

### III. CONCLUSIONS

#### A. Initiatives locales positives

##### . Vue d'ensemble

Au **Bénin**, la délégation constate que militaires et leaders de la société civile reconnaissent l'existence de relations saines entre les deux parties depuis la transition démocratique de 1991-92. Les cadres militaires semblent engagés à respecter les principes de la neutralité politique et de la subordination des militaires aux autorités civiles. La nomination d'un civil comme ministre de la défense, l'un des deux civils à occuper ces fonctions sur les quatre pays visités, renforce les relations de nature opérationnelle et professionnelle et favorise les échanges professionnels et les contacts entre les deux groupes.

Si les relations entre civils et militaires sont généralement positives, la délégation observe que les échanges et interactions entre forces armées béninoises et membres de la société civile sont très rares. Certains responsables militaires regrettent le degré d'ignorance dont les leaders politiques et représentants de la société civile font preuve à l'égard des militaires, la plupart considérant toujours l'armée comme une société fermée. D'autres béninoises constatent que le public s'intéresse plus ou moins à l'armée et à la défense. De leur côté, les officiers sont impressionnés par les efforts déployés par les associations civiques pour offrir des cours d'instruction civique aux soldats.

Au **Congo**, la délégation note que les leaders politiques sont conscients des formidables problèmes auxquels ils sont confrontés, à savoir des tensions persistantes de nature politique, économique et ethnique engendrant une situation extrêmement instable. Si les officiers congolais semblent souscrire au principe de la subordination des militaires aux autorités civiles légitimes, la plupart des leaders politiques sont moins confiants dans leur capacité à véritablement et efficacement contrôler l'armée.

Les dirigeants des associations civiques du Congo continuent à craindre les militaires auxquels ils ne font pas confiance. Des civils et quelques éléments de l'armée ont mentionné à la délégation l'existence de milices armées opérant en dehors du commandement ou du contrôle de l'armée régulière. En outre, les mutineries de ces dernières années, mutineries au cours desquelles les soldats ont occupé des bâtiments officiels, pillé des commerces et interrompu les transports publics, ont renforcé l'image négative que les civils ont des militaires.

Sur les quatre pays que la délégation a visités au cours de sa mission, le **Guinée** est celui où les relations entre militaires et civils semblent poser le plus grand nombre de problèmes. Il n'est pas clair aux yeux des délégués que les militaires guinéens comprennent véritablement ou acceptent leur rôle dans une société récemment démocratisée. A titre d'exemple, la police militaire relève exclusivement de la présidence. Depuis la mutinerie de 1996, le président détient le portefeuille de la défense et reste le seul général d'active du pays. Les leaders politiques civils,

premier ministre compris, sont marginalisés par rapport aux décisions prises en matière de politique de défense.

La délégation n'a réussi à rencontrer officiellement ni les membres du cabinet du général ni le président. Elle a toutefois interviewé officiellement des officiers et a eu l'impression en quittant Conakry que la perception que les militaires guinéens ont de leur rôle et de leur mission n'a pas vraiment changé par rapport à la période de antérieure à la transition.

Les membres de la société civile guinéenne ont exprimé des sentiments divers à l'égard des forces armées et des forces de l'ordre en général alliant méfiance, cynisme et crainte. Tandis que certains membres de la coalition des partis d'opposition attendent peu des projets de réforme proposés par les pouvoirs publics, d'autres déclarent que les difficultés de relations que connaissent pouvoirs militaire et civil sont plutôt le résultat de rivalités professionnelles et personnelles à peine dissimulées à l'intérieur de l'armée que de tensions existant entre civils et militaires.

Avec l'aide de la communauté internationale, le **Mali** a entrepris de réformer en profondeur les relations qu'entretiennent militaires et civils, considérant que c'était là un des fondements sur lesquels il s'appuierait pour établir une société démocratique. Les leaders militaires et civils ainsi que la société civile dans son ensemble semblent accorder la priorité à l'amélioration des relations entre militaires et civils dans leur gestion de la transition démocratique. Si les militaires souscrivent au principe d'une armée apolitique et républicaine sous contrôle civil, les leaders politiques et la société civile dans son ensemble reconnaissent qu'il est important de satisfaire les besoins matériels fondamentaux de l'armée. Les forces armées du Mali participent également au développement et au travail communautaire. De manière générale, la société civile malienne et les divers intervenants sur la scène politique voient d'un oeil favorable la participation des militaires à la vie du pays et la considèrent comme substantielle. Ils notent tous que les militaires ont contribué au renversement de la dictature et sont intervenus pendant la période de transition pour résoudre la crise touareg dont le pays souffrait depuis de longues années.

Au Mali, les visites des garnisons par des civils (garnisons qui sont régulièrement ouvertes au public depuis 1991) ont fait prendre conscience à la population des dures conditions de vie des soldats. Cette prise de conscience accrue a concouru à engendrer un consensus dans l'opinion publique et a ainsi permis aux pouvoirs publics d'augmenter le budget de la défense afin d'améliorer les infrastructures et d'augmenter salaires et retraites. Le fait que l'armée ait réussi à renforcer la sécurité dans le nord du pays lors de l'insurrection touareg a considérablement contribué à réhabiliter les forces armées maliennes aux yeux de la population.

## **La redéfinition du rôle global des forces armées en période postérieure à la transition**

La délégation constate que depuis le début des initiatives de démocratisation de 1990-1991, on essaie plus que par le passé de mieux cerner et définir le rôle de l'armée. S'il est évident pour la délégation qu'une telle approche n'a pas encore porté ses fruits, les leaders politiques, quant à eux, semblent comprendre que lorsque la mission de l'armée n'est pas clairement définie, les rapports de cette institution avec la société civile et le processus de démocratisation en cours dans leurs pays respectifs peuvent en être affectés de façon adverse. D'une part, le désœuvrement affecte le moral des troupes. D'autre part, certains leaders politiques nouvellement élus qui ne saisissent pas bien le rôle joué par l'armée se sentent lésés quand ils voient les ressources affluer pour le budget de la défense et, comme ils l'ont affirmé à la délégation, pensent que les militaires épuisent les ressources de la nation. Répondant aux questions posées par la délégation, les leaders militaires et civils déclarent tout de suite que le rôle de l'armée est de défendre le pays et son intégrité territoriale, comme le stipulent la loi et la constitution de ces pays. Etant donné le nombre et la fréquence limités des conflits entre nations, de telles armées, institutions dépolitisées opérant désormais au sein de sociétés civiles plus ouvertes sur le plan politique, semblent être en quête d'une identité nouvelle. La prise de conscience et la sensibilisation accrues sur la question des rapports qu'entretiennent civils et militaires est aussi mise en évidence par l'existence de nouveaux instruments constitutionnels et judiciaires qui ont fait leur apparition ou ont été instaurés après la transition au multipartisme.

Dans les quatre pays visités par exemple, comme dans toutes les démocraties fonctionnelles, le président de la république assume les fonctions de commandant en chef des armées. La constitution de ces pays stipule également que la politique de défense, décrétée sous forme de loi par la législature après examen par des commissions idoines, est mise en œuvre par le ministre de la défense. Les réglementations et procédures instaurées par les législatures de ces pays prévoient l'existence de commissions parlementaires compétentes en matière de défense et de sécurité et ayant le droit de convoquer le ministre de la défense pour l'interroger. Des lois définissent également les limites de l'autorité civile et militaire, mettent l'accent sur le rôle apolitique de l'armée et interdisent aux soldats de participer pleinement à la vie politique tant qu'ils sont en service actif.

