



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2000, volume I
Editions Bruylant, Bruxelles

MARRET Jean-Luc, "Les ONG et la médiation de la paix : l'exemple de la communauté de Sant'Egidio", AFRI 2000, volume I

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/marret-mel2000.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LES ONG ET LA MÉDIATION DE LA PAIX :
L'EXEMPLE DE LA COMMUNAUTÉ
DE SANT'EGIDIO

PAR

JEAN-LUC MARRET (*)

La diplomatie est réputée avoir peu à peu connu, ces dernières années, des incarnations et des initiatives nouvelles qui paraissent déposséder les États d'une de leurs fonctions les plus traditionnelles, en particulier en matière de règlement des différends ou de prévention des conflits (1). La fin de la guerre froide pourrait d'abord être banalement invoquée pour l'expliquer : « *l'effondrement* » de certains États (2), des belligérants indéfinis et incontrôlés, dans des lieux peu aisés d'accès, paraissent relativiser les possibilités de succès de toute médiation diplomatique traditionnelle. À problèmes nouveaux, remèdes nouveaux ? D'une façon plus théorique, c'est la question des « *nouveaux acteurs des relations internationales* » qui pourrait être mise en exergue ici : acteurs étatiques d'un côté, acteurs privés de l'autre.

Mais cette distinction est-elle si facile à établir et si efficace pour décrire la réalité ? Le mélange des genres existe et cette distinction paraît schématique, voire inopérante. L'ONU prospecte pour obtenir des fonds privés et de célèbres figures diplomatiques internationales (MM. Gorbatchev et Kissinger) représentent les intérêts de firmes transnationales ou vendent leur image. De son côté, l'Office humanitaire de la Commission européenne est le premier bailleur de fonds mondial de l'humanitaire, parfois d'ailleurs d'une façon un peu incontrôlée. Au plan français, selon la Commission coopération-développement du ministère des Affaires étrangères (COCODEV), organisme mixte, la part des ressources privées des cent principales ONG

(*) Chargé de cours aux universités de Paris 13 (Bobigny) et de Marne-la-Vallée, et à l'Institut supérieur d'intervention sociale.

(1) L'auteur remercie les Professeurs Devin et Roche pour leurs conseils. Cet article a été pour partie élaboré à partir d'un travail d'enquête et d'entretiens. Nous tenons à remercier pour leurs disponibilités : MM.G. Andréani, directeur du Centre d'Analyse et de Prévision du ministère français des Affaires étrangères, l'ambassadeur J. Audibert du Département Afrique du nord et Moyen-Orient du Quai d'Orsay, Andrea Biasini, chercheur en relations internationales (Venise), Silvia Condé, Supérieure générale de la Congrégation des Auxiliatrices du Purgatoire, Christine Janssens de Sant'Egidio-Belgique, Hilde Kieboom, représentante permanente de la Fédération européenne de Sant'Egidio auprès de l'Union européenne, le Colonel Petit du Centre d'analyse et de prévision, le Père H. Pillot, Valérie Régnier de Sant'Egidio-France, Filip Wieers de Sant'Egidio-Belgique.

(2) Ce concept a fait florès pour décrire la disparition des États, par auto-cannibalisation ou sous le coup d'ethnies ou de mouvements armés. Voir en particulier I.W. ZARTMAN (dir.), *Collapsed States*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.

françaises est passée de 61 % en 1995 à 59 % en 1996 et 56 % en 1997 (3). Cette évolution des ressources s'observe ailleurs : les ONG scandinaves dépendent de leurs États respectifs pour 80 % de leur financement (4). En payant de plus en plus, les États ou les organisations internationales peuvent prétendre avoir un droit de regard. L'humanitaire incline parfois à n'être plus ainsi qu'une courroie de transmission pseudo-privée de l'action étatique, très loin de ce qu'il entendait être dans les années 70, par exemple.

Le milieu des ONG spécialisées en médiation de paix est difficile à évaluer. Les initiatives foisonnent, les statuts, les financements, l'orientation doctrinale varient : environ 470 organisations de droit privé, plus rarement de droit public, d'importance variable en termes de fonds, de priorité des tâches et d'effectifs, affirment agir en la matière (5).

En simplifiant, trois types d'acteurs diplomatiques peuvent être distingués actuellement parmi ces organisations :

– « *les autorités politico-morales* » (citons à titre d'exemple J. Carter, J. Baker, G. Soros), personnalités publiques politiques ou financières qui ont une renommée internationale, des réseaux relationnels étendus et parfois une fondation de droit privé pouvant bénéficier partiellement de fonds publics (le Carter Center à Atlanta, l'Institut Baker ou le réseau des fondations Soros). Au plan américain, l'activité de J. Carter accompagne la diplomatie du président Clinton et lui permet de s'affranchir ainsi des exigences envers le Congrès. J. Carter va où la diplomatie américaine ne va pas ou peu – ainsi en Afrique où il s'est spécialisé dans la médiation et dans l'organisation d'élections transparentes. L'activité de G. Soros appartient plus au domaine des œuvres caritatives. Elle peut se comparer aux actions de Ted Turner ou de Bill Gates en faveur de l'ONU ou de la lutte contre certaines maladies. Si les résultats de ces initiatives philanthropiques sont souvent spectaculaires et substantielles (1 milliard de dollars versé sur dix ans à l'ONU par Ted Turner par exemple), ces actions largement médiatisées coïncident parfois avec des stratégies utilitaristes : G. Soros est parfois accusé de masquer sa spéculation contre les monnaies de certains États derrière ses fondations ; Ted Turner échappe, avec son geste, au paiement de taxes sur les plus-values et peut en outre obtenir, chaque année, des millions de dollars de réduction sur le montant de ses impôts sur le revenu. Ce geste a d'ailleurs pu favoriser un moment ses velléités de carrière politique aux États-Unis.

– Les « *fondations* » et autres *think tanks*, universitaires ou non (l'institution Brookings, la fondation Ford, Carnegie Endowment, etc.). Le lien entre ce type d'organisme et le politique est souvent étroit en plusieurs points :

(3) Étude du COCODEV.

(4) Pierre DE SENARCLENS, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1998, p. 46.

