nature of American Power*, New Edition, 1991.
- ORDAUNNAUD Georges, *L'Aube de l'Âge teilhardien. L'Ère nouvelle de la coresponsabilité*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- PONDJ Jean-Emmanuel (dir.), *Repenser le développement à partir de l'Afrique*, Afrédit, Yaoundé, 2011.
- POULIGNY Béatrice, *Ils nous avaient promis la paix: Opérations de l'ONU et populations locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- RAMEL Frédéric, *L'Attraction Mondiale*, Paris, Presses de Sciences Pô, 2012.
- ROCHE Jean-Jacques, *Relations Internationales*, 5e édition, Paris, LGDJ, 2010.
- ROCHE Jean-Jacques, *Théories des Relations Internationales*, 7e édition, Paris, Montchrestien, 2008.
- ROOSENS Claude et al., *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, Bruxelles, Pie-Peter Lang, 2004.
- ROSENEAU James, *Turbulence in World Politics. A theory of change and continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- ROUQUIER Alain, *A l'Ombre des dictatures*, Paris, Albin Michel, 2010.
- SENARCLENS (DE) Pierre, *La politique internationale*, Paris, Armand Colin, 1998.
- SINDJOUN Luc, *La politique d'affection en Afrique noire*, Boston, GRAF/African Studies Center, Boston University, 1998.

- SINDJOUN Luc, *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris, Karthala, 2002.
- SUR Serge, *Relations Internationales*, 6e édition, Paris, Montchrestien, 2011.
- TSHIYEMBE Mwayila, *La politique étrangère des grandes puissances*, Paris, L'Harmattan, 2010.
- VILLAR Constanze, *Le discours diplomatique*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- WALLERSTEIN Immanuel, *Impenser la science sociale - Pour sortir du XIXème siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.
- WALTZ Kenneth, *Theory of International Politics*, Mc Graw-Hill, 1979.
- WENDT Alexander, *Social Theory of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 289-290.
- WIPPMAN David, « *Treaty-based Intervention: Who can say no?* », University of Chicago Law Review, 1995.
- ZARKA Yves-Charles (dir.), *Repenser la Démocratie*, Paris, Armand Colin, 2010.

II. OUVRAGES PORTANT SUR LE DROIT INTERNATIONAL

- BENNOUNA Mohamed, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Paris, LGDJ, 1974.
- BETTATI Mario et DUPUY Pierre-Marie (dir), *Les ONG et le Droit International*, Paris, Economica, 1986.
- BROWNLIE Ian, *International Law and the Use of Force by State*, Oxford University Press, 1991.
- CABANIS André et LOUIS MARTIN Michel, *Les constitutions d'Afrique Francophone*, Paris, Karthala, 1999.
- CASSESE Antonio, *Le droit international dans un monde divisé*, Berger-Levrault, 1986.
- COMBACAU Jean et SUR Serge, *Droit International Public*, 3e édition, Paris, Montchrestien, 1997.
- CORTEN Olivier et DELCOURT Barbara (dir), *Droit, Légitimation et politique extérieure. L'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, ULB, 2001.

- CORTEN Olivier et KLEIN Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Éditions Bruylant- Éditions de l'Université de Bruxelles, 1992.
- CORTEN Olivier, *Le discours international. Pour un positivisme critique*, Paris, éd. Pedone, 2009.
- CORTEN Olivier, *Le droit contre la guerre*, deuxième édition, Paris, A. Pedone, 2014.
- CORTEN Olivier, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force dans le droit international contemporain*, Paris, A. Pedone, 2008.
- DAILLIER Patrick, PELLET Alain et QUOC DINH Nguyen, *Droit International Public*, 7e édition, Paris, LGDJ, 2002.
- DAVID Éric, *Principes de droit des conflits armés*, 5e édition, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- DECAUX Emmanuel, *Droit international public*, 4è édition, Paris, Dalloz, 2004.
- DENIS Catherine, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : portée et limites*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- DOUMBE-BILLE (dir.), *La régionalisation du Droit International*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- FINNEMORE Martha, *The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.
- GHERARI Habib et SZUREK Sandra (dir), *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, Paris, CEDIN, 2003.
- GRAY Christine, *International Law and the use of force*, 3rd edition, OUP, Oxford, 2008.
- KAMTO Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire*, Paris, LGDJ, 1987.
- KISS Alexandre-Charles, *Répertoire de la pratique française en matière de Droit International Public*, T. II, Paris, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1966.
- LE BRIS Catherine, *L'humanité saisie par le droit international public*, Paris, LGDJ, 2012.
- ROUSSEAU Charles, *Droit International Public*, 10e édition, Paris, Dalloz, 1984.
- SCELLE Georges, *Précis de droit des Gens*, Deuxième Partie, Librairie du Recueil Sirey, 1934.

- THAKUR Ramesh, *The Responsibility to Protect. Norms, Laws, and the Use of Force in International Politics*, London and New-York, Routledge, 2011.
- THOME Nathalie, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2005.
- VATTEL, *Droit des gens*, Paris, 1820.
- VISSCHER (DE) Charles, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, A. Pedone, 3e édition, 1960.

III. OUVRAGES SUR L'ÉTAT ET LA SOUVERAINETÉ

- BACH Daniel et GAZIBO Mamadou (dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011.
- BADIE Bertrand, *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- BADIE Bertrand, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.
- BAYART Jean François, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
- BAYART Jean-François (dir.), *La greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996.
- BOURMAUD Daniel, *La politique en Afrique*, Montchrestien, Paris, 1997.
- BUZAN Barry, *People, States & Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, ECPR Press, 2nd edition, 2007.
- COHEN Samy, *La résistance des États. La démocratie face aux défis de la mondialisation*, Paris, éd. Seuil, 2003.
- DIOP Omar, *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire: recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Éditions Publibooks, 2006.
- Jens BARTELSON, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- LEBEAU Yann et al. (dir.), *État et acteurs émergents en Afrique*, Paris, Karthala et IFRA, 2003.
- LESSAY Frank, *Souveraineté et Légitimité chez Hobbes*, Paris, PUF, 1988.

- MAIRET Gérard, *Le principe de souveraineté. Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard, 1997.
- MBEMBE Achille, *Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et État en société postcoloniale*, Paris, Karthala, 1988.
- MBEMBE Achille, *Du gouvernement privé indirect*, Dakar, Codesria, 1999.
- MEDARD Jean-François (dir.), *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991.
- NDI MBARGA Valentin, *Ruptures et continuité au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- PIGEAUD Fanny, *Au Cameroun de Paul Biya*, Paris, Karthala, 2011.
- SIMET (DE) François, *Le mythe de la souveraineté. Du corps au contrat social*, Éditions Modulaires Européennes (EME), Bruxelles, 2011.
- SINDJOUN Luc, *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002.
- SOCPA Antoine, *Démocratisation et autochtonie au Cameroun. Trajectoires régionales divergentes*, Lit Verlag Munster, 2003.
- TSHIYEMBE Mwayila, *État multinational et démocratie africaine : sociologie de la renaissance politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- YOGO Édouard Épiphané, *État fragile et sécurité humaine au sud du Sahara : vaincre la peur et le besoin*, Paris, L'Harmattan, 2014.
- ZARTMAN William, *Collapsed States. The disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

IV. OUVRAGES SUR LA PHILOSOPHIE POLITIQUE

- AGUHLON Maurice, *Coup d'État et République*, Paris, Presses de sciences Po, 1997.
- HOBBS Thomas, *Le citoyen ou les fondements de la politique*, Paris, Flammarion, 1982.
- HOBBS Thomas, *Penser entre deux mondes*, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 1981.
- JANET Paul, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 4e édition, Félix Alcan, 1913, p. XCI-XCII.

- JAUME Lucien, *Hobbes et l'État représentatif moderne*, Paris, PUF, Première édition, 1986.
- LACOUR-GAYET Georges, *L'éducation politique de Louis XIV*, Paris, Hachette, 1896.
- LESSAY Frank, *Souveraineté et Légitimité chez Hobbes*, Paris, PUF, 1988.
- LOCKE John, *Traité du gouvernement civil*, Paris, Flammarion, (traduction de D. MAZEL) 1984.
- MANENT Pierre, *Pensée de Rousseau*, Paris, Seuil, 1984.
- MEINECKE Friedrich, *L'idée de la raison d'État dans l'histoire des temps modernes*, Librairie Droz, 1973.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, livre XX, chapitre 1, Paris, Robert Derathé, Garnier, 1973, 2 vol.
- MULLER Pierre et SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- RAWLS John, *Paix et démocratie. Le des peuples et la raison publique*, Paris, La Découverte, 2006.
- RAYNAUD Philippe, *Le juge et le philosophe*, Armand Colin, Paris, 2008.
- REGOUT Robert, *La doctrine de la guerre juste de Saint-Augustin à nos jours*, Paris, Pedone, 1935.
- STRAUSS Leo, *The political Philosophy of Hobbes, its Basis and its Genesis*, Oxford, Clarendon Press, 1936.
- WALZER Michael, *Traité sur la tolérance*, Paris, Gallimard, 1998.
- WEBER Max, *Le Savant et le Politique*, 1^{ère} édition, UGE, Collection « 10/18 », 1959.
- ZARKA Yves-Charles (dir.), *Repenser la Démocratie*, Paris, Armand Colin, 2010.

V. OUVRAGES SUR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LE MULTILATÉRALISME

- ALBARET Mélanie et al., *Les grandes résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris, Dalloz, 2012.
- AMBROSETTI David, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU. Le Conseil de sécurité en audience*, 2009, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.

- BANGOURA Dominique, *L'Union Africaine et les acteurs sociaux dans la gestion des crises et des conflits armés*, Lavoisier, 2006.
- BETTATI Mario et DUPUY Pierre-Marie (dir), *Les ONG et le Droit International*, Paris, Economica, 1986.
- BRUCE Russet M., ONEAL John R., *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International organization*, New York, Norton, 2001.
- DENIAU Xavier, *La Francophonie*, 6e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2003.
- DENIS Catherine, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : portée et limites*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- DEVIN Guillaume et SMOUTS Marie-Claude, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2011.
- DEVIN Guillaume, *Les organisations Internationales*, 2^e édition, Paris, Armand Colin, 2016.
- DIEZ DE VELASCO Manuel, *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 1999.
- FINEMORE Martha et BARNETT Michael, *Rules For the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2004.
- GUILLOU Michel, *Francophonie-puissance. L'équilibre multipolaire*, Paris, Ellipses, 2005.
- KEOHANE Robert, *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview, 1989.
- KONADJE Jean-Jacques, *L'ONU et le conflit ivoirien. Les enjeux géopolitiques de l'intervention 2002-2010*, Paris, L'Harmattan, 2014.
- KOROWICZ Marek S., *Organisations internationales et souveraineté des États membres*, Paris, 1961.
- KOUADIO Kouakou, *Le rôle des Nations Unies dans la résolution de la crise ivoirienne*, Abidjan, éditions CNDJ, 2006.
- LAGRANGE Evelyne, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international : Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, Londres, Kluwer Law International, 2002.

- LUCK Edward, *UN Security council. Practice and promise*, Routledge, London and New York, 2006.
- MULAMBA MBUYI Benjamin, *Droit des organisations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- MVELLE Guy, *Intégration et coopération en Afrique. La difficile rencontre possible entre les théories et faits*, Paris, L'Harmattan, 2014.
- MVELLE Guy, *L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- NDIAYE Papa Samba, *Les organisations internationales africaines et le maintien de la paix : l'exemple de la CEDEAO*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- PERRON Régine, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2014.
- PETITTEVILLE Franck, *Le Multilatéralisme*, Paris, Montchrestien, 2009.
- POKAM Hilaire (de) Prince, *Le multilatéralisme franco-africain à l'épreuve des puissances*, Paris, L'Harmattan, 2013.
- REDONNET Jean-Claude, *Le Commonwealth : Politiques, coopération et développement anglophones*, Paris, Presses Universitaires de France, Première édition, 1998.
- ROY Jean-Louis, *Quel avenir pour la langue française ? Francophonie et concurrence culturelle au XXIe siècle*, Montréal, Hurtubise, 2008.
- RUGGIE John Gerard, *Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an institutional Form*, Columbia New York, University Press, 1993.
- SALON Albert et al., *Quelle Francophonie pour le XXIe siècle ?* Paris, Karthala, 1997.
- SAROOSHI Dannesh, *The United Nations and the development of Collective Security. The delegation by the UN Security Council of its chapter VII powers*, Oxford, Clarendon Press, 1999.
- SMOUTS Marie-Claude, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995.
- TABI MANGA Jean, *Francophonie : lieu de mémoire, projet d'espoir*, Yaoundé, Afrédit, 2010.
- TETU Michel, *La Francophonie. Histoire, problématique et perspectives*, Paris, Hachette, 1995.

- TSIYEMBE Mwayila, *Organisations internationales. Théorie générale et étude de cas*, Paris, L'Harmattan, 2012.

VI. OUVRAGES SUR LA GUERRE, LES CRISES POLITIQUES, LA CONFLICTUALITÉ ET LES IDENTITES

- AGUHLON Maurice, *Coup d'État et République*, Paris, Presses de sciences Po, 1997.
- ALIOU BARRY Mamadou, *Guerres et trafics d'armes en Afrique. Approche géostratégique*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- ANGO ELA Paul (dir.), *La prévention des conflits en Afrique centrale : prospective pour une culture de la paix*, Paris, Karthala, 2001.
- ASSOUGBA Jacob A., *Les acteurs internationaux dans la crise ivoirienne*, Paris, L'Harmattan, 2014.
- BAGAYOKO P. Niagalé, *Afrique : les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- BAMBA Mamadou, *Les menaces émergentes à la paix et à la sécurité en Afrique de l'Ouest et du Centre : de 1990 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2015.
- BATTISTELLA Dario, *Paix et Guerres au XXIe siècle*, Auxerre, Edition Sciences Humaines, 2011.
- BIGO Didier, *Police en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Pô, 1996.
- BLAINNEY Geoffrey, *The causes of war*, New-York, Free Press, 3e édition 1988.
- BLIN Arnaud, *Géopolitique de la paix démocratique*, Paris, éd. Descartes et compagnie, 2001.
- BUZAN Barry, *People, States & Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, ECPR Press, 2nd édition, 2007.
- CHALIAND Gérard, *Mythes révolutionnaires du tiers monde, guérillas et socialismes*, Nouvelle édition, Paris, Seuil, 1979.
- CHRETIEN Jean-Pierre, *Le défi de l'ethnisme. Rwanda et Burundi : 1990-1996*, Paris, Karthala, 1997.
- DINSTEIN Yoram, *War, Aggression and Self-Defence*, 5th édition, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

- DOBRY Michel, *Sociologie des crises politiques*, 3e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- DUFOUR Jean-Louis, *Les crises internationales de Pékin (1900) à Bagdad (2004)*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2004.
- GALTUNG Johan, *Peace by peaceful means. Peace and conflict*, Development and Civilization, Londres, Sage, 1996.
- GOME GNOHITE Hilaire, *Le rempart : Attaque terroriste contre la Côte d'Ivoire*, Institut Eco-projet, Abidjan, 2004.
- GOYARD-FABRE Simone, *La construction de la paix ou le travail de Sisyphe*, Paris, Librairie philosophique, 1991.
- GRANGE Ninon, *De la guerre civile*, Paris, Armand Colin, 2009.
- GUILLAUME Gilbert, *Les grandes crises internationales et le droit*, édition du Seuil, Paris, 1994.
- GUILLAUME-HOFNUNG Michèle, *La médiation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.
- KOFFI KOUADIO BLA Anne-Marie, *La Côte d'Ivoire en crise face au droit international*, Paris, L'Harmattan, 2013.
- KONADJE Jean-Jacques, *L'ONU et le conflit ivoirien. Les enjeux géopolitiques de l'intervention 2002-2010*, Paris, L'Harmattan, 2014.
- MANDJEM Yves Paul, *Les sorties de crise en Afrique. Le déterminisme relatif des institutions de sortie de crise en Afrique*, Tome 1, Louvain-La Neuve, L'Harmattan, 2015.
- NADEAU Christian et SAADA Julia, *Guerre Juste, guerre injuste*, Paris, PUF, 2009.
- ONANA Charles, *Côte d'Ivoire, le coup d'État*, Paris, Éditions Dubois, 2011.
- PASSALET Samy Frédéric, *Côte d'Ivoire : la certification des élections par l'ONU consacre la vérité*, Publibooks, 2013.
- PERRET Thierry, *Mali. Une crise au Sahel*, Paris, Karthala, 2014.
- POULIGNY Béatrice, *Ils nous avaient promis la paix: Opérations de l'ONU et populations locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- RAISON François et ROY Gérard, *Paysans, Intellectuels et populisme à Madagascar. De Monja jaona à Ratsimandrava (1960-1975)*, Paris, Karthala, 2010.

- REGOUT Robert, *La doctrine de la guerre juste de Saint-Augustin à nos jours*, Paris, Pedone, 1935.
- RUSSET Bruce M. et ONEAL John R., *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organization*, New York, Norton, 2001.
- SORO Guillaume, *Pourquoi je suis devenu un rebelle : La Côte d'Ivoire au bord du gouffre*, Paris, Hachette, 2005.
- TANCA Antonio, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflicts*, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- TARDY Thierry, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, Bruxelles, Edition De Boeck, 2009.
- TOLLIMI Abakar, *La résolution des conflits frontaliers en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2010.
- VETTOVAGLIA Jean-Pierre (dir.), *Médiation et Facilitation dans l'espace francophone. Théorie et Pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- WEART Spencer, *Never at war. Why democracies will not fight another*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- ZARTMAN William, *Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars*, Washington, The Brookings Institution, 1995.

VII. ARTICLES DE REVUES ET CHAPITRES D'OUVRAGES COLLECTIFS

- ABI-SAAB Georges, « La souveraineté permanente sur les ressources naturelles », dans Mohammed BEDJAOUI (dir.), *Droit international, Bilan et perspectives (Manuel de droit international de l'UNESCO)*, t. II, Pedone, 1991.
- ABI-SAAB Georges, « Les sources du droit international : essai de déconstruction », dans Manuel RAMA-MONTALDO (dir.), *Le Droit International dans un monde en mutation*, Fundacion de cultura Universitaria, 1994, pp. 29-49.
- ADDI Lahouari, « violence symbolique et statut du politique chez Pierre Bourdieu », *Revue Française de Science Politique*, Volume 51, numéro 6, 2001, pp. 949-963.
- ALBARET Mélanie, « 1631 (2005) : La coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales », dans Mélanie ALBARET et al., *Les grandes résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris, Dalloz, 2012.

- ALLOUCHE Boussetta, « La médiation des petits États : rétrospectives et perspectives », *Études Internationales*, Vol. 25, n°2, 1994, pp. 213-236.
- AMBROSETTI David et BUCHET DE NEUILLY Yves, « Les organisations internationales au cœur des crises : Configurations empiriques et jeux d'acteurs », *Cultures et Conflits*, n°75, automne 2009, pp. 7-14.
- ANDREANI Gilles, « Gouvernance globale : origine d'une idée », *Politique Étrangère*, n° 3, 2001, pp. 549-568.
- ARCIDIANCONO Bruno, « Les projets de réorganisation du système international au XIXe siècle (1871-1914) », *Relations internationales*, n°123, 2005, p. 11-24.
- AYISSI Anatole, « Une perception africaine de la politique étrangère de la France », *AFRI*, vol. I, 2000, pp. 373-389.
- BACH Daniel, « Patrimonialisme et néopatrimonialisme : lectures et interprétations comparées » dans Daniel BACH et Mamadou GAZIBO (dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, pp. 37-78.
- BACH Jean-Nicolas, « 'Le roi est mort, vive le roi' : Meles Zenawi règne, mais ne gouverne plus », *Politique Africaine*, 2012/4 (n°128), pp. 143-158.
- BANEGAS Richard, OTAYEK René, « Le Burkina Faso dans la crise ivoirienne. Effets d'aubaine et incertitudes politiques », *Politique Africaine*, 2003/1 (n° 89), pp. 71-87.
- BARGA TRELLES Camillo, « Francisco Suarez (1548-1617), les théologiens espagnols du XVIe siècle et l'École moderne du droit international », *RCADI*, 1933, tome 43.
- BARNETT Michael N. et FINNEMORE Martha, « The Politics, Power and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, volume 53, n°4, 1999, pp. 699- 732.
- BARNETT Michael, « Peacekeeping, Indifference, and Genocide in Rwanda », dans Jutta WELDES et al., *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the Production of Danger*, Minneapolis et Londres, University of Minnesota Press, 1999, pp. 173-202.

- BASSETT Thomas J., « "Nord musulman et Sud chrétien" : les moules médiatiques de la crise ivoirienne », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, p. 13-27.
- BASSO Jacques et NECHIFOR Julia, « Les accords militaires entre la France et l'Afrique subsaharienne », dans Louis BALMOND (dir.), *Les interventions militaires françaises en Afrique*, Paris, Pedone, 1998, pp. 41-47.
- BEAUD Olivier, « La souveraineté dans la 'contribution à la théorie générale de l'État' de Carré de Malberg », *RDP*, 1994, pp. 1253-1301.
- BELY Lucien, « La paix, dynamique de l'Europe moderne : l'exemple de Westphalie », dans Rainer BABEL (dir.), *Le Diplomate au travail*, Munich, Verlag, 2005.
- BELY Lucien, « le 'paradigme westphalien' au miroir de l'histoire. L'Europe des traités de Westphalie », *AFRI*, vol. X, 2009.
- BENCHIKH Madjid, « Problématique générale de l'intervention des organisations internationales dans les conflits armés », dans Madjid BENCHIKH, *Les organisations internationales et les conflits armés*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- BENNAFLA Karine, « Les frontières africaines : nouvelles significations, nouveaux enjeux », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 79e année, 2002-2, Géopolitiques africaines, pp. 134-146.
- BIGO Didier, « La conflictualité à travers l'analyse de la banque de données de l'Institut français de polémologie » dans Daniel HERMANT et Didier BIGO (dir.), *Approches polémologiques. Conflits et violence dans le monde au tournant des années quatre-vingt-dix*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, Institut français de Polémologie, 1991.
- BIGOMBE LOGO Patrice et MENTHONG Hélène-Laure, « Crise de légitimité et évidence de la continuité politique », *Politique africaine*, n°62, juin 1996, pp. 15-23.
- BOSI Lorenzo, « État des savoirs et pistes de recherche sur la violence politique », *Critique internationale*, 2012/1, n° 54, p. 171-189.
- BOSSY Thibault et EVRARD Aurélien, « Communauté épistémique », dans Laurie BOUSSAQUET, Sophie JASQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, 3e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

- BOURDIEU Pierre, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, n°1, volume 43, 1982, pp. 58-63.
- BOURMAUD Daniel, « Clientélisme et patrimonialisme dans les relations internationales : le cas de la politique africaine de la France », dans Daniel BACH et Mamadou GAZIBO, *L'État patrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les presses de l'Université d'Ottawa, 2009, pp. 293-311.
- BOUSTANY Katia, « Intervention humanitaire et intervention d'humanité : Évolution ou mutation en droit international ? », *Revue Québécoise de droit international*, vol 8, n° 1, 1993-94, p. 103-111.
- BUCYALIMWE MARARO Stanislas, « La problématique de la réconciliation nationale en République démocratique du Congo », *Horizons et Débats*, n°29, janvier 2005.
- CAHIN Gérard, « Le droit international face aux États défailants », dans *SFDI, L'État dans la mondialisation*, Paris, Pedone, 2013.
- CAHIN Gérard, « Le rôle des organes politiques des Nations Unies », dans Enzo CANIZZARO, Paolo PALCHETTI (dir.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, Leiden, Nijhoff, 2005, pp. 147-177.
- CARE Sébastien et CHATON Gwendal, « Néolibéralisme(s) et Démocratie(s) », *Revue de Philosophie Économique*, n° 1, vol. 17, 2016, pp. 3-20.
- CERQUIGLINI Bernard, Extrait du « Mot d'ouverture du Colloque », dans Jean Marie CROUZATIER et al., *La Responsabilité de protéger, Aspects*, Revue d'Études Francophones sur l'État de droit et la démocratie, n°2, 2008.
- CHARPENTIER Jean, « Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines », dans *SFDI, L'État à l'aube du XXIe siècle*, Paris, Pedone, 1994.
- CHATAIGNER Jean-Marc, « Madagascar : le développement contrarié », *Afrique contemporaine*, 2014/3, n° 251, p. 107-124.
- CHATAIGNIER Jean-Marc, « Réformer l'ONU : Mission impossible ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2008 (2), n°126, pp. 359-372.
- CHAUVEAU Jean-Pierre et BOBO Koffi Samuel, « La situation de guerre dans l'arène villageoise. Un exemple dans le Centre-Ouest ivoirien », *Politique Africaine*, 2003/1 (N° 89), p. 12-32.

- CHERRY Kevin, « Corruption and development strategy: Beyond structural Adjustment », *Undercurrent*, Vol.III, n°1, 2006.
- CHOUALA Yves-Alexandre, « Puissance, Résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine. Théorie et Pratique », *AFRI*, 2005, volume VI, pp. 288-306.
- CHRISTAKIS Théodore et BANNELIER Karine, « Volenti non fit injuria ? Les effets du consentement à l'intervention militaire », *AFDI*, 2004, p. 102-137.
- COLONOMOS Ariel, « L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international », dans Marie-Claude SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences pô, 1998, pp. 203-226.
- CORTEN Olivier et DUBUISSON François, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une « autorisation implicite » du Conseil de sécurité », *Revue Générale de Droit International Public*, numéro 4, 2000.
- CROUZATIER Jean-Marie, « Le principe de la responsabilité de protéger : avancée de la solidarité internationale ou ultime avatar de l'impérialisme ? », *Revue Aspects*, n°2, 2008, pp. 13-32.
- DAILLIER Patrick, « L'intervention des organisations internationales dans les conflits armés. Sécurité « collective » et sécurité régionale », dans Madjid BENCHIKH, *Les organisations internationales et les conflits armés*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- DARRACQ Vincent, « Jeux de puissance en Afrique : le Nigeria et l'Afrique du Sud face à la crise ivoirienne », *Politique Étrangère*, 2011/2 (Eté), pp. 361-374.
- DAVID François, « Pour une étude critique des facteurs de l'attractivité Francophone », dans François DAVID (dir.), *Les facteurs d'attractivité de la Francophonie*, les Actes des XV^e Entretiens de la Francophonie, *Revue Internationale des Mondes Francophones*, numéro 8, 2015, pp. 21-29.
- DEBRAY Régis, « Les droits de l'homme : une fausse réponse », dans Mario BETTATI et Bernard KOUCHNER, *Le droit d'ingérence : peut-on laisser mourir ?*, Paris, Delanoë, 1987.
- DEFARGES Philippe-Moreau, « Le multilatéralisme et la fin de l'histoire », *Politique Étrangère*, Automne 2004, pp. 575- 585.

