

# DÉMOCRATISATION APRÈS LES CONFLITS: PIÈGES DE L'INFLUENCE EXTÉRIEURE

Les efforts de démocratisation sont un élément central des phases de transformation après des conflits armés. Ils sont souvent initiés ou soutenus par l'extérieur. Les résultats obtenus jusqu'à présent sont ambivalents. La démocratisation restera cependant à l'avenir une partie importante de la consolidation de la paix. Un regard sur les problèmes de l'influence extérieure dans ces processus révèle un potentiel d'optimisation dans trois domaines: il est important de gérer consciencieusement les conflits d'objectifs, de préciser les concepts et d'analyser plus dynamiquement les conflits.



UN Photo / Martine Perret

Les votations sont un élément central des processus de démocratisation. Burundi, le 28 février 2005.

Les missions de paix de l'ONU ont non seulement augmenté en nombre depuis les années 1990, mais leur caractère a lui aussi changé. Si le maintien de la paix (*peacekeeping*) était initialement au centre, les missions suivent désormais l'approche plus globale d'une consolidation de la paix (*peacebuilding*). Ce concept ne vise pas seulement à rétablir une paix négative, c.-à-d. à mettre fin à la violence, mais aspire à créer une paix structurelle en supprimant les causes du conflit. Une multiplicité de champs d'action, comme par exemple la reconstruction économique, la promotion des droits de l'homme, la construction d'un Etat de droit, le retour et la réintégration des réfugiés ainsi que le travail de réconciliation, font partie intégrante de la consolidation de la paix. L'établissement de structures promouvant durablement la paix est censé empêcher une rechute dans des conflits armés.

La démocratisation est un élément central de la consolidation de la paix. On aspire

non seulement, dans les phases de transformation après des conflits armés, au passage de la guerre à la paix, mais idéalement aussi de formes de gouvernement non démocratiques à des démocraties. Cette stratégie repose sur l'hypothèse que les démocraties fonctionnelles sont tendanciellement plus pacifiques que d'autres formes de gouvernement. La théorie de la paix libérale a entre autres été adoptée dans la politique opérationnelle en 1992 par le biais de l'introduction du concept de consolidation de la paix avec l'«Agenda pour la paix». La promotion de la démocratisation est depuis lors un composant important des processus de paix respectifs dans des contextes aussi variés que le Kosovo, le Timor oriental et la Sierra Leone après 1999 ou l'Afghanistan après 2001.

Les résultats obtenus jusqu'à présent sont ambivalents. On a souvent vu naître, au lieu de démocraties avec un minimum de structures fonctionnelles, des régimes hy-

brides qui s'éternisent dans un stade intermédiaire instable entre autocratie et démocratie. Le manque de succès de la promotion de la démocratie dans des cas comme l'Afghanistan a en particulier mené au désenchantement parmi les acteurs internationaux. On peut noter ici, tout récemment, un abandon rhétorique de l'objectif d'une démocratisation, par exemple quand le président américain Barack Obama évite toute référence à la démocratie dans ses discours importants sur l'Afghanistan ou quand le ministre de la Défense allemand constate que le pays ne deviendra jamais une démocratie selon le modèle occidental.

Les experts expriment, non seulement en ce qui concerne l'Afghanistan, mais en général en ce qui concerne les pays dans ou après des conflits armés, des doutes quant au fait qu'une démocratisation selon le modèle occidental soit la bonne approche. Ils avancent comme raison de ce scepticisme les déficits dans ces Etats, par exemple dans le domaine du niveau de développement économique, du degré de formation de la nation ou de la culture politique. Les pays qui ont subi une guerre civile ou d'autres conflits violents se trouvent effectivement souvent dans une situation de départ peu favorable à ces égards.

## La démocratisation reste à l'ordre du jour

La démocratisation pendant la consolidation de la paix n'est cependant pas en bout de course. D'une part, les aspirations à davantage de démocratie au niveau local subsisteront. D'autre part, il ne faut pas non plus s'attendre à ce que les acteurs externes abandonnent complètement leurs efforts

dans ce domaine. La consolidation de la paix restera importante dans l'ensemble. Des organisations internationales comme l'ONU, des organisations régionales ou d'autres groupes nationaux continueront d'intervenir dans les conflits armés internes. Le besoin de stratégies et de mesures de politique de paix perdurera à l'avenir.