La délégation constate aussi que les leaders politiques sont conscients que pour bien comprendre le rôle apolitique que joue leur institution, les militaires doivent recevoir une formation. Ils semblent aussi avoir compris qu'il faut éviter de complètement isoler l'armée du reste de la société. Plusieurs responsables politiques ont affirmé à la délégation qu'ils pensaient qu'une armée professionnelle composée de soldats recevant leurs ordres de mission de civils résisteraient mieux à la tentation de se mêler de politique puisqu'ils se focaliseraient sur leur rôle militaire. Certains de ces leaders ont toutefois affirmé que la formation professionnelle des soldats ne se traduirait pas automatiquement par l'existence d'une armée moins politisée. Ils sont préoccupés par l'achat des ressources nécessaires qui leur permettront de professionnaliser totalement leurs armées.

Alors que la délégation a vu des leaders politiques s'attaquer au problème de la redéfinition de la mission des forces armées, certains responsables politiques béninois ont affirmé, quant-à-eux, que la participation de l'armée à la vie politique avait en fait permis à celle-ci de mieux saisir le besoin de réformes démocratiques dans le pays. Un leader politique civil dans l'un des quatre pays visités a même suggéré un amendement de la loi qui permettrait aux soldats de participer pleinement à la vie politique tout en étant en service actif.

### **Expériences pratiques sur le nouveau rôle des armées**

Dans tous les pays visités, alors que les responsables civils et militaires déclarent que la fonction principale de l'armée est d'assurer la défense du pays contre des forces extérieures, certains commencent à reconnaître que des missions que l'on considérait comme secondaires pourraient bien maintenant passer au premier plan. Dans le cas du Congo, la constitution stipule que les forces armées peuvent participer au développement économique, social et culturel du pays. Dans les quatre pays, des initiatives importantes ont été entreprises sur le plan des opérations de maintien de la paix et de l'aide au développement.

Les responsables politiques des quatre pays ont décidé que la participation des soldats aux opérations de maintien de la paix serait désormais une priorité. La délégation a appris que des militaires du Bénin et du Mali avaient déjà participé à de telles missions en Haïti, en République Centre Africaine, au Libéria, au Rwanda, et que des militaires guinéens avaient pris part aux initiatives de l'ECOMOG<sup>4</sup> au Libéria et en Sierra Leone. Le Bénin et le Mali sont membres d'une autre organisation régionale de la sécurité et la promotion de la paix, l'Accord de Non-Aggression et d'Assistance en matière de la Défense (ANAD) (*Annex B*). Des leaders militaires et civils ont déclaré à l'équipe d'évaluation que les troupes envoyées en missions de maintien de la paix à l'étranger avaient au retour une meilleure compréhension de leur mission et de la conduite d'une armée professionnelle apolitique. Ces leaders pensent que de telles missions donnent aux troupes l'occasion de respecter des normes militaires internationales et que cela se ressent ensuite dans les relations qu'entretiennent civils et militaires dans leurs pays. La participation à des opérations internationales de maintien de la paix concourt aussi à accroître le respect des civils pour les militaires et à créer dans ces pays des relations plus cordiales entre militaires et civils.

La délégation du NDI a appris que dans les quatre pays visités on mentionnait souvent que la participation à des projets humanitaires et de développement pourrait éventuellement être une nouvelle fonction de l'armée. Les responsables civils aussi bien que militaires reconnaissent que dans un certain nombre de situations, vu ses ressources et sa discipline, l'armée est la seule organisation que l'on puisse mobiliser rapidement et déployer dans des missions humanitaires et de développement en des régions isolées. Si certains analystes militaires affirment que ces activités détournent les militaires de leurs responsabilités professionnelles, envisager de recourir

---

<sup>4</sup> L'ECOMOG est la force de maintien de la paix composée de soldats des pays membres de la Communauté économique des pays de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO).

à l'armée pour des missions de développement social et économique est un moyen de faire converger les intérêts de la population et ceux des militaires dans ces jeunes démocraties. La délégation note que les corps d'armées non combattants, comme le génie militaire ou les corps sanitaires, sont ceux auxquels on prévoit le plus souvent de recourir afin de soutenir des projets humanitaires ou de développement. Certaines exemples d'initiatives militaires de soutien à des missions de développement ou de secours d'urgence (qu'il s'agisse d'exemples passés ou de projets à venir) comprennent la sensibilisation du public à l'hygiène élémentaire et à l'assainissement; l'organisation de campagnes de vaccination; la construction et la réparation de routes et d'écoles; le transport aérien et routier à destination de régions isolées; et le placement d'enseignants dans des zones défavorisées. Dans l'ensemble, l'équipe remarque que les armées du Bénin et du Mali participent très activement aux projets de développement tandis que les armées du Congo et de la Guinée ont une participation moindre même si elle est significative.

Les militaires interviewés par la mission d'évaluation semblent ouverts à l'idée de collaborer à des projets de développement tant qu'ils disposent du soutien logistique nécessaire. En fait, les militaires se sont déclarés fiers du fait que la population reconnaisse souvent la qualité de leur travail lorsqu'ils participent à des projets de développement d'infrastructures. Les leaders civils et la population sont impressionnés par l'ampleur du travail de développement déjà accompli par l'armée, surtout lorsque cette intervention ne va pas à l'encontre des intérêts des entrepreneurs locaux. Certains éléments dans la population ont même critiqué les militaires pour n'avoir pas été plus actifs. Un responsable civil en Guinée a suggéré que la participation des armées africaines aux projet de développement pourrait procurer des ressources supplémentaires à ces institutions manquant de liquidités.

La plupart des responsables rencontrés par la délégation sont conscients des avantages à court et moyen terme qui découlent d'une interaction positive entre armée et opinion publique puisque celle-ci influe positivement sur le moral des troupes en leur donnant des objectifs clairs et réalisables. Toutefois, certains responsables militaires remarquent que de telles activités pourraient prendre le temps, l'énergie, le matériel et les ressources matérielles de l'armée et la détourner de sa mission primordiale qui est de défendre le pays contre des menaces extérieures. Ils ont observé que de consacrer plus de temps et de ressources à des missions de nature "secondaire" diminue la capacité opérationnelle des divers corps d'armée. Deuxièmement, certains officiers estiment que la participation de l'armée à des activités étrangères au combat pourrait entraîner celle-ci dans divers problèmes politiques et conflits nationaux. Ils affirment aussi qu'un précédent gênant serait ainsi établi car, comme le disent certains experts, "si l'on envoie les forces armées dans des missions nationales sans qu'elles aient besoin de se battre, elles en déduiront qu'elles peuvent légitimement intervenir sur le plan économique, politique et social<sup>5</sup>."

---

<sup>5</sup> Wendy Hunter, "Les contradictions du contrôle par les civils : Argentine, Brésil et Chili dans les années 1990." *Third World Quarterly* 15 (1994):633-53.

## Tentatives d'incitations au changement émanant des législateurs

Dans les quatre pays visités, la délégation note que les parlementaires se sont efforcés de contribuer de manière constructive au renforcement du contrôle des militaires par les civils. Si dans certains cas ces efforts ont eu du succès, plusieurs tâches se présentent aux parlementaires un rôle plus fort de surveillance des militaires.