- DEMBELE Ousmane, « Côte d'Ivoire : la fracture communautaire », *Politique Africaine*, 2003/1, N° 89, p. 34-48.
- DESOUCHES Christine, « Francophonie et accompagnement des processus électoraux », dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA et al. (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 211-246.
- DEVIN Guillaume et PLACIDI-FROT Delphine, « Les évolutions de l'ONU : Concurrences et intégration », *Critique Internationale*, 2011, 4, n° 53, pp. 21-41.
- DEVIN Guillaume, « Les diplomaties de la politique étrangère », dans Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 215-242.
- DEVIN Guillaume, « Les États-Unis et l'avenir du multilatéralisme », *Cultures et Conflits*, 51, Automne 2003, pp. 157-174.
- DEVIN Guillaume, « l'ONU : des réformes qui ne font pas une révision », dans Bertrand BADIE et Béatrice DIDOT (dir.), *L'État du Monde 2007*, Paris, La Découverte, 2006, pp. 32-37.
- DOUMBE-BILLE Stéphane, « Les transformations au Cameroun : un processus d'élargissement prudent », dans Henry ROUSSILLON (dir.), *Les nouvelles constitutions : La transition démocratique*, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1995, pp. 69-81.
- DOYLE Michael, « Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs (1983) », dans Michael BROWN et al., *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, MIT Press, 1996, p. 3-57.
- DRAGO Roland et M. FISCHER Georges, « Pondération dans les organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, volume 2, 1956, pp. 529-547.
- DRAME Alioune, « Le rôle de l'École militaire de Saint-Cyr dans la formation des élites militaires de la Francophonie », dans François DAVID (dir.), *Les facteurs d'attractivité de la Francophonie*, Actes des XV^e Entretiens de la Francophonie, *Revue Internationale des Mondes Francophones*, numéro 8, 2015, pp. 237-251.

- DUFY Caroline et THIRIOT Céline, « Les apories de la transitologie : quelques pistes de recherche à la lumière d'exemples africains et post-soviétiques », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Volume 20, 2013, n° 3, pp. 19-40.
- DUMAS Marie-Lucy, « Conflictualité : vers une nouvelle configuration des rapports de force », *L'Afrique et l'Asie modernes*, n° 164, printemps 1990.
- DUPUY Pierre Marie, « Du bon usage d'un positivisme bien tempéré », dans Catherine LE BRIS, *L'Humanité saisie par le droit international Public*, Paris, LGDJ, 2012.
- DUPUY Pierre Marie, « L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 297, 2002.
- ERSU (D') Laurent, « Changement d'homme providentiel à Madagascar », *Études*, 2009/11, Tome 411, p. 451-461.
- ERSU (D') Laurent, « La crise ivoirienne, une intrigue franco-française », *Politique Africaine*, 2007/1 N° 105, p. 85-104.
- ESMENJAUD Romain, « L'Union Africaine, 10 ans après », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. XIII, 2012, pp. 517-532.
- EVANS Gareth et SAHNOUN Mohamed, « Intervention and State Sovereignty: Breaking new ground », *Global Governance*, n°7, 2001.
- EVANS Gareth, « A strong and principled basis for response », dans *Responsibility to protect, engaging civil society*, 28 novembre 2008, sur www.responsibilitytoprotect.org/index.ph8.
- FAGET Jacques, « Les métamorphoses du travail de paix. Étude des travaux sur la médiation dans les conflits politiques violents », *Revue Française de Science Politique*, vol 58, 2008/2, pp. 309-333.
- FLEURY Antoine, « Droits de l'homme et enjeux humanitaires », dans Robert FRANCK (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, P.U.F, 2012, pp. 454-469.
- FOGUE TEDOM Alain, « RCA, crises et guerres civiles. Essai non encore concluant pour l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) de l'Union Africaine », sur <http://www.diploweb.com/RCA-Crises-et-guerres-civiles.html>.
- FRANCA-FILHO Marcilio-Toscano, « Westphalia : A paradigm ? A dialogue between Law, Art and Philosophy of science », *The German Law Journal*, 2007.

- FREMIGACCI Jean, « Madagascar ou l'éternel retour de la crise », *Afrique Contemporaine*, n°251, 2014/3, pp. 125-142.
- FUKUYAMA Francis, « La post-humanité est pour demain », *Le monde des débats*, juillet-août 1999.
- Gaëlle KERVAREC, « L'intervention d'humanité dans le cadre des limites au principe de non-intervention », *Revue Juridique Thémis*, n°3, Montréal, 1998.
- GAGNIER Sabine, « La responsabilité de protéger au regard de la santé et de la culture », *Aspects*, n° 2, 2008, pp.111-128.
- GALIBERT Didier, « Rigidités et 'glocalisation' : Un regard anthropologique sur la crise malgache (2009-2011) », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n°255, juillet-septembre 2011, pp. 413-426.
- GATFAOUI Shérazade, « Centrafrique : c'est une question de confiance ! », 20 mars 2015. Consulté sur <https://hal-upec-upem.archives-ouvertes.fr/hal-01133662>.
- GAUDUSSON (DE) Jean Du Bois, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique Contemporaine*, n°206, 2003, pp. 41-49.
- GAULME François, « États faillis', 'États fragiles' : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique Étrangère*, n° 1, 2011, p. 17-29.
- GAULME François, « Les nouveaux dominos africains », *Études*, octobre 1997, pp. 293-302.
- HAGLUND David G. et MASSIE Justin, « L'abandon de l'abandon. The Emergence of a Transatlantic 'Francosphere' in Quebec and Canada's Strategic Culture », *Quebec Studies*, 2010, vol. 49, pp. 59-85.
- HASS Ernst, « The study of regional integration: Reflections on the joy and the anguish of pretheorising », *International Organization*, Fall, 1970.
- HIRSCH Mario, « La situation internationale des petits États : des systèmes politiques pénétrés. L'exemple du Benelux », *Revue Française de Science Politique*, 24ème année, n°5, 1974, pp. 1026-1055.
- HUGON Philippe, « Conflits armés, insécurité et trappes à pauvreté en Afrique », *Afrique Contemporaine*, numéro 218/2, 2006, pp. 33-47.
- HUGON Philippe, « Les conflits armés en Afrique : apports, mythes et limites de l'analyse économique », *Revue Tiers Monde*, 2003/4, n° 176, pp. 829-855

- IRONDELLE Bastien, « Démocratie, relations civilo-militaires et efficacité militaire », *Revue internationale de politique comparée*, 2008/1, vol. 15, pp. 117-131.
- ISSAKA Souaré K. et HANDY Paul-Simon, « Bons coups, mauvais coups ? Les errements d'une transition qui peut encore réussir en Guinée », *Institut d'Études sur la Sécurité (ISS)*, n°195, Pretoria, août 2009.
- JAFFRELOT Christophe, « La compétition électorale et la fabrique des identités », *Critique Internationale*, 2011/2, n° 51, p. 9-15.
- JERVIS Robert, « Cooperation Under The Security Dilemma », *World Politics*, n° 20, 1978.
- JOB Brian L., « Multilatéralisme et résolution des conflits régionaux : les illusions de la coopération », *Études Internationales*, vol. 26, n°4, 1995, pp. 667-684.
- KENNEDY David, « The Disciplines of International Law and Policy », *Leiden Journal of International Law*, 1999 (12), pp. 9-133.
- KOLB Robert, « Notes on humanitarian intervention », *IRRC*, vol. 85, n° 849, March 2003, pp. 120-121.
- KOLL Peter, « La souveraineté et le souci de la population. Une analyse logique du rapport entre pouvoir souverain et biopolitique », *Aspects*, n°2, 2008, pp.97-108.
- KOUVOUAMA Abel, « Démocratisation et modernité politique en Afrique Centrale : l'exemple de la Conférence Nationale Souveraine du Congo-Brazzaville », dans Yann LEBEAU, et al., *État et acteurs émergents en Afrique* (dir.), Paris, Karthala, 2003.
- KRULIC Joseph, « La revendication de la souveraineté », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 21-32.
- LAKE David, « The new Sovereignty in International Relations », *International Studies Review*, n°5, 3, pp. 303-323.
- LALLAU Benoît, « Plongée au cœur des ténèbres centrafricaines », *Journal des anthropologues*, consulté le 07 juin 2017 sur <http://jda.revues.org/6149>.
- LEMASSON Sylvie, « L'atlas d'une nouvelle francophonie européenne. La place et le rôle des pays de l'Europe centrale et orientale au sein de l'Organisation Internationale de la Francophonie », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN

- (dir.), *La Francophonie sous l'angle des théories des Relations internationales*, Paris, Iframond, 2008, pp. 215-223.
- LIJPHART Arend, « Typologies of democratic systems », *Comparative Political Studies*, 1968, vol. 1, n° 1, pp. 3-44.
 - LINDBERG Staffan I., « The surprising significance of African elections », *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 1, January 2006, pp. 139-151.
 - LINDEMANN Thomas, « La paix par la reconnaissance. Une interprétation interactionniste des crises internationales », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *Crises, facteurs de crises et Francophonie*, Les Entretiens de la Francophonie 2009, Yaoundé, Iframond, 2009, pp. 181-225.
 - LÖWENTHAL Paul, « Ambiguïtés des droits de l'homme », *Droits fondamentaux*, n°7, décembre 2008-janvier 2009.
 - Luc SINDJOUN, « L'explication de l'Afrique dans la science des relations internationales : tout est possible », *Revue Camerounaise d'Études Internationales*, n° 002, 2009, pp. 7-28.
 - MAÏLA Joseph, « La médiation dans les crises et conflits contemporains », dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA (dir.), *Médiation et Facilitation dans l'espace francophone : Théorie et Pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, PP. 39-57.
 - MANDELBAUM Michael, « Is major War obsolete? », *Survival*, vol. 40, n°4, 1998-1999.
 - MARCHAL Roland, « Premières leçons d'une « drôle » de transition en République centrafricaine », *Politique Africaine*, 2015/3 (n° 139), p.123 -146.
 - MASSART-PIERARD Françoise, « La Francophonie internationale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999/30 (N° 1655), p. 1-47.
 - MASSART-PIERARD Françoise, « La Francophonie, un nouvel intervenant sur la scène internationale », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 14, n°1, 2007, pp. 69-93.
 - MASSART-PIERARD Françoise, « Redimensionnement des relations internationales et Francophonie », dans Françoise MASSART-PIERARD (dir.), *L'Organisation Internationale de la Francophonie*, Studia Diplomatica, n° 3, volume LIII, 2000.

- MASSIE Justin et MORIN David, « Francophonie et opérations de paix. Vers une appropriation géoculturelle », *Études Internationales*, vol. 42, n° 3, 2011, pp. 313-336.
- MATHIEU Xavier, « Souveraineté. Évolution conceptuelle d'une notion-clé », dans Dario BATTISTELLA, *Relations Internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, pp. 195-215.
- MAZRUI Ali, « système d'auto-détermination à l'africaine : quand la 'pax africana' devient effective », *Bulletin du CODERSIA*, n°3, 1997, pp. 16-17.
- MBARGA-THOMSON Mame Gnilane, « La régionalisation des conflits en Afrique de l'Ouest », *Les cahiers de la Revue Défense Nationale*, janvier 2010, pp. 37-45.
- MBEM André Julien, « Contentieux électoral au Gabon : la Cour constitutionnelle sera-t-elle juge de paix ? », *Le Monde Afrique*, 19 septembre 2016.
- MBEMBE Achille, « Crise de légitimité, restauration autoritaire et déliquescence de l'État », dans Peter GESCHIERE et Piet KONINGS (dir.), *Itinéraires d'accumulation au Cameroun*, Paris, Leyde, Karthala, 1993, pp. 347-364.
- MBEMBE Achille, « Traditions de l'autoritarisme et problèmes de gouvernement en Afrique subsaharienne », *Africa development*, 17(1), 1992, pp. 37-64.
- MEARSHEIMER John, « The false Promise of International Institutions », dans *International Security*, 19 (3), 1994-95.
- MEDARD Jean-François, « L'État patrimonialisé », *Politique Africaine*, n° 39, 1990, pp. 25-36.
- MEDARD Jean-François, « Le 'Big Man' en Afrique. Esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'Année Sociologique*, n° 42, 1992, 167-192.
- MEEKER Leonard C., « Defensive Quarantine and the Law », *American Journal of International Law*, vol 57, n° 3, 1963, pp. 515-524.
- MELEDJE DJEDJRO Francisco, « La guerre civile du Libéria et la question de l'ingérence dans les affaires intérieures des États », *Revue Belge de Droit International*, 1993, numéro 2, Bruxelles, pp. 393-436.
- MELEDJE DJEDJRO Francisco, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, pp. 139-155.

- MELEDJE DJEDRO Francisco, « Le système politique ivoirien dans la géopolitique ouest-africaine », *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, n°3, mai 2006, pp. 701-713.
- MENTHONG Hélène-Laure, «Vote et communautarisme au Cameroun : vote de cœur, de sang et de raison », *Politique Africaine*, mars 1998, pp. 40- 53.
- MESTRE Christian, « *La Sécurité Humaine et la Prévention des Conflits* », dans Rahim KHERAD, *La sécurité humaine. Théorie(s) et Pratique(s)*, Paris, éd. A. Pedone, 2010, pp.179-191.
- MILES Kahler, « Multilateralism with large and small numbers », *International Organization*, 46, n° 3, 1992, p.681- 708.
- MOMTAZ Djamchid, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses sanctions coercitives aux organisations régionales », *Annuaire Français de Droit International*, 1997, pp. 105-115.
- MOMTAZ Djamchid, « Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux », *RCADI*, vol. 292, 2001, pp. 9-146.
- MONTBRIAL (DE) Thierry, « Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie », *Politique Étrangère*, n°3, 1998, 63e année, pp. 549-566.
- MORAVCSIK Andrew , « *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics* », *International Organization*, vol. 51, n° 4, 1997, p. 513–53.
- MOREAU DEFARGES Philippe, « Souveraineté et Ingérence », *Revue Ramses*, 2001, P.171-172.
- MOUTON Jean-Denis, « La notion d'État et le droit international », *Droits*, 1992, pp. 54-58.
- MVE EBANG Bruno, « Le réalisme de la politique étrangère des petits États africains », *Dynamiques Internationales*, Varia, numéro 6, septembre 2015.
- MVELLE Guy, « Théorie de la guerre juste et interventions militaires : vers un devoir d'ingérence en Afrique ? », *Diplomatie*, hors-série, n°12, Juin 2010.
- NADEAU Christian, « Quelle justice après la guerre ? Éléments pour une justice transitionnelle ». Article consulté sur internet à l'adresse www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20090323.

- NARTEN Jans, « Dilemmas of promoting local ownership. The case of post-war Kosovo », dans Roland PARIS, *At War's end. Building peace after civil conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- NGUEMBOCK Samuel, « L'Union Africaine : une puissance diplomatique ? », *Après-demain*, 2014/3 n ° 31-32, NF, pp. 13-14.
- NIEWIADOWSKI Didier, « La République Centrafricaine : le naufrage d'un État, l'agonie d'une Nation », consulté sur <https://www.google.fr/search?q=Didier+Niewiadowski&oq=Didier>.
- NTAHAMBAYE Philippe, « Les institutions traditionnelles africaines et la gouvernance démocratique : principes, valeurs et mécanismes de résolution pacifique des conflits », dans Isidore NDAYWEL E NZIEM et al., *Francophonie et gouvernance mondiale : Vues d'Afrique*, Colloque international de Kinshasa 2012, Riveneuve, 2012, pp. 217-229.
- NTUDA EBODE Joseph Vincent, « Mutations internationales et grands débats stratégiques : l'état de la question sur l'arm's control et le désarmement à l'aube du XXIe siècle », *Revue Africaine d'Études Politiques et Stratégiques*, n°2, 2002.
- NWATCHOCK A BIREMA Ousmanou, « Le principe de souveraineté à l'ère de l'Union Africaine », dans Guy MVELLE et Laurent ZANG (dir.), *L'Union Africaine, quinze ans après*, Tome II, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 75-92.
- OLINGA Alain Didier, « L'émergence progressive d'un système africain de garantie des droits de l'homme et des peuples », dans Alain Didier OLINGA (dir.), *La protection internationale des droits de l'homme en Afrique. Dynamique, enjeux et perspectives trente ans après l'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Yaoundé, Éditions Clé, 2012, pp. 13-35.
- OLINGA Alain Didier, « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *La Revue des droits de l'homme*, numéro 6, 2014, sur <https://revdh.revues.org/953>.
- PACKER Corinne A. et RUKARE Donald, « The new African Union and its constitutive Act », *A.J.I.L.*, 2002, pp. 372-373.
- PLACIDI-FROT Delphine, « La diversification des formes d'organisations internationales : le regard du politiste », dans Laurence DUBIN et Marie-Clotilde RUNAVOT, *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, Paris, A. Pedone, 2014, pp. 39-58.

- POLITIS Nicolas, « Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux », *RCADI*, Vol. 6, 1925.
- QUANTIN Patrick, « Congo : transition démocratique et conjoncture critique », dans Jean-Pascal DALOZ, Patrick QUANTIN, *Transitions démocratiques africaines : dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Paris, Karthala, 1997.
- RAKOTOMALALA Patrick, « Les implicites de la crise malgache de 2009 : enjeux géopolitiques et géostratégiques », dans Solofo RANDRIANJA (dir.), *Madagascar, le coup d'État de 2009*, Paris, Karthala, 2012, pp. 211-238.
- RAKOTOMALALA Patrick, « Madagascar : la crise de 2009 ou les aléas de la diplomatie française », *Afrique Contemporaine*, n°251, 2014/3, pp. 93-105.
- RAMASY Juvence, « Madagascar : les forces armées garantes de la stabilité politique et démocratique ? », disponible sur www.codesria.org/IMG/pdf/Juvence_Ramasy.pdf.
- RANDRIANJA Solofo, « Le coup d'État de mars 2009 : chronologie et causes », dans Solofo RANDRIANJA (dir.), *Madagascar, le coup d'État de 2009*, Paris, Karthala, 2012, pp. 13-41.
- RANJANITA Justine, « Coup d'État et violation de la constitution. Les arguties juridiques des putschistes », dans Solofo RANDRIANJA, *Madagascar, le coup d'État de 2009*, Paris, Karthala, 2012, pp. 43-65.
- RANJANITA Justine, « Coup d'État et violation de la constitution. Les arguties juridiques des putschistes », dans Solofo RANDRIANJA, *Madagascar, Le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala, 2012, pp. 43-65.
- RIGAUDIERE Albert, « L'invention de la souveraineté », *Pouvoirs*, n° 87, 1993, pp. 5-20.
- RODOGNO Davide, « Réflexions liminaires à propos des interventions humanitaires des puissances européennes au XIXe siècle », *Relations Internationales*, n° 131, mars 2007, pp. 9-27.
- ROUBAUD François, « La crise vue d'en bas à Abidjan : ethnicité, gouvernance et démocratie », *Afrique Contemporaine*, 2003/2, n° 206, p. 57-86.
- ROUGIER Antoine, « La théorie de l'intervention d'humanité », *RGDIP*, 1910.
- RUPESINGHE Kumar, « Early Warning and Preventive Diplomacy », *The Journal of Ethno-development*, 1994, N°4, pp.88-97.

- SALMON Jean, « Le droit international à l'épreuve au tournant du XXI^e siècle », *Cours Euro-méditerranéens Bancaja de droit international*, Valencia, Vol. VI, 2002, pp. 35-363.
- SCHILLING Heinz « La professionnalisation et le système international », dans Lucien BELY (dir.), *L'Europe des Traités de Westphalie. Esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*, Paris, 2000.
- SENARCLENS (DE) Pierre, « De la théorie virtuelle à l'idéologie réelle », dans Richard ROSECRANCE et al., *Débat sur l'État virtuel*, Paris, Presses de Science Pô, 2002.
- SENGHOR Léopold Sédar, « le français, langue de culture », *Esprit*, n° 311, novembre 1962.
- SHE OKITUNDU Léonard, « La Gouvernance Mondiale », dans Isidore NDAYWEL E ZIEM, Julien KILANGA MUSINDE et Emmanuel LOCHA MATEO (dir.), *Francophonie et Gouvernance Mondiale : vues d'Afrique*, Actes du Colloque international de Kinshasa 2012, édition Riveneuve, 2012, pp. 231-237.
- SICILIANOS Alexandre, « L'autorisation par le conseil de sécurité de recourir à la force : Une tentative d'évaluation », *R.G.D.I.P.*, 2002 (1), pp. 5-50.
- SINDJOUN Luc, « Élection et politique au Cameroun : concurrence déloyale, coalitions de stabilité hégémonique et politique d'affection », *African Journal of Political Science*, vol. 2, n° 1, 1997, pp. 89-121.
- SINDJOUN Luc, « L'Afrique dans la Science des Relations Internationales : Notes introductives et provisoires pour une sociologie de la connaissance internationaliste », *Revue Africaine de sociologie*, n°3/2, 1999, pp. 142-167.
- SINDJOUN Luc, « L'explication de l'Afrique dans la science des relations internationales : tout est possible », *Revue Camerounaise d'Études Internationales*, n° 002, 2009, pp. 7-28.
- SINDJOUN Luc, « La culture démocratique en Afrique subsaharienne : comment rencontrer l'arlésienne de la légende africaniste ? », dans OIF, *Francophonie et démocratie*, Symposium international de Bamako sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés dans l'espace francophone, Paris, Pedone, 2001, pp.522-530.

- SINDJOUN Luc, « La loyauté démocratique dans les relations internationales : sociologie des normes de civilité internationale », *Études Internationales*, vol. 32, n° 1, 2001, p. 31-50.
- SINDJOUN Luc, « Politics in Central Africa: a reflective introduction to the experience of states and region », *African Journal of Political Science*, vol. 4, n° 2, December 1999, pp. 1-15.
- SINDZINGRE Alice, « États et institutions d'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique », dans Yann LEBEAU et al., *État et acteurs émergents en Afrique* (dir.), Paris, Karthala, 2003, pp. 271-293.
- SMITH Stephen, « La politique d'engagement de la France à l'épreuve de la Côte d'Ivoire », *Politique Africaine*, 2003, n°89, pp. 112-126.
- SMOUTS Marie-Claude, « Réflexions sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité », *AFDI*, volume 28, 1982, pp. 601-612.
- SONGUE Guy Parfait, « L'imposture des politiques de développement en Afrique : Entre illusions, faillite et besoin de refondation », dans Jean-Emmanuel PONDI (dir.), *Repenser le développement à partir de l'Afrique*, Yaoundé, Afrédit, 2011, pp. 167-207.
- SOREL Jean-Marc, « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », dans SFDI, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes des 2, 3, 4 juin 1994, Paris, Pedone, 1995.
- STAEHLIN Jenö C. A., « L'ONU entre le passé et l'avenir », *Relations Internationales*, n°128, avril 2004, pp. 93-102.
- STAHN Castern, « Responsibility to protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm ? », *American Journal of International Law*, vol.101, Janvier 2007, Pp. 99-120.
- SUR Serge, « Le conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, n° 109, 2004, p. 61-74.
- SZUREK Sandra, « Responsabilité de protéger. Nature de l'obligation et responsabilité internationale », dans *La Responsabilité de Protéger*, SFDI, Colloque de Nanterre, Paris, A. Pedone, 2008.
- TAVERNIER Paul, « Les opérations de maintien de la paix : crise des OMP ou crise du maintien de la paix ? », dans Madjid BENCHIKH (dir.), *Les*

- organisations internationales et les conflits armés*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 111-129.
- TCHIKAYA Blaise, « La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *Annuaire Français de Droit International*, volume 54, 2008. pp. 515-528.
 - THERIEN Jean-Philippe, « Co-operation and Conflict in la Francophonie », *International Journal*, vol. 48, n° 3, 1993, 492-526.
 - TRAISNEL Christophe, « La francophonie à travers les discours des institutions et des acteurs locaux. Le cas des francophonies canadiennes », dans Michel GUILLOU et Trang PHAN (dir.), *La Francophonie sous l'angle des théories des Relations internationales*, Paris, Iframond, 2008.
 - TSAKADI Komi, « Approche terminologique et typologie de la médiation et de la facilitation », dans Jean-Pierre VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix : médiation et facilitation dans l'espace francophone*, vol. I, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 11-38.
 - TSHISUNGU LUBAMBU Édouard, « *Francophonie et Gouvernance politique* », dans Isidore NDAYWEL E NZIEM et al. (dir.), *Francophonie et gouvernance mondiale : vues d'Afrique* (Colloque international de Kinshasa), édition Riveneuve, 2012, pp. 211-216.
 - VANNESSON Pascal, « Les Réalistes contre les interventions. Arguments, délibérations et politique étrangère », *AFRI*, 2001, pp. 234-252.
 - VANNESSON Pascal, « Bombarder pour convaincre? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », *Cultures & Conflits*, n° 37, 2000, pp. 23-59.
 - VERCAUTEREN Pierre, « la crise de l'État dans l'Union Européenne : une sortie de crise par une refondation de sens ? », *AFRI*, 2001, p. 293-315.
 - VETTOVAGLIA Jean-Pierre, « Les défis du XXIe siècle : résolution des conflits et sécurité », dans François DAVID (Directeur), *Les facteurs d'attractivité de la Francophonie*, les Actes des XVe Entretiens de le Francophonie, *Revue Internationale des Mondes Francophones*, numéro 8, 2015, pp. 221-235.
 - VILLEY Michel, « Esquisse historique sur le mot Responsable », dans Marguerite BOULET-SAUTEL et al., *La Responsabilité à travers les âges*, Paris, Economica, 1989.