(5) Chiffre établi au 01-10-1999 à partir de données du Sénat américain, Commission des Affaires étrangères. Toutes les organisations recensées n'ont pas obligatoirement une action dominante de « peacemaking ».

les *think tanks* sont, on le sait, des « *sas* » vers les postes de la très haute fonction publique, notamment aux États-Unis en vertu du *spoil system* (6). Elles contribuent à nourrir d'argumentaires les politiques publiques, mais à l'inverse, elles sont des relais d'expertise de ces mêmes politiques publiques qu'elles aident à promouvoir. Ces fondations ont aussi vocation à parfois perpétuer le souvenir d'un homme politique ou ses valeurs (la fondation Konrad Adenauer et ses liens avec la CDU, la Stiftung Wissenschaft und Politik ou la fondation Ebert et leurs liens traditionnels avec le SPD, Begin-Sadate Center for Science and International Affairs, etc.).

– Il existe enfin un grand nombre d'ONG religieuses, oecuméniques parfois, chrétiennes le plus souvent (Catholic Justice for Peace Commission, Christian Peacemakers Team, Churches' Human Rights Programme in the OSCE, Evangelische Akademie Loccum, etc.) autour des problématiques de la paix, des droits de l'homme, mais aussi de l'action sociale ou de la non-violence (7).

Ces différents « *acteurs des relations internationales* » mériteraient chacun un examen approfondi de leur stratégie, de leur production de capital symbolique, de leur capacité à mobiliser, de leur action collective ou de leurs résultats. Seule la communauté de Sant'Egidio nous retiendra ici pour des raisons de fond :

– D'abord, Sant'Egidio est une organisation catholique très active aussi bien sur le plan social (lutte contre la pauvreté, éducation, insertion) – avec ses « *groupes sociaux de volontariat* » – que sur le plan diplomatique. Dans l'esprit des militants rencontrés, entre « *acteurs d'intervention sociale* » et « *facilitateurs de paix* » (8), il y a non pas des fonctions distinctes, mais une même logique sinon un même aspect. Elle se distingue ainsi d'autres organisations catholiques plus strictement ancrées dans une logique traditionnelle de réseau occulte. Elle agit à la fois au plan local, national et transnational dans un contexte où, depuis Vatican II, de nouvelles formes d'intervention catholiques sont favorisées par l'Église, sans doute au titre de l'esprit missionnaire, « *prolongement quasi naturel de la conviction religieuse, idéologique ou politique* » (9).

– La seconde raison de s'intéresser à Sant'Egidio est que cette organisation a, en matière de règlement des différends et de médiation, les résultats les plus substantiels. Elle est réputée avoir pris une part éminente dans l'élaboration du processus qui a abouti à la signature d'un accord de paix

(6) Les stratégies et mobilisations de ces centres de réflexion ont été mises en évidence souvent et plus récemment par A. RICH & R.K. WEAVER, « *Advocates & Analysts : Think Tanks and the Politicization of Expertise* » dans A.J. CIGLER & B.A. LOOMIS, *Interest Group Politics*, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1998, pp. 235 et s.

(7) On trouvera une bonne description générale des organisations générales faiseuses de paix dans L. DIAMOND & J. McDONALD, *Multi-Track Diplomacy : A System Approach*, West Hartford, Kumarian Press, 1996, pp. 97 et s.

(8) Selon l'expression de Hilde Kieboom, 27 octobre 1999.

(9) Philippe BRAUD, *Êtes-vous catholique?*, Paris, Presses de Science-po, 1998, p. 27.

le 4 octobre 1992 au Mozambique. Elle a organisé une médiation entre les organisations politiques algériennes, y compris le FIS, et sa concrétisation dans une plate-forme commune, dite de Rome, que le régime algérien a récemment accepté de considérer comme une base de négociation légitime. Elle est intervenue enfin au Kosovo et en Afrique centrale avec des résultats et des ambitions variables. Ses méthodes sont, enfin, à juste titre réputées originales.

L'IMMERSION DANS LE SIÈCLE

La reconnaissance progressive de l'activité de Sant'Egidio en matière de « *peacemaking* » est le produit d'une double dynamique, à la fois interne à l'Église et internationale par son foisonnement.

Les conditions d'émergence de cette communauté religieuse laïque sont d'abord particulièrement représentatives de l'évolution de l'Église catholique : elle est créée en 1968 par des étudiants catholiques du lycée romain Virgile qui trouvent les débats d'alors à la fois trop marqués idéologiquement et trop abstraits. De l'époque, selon leurs dires, l'empreinte identitaire de cette organisation conserve une volonté de réformer la société et des exigences de valeurs chrétiennes mêlant les principes de Vatican II avec des éléments de contre-culture des années 60.

L'émergence de Sant'Egidio est encore typique d'une forme d'engagement public que valorise la culture catholique et qui se manifeste moins dans le travail politique *stricto sensu* que dans des activités de solidarité, d'assistance, d'éducation et de formation, dans « *l'option préférentielle pour les pauvres* » (10). Elle est, enfin et surtout, l'indice de l'affaiblissement contemporain du pouvoir clérical d'encadrement, de la structure paroissiale, et en réaction, de la multiplication des initiatives des laïcs.

Fortement liturgique, fondée « *essentiellement sur une lecture de la Bible* » comme nous l'a dit une militante, mais récusant toute forme de cléricalisme, cette communauté est aujourd'hui reconnue par le Saint-Siège comme une association publique de laïcs et possède une personnalité civile reconnue par l'État italien. De fait, Sant'Egidio (Saint Gilles), installé dans le quartier populaire romain du Trastevere, s'est d'abord développé en dehors de Rome, dans les bidonvilles de la périphérie, alliant réflexion religieuse, évangélisation (au titre de l'article 2 de ses statuts) et engagement social.

Ses actions sociales sont désormais nombreuses et bien souvent le fruit d'initiatives de la base : alphabétisation des populations immigrées, repas servis aux indigents, accompagnement des personnes âgées pour leur permettre de rester dans leur domicile (« *les réseaux d'amitié* »), soutien scolaire,

(10) Discours de Jean-Paul II, « Église en Asie », New Delhi, 6 novembre 1999.

etc. Sant'Egidio exerce encore une capacité de mobilisation par sa « morale de situation ». Rejoignant en cela des initiatives d'autres ONG, elle a fait campagne en 1999 contre la peine de mort, contre l'expulsion des sans-papiers ou le racisme (11).