Au Congo, les commissions parlementaires du Sénat et de l'Assemblée Nationale compétentes en matière de défense ont tenté d'intervenir activement pour réduire les tensions dues à l'état des rapports entre civils et militaires. La constitution du pays et la procédure parlementaire suivie par les deux chambres donnent aux élus le droit et la prérogative d'appeler à témoigner les responsables de l'exécutif et de l'armée devant les diverses commissions législatives. Depuis la transition démocratique de 1992, des commissions des deux chambres ont exercé ce droit. Au moment de la visite de la délégation, le parlement étudiait deux propositions de loi ayant pour objet de distinguer les devoirs et les responsabilités de la police de celles des forces armées et de définir plus clairement leurs missions respectives. Les deux chambres ont aussi saisi une commission conjointe des problèmes engendrés par les troubles de 1993 et 1994.

Toujours au Congo, la commission pour la paix, commission ad hoc de 12 membres composée à égalité de parlementaires de l'opposition et de la majorité, a été créée après les accords de paix de 1995. Présidée par un ministre, la commission a pour fonction de surveiller le désarmement des milices. Toutefois, puisqu'elle n'a pas les moyens de faire respecter le désarmement, la commission se contente de recevoir les armes qu'on lui remet volontairement. Si de nombreux congolais déclarent que les efforts de cette commission représentent une tentative positive de régler le problème de la prolifération des armes dans le pays, ils la décrivent comme globalement incompétente.

Une autre initiative congolaise sur les rapports entre civils et militaires a débouché sur la création d'une "Commission restreinte" composée de deux représentants de la commission parlementaire sur la paix, de leaders de partis politiques et de ministres. Cette commission, prolongement de la tribune des partis parrainé par l'UNESCO en 1995 sur la "culture de la paix", est chargée de mettre en oeuvre des décisions se rapportant au maintien de la paix. Elle s'intéresse à l'intégration des ex-miliciens dans l'armée régulière et à la reconstruction des immeubles sinistrés.

En Guinée, après la mutinerie armée de février 1996, l'Assemblée nationale a chargé une commission spéciale (composée de plusieurs partis) d'enquêter sur les causes de la mutinerie. Après avoir rencontré des civils guinéens de divers milieux, des militaires et des responsables du gouvernement, la commission a rédigé un rapport préliminaire (*Annex C*). L'une des conclusions de ce rapport mentionnait que la solde des soldats guinéens devait être augmentée. La commission a aussi proposé un certain nombre de remèdes immédiats visant à assainir les relations à l'intérieur de l'armée mais aussi les rapports de l'armée avec les civils. La commission a confirmé que

l'enquête parlementaire devait continuer son travail de recherche sur les causes fondamentales des tensions entre militaires et civils que la mutinerie avait révélées au grand jour. Avant que l'Assemblée n'examine le rapport en séance plénière, le Chef de l'Etat a dissout la commission et demandé au ministre de la justice d'ouvrir une enquête judiciaire. Le statut actuel de l'enquête ministérielle n'est pas connu des législateurs.

Malgré la volonté des députés guinéens de mieux s'informer et de participer à la gestion des relations entre civils et militaires, comme le montre le travail de la commission d'enquête de 1996, la législature élue en 1995 ne dispose pas encore d'un poids politique suffisant pour exercer son droit de regard de façon efficace. Le manque total de contrôle des forces armées par la législature est mis en relief par l'incapacité de l'Assemblée à poursuivre son enquête sur la mutinerie de février 1996. Les législateurs guinéens notent qu'ils n'ont ni étudié ni initié de proposition de loi en rapport avec les forces armées et que le budget de la défense ne leur a jamais été présenté. Plusieurs membres de la coalition parlementaire d'opposition se plaignent que leur tentative de relance de l'enquête parlementaire sur la mutinerie de février 1996 ont été freinées par les membres de la commission parlementaire de la défense favorables au gouvernement.

Contrairement en Guinée, l'Assemblée nationale du Mali et le ministre de la défense du pays ont travaillé de concert à une nouvelle définition du rôle de l'armée. Les responsables des pouvoirs publics et les officiers ont souvent été appelés à témoigner devant les commissions parlementaires compétentes en matière de défense. En 1995, une loi a été promulguée sur l'organisation des forces de l'ordre; elle définit les missions et les fonctions de l'armée et de la police et les distingue l'une de l'autre. Un nouveau code militaire a été approuvé en 1996 et des représentants du parlement, du gouvernement, de la société civile et de l'armée ont contribué à définir les mécanismes de sa mise en oeuvre. Le Mali sert aussi de banc d'essai au Bureau régional pour l'Afrique du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) qui, en collaboration avec le gouvernement malien, travaille sur l'adoption d'un nouveau code de conduite des forces armées.

Si l'Assemblée nationale du Bénin n'a pas proposé de loi sur la défense, elle a examiné, débattu et amendé les projets de loi que lui a soumis le pouvoir exécutif. Le ministre de la défense du Bénin et les chefs d'état-major des armées déclarent avoir des contacts réguliers avec la commission parlementaire de la défense. Le ministre de la défense semble dans l'ensemble satisfait des compétences des élus en matière de défense. Une nouvelle initiative en cours prévoit que les chefs des divers corps d'armées discutent régulièrement de leurs activités respectives avec les membres de la législature.

#### **Micro-initiatives émanant des associations civiles et des organisations politiques**

Au Bénin, plusieurs ONG étrangères et béninoises, dont l'Institut Africain-Américain, la Fondation Konrad Adenauer et le GERDDES-Afrique, ont organisé des conférences dans la sous-région sur le rôle des forces armées dans une démocratie. La Fondation Konrad Adenauer et le GERDDES signalent que des séminaires supplémentaires seront axés sur la promotion des

programmes d'instruction civique dans les camps militaires. Le ministre de la défense et l'armée ont favorablement accueilli une telle initiative.

En Guinée, tandis que le pouvoir exécutif hésite à inclure les députés dans la gestion des relations entre militaires et civils, il autorise les activités d'ONG guinéennes qui sensibilisent les militaires aux droits de l'homme. L'Observatoire guinéen des droits de l'homme (OGDH) a organisé en 1996 deux séminaires sur les droits de l'homme à l'intention des militaires. L'impact des séminaires de 1996 n'a pas encore été évalué étant donné que les officiers ont montré des réticences à inculquer le respect des droits de l'homme aux hommes de troupes et ont agi avec lenteur. Selon l'OGDH, il semble que l'attitude et le comportement des hommes en uniforme n'ait guère changé. Des représentants de l'OGDH ont déclaré qu'au cours du séminaire de 1996, l'armée avait promis d'organiser des suivis hebdomadaires mais qu'elle ne s'était pas encore exécutée. Un petit nombre de militaires sont membres de l'OGDH.

La société civile malienne a contribué activement au débat sur l'avenir des forces armées du pays. Les ONG, les leaders des partis politiques et de l'armée et des représentants du gouvernement ont participé par deux fois l'année dernière à des séminaires conjoints sur le code de conduite adopté par les forces armées en temps de paix et sur les relations entre société civile, autorités civiles et forces armées. Les deux séminaires ont été co-parrainés par l'UNESCO et le PNUD (*Annex D*). La société civile malienne s'intéresse activement aux conditions de vie des soldats. Avec l'appui de la population, le gouvernement malien a triplé les soldes des soldats entre 1992 et 1994. Si l'armée malienne est mieux payée que celle d'autres pays visités, la façon dont les augmentations ont été décidées, c'est-à-dire à la suite d'un débat national, semble indiquer que les relations entre civils et militaires vont dans le bon sens dans ce pays.