Il est improbable que l'engagement international soit réduit à de simples fonctions de maintien de la paix (*peacekeeping*) comme au temps de la guerre froide. Des missions restreintes de ce type tendent à geler le conflit respectif pendant longtemps sans apporter de solution comme dans le cas de Chypre. De nombreux composants de la consolidation de la paix comme le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, le retour et la réintégration des réfugiés ou la protection des droits de l'homme sont en outre largement incontestés.

L'élément de démocratisation, souvent remis en cause, devrait aussi garder son importance. On peut aussi avancer ici, outre des considérations d'ordre normatif, des raisons ayant directement à voir avec l'influence extérieure dans les conflits internes. La question du pouvoir est d'une part souvent le pivot des guerres civiles et des conflits violents. Sans solution à cette question, les processus de paix n'ont guère de chance de succès. Il n'y a jusqu'à présent, du point de vue des acteurs internationaux, guère d'alternatives viables à un minimum de démocratisation. D'autre part, rester fidèle à la démocratie post-conflit est aussi dans l'intérêt des Etats ou missions actifs sur place. L'organisation d'élections est en particulier un élément important de la «stratégie de sortie» des organisations et coalitions internationales car elle signale la fin de la phase de transition politique. Les élections permettent de mettre le pouvoir entre les mains d'un gouvernement légitimé, du moins de prime abord, et de justifier ainsi la fin d'une mission et le retrait du personnel.

Sur toile de fond de l'importance continue de la démocratisation dans le contexte de la consolidation de la paix, il est judicieux de jeter un coup d'œil aux problèmes et aux pièges des interventions extérieures visant à promouvoir la démocratie. Car même si la démocratisation est un processus qui se déroule au niveau interne, les efforts extérieurs ont une influence dans les situations d'après-guerre et doivent être remis en cause de manière critique.

### Conflits d'objectifs de l'influence extérieure

Le conflit d'objectifs entre paix et stabilité d'une part et démocratisation d'autre part représente tant pour les acteurs externes qu'internes un problème central qui a fait l'objet d'intenses discussions ces dernières années. L'intention d'une démocratisation n'est pas fondamentalement remise en question. Le bilan tiré des efforts de démocratisation déployés jusqu'à présent s'explique plutôt par le dilemme suivant: les mesures de démocratisation peuvent avoir des effets déstabilisants et les mesures de promotion de la paix peuvent inversement avoir des effets qui bloquent la démocratisation.

L'établissement de la paix, de la sécurité et de la stabilité d'une part et la promotion de la démocratie d'autre part ne sont pas toujours conciliables, ce que l'on peut illustrer à l'aide de deux exemples. Les élections libres peuvent constituer une partie importante du processus de libéralisation pour légitimer la transformation du système politique. Simultanément, les conflits politiques associés aux élections qui produisent des gagnants et des perdants peuvent s'accompagner de violence comme par exemple en 2006 en République démocratique du Congo. En Angola, les élections de 1992 ont même entraîné la reprise de la guerre civile. L'inclusion de groupes armés dans le processus de négociation peut à son tour être centrale pour des aspects de sécurité. Elle comporte cependant le risque de miner la démocratisation à une date ultérieure si les groupes armés se transforment pro forma en partis politiques et participent aux élections. C'est par exemple ce qui s'est passé avec la Renamo en 1994 au Mozambique ou avec le CNDD-FDD en 2005 au Burundi. Cela peut parfois entraîner une militarisation de la politique.

On reproche principalement aux acteurs externes le fait que l'objectif de la démocratie est souvent subordonné à celui de la paix et de la stabilisation. La démocratisation apparaît alors comme une déclaration peu sincère ou comme un argument en vue de justifier l'imposition d'intérêts de sécurité. En effet, l'agenda sécuritaire et la stabilisation du pays étaient surtout à l'avant-plan de l'engagement des Etats-Unis et de la plupart des autres acteurs internationaux déjà avant la nouvelle rhétorique de l'administration Obama, par exemple en Afghanistan.