Cette communauté, aujourd'hui intercontinentale, est désormais plus largement chrétienne par ses implantations en Allemagne, à Kiev, à Moscou et dans le reste du monde. Née à Rome et surtout présente en Italie, elle est désormais dans de nombreux États (12). Elle a peu de représentants permanents, ses membres s'engageant plutôt dans des mobilisations variables, parfois occasionnelles, voire ponctuelles. La simple lecture des signataires de la pétition contre la peine de mort montre ainsi une composante majoritaire italienne. Cette caractéristique est confirmée si l'on s'attache au nombre total des membres de Sant'Egidio : environ 20 000 membres annoncés à la fin de 1999, dont plus de 10 000 Italiens et parmi ceux-ci près de 7 000 Romains. Selon les membres de Sant'Egidio interrogés, cet état de fait paraît s'estomper peu à peu avec l'élargissement géographique des activités communautaires. Ces chiffres sont certainement à considérer au sens large et comprennent les volontaires occasionnels qui prennent en charge les activités caritatives de la communauté. *L'Espresso* évalue le noyau des membres les plus actifs à des niveaux beaucoup plus restreints : 700 à Rome dans la « communauté-mère », 700 dans le reste de l'Italie et à l'étranger.

Dans les faits, les artisans de « l'ONU du Trastevere » sont moins de trente personnes italiennes. Comme nous l'a dit une militante, « la diplomatie, c'est Rome » : le Président de la communauté, Andrea Riccardi, historien ; le porte-parole, Mario Marazziti, journaliste TV de profession ; son épouse pour les relations publiques ; Marco Impagliazzo, Mario Giro, proche du syndicat démocrate-chrétien CISL ; Don Vittorio Ianari pour l'islam et le monde arabe, en particulier l'Algérie et le Soudan ; Don Vincenzo Paglia, assisté de Roberto Morozzo Della Rocca pour les Balkans ; Don Matteo Zuppi pour l'Afrique ; Mme Valeria Martano pour la Turquie et l'Asie ; Don Ambrogio Spreafico pour Israël et les relations avec le judaïsme ; Alberto Quattrucci et Claudio Betti pour l'organisation des rencontres interreligieuses annuelles pour la paix ; Gianni La Bella pour la recherche de financements et de subventions.

Sant'Egidio est encore un ensemble de références et de croyances qui permettent à ses membres d'exister socialement en se rattachant à une communauté visible possédant sa mémoire et son histoire, ses héros et ses modèles,

(11) La littérature de l'organisation est à cet égard représentative : J. DUPONT, M. MARAZZITI, C.M. MARTINI, A. RICCARDI, *Stranieri nostri fratelli. Verso una società multirazziale*, Brescia, Morcelliana, 1989 ; Publications officielles de la communauté : *Oltre il mito. Gli Stranieri in Italia*, Brescia, Morcelliana, 1990 ; *Immigrazione, razzismo e futuro*, Padoue, Il Messagero, 1990.

(12) Espagne, Allemagne, Belgique, Irlande, France (Communauté naissante), Hongrie, Ukraine, Russie (ce qui permet à Sant'Egidio d'affirmer qu'elle est oecuménique), mais aussi Argentine, Salvador, Guatemala, États-Unis, Mexique, Mozambique, Guinée-Conakry, Cameroun, Côte d'Ivoire, Indonésie.

ses rituels de reconnaissance (chants, prières et hymnes spécifiques), ses modes de rassemblement fusionnel (par exemple les soirées de prière) ou d'affichage identitaire (les soirées de groupe qui se tiennent à l'église Santa Maria in Trastevere, contiguë au siège de la communauté). La communauté de Sant'Egidio a aussi des intérêts particuliers : dès 1978, selon l'*Espresso* (13), elle a « fait campagne » pour son candidat aux fonctions papales, le cardinal Ugo Poletti et hébergé des « conciliabules secrets ». Elle a su, toutefois, conquérir l'estime de Jean-Paul II qui la protège le cas échéant contre la secrétaire d'État (14), qui s'est rendu à plusieurs reprises au siège du Trastevere et a confié à Sant'Egidio la responsabilité d'organiser les célébrations annuelles interreligieuses depuis 1986.

LA DIPLOMATIE COMPASSIONNELLE

En essaimant dans le monde, Sant'Egidio a peu à peu créé des réseaux de solidarité et une crédibilité qui lui a fait diversifier ses activités, passant de la seule lutte contre la pauvreté à diverses initiatives en matière de règlement pacifique des différends. Mais croire que cette activité, qui a rendu fameuse la communauté de Sant'Egidio, notamment en France, est apparue *sui generis* serait illusoire. Elle est à lier à l'évolution de la diplomatie vaticane dans son ensemble.

Depuis Paul VI, la diplomatie vaticane intervient en effet de plus en plus visiblement dans le domaine temporel, en particulier à l'aide de réseaux de laïcs ou de religieux (Emmanuel, Lion de Juda, Renouveau charismatique, Communion et Libération, le Russicum, Focolari, Opus Dei, etc.). Ces organisations sont montées en puissance au cours des années 70 et 80 dans le paysage catholique militant européen et ont été utilisées en particulier pour la démocratisation de l'Europe orientale. Ces réseaux transversaux, installés dans un grand nombre d'États et dans toutes les couches des populations, composent d'excellents points d'appui pour toute action. Désormais, l'Église n'a plus la vocation ni le pouvoir d'intervenir comme structure théocratique. En conséquence, elle n'agit plus seulement par le moyen officiel de ses diplomates accrédités – les nonces apostoliques. Quand ceux-ci interviennent d'abord pour assurer la communication entre Rome et les Églises locales, le Vatican « déconfessionnalise » son action diplomatique (15). Là où Paul VI, homme de sérail, avait essayé de réformer la curie de l'intérieur, Jean-Paul II, homme de l'extérieur, a cherché à la contourner, en gouvernant l'Église sans elle – *fuori le mura* (hors les murs) – par ses voyages – et

(13) *Espresso*, 7 avril 1998.