#### **Initiatives prises par les cadres de l'armée**

La délégation du NDI observe que les officiers de haut rang sont conscients que l'armée doit améliorer ses relations avec la société civile dans son ensemble et les nouvelles institutions nées de la transition démocratique. Au Bénin, le ministère de la défense a chargé un attaché de presse de gérer les relations publiques du ministère et de publier un bulletin mensuel sur les intérêts de l'armée (*Annex E*). Les cadres militaires s'intéressent aussi aux programmes de relations publiques en place au Sénégal ou dans d'autres pays de l'Afrique de l'ouest. Si l'on en croit les cadres du ministère de la défense, les forces armées ont organisé des séminaires rassemblant militaires et leaders politiques autour de thèmes d'intérêt commun, comme par exemple le code militaire qui date de la période antérieure à la transition. Actuellement, des initiatives visant à examiner ce code et éventuellement à le réviser sont en cours. Hormis les visites traditionnelles des bases militaires et les rencontres séparées avec les officiers et les hommes de troupe, le ministre de la défense a aussi entamé une série de réunions de travail avec d'autres ministères. Au cours de ces réunions, ils distribuent aux responsables civils des documents d'information sur l'armée.



Dans un effort de sensibilisation de la population aux activités de l'armée, le Congo a lancé une émission de radio bi-hebdomadaire intitulée "Armée-Nation." Cette émission a pour objet d'informer la population sur le fait que l'armée participe aux projets de développement (par exemple par le biais de projets de travaux publics réalisés par le génie militaire). Cette émission cherche aussi à améliorer l'image de l'armée congolaise auprès du public. Malgré ces initiatives, la délégation a découvert que l'armée congolaise n'avait pas de bureau de relations publiques.

L'armée malienne a entrepris des gros efforts de relations publiques afin d'améliorer ses relations avec les leaders politiques et la population civile. Elle a créé un bureau de la presse qui a pour mission d'informer la population sur les activités des militaires (*Annex F*). Ce bureau a aussi prévu des "heures de visite" permettant à la population de rencontrer l'inspecteur général des forces armées, officier chargé d'enquêter sur les plaintes que les civils déposent contre des militaires. Une fois par semaine, civils et soldats mécontents peuvent remettre leurs doléances directement à l'inspecteur général des forces armées. Si cet accès ouvert et officiel à l'inspecteur général des forces armées peut contribuer à réduire les abus et les comportements de non-respect des droits de l'homme, il concourt aussi à atténuer les sentiments de méfiance et d'hostilité qui subsistent entre militaires et représentants de la société civile. La politique des heures de visite est vue par certains observateurs comme un prolongement de la "journée portes ouvertes" organisée durant la transition de 1992 au cours de laquelle le chef d'état major interarmées a demandé pardon au peuple des méfaits préalablement commis par les forces armées. Cette manifestation symbolique a largement contribué à améliorer les relations entre militaires maliens et la société civile.

## **B. Obstacles**

La délégation constate que dans certaines régions, des mesures sérieuses doivent être prises si l'on veut réduire le danger que représente l'armée pour les institutions démocratiques naissantes. Ayant fait ses propres recherches, la délégation note aussi que d'autres démocraties émergentes de la sous-région éprouvent les mêmes difficultés.

### **• Contraintes budgétaires et matérielles sur les relations entre civils et militaires**

Dans tous les pays visités, l'équipe constate que les militaires sont confrontés à un nouveau paysage politique dans lequel ils sont forcés d'entrer en concurrence avec d'autres institutions (et pour certains c'est la première fois) pour obtenir les maigres ressources dont disposent leur pays. Alors qu'ils étaient dans le passé l'orgueil de leur pays, de nombreux militaires constatent maintenant qu'ils ne jouissent plus du même respect qu'auparavant. Dans certains cas, le matériel et les logements militaires sont dans un état de délabrement lamentable et de nombreux soldats, à l'égal des autres fonctionnaires, voient parfois passer plusieurs mois sans être payés. Dans d'autres cas, les militaires africains qui comptaient sur les pays du bloc de l'est pour s'approvisionner ont maintenant sur les bras du matériel détérioré pour lequel les pièces de rechange sont quasiment introuvables ou trop chères.

La délégation observe que les violations des droits de l'homme, les mutineries au sein de l'armée et les coups d'état sont imputés en général au mauvais moral des troupes. De tels incidents érodent la confiance des leaders civils en l'armée. Dans certains cas, ils poussent même la société civile à douter de la sincérité des militaires qui professent respecter le pouvoir civil et de s'y soumettre. Même à l'intérieur de l'armée, si la hiérarchie militaire continue d'être respectée, la nature extrêmement régimentée du système socialiste a engendré des relations professionnelles qu'il faudrait redéfinir entre soldats formés à l'est et la nouvelle génération de recrues et d'officiers formés ailleurs.

Dans deux pays visités, l'équipe a noté que des soldats étaient accusés de participer à des actes de banditisme et autres activités illégales. Le mauvais moral des troupes, allié au règlement irrégulier des soldes, font craindre une résurgence des mutineries, des coups d'état et des régimes militaires dans la sous-région. On a dit que la question des rémunérations aurait contribué aux soulèvements de 1996 dans deux pays. En République centrafricaine, pays que la délégation pensait visiter, une mutinerie provoquée à l'origine par des problèmes de salaires s'est ensuite transformée en lutte sanglante entre factions et en tentative de renversement du président démocratiquement élu, Ange Félix Patassé. En Guinée, la mutinerie de 1996 qui a failli aboutir au renversement du Président Conté a commencé par des doléances concernant salaires et besoins matériels non satisfaits. Même au Bénin, qui n'a pas connu de troubles significatifs dans l'armée depuis la transition démocratique de 1990-91, les leaders civils ont tout de suite mentionné que les problèmes de salaires pouvaient être à l'origine d'actes de mutinerie. A de multiples reprises, on a mentionné à la délégation que ces facteurs peuvent accroître les tentations des soldats d'extorquer des revenus supplémentaires aux populations et aux institutions civiles.

### **Problèmes ethniques, le régionalisme et les tensions entre civils et militaires**

Si les tensions d'ordre ethnique et régional sont connues pour influencer sur la politique africaine et celle d'autres régions du globe, de tels facteurs, même s'ils prévalent dans la société civile, sont exacerbés à l'intérieur de l'armée et dans les rapports qu'entretiennent leaders militaires et civils. La délégation a noté que la politisation des questions ethniques dans les armées africaines se manifeste à deux niveaux, c'est-à-dire par un double déséquilibre: dans la composition des armées et dans celle des unités spéciales. Certains affirment par exemple qu'environ 90 pour cent des armées burundaise et togolaise sont composées de soldats d'une seule ethnie. Même lorsque les forces armées ont la même composition ethnique que le reste du pays, des experts militaires spécialistes de l'Afrique mentionnent que les unités spéciales, comme par exemple la garde présidentielle, qui est généralement mieux armées et bénéficie d'un traitement de faveur, ne comprennent souvent qu'une seule ethnie. En Guinée et au Congo, on a signalé à la délégation que la garde présidentielle était surtout composée d'individus appartenant au même groupe ethnique que le président. Les partisans d'un tel choix expliquent la chose en termes de confiance et de fiabilité. Ce genre d'argument illustre une lacune, à savoir une culture militaire fiable et adhérent complètement aux principes démocratiques de l'alternance du pouvoir politique.