- VIRALLY Michel, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation », dans *Communauté Internationale. Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Pedone, 1974.
- WAFEU TOKO Patrick, « L'analyse des politiques publiques en Afrique », 2008, consulté sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00397756/document>.
- WASINSKI Christophe, « Produire de la capacité de gestion de crise internationale. Le cas de l'OTAN au cours des années 2000 », *Cultures & Conflits*, 75, Automne 2009, pp. 15-31.
- WECKEL Philippe, « Le droit des conflits armés et les organisations internationales », dans Madjid BENCHIKH, *Les organisations internationales et les conflits armés*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 95-109.
- WEINLICH Silke, (Re)generating Peacekeeping Authority: The Brahimi Process, *Journal of Intervention and State-building*, 2012, 6 (3), pp. 257-277.
- WEISS Pierre, « L'Opération Licorne en Côte d'Ivoire : banc d'essai de la nouvelle politique française de sécurité en Afrique », *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol. V, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- WILLIAMS Paul D., « From non-intervention to non-indifference: The origins and development of African Union's Security Culture », *African Affairs*, Vol. 106, 2007, pp. 253-279.
- WILSON Gary, « The legal Military and Political Consequences of the 'Coalition of the willing'. Approach to UN military Enforcement Action », *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 12, issue 2, 2007, pp. 295-330.
- WILTZER Pierre-André, « Recentrer la Francophonie sur sa mission centrale. La promotion de la langue française », *Revue Internationale et Stratégique*, n°71, Automne 2008, pp. 131-134.
- WINFIELD P. H., « The history of intervention in international law », *British Yearbook of international Law*, vol.3, 1922-1923, p. 130-149.
- WIPPMAN David, « Treaty-Based Intervention: Who can say no? », *University of Chicago Law Review*, 1995, vol. 62, pp. 607-687.
- YINDA YINDA André-Marie, « Penser les Relations Internationales africaines : des problèmes aux philosophèmes politiques aujourd'hui », *Revue Camerounaise de Science Politique/ RCSP*, volume 8, numéro spécial, 2001, pp. 1-18.

VIII. MÉMOIRES ET THÈSES DE DOCTORAT

- AGBOBLY-ATAYI Amévi F., *L'organisation Internationale de la Francophonie en matière de prévention, de gestion et de règlement de crises et de conflits en Afrique subsaharienne Francophone : cas de la République Démocratique du Congo, du Tchad, de la Côte d'Ivoire et du Togo*, Thèse de Doctorat en Science politique, Université Jean Moulin Lyon 3, 3 octobre 2011.
- BEELNDOUM NGARLEM TOLDE Evariste, *La Francophonie et la résolution des conflits : réflexion sur la notion de tiers*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Jean Moulin (Lyon 3), soutenue le 20 décembre 2012.
- BENHADDOU Sophia, « Gagner les cœurs » pour gagner la guerre ? *Le rôle des identités dans l'alliance américano-pakistanaise contre le terrorisme*, Université Paul Cézanne-Aix Marseille III, Mémoire de Diplôme, IEP, 2013.
- DJENGUE EPANDA NKANDA Madeleine, *La problématique de l'existence de la Francophonie sans la France : essai de réflexion à partir de la théorie de la stabilité hégémonique*, Mémoire de Master en Science politique, IRIC, Université de Yaoundé II, 2013.
- EHUENI MANZAN Innocent, *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, Thèse de doctorat en droit, Université de la Rochelle, 2011.
- ETEKOU BEDI Yves Stanislas, *L'alternance démocratique dans les États d'Afrique francophone*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Cocody-Abidjan, 18 décembre 2013.
- GAGGIOLI Gloria, *Le rôle du droit international humanitaire et des droits de l'homme dans l'exercice des pouvoirs de maintien de la paix du Conseil de sécurité : rôle catalyseur ou rôle de frein ?*, C.U.D.I.H, Genève, Mémoire de Diplôme, Février 2005.
- GENG Jing, *La Francophonie comme instrument de la politique extérieure de la France : le cas de trois pays indochinois (le Vietnam, le Cambodge, le Laos)*, Thèse de doctorat de science politique, Paris, Université Panthéon-Sorbonne, 2001.
- LE MANACH Catherine, *La crise politique hondurienne ou la communauté internationale face à ses contradictions. Analyse d'une levée de boucliers contre*

une atteinte au credo démocratique en Amérique Latine, Mémoire de Master, IEP Toulouse, 2010.

- LISSOUCK Félix François, *Le discours de la Baule et le pluralisme en Afrique. Essai d'analyse d'une contribution à l'instauration de la démocratie dans les États d'Afrique noire d'expression française*, Mémoire de DEA en Science politique, IEP de Lyon, 1994.
- MONNEY MOUANDJO Stéphane, *La démocratie du Sud et les organisations internationales. Analyse comparée des missions internationales d'observation des élections des pays membres du Commonwealth et des pays membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Reims Champagne-Ardenne, année 2007-2008, p. 188.
- MVELLE MINFENDA Guy, *Aide au développement et coopération décentralisée : esquisse d'une désétatisation de l'aide française. Les cas du Cameroun, Gabon, Congo, Tchad et Rwanda*, Thèse de Doctorat en Science politique, Université Jean Moulin Lyon III, soutenue le 18 juin 2005.
- POSSIO Thibault, *La nouvelle coopération militaire française en Afrique. Fondements, acteurs et concepts*, Thèse de doctorat en science politique, 2 vol., Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2007.
- POUUDRE Catherine, *Les interventions extérieures de l'armée française*, Thèse de doctorat, Université de Paris Nord, polycopié, 1998.
- TASSE Rodrigue, *Francophonie et médiation des crises en Afrique Francophone : le cas de Madagascar*, Mémoire de Master de Relations Internationales, IRIC, Yaoundé 2, 2013.

IX. COMMUNICATIONS AUX CONFÉRENCES, COLLOQUES ET SÉMINAIRE

- CHARVIN Robert, « *Les politiques de conditionnalité et les droits de l'homme en Afrique* », Séminaire Nord-Sud XXI sur les droits de l'homme en Afrique, mars 1997.
- KUMA DOUMBE Prince, Discours d'ouverture à la conférence *Post Colonialism between Cameroon and Germany. Science, Knowledge and Justice*, 19-20 septembre 2011.

- MELEDJE DJEDRO Francisco, « *L'accord de Linas-Marcoussis et la souveraineté de la Côte d'Ivoire* », Conférence prononcée le 30 juin 2003, à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) d'Abidjan.
- NOVOSSELOFF Alexandra, « *l'Essor du multilatéralisme. Principes, Institutions et Actions communes* », communication au Forum des Réformateurs organisé par l'Institut français des relations internationales, IFRI, les 13 et 14 octobre 2000.
- NWATCHOCK A BIREMA Ousmanou, « *De la 'démocrature' à la démocratie en Afrique : La révolution par les tempêtes ?* », Communication au colloque des 5, 6 et 7 juillet 2016 aux 4^{èmes} Rencontres pour les Études Africaines de France (REAF 2016) à l'INALCO - Paris.
- SINDJOUN Luc, « *La démocratie est-elle soluble dans le pluralisme culturel ?* », Communication présentée au colloque Francophonie-Commonwealth – Cameroun, Yaoundé (Cameroun), janvier 2000.

X. *ENCYCLOPÉDIES ET DICTIONNAIRES*

- AUF, *Dictionnaire Universel*, Hachette, 5e édition, 2008.
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, 2000.
- HERMET Guy et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 1998.
- MOREAU DEFARGES Philippe, *Les grands concepts de la politique internationale*, Paris, Hachette Supérieur, 1995.
- RAYNAUD Philippe et RIALS Stéphane, *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, PUF, 1996.
- RENAUT Alain (dir.), *Encyclopédie de la culture politique contemporaine*, T. II, Institutions, Paris, Hermann, 2008.
- REY Alain (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 1992.
- SMOUTS Marie-Claude et al., *Dictionnaire des relations internationales. Approches, Concepts, Doctrines*, Paris, Dalloz, 2003.
- SMOUTS Marie-Claude et al., *Dictionnaire des Relations internationales*, Paris, Dalloz, 2006.

XI. *ÉTUDES, ANALYSES, ATLAS ET DISCOURS*

- *Études, rapports et analyses*

- BAGAYOKO Niagalé, « *Contribution de l'OIF aux opérations de maintien de la paix* », OIF, Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme, <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENTTEXTE/4667.pdf>.
- BONIFACE Pascal et VEDRINE Hubert, *Atlas des crises et des conflits*, Paris, Armand Colin, Fayard, 2e édition, 2013.
- CAILLE Alain (dir.), *Paix et démocratie, une prise de repères*, Unesco, Paris, 2004.
- CHARILLON Frédéric et RAMEL Frédéric, « *Action extérieure et défense : l'influence française à Bruxelles* », Cahiers de l'IRSEM, n°1, janvier 2010.
- *Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH)*, « *Entrée en vigueur de la CADEG : un instrument majeur pour la paix, la sécurité et la démocratie en Afrique* », 17 février 2012, disponible sur https://www.fidh.org/IMG/article_PDF/article_a11332.pdf.
- GREMINGER Thomas, « *Médiation et facilitation dans les processus de paix actuels : l'importance vitale de l'engagement, de la coordination et du contexte* », communication présentée lors de la Retraite sur la Médiation Internationale de la Francophonie, Genève, 15-17 février 2007.
- GUICHERD Catherine, « *Naissance d'une force africaine en attente* », dans Jocelyn COULON (dir.), *Guide du maintien de la paix 2008*, Montréal, Athéna éditions, 2008.
- HASSNER Pierre, « *Par-delà la guerre et la paix, la dialectique du bourgeois et du barbare* », dans *Observation et Théories des Relations internationales*, Tome II, Travaux de recherche de l'IFRI, Paris, 2000.
- HUTCHFUL Eboé et BATHILY Abdoulaye (dir.), *The military and militarism in Africa*, Dakar, Codesria, 1998.
- *International Crisis Group (ICG)*, *Centrafrique, les racines de la violence*, Rapport d'activités, n°230, 21 septembre 2015.
- *International Crisis Group*, « *Madagascar : Sortir du cycle des crises* », Rapport Afrique n° 156, 18 mars 2010.
- *International Crisis Group*, « *Madagascar: la crise à un tournant critique ?* », Rapport Afrique, N°166, 18 novembre 2010.

- LIEGOIS Michel, « *Opérations de paix. La question de la régionalisation* », dans Jocelyn COULON (dir.), *Guide du maintien de la paix 2005*, Montréal, Athéna éditions, pp. 18-33.
- MAERTENS Lucile, « *Les opérations de maintien de la paix de l'ONU : doctrine et pratiques en constante évolution* », Fiche de l'IRSEM, n°30, Mai 2013
- NGOMA-BINDA Pambu, *Démocratie et dialogue politique : Chances de succès de la transition congolaise comme base pour la gouvernance de demain*, Actes du Séminaire international sur la gestion de la transition en République démocratique du Congo, 26-28 avril 2004, Kinshasa.
- PEROUSE DE MONTCLOS Marc Antoine, « *Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria : Insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale* », CERI, Questions de Recherche, n° 40, juin 2012, sur <http://www.nigeriawatch.org/media/html/NGA-Boko-Haram.pdf>.
- WEYNS Yannick et al., « *Cartographie des motivations derrière les conflits : la République centrafricaine* », IPIS, Rapport de novembre 2014.
- ZERROUGUI Hiba, *Participation Francophone aux opérations de paix : États des lieux*, Réseau de recherche sur les opérations de paix, Centre d'études et de recherches internationales, Université de Montréal, décembre 2012.

- *Discours politiques*

- Ali BONGO ONDIMBA, *Discours prononcé le 31 août 2016 à la télévision nationale gabonaise*, RTG, après l'annonce de sa victoire par la Commission électorale nationale (Cénap).
- François MITTERAND, Président français (1981-1995), *Allocution faite à l'occasion de la 6e Conférence des Chefs d'États de France et d'Afrique*, La Baule, 19-21 juin 1990.
- Hery RAJAONARIMAMPIANINA, *Discours d'ouverture du XVIème Sommet de la Francophonie à Antananarivo*, Madagascar, le 26 novembre 2016.
- Jean PING, *Discours à l'adresse de la diaspora gabonaise*, octobre 2016.
- Nicolas SARKOZY, *Allocution de M. le Président de la République à l'occasion de la Journée internationale de la Francophonie*, Paris, Palais de l'Élysée, 20 mars 2010.

- Nicolas SARKOZY, *Discours du Président français Nicolas Sarkozy à la jeunesse africaine*, Dakar, 26 juillet 2007.
- Pierre NKURUNZIZA, Président burundais, *Discours télévisé*, le 15 mai 2015 à Bujumbura.

XII. ARTICLES DE PRESSE ET DOCUMENTS AUDIO

- ANNAN Kofi, « Two concepts of sovereignty », *The Economist*, 18 septembre 1999, P.49-50.
- *BBC Radio*, Interview de Smaïl Chergui, Commissaire à la Paix et à la Sécurité de l'Union Africaine, le 09 septembre 2016.
- CANTALOUBE Thomas, « La France dans l'étau régional centrafricain », *Médiapart*, 20 décembre 2013.
- CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « Le principe de subsidiarité : enjeu majeur, débat confus », *Le Monde diplomatique*, 30 juillet 2002.
- DECRAENE Philippe, « Nouvelles étapes dans la construction de l'Afrique indépendante », *Le Monde Diplomatique*, Mars 1962.
- DELTOMBE Thomas, « Les fantômes de Madagascar. La France, acteur-clé de la crise malgache », *Le Monde diplomatique*, mars 2012.
- *Deutsche Welle*, Document audio de l'interview accordé par le Président tchadien Idriss DEBY ITNO à la le 13 octobre 2016. Document disponible sur <http://www.dw.com/fr/>.
- ERSU (D') Laurent, « Paris revoit sa présence militaire en Afrique », *La Croix*, 14 septembre 2005.
- *France 2*, Déclaration du Premier ministre français, Manuel Valls, le 16 janvier 2016, dans l'émission « *On n'est pas couché* ».
- TOUADERA Faustin, Président centrafricain, Interview accordée au journaliste Christophe Bouasvovier de RFI. Document audio, le 19 juillet 2016, disponible sur <http://www.rfi.fr/emission/20160719-touadera-rca> et consulté le 10 janvier 2017.
- *Jeune Afrique*, « Centrafrique : les privés français lâchent Djotodia », 11 octobre 2013.
- *Jeune Afrique*, « Sécurité : des retraités français très spéciaux débarquent en Centrafrique », 17 juillet 2013.

- *Journal Libération*, « Claude Guéant en prospection à Bangui », 27 juin 2013.
- *La Nouvelle Centrafrique*, « Centrafrique : Jean-Christophe Mitterrand soigne ses réseaux à Bangui », 22 juillet 2013. Disponible sur <http://www.lanouvellecentrafrique.info/centrafrique-j-c-mitterrand-soigne-ses-reseaux-a-bangui>.
- *Midi Madagascar*, « Ho an'ny tanindrazana » (Pour la Patrie !), 12 janvier 2002.
- NGABA Éric, « Centrafrique : les investisseurs sud-africains s'engagent à investir dans le secteur minier centrafricain », *Ndjoni Sango* (Bonne Nouvelle), le 22 octobre 2016, sur <https://ndjonisango.net/>.
- OWONA NGUINI Mathias-Éric, « La communauté internationale : entre diplomatie et stratégie à géométrie variable », *Journal Germinal*, à l'adresse <http://germinalnewspaper.com/index>.
- *Reuters*, « Chad sends troops to back CAR army against rebels », 18 décembre 2012.
- *RFI*, « Paris plaide pour les élections à Madagascar », 23 décembre 2009, <http://www.rfi.fr/contenu/20091223-paris-plaide-elections-madagascar>.
- *RFI*, « RCA : les rebelles avancent, le Tchad en arbitre », 19 décembre 2012.
- *RFI*, Interview de KATENDE Mull Sebujja, Ambassadeur ougandais et Président en exercice du Conseil de Paix et Sécurité en 2015, le 18 septembre 2015.
- TENZER Nicolas, « Unilatéralisme contre Multilatéralisme, un faux débat ? », *Le Figaro*, 14 Avril 2004.
- *TV5 Monde*, Jean-Marc Ayrault, Premier ministre français, Interview accordé le 3 octobre 2016. Document audio sur le site de TV5 Monde <http://www.tv5monde.com/>.

LISTE DE TABLEAUX ET ENCADRES

1. Tableaux

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des coups d'État militaires ou tentatives de coups d'États militaires en Afrique noire depuis 2002, date d'entrée en fonction de l'UA (page 334).

Tableau 2 : Récapitulatif de quelques situations de crises politiques où l'Union Africaine a pratiqué la partialité positive de manière ouverte pour résoudre la crise (page 343).

Tableau 3 : Quelques accords politiques sous le règne de l'UA et leur portée (page 345).

Tableau 4 : Récapitulatif des pays sanctionnés ces dernières années par la Francophonie (page 388).

Tableau 5 : Illustration du dilemme stratégique des petits États d'Afrique francophone (page 445).

Tableaux 6 : Récapitulatifs de la participation des pays Francophones d'Afrique aux OMP en cours en Afrique francophone, synthèse au mois d'aout 2016 (page 450).

6.1. MINUSCA (République Centrafricaine)

6.2. MINUSMA (Mali)

6.3. ONUCI (Côte d'Ivoire)

6.4. MONUSCO (République Démocratique du Congo)

Tableau 7 : Forces et faiblesses de l'OIF et de l'UA, en matière de gestion de crise (page 456).

Tableau 8 : Quelques accords politiques ces dernières années en Afrique Francophone (page 480).

2. Les Encadrés

Encadré 1 : La Commission Internationale pour l'Intervention et la Souveraineté des États (CIISE) (page 94).

Encadré 2 : Les quatorze points du Président Woodrow Wilson dans son message du 8 janvier 1918 au Congrès américain (page 95).

Encadré 3 : Liste des 16 réseaux institutionnels de la f/Francophonie depuis 1985 (source : Direction Affaires Politiques et Gouvernance Démocratique de l'OIF (DAPGD/OIF) (page 372).

Encadré 4 : Repères historiques des grands événements politiques de la RCA depuis l'année 2000 (page 445).

LISTE D'ANNEXES

Annexe 1 : Lettre confidentielle du Président Sarkozy au Président nigérian Godluck Jonathan, 25 février 2015.

Annexe 2 : Lettre confidentielle que le Président Sarkozy a adressée au Président de la CEI ivoirienne, Youssouf Bakayoko, le 01 décembre 2010.

Annexe 3 : Lettre du Président Blaise Compaoré (Burkina Faso) au Président Nicolas Sarkozy (France) le 24 Mars 2011.

Annexe 4 : Lettre du Président français François HOLLANDE (octobre 2014) au Président burkinabè Blaise COMPAORE, sur les situations politiques burkinabè et malienne.

Annexe 5 : Décret n° 2010-307 du 26 novembre 2010, signé par le Président Laurent Gbagbo et instituant le couvre-feu en Côte d'Ivoire.

Annexe 6 : Les accords de Maputo sur la crise malgache de 2009.

Annexe 7 : Avis de l'Ambassadeur français à Abidjan sur le contenu des accords de Marcoussis de 2003 et le rôle de la diplomatie sud-africaine en Côte d'Ivoire.

Annexe 8 : Côte d'Ivoire : Document confidentiel de l'Ambassade française à Abidjan, rendant compte au Quai d'Orsay de la mission échouée des chefs d'État africains à Abidjan, le 22 novembre 2006.

Annexe 9 : Lettre du Président de la Haute Cour Constitutionnelle, et ses membres, adressée à Andry Rajoelina le 18 mars 2009.

Annexe 10 : Mission Spéciale de la Francophonie à Madagascar : Edem Kodjo rencontrant Marc Ravalomanana, au nom de l'OIF, deux jours avant sa chute le 17 mars 2017.

Annexe 11 : Ordonnance de Pleins pouvoirs au Directoire Militaire après le coup d'État contre Ravalomanana, 17 mars 2009.

Annexe 12 : Document confidentiel du Département d'État Américain No. F-2014-20439 Doc-C05779755 en date du 04/04/2011.

Annexe 13 : Accord de coopération entre l'Organisation Internationale de la Francophonie et l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)

RÉCAPITULATIFS DE QUELQUES RESOLUTIONS ONUSIENNES

- Résolution 387 du 31 mars 1976, Document S/RES/387 du Conseil de sécurité de l'ONU. Affaire opposant l'Afrique du Sud à l'Angola.
- Résolution 1308 (2000) du 17 juillet 2000 sur le VIH/Sida et les opérations de internationales de maintien de la paix ; Résolution 2177 (2014) du 18 septembre 2014, sur l'épidémie d'Ebola en Guinée, Liberia, en Sierra Leone ainsi qu'au Nigeria et au-delà.
- Résolution 377 (V) du 03 novembre 1950 de l'Assemblée Générale des Nations Unies.
- Document S/RES/1973 du 17 mars 2011 autorisant notamment la création d'une zone d'exclusion aérienne à Tripoli.
- Résolution CS/NU 2337/2917 du 19 janvier 2017.

- Résolution S/RES/2121 (2013) du Conseil de sécurité du 10 octobre 2013 reconnaissant le gouvernement de transition en RCA.

RAPPORTS ET AUTRES DOCUMENTS OFFICIELS

- CARRE Olivier et CLAEYS Alain (présidents), Rapport d'information n° 3357 de l'Assemblée Nationale française, 16 décembre 2015.
- Communiqué conjoint CP/SG/JT/16, OIF/Banque Mondiale, du 18 mai 2016.
- Communiqué CP/SG/07/JT/12, du 18 avril 2012 et Résolution du CPF sur la situation en Guinée-Bissau.
- Communiqué CP/SG/12JT/14 du 27 juin 2014 lors de la 92e session du Conseil permanent de la Francophonie à Paris.
- Communiqué CP/SG/548/JT/09 du 02 avril 2009 et Résolution du CPF le même jour sur la situation à Madagascar.
- Communiqué de presse de la Présidente de la Commission de l'Union Africaine n° N°224
- Communiqué de presse n° 252/2015, Direction de l'Information et de la Communication de l'Union Africaine le 27 septembre 2015.
- CRAWFORD James, Deuxième rapport sur la responsabilité des États, 30 avril 1999, A/CN.4/498/Add.2.
- Décision n°001/Y/Fév du 25 février 1999 de la CEMAC, instituant la COPAX (Yaoundé, 1999).
- Déclaration de Bamako (2000)
- Déclaration de Saint-Boniface (2006)
- Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948.
- Doc/ UA, Ext/Ex. CL./2 (VII), Position commune africaine sur la réforme des Nations Unies, « Consensus d'Elwuzini », les 07 et 08 mars 2005.
- Document A/47/277S/24111 du 17 juin 1992, Boutros Boutros GHALI, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, Rétablissement de la paix, maintien de la paix.
- Document A/67/L.30/Rev.2 du 13 décembre 2012 de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

- Document CP/SG/07/JT/14, OIF du 28 mars 2014 portant réintégration de Madagascar en Francophonie.
- Document CP/SG/20/JT/15 de la Secrétaire Générale de la Francophonie, consulté le 06 décembre 2016.
- document CP/SG/548/JT/09 du 2 avril 2009.
- document CP/SG/JT/32/10 du 5 décembre 2010.
- Document CPF_79_RESOL_CI du 12 janvier 201.
- Document ECW/CEG/ABJ/EXT/FR./Rev, portant Communiqué final de la session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement sur la Côte d'Ivoire, Abuja, 24 décembre 2010.
- Document Ext ./ EX.CL./ 2 (VII), Position commune africaine sur la réforme des Nations Unies, "le consensus d'ezulwini", 7-8 mars 2005.
- Document PSC/PR/2 (CCLXXIII), Rapport du Président de la Commission de l'UA sur la situation en Côte d'Ivoire, 371ème Réunion, Addis-Abeba, le 21 avril 2011.
- Document PSC/PR/COMM. (DCXXXI) Du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA sur la crise burundaise en 2016, disponible sur le site internet de l'Union Africaine.
- Document PSC/PR/Comm.(XIII), Communiqué final de la 13e réunion du Conseil de paix et de sécurité, 27 juillet 2004.
- Document S/2008/186 du 24 mars 2008 portant Rapport du secrétaire général de l'ONU sur les relations entre l'ONU et les organisations régionales, en particulier l'Union Africaine
- Document SG/JT/16 de Michaëlle Jean, Secrétaire générale de l'OIF, le 1er septembre 2016 à Paris.
- *FIDH*, « République centrafricaine : Un pays aux mains des criminels de guerre de la Séléka », septembre 2013.
- *Human Rights Watch*, « Je peux encore sentir l'odeur des morts », septembre 2013.
- *International Crisis Group*, « La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation », Rapport Afrique, n° 219, 17 juin 2014.
- *International Crisis Group*, « RCA : les racines de la violence », Rapport Afrique, n° 231, 21 septembre 2015.