(14) Andrea RICCARDI, *Sant'Egidio, Rome et le Monde*, Paris, Beauchesne, 1996, p. 68.

(15) Giancarlo ZIZOLA, « Les nouvelles armes du Vatican », *Le Monde diplomatique*, janvier 1998, pp. 1, 10 & 11.

en laissant grandir ce réseau multiforme dans lequel Justice et Paix ou Pax Christi tiennent une bonne part, ainsi que Sant'Egidio.

Le rôle traditionnel de médiateur de l'Église est désormais « *déconcentré* » ou « *décentralisé* » en faveur d'évêques locaux – Mgr Samuel Ruiz au Chiapas, le cardinal Sin aux Philippines – ou de laïcs. Cette laïcisation – une véritable nouveauté – procède évidemment pour bonne part du nombre de plus en plus insuffisant de membres des clergés tant régulier que séculier. Sant'Egidio annonce peut-être une diplomatie vaticane à venir, conduite par des laïcs avec les avantages inhérents : fin de la tutelle la plus hiérarchique de l'Église, une image moins marquée et en réalité plus séculière. L'action de Sant'Egidio, extra-ecclesiale, a ainsi pris de l'ampleur grâce au soutien de Jean-Paul II pour qui ce type de communauté est un moyen d'explorer des chemins fermés à la curie romaine. L'assistant de Sant'Egidio, Mgr Paglia, est ainsi connu pour avoir l'estime du Pape.

La première force de Sant'Egidio est donc indéniablement de coïncider avec les tendances réformatrices de l'Église et sa prise en compte inévitable du principe de réalité. Sa seconde force réside dans sa méthode de médiation diplomatique et dans ses résultats : chaque exemple est révélateur d'une prise en compte quasi ethnographique des particularismes des parties.

La première médiation sant'égidienne d'ordre diplomatique eut lieu au Liban en 1982, lorsque la communauté obtint le retour de groupes chrétiens dans le Chouf à la suite d'une rencontre avec W. Jumblatt, puis une médiation entre celui-ci, un des leaders de la communauté druze libanaise, et le patriarche des Mélichites pour mettre fin à la guerre entre ces deux communautés.

Son principal succès est d'avoir pris une part éminente à la paix mozambicaine. Un succès diplomatique a toujours de nombreux pères revendiqués. Beaucoup considèrent cependant que le rôle de la communauté Sant'Egidio fut primordial (16) pour instaurer la paix dans un conflit qualifié parfois de « *guerre de désagrégation* » où les belligérants, luttant entre eux, sont sans liens forts avec d'autres États et où, par conséquent, une médiation classique étatique est peut-être inadéquate. Les négociations entreprises pour l'occasion ont constitué un événement atypique, notamment par l'originalité de médiateurs *super partes*. Trois facteurs paraissent avoir contribué au succès de cette « *médiation insolite* » (17) :

– D'abord, l'engagement de trois personnalités extérieures aux parties mais connaissant la réalité du terrain (Don Matteo Zuppi, principal animateur

(16) Ainsi Boutros BOUTROS-GHALI (*Message from the Secretary-General Boutros-Ghali to the Seventh International Meeting for Peace of the Sant'Egidio Community*, Milan, 19-22 septembre 1993) ou Robert MUGABE, notamment dans son discours à la Farnesina à l'occasion de la signature de l'accord de paix, le 4 octobre 1992.

(17) R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Mozambico : dalla guerra alla pace*, Milan, Edizioni San Paolo, 1994.

de Sant'Egidio au Mozambique; l'archevêque de Beira et l'ambassadeur italien à Maputo, Manfredo Incisa di Camerana).

- Ensuite les dix ans de travail humanitaire de Sant'Egidio dans le pays et sa réputation auprès des belligérants.
- Enfin, le soutien du Vatican et de l'État italien, alors premier bailleur de fond du pays.

Cette paix fut le fruit d'une véritable synergie entre le gouvernement italien – très engagé – et qui apporta un savoir-faire technique diplomatique qui fut précieux –, l'Afrique du Sud, le Zimbabwe, l'Église qui affrontait depuis l'indépendance l'hostilité du FRELIMO, et de nombreux autres États (18).

La part éminente de Sant'Egidio à cette occasion consista à faire se rencontrer à Rome des représentants du gouvernement de Maputo et de la guérilla de la Résistance nationale mozambicaine (RENAMO) et surtout à avoir préparé « *le terrain* » depuis de longues années. Ainsi en 1981, Sant'Egidio organisa une rencontre entre le chef du parti communiste italien, Enrico Berlinguer, et son collègue le sénateur Chiaromonte avec les membres de Sant'Egidio du Mozambique, rencontre dont le sujet était l'action du FRELIMO contre l'église catholique locale. En 1984, A. Riccardi alla au Mozambique pour discuter des besoins humanitaires locaux. En 1985 puis de nouveau en 1988, Sant'Egidio affréta deux « *bateaux de la solidarité* » à destination du Mozambique. En 1982, il négocia avec l'autre partie, la RENAMO, pour la libération d'otages religieux. À cette occasion, il noua des contacts qui furent utiles par la suite.

L'accord général de paix signé le 4 octobre 1992 par MM. Chissano et Dhlakama consista en quelques lignes attestant leur décision d'établir « *une paix durable et une démocratie stable au Mozambique* » avec l'obligation de réaliser les ententes conclues durant les onze séances de négociation : le protocole sur les partis, celui sur la loi électorale, ou ceux élaborés dans la dernière phase de négociation (questions militaires, garanties, cessez-le-feu, conférence des pays donateurs, association des deux parties pour l'administration locale du pays).

