

Nations Unies et stabilité : transformer les conflits armés

Jean-Jacques Patry

(16 septembre 2007)

RESUME

Avec une expérience de plus d'un demi siècle dans les domaines de la prévention des conflits et de la gestion des crises internationales, les Nations Unies ont développé, avec difficulté mais constance, une vision précise des activités de paix et de soutien à la paix. Dans ce cadre, la stabilité correspond à l'un des buts intermédiaires de la transformation d'un conflit armé entre belligérants, visant à faire cesser la violence collective en application d'un accord de paix, ou d'un traité prévoyant les conditions de règlement final du conflit civil ou international. Les activités de stabilité sont donc complémentaires à celles visant la prévention des conflits armés et à celles consolidant la paix obtenue après l'application des premières étapes de l'accord. Elles correspondent à des dispositifs militaires, sécuritaires et civils répertoriés de soutien aux ex-belligérants pour la mise en application de toutes les prescriptions de l'accord. La stabilité est obtenue par la mise en œuvre d'opération de maintien de la paix (*peacekeeping*), dont la complexité tend à croître. Ces dispositifs sont différents de ceux mis en place dans la phase suivante de consolidation de la paix, dans laquelle la reconstruction effective est confiée à d'autres institutions internationales ou non gouvernementales que l'ONU. En dépit des difficultés que l'on peut facilement imaginer dans la gestion concrète de ces diverses opérations, la définition que l'ONU donne à la stabilité est éclairante et correspond à une rationalité des dispositifs à déployer. En ce sens, elle constitue un guide utile et incontournable pour la constitution de capacités nationales et internationales d'opérations dites de « stabilité ».

La mission principale des Nations Unies consiste, depuis le début de leur existence, à tenter de prévenir les conflits armés et, le cas échéant, d'y mettre un terme. Initialement réservées aux guerres inter-étatiques, les compétences des Nations Unies ont progressivement évolué vers les conflits internes et les guerres civiles, par consensus politique entre les membres du Conseil de sécurité. Il fallut toutefois attendre le milieu des années 1990 pour voir institutionnaliser ces nouvelles missions après la publication de deux documents clés : l'*Agenda pour la paix* de 1992 et son complément de 1995, l'*Addenda de l'Agenda pour la paix*, fournissant ainsi la base à des développements ultérieurs (rapport Brahimi de 2000).

En raison de la complexité croissante des situations de règlement de conflit et de normalisation, un travail de refonte des doctrines des opérations de paix est en cours, de même qu'une adaptation des structures internes à l'Organisation pour traiter de l'ensemble des différentes phases des conflits armés qui marquent les relations internationales.

C'est dans cette perspective générale qu'il est possible d'identifier une pratique particulière des Nations Unies, visant à mettre un terme aux violences collectives dans une guerre civile ou un conflit armé entre Etats, afin de faciliter ultérieurement le règlement du contentieux et de rétablir une paix durable par la constitution d'un nouvel ordre politique et institutionnel local. Cette pratique, distincte des outils de prévention de conflit et de reconstruction d'une société en période post-confliktuelle, peut être qualifiée de stabilisation et **constitue aujourd'hui la clé de voûte d'une stratégie globale de résolution des conflits armés.**

Le cadre conceptuel de la stabilisation : le conflit armé

Il existe, en effet, une littérature extrêmement abondante sur la nature des conflits humains, leurs causes, les motivations des acteurs, la manière de les planifier et de les conduire ou, au contraire, de les prévenir ou de les résoudre. A cet égard, les sciences politiques et sociales ont apporté une excellente connaissance de la dynamique interne des processus conflictuels entre groupes humains¹, de même que les relations internationales et les études stratégiques ont éclairé les dynamiques conflictuelles entre acteurs internationaux.

La dynamique d'un conflit peut être identifiée en six phases distinctes correspondant à la cristallisation d'une **confrontation autour d'un point de discord**, suivant une logique d'escalade de la pression physique et morale entre les rivaux jusqu'au recours à la violence collective organisée ; puis de désescalade à la suite de la victoire de l'une des parties, ou de l'usure des forces des protagonistes².

La **première phase** est celle de l'apparition d'un point de **discord** entre deux ou plusieurs groupes (humains ou étatiques). Chacun poursuit un but ou défend un intérêt jugé incompatible avec le but ou l'intérêt de l'autre groupe. Le différend peut faire l'objet de médiations par les canaux normaux de règlement des conflits dans le système considéré (étatique dans le cas d'une confrontation civile, international dans le cas d'un différend entre sujets de droit international). Le niveau de tension demeure toutefois acceptable, car géré par les mécanismes normaux de régulation des différends.