Dans les quatre pays visités, rares sont les interlocuteurs de la délégation qui ont reconnu d'emblée l'existence de problèmes ethniques ou régionaux dans les forces armées. Quand ils l'ont fait, ils ont mentionné qu'il s'agissait là de problèmes du passé. Dans quelques cas, des officiers ont toutefois reconnu que l'on tentait de résoudre les déséquilibres ethniques existant dans l'armée par l'instauration de programmes spéciaux de recrutement. Dans un certain nombre de pays, on a aussi essayé de neutraliser les divisions ethniques en mettant en place un système de recrutement basé sur la représentation proportionnelle. Même ainsi, on peut douter de la réussite d'une telle expérience. Des officiers de haut rang au Bénin et au Congo ont reconnu que les traditions discriminatoires pratiquées dans l'armée peuvent avoir engendré des problèmes de favoritisme régional non résolus. Toutefois, la délégation a entendu dire que l'armée du Bénin était relativement équilibrée sur le plan ethnique et régional. Au Mali, un consensus se dégage: l'armée a trouvé un équilibre ethnique.

### **. Faible participation des partis politiques et des ONG**

Contrairement à l'activisme dont ils ont fait preuve dans d'autres domaines, les partis politiques des quatre pays visités ne sont pas intervenus de façon active dans les rapports entre civils et militaires. Dans de nombreux pays africains, y compris les quatre visités par la délégation, les partis politiques ont contribué à former les membres de la législature: ils ont organisé des séminaires de formation et des conférences afin de débattre des obstacles qui entravent la démocratisation et ont aussi rassemblé des groupes de parlementaires et réunit des groupes de réflexion dans le but d'analyser les obstacles en question. Véritables lieux de discussion, ces groupes ont permis de collecter et d'analyser des informations, de discuter de trains de mesures possibles et de mettre au point des stratégies pour que les partis atteignent les objectifs qu'ils se sont fixés. A titre d'exemple, lors des transitions démocratiques qui ont eu lieu en Côte d'Ivoire, au Bénin et au Mali, les partis au pouvoir et ceux de l'opposition ont élaboré à diverses reprises des propositions de réformes de la constitution et du système électoral. Pourtant, la délégation note qu'en général les partis politiques n'ont pris aucune initiative sur le thème des relations entre civils et militaires. En approfondissant son enquête, la délégation s'est rendue compte que les partis politiques n'avaient pas encore réfléchi à ce qu'ils pouvaient faire pour sensibiliser leurs adhérents à cette question.

La délégation est encouragée par le fait que beaucoup de membres actifs de partis ou d'associations civiles sont sensibles au fait que pour consolider la démocratie, les militaires doivent absolument comprendre que leur institution, qui est composée de "fils et filles de la nation" a un rôle à jouer dans ce processus. Toutefois, la délégation remarque aussi que les activistes politiques et civiles mais aussi militaires hésitent à reconnaître les difficultés qui entravent les rapports entre civils et militaires. Comme l'a affirmé l'un des responsables politiques: "l'histoire des coups d'état et des craintes de tentatives de coups, c'est un problème qui se joue entre militaires et non entre civils et militaires."

## Transparence et responsabilité

Tout en reconnaissant que les renseignements classifiés sur la défense nationale et la guerre doivent être protégés, les leaders civils et militaires conviennent aussi que si l'on veut renforcer la confiance du public en l'armée, il faut que celui-ci ait accès à certaines informations. De nombreux pays Africains ayant pratiqué pendant des années une politique de grand secret par rapport à la structure, la composition et les activités de l'armée, l'équipe d'évaluation a relevé des signes d'évolution encourageante: les ministères des armées et de la défense reconnaissent désormais qu'il est important de communiquer plus ouvertement avec le public et de l'informer sur les questions de défense. La création de bureaux de presse dans certains ministères de la défense en est la preuve, tout comme l'existence d'émissions de radio et de télévision destinées à informer le public des activités de l'armée. Dans tous les pays visités, les leaders militaires et civils ont cherché à améliorer l'accès du public à l'information en multipliant les initiatives telles que les journées "portes ouvertes" dans les garnisons et en distribuant à des leaders civils des documents sur les diverses fonctions et structures des armées.

La délégation a constaté que la confiance que le public place dans la capacité de l'armée à rester neutre sur le plan politique influe grandement sur les relations qui se tissent entre civils et militaires. D'un côté comme de l'autre, des perceptions et des comportements souvent mal fondés interviennent dans les relations entre les deux parties. L'incompréhension, parfois même le mépris de l'éthique, des valeurs et des traditions de l'armée que l'on constate chez certains éléments de la société civile ont un effet adverse sur la façon dont certains soldats perçoivent une armée de métier totalement assujettie aux civils. Par contre, les violations des droits de l'homme et les abus de pouvoir commis par les militaires provoquent la désaffection du public qui considère ensuite l'armée comme un agent de l'oppression.

A la différence des démocraties bien établies où le droit de regard des législateurs sur l'armée joue un rôle fondamental puisqu'il renforce la transparence de l'institution militaire et améliore l'image de cette dernière dans l'opinion publique, les législateurs de la plupart des pays visités par l'équipe d'évaluation, en dépit de leur intérêt pour la chose militaire, semblent aborder les questions militaires et de défense nationale de façon minimaliste et dégagée. Même si les pays visités disposent de commissions idoines en la matière, les parlementaires semblent en fait exercer un droit de regard très restreint sur les forces armées. Aucune des législatures visitées ne disposait d'expert maison spécialiste de la défense et aucune n'a cherché non plus à faire appel à des spécialistes extérieurs au moment d'examiner le budget de la défense et les lois s'y rapportant. Les législateurs ont plutôt cherché à adopter des projets de lois proposés par l'exécutif, celui-ci contrôlant en général tous les mécanismes de décision. En Guinée, par exemple, où le Chef de l'Etat est aussi ministre de la défense, les législateurs n'ont eu d'autre recours que le silence lorsque la commission parlementaire spéciale chargée d'enquêter sur les événements à l'origine de la mutinerie armée de février 1996 a simplement été démantelée quelques mois plus tard par le Chef de l'Etat.

Malgré les obstacles rencontrés par les législateurs qui tentent d'influer sur la politique de défense, certains membres du parlement ont démontré leur volonté de s'intéresser de plus près à la question en participant aux travaux de commissions spéciales ou permanentes. Les législateurs qui en perçoivent le besoin se déclarent prêts à participer à des échanges entre leur institution et l'armée dans le cadre de la récente démocratisation. A cet égard, les législateurs commencent à être appréciés de certains segments de la société civile qui voient en eux des agents viables du renforcement de la démocratisation, y compris lorsqu'il s'agit du contrôle de l'armée par les civils. Au Congo, la commission de la paix, commission parlementaire ad-hoc composée de sénateurs, de députés et de leaders politiques des deux bords, a surveillé le déploiement d'une force d'interposition chargée de restaurer l'ordre à la suite des querelles politiques de 1993-1994 qui avaient opposé diverses factions et ethnies. Au Bénin, les militants de la société civile et un représentant de la communauté des bailleurs de fonds étrangers affirment que les législateurs ont examiné les affectations budgétaires de l'armée avec le plus grand soin. Ces réussites limitées soulignent le fait que les législatures des pays visités ont peu d'impact sur la politique de défense et sur le droit de regard des pouvoirs civils sur l'armée. Qui plus est, la délégation a entendu un nombre important de décideurs politiques et d'observateurs informés dire que le rôle des législateurs devrait être renforcé.