La communauté de Sant'Egidio a entrepris d'autres actions de bons offices ou de règlement pacifique des différends. Toutes n'ont pas été couronnées de succès pour différentes raisons circonstancielles ou de fond :

- Elle a parfois pu affronter le scepticisme, la méfiance ou les réserves de certains États :

Une médiation entre les organisations politiques algériennes, y compris le FIS, et sa concrétisation dans une plate-forme commune n'ont pas créé la

(18) Voir à ce sujet le livre de Cameron Hume, diplomate américain observateur des négociations : *Ending Mozambique War – The Role of Mediation and Good offices*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1994.

dynamique qui était espérée. Si Andrea Riccardi et son porte-parole, Mario Marazziti, ont été mis en avant lors de réunion pour la paix en Algérie, le véritable *missi dominici* de l'opération fut un prêtre, Don Vittorio Janari. Fortement médiatisée, la première rencontre entre les principaux leaders politiques algériens eut lieu au siège de Sant'Egidio à Rome les 21 et 22 novembre 1994. Sous forme de colloque, elle faisait se côtoyer des personnalités qui ne dialoguaient plus depuis longtemps. L'invitation faite à tous les partis qui avaient obtenu un grand nombre de voix aux législatives de 1991, précisait que Sant'Egidio avait pour unique intention d'instaurer un « débat libre » où chacun pourrait exprimer son point de vue.

Après deux réunions générales et de nombreuses discussions bilatérales, l'idée d'un texte commun émergea. Le 13 janvier 1995, le texte de la plate-forme fut approuvé et signé par Abdenour Ali Yahia du LADDH, Abdelhamid Mehri (FLN), Hocine Ait Ahmed et Ahmed Djedjai (FFS), Rabah Kebire et Anwar Haddam (FIS), Ahmed Ben-Bella et Kaled Bensmain (MDA), Louisa Hanoun (PT), Abdallah Jaballah (Ennahda), et Ahmed Ben Mohammed (JMC). En nombre de voix, l'ensemble de ces partis représentait 80 % des suffrages exprimés aux élections algériennes de 1991. La plate-forme est une déclaration de principe appelant à une solution pacifique de la crise algérienne, au pluralisme politique et à la liberté de croyance et d'expression. Elle reste l'unique base de négociation commune.

Comment la communauté de Sant'Egidio en est-elle arrivée à s'occuper de la crise algérienne? Là encore, comme au Mozambique, grâce à des liens humanitaires et religieux développés anciennement. Depuis le début des années 80, elle organisait des échanges interculturels entre les deux rives de la Méditerranée, considérant l'Algérie comme un pays-clé pour les échanges interreligieux. En septembre 1994, comme le répète Andrea Riccardi, à l'occasion des journées internationales des prières pour la paix, « *des musulmans algériens nous demandèrent pourquoi les chrétiens restaient immobiles quand un pays musulman était en crise* ». Cette même année, Sant'Egidio avait été frappé par l'assassinat de deux de ses membres religieux dans la casbah d'Alger.

Sant'Egidio fit face à une première réserve étatique lorsque le gouvernement algérien rejeta ce document comme base de discussion en invoquant des « *interférences du Vatican* » dans ses affaires intérieures. Depuis l'automne de 1999, il a adopté officiellement à son tour la plate-forme, ce qui donne au conflit civil algérien une chance supplémentaire de se résoudre.

Des réticences françaises s'y ajoutèrent. En janvier 1995, après l'affaire du détournement de l'Airbus d'Air France à Alger, le Quai d'Orsay fut embarrassé par la plate-forme de Rome et l'alliance de principe contre nature entre islamistes et laïcs algériens. Il semble en particulier qu'il y ait eu une divergence de vue entre A. Juppé, alors ministre des Affaires étrangères, et F. Mitterrand qui tentait de son côté de rallier H. Kohl au proces-

sus de Sant'Egidio. Le fait que la France parle à deux voix ajouta une difficulté supplémentaire au processus (19).

– Autre source d'échec potentiel, l'inclination des parties envers une paix substantielle peut aussi être défaillante :

La communauté de Sant'Egidio a ainsi, jusqu'à présent, plutôt échoué à améliorer le sort des populations chrétiennes du sud du Soudan malgré son organisation d'une rencontre entre Jean-Paul II et Hassan Al Tourabi. Elle tente actuellement de faire accepter l'instauration de mesures de confiance entre les différentes factions soudanaises.

De même au Burundi, au milieu de 1996, elle organisa des pourparlers de paix secrets entre le gouvernement burundais et l'opposition. Les deux parties considéraient comme « *dangereux* » de rencontrer l'autre ouvertement. Entre septembre 1996 et mai 1997, quatre cycles de discussions eurent lieu au siège de Sant'Egidio dont le but était l'obtention d'une suspension des hostilités et les bases d'un accord politique général. Un tel accord pouvait préfigurer la base de négociations entre J. Nyerere et tous les partis burundais. Ce processus reçut le soutien de l'Union européenne et des États-Unis qui envoyèrent des observateurs. Un envoyé spécial de l'Afrique du Sud était aussi présent, de même qu'à partir de décembre 1996, Felix Mosha, le conseiller personnel de J. Nyerere, le président tanzanien.

Ce n'est qu'en mars 1997 que les discussions aboutirent à un accord écrit, mais qui ne concernait que l'agenda des discussions à venir. Les parties devaient d'abord s'attacher au « *rétablissement de l'ordre constitutionnel et institutionnel* », aux « *questions des forces de défense et de la sécurité publique* » et de la « *suspension des hostilités* ». Une fois parvenues à un accord sur les « *principes fondamentaux* » pour résoudre les questions précédentes, ainsi que leurs modalités d'application et les garanties, une suspension des hostilités devait entrer en vigueur. Les parties devaient, à ce stade, débattre de la question du « *fonctionnement de la justice* » – dont un tribunal international pour juger les exactions et crimes politiques perpétrés depuis l'indépendance – et du cessez-le-feu.

En mai 1997, les parties étaient dans une impasse concernant les « *principes constitutionnels* ». Le CNDD demandait un retour à la constitution de 1992 qui avait abouti à la domination d'un gouvernement FRODEBU, tandis que le gouvernement préférait l'élaboration d'une nouvelle constitution. Au même moment, des fuites organisées dans la presse stoppèrent le processus pour une durée indéterminée.

(19) Il faut noter qu'un moment, Sant'Egidio a joué un rôle dans la tentative de libération des moines otages français de Tibhirine.

– Le basculement dans la guerre est toujours un échec en même temps qu'un constat d'impuissance :

Sant'Egidio a procuré à l'Albanie et au Kosovo – en particulier à Kukës (20) – une aide humanitaire variée et fait des propositions, notamment en matière d'enseignement, pour contribuer à l'abaissement des tensions.