La **seconde phase**, dite de **pré-hostilité**, débute au moment où l'un des protagonistes, conscient qu'il n'obtiendra pas gain de cause par les méthodes habituelles, décide de recourir à la menace de l'option de la violence pour faire céder son adversaire. Entre Etats, cela prendra la forme

¹ Pour une présentation complète des différentes interprétations des conditions et des mécanismes de naissance d'un conflit, voir : *Developing Capacity for Conflict Analysis and Early Response, A training Manual*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2004, 93 p., pp. 9-25.

² Bruce G. Clarke, *Conflict Termination : A Rational Model*, SSI, USWC, Carlisle, PA, May 1992, 35 p., pp. 4-7.

d'une pression diplomatique accrue, appuyée par une « démonstration » de forces militaires (mise en alerte, déplacements d'unités, mobilisation partielle de capacités critiques, changement de dispositifs et de posture de théâtre). Dans une société, des formes d'intimidations seront mises en œuvre contre une partie du corps social ou contre le gouvernement (manifestations, grèves, obstruction et désobéissance civile, campagnes de presse...).

Cette phase correspond à la **crystallisation d'un processus de crise**, période plus ou moins courte pendant laquelle les canaux de communication entre les protagonistes se ferment les uns après les autres, augmentant la peur et entretenant un niveau anormalement élevé de tension. Le système national ou international considéré ne fonctionne plus, ses mécanismes régulateurs n'étant plus en mesure de réduire une tension échappant à tout contrôle. C'est à l'issue de cette phase que les protagonistes atteignent le point culminant de la crise où l'un d'eux va mettre en œuvre ses menaces violentes, ou au contraire y renoncer. Cet instant est le plus décisif du cycle conflictuel. Les acteurs peuvent penser être en mesure d'emporter la décision par la force. Ils sont donc peu portés au compromis : soit qu'ils escomptent une victoire rapide ; soit au contraire, convaincus qu'abandonner la lutte signifierait leur arrêt de mort, ils passent à la violence armée, même en position désavantageuse.

Le processus de crise s'achève alors avec le passage à la phase d'hostilité ouverte, par développement de l'escalade de la violence. Il peut aussi, dans certain cas, être renversé, l'un au moins des protagonistes, refusant de recourir à l'escalade, pour amorcer une baisse significative de la tension favorable au règlement ultérieur de l'objet de la discorde.

La troisième phase d'hostilité est caractérisée par l'**escalade de la violence collective**. Elle prend effet avec la mise en œuvre des opérations armées qui mettent fin à la période de crise. Les adversaires sont devenus des belligérants qui ont basculé dans une logique de conflit armé fondée sur la mobilisation et l'application de toute la force possible pour l'emporter. Ce ne sont plus des principes de gestion de crise qui s'appliquent mais ceux liés à l'art des opérations, classiques ou non conventionnelles. Toutefois, en raison de l'usure parfois rapide des forces morales et physiques, la phase d'escalade peut cesser temporairement quand l'un des belligérants atteint le point culminant de son engagement et cherche à gagner des délais pour compléter ses moyens et reprendre la lutte armée. C'est ainsi qu'apparaissent des périodes de calme relatif, correspondant à des trêves ou à des demandes de cessez-le-feu, qui peuvent faire croire à une possibilité de règlement. En réalité, il n'en est rien, les hostilités reprenant de plus belle avec la reconstitution des capacités de combat. Toutefois, il arrive que l'une des parties l'emporte militairement par une victoire définitive sur l'autre. Si l'adversaire est éliminé, la cause même de la discorde disparaît, le conflit est réputé réglé. S'il ne l'est pas, les opérations cessent par la force des choses, mais la