### **C. Défis futurs**

La délégation du NDI a relevé un certain nombre de problèmes qui pourraient avoir un effet cumulatif et accroître les tensions entre pouvoirs civil et militaire, même si chacun d'entre eux pris séparément ne peut avoir qu'un effet mineur sur l'état des relations entre civils et militaires.

#### **Programmes d'instruction civique dans l'armée**

Dans tous les pays visités, la délégation a entendu dire que le manque de fonds destiné aux cours d'instruction civique des militaires et à la sensibilisation des responsables civils élus aux problèmes de défense posait un problème majeur. Si les responsables de l'armée déclarent avoir déployé des efforts pour faire suivre des cours d'instruction civique aux officiers, ils reconnaissent que de telles initiatives doivent être poursuivies et s'étendre aux soldats. C'est un dilemme pour la plupart des gouvernements de jeunes démocraties qui tentent de s'en sortir avec des ressources amaigries, des budgets de défense réduits et essaient de définir des priorités dans leurs dépenses militaires en choisissant parmi divers postes budgétaires. Dans l'un des pays visités, par exemple, on s'inquiète beaucoup des sacrifices budgétaires que l'armée s'est imposés (l'armée a subi des réductions budgétaires de 10 à 15% entre 1996 et 1997) et l'on craint qu'ils affectent les relations entre civils et militaires soit en contribuant à marginaliser les militaires soit en provoquant des manquements à la discipline ou à l'éthique professionnelle des soldats.

## **Harmonisation du droit à l'information de la population avec le désir des militaires de protéger des renseignements hautement sensibles**

On a dit à la délégation du NDI que les populations de la plupart des pays visités continuaient à penser que l'armée était une institution très secrète. Cette image est encore renforcée par le fait que, comme l'a dit un membre de la communauté des bailleurs de fonds étrangers, les militaires sont perçus par l'opinion publique comme des gens qui "ne font absolument rien" et "saignent" le pays de ses ressources.

Dans l'un des pays visités, nombre d'observateurs indépendants ont déclaré que l'armée était la seule institution du pays ayant fait des progrès quasiment nuls dans le domaine de la démocratisation. L'absence totale de transparence dans la gestion de l'armée par ses cadres et le manque de séparation entre les divers postes de commandement occupés par le Président et le contrôle de sa politique de défense sont des facteurs cités comme étant des entraves à la subordination effective des militaires au pouvoir civil. Citons cet exemple : après un soulèvement important dans le pays, le président a annoncé la conclusion d'un accord avec les soldats mutins. La nature et le contenu de l'accord n'ont jamais été révélés. La seule exigence formulée dont on a ouvertement parlé concernait l'augmentation des rémunérations des soldats. Les pouvoirs publics ont également refusé de révéler les noms des soldats mutins même si, par ailleurs, on a dit que certains avaient été arrêtés et incarcérés. Les leaders militaires et civils de pays comme le Bénin et le Mali se sont engagés à pratiquer la transparence dans l'armée et ils sont désireux de s'informer afin de garantir au public le droit à l'information tout en s'assurant que l'armée puisse remplir sa mission essentielle qui est combattre et de défendre le pays.

## **Milices**

Existant en dehors ou en marge de la sécurité de l'état et de l'appareil militaire, les milices sont considérés comme des concurrents directs des forces de l'ordre légitimes. Des sources fiables ont affirmé à la délégation que les milices, dans les pays où elles existaient, discréditaient les armées régulières et les accusaient d'être inefficaces et incapables d'assurer la défense du pays et la sécurité des populations, et cela pour tenter de justifier leur présence. Qui plus est, l'existence de tels groupes sape la confiance que le public peut avoir dans les capacités de jeunes institutions démocratiques à assurer efficacement la sécurité des populations (surtout comparée à la présence écrasante de l'armée dans des régimes militaires ou des systèmes à parti unique).

Le phénomène des milices armées, a-t-on dit à la délégation, est commun à un certain nombre de pays de la sous-région. Les leaders militaires expliquent que les milices sont nées de la faillite de l'état de droit et que leurs activités sont facilitées par l'existence d'armes légères circulant d'un pays à l'autre. Dans leur ensemble, les activistes politiques civils déplorent l'existence de tels groupes armés mais expliquent que dans certains cas, les responsables politiques ont recouru aux milices pour se protéger car ils doutaient de la neutralité de l'armée nationale et des forces de l'ordre. La délégation note que les milices armées sont plus susceptibles d'exister dans des pays où les transitions politiques ont été prolongées et controversées.

Au Congo, par exemple, pendant la visite de la délégation, le premier défi que devait relever le pays était le désarmement et le démantèlement des milices. Pour résumer la situation politique au Congo, un observateur a affirmé qu'il s'agissait d'un conflit ethnique où l'on se servait des partis politiques pour couvrir une guérilla urbaine et commettre des actes criminels. Les milices au Congo ont été formées par les principaux partis politiques après les élections législatives controversées de 1993. Les trois principaux leaders politiques (Pascal Lissouba, Bernard Kolelas et Denis Sassou-Nguesso) avaient chacun une milice qui occupait et protégeait ou gardait certains quartiers de Brazzaville, la capitale du pays. Les négociations qui ont suivi prévoyaient d'intégrer ces groupes dans l'armée régulière. Malheureusement, l'intégration n'a jamais été complètement réalisée et les leaders politiques ont continué à entretenir des milices qui leur servaient de forces de sécurité. Certains congolais affirment que l'échec du démantèlement des milices s'explique en partie par le favoritisme dont on aurait fait preuve lors du processus d'intégration, la milice du parti au pouvoir ayant obtenu des postes plus nombreux que les milices loyales aux autres partis politiques<sup>6</sup>.

Neutraliser les milices, cela veut dire les désarmer. Cela dit, les partis politiques, qui sont souvent à l'origine de ces milices, semblent peu désireux de risquer une partie de leur influence en les éliminant. La délégation a aussi appris qu'en raison de la méfiance des responsables de partis, les partis d'opposition ont pu craindre que les cadres militaires contrôlés par les pouvoirs publics ne puissent désarmer les milices en toute impartialité. Toutefois, comme l'ont répété responsables militaires et civils, la solution à ce problème doit être trouvée d'urgence si l'on veut consolider la démocratie au Congo. La délégation a entendu dire que même si les membres des trois principales milices avaient été intégrés à l'armée comme le stipulaient les accords de paix de 1995, les corps d'armée des milices existeraient toujours.