Le 1^{er} septembre 1996, un accord sur l'éducation au Kosovo fut signé entre Slobodan Milosevic, le président de la République de Serbie, et Ibrahim Rugova, le leader albanais du Kosovo. Cet accord, le premier officiel jamais conclu entre les deux parties durant le XX^e siècle, permettait à la jeunesse kosovare, privée d'école depuis cinq ans, d'y retourner. Au delà du domaine spécifique de cet accord, il fut perçu à l'époque de sa signature par les parties comme une contribution vers un accommodement général politique. Diverses difficultés furent surmontées avant que le protocole d'entrée en vigueur soit signé le 23 mars 1998, date à partir de laquelle les Kosovars recommencèrent à aller à l'école ou à l'université. Sant'Egidio facilita les rencontres des parties et la signature de l'accord qui fait d'ailleurs référence à son rôle de « *facilitateur* ».

Il est vrai que, depuis le début des années 90, Sant'Egidio travaillait à multiplier ses contacts dans l'ancienne Yougoslavie afin de faciliter le dialogue et de travailler à la résolution du conflit au Kosovo. Le premier effort formel, en 1993, aboutit à des contacts entre l'Albanie et l'ancienne Yougoslavie. Différentes propositions de médiation ne furent pas acceptées par les parties. À cette date, les représentants de Sant'Egidio organisèrent des rencontres auxquelles participèrent entre autres, Milosevic, Rugova et le Président albanais S. Berisha. En juin 1995, Sant'Egidio détecta des signes d'assouplissement des deux côtés. Chacun paraissait prêt à un dialogue. La limite de ces discussions était la question de l'indépendance du Kosovo, sujet dont la partie serbe ne voulait pas entendre parler. Les discussions ne pouvaient cependant pas préjuger des évolutions de long terme. Sant'Egidio proposa que le dialogue commence sur des domaines concrets – école, santé, culture, presse, sport, police.

L'accord sur l'éducation de septembre 1996 entendait « *commencer la normalisation* » du système éducatif. Il envisage « *le retour des écoliers albanais et des enseignants à l'école* » et désigne une commission de trois Serbes et de trois Kosovars pour organiser la mise en place de ces mesures. L'aggravation de la crise au Kosovo, l'intransigeance d'une partie (les Serbes) – malgré de nombreuses manifestations estudiantines kosovares – ou les débordements (Rugova par l'UCK), puis la guerre, ont rendu cet accord

(20) « 9 médecins et infirmières de Sant'Egidio sont arrivés pour renforcer le camp humanitaire que la communauté a ouvert à la frontière avec le Kosovo. Une cinquantaine de visites aux enfants ont déjà été faites », etc., *Journal d'un volontaire de S.Egidio au camp de Kukes*, 8 avril 1999 (traduit par l'auteur du présent article).

inappliqué, voire sans objet, à ce jour. Il faut noter que Sant'Egidio, compte tenu de ses contacts, a joué un rôle de première importance dans la libération de Rugova et son transfert hors de Serbie vers l'Italie pendant la guerre entre l'OTAN et Belgrade.

ACTEUR PRIVÉ ? ACTEUR PUBLIC ? DIPLOMATIE CONCURRENTIELLE OU COMPLÉMENTAIRE ?

Ce n'est pas seulement un effet de mode : Sant'Egidio a réussi à être considéré comme un facilitateur de paix parmi d'autres. Il y a certes probablement l'air du temps. La diffusion de plus en plus large du paradigme de la « *nouvelle diplomatie* » en matière de résolution des conflits justifie l'utilité potentielle de Sant'Egidio. Le concept de *multi-track diplomacy* rend en particulier parfaitement compte de ces méthodes et canaux se démarquant de la diplomatie traditionnelle. Elle se conçoit en complément de la diplomatie étatique de paix, pour décrire les méthodes de diplomatie hors du système étatique formel. *Multi-track diplomacy*, une diplomatie « *démultipliée* » ? Sant'Egidio a ainsi bénéficié d'un bon accueil aux États-Unis où les structures de la société civile en faveur de la paix sont souvent considérées comme très nécessaires.

Il est certain encore que la communauté de Sant'Egidio exploite avec profit le lien entre cause humanitaire et processus politique. Ses fonctions caritatives sur le terrain, étalées sur plusieurs années, lui procurent certainement une respectabilité altruiste qu'elle peut utiliser le cas échéant pour ses bons offices. Qu'elle soit une organisation religieuse semble plutôt un facteur favorable dans la mesure où elle a vocation à intervenir dans les pays où le christianisme est implanté. Ses manifestations oecuméniques (les rencontres internationales d'Assise par exemple) lui procurent de plus des contacts interreligieux d'autant plus utiles que l'aspect relationnel est le cœur du système de *peacemaking*. Celui-ci joue, en effet, des interactions des différents réseaux par-delà les frontières (21). Ces caractéristiques la distinguent enfin des États, souvent soupçonnés par essence d'avoir des intérêts utilitaristes ou une approche « *macro* ».

Son action diplomatique repose sur les éléments suivants :

- L'acceptation préalable de toutes les parties à entrer en contact les unes avec les autres ;
- L'identification claire des médiateurs ou « *facilitateurs* » ;
- Une approche souple du dialogue et des sessions de négociation (pas d'objectif trop volontariste formellement exprimé en particulier) ;

(21) H. H. SAUNDERS, « The Politics of the Peace Process in a Global perspective », conclusion de *The Other Walls : The Politics of the Arab-Israeli Peace Process*, Washington, 1990, American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 3.

- Le maintien des relations et des communications avec tous les partenaires ou acteurs concernés de près ou de loin dans la communauté internationale (Sant'Egidio informe ainsi, le cas échéant, la diplomatie italienne ou le Vatican);
- La recherche de la discrétion et d'une grande confidentialité, certaines parties ne souhaitant pas faire apparaître qu'elles négocient avec un ennemi proclamé.