Mais il est difficile de résoudre ce conflit d'objectifs fondamental et de changer radicalement la priorisation de la paix et de la

stabilité aux dépens de la démocratisation qui lui est associée. Il est important que les acteurs impliqués dans le dilemme s'en rendent compte et choisissent une stratégie qui s'oriente sur les réalités locales et sur un horizon temporel prolongé, ce qui ouvre la possibilité d'une séquenciation contextuelle des mesures. C'est ainsi que certains experts conseillent par exemple, étant donné l'effet potentiellement déstabilisant des efforts de démocratisation, de mettre sur pied des institutions fonctionnelles avant de libéraliser un système politique. Mais une telle réalisation par étapes s'avère difficile en pratique, surtout parce que les élections restent importantes comme expression de la concurrence politique et de la participation de la population pour les raisons susmentionnées. Il est aussi difficile de concevoir le fonctionnement d'institutions étatiques sans certains éléments fondamentaux du gouvernement démocratique comme la responsabilité et la transparence.

### Nécessité de préciser les concepts

Les efforts des acteurs internationaux en vue de promouvoir la démocratie souffrent aussi de la nébulosité du concept de démocratisation et des déficits perceptifs qui lui sont associés. Les mesures dans le domaine de la sécurité comme le déminage ou le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants sont souvent plus clairement définies que les activités dans le domaine de la *gouvernance* et de la démocratisation. A cela vient s'ajouter le fait que des mesures telles que la décentralisation, le soutien aux élections et la promotion de la société civile sont souvent classées à part par les donateurs bien qu'elles soient des composants importants de la promotion de la démocratie (cf. tableau). Leur contenu reste donc diffus et il est difficile de répertorier des progrès.

Les acteurs externes pourraient y porter remède en définissant ce qu'ils entendent par démocratisation et les mesures devant être affectées à ce domaine. Cela donnerait davantage de cohérence et de visibilité à la promotion de la démocratie et contribuerait à combler le fossé entre emphase rhétorique et méconnaissabilité opérationnelle.

### Analyse plus dynamique des conflits et partage du pouvoir

L'analyse souvent trop statique de la constellation de conflits par les acteurs externes, justement dans les guerres civiles, représente un autre problème dans la démocratisation post-conflit. Les change-

Champs de promotion externe de la démocratie	
Amorce	Mesures
<b>Institutions étatiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ Conseils dans l'élaboration d'une constitution</li> <li>▮ Promotion de l'Etat de droit: aide dans la réforme de la justice et de la législation, formation de juristes</li> <li>▮ Soutien de l'administration: mise sur pied de capacités, conseils et formation de bureaucrates</li> <li>▮ Décentralisation et renforcement de l'administration communale</li> <li>▮ Promotion des droits de l'homme: surveillance, formation et éducation</li> <li>▮ Réforme du secteur de la sécurité: réforme et contrôle civil de l'armée et d'autres forces de sécurité</li> </ul>
<b>Processus/pratique politique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ Soutien aux élections: aide dans l'enregistrement des électeurs, la création de commissions électorales, la formation de scrutateurs, l'observation des élections</li> <li>▮ Promotion des partis</li> </ul>
<b>Société civile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ Promotion de la société civile: soutien d'organisations de femmes et de jeunes ainsi que de groupes de défense des droits de l'homme, de syndicats indépendants et de médias; formation politique; programmes d'échange</li> </ul>

ments des causes des conflits et le déplacement et la superposition des fronts pendant et à travers un conflit armé ne sont souvent pris en compte que de manière insuffisante, ce qui peut avoir des effets négatifs s'il s'agit de régler la question du pouvoir politique autour de laquelle tournent beaucoup de guerres civiles.

Les acteurs externes ont tendance à simplifier lorsqu'ils analysent les conflits. Ils interprètent généralement les constellations de conflits le long de la ligne de démarcation dominante. Les antagonismes sociaux qui ne lui correspondent pas sont négligés. L'une des raisons est que les acteurs externes se concentrent souvent sur l'éruption et non pas sur la dynamique consécutive d'un conflit armé. Dans les phases de polarisation qui précèdent l'éruption d'un conflit, les conflits se rétrécissent souvent à un clivage déterminé. Il y a le risque que les acteurs externes insistent trop, dans la suite, sur cette ligne de démarcation principale, d'autant que de nombreux experts postulent que les guerres civiles approfondissent en premier lieu la division prédominante.