### **Sensibilisation des deux cotés de l'échiquier politique**

Les représentants des ONG et des partis politiques ainsi que des observateurs indépendants ont souligné que responsables civils et militaires devaient constamment recevoir une instruction civique et politique. Si les cadres militaires et leurs subordonnés doivent s'instruire sur la mission de l'armée en période de transition post-démocratique, les interlocuteurs de la délégation insistent aussi sur le fait que les leaders politiques civils intervenant dans les affaires militaires devraient avoir des connaissances plus approfondies dans le domaine de la défense. Même dans les cas où la délégation a constaté que les relations entre militaires et civils évoluaient dans un sens positif, l'absence d'instruction civique constitue toujours un obstacle à l'amélioration de ces relations. La délégation a constaté qu'à l'exception de quelques rares conférences sur le rôle de l'armée dans les démocraties émergentes, aucun programme d'activité n'avait été prévu ou mis en oeuvre pour

---

<sup>6</sup> Les événements au Congo depuis le 5 juin 1997 ont démontré le degré auquel l'existence permanente d'une milice présente un défi au pays. La violence récente qui ont promptement engouffré tout le pays en guerre civile, a commencé quand le Président Lissouba a tenté de désarmer la milice Cobra du Général Sassou-Nguesso (le président du Congo avant la transition démocratique en 1992, qui est revenu au pouvoir par force en octobre 1997).

mieux préparer les nouveaux élus à de meilleurs contacts avec l'armée.

### **Respect des normes constitutionnelles adoptées**

Au Congo et à un moindre degré, en Guinée, de nombreux décideurs rencontrés par la délégation attribuent les tensions ou les crises surgissant entre civils et militaires au décalage qui existe entre les clauses constitutionnelles et déclarations d'intentions publiques, d'une part, et les moyens et la volonté politique de mettre en oeuvre ou d'agir sur ces décisions, d'autre part. Les Congolais, par exemple, ont souligné à diverses reprises que des progrès avaient été faits dans le domaine de la législation régissant le contrôle de l'armée, mais que l'absence de volonté politique et la faiblesse des institutions avaient amoindri l'impact des réformes mises en place. En Guinée, la lacune entre la loi et la pratique se manifeste dans la résistance que le pouvoir exécutif a démontré aux tentatives du parlement d'exercer ses droits constitutionnels de regard sur la militaire et d'enquêter des matières de la défense.

### **Manque de transparence par rapport aux affectations budgétaires de la défense**

Souvent mentionnée, la formulation inadéquate et tardive des budgets de la défense est une source de tensions entre civils et militaires. Au moment où la délégation rencontrait les adjoints du chef d'état-major interarmées de l'un des pays visités, ces derniers attendaient des pouvoirs publics civils qu'on leur communique les affectations budgétaires de la défense pour l'année. De leur côté, les civils se sont plaints à la délégation que sur un budget total de 2 milliards 400 millions de CFA (soit environ 1,2 millions de dollars américains) pour l'exercice 1996, deux millions de CFA étaient réservés à l'alimentation des soldats.

Dans les démocraties bien établies, les législatures et autres administrations indépendantes du pouvoir exécutif contribuent à rendre la procédure budgétaire plus transparente, ce qui a pour effet de détourner les soupçons et d'éviter les tensions qui surgissent à l'occasion des affectations budgétaires et des engagements de fonds. Dans certains pays visités, comme cela se produit dans un certain nombre de jeunes démocraties, le rôle que jouent les institutions indépendantes du pouvoir exécutif dans la formulation du budget n'est pas clair et est dans l'ensemble limité. Un observateur a qualifié le rôle du parlement dans l'adoption du budget de "décoratif". On a dit à la délégation que le contrôle de l'armée par le pouvoir exécutif reposait essentiellement sur le président et que le ministre de la défense dépendait du président pour l'adoption de sa politique. A une occasion, un homme politique connu a dit que si la mutinerie armée avait démarré, c'était parce que les soldats avaient cru que leurs soldes étaient inférieures aux allocations prévues au budget officiel. Le problème de la transparence du budget et des affaires financières est exacerbé dans certains pays comme la Guinée où la politique de la défense est centralisée et sort tout droit du bureau du président. Aucun mécanisme de contrôle n'existe en dehors de la sphère d'influence du président. Le fait que le président soit le seul général d'active dans l'armée guinéenne est tout à fait typique de l'organisation de la chaîne de commandement dans ce pays.



## **Comment la justice militaire est perçue par les membres de la société civile**

Au cours de sa mission, la délégation a tenté d'évaluer la façon dont les membres de la société civile percevaient le degré de discipline de militaires qui empiètent sur les droits des civils et dans quelle mesure cette perception pouvait jouer sur les rapport qu'entretiennent civils et militaires. Pour la plupart, les civils ont affirmé que les militaires agissaient en toute impunité. La délégation a entendu parler de nombreux actes d'intimidation et de violence perpétrés par les militaires à l'encontre de civils. Dans certains cas, ces abus sont imputés aux unités spéciales, telle la garde présidentielle, qui ont été créées par décret présidentiel et échappent à la chaîne de commandement des forces armées régulières. La délégation note que le manque apparent de recours à la justice perpétue l'assimilation des forces armées à un instrument d'oppression et exacerbe les tensions entre les militaires et la population. Dans un pays comme le Mali où les civils peuvent faire appel à l'inspecteur général des armées quand un militaire a violé leurs droits (non seulement peuvent-ils faire appel mais ils sont encouragés à le faire), un tel mécanisme de résolution des conflits concourt à réduire les tensions entre civils et militaires.

#### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

D'après les résultats de la mission, les suggestions des africains rencontrés par la délégation et l'expérience du NDI sur les rapports entre civils et militaires dans d'autres régions du monde, les recommandations suivantes sont faites dans un esprit de coopération internationale. Le NDI reconnaît que l'on ne peut palier à toutes les lacunes dans un laps de temps réduit. Le NDI est également conscient que quelques-uns de ces recommandations ne rentrent pas dans le cadre des programmes de l'organisation. L'Institut propose toutefois les activités suivantes pour répondre aux problèmes qui affectent les rapports en civils et militaires en Afrique de l'ouest.

Pour formuler ces recommandations, la délégation s'est appuyée en partie sur ses interlocuteurs qui ont parfois énoncé leurs demandes de façon claire et précise. La délégation a trouvé significatif que toutes les personnes rencontrées aient déclaré que leurs pays respectifs passaient par des périodes de transition avant de devenir des démocraties fonctionnelles. Ces personnes ont reconnu que l'établissement d'un système politique pluraliste exigerait du temps et l'instauration de mécanismes de soutien intégrés et de dimensions diverses si l'on voulait que la démocratie progresse. En outre, mettre en place des institutions démocratiques et des pratiques durables ne peut se faire que si l'on tient compte des caractéristiques particulières et des besoins de chacun des pays et des régions. Même si nombre des demandes formulées auprès de la délégation, telles l'aide matérielle et financière aux forces armées, ne cadrent pas avec la mission du NDI, la délégation remarque que les salaires, le logement et les achats de matériel et leur entretien sont des obstacles qu'il faut surmonter. Remédier à ces problèmes permettrait de répondre aux besoins les plus urgents de l'armée et pousserait les soldats à mieux comprendre leur mission dans une jeune démocratie et à accepter plus volontiers que les civils exercent un véritable droit de regard sur les forces armées. Si d'autres institutions plus compétentes sont mieux placées pour répondre aux problèmes d'ordre matériel, la délégation recommande précisément que l'intervention du NDI soit axée sur les points suivants:

- **Sensibilisation des responsables politiques civils au contrôle de l'armée par les civils**

Nombre d'observateurs pensent qu'il faut mettre l'accent sur la formation des leaders politiques et de la société civile qui n'ont pas d'expérience dans le domaine militaire et leur enseigner en quoi consiste le contrôle de l'armée par les civils, à savoir: gestion de la défense, valeurs militaire et formulation de la législation et de la politique de défense. Les responsables politiques rencontrés par la délégation ont reconnu qu'une telle formation faisait défaut. Un consensus s'est dégagé parmi les leaders politiques, les responsables de la société civile et les activistes: le manque de connaissances et d'information empêche souvent les leaders des partis politiques et des associations civiles de comprendre et d'exercer un contrôle véritable sur l'armée.