Pour le Mozambique, la méthode employée pour l'occasion, appelée parfois « *formule italienne* », est ainsi assez originale et réputée bien faite, selon Hume en particulier, pour résoudre le type des « *guerres de désagrégation des États* », ce que les États ont des difficultés à faire par définition : une assistance des médiateurs dans le dialogue autonome des parties, un refus d'imposer le moindre document, la moindre solution ou délai ; le passage progressif de rencontres informelles des parties à des réunions structurées et la recherche systématique de ce qui unit les différents intérêts. Il est vrai, ce qui est un critère notable, que Sant'Egidio a aussi bénéficié de circonstances favorables externes (action onusienne et de nombreux gouvernements) et d'une inclination des partis à obtenir un résultat. La prise en compte de la *dimensão antropologica* des ennemis mozambicains fut encore un moyen qui s'avéra précieux.

Cela rejoint les méthodes de la diplomatie *multi-track* qui s'attache d'abord à appréhender les haines des parties avant d'en arriver à la négociation elle-même. Le concept de *facilitated joint brainstorming*, appliqué en Abkhazie à l'occasion d'une initiative dont a rendu compte J. Cana, implique que chacune des parties prenne conscience de ce qu'elle suscite, en particulier par sa culture (22). Les autres aspects deviennent simplement techniques, dès lors que cet obstacle « *auto-bloquant* » est levé. La session des 8-10 juillet 1990, en particulier, est caractéristique des méthodes et des valeurs sant'égidienne. Les négociations inter-mozambicaines trouvèrent une ouverture grâce à la proposition d'Andrea Riccardi de se « *préoccuper de ce qui unit plutôt que de ce qui divise* » (*Preoccupiamoci di cercare quello che unisce piuttosto che quello che divide*), ce qui était une maxime du pape Jean XXIII.

Si l'activité et les méthodes de Sant'Egidio sont différentes de celles des États, il ne faudrait pas mésestimer les liens qu'il entretient avec ceux-ci. Comme toutes les ONG, entre efficacité et légitimité, indépendance et interdépendance, voire interférence, c'est un lien coopération/concurrence qui l'unit aux États ou à cette « *autorité supraétatique* » que considère être

(22) J. CANA, « La privatisation de la diplomatie », *Critique internationale*, n° 1, automne 1998, p. 169. Voir aussi les travaux de l'université de Harvard sur le sujet (www.law.harvard.edu/Programs/PON (Project on Negotiation)).

l'Église catholique (23). Nous avons vu les liens doctrinaux et aussi d'intérêt qui unissent Sant'Egidio au Vatican et à Jean-Paul II en particulier, liens qui ne sont pas systématiquement organisés mais constants. L'attachement à l'État Italien est aussi important. Selon différentes sources recoupées, le budget annuel de Sant'Egidio s'élève à entre 4 et 6 milliards de liras : 4 milliards pour les activités caritatives (distribution de repas chauds et soins médicaux), 1 milliard pour l'organisation des rencontres inter-religieuses annuelles pour la paix, 1 milliard pour les activités diplomatiques. Ce chiffre ne prend pas en compte les budgets autonomes des communautés implantées hors d'Italie. Les principaux financements viennent de quêtes (100 à 150 millions pour la prière pour la paix), mais aussi de contributions privées en espèces (la STET et Telecom affectent annuellement un don de respectivement 150 et 200 millions de liras, ces deux entreprises italiennes et la Banque de Rome ont encore constitué un patrimoine de 2 milliards de liras en 1996) ou en nature (fourniture de voitures, d'autocars par Fiat ou Mercedes, logements gratuits dans les hôtels). Mais surtout, le gouvernement italien, les autorités norvégiennes, la municipalité de Rome et la région du Latium fournissent quasiment la moitié, voire les deux tiers du budget (2 milliards de liras pour la seule région du Latium et Rome). Classiquement concernant les ONG, la Commission européenne finance une partie des projets spéciaux de Sant'Egidio en Guinée Bissau (hôpital, 600 millions de liras), en Bosnie (800 millions) et en Albanie (100 millions).

La communauté de Sant'Egidio, financée majoritairement par des fonds publics, incarne ainsi en plein l'ambiguïté des ONG relevée par B. Badie : « *L'État est appelé à l'extraversion, d'aucuns diraient à l'intrusion, voire à l'ingérence, et il se trouve de plus en plus concurrencé dans l'accomplissement de cette mission par des acteurs qui, paradoxalement, lui sont de plus en plus liés. L'État est ainsi amené à agir en contradiction avec le principe qui le fonde et en acceptant de coexister avec des acteurs qui échappent à sa souveraineté* » (24).

Dans un autre ordre de dépendance, l'action de la communauté de Sant'Egidio, loin d'avoir l'autonomie qui lui est parfois prêtée, suivit puis accompagna les initiatives de l'Église catholique au Mozambique : elle n'envoya des secours humanitaires que lorsque les rapports entre le Frelimo et le Vatican laissèrent apparaître une certaine détente. Courroie de transmission ? Bénéficiaire d'un faisceau d'initiatives préalables ? Elle fut ensuite l'intermédiaire de rencontres confidentielles, en particulier au Saint-Siège, et les pourparlers de paix qu'elle contribua à organiser ne débutèrent qu'après une visite du cardinal Etchegaray, l'émissaire officieux du pape, au Mozambique et la venue du pape lui-même. Il paraît en outre évident qu'elle n'a

(23) Pour les ONG de coopération et de développement, Guillaume DEVIN en a montré la réalité (« Les ONG et les pouvoirs publics : le cas de la coopération et du développement », *Pouvoirs*, n° 88, 1999, pp. 65 et s.).

(24) Bertrand BADIE, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999, p. 13.

pas l'indépendance de certaines ONG à vocation humanitaire puisque – parmi d'autres liens, en particulier financiers –, elle informe le Vatican et le ministère italien des Affaires étrangères chaque fois qu'une de ses initiatives a des implications diplomatiques.

Sant'Egidio apporte ses qualités (apport rapide de moyens, souplesse), elle pourrait apporter aussi ses défauts (manque de légitimité ? inconstance ?). À l'évidence, son statut est parfois un problème : à quel titre intervient donc cette ONG ? Cette question de la représentativité des ONG de paix en général est évidemment récurrente. Elle est aussi symptomatique d'une structuration de la société internationale partiellement encore stato-centrique. La qualité et la reconnaissance par les parties de l'ONG/négociateur peut en outre être une source d'échec. Les islamistes les plus extrémistes, de même que le gouvernement algérien, ont dénié à Sant'Egidio toute indépendance et toute légitimité à organiser les négociations à l'occasion du processus de Rome. De la même façon, le Secrétaire général de l'ONU, apparemment offensé qu'une communauté religieuse non mandatée connaisse quelque réussite, condamna fermement la démarche de Sant'Egidio, et nombre d'États, tout en reconnaissant dans un premier temps que la plate-forme de Rome était un événement important, préférèrent cautionner le processus des élections officielles. Sauf à accepter le fait accompli, il paraît donc évident qu'un soutien tacite international minimum est nécessaire pour valider ce type de négociation.