- La Charte Africaine pour la Démocratie, les Elections et la Gouvernance (CADEG), 2007.
- Michaëlle Jean, Secrétaire générale de la Francophonie, Communiqué de presse n° CP/SG/JT/16, 11 septembre 2016.
- OCHA, « Central African Crisis: Regional Humanitarian Snapshot », 22 avril 2014.
- OIF, Rapport d'information et de contacts de la Francophonie au Gabon, août 2016, DAPGD, 22-30 août 2016.
- Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, 2002.
- Rapport d'activités sur la prévention des conflits armés du 18 juillet 2006, document A/60/891, p. 31.
- Rapport de l'*Observatoire Pharos*, « Comprendre la crise centrafricaine », en 2014, Disponible sur www.observatoirepharos.com.
- Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation en RCA, 3 mars 2014. Document S/2014/142, disponible sur http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2014/142.
- Rapport SG/ONU sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit. Document S/2009/304 du 11 juin 2009, paragraphe 7.

LIENS INTERNET

- <http://www.peaceau.org/uploads/cps-com-burundi>.
- www.crdi.ca.
- www.responsibilitytoprotect.org/index.ph8.
- <http://francophonieenblog.20minutes-blogs.fr/tag/analyse>.
- <http://www.courrierinternational.com/article/2010/03/25/un-instrument-politique-au-service-de-la-france>
- <http://www.ecowas.int/wp-Extra.pdf>.
- http://www.francophonie.org/IMG/pdf/CPF_79_RESOL_CI.pdf.
- <https://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/subsidiarite>
- http://www.francophonie.org/IMG/pdf/CP_SG_02_04_09.pdf
- <http://www.operationspaix.net/DATA/DOC.pdf>.

- [www. Irenees.net/bdf](http://www.Irenees.net/bdf).
- <http://www.rfi.fr/afrique/>.
- http://local.conflictsensitivity.org/wp-content/uploads/2015/05/Promoting_Development_in_Areas.pdf.
- <http://www.francophonie.org/IMG/pdf/oif-guide-pratique-web.pdf>.
- https://fr.wikipedia.org/wiki/Crise_politique_de_2009_%C3%A0_Madagascar.
- <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2010/12/03/cote-d-ivoire>.
- <https://books.google.fr/books?id>.
- https://www.fidh.org/IMG/article_PDF/article_a11332.pdf.
- <https://books.google.fr/book>.
- <https://hal-upec-upem.archives-ouvertes.fr/hal-01133662>.
- <http://democratie.francophonie.org/>.
- <https://www.google.fr/search?q=Didier+Niewiadowski&oq=Didier>.
- <http://www.diploweb.com/RCA>.
- http://www.francophonie.org/IMG/pdf/communique_20_burundi_26-04-2015.pdf.
- http://cridem.org/C_Info.php?article=675474.
- <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00397756/document>.
- <http://reliefweb.int/report/madagascar/communiqu%C3%A9-sommet-extraordinaire-de-la-tro%C3%AFka-de-lorgane-de-coop%C3%A9ration>.
- <http://www.nepad.org/fr>.
- <http://aprm-au.org/>.
- sur <http://www.peaceau.org/uploads/cua-comm-press-burkina-faso-17-9-2015.pdf>.
- <http://reffop.francophonie.org/>.
- <https://blogs.mediapart.fr/fraternafrique/blog/250116/>.
- <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>.
- http://www.au.int/en/sites/default/files/newsevents/pressreleases/25861-prcp_252.
- <http://www.mediapart.fr/journal/international/201213/la-france-dans-letau-regional-centrafricain>.
- <http://www.african-court.org/fr/index.php>.
- <https://revdh.revues.org/953>.
- <http://jeanping.org/allocution-du-president-jean-ping-a-la-diaspora/>.
- <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/09/19/contentieux-electoral-au-gabon>.

- <https://www.francophonie.org/Allocution-du-President-de.html>.
- www.codesria.org/IMG/pdf/Juvence_Ramasy.pdf.
- https://fr.wikipedia.org/wiki/Crise_politique_de_2009_%C3%A0_Madagascar.
- <http://jda.revues.org/6149>.

ENTRETIENS

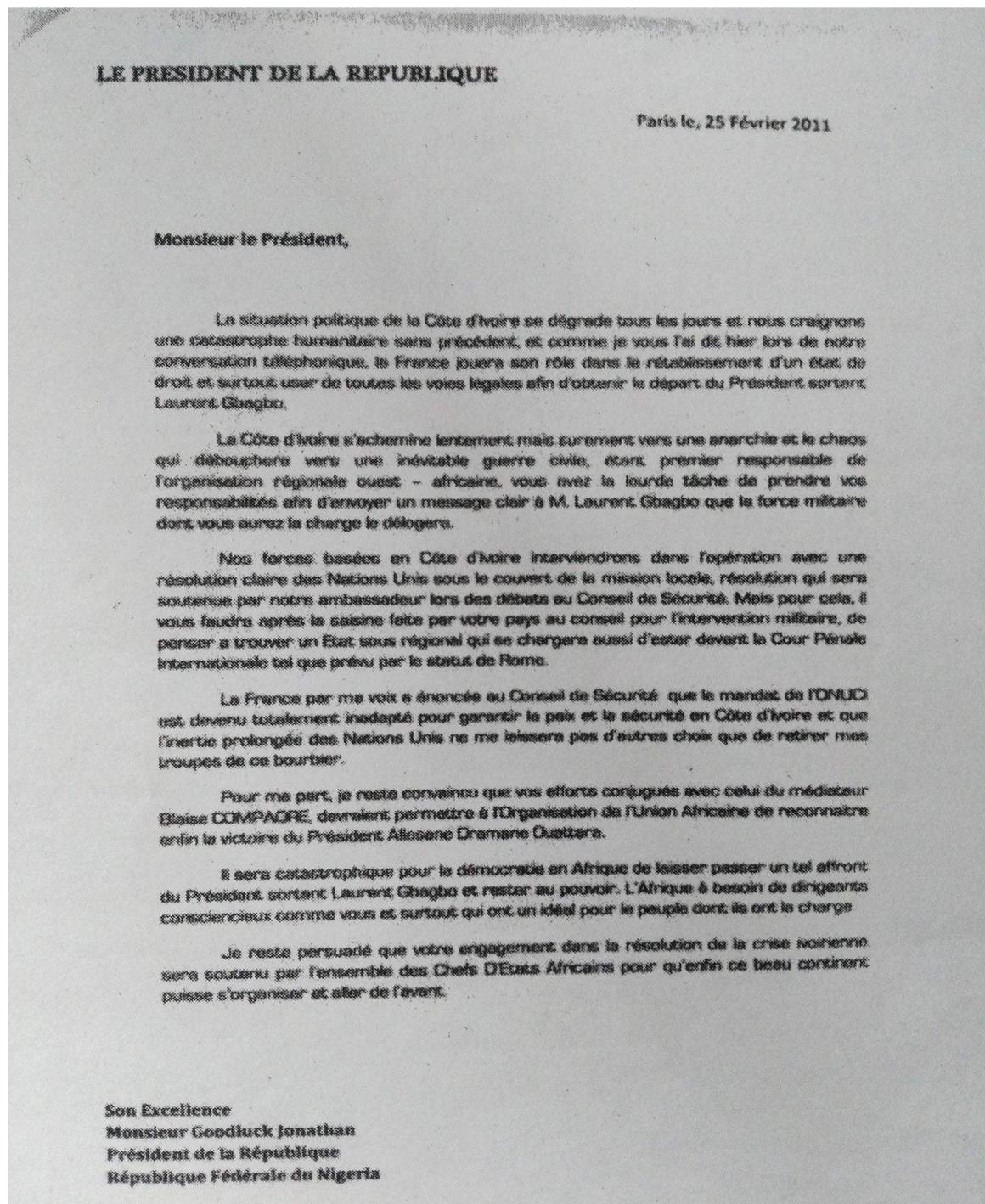
Nous avons pu réaliser des entretiens directs avec les personnalités suivantes :

- Professeur **Frédéric RAMEL**, Professeur des Universités et spécialiste de la Francophonie, 20 octobre 2014, Lyon.
- Madame **Sylvie Odine IAVIZARA**, Historienne malgache, Chercheure et Enseignante à l'Université de Tamatave à Madagascar, 26 novembre 2015.
- Madame **OUATTARA**, Conseillère à l'Ambassade de Côte d'Ivoire en France, Paris, 3 novembre 2015.
- Madame **Lauren GIMENEZ**, Responsable de la prévention des crises et médiation (DAPG-OIF), Entretien du 22 juillet 2016 à 10h, Paris.
- Monsieur **Salvator NKESHIMANA**, Assistant au Directeur du Département Paix et Sécurité de la Commission de l'Union africaine, le 1er août 2016 à Addis-Abeba, Ethiopie.
- Monsieur **Libère BARARUNYERETSE**, Représentant honoraire de l'OIF à Genève et Ancien Président du Sénat Burundais. Entretien accordé le 19 décembre 2016 à Lyon, en marge du Colloque sur les « *opérations civilo-militaires en Afrique francophone* » du 19 décembre 2016 à l'Université Jean Moulin Lyon 3.
- Monsieur **Juvence RAMASY**, spécialiste de Madagascar et universitaire à Tamatave (Madagascar), 4 avril 2017 à Mons.
- Monsieur **Ghislain Patrick LESSENE**, Spécialiste de la République Centrafricaine, Observateur indépendant et Directeur du Centre d'Études Juridiques Africaines. Entretien réalisé le 18 mai 2017 à Montréal, en marge du colloque de Science politique de la Société Québécoise de Science Politique (SQSP).

- Monsieur **Alioune DRAME**, Spécialiste de la Francophonie, Directeur des Affaires Administratives et Financières de l'Université Senghor d'Alexandrie, Égypte. Entretien réalisé via un questionnaire transmis par mail.
- Monsieur **Armel TANGUI** (nom d'emprunt pour l'entretien), Officier de l'armée camerounaise, Casque bleu camerounais en 2016 en RCA, entretien le 22 mai 2016.
- Monsieur **Badara DIALLO**, Gendarme sénégalais, ancien Officier de sécurité du Premier ministre ivoirien Charles KONAN BANNY en 2006. Entretien le 22 juin 2017.

LES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre confidentielle du Président Nicolas SARKOZY au Président nigérian Goodluck JONATHAN, Président en exercice de la CEDEAO, sur la situation ivoirienne en 2011



La crise ivoirienne est une succession de feille et de laisser aller dû aux compromis afin d'éviter la guerre civile dans toute la sous région de la CEDEAO et de l'Afrique en général, le partage du pouvoir est inadmissible et ce sera une autre défaite des médiations africaines.

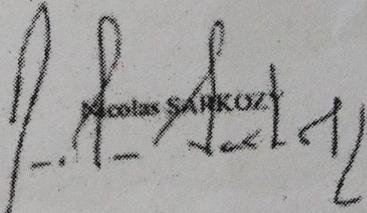
La seule solution politique est celle du départ sans condition de Monsieur Laurent Gbagbo qui continue à usurper un poste dont il n'est plus détenteur légal, et si nous ne prenons pas toutes les mesures nécessaires, le pays risque de sombrer et voir une division en deux Etats, et ceci à la suite du Soudan entrainera une succession de réclamation et de confiscation de zones pour diviser d'autres pays africains.

Sur le point des divergences nées de la méconnaissance du dossier ivoirien par le Président Jacob Zuma, j'ai dépêché mon conseiller diplomatique qui se chargera de lui expliquer les enjeux et le risque encouru par un manque de cohésion au sein du Panel à faire partir Monsieur Laurent Gbagbo du pouvoir, explication que je me chargerai d'appuyer lors de son passage à Paris.

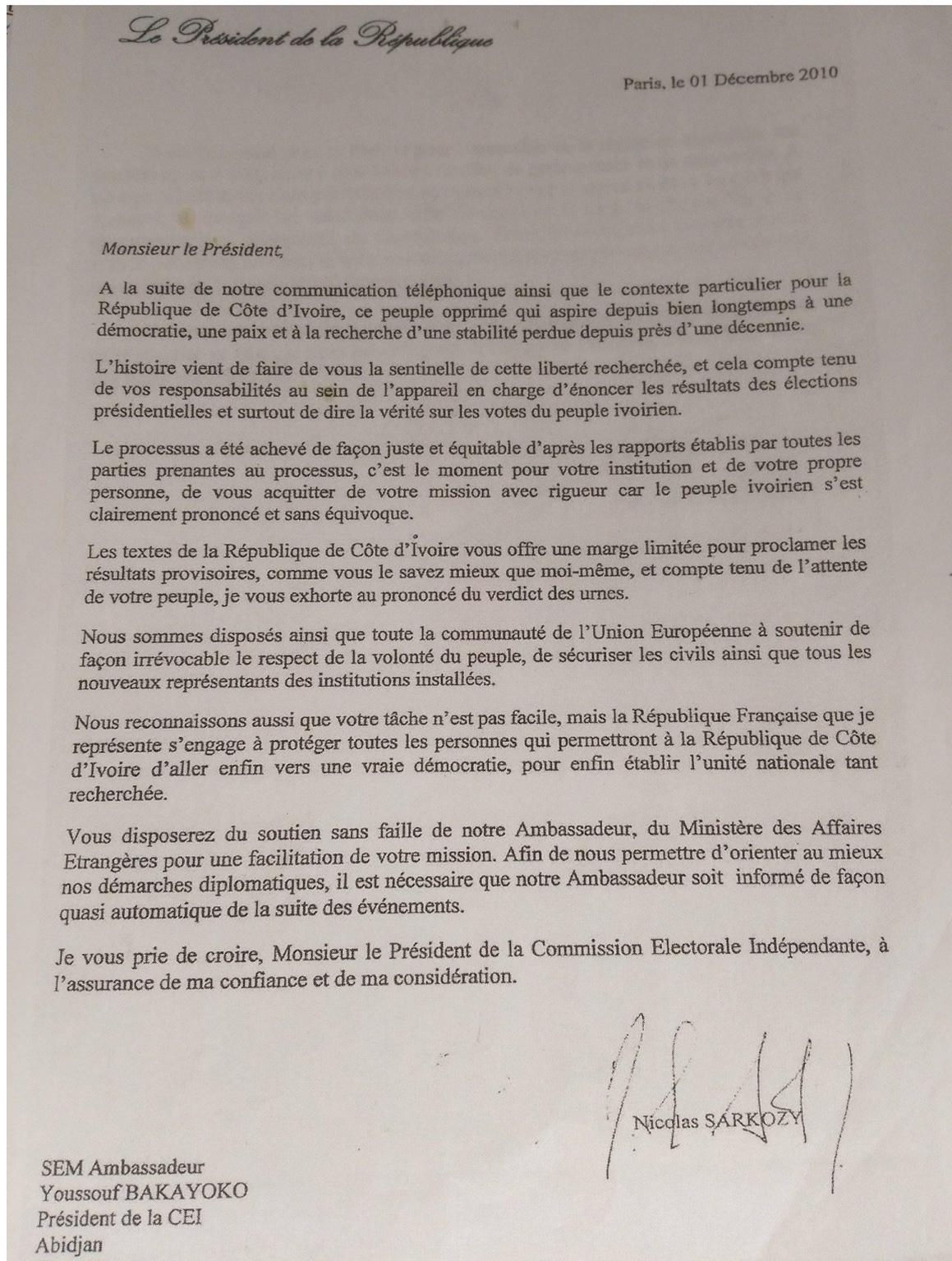
Comme vous le voyez, mes collaborateurs ont été mobilisés immédiatement, et préparent activement d'autres initiatives qui nous permettront d'améliorer nos politiques dans ce sens et régler définitivement ce problème.

J'adresse copie de ce courrier au Président du Faso, Médiateur de la crise ivoirienne.

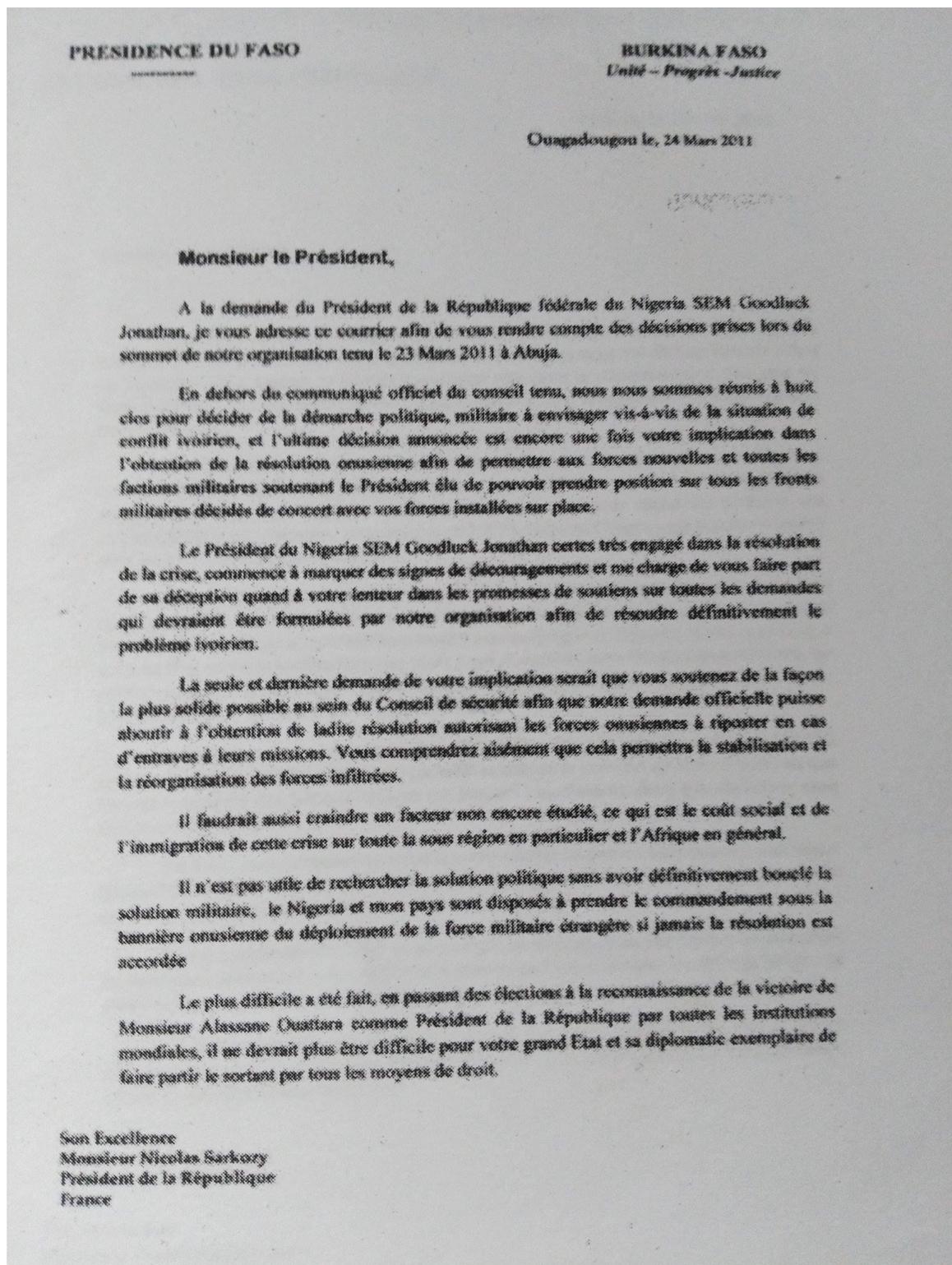
Je vous prie d'agréer, son Excellence Monsieur le Président de la République à l'expression de ma très haute considération.


Nicolas SARKOZY

Annexe 2 : Lettre du Président français Nicolas SARKOZY au Président de la Commission Electorale Indépendante de Côte d'Ivoire, Décembre 2010



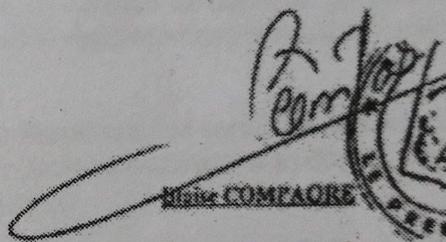
Annexe 3 : Lettre du Président burkinabè Blaise COMPAORE, mars 2011, au Président français Nicolas SARKOZY, sur la crise politique ivoirienne



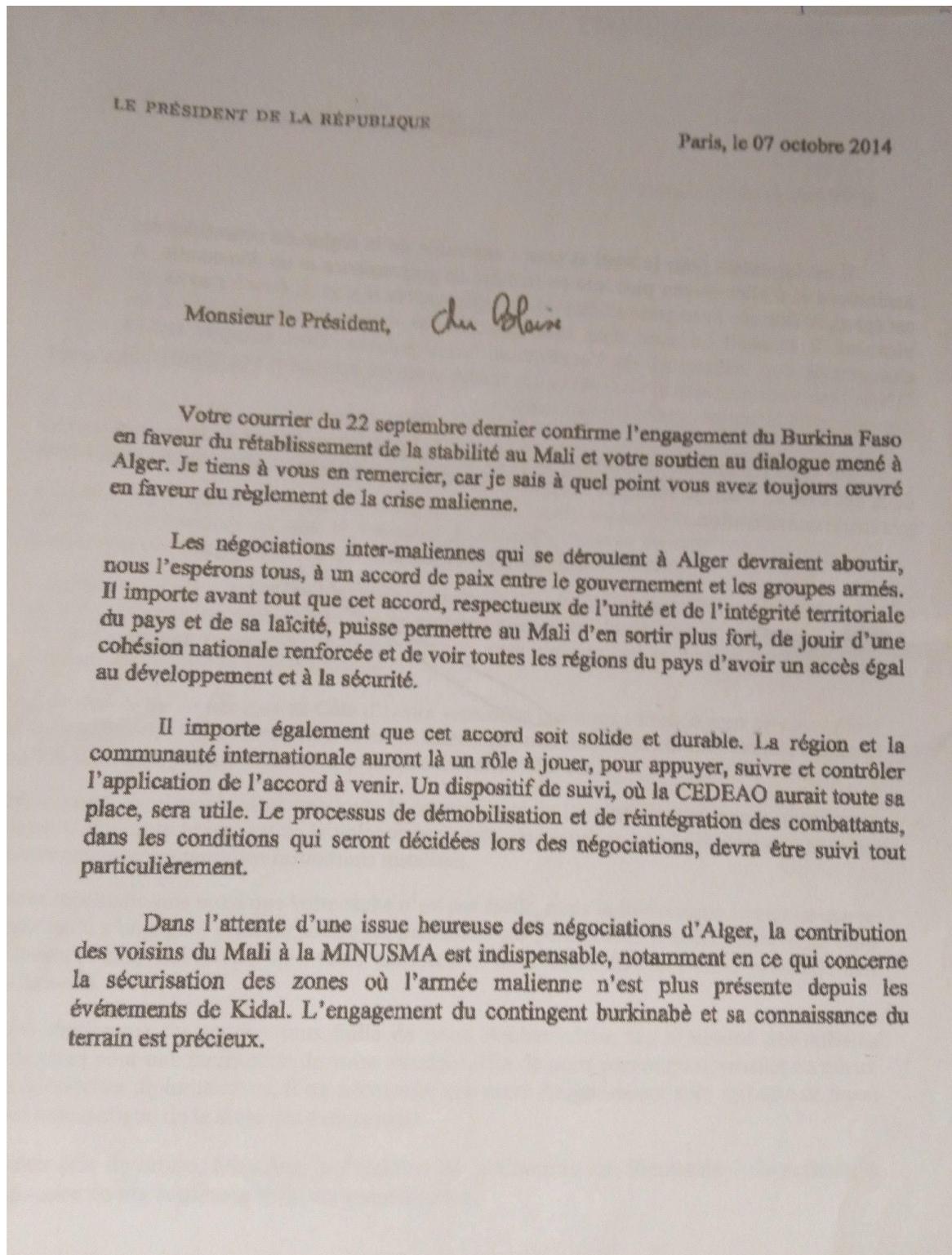
Comme vous le savez sans doute, la fierté de Monsieur Laurent Gbagbo que j'ai quand même pratiqué est de toujours dire devant ses ex pairs, dixit « *vous voyez je ne me laisse pas marcher sur les pieds par la France* ». Alors vous comprenez avec beaucoup plus de recul que son objectif n'est pas le bien être de sa population, ni le développement de son pays mais plutôt un défi à la République Française et au monde entier.

En pièce jointe, je vous adresse copie du communiqué ainsi que du projet de résolution telle qu'elle nous arrangerait afin de résoudre définitivement la crise.

Dans cet espoir, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président l'expression de ma très haute considération.


Hôte COMPAORE

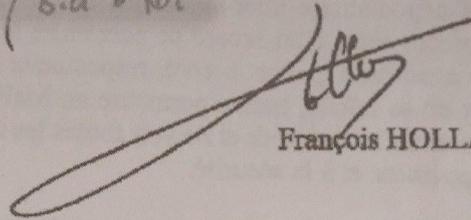

Annexe 4 : Lettre du Président français François HOLLANDE (octobre 2014) au Président burkinabè Blaise COMPAORE, sur les situations politiques burkinabè et malienne



Il est important pour le Mali et pour l'ensemble de la région de consolider ses institutions et d'aller encore plus loin en matière de gouvernance et de démocratie. A cet égard, le Burkina Faso pourrait être un exemple pour la région si, dans les mois qui viennent, il avançait lui aussi dans cette direction en évitant les risques liés à un changement non consensuel de Constitution. Vous pourriez alors compter sur la France pour vous soutenir, si vous souhaitez mettre votre expérience et vos talents à la disposition de la communauté internationale.