### **Un élargissement du réseau des instances civiles compétentes au pouvoir législatif**

La délégation a compris qu'il fallait élargir le contrôle de l'armée au-delà de l'exécutif et l'étendre aux élus du pouvoir législatif. La délégation est particulièrement impressionnée par le potentiel que représentent les élus des différentes législatures. Leur désir d'apprendre et de participer aux débats conduit les membres de la délégation à penser qu'un contrôle accru de la part des législateurs pourrait contribuer à renforcer la transparence des activités de l'armée et la confiance des populations en des institutions civiles et militaires dont elles saisiraient mieux le rôle.

### **Formation des législateurs et des hauts cadres de l'armée sur le thème du droit de regard des législateurs sur l'armée**

Des séminaires de formation intensifs doivent être organisés pour remédier à l'absence de moyens de communication fiables entre responsables civils et militaires et à l'incompréhension et la méconnaissance des affaires militaires dont font preuve les élus, en particulier les législateurs. Ces programmes de formation devraient permettre de multiplier les instances compétentes en matière de défense et offrir aux militaires des moyens de communication supplémentaires qui leur permettraient de faire part de leurs griefs aux autorités civiles sans avoir à taire leurs inquiétudes et voir celles-ci ressurgir sous forme de troubles violents et de coups d'état. Inclure les législateurs dans la gestion des rapports entre civils et militaires diminue aussi le risque que l'armée considère le pouvoir exécutif comme le seul détenteur de l'autorité militaire et donc comme la seule cible à attaquer si l'on veut renverser ou affaiblir les institutions démocratiques.

### **Programmes d'instruction civique supplémentaires dans l'armée**

Quand la délégation a sollicité des suggestions en vue d'améliorer les rapports entre civils et militaires dans la région, la demande la plus fréquemment exprimée a été d'augmenter la sensibilisation des leaders politiques civils et militaires. Vu l'expérience limitée que les pays de la région ont des institutions démocratiques, le rôle de toutes les parties actives dans ce nouveau (et parfois confus) système de gouvernement doit être enseigné en cours d'instruction civique. Tandis qu'il ya plusieurs groupes internationales et domestiques qui organisent les activités civiques destinées à la population civile, les membres de la militaire n'ont pas eu la même opportunités. Et, bien que les cadres de l'armée aient été l'exposés aux principes et pratiques des relations démocratiques entre civils et militaires, les soldats ne connaissent même pas les fondements d'un système démocratique et de défense des droits de l'homme. Le NDI a reçu des requêtes d'assistance des militaires et des civils responsables de la défense de les assister en établissant des mécanismes à fournir l'instruction civique aux militaires.

- **Encouragement des partis politiques à aider dans la formulation de la politique de défense**

S'appuyant sur la contribution que les partis politiques nouvellement formés ont apporté à la modification du processus électoral et des chartes des partis de la sous-région depuis 1990, le NDI a pensé que ces partis pourraient concourir à sensibiliser leurs leaders et leurs adhérents au rôle que doit jouer l'armée dans une démocratie. Dans un certain nombre de pays, les partis au pouvoir et de l'opposition ont élaboré des projets alternatifs de réforme constitutionnelle et conçu des instruments divers tels loi électorale, législation des médias, chartes de partis et procédure parlementaire. Aussi, la plupart des débats sur l'administration des élections ont été menés par les partis politiques qui ont formé des groupes de réflexion en leur sein. Ils les ont chargés d'étudier des lois électorales et des réglementations souvent archaïques et de proposer des amendement plus en harmonie avec la nature démocratique du pays. S'ils y étaient particulièrement encouragés et se focalisaient sur la question, les partis politiques pourraient, de l'avis de la délégation, encourager un débat constructif sur l'état des rapports entre civils et militaires non seulement dans les pays visités mais aussi dans la région. Il faut encourager les partis à faire appel aux officiers à la retraite, certains étant désireux de prêter leur concours à de telles initiatives de renforcement de la démocratie.

- **Développement des contacts avec la population**

Les pouvoirs publics doivent être encouragés à rendre l'armée "plus humaine" en organisant des rencontres dans les garnisons et les camps militaires. Les militaires pourraient aussi bénéficier de programme de formation en relations publiques qui mettraient l'accent sur les activités de type "portes ouvertes" et sur des programmes d'échanges entre civils et militaires.

- **Participation accrue à des programmes multinationaux axés sur les rapports entre civils et militaires**

On a constaté que le fait de participer à des initiatives multinationales avait un impact positif sur les relations entre civils et militaires dans les pays concernés. Comme on l'a souvent répété à la délégation, les initiatives les plus efficaces comprennent: organisation d'échanges de formation sur le plan régional, organisations de défense régionale, participation aux opérations humanitaires et aux forces de maintien de la paix et programmes d'échanges professionnels. La délégation note qu'en raison des coûts, d'une part, et de la nature sensible de débats internes dans chaque pays, d'autre part, les programmes de formation régionaux pourraient particulièrement attirer le soutien des militaires et des civils.

En outre, les élus, les représentants de la société civile et les cadres de l'armée doivent être encouragés à échanger points de vue et opinions sur des thèmes précis, tels le code de conduite des militaires. Les conférences internationales qui étaient organisés par le PNUD au Mali soulignent l'aspect attirant d'une telle démarche et montrent qu'elle pourrait contribuer à assainir les rapports entre civils et militaires et à faire accepter le contrôle des civils par les militaires.

De telles discussions intégrées pourraient concourir à démystifier l'armée et ses cadres et bénéficier aux nouveaux cadres de la société civile et politique.

## **Programmes à l'avenir du NDI sur les relations entre civils et militaires**

Capitalisant sur l'intérêt engendré par sa mission d'évaluation et s'appuyant sur cette lancée, le NDI entend organiser un séminaire régional à l'intention des élus de la sous-région. Ce séminaire donnerait aux élus les connaissances nécessaires et leur permettrait d'être mieux armés pour intervenir lors des décisions prises en matière de défense et de sécurité. Ce séminaire chercherait aussi à pousser un plus grand nombre de responsables civils et militaires (y compris les chefs de file au parlement) à s'informer et à participer à la formulation de la politique de défense. Ce programme aurait de multiples volets, tels: communication et discussion du présent rapport avec les responsables civils et militaires des quatre pays visités, atelier intensif (organisé sous forme de tables-ronde) réunissant législateurs et hauts cadres militaires, et axé d'une part sur les moyens de renforcer le contrôle de l'armée par les civils, et d'autre part, sur la formulation et l'approbation de mesures spéciales visant à renforcer le droit de regard des législateurs sur l'armée.