Sant'Egidio, sans les pouvoirs coercitifs des États, ne saurait contraindre quiconque à négocier. Ce peut être là tout à la fois les conditions d'un succès et les raisons d'un échec. Les parties peuvent se sentir sans aucun engagement, l'obligation de résultat devenir secondaire et la négociation s'enliser dans une suite de vœux pieux et de déclarations d'intention.

Acteur privé ? Public ? De facto, les fonctions et les stratégies sont si liées que la question est soit sans objet soit sans réponse. « *Parapublic* » pourrait tout aussi bien faire l'affaire dans le cas de Sant'Egidio. Peut-on parler d'une « *diplomatie démultipliée* » ou même concurrentielle ? Dans la lignée du concept anglo-saxon de *multi-track diplomacy*, c'est insister davantage sur l'acteur alternatif aux États et sur les chances supplémentaires qui en découlent, mais aussi sur les risques inhérents. Cette diplomatie-là se voit dans l'action sant'égidienne en Algérie. Ses limites, au regard de cette expérience, paraissent bien résider dans la question de la légitimité de la médiation et dans la méfiance des États. Diplomatie complémentaire ? Cet aspect là se retrouve dans le profit qu'a su tirer Sant'Egidio d'une dynamique orchestrée par le Vatican et l'État italien au Mozambique. Il paraît évident qu'ici, le médiateur bénéficie *a priori* de circonstances favorables, d'une entropie de fait.

Les leçons à tirer doivent pourtant être modestes. Une diplomatie plutôt concurrentielle de celle des États peut parfaitement fonctionner si l'action

de tout État est jugée être potentiellement une forme d'ingérence par les parties. À l'inverse, une diplomatie complémentaire peut échouer en théorie si le soutien étatique vient à manquer ou est inconstant.

Dans le cas de Sant'Egidio, il y a, pour simplifier, un va-et-vient constant entre les méthodes diplomatiques alternatives, les exigences proclamées d'indépendance, et de l'autre côté le principe de réalité du financement et des autorités morales qui tendent à jouer une fonction tutélaire (l'État italien, le Vatican). Mais si de telles organisations paraissent jouer un rôle accru ces dernières années, c'est assurément qu'elles ont une utilité et qu'elles font ce que l'État ne fait pas, ne fait plus ou fait mal :

– Elles vont où l'État ne va pas, soit parce qu'il n'a pas jugé bon d'y mettre les moyens (tel État européen n'a pas forcément vocation à intervenir activement en faveur du règlement d'un litige frontalier en Asie centrale), soit parce que son rôle est limité par un contentieux traditionnel, une inimitié ou un passé commun non apuré (le passé franco-algérien conditionne par exemple par avance toute initiative française). Ainsi, sur certaines zones, un État peut avoir intérêt à déléguer ses compétences ou à laisser le terrain à d'autres.

– Elles proposent une alternative nimbée de neutralité, déclarent une bonne volonté modeste, omniprésente, au service des parties et parfois efficace (ainsi Sant'Egidio au Mozambique). S'il est considéré que la part sant'égidienne fut prépondérante dans l'ensemble d'un dispositif comprenant par ailleurs États et agences onusiennes, pourquoi dans des circonstances similaires un État n'apporterait-il pas son soutien ou ne céderait-il pas la place, pour contrôler plus ou moins dans l'ombre, le cas échéant ?

– A l'image de Sant'Egidio, ces organisations peuvent agir transversalement, s'insinuer dans le conflit à partir du local, donnant peu à peu des preuves de confiance et d'efficacité, en une sorte d'entrisme de bon aloi, quand les diplomaties traditionnelles agissent plutôt d'administration à administration et semblent – peut-être – mieux formées pour agir après le cessez-le-feu pour définir les modalités de la paix. Certains membres de Sant'Egidio considèrent que les ONG médiatrices de paix sont plus efficaces que les États pour organiser le passage de la guerre au cessez-le-feu.

– Dotées de structures plus légères que les diplomaties traditionnelles, elles sont plus souples et moins chères dans la mesure où le recours au bénévolat est largement étendu, leurs rigidités statutaires internes moins fortes ou absentes. Cet avantage est décisif concernant les aspects financiers. Un État, par économie, pourrait en quelque sorte abandonner – mais ne le fait-il pas déjà ? – ou sous-traiter certains aspects de son action diplomatique. Les dons privés vont rarement à l'État qui n'a pas vocation à les demander. Les ONG en ont besoin et n'hésitent jamais à les prospecter.

Leur nouveauté, les questions dont elles s'occupent et leur coïncidence avec certains des courants profonds de l'opinion publique leur donnent une

popularité quasi certaine et une couverture médiatique quoi qu'elles fassent. Une diplomatie d'État ne s'occupe pas seulement de dossiers humanitaires et/ou médiatisables. De ce point de vue, les ONG de paix se réservent le beau rôle.

Devant ce bilan inégal mais dont certains aspects sont imposants, le devenir de Sant'Egidio dépend de différents facteurs : de sa capacité à mener à bout ses projets et de l'attitude de celui qui sera le successeur de Jean-Paul II en particulier. Son aspiration discrète – et légitime ? – à obtenir le Prix Nobel de la Paix, selon la presse italienne, ne serait qu'un syndrome classique de toute ONG qui monte en puissance et qui recherche une certaine forme de reconnaissance, une « *notabilisation* ». Il est vrai qu'une nobélisation lui donnerait assurément à la fois une caution et un « *pouvoir d'interpellation* » supplémentaire (25).

(25) Selon l'expression de J. LAROCHE, *Les Prix Nobel*, Q.S.J. ? n° 3070, 1995.