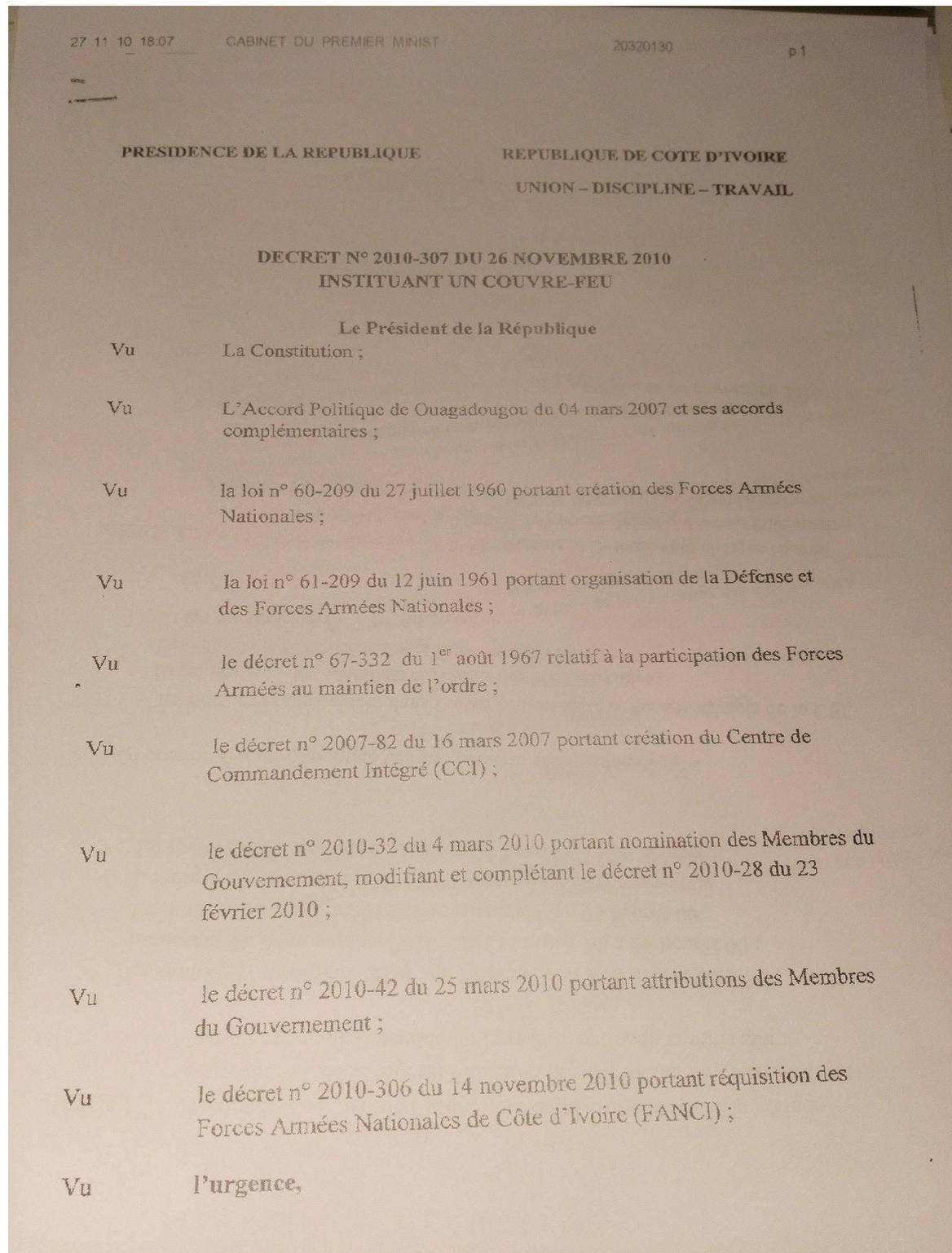
En vous remerciant de nouveau pour votre engagement en faveur de la paix et de la sécurité au Mali, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Bien à toi



François HOLLANDE

Annexe 5 : Décret du Président Laurent Gbagbo, instituant un couvre-feu en prélude à a tenue du premier des élections en novembre 2010



DECRETE

Article 1^{er} : En vue du maintien de l'ordre public qui s'impose dans la période couvrant le second tour de l'élection présidentielle, un couvre-feu est institué sur toute l'étendue du territoire national, comme suit :

- Le samedi 27 novembre 2010 : de 22 heures 00 à 06 heures 00 ;
- Le dimanche 28 novembre 2010 : de 22 heures 00 à 06 heures 00 ;
- Le lundi 29 novembre 2010 : de 19 heures 00 à 06 heures 00 ;
- Le mardi 30 novembre 2010 : de 19 heures 00 à 06 heures 00 ;
- Le mercredi 1^{er} décembre 2010 : de 19 heures 00 à 06 heures.

Ce couvre-feu ne s'applique pas aux personnes ci-dessous visées :

- les personnes impliquées dans l'organisation des élections (Officiels de la CEI, Représentants des candidats et Agents des Nations Unies).
- Les Observateurs Nationaux et Internationaux ;
- Et les Journalistes ;

Article 2 : Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Défense sont chargés chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié selon la procédure d'urgence ainsi qu'au Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire.

Fait à Abidjan, le 26 novembre 2010

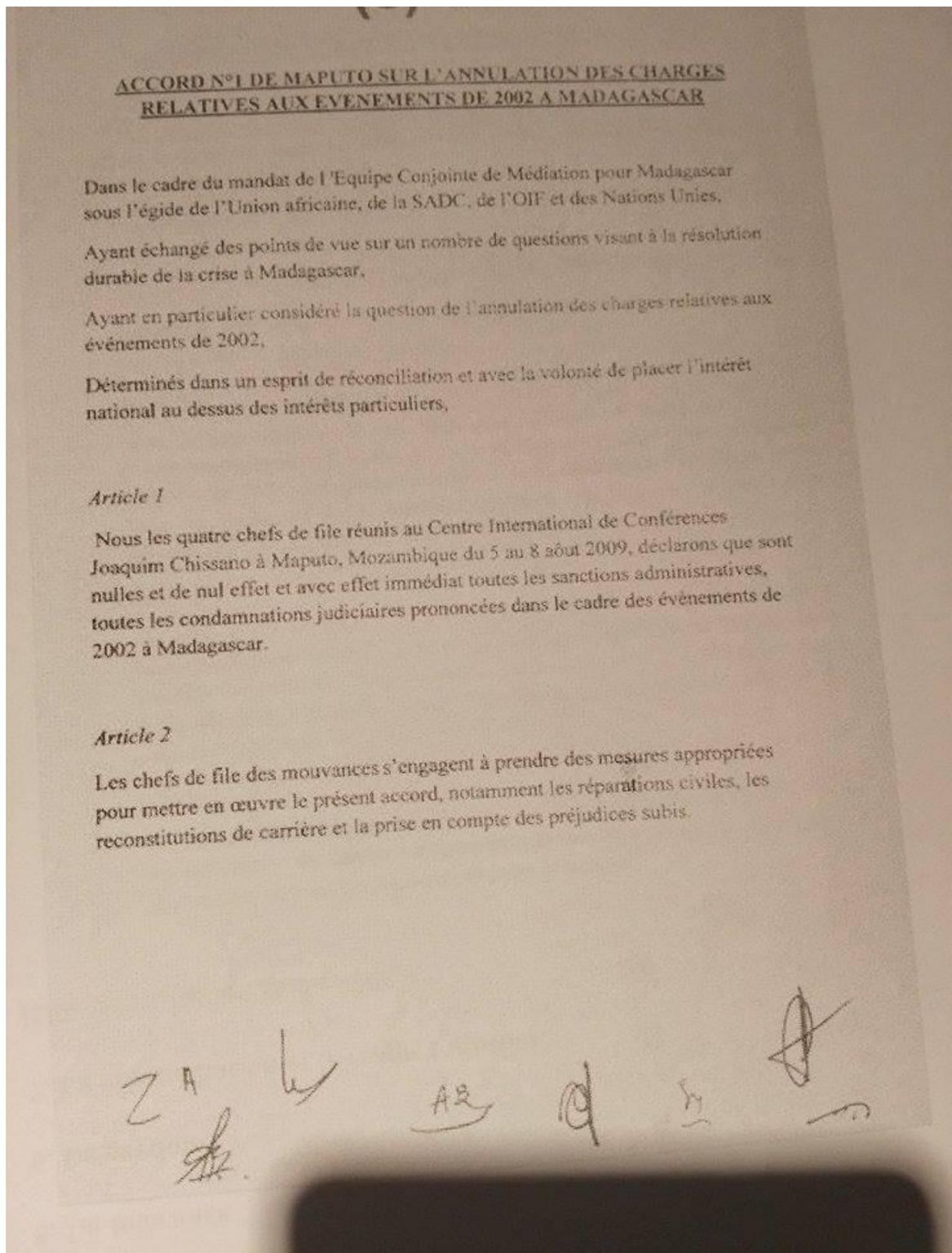
Copie certifiée conforme à l'original
Le 2ème Secrétaire Général Adjoint du Gouvernement

Laurent GBAGBO



DAGBO Douli Esther Desirée

Annexe 6 : Les trois accords de Maputo sur la crise malgache de 2009



Article 4

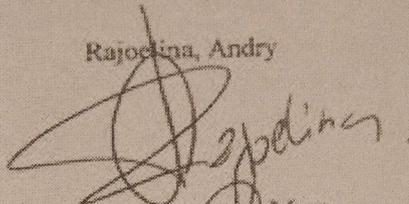
Les chefs de file des mouvances de Madagascar déclarent que le retour du Président Ravalomanana au pays ne saurait être envisagé jusqu'à l'instauration d'un environnement politique et sécuritaire favorable.

Article 5

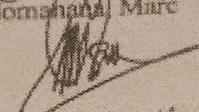
Les autorités de la transition prennent l'engagement de veiller à la protection de la famille et des biens du Président Ravalomanana.

Ont signé

Rajoelina, Andry

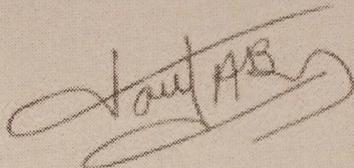


Ravalomanana, Marc



Ont signé comme témoins

Pour l'Union africaine



Ablasse Ouédraogo

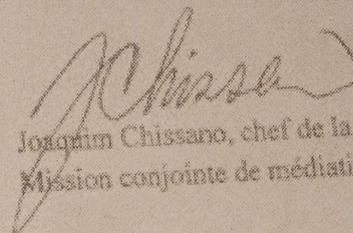
Ratsiraka, Didier



Zafy, Albert



Pour la SADC



Joaquim Chissano, chef de la
Mission conjointe de médiation

ACCORD N°2 DE MAPUTO SUR LE CAS DU PRÉSIDENT MARC
RAVALOMANANA

Dans le cadre du mandat de l'Équipe Conjointe de Médiation pour Madagascar sous l'égide de l'Union africaine, de la SADC, de l'OUA et des Nations Unies,

Ayant échangé des points de vue sur un certain nombre de questions visant à la résolution durable de la crise à Madagascar,

Ayant en particulier examiné le cas du Président Marc Ravalomanana

Déterminés dans un esprit de réconciliation et avec la volonté de placer l'intérêt national au dessus des intérêts particuliers,

Article 1

Nous les quatre chefs de file des mouvances politiques de Madagascar réunis au Centre International de Conférences Joaquim Chissano à Maputo, Mozambique du 5 au 8 août 2009, demandons l'annulation de la condamnation judiciaire de M. Marc Ravalomanana compte tenu des conditions dans lesquelles le procès s'est déroulé.

Article 2

Les chefs de file des mouvances demandent la cessation des poursuites en cours et la remise en liberté immédiate des détenus politiques concernés par les événements de 2009. Les chefs de file s'engagent à mettre en œuvre cet accord conformément à l'article 15 de l'Accord politique de Maputo relatif aux préjudices subis lors des événements politiques de 2002, 2006, 2008 et 2009.

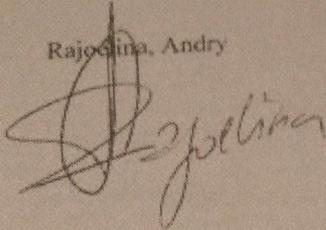
Article 3

Les chefs de file s'engagent à instaurer un climat de paix et de sécurité pour tous les Malgaches. Ils lancent un appel pour mettre fin à toutes les manifestations susceptibles de créer des tensions politiques et sociales.

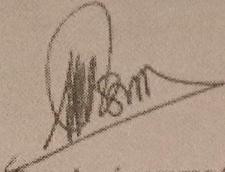
ZA    AB  

Ont signé

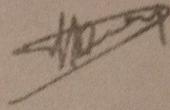
Rajolima, Andry



Ravalomanana, Marc



Ratsiraka, Didier

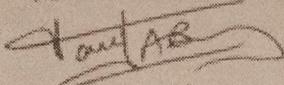


Zafy, Albert



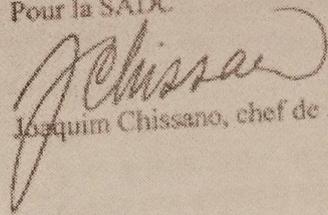
Ont signé comme témoins

Pour l'Union africaine



Ablasse Ouédraogo

Pour la SADC



Joaquim Chissano, chef de la Mission conjointe de médiation

ACCORD N°3 DE MAPUTO SUR L'ANNULATION DES POURSUITES ET
DES CONDAMNATIONS PRONONCEES CONTRE DES
PERSONNALITES POLITIQUES, CIVILES OU MILITAIRES DURANT
LE REGIME RAVALOMANANA

Dans le cadre du mandat de l'Equipe Conjointe de Médiation pour Madagascar sous l'égide de l'Union africaine, de la SADC, de l'OIF et des Nations Unies,

Ayant échangé des points de vue sur un certain nombre de questions visant à la résolution durable de la crise à Madagascar,

Ayant en particulier examiné le cas des personnalités politiques, civiles ou militaires poursuivis et condamnés sous le régime Ravalomanana,

Déterminés dans un esprit de réconciliation et avec la volonté de placer l'intérêt national au dessus des intérêts particuliers,

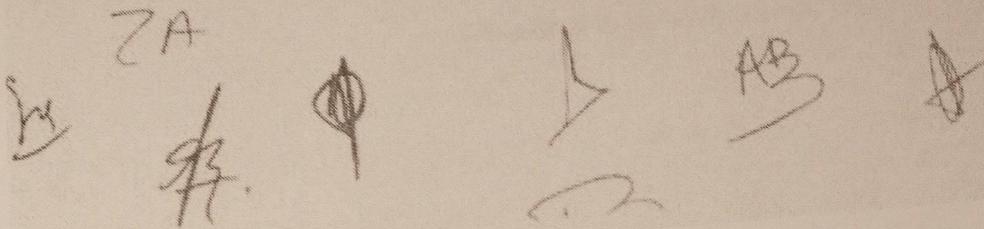
Article 1

Nous les quatre chefs de file des mouvances politiques de Madagascar réunis au Centre International de Conférences Joaquim Chissano à Maputo, Mozambique du 5 au 8 août 2009, déclarons nulles et de nul effet et avec effet immédiat toutes les sanctions administratives, toutes les condamnations judiciaires prononcées et couvrant la période de décembre 2002 à août 2009 contre des personnalités politiques, civiles ou militaires pour des infractions et faits de nature politique maquillés en infractions de droit commun ou pour atteinte à la sureté intérieure de l'Etat.

Article 2

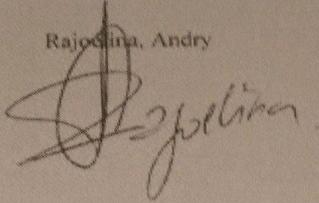
Les quatre chefs de file des mouvances s'engagent à prendre des mesures appropriées pour mettre en œuvre le présent engagement, notamment les réparations civiles, les reconstitutions de carrière et la prise en compte des préjudices subis.

ZA

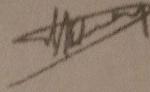


Ont signé

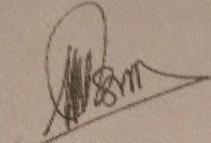
Rajoselina, Andry



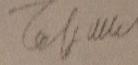
Ratsiraka, Didier



Ravalomanana, Marc

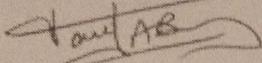


Zafy, Albert



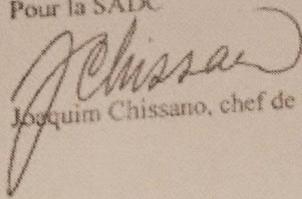
Ont signé comme témoins

Pour l'Union africaine



Ablasse Ouédraogo

Pour la SADC



Joaquim Chissano, chef de la Mission conjointe de médiation

Annexe 7 : Cote d'Ivoire : Document confidentiel de l'Ambassade française à Abidjan, rendant compte au Quai d'Orsay de la mission échouée des chefs d'État africains à Abidjan, le 22 novembre 2006

OBJET : ECHEC DE LA MISSION DES CHEFS D'ETAT AFRICAINS.

--RESUME ET TEXTE-- :

LES TROIS CHEFS D'ETAT ARRIVES A ABIDJAN LE 22 NOVEMBRE 2006 POUR FINALISER LA NOMINATION DU PREMIER MINISTRE IVOIRIEN SONT REPARTIS BREDOUILLE.

LE PRESIDENT MBEKI A ATTERRI VERS NEUF HEURES. IL A ETE ACCUEILLI PAR M. GBAGBO ET A NOUE DANS LA MATINEE QUELQUES CONTACTS PRIVES. LES PRESIDENTS OBASANJO ET TANDJA SONT ARRIVES A ABIDJAN A LA MI-JOURNEE.

UNE PREMIERE REUNION A EU LIEU A LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE VERS 15H00. ELLE S'EST PROLONGEE PLUS LONGTEMPS QUE PREVU, MAIS N'A DEBOUCHE, APPAREMMENT, SUR AUCUN RESULTAT CONCRET. M. GBAGBO AURAIT REJETE LES DEUX NOMS PROPOSES (MM. OUASSENAN KONE ET YADE COULIBALY ?). LA SECONDE REUNION, PREVUE AVEC TOUS LES REPRESENTANTS DES PARTIS SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE MARCOUSSIS, A DURE MOINS DE QUINZE MINUTES. LES TROIS CHEFS D'ETAT ONT RECONNU QUE LEUR MISSION N'AVAIT PAS ABOUTI AU RESULTAT ESCOMPTE., ILS ONT ENVISAGE DE CHANGER DE METHODE., ILS ONT ANNONCE QU'ILS RENTRAIENT CHEZ EUX ET PREVU DE REVENIR "DANS UNE DIZAIN DE JOURS" (LES PRESIDENTS MBEKI ET OBASANJO SONT PARTIS EN EFFET VERS 20H00., LE PRESIDENT TANDJA A PASSE LA NUIT A ABIDJAN).

COMMENTAIRES :

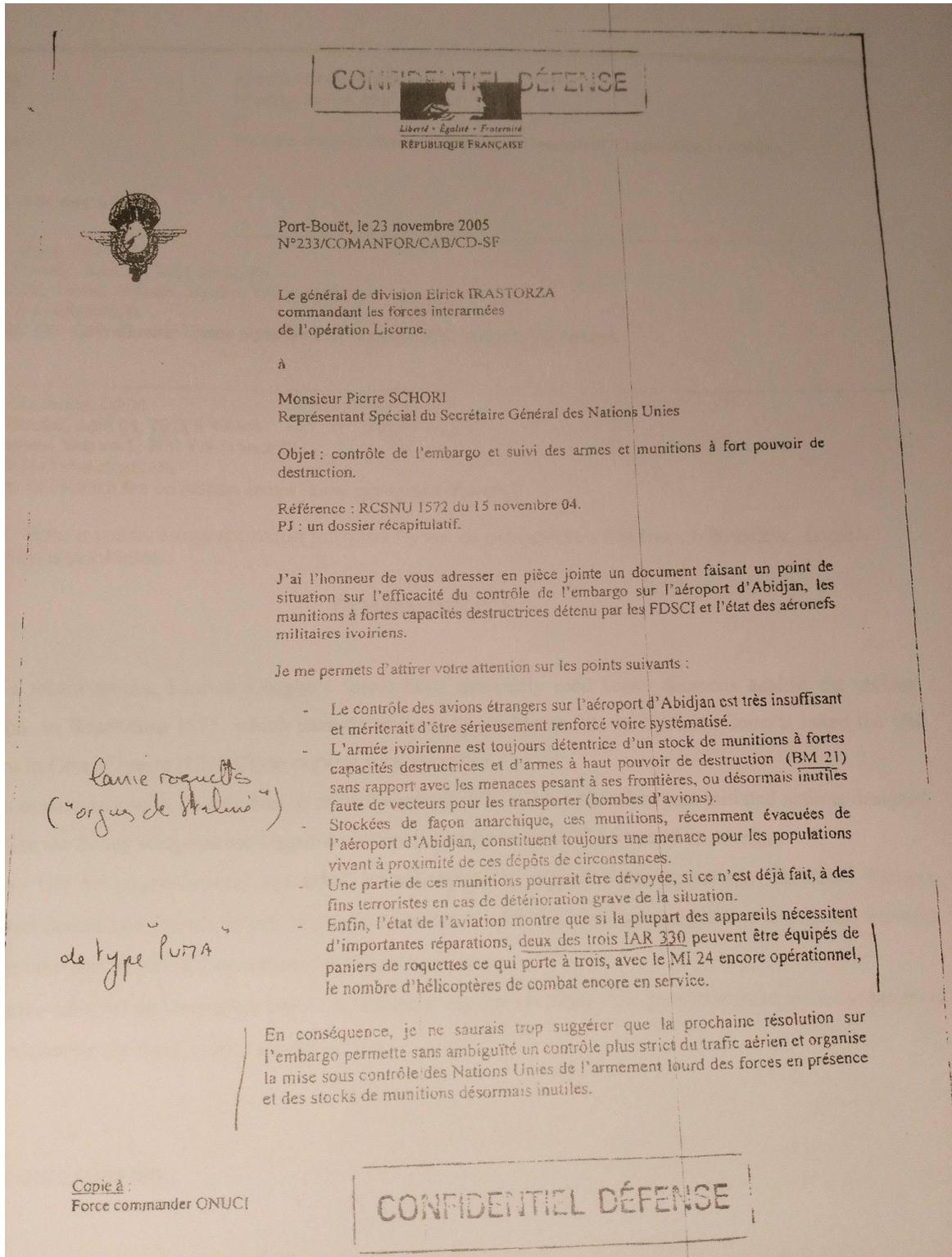
LES TROIS PRESIDENTS AFRICAINS SE SONT DONC DEPLACES A ABIDJAN... POUR RIEN.

LE BLOCAGE DE LA SITUATION, ALIMENTE PAR L'ENTETEMENT DE TOUTES LES PARTIES, PROFITE POUR L'INSTANT AU CHEF DE L'ETAT. LE PREMIER MINISTRE SE REPOSE A DAKAR. LE GOUVERNEMENT NE SE REUNIT PLUS. BIEN QUE SON MANDAT SOIT ARRIVE A EXPIRATION LE 30 OCTOBRE, M. GBAGBO CONTINUE A GOUVERNER LA COTE D'IVOIRE, COMME SI DE RIEN N'ETAIT. LE TEMPS QUI PASSE JOUE EN SA FAVEUR.

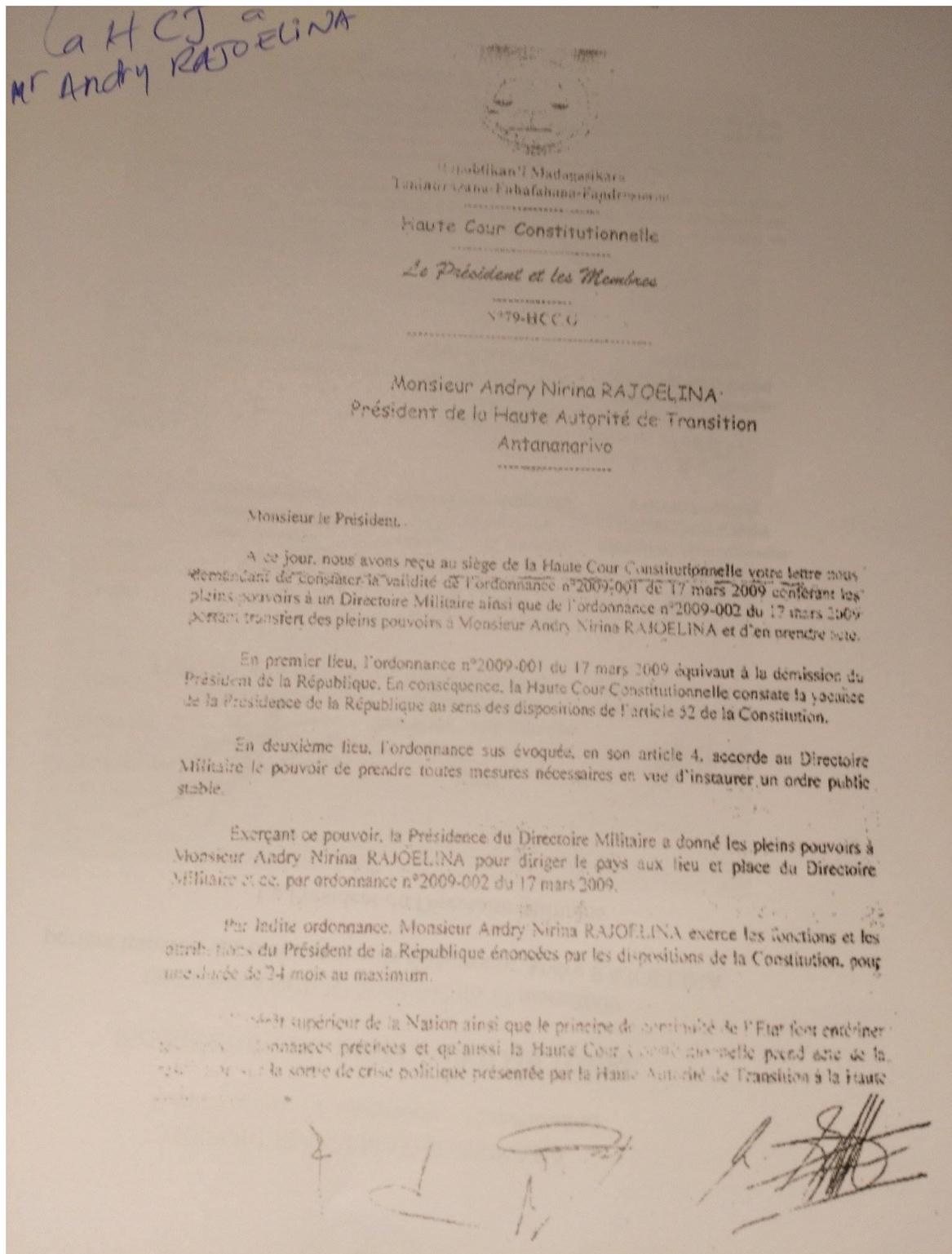
CETTE SITUATION POURRAIT SE PROLONGER AUSSI LONGTEMPS QUE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE N'AURA PAS DECIDE DE PRENDRE RESOLUMENT LES AFFAIRES EN MAIN ET D'IMPOSER UNE SOLUTION. CELLE CI PASSE SANS DOUTE PAR LA VOIE DES SANCTIONS.