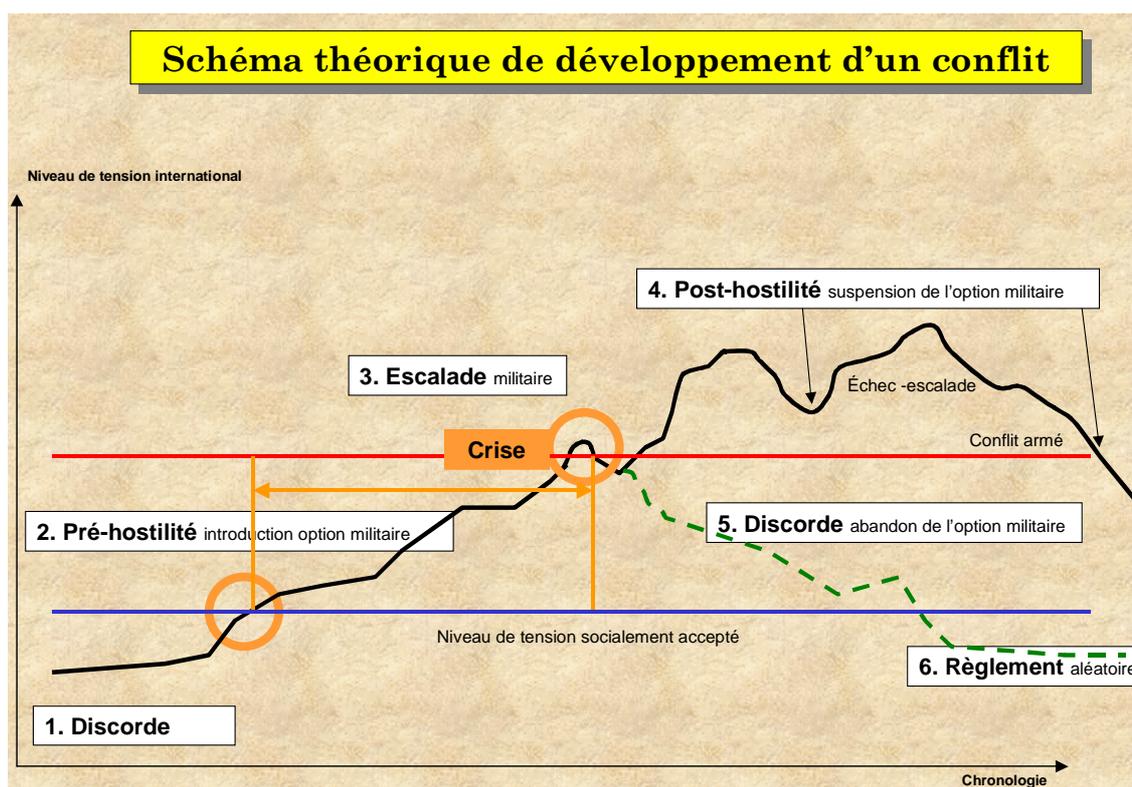
discordance demeure. Le conflit entre en sommeil, mais n'est pas réglé pour autant, le vaincu attendant l'heure de la revanche.

La quatrième phase, dite de **post-hostilité**, est engagée quand l'un des belligérants, au moins, estime que ses chances de prévaloir par les moyens violents ne sont plus crédibles, ou que le coût en devient exorbitant. Il y a donc suspension provisoire des hostilités et proposition d'ouverture réelle de négociation. Si l'autre partie accepte, les opérations armées cessent et le fond de la discordance peut être discuté. En cas d'échec, les violences reprennent.

La cinquième phase, dite de **discordance**, correspond au retour à la première phase, alourdie néanmoins par les souvenirs des violences passées, par la haine et la peur, ce qui la rend très délicate à gérer. Elle correspond, toutefois, à l'abandon réel de l'option de recours à la force pour régler le différend. La cause du conflit perdure, mais la confrontation ne s'opère plus par les armes. Les discussions, souvent dures, sont menées à travers des canaux de médiation qui n'existaient pas auparavant (tiers). Un nouveau système politique international ou national émerge de ces transactions avec, à la clé, la négociation d'un nouvel équilibre qu'il faudra consolider. Cette phase peut intervenir dans le prolongement de la phase de pré-hostilité, à condition que le processus de crise ait été dénoué et n'ait pas donné lieu à une escalade de la violence.

La sixième phase, dite de **résolution du conflit**, met un terme définitif à l'objet de la discordance entre les groupes rivaux. A ce moment-là seulement, on peut considérer le conflit comme réglé. Bien entendu, elle peut aussi échouer, les acteurs relançant alors le cycle conflictuel.

Le schéma ci-dessous présente la « sinusoïde » générique d'un conflit.



L'ONU se dote d'une gamme complète d'instruments pour traiter l'ensemble d'un cycle conflictuel

Ce rappel de la dynamique interne d'un conflit armé était indispensable pour comprendre la nature réelle des initiatives des Nations Unies. Sans entrer dans l'historique de cette organisation, il convient en effet de rappeler les missions adoptées à la suite de la première guerre du Golfe pour consacrer le nouveau rôle des Nations Unies dans l'ère post-Guerre froide. C'est en effet sur cette base que s'est constitué le cadre conceptuel de l'action de cette institution internationale.

Le Secrétaire général en poste à l'époque, monsieur Boutros Boutros-Ghali avait été chargé par l'ensemble des chefs d'Etats et de gouvernements de rédiger un rapport pour faire le point sur le rôle et la réorganisation de l'Institution. Le document, intitulé *Un Agenda pour la Paix*, présenté en 1992, ne fut jamais officiellement adopté. Cependant, les définitions des missions proposées sont devenues d'usage général³. L'idée maîtresse consistait à prendre en compte toutes les opérations ou activités menées par l'ONU depuis sa création et d'en tirer une synthèse par grandes catégories d'activités.

³ *Agenda pour la paix, Diplomatie préventive, Rétablissement de la paix, Maintien de la paix*, Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992.