Un nombre croissant d'études prouve cependant que les guerres civiles ne durcissent pas seulement les structures conflictuelles existantes mais les modifient aussi et créent de nouveaux clivages. La constellation d'acteurs à la fin d'une guerre civile n'est donc généralement plus la même qu'au début. On en arrive souvent à un processus de fragmentation parmi des groupes politiques importants et à une multiplication des acteurs, si par exemple des groupes rebelles ou des partis se divisent ou d'autres groupements naissent.

Il y avait par exemple au Burundi, dans la phase de polarisation avant la guerre civile de 1993, deux partis politiques prépondérants, chacun attribué à un groupe ethnique. 34 partis, dont cinq sont entrés à l'assemblée nationale, ont participé aux premières élections après la guerre civile en 2005. Les conflits politiques se sont multipliés au cours de la phase de transition, surtout entre partis au sein des mêmes groupes ethniques, faisant ainsi éclater d'autres clivages sociaux en plus du principal clivage ethnique de la guerre civile. Ces clivages peuvent par exemple se produire entre acteurs jadis militaires et traditionnellement politiques ou entre groupes d'exilés et fractions ancrées localement. Souvent, d'autres lignes de démarcation politiques importantes existaient déjà avant la guerre civile, lignes qui se remanifestent de plus belle dans les processus de négociation et après ces derniers.

Les acteurs internationaux qui poursuivent des desseins de démocratisation doivent tenir compte de ces constellations de conflits changeantes et de leur dynamique. C'est surtout essentiel dans le domaine du partage du pouvoir (*power sharing*). Le pouvoir politique est réparti entre les parties centrales d'un conflit. Pour réduire les coûts de la concurrence politique et inclure tous les groupes importants, les acteurs externes ont souvent tendance à partager le pouvoir au travers de quotas le long de la ligne principale d'un conflit.

On court cependant le risque que ce type de règlement induit par l'extérieur ne gèle le clivage principal d'une guerre civile dans des quotas et des règles et ne le définisse

donc politiquement. C'est d'autant plus problématique si le partage du pouvoir repose sur une analyse raccourcie et statique du conflit respectif qui ne reflète pas suffisamment les changements. Il existe en principe deux stratégies pour utiliser les clivages sociaux: l'insertion, qui vise à tenir compte des appartenances à différents groupes, par exemple dans le cadre d'un partage du pouvoir, et l'intégration, qui vise à surmonter une ligne de démarcation. La première est souvent préférée pour les groupes ethniques ou religieux, la seconde pour les ex-combattants et les réfugiés.

Il ne faut pas mettre tous les clivages sur le même plan. Un partage du pouvoir selon des points de vue ethniques est assurément judicieux dans une première phase après les guerres civiles ethniques. Mais de telles divisions peuvent perdre de l'importance et d'autres champs de tension peuvent devenir importants à moyen et long terme. Les efforts de démocratisation externes doivent tenir compte de ces changements pour que la réalité politique ne dépasse pas le règlement institutionnel et ne reste pas prisonnière de ce dernier. Un partage du pouvoir selon des critères ethniques peut par exemple être limité dans le temps. C'est ainsi qu'un partage formel du pouvoir a d'abord garanti l'inclusion ethnique en Afrique du Sud à la fin de l'apartheid. Après une phase de transition, ce règlement a été remplacé en 1996 par un nouvel arrangement institutionnel. Une analyse précise de la manière dont ont changé les causes et les lignes du conflit pendant les conflits armés peut donner aux acteurs externes des indications quant à une stratégie plus dynamique de la promotion de la démocratie après un conflit.

Les processus de démocratisation après des conflits violents sont laborieux et sujets à des échecs. C'est pourquoi le principe d'une démocratisation selon le modèle occidental est partiellement remis en question. L'approche restera cependant importante à l'avenir en raison de la demande locale, du rôle des acteurs externes et du manque d'alternatives. Il est par conséquent judicieux d'optimiser les stratégies de l'influence extérieure.

▮ Editeur responsable: Daniel Trachsler  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

▮ Commande d'analyses et abonnement gratuit: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)