Attenti au Tchad!

Annexe 8 : Côte d'Ivoire, novembre 2005 : Le Commandant de la Force française Licorne écrit au Représentant spécial des Nations pour un durcissement de l'embargo contre le Président Laurent Gbagbo



Annexe 9 : La Haute Cour de Justice malgache reconnaît Andry Rajoelina, après son coup d'État



En tout ou en partie,
(La Haute Cour Constitutionnelle)

prend acte de l'ordonnance n°2009-001 du 17 mars 2009 et arrête les pleins pouvoirs à un Directeur Général de l'ordonnance n°2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs à Monsieur Andry Nirina RAJOLINA ainsi que de la résolution présentée par la Haute Autorité de Transition :

valide les ordonnances sus citées et, en conséquence, déclare que Monsieur Andry Nirina RAJOLINA exerce les attributions de Président de la République énoncées par les dispositions de la Constitution et celles des ordonnances sus évoquées.

Antananarivo, le 18 mars 2009

RAJAONARIVONY Jean
Michel, Président



IMBOTY Raymond
Haut Conseiller - Doyen

RAHALISON
RAZOARIVelo Rachel
Bakoly, Haut Conseiller

RABENDRAINY
Ramanolison,
Haut Conseiller

ANDRIAMANANDRAIBE
RAKOTOHARILALA
Auguste, Haut Conseiller

RASAMIMANANA
RASOAZANAMANGA
Rahelline, Haut Conseiller

RABEHAJA-FILS Edmond,
Haut Conseiller

RAKOTONDRABAO
ANDRIANTSHIFA
Dieudonné, Haut Conseiller

DAMA RANAMPY Marie
Gisèle, Haut Conseiller

Annexe 10 : Mission Spéciale de la Francophonie à Madagascar : Edem Kodjo rencontrant Marc Ravalomanana, au nom de l'OIF, deux jours avant sa chute

CRISE L'UA et l'OIF recommandent la poursuite du dialogue

Avant le conseil des ministres qu'il a dirigé hier au palais d'Iavoloha, le président de la République Marc Ravalomanana a reçu la visite de deux délégations, respectivement de l'Union africaine (UA) et de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Porteur d'un message du président de la Commission de l'UA, l'ancien ministre des Affaires étrangères du Burkina Faso, Ablasse Ouédraogo, a indiqué que la mission de la délégation qu'il conduit, a trait à la situation préoccupante à Madagascar, dont les «*convulsions*» font actuellement l'objet d'examen au niveau du conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Il a, en attendant, encouragé le président à parvenir à «*encadrer la situation de paix sociale*», à faire en sorte que le dialogue ne s'interrompe pas et que «*la constitutionnalité soit constamment respectée*». Le problème est malgache, la solution le sera aussi, selon ses propos, «*il suffit qu'il y ait une volonté politique*».

Ablasse Ouédraogo a également affirmé que l'Union africaine accompagnera les protagonistes pour une sortie de crise satisfaisante pour toutes les parties et qui permettrait à Madagascar de continuer son développement". La délégation de l'OIF a été conduite par l'ancien secrétaire général de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) et ancien premier ministre du Togo, Edem Kodjo.

Envoyés spécialement par le



Photo : Présidence de la République de Ma

L'OIF, à travers son représentant Edem Kodjo, apporte son appui pour la tenue du référendum projeté par Marc Ravalomanana.

secrétaire général de l'OIF, Abdou Diouf, les membres de cette délégation restent également convaincus de la pertinence du dialogue et des négociations pour dénouer la crise malgache et ont, d'ores et déjà exprimé la

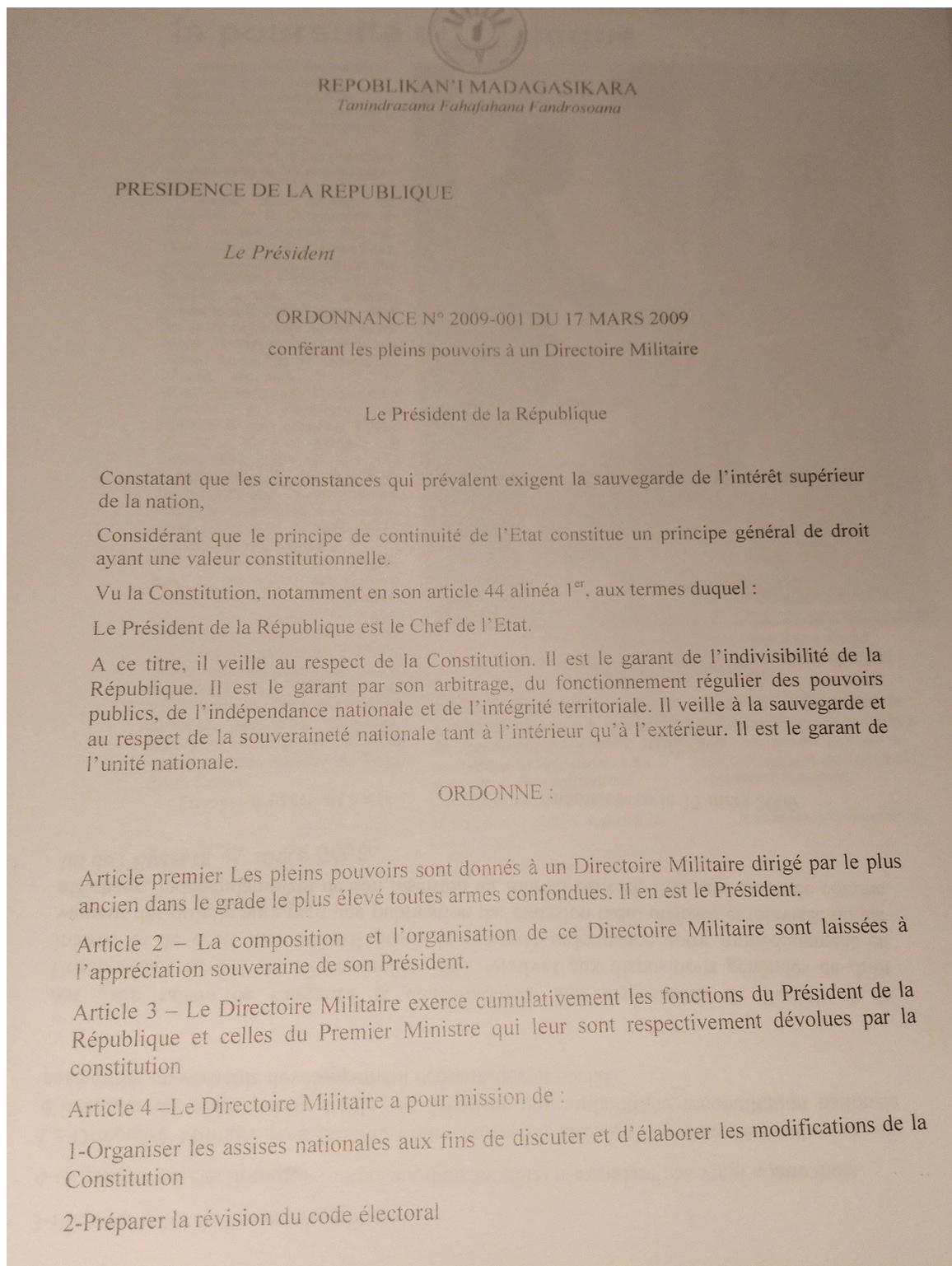
volonté de l'OIF à appuyer la réalisation du prochain référendum, notamment du point de vue technique et sur le plan des ressources humaines,

Recueillis par Miadana A.

Mardi 17 mars 2009

Les Nouvelles

Annexe 11 : Ordonnance de Pleins pouvoirs au Directoire Militaire après le coup d'État contre Ravalomanana à Madagascar



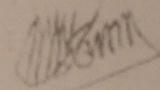
3-Préparer la loi sur les partis politiques

4-Organiser les élections qui s'imposent dans un délai n'excédant pas vingt quatre mois

Le Directoire Militaire peut prendre toutes autres mesures qu'il estime nécessaires en vue d'instaurer un ordre public stable, de favoriser une authentique réconciliation nationale permettant un véritable développement économique et social.

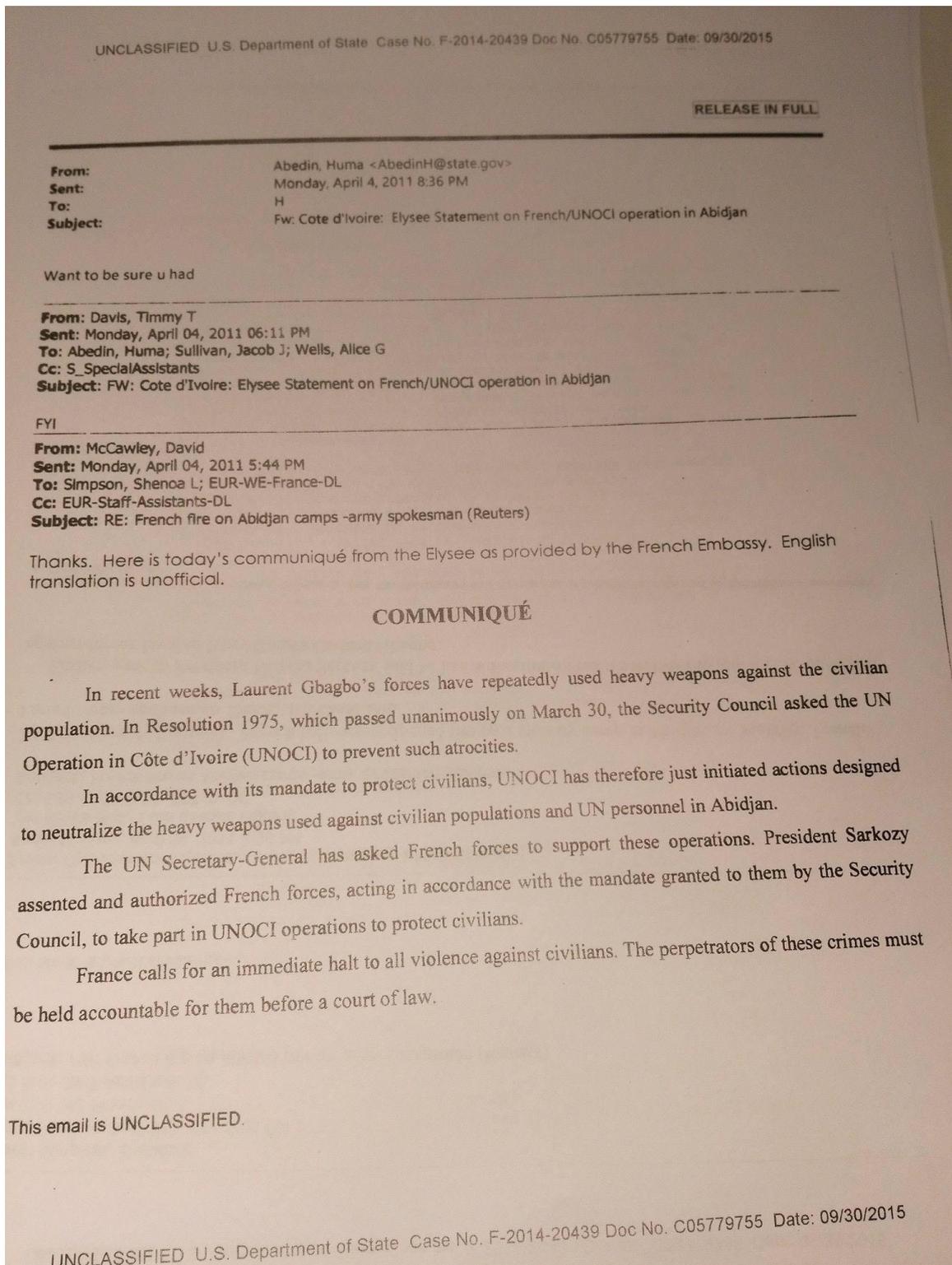
Art 5-En raison de l'urgence et conformément aux dispositions de l'article 4 de l'ordonnance 62-041 du 19 septembre 1962 relatives aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, la présente ordonnance entre immédiatement en vigueur dès qu'elle aura reçu une publication par émission radio diffusée et télévisée ou par affichage, indépendamment de son insertion au Journal officiel. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo le 17 mars 2009



H.E. RAVALOMANANA

Annexe 12 : Le Département d'État américain, évoquant les frappes de l'armée française contre les positions militaires de Laurent Gbagbo, 2011



From: Simpson, Shenoa L
Sent: Monday, April 04, 2011 5:31 PM
To: EUR-WE-France-DL
Cc: EUR-Staff-Assistants-DL
Subject: FW: French fire on Abidjan camps -army spokesman (Reuters)

This email is UNCLASSIFIED.

From: OpsNewsTicker@state.gov [mailto:OpsNewsTicker@state.gov]
Sent: Monday, April 04, 2011 3:36 PM
To: NEWS-EUR; Côte d'Ivoire Election
Cc: SES-O_Shift-III; SES-O_OS
Subject: French fire on Abidjan camps -army spokesman (Reuters)

PARIS, April 4 (Reuters) - French helicopters opened fire on a military camp in Abidjan on Monday, French armed forces spokesman Thierry Burkhard said.

Earlier, French President Nicolas Sarkozy said he had authorised France's military to join a U.N. operation against forces loyal to Ivory Coast's Laurent Gbagbo.

NewsTickers alert senior Department officials to breaking news. This item appears as it did in its original publication and does not contain analysis or commentary by Department sources.

Annexe 13 : Accord de coopération entre l'Organisation Internationale de la Francophonie et l'Organisation de l'Unité Africaine (devenue Union Africaine)

**ACCORD DE COOPERATION
ENTRE
L'ORGANIZATION DE L'UNITE AFRICAINE
ET
L'ORGANIZATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE**

L'Organisation de l'Unité Africaine (ci-après désignée «OUA») et l'Organisation Internationale de la Francophonie (ci-après désignée «OIF»),

Considérant que l'OUA a été créée dans le but, entre autres, de coordonner et d'intensifier la coopération entre ses Etats membres, de promouvoir la coopération internationale conformément à sa propre Charte, à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, et, à cette fin, à coordonner et à harmoniser les politiques des Etats membres dans certains domaines spécifiques,

Considérant que l'OIF a pour mandat de promouvoir le développement économique, social et culturel de ses pays membres en développant une coopération multilatérale dans les domaines qui touchent l'éducation et la formation, la culture et la communication, l'Etat de droit, la promotion des droits de l'Homme, l'appui aux processus démocratiques, l'environnement, l'énergie, l'agriculture, l'information scientifique et technique ainsi que le développement économique,

Rappelant l'Accord de coopération qui a été conclu en 1990 entre l'OUA et l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT),

Conscientes du fait que plusieurs Etats sont à la fois membres de l'OUA et de l'OIF,

Conscientes de la nécessité de resserrer la coopération entre l'OUA et l'OIF dans les domaines d'intérêt commun, et désireuses de promouvoir et de renforcer cette coopération,

Conviennent de ce qui suit :



EDZ

ARTICLE I DOMAINES DE COOPERATION

L'OUA et l'OIF conviennent de coopérer, par le biais de leurs organes compétents, en vue de contribuer à la réalisation effective des objectifs qu'ils ont en commun, notamment dans les domaines ci-après ;

- a) Politique et diplomatie préventive ;
- b) Economique et social ;
- c) Education et formation ;
- d) Culture, médias et technologies de l'information ;
- e) Etat de droit, appui aux processus démocratiques et promotion des droits de l'homme ;
- f) Energie et développement durable.

ARTICLE II MODALITES DE COOPERATION

1. L'OUA et l'OIF agissent en coopération étroite et se consultent régulièrement sur toutes questions d'intérêt commun en vue de coordonner et d'harmoniser leurs positions et leurs interventions.

2. A cet effet, les deux Organisations peuvent décider d'établir, le cas échéant, des comités ou commissions *ad hoc*, suivant des modalités et des conditions établies d'un commun accord dans chaque cas, pour les conseiller sur des questions d'intérêt commun.

3. L'OUA informe l'OIF des projets répondant à des objectifs communs et en particulier ceux intéressant les Etats membres de l'OIF et examinera toutes observations relatives aux projets de cet ordre qui lui seraient communiqués par l'OIF en vue de l'établissement d'une coopération efficace pour la réalisation des actions des deux Organisations.

4. L'OIF informe l'OUA des projets répondant à des objectifs communs et en particulier ceux intéressant les Etats membres de l'OUA et examinera toutes observations relatives aux projets de cet ordre qui lui seraient communiqués par l'OUA en vue de l'établissement d'une coopération efficace pour la réalisation des actions des deux Organisations.

5. Lorsque les circonstances l'exigent, il est procédé, sur l'initiative de l'une ou de l'autre des Organisations, à des consultations entre leurs représentants, en vue d'aboutir à un accord sur les méthodes les plus efficaces à appliquer pour traiter des problèmes particuliers, et notamment pour assurer la complémentarité des actions conduites par les deux Organisations selon les recommandations de leurs instances.

6. Le Secrétaire général de l'OUA et le Secrétaire général de l'OIF prennent les dispositions administratives appropriées afin d'assurer une coopération et une liaison efficaces entre les secrétariats des deux Organisations.

ARTICLE III INSCRIPTION DES QUESTIONS A L'ORDRE DU JOUR

1. Sous réserve des consultations préliminaires nécessaires et conformément aux procédures en vigueur à l'OUA, l'OIF peut proposer l'inscription de certaines questions à l'ordre du jour du Conseil des Ministres et de la Conférence Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA.

2. Sous réserve des consultations préliminaires nécessaires et conformément aux procédures en vigueur à l'OIF, l'OUA peut proposer l'inscription de certaines questions à l'ordre du jour de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'OIF.

ARTICLE IV REPRESENTATION MUTUELLE

1. Sous réserve des décisions qui peuvent être prises par ses organes compétents concernant la participation d'observateur à ses réunions, et sous réserve du Règlement Intérieur des organes en question, l'OUA peut inviter l'OIF à envoyer des représentants à des réunions et conférences, lorsque les questions intéressantes y sont examinées.

2. Sous réserve des décisions qui peuvent être prises par ses organes compétents concernant la participation d'observateur à ses réunions, et sous réserve de conformité aux dispositions du Règlement Intérieur de ses organes compétent l'OIF peut inviter l'OUA à envoyer des représentants à des réunions et conférences, lorsque les questions l'intéressant y sont examinées.

ARTICLE V REUNIONS TECHNIQUES COMMUNES

1. L'OUA peut demander à l'OIF de lui prêter assistance pour l'étude technique des questions d'intérêt commun. Toute demande présentée à cet effet par l'OUA est examinée par les organes compétents de l'OIF.

2. L'OIF peut demander l'OUA de lui prêter assistance pour l'étude technique des questions d'intérêt commun. Toute demande présentée à cet effet par l'OIF est examinée par les organes compétents de l'OUA.

ARTICLE VI ECHANGES D'INFORMATIONS ET DE DOCUMENTS

Sous réserve des dispositions qu'elles jugeront nécessaires pour protéger le caractère confidentiel de certains documents et informations, l'OIF et l'OUA échangent des informations et des documents sur les questions d'intérêt commun.

ARTICLE VII INFORMATIONS STATISTIQUES ET LEGISLATIVES

Les deux Organisations reconnaissent particulièrement la nécessité d'éviter les doubles emplois dans le rassemblement, l'analyse, la publication, et la diffusion des informations statistiques et législatives. Elles combinent leurs efforts afin d'assurer la meilleure utilisation des renseignements statistiques et législatifs et de réduire les charges imposées aux Gouvernements et aux autres organismes auprès desquels de tels renseignements sont collectés.

**ARTICLE VIII
PROCEDURE D'EXECUTION DE L'ACCORD**

En vue d'assurer une collaboration et une liaison effective entre les services et les institutions qui dépendent d'eux, le Secrétariat général de l'OIF et le Secrétariat général de l'OUA se consultent régulièrement et se réunissent en cas de besoin pour traiter de tout problème que poserait l'application du présent accord. Ils peuvent éventuellement conclure les arrangements supplémentaires jugés nécessaires.

**ARTICLE IX
MODIFICATION ET DUREE DU PRESENT ACCORD**

1. Le présent Accord peut être modifié avec le consentement des deux parties et à condition que l'une des parties notifie par écrit à l'autre partie les amendements proposés. L'amendement en question prend effet à l'expiration d'une période de trois (3) mois suivant l'expression de ce consentement;
2. Le présent Accord peut être dénoncé par l'une des deux parties à condition qu'un préavis de six mois ait été notifié à l'autre partie.

**ARTICLE X
ENTREE EN VIGUEUR**

Le présent Accord entre en vigueur à la date de sa signature par les représentants dûment autorisés des deux Organisations .

En foi de quoi les soussignés ont signé le présent Accord en double exemplaire en français et en anglais, les deux textes faisant également foi.

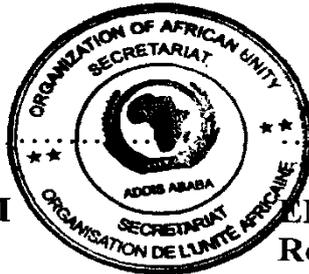
Fait à Lomé (Togo) ce sixième Jour de juillet de l'an deux mille.

**Pour l'Organisation de l'Unité
Africaine**

**Pour l'Organisation Internationale
de la Francophonie**



SALIM AHMED SALIM
Secrétaire général



EMILE DERLIN ZINSOU
Représentant du Secrétaire général

Index

A

Abdou Diouf, 212, 310, 311, 341, 355, 427, 430
accords politiques, 113, 252, 290, 358, 361, 402, 404, 405, 407, 409, 495, 509, 510
Afrique, 5, 6, 9, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 34, 69, 71, 72, 73, 74, 87, 94, 98, 113, 115, 118, 119, 126, 127, 130, 136, 137, 147, 148, 150, 153, 160, 162, 165, 167, 175, 180, 181, 184, 191, 195, 196, 203, 208, 212, 214, 216, 221, 222, 224, 228, 230, 231, 235, 236, 237, 238, 241, 243, 247, 248, 250, 253, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 288, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 298, 299, 300, 301, 303, 304, 306, 307, 308, 313, 316, 319, 321, 322, 326, 328, 329, 332, 337, 339, 340, 343, 345, 346, 348, 349, 350, 353, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 364, 366, 367, 370, 371, 373, 374, 375, 377, 378, 379, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 393, 394, 395, 396, 397, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 407, 408, 409, 411, 412, 413, 415, 422, 424, 427, 431, 432, 433, 434, 436, 437, 438, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 448, 449, 450, 451, 454, 455, 456, 457, 459, 461, 463, 464, 465, 466, 468, 469, 470, 471, 472, 474, 475, 477, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 500, 501, 502, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 515
Alassane Ouattara, 143, 231, 252, 268, 274, 314, 317, 333, 341, 343, 366, 368, 371, 398, 400, 410
Alioune Dramé, 355
AMBROSETTI, 13, 187, 199, 209, 214, 304, 489, 504
antibalaka, 438, 443, 445, 454, 455
ARON, 12, 18, 151, 469, 472, 487

B

BACH, 159, 259, 260, 275, 304, 359, 362, 389, 484, 485, 486, 489, 490, 497, 499, 500

BADIE, 9, 18, 23, 28, 93, 96, 112, 213, 226, 259, 269, 277, 469, 472, 473, 474, 484, 497

BARARUNYERETSE

Bararunyeretse, 329, 353, 397, 409, 448, 454, 515

BAYART, 9, 28, 259, 263, 270, 484, 487, 497, 498

BETTATI, 10, 83, 141, 363, 473, 477, 503

Bongo, 325, 344, 347, 348, 354, 357, 364, 365, 371, 372, 374, 440, 443

BONIFACE, 37, 116, 119, 161, 219, 233, 469, 486

bons offices, 152, 167, 168, 169, 170, 198, 246, 324, 432, 468

Boutros Boutros, 10, 22, 185, 189, 285, 310, 328, 512

BUCHET NEUILLY, 13

C

communauté internationale, 9, 10, 15, 16, 35, 55, 64, 66, 74, 83, 84, 85, 87, 88, 90, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 101, 102, 104, 106, 107, 108, 109, 112, 114, 120, 122, 126, 127, 128, 130, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 147, 148, 151, 152, 155, 156, 157, 158, 162, 164, 167, 168, 172, 174, 175, 176, 180, 186, 187, 189, 192, 193, 201, 205, 235, 236, 237, 238, 251, 252, 253, 254, 265, 266, 267, 268, 269, 273, 298, 301, 317, 322, 330, 335, 337, 344, 346, 351, 354, 357, 358, 363, 364, 367, 369, 373, 374, 388, 397, 398, 401, 404, 407, 408, 409, 411, 412, 413, 422, 424, 426, 427, 430, 434, 435, 436, 437, 446, 448, 449, 452, 457, 458, 465, 466, 470, 471, 483, 495

Compaoré, 126, 167, 304, 316, 318, 325, 336, 371, 410, 510

conflictualité, 9, 15, 20, 35, 42, 122, 123, 144, 147, 148, 152, 154, 158, 159, 162, 164, 167, 170, 172, 177, 190, 193, 200, 203, 213, 247, 253, 255, 257, 287, 289, 292, 293, 296, 297, 390, 490

conflit, 19, 20, 47, 118, 135, 136, 138, 143, 144, 151, 152, 153, 159, 160, 164, 165, 168, 169, 170, 176, 178, 180, 181, 183, 185, 189, 190, 193, 194, 198, 203, 220, 236, 237, 238, 244, 245, 246, 253, 255, 257, 266, 277, 288, 290, 295, 315, 322, 324, 325,