Les trois premières catégories existaient déjà en pratique, mais n'avaient jamais fait l'objet d'une définition officielle, la Charte demeurant inchangée dans sa rédaction initiale. La dernière catégorie était nouvelle et correspondait à une évolution moderne des missions de reconstruction post-confliktuelle des sociétés et des Etats. Chacune des missions figurant dans *l'Agenda pour la Paix* répond aux définitions suivantes :

La diplomatie préventive (*Preventive Diplomacy*), « ...a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible ». Cet instrument est traditionnellement utilisé par les Nations Unies. En cela, il ne diffère pas des pratiques diplomatiques nationales poursuivant le même but, sinon par le cadre multilatéral dans lequel il est mis en œuvre.

Le rétablissement de la paix (*Peacemaking*) « vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies ». Cette mission peut naturellement être combinée à la diplomatie préventive, mais elle engage toute la gamme des moyens prévus dans l'article 33 de la Charte (négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire...). Le rétablissement de la paix n'implique pas d'engagement ou de présence militaire.

Le maintien de la paix (*Peacekeeping*), « consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi que, dans bien des cas, de personnel civil. Cette technique élargit les possibilités de prévention des conflits aussi bien que de rétablissement de la paix ». Ce qui était une pratique tolérée pendant la période de Guerre froide, est reconnu officiellement comme faisant partie des missions de l'Organisation. La complexité des missions de maintien de la paix s'est considérablement accrue avec l'implication de l'ONU dans les guerres civiles.

La consolidation de la paix (*Peace-Building*). Le document de 1992 précisait : « Pour être vraiment efficaces, les opérations de rétablissement et de maintien de la paix doivent également définir et étayer des structures propres à consolider la paix ainsi qu'à susciter confiance et tranquillité dans la population. En application d'accords sur la cessation de troubles civils, il peut s'agir notamment de désarmer les adversaires, de rétablir l'ordre, de recueillir les armes et éventuellement de les détruire, de rapatrier les réfugiés, de fournir un appui consultatif et une formation au personnel de sécurité, de surveiller des élections, de soutenir les efforts de protection des droits de l'homme, de réformer ou de renforcer les institutions gouvernementales et de promouvoir des processus, formels ou informels, de participation politique ». Toutefois, cette première définition, inspirée par l'opération des Nations Unies au Salvador menée à la fin des années 1980 demeurait encore trop vague. Elle

entretenait une certaine confusion avec les activités de maintien de la paix. Une seconde définition fut donc produite : « A la **suite d'un conflit** [la consolidation] *consiste à identifier et appuyer les mesures et les structures qui vont **consolider la paix et bâtir la confiance** et les interactions entre anciens ennemis, afin d'éviter le retour au conflit ; elle inclut : l'organisation, la surveillance ou la conduite des élections par les Nations Unies ; la reconstruction des infrastructures civiles et des institutions telles que les écoles et hôpitaux ; la reconstruction économique »⁴.*

Cette mission concerne clairement la phase de règlement final du conflit et la normalisation. La consolidation de la paix tente d'interdire le retour en arrière vers les formes armées, mais elle ne peut être engagée qu'après mise en application par les parties d'un accord complet, dont les bases sont déjà établies et mises en œuvre.

La stabilisation d'un conflit armé correspond aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Dans cet ensemble, le cœur des activités de résolution de conflit consiste donc à faire pièce aux stratégies de violence collective que sont les opérations armées conventionnelles ou non. Tel est l'objet spécifique du maintien de la paix⁵.

A l'origine, le maintien de la paix ne concerne que les relations conflictuelles entre Etats (crise internationale, guerre). C'est une pratique *sui generis* inaugurée par le Secrétaire général Dag Hammarskjöld (1953-1961) dans le but de faciliter le retour à la paix par l'interposition d'un tiers jouissant de la confiance de deux gouvernements désireux **d'appliquer un cessez-le-feu ou un traité réglant un différend politique**. Avec l'apaisement de la Guerre froide, les opérations de maintien de la paix mutent vers une plus grande **implication dans les conflits internes**. Toutefois, en dépit de la diversité des formes d'engagement, le but principal vise la fin des opérations armées, volontairement avec l'accord des parties ou sous la forme d'un acte d'imposition par la communauté internationale, endossé par les parties locales.

Les travaux récents entrepris par la Division des opérations de maintien de la paix (DOMP), permettent d'identifier trois catégories d'opérations⁶.

Le maintien de la paix traditionnel (*Traditional Peacekeeping*), dont l'objectif consiste toujours à mettre en œuvre un accord entre Etats. Les caractéristiques de ce genre d'opération sont bien connues :

⁴ Source: *Glossary of U.N. Peacekeeping Terms*: <http://www.un.org/Depts/dpko/glossary/>

⁵ Pour un