330, 333, 335, 340, 345, 356, 362, 367, 406, 415, 433, 440, 452, 458, 488, 503, 512

conflits, 9, 12, 15, 35, 37, 64, 66, 84, 85, 95, 98, 100, 116, 119, 121, 123, 125, 133, 135, 136, 139, 140, 142, 145, 147, 148, 149, 152, 153, 159, 161, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 183, 185, 196, 198, 209, 211, 212, 214, 219, 230, 233, 237, 243, 250, 256, 257, 259, 261, 264, 265, 269, 270, 275, 283, 284, 285, 287, 288, 291, 296, 310, 335, 339, 340, 358, 362, 373, 374, 378, 405, 409, 420, 441, 446, 457, 458, 469, 472, 473, 474, 479, 481, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 503, 504, 505, 507, 512

CORTEN, 27, 45, 56, 62, 102, 104, 127, 128, 129, 131, 133, 172, 174, 176, 177, 178, 182, 195, 332, 340, 402, 471, 473, 477, 504

Côte d'Ivoire, 6, 7, 33, 113, 116, 120, 123, 125, 138, 143, 161, 163, 167, 174, 180, 183, 188, 191, 194, 195, 220, 221, 231, 232, 235, 236, 237, 238, 243, 246, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 261, 262, 267, 268, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 279, 288, 289, 291, 304, 314, 317, 321, 322, 325, 327, 329, 332, 333, 334, 335, 340, 341, 344, 356, 357, 361, 367, 368, 370, 371, 381, 382, 383, 386, 387, 389, 390, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 405, 406, 408, 436, 461, 464, 465, 488, 489, 493, 494, 496, 497, 507, 510, 511, 513, 515, 519, 533

coup d'État, 126, 138, 140, 184, 234, 235, 250, 251, 268, 280, 299, 301, 315, 319, 322, 333, 336, 337, 353, 355, 365, 369, 408, 411, 422, 427, 435, 438, 441, 456, 459, 460, 468, 488, 491, 493, 511, 533, 537

Cour Pénale Internationale, 6, 10, 90, 144, 146, 187

crise, 16, 19, 20, 27, 28, 163, 181, 186, 192, 215, 238, 240, 251, 253, 255, 299, 304, 339, 341, 356, 362, 379, 397, 413, 415, 418

crises politiques, 1, 11, 12, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 36, 37, 113, 118, 125, 147, 151, 153, 157, 159, 160, 162, 163, 166, 171, 173, 180, 181, 185, 193, 196, 198, 200, 202, 207, 208, 209, 210, 212, 213, 215, 216, 217, 219, 220, 222, 223, 224, 225, 227, 228, 230, 231, 232, 236, 238, 239, 240, 241, 242, 244, 245, 247, 249, 250, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 264, 265, 266, 267, 269, 270, 271, 272, 273, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 283, 286, 288, 292, 293, 295, 296, 297, 298, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 320, 321, 323, 327, 330, 331, 332, 335, 338, 340, 343, 344, 345, 348, 353, 354, 355, 359, 361, 364, 373, 378, 385, 390, 392, 393, 395, 396, 397, 401, 404, 410, 413, 415, 419, 426, 436, 437, 447, 461, 463, 464, 466, 467, 468, 486, 509

CROUZATIER, 10, 35, 65, 90, 104, 477

D

DECAUX, 55, 57, 58, 81, 92, 156, 199, 463, 470

Déclaration de Bamako, 67, 68, 90, 91, 99, 121, 145, 168, 170, 214, 234, 242, 244, 246, 311, 319, 320, 339, 349, 353, 396, 400, 428, 429, 513

Déclaration de Saint-Boniface, 68, 69, 85, 99, 100, 142, 145, 214, 513

DEFARGES, 11, 15, 19, 24, 45, 50, 97, 107, 115, 136, 156, 207, 252, 267, 471, 474, 477, 479, 501

démocratie, 9, 19, 21, 22, 35, 66, 67, 68, 69, 71, 79, 85, 90, 91, 92, 95, 101, 108, 112, 115, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 136, 139, 142, 145, 153, 154, 160, 161, 162, 163, 168, 170, 172, 173, 174, 176, 186, 194, 197, 202, 203, 204, 205, 216, 218, 221, 222, 231, 233, 234, 235, 237, 239, 242, 243, 244, 246, 247, 248, 249, 262, 264, 265, 270, 271, 275, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 292, 293, 294, 295, 297, 299, 300, 308, 310, 311, 314, 315, 316, 318, 319, 320, 321, 322, 326, 337, 339, 346, 347, 348, 349, 352, 353, 364, 369, 378, 385, 386, 393, 394, 395, 396, 399, 400, 401, 405, 408, 430, 440, 465, 473, 477, 479, 481, 482, 483, 485, 488, 493, 499, 501, 502, 507, 508

Devin, 17, 23, 30, 31, 41, 55, 79, 82, 103, 108, 143, 146, 172, 173, 210, 230, 370, 392, 467, 470, 474, 477, 478, 502, 505

dialogue politique, 143, 149, 159, 161, 162, 164, 165, 166, 171, 292, 295, 434, 449, 458, 495

domaine réservé, 12, 15, 18, 21, 24, 35, 37, 38, 39, 52, 63, 71, 73, 78, 79, 85, 92, 110, 118, 208, 212, 257, 258, 264, 268, 305, 307, 338, 354, 370, 461, 463

DRAME, 3, 396, 505, 515

Droits de l'Homme, 6, 89, 101, 201, 349, 386, 395, 482, 512

E

État de droit, 22, 35, 66, 85, 87, 90, 91, 101, 120, 121, 142, 144, 145, 163, 184, 186, 202, 203, 204, 205, 220, 221, 231, 242, 243, 244, 274, 280, 293, 310, 311, 314, 320, 339, 346, 347, 348, 369, 378, 394, 396, 401, 462, 465, 477

État faible, 25, 272, 464

États, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 127, 129, 130, 132, 134, 135, 136, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 154, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 186, 188, 190, 191, 194, 197, 198, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 243, 247, 248, 249, 256, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 267, 269, 270, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 279, 280, 281, 283, 284, 285, 286, 292, 293, 294, 295, 296, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 313, 315, 316, 318, 319, 321, 322, 323, 325, 326, 328, 329, 330, 331, 333, 334, 337, 338, 340, 342, 343, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 359, 360, 361, 362, 364, 366, 367, 368, 369, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 379, 384, 386, 388, 390, 391, 392, 393, 394, 396, 399, 400, 402, 407, 409, 410, 424, 425, 427, 430, 432, 433, 435, 436, 437, 438, 440, 441, 443, 444, 449, 450, 451, 453, 457, 459, 460, 461, 463, 464, 465, 467, 468, 473, 474, 477, 479, 480, 482, 488, 489, 492, 495, 498, 499, 500, 501, 503, 508, 509, 510, 512

F

FOGUE TEDOM

Fogué Tedom, 333, 442, 448, 466, 491

François David, 320, 378

Francophonie, 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 16, 19, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 49, 56, 60, 65, 66, 67, 68, 69, 84, 86, 90, 94, 95, 97, 99, 101, 121, 137, 142, 145, 147, 148, 159, 163, 164, 168, 169, 170, 179, 180, 196, 197, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 253, 254, 268, 269, 270, 282, 297, 300, 303, 305, 308, 309, 310, 311, 312, 315, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 338, 339, 340, 341, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 355, 356, 357, 359, 362, 368, 369, 374, 376, 377, 378, 386, 387, 390, 391, 392, 396, 397, 400, 401, 409, 410, 411, 412, 413, 422, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 436, 437, 443, 461, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 480, 481, 483, 490, 492, 493, 494, 495, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 515, 536

G

GARCIN, 9, 40, 117, 158, 288, 470

GAZIBO, 1, 3, 259, 260, 304, 359, 362, 484, 485, 486, 490, 497, 499, 500

Gbagbo, 143, 167, 221, 225, 235, 236, 238, 250, 251, 252, 253, 268, 271, 276, 277, 289, 290, 291, 308, 317, 318, 322, 325, 326, 333, 341, 342, 344, 345, 356, 358, 366, 367, 371, 398, 405, 406, 410, 510, 524, 533, 539

génocide, 10, 11, 15, 98, 100, 103, 139, 141, 144, 145, 205, 270, 286, 307, 313, 331, 349, 361, 392, 458, 485

gestion de crise, 16, 20, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 126, 134, 150, 164, 180, 185, 187, 191, 193, 200, 201, 211, 216, 218, 219, 221, 225, 227, 228, 229, 231, 232, 233, 234, 238, 239, 246, 247, 249, 254, 300, 303, 306, 308, 338, 340, 346, 351, 361, 362, 363, 378, 379, 384, 386, 387, 393, 397, 410, 434, 447, 449, 451, 459, 494, 507, 510

GIMENEZ

Gimenez, 310, 322, 325, 349, 377, 396, 515

gouvernance, 11, 12, 14, 19, 21, 24, 28, 48, 71, 79, 83, 86, 91, 108, 111, 120, 127, 136, 137, 140, 145, 147,

- 148, 151, 154, 158, 160, 161, 163, 164, 166, 171, 180, 184, 185, 197, 199, 200, 201, 203, 204, 212, 213, 216, 229, 233, 234, 235, 236, 242, 243, 249, 256, 257, 258, 259, 261, 262, 264, 265, 266, 270, 271, 272, 273, 275, 277, 279, 282, 283, 284, 292, 293, 294, 295, 296, 300, 304, 306, 308, 310, 311, 313, 316, 318, 321, 323, 330, 336, 339, 340, 343, 346, 347, 348, 350, 351, 352, 353, 355, 358, 361, 374, 375, 377, 385, 386, 394, 395, 396, 400, 401, 404, 407, 411, 412, 413, 414, 422, 427, 457, 459, 461, 465, 481, 482, 493, 495, 506
- Groupe International de Contact, 6, 249, 267, 299, 311, 353, 422, 428, 449, 468
- guerre, 9, 10, 11, 12, 20, 23, 27, 29, 39, 41, 42, 45, 46, 49, 50, 56, 76, 88, 92, 97, 98, 100, 101, 102, 104, 121, 123, 125, 126, 127, 128, 135, 138, 140, 142, 144, 145, 147, 148, 151, 152, 158, 163, 167, 174, 175, 179, 182, 184, 197, 202, 204, 205, 208, 214, 230, 234, 235, 239, 248, 255, 261, 263, 269, 270, 272, 273, 277, 286, 288, 293, 307, 309, 313, 315, 321, 325, 328, 331, 332, 334, 339, 340, 349, 361, 396, 402, 438, 439, 443, 444, 459, 465, 468, 469, 471, 473, 474, 482, 484, 486, 488, 490, 492, 494, 495, 511
- GUILLOU, 19, 22, 212, 214, 215, 217, 220, 227, 228, 234, 240, 241, 245, 309, 320, 323, 329, 362, 387, 492, 503, 505, 506
- H**
- HOBBS, 12, 50, 85, 485
- humanité, 10, 11, 14, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 61, 62, 64, 68, 80, 81, 82, 90, 91, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 103, 104, 111, 112, 124, 135, 136, 144, 145, 158, 176, 205, 207, 286, 305, 313, 331, 348, 349, 363, 463, 475, 476, 478, 480, 500
- I**
- IATIVAZARA
- Iativazara, 387, 431, 433, 515
- Idriss Déby, 342, 366, 371, 372, 441, 449, 450, 457
- ingérence, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 18, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 37, 38, 56, 62, 65, 66, 69, 70, 71, 72, 86, 87, 96, 97, 101, 102, 104, 115, 116, 117, 119, 128, 133, 139, 140, 141, 147, 164, 171, 181, 184, 189, 192, 201, 204, 207, 209, 210, 235, 236, 252, 253, 257, 267, 268, 284, 286, 303, 304, 306, 307, 308, 312, 325, 330, 331, 334, 335, 337, 338, 339, 341, 346, 348, 350, 353, 354, 356, 357, 362, 363, 370, 373, 375, 376, 384, 388, 393, 402, 403, 404, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 434, 437, 446, 447, 461, 463, 464, 466, 468, 473, 474, 477, 479, 487, 492
- institutions internationales, 9, 29, 30, 80, 116, 134, 161, 180, 228, 326, 364
- J**
- JACKSON, 18
- JAUME, 50, 51, 483
- Jean Ping, 347, 354, 357, 364, 365, 374, 395, 508, 509
- K**
- Kadhafi, 21, 204, 267, 313, 337, 387, 442
- KEOHANE, 30, 35, 116, 143, 200, 209, 467, 470, 502
- KOUCHNER, 10, 87, 141, 205, 436, 475, 477
- L**
- l'Architecture Africaine de Paix et Sécurité, 448
- LAÏDI, 104, 108, 110, 112, 113, 475
- LOCKE, 50, 484
- M**
- Madagascar, 22, 33, 138, 220, 221, 224, 225, 232, 233, 234, 246, 249, 257, 261, 262, 267, 268, 269, 272, 277, 278, 279, 281, 284, 289, 291, 298, 299, 300, 301, 305, 307, 310, 311, 314, 319, 327, 329, 335, 337, 340, 343, 344, 353, 355, 356, 369, 370, 377, 381, 382, 383, 386, 390, 391, 392, 395, 396, 397, 401, 404, 406, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 461, 464, 465, 489, 490, 491, 493, 495, 496, 508, 511, 512, 513, 514, 515, 536, 537
- Marchal
- 441, 443, 446, 447, 450, 455, 492
- Mbéki, 21, 313
- MEDARD, 9, 259, 274, 498, 501

médiation, 60, 123, 139, 149, 152, 163, 167, 168, 169, 170, 198, 224, 232, 247, 295, 310, 324, 325, 337, 339, 355, 390, 417, 424, 425, 427, 431, 436, 445, 468, 486, 489, 491, 492, 495, 499, 506, 508, 515

Michaëlle Jean, 325, 368, 513

mondialisation, 21, 79, 83, 88, 107, 110, 112, 114, 119, 166, 194, 207, 214, 215, 217, 240, 245, 249, 260, 267, 296, 316, 329, 389, 467, 473, 477, 499

multilatéralisme, 10, 11, 14, 15, 16, 21, 23, 24, 27, 30, 33, 34, 35, 37, 40, 44, 45, 47, 48, 50, 68, 76, 78, 88, 93, 111, 112, 115, 116, 135, 142, 143, 150, 153, 158, 179, 183, 200, 204, 206, 207, 210, 211, 212, 230, 242, 249, 256, 258, 259, 261, 286, 303, 305, 307, 330, 331, 333, 334, 360, 373, 392, 393, 394, 396, 410, 411, 461, 463, 467, 471, 474, 477, 482

MVELLE, 1, 3, 21, 71, 235, 297, 313, 331, 334, 367, 371, 391, 394, 461, 464, 468, 475, 482, 492, 501, 502

N

Nations Unies, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 23, 35, 38, 47, 48, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 73, 74, 81, 83, 84, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 99, 101, 103, 105, 116, 123, 128, 129, 130, 132, 133, 137, 138, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 153, 157, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 181, 182, 184, 187, 188, 189, 194, 203, 206, 213, 220, 222, 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 236, 238, 246, 247, 248, 249, 251, 253, 254, 255, 268, 287, 300, 301, 318, 322, 325, 331, 332, 334, 336, 342, 345, 346, 348, 357, 363, 373, 377, 379, 384, 394, 404, 422, 425, 432, 433, 437, 441, 446, 450, 451, 452, 453, 456, 458, 459, 460, 474, 476, 477, 488, 494, 503, 504, 511, 512, 513

NIEWIADOWSKI, 437, 452, 493

Nkeshimana, 321, 355, 356, 386, 515

NTUDA EBODE, 3, 9, 125, 258, 309, 323, 324, 336, 480, 493

NWATCHOCK A BIREMA, 1, 21, 316, 331, 334, 396, 464, 468, 501, 502

O

ONG, 7, 37, 83, 86, 90, 108, 109, 165, 194, 206, 207, 228, 255, 285, 292, 346, 347, 444, 449, 455, 473, 503

Opérations de Maintien de la Paix, 7, 12, 15, 173

organisations internationales, 1, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 69, 70, 72, 73, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 103, 105, 106, 114, 116, 117, 118, 121, 123, 126, 128, 129, 130, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 150, 153, 154, 156, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 168, 169, 170, 171, 173, 176, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 188, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 209, 210, 211, 214, 216, 219, 223, 228, 229, 230, 232, 233, 236, 237, 238, 246, 258, 269, 289, 292, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 322, 323, 328, 332, 338, 339, 340, 343, 346, 347, 348, 349, 351, 352, 354, 355, 357, 359, 360, 361, 364, 367, 368, 370, 371, 372, 373, 392, 403, 404, 407, 409, 429, 459, 461, 463, 464, 465, 467, 468, 470, 471, 478, 481, 489, 490, 494, 502, 503, 504, 505, 506, 507

P

paix, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 24, 28, 35, 36, 41, 49, 56, 58, 60, 66, 68, 76, 85, 91, 92, 94, 95, 97, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 113, 117, 118, 119, 120, 121, 124, 125, 129, 130, 132, 133, 135, 137, 142, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 182, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 196, 197, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 210, 211, 212, 214, 215, 218, 220, 223, 224, 225, 227, 230, 231, 232, 233, 236, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 248, 250, 256, 257, 258, 266, 271, 274, 275, 277, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 298, 303, 304, 315, 319, 321, 322, 323, 325, 328, 329, 330, 332, 333, 339, 344, 347, 348, 352, 356, 357, 362,

- 365, 368, 377, 378, 384, 385, 386, 388, 389, 390, 393, 395, 402, 403, 404, 406, 408, 418, 426, 432, 435, 437, 439, 440, 447, 448, 451, 453, 456, 458, 459, 460, 466, 472, 473, 474, 475, 482, 484, 486, 487, 488, 490, 491, 492, 494, 495, 496, 499, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 511, 512
- PERRON, 14, 24, 76, 158, 179, 230, 305, 471
- PHAN, 3, 19, 212, 214, 215, 220, 227, 228, 234, 240, 241, 245, 249, 309, 320, 323, 329, 362, 492, 505, 506
- puissance*, 13, 16, 18, 21, 22, 38, 43, 59, 66, 79, 80, 87, 124, 159, 168, 173, 180, 198, 201, 202, 217, 220, 222, 227, 233, 240, 247, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 292, 293, 294, 295, 297, 298, 299, 304, 317, 323, 330, 335, 342, 354, 355, 363, 367, 378, 389, 394, 395, 408, 414, 415, 426, 433, 436, 446, 448, 450, 451, 463, 466, 469, 471, 490, 503, 506
- R**
- Rajoelina, 221, 225, 269, 281, 291, 297, 298, 299, 301, 302, 319, 329, 335, 344, 406, 408, 409, 422, 423, 424, 425, 427, 428, 429, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 511, 533
- RAMASY
Ramasy, 416, 418, 430, 493, 515
- RAMEL, 80, 110, 233, 239, 240, 247, 263, 324, 426, 427, 475, 482, 495, 508, 515
- RCA, 7, 33, 116, 126, 138, 147, 163, 232, 257, 261, 262, 272, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 283, 290, 291, 295, 305, 311, 314, 321, 324, 325, 327, 329, 333, 335, 337, 342, 344, 345, 353, 355, 356, 360, 361, 369, 370, 377, 378, 386, 390, 392, 394, 396, 397, 400, 401, 403, 404, 405, 408, 409, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 464, 465, 466, 491, 496, 497, 510, 511, 513, 514, 515
- Relations Internationales, 1, 5, 7, 12, 13, 16, 17, 18, 20, 21, 25, 26, 29, 30, 31, 35, 39, 40, 80, 81, 89, 90, 106, 110, 141, 147, 158, 179, 192, 195, 201, 203, 210, 211, 219, 230, 236, 256, 261, 303, 306, 322, 334, 343, 346, 348, 360, 372, 393, 402, 467, 469, 470, 471, 472, 473, 480, 481, 493, 495, 500, 505, 508
- responsabilité de protéger, 10, 14, 63, 64, 65, 74, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 139, 140, 186, 201, 209, 211, 248, 332, 334, 337, 363, 470, 477, 478, 479
- ROSENAU, 18
- ROSENEAU, 14, 79, 471
- ROUGIER,, 62, 97, 207
- S**
- Samba Panza, 126, 344, 345, 353, 409, 439, 444, 446, 451, 452, 453, 457, 458, 459, 460
- Sarkozy, 218, 224, 263, 300, 308, 317, 318, 326, 337, 342, 343, 345, 358, 408, 409, 434, 508, 510
- sécurité, 9, 11, 12, 14, 15, 20, 26, 28, 35, 36, 56, 58, 60, 68, 76, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 91, 92, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 127, 129, 130, 132, 133, 134, 137, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 148, 150, 151, 153, 156, 157, 159, 160, 161, 163, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 195, 198, 200, 202, 203, 204, 207, 210, 214, 218, 222, 225, 226, 227, 228, 230, 236, 237, 238, 246, 256, 257, 258, 263, 265, 271, 272, 274, 277, 282, 284, 286, 287, 289, 293, 300, 309, 311, 315, 319, 322, 323, 324, 326, 328, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 337, 347, 350, 359, 368, 371, 375, 378, 384, 386, 388, 389, 393, 395, 402, 403, 409, 420, 423, 427, 432, 437, 439, 444, 445, 446, 448, 451, 453, 456, 459, 463, 465, 466, 470, 473, 474, 476, 477, 479, 480, 482, 487, 488, 490, 493, 494, 503, 504, 505, 506, 507, 511, 512, 515
- Séleka*
438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 450, 453, 455, 466
- Senghor, 3, 22, 355, 515
- SINDJOUN, 28, 247, 248, 249, 260, 264, 265, 267, 270, 276, 277, 278, 279, 280, 282, 285, 287, 294, 314, 359, 360, 362, 396, 475, 479, 480, 481, 482, 483, 498, 501
- SMOUTS, 18, 41, 45, 55, 70, 79, 82, 103, 108, 143, 146, 173, 176, 210, 213, 230, 252, 285, 370, 467, 472, 473, 477, 502, 506
- soft power*, 219, 233, 285, 292, 293, 294, 295, 296, 378, 411, 426, 433, 467

souveraineté, 1, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 102, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 122, 124, 126, 127, 131, 134, 135, 136, 139, 140, 141, 142, 144, 147, 149, 156, 159, 162, 165, 168, 171, 173, 178, 180, 181, 184, 185, 187, 190, 191, 192, 194, 195, 198, 200, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 226, 229, 236, 248, 251, 252, 253, 256, 258, 259, 261, 268, 269, 273, 275, 276, 284, 286, 292, 299, 300, 303, 305, 306, 307, 308, 309, 312, 314, 315, 316, 319, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 330, 331, 333, 334, 337, 338, 339, 340, 341, 343, 345, 348, 350, 351, 352, 353, 354, 356, 359, 360, 363, 370, 373, 375, 384, 385, 388, 393, 394, 401, 402, 406, 407, 410, 411, 412, 413, 422, 434, 437, 438, 439, 440, 447, 451, 452, 456, 461, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 476, 479, 488, 497, 498, 499, 500, 501, 503

supranationalité, 11, 21, 109, 211, 313

SUR., 16, 81, 85, 110, 145, 177, 261

T

TABI MANGA, 3, 66, 240, 310, 387, 400, 503

TARDY, 19, 20, 24, 26, 118, 148, 149, 183, 189, 191, 198, 200, 220, 236, 258, 287, 292, 303, 339, 341, 378, 403, 426, 486

TSIYEMBE, 46, 242, 256, 259, 502

U

Union Africaine, 1, 6, 8, 10, 11, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 56, 60, 65, 69, 70, 71, 85, 86, 87, 94, 97, 98, 99, 101, 105, 121, 130, 133, 134, 145, 146, 147, 153, 163, 167, 168, 171, 178, 179, 181, 183, 197, 208, 209, 210, 212, 214, 228, 231, 232, 233, 235, 237, 249, 253, 256, 259, 274, 283, 284, 286, 288, 297, 299, 303, 305, 308, 309, 313, 320, 322, 323, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 340, 341, 343, 347, 349, 350, 351, 352, 354, 367, 369, 371, 374, 376, 394, 401, 410, 417, 422, 426, 429, 431, 432, 437, 438, 442, 446, 447, 448, 449, 453, 456, 457, 459, 460, 461, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 490, 491, 501, 503, 504, 505, 509, 511, 512, 513

V

VEDRINE, 37, 116, 119, 161, 219, 233, 469, 486

VETTOVAGLIA

Vettovaglia, 123, 139, 152, 163, 166, 167, 168, 169, 339, 377, 387, 467, 489, 490, 492, 494, 505, 506

W

WALTZ, 25, 472

WENDT, 30, 134, 472

Westphalie, 9, 18, 39, 40, 41, 42, 43, 81, 202, 208, 476, 484, 486, 499

Wilson, 23, 48, 74, 76, 135, 136, 158, 510

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	15
-----------------------------------	-----------

PREMIERE PARTIE : CADRE GÉNÉRAL DE GESTION DES CRISES COMMUN À LA FRANCOPHONIE ET À L'UNION AFRICAINE DANS LEUR RAPPORT AVEC LA SOUVERAINETÉ.....	47
--	-----------

Titre premier : L'interdiction de principe de toute immixtion des organisations internationales dans le domaine relevant de la souveraineté	53
--	-----------

Chapitre 1 : Les fondements du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté.....	55
---	-----------

Section 1 : Les fondements historiques et philosophico-politiques de cette interdiction.....	56
--	----

Paragraphe 1 : La perspective historique d'exclusion des organisations internationales du domaine de la souveraineté.....	56
---	----

A. Le contexte d'avènement de l'État et son rôle historique dans la protection de l'humanité.....	57
---	----

1. Le contexte d'avènement de l'État comme prisme d'explication de l'exclusion des organisations internationales du domaine de la souveraineté	58
--	----

2. Le rôle historique de l'État dans la protection de l'humanité comme élément explicatif du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté.....	60
--	----

B. Le refus systématique d'une idée de civilisation universelle comme indice d'une réprobation des organisations internationales du champ de la souveraineté	62
--	----

1. L'absence d'une réglementation internationale communément partagée	62
---	----

2. L'échec des tentatives de constructions multilatérales	63
---	----

Paragraphe 2 : les fondements politico-philosophiques de cette exclusion des organisations internationales du champ de la souveraineté	65
--	----

A. L'apport de la doctrine philosophique dans l'élaboration du principe d'exclusion des organisations internationales du champ de la souveraineté.....	66
--	----

1. La posture statocentrée de la doctrine philosophique	66
---	----

2. L'emprise d'une idéologie apologique du souverainisme absolu	68
---	----

B. Le fondement d'ordre politique : la souveraineté.....	69
--	----

1. La souveraineté comme élément de différenciation entre les États et les organisations internationales.....	70
---	----

2. La souveraineté comme moyen de neutralisation et d'exclusion des organisations internationales	72
---	----

Section 2 : Les repères juridiques de l'exclusion des organisations internationales du domaine de la souveraineté.....	73
--	----

Paragraphe 1 : Les fondements juridiques de portée générale.....	75
--	----

A. Les fondements découlant de la Charte des Nations unies.....	75
---	----

1. Dans le préambule de la charte	75
---	----

2. Dans le dispositif de la charte proprement dit.....	77
--	----

B. Les autres repères juridiques de portée générale de cette interdiction.....	79
--	----

1. La position de la jurisprudence internationale	80
---	----

2. La doctrine juridique de la Commission Internationale pour l'Intervention et la Souveraineté des États (CIISE) et les travaux de l'Assemblée générale de l'ONU.....	82
--	----

Paragraphe 2 : Les fondements juridiques à caractère spécifique.....	84
A. Les éléments concernant l'Organisation Internationale de la Francophonie	85
1. La charte de la Francophonie.....	85
2. Les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface.....	87
B. Les fondements se rapportant à l'Union Africaine	89
1. Les éléments tirés des textes de base de l'Union Africaine.....	90
2. Les autres éléments relevant des organisations sous-régionales d'Afrique.....	92
Chapitre 2 : Implications, limites et évolutions contemporaines de cette interdiction	99
Section 1 : Implications et limites de cette interdiction d'immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté.....	100
Paragraphe 1 : Les conséquences du principe de non-immixtion des organisations internationales dans le domaine de la souveraineté.....	101
A. Les conséquences sur l'aménagement des rapports internationaux	101
1. L'État comme acteur principal et majeur des relations internationales.....	102
2. L'émergence concurrentielle des autres acteurs hors-souveraineté.....	103
B. Les conséquences sur le plan de la responsabilité internationale	105
1. L'adossement étatique de la responsabilité internationale	106
2. Le risque d'instrumentalisation des autres acteurs par les États.....	108
Paragraphe 2 : Limites de cette interdiction.....	110
A. Limites liées à l'universalisation de certaines valeurs partagées	110
1. Les valeurs humaines.....	111
2. Les valeurs politiques	113
A. Limites liées à l'universalisation du régime juridique et institutionnel	115
1. L'universalité du régime et système onusiens.....	115
2. L'adoption de systèmes et régimes régionaux compatibles avec ceux de l'ONU..	117
Section 2 : Évolutions contemporaines de ce principe	118
Paragraphe 1 : L'émergence de la Responsabilité de protéger et éclosion du rôle des organisations internationales	119
A. Fondements et contenu de la « responsabilité de protéger ».....	120
1. Fondements de la responsabilité de protéger.....	120
2. Contenu de la responsabilité de protéger.....	123
B. Mise en œuvre de la « responsabilité de protéger »	125
1. Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de protéger	126
2. Les acteurs de la mise en œuvre de la Responsabilité de protéger	128
Paragraphe 2 : Les transformations progressives de la notion de souveraineté	130
A. La transition vers l'idée de « souveraineté-responsabilité »	131
1. Par le nécessaire partage de la souveraineté entre l'État et les autres acteurs	131
2. L'émergence d'un contrôle dans l'exercice par l'État de sa souveraineté.....	133
B. La lente mutation vers l'idée de souveraineté opérationnelle	135
1. Le contenu et les dimensions de la souveraineté opérationnelle	136
2. Les effets induits par la souveraineté opérationnelle.....	137
Titre deuxième : Contraintes générales d'une action multilatérale dans le domaine de la souveraineté aux fins de gestion des crises politiques internes	141
Chapitre 3 : Les conditionnalités rattachées aux acteurs de la gestion des crises.....	143
Section I : Les conditions concernant l'État-cible.....	144
Paragraphe 1 : Les défaillances politico-structurelles de l'État-cible	145
A. L'incapacité politique de l'État-cible.....	145

1. L'affaiblissement institutionnel de l'État.....	146
2. L'isolement diplomatique de l'État.....	147
B. La rupture du pacte souverain.....	150
1. La fragilisation du lien de légitimité entre l'État et sa population	150
2. La rupture de l'ordre démocratique traditionnel	152
Paragraphe II : Les conditions portant sur le consentement de l'État.....	155
A. La validité du consentement de l'État-cible	156
1. Les auteurs du consentement	156
2. Les formes du consentement de l'État hôte	158
B. Les modalités d'expression du consentement (les caractères).....	160
1. L'aspect temporel du consentement : l'antériorité par rapport à l'intervention.....	160
2. Les caractères intrinsèques du consentement.....	162
Section2 : les contraintes applicables aux organisations internationales elles-mêmes	164
Paragraphe I : Les contours factuels déterminant l'action des organisations internationales en matière de gestion des crises internes aux États	165
A. La typologie des faits.....	166
1. L'aspect politique des faits	167
2. Les faits à dimension humanitaire.....	170
B. Les caractères spécifiques des faits	172
1. La gravité des faits fondateurs d'une intervention multilatérale.....	172
2. Leur internationalité (dimension internationale).....	175
Paragraphe II : Les déterminants et les logiques procédurales de l'intervention multilatérale en matière de gestion des crises.....	177
A. Les principes gouvernant l'action multilatérale en matière de gestion des crises	178
1. Les principes généraux gouvernant toute action multilatérale.....	178
2. Les principes opérationnels de la procédure d'intervention multilatérale	180
B. Les finalités de l'intervention multilatérale	182
1. Les buts immédiats d'une intervention multilatérale dans le domaine interne	183
2. Les objectifs à long terme	185
Chapitre 4 : Les contraintes spécifiques à l'acte d'intervention multilatérale proprement dit	189
Section 1 : Le caractère ultime de l'intervention multilatérale	190
Paragraphe 1 : L'épuisement préalable des variables politiques et diplomatiques.....	191
A. Le dialogue politique direct.....	192
1. En interne entre les acteurs nationaux de l'État-cible.....	194
2. Dialogue préalable au sein de l'organisation internationale elle-même.....	197
B. Les voies intermédiaires	200
1. Médiation et bons offices.....	201
2. Facilitation et conciliation.....	203
Paragraphe 2 : La sollicitation d'une autorisation préalable des Nations Unies.....	206
A. L'autorisation explicite du Conseil de sécurité	207
1. Cas d'une résolution directe du Conseil de sécurité	208
2. Autorisation après délibération préalable de l'Assemblée générale de l'ONU.....	211
B. L'autorisation tacite d'une intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté.....	214
1. L'autorisation tacite suite à une auto-saisine de l'organisation internationale en cause.....	215

2. L'autorisation tacite suite à un silence approbateur de l'ONU.....	218
Section 2 : La délimitation stricte de l'intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté.....	221
Paragraphe 1 : Délimitation temporelle et spatiale de l'intervention multilatérale.....	222
A. La délimitation temporelle de l'intervention.....	223
1. La détermination du début de l'intervention	223
2. La précision du terme de l'intervention.....	225
B. La délimitation spatiale de l'intervention multilatérale dans le domaine de la souveraineté	227
1. La nécessaire circonscription de la zone d'intervention.....	228
2. La détermination des espaces et sites exclues de l'intervention.....	231
Paragraphe 2 : Délimitation de l'intervention en termes de moyens et d'objet	234
A. Les moyens de l'intervention.....	235
1. La typologie des moyens mobilisables pour une intervention multilatérale.....	236
2. Les caractères des moyens mobilisés pour une action multilatérale	238
B. L'objet de l'intervention multilatérale	241
1. Les raisons politiques de l'intervention multilatérale.....	241
2. Les raisons humanitaires d'une intervention multilatérale	244
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	247

DEUXIEME PARTIE: LA FRANCOPHONIE ET L'UNION AFRICAINE EN SITUATION DE GESTION DES CRISES POLITIQUES INTERNES EN AFRIQUE : STRUCTURES, ACTIONS ET CONTRAINTES..... 251

Titre premier: Modalités et état des lieux de la gestion des crises politiques par la Francophonie et l'Union Africaine..... 255

Chapitre 5: La mobilisation de la Francophonie pour la gestion des crises politiques internes : outils, contraintes et logiques d'action..... 257

Section 1: Les logiques interactives de définition de la stratégie Francophone de gestion des crises.....	258
Paragraphe I : Les logiques liées à la structuration interne de la Francophonie	260
A. L'impact de l'asymétrie statutaire des États membres de la Francophonie	261
1. Le dualisme centre-périphérie et son influence sur la stratégie Francophone de gestion de crises politiques internes	262
2. Une démarche sélective et orientée de la Francophonie en matière de gestion des crises politiques internes.....	264
B. Le poids disproportionnel des États au sein de la Francophonie et son effet sur la stratégie Francophone de gestion des crises	267
1. L'effet de la participation des États aux budgets et dépenses de l'OIF	269
2. La prise en compte de l'importance internationale des États dans l'élaboration de la stratégie Francophone de gestion de crise	271
Paragraphe II : L'impact de l'environnement extérieur à la Francophonie.....	274
A. L'influence des autres cadres multilatéraux et de l'appartenance plurielle des États Francophones à ces cadres.....	275
1. L'influence des autres acteurs multilatéraux sur la stratégie Francophone de gestion de crises politiques internes.....	276

2. L'effet de l'appartenance plurielle des États Francophones à d'autres sphères multilatérales.....	279
B. L'influence des contraintes spécifiques aux États Francophones dans leur gouvernance interne.....	280
1. Les contraintes spécifiques liées à la situation de l'État-hôte de la crise.....	281
2. L'impact des contraintes internes aux États non directement concernés par la crise.....	283
Section 2 : Les outils opérationnels de la Francophonie en matière de gestion de crises politiques internes : contenu et pertinence.....	286
Paragraphe I : Typologies et contenus des outils opérationnels de la Francophonie en matière de gestion des crises.....	287
A. Les outils à vocation préventive mobilisés par la Francophonie en matière de gestion des crises politiques.....	288
1. Les mécanismes permanents de prévention de crises politiques en Francophonie.....	289
2. Les outils ponctuels mobilisables par la Francophonie en vue de la gestion des crises.....	291
B. Les outils d'ambition curative mobilisés par la Francophonie en matière de gestion de crises politiques.....	293
1. La variété d'actions politico-diplomatiques de l'OIF dans le cadre de la gestion des crises politiques.....	294
2. Les actions de consolidation post-crise.....	296
Paragraphe II : L'évaluation réelle et pertinence de ces outils Francophones de gestion de crise au regard de la crise ivoirienne (2010).....	298
A. La crise ivoirienne 2010-2011 : les faits et le contexte.....	299
B. L'implication de l'OIF et sa pertinence dans la gestion de la crise ivoirienne 2010-2011.....	302
Chapitre 6 : L'objectivation de la gestion des crises politiques internes par l'Union Africaine : processus et réalité.....	307
Section 1 : Mise en contexte des crises politiques internes dans la réalité africaine.....	309
Paragraphe I : La « faiblesse » de l'État-nation comme creuset des crises politiques en Afrique.....	310
A. L'incomplétude et le balbutiement dans la construction de l'institution étatique en Afrique.....	311
1. L'inachèvement de l'État en Afrique comme source d'émergence des crises politiques internes.....	313
2. Le balbutiement managérial dans la gouvernance politique en Afrique comme catalyseur de l'émergence des crises politiques internes.....	316
B. Le déficit de reconnaissance et d'intériorisation du phénomène étatique comme facteur explicatif des crises politiques en Afrique.....	318
1. Le déficit de reconnaissance de l'autorité étatique par le haut.....	319
2. Le déficit de reconnaissance de l'autorité étatique par le bas.....	322
Paragraphe II : Une gouvernance lacunaire et une démocratie déficitaire comme ferments des crises politiques en Afrique.....	324
A. Les crises politiques comme l'expression d'une gouvernance institutionnelle lacunaire.....	325

1. La fragilité institutionnelle	326
2. L'insuffisante projection territoriale des institutions étatiques.....	328
B. Le déficit démocratique et son pouvoir catalyseur des crises politiques internes	331
1. La faible socialisation démocratique	332
2. La pratique d'une démocratie de clivage.....	335
Section2 : La structuration institutionnelle et les stratégies opératoires de l'Union Africaine en matière de gestion de crises politiques internes : théorie et pratique.....	338
Paragraphe I : Les usages institutionnels de gestion des crises par l'UA : sous le signe de puissance	339
A. Les stratégies de puissance « dure »	340
1. L'intervention armée et le désarmement forcé comme expression de la puissance dure de l'Union Africaine.....	341
2. La partialité positive et l'imposition coercitive des accords de paix	342
B. Les stratégies de puissance douce	347
1. La fortification de la démocratie et de la gouvernance par l'UA : deux instruments de puissance douce en matière de gestion des crises politiques internes.....	348
2. Le dialogue inclusif et l'appui au développement comme moyens d'action directe de la puissance douce de l'UA en matière de gestion des crises	350
Paragraphe II : L'UA et la crise malgache de 2009 : entre résilience permanente et soumission à l'hégémonie extra-africaine.....	353
A. L'accommodement maladroit de l'UA avec le gouvernement putschiste Rajoelina .	353
B. L'impuissance de l'UA et son défaut de leadership autonome	356

Titre deuxième : L'OIF ET L'UA à l'épreuve de la souveraineté en temps de crise politique interne en Afrique: entre collusion et recomposition de l'interaction.....361

Chapitre 7 : La gestion des crises politiques internes par la Francophonie et l'Union Africaine comme prétexte de fragilisation de la souveraineté étatique..... 365

Section 1 : La « fragilisation » de la souveraineté par les ingérences multilatérales Francophone(OIF) et Africaine (UA) en matière de gestion de crise interne.....	366
Paragraphe I : La « fragilisation » de la souveraineté à travers des postures d'ingérence passive de l'UA et de l'OIF.....	367
A. La veille institutionnelle comme méthode d'ingérence passive de l'OIF et de l'Union Africaine	368
1. La veille institutionnelle de l'OIF et son effet sur le principe de souveraineté étatique	369
2. La veille institutionnelle de l'UA et son tournant vers l'ingérence et l'atteinte à la souveraineté étatique	373
B. La « fragilisation » passive de la souveraineté par la surveillance institutionnelle de l'OIF et de l'UA.....	375
1. La surveillance par des missions d'observation électorale.....	376
2. L'évaluation des pratiques de la démocratie et des droits de l'homme	380
Paragraphe II : Les ingérences actives de l'OIF et de l'UA et leur effet sur la souveraineté de l'État-cible.....	384
A. Les ingérences actives de l'OIF et leur logique de « fragilisation » de la souveraineté des États	385

1. La fragilisation de la souveraineté par les actions de stabilisation de l'OIF pendant la crise	385
2. La « fragilisation » de la souveraineté par les missions de stabilisation post-crise de la Francophonie.....	389
B. La fragilité de la souveraineté sous l'effet des ingérences actives de l'Union Africaine	392
1. L'Union Africaine et la légitimation des méthodes coercitives dans la gestion des crises politiques internes	393
2. L'opérationnalisation par l'UA des ingérences subversives ou de consolidation..	397
Section II : L'érection d'une mécanique transactionnelle entre les ingérences de l'OIF/UA et l'État en crise	401
Paragraphe I : L'émergence d'un faisceau d'interactions défavorables à la souveraineté des États	401
A. L'effet de la gouvernance polycentrique de la crise sur la souveraineté de l'État en crise	402
1. La dépossession institutionnelle des privilèges de la souveraineté	404
2. La mise en doute de la capacité d'action des dirigeants de l'État-cible.....	407
B. La « marchandisation » des valeurs et principes internationaux par l'UA et l'OIF	410
1. La logique de marchandisation de certains valeurs et principes politiques par l'UA et l'OIF en situation de crise politique interne à un État.....	410
2. La marchandisation des valeurs humaines et humanitaires	413
Paragraphe II : La priorisation exceptionnelle de l'agenda multilatéral Francophone et Africain sur celui interne aux États-cibles.....	416
A. L'effort de conformité des États en crise aux exigences politiques et éthiques de l'UA et de l'OIF	416
1. La tendance à la consécration institutionnelle d'une 'supra-gouvernance' par l'OIF et l'UA dans l'État-cible	418
2. La réinterprétation <i>a minima</i> du principe de souveraineté.....	419
B. La mise entre parenthèses des institutions nationales.....	420
1. La marginalisation des organes centraux de l'État.....	421
2. La mise à l'écart progressive du droit au profit du politique et de la diplomatie multilatérale de l'UA et de l'OIF	423
Chapitre 8 : La gestion des crises par la Francophonie et l'UA, une opportunité de reconnaissance et de consolidation de la capacité internationale des États	427
Section 1 : La gestion des crises politiques par l'OIF et l'UA, une opportunité de « tribune » pour l'État en crise	429
Paragraphe I : La construction d'une visibilité internationale en faveur de l'État-cible	430
A. La légitimation par l'OIF et l'UA de la démarche politique interne d'un État en situation de crise.....	431
1. La légitimation par le biais discursif.....	432
2. La légitimation par les actes.....	436
B. La capitalisation par l'État en crise de la solidarité multilatérale de l'OIF et l'UA ...	439
1. Le déploiement par l'État-cible d'une stratégie coopérative avec l'OIF et l'UA ...	440
2. Le recours à la stratégie de résistance et d'insoumission.....	442
Paragraphe II: L'internationalisation des problématiques relevant de la gouvernance interne de l'État-cible.....	445

A. L'instrumentalisation opportuniste des instances de l'OIF et de l'UA par l'État en crise	446
1. Le recours à l'expertise multilatérale de l'OIF et de l'UA par l'État-cible	447
2. L'octroi par l'OIF et l'UA de divers appuis en faveur de secteurs prioritaires de la vie nationale de l'État en crise	457
B. La reformulation circonstancielle des objectifs de politique étrangère de l'État-cible	460
1. La reformulation circonstancielle de la politique sécuritaire de l'État-cible	460
2. La quête de la prospérité économique et du développement	463
Section 2 : La gestion des crises politiques par l'UA et l'OIF : une occasion de propagande utilitaire et axiologique pour l'État-cible	465
Paragraphe I : La gestion des crises politiques par l'OIF et l'UA, un canal de reconstruction néolibérale pour l'État-cible	466
A. L'adhésion de l'État-cible à l'éthique politique internationale	466
1. La contribution de l'UA à la reconstruction néolibérale de l'État-cible	467
2. La contribution de l'OIF à la reconstruction néolibérale de l'État-cible	469
B. La réadmission de l'État-cible dans l'économie néolibérale globale	470
1. L'appui de l'OIF et de l'UA à la mobilisation des dispositifs d'aides internationales au bénéfice de l'État-cible	471
2. L'appui à la consolidation de la dimension néolibérale des structures économiques internes	474
Paragraphe II : Une variable d'adaptation de l'État-cible au modèle hégémonique du système-monde néolibéral	475
A. La valorisation du droit international et de l'éthique politique par l'UA et l'OIF auprès de l'État-cible	476
1. La valorisation par l'OIF et l'UA d'une légalité internationale directe et circonstancielle	477
2. La promotion par l'OIF et l'UA de la légalité circonstancielle indirecte	479
B. Une reconstitution orientée et influencée des institutions nationales	481
1. L'institutionnalisation des gouvernements d'union nationale (GUN)	482
2. Le recours aux administrations transitoires	483
Chapitre 9 : Cas pratiques d'ingérence multilatérale de la Francophonie et de l'Union Africaine aux fins de gestion des crises politiques internes	487
Section 1: La Francophonie et l'épreuve politique de Madagascar en 2009 : entre posture d'ingérence et préservation de la souveraineté malgache	488
Paragraphe 1 : la crise malgache de 2009, une rupture dans la continuité	489
A. Les repères historiques de la vie politique malgache : des crises à répétition !	491
1. Une stabilité politique et institutionnelle jamais acquise	491
2. La permanence du militaire en politique	496
B. La crise politique de 2009 et ses dynamiques sociopolitiques	500
1. Au départ, une contestation ... sociale	501
2. L'instrumentalisation politique de la contestation sociale et son amplification institutionnelle	503
Paragraphe II : l'intervention de la Francophonie en 2009 et sa pertinence	505
A. L'usage d'une stratégie de <i>soft power</i> et ses limites	506
1. La mobilisation d'un vaste système de médiation par la Francophonie	507
2. Le recours à une dynamique punitive contre Madagascar	509

B. La perte de vitesse de la Francophonie face aux autres acteurs.....	511
1. L’omniprésence des autres acteurs multilatéraux	512
2. Le jeu trouble de la France et de l’Afrique du Sud dans la crise malgache de 2009	514
Section 2 : L’UA et la gestion de la crise centrafricaine (2013) : de l’ingérence au rétablissement de la souveraineté.....	519
Paragraphe I : Une crise interne aux dimensions plurielles	519
A. La conquête du pouvoir par les rebelles de la Séleka (« Alliance » en sango) : le renouvellement d’une tradition centrafricaine.....	521
B. Les rebelles à l’épreuve du pouvoir et de la contestation populaire	525
Paragraphe II : l’intervention ambivalente de l’UA dans la résolution de la crise centrafricaine	529
A. Une ingérence assumée, mais inefficace	529
1. La crise centrafricaine de 2013 ou l’inefficacité de la démarche par « subsidiarité » de l’UA.....	530
2. L’UA et l’épreuve centrafricaine en 2013 : une diplomatie incohérente, une intervention militaire mitigée et l’omniprésence française	532
B. L’UA et la reconstitution politique de la RCA : la question de la souveraineté.....	535
1. L’UA et la difficile tentative de restructuration de l’État centrafricain et de sa souveraineté	536
2. La refondation de la légitimité interne et internationale des nouvelles autorités centrafricaines	541
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE.....	547
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	549
BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE.....	557
INDEX	637
TABLE DES MATIERES	645

RESUME : LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, LE PRINCIPE DE SOUVERAINETÉ ET LA GESTION DES CRISES POLITIQUES INTERNES : CAS DE LA FRANCOPHONIE ET DE L'UNION AFRICAINE

La gestion des crises politiques internes est devenue l'activité à la fois la plus visible et la plus controversée des organisations internationales aujourd'hui. C'est en raison de cette ambivalence que cette thèse prend prétexte de la gestion des crises politiques par la Francophonie et l'Union Africaine pour interroger l'articulation entre le multilatéralisme politique et le principe de souveraineté des États en situation de crise politique interne en Afrique. La question centrale est de savoir ce qui reste du principe de souveraineté devant la récurrence des interventions multilatérales de ces deux organisations dans des problématiques relevant de la stricte souveraineté. La réponse est donnée à travers une analyse profonde des trajectoires politique, juridique et philosophique de l'interaction entre la souveraineté des États et les ingérences multilatérales dans l'histoire des relations internationales de facture westphalienne. Par ailleurs, cette thèse fait une rétrospective théorique sur la question des ingérences en général, avant de s'appesantir de manière spécifique et empirique sur les trajectoires interventionnistes de la Francophonie et de l'Union Africaine en Côte d'Ivoire, à Madagascar et en République Centrafricaine. L'analyse aboutit au constat que la gestion multilatérale des crises politiques internes se caractérise par sa complexité opérationnelle : d'une part elle permet aux organisations internationales intervenantes de pratiquer une sorte de « rançon » de la liberté politique de leurs États membres, et d'autre part elle est une opportunité d'instrumentalisation des organisations internationales qui s'y engagent.

Mots clés : organisation internationale, souveraineté, crise, gestion de crise , Union Africaine, Organisation Internationale de la Francophonie, multilatéralisme, ingérence

ABSTRACT: INTERNATIONAL ORGANIZATIONS, THE PRINCIPLE OF SOVEREIGNTY AND THE MANAGEMENT OF INTERNAL POLITICAL CRISES: THE CASE OF THE FRANCOPHONIE AND THE AFRICAN UNION

The management of internal political crises has become the most visible and controversial activity of international organizations today. It is because of this ambivalence that this thesis takes the pretext of the management of political crises by the Francophonie and the African Union to examine the articulation between the political multilateralism and the principle of sovereignty of the States in situation of internal political crisis in Africa. The principal question is to know what remains from the principle of sovereignty in view of the recurrence of the multilateral interventions of these two organizations in issues of strict States sovereignty. The answer is given through a deep analysis of the political, legal and philosophical trajectories of the interaction between State sovereignty and multilateral interferences in the history of Westphalian international relations. Moreover, this thesis makes a theoretical retrospective on the question of interferences in general, before dwelling in a specific and empirical way on the interventionist trajectories of the Francophonie and the African Union in Ivory Coast, Madagascar and Central African Republic. The analysis leads to the conclusion that the multilateral management of internal political crises is characterized by its operational complexity: on the one hand, it enables the intervening international organizations to practice a kind of "ransom" for the political freedom of their member States, and on the other hand, it is an opportunity to "instrumentalize" the international organizations that engage in it.

Keywords: International Organization, Sovereignty, Crisis, Crisis management, African Union, International Organization of the Francophonie, Multilateralism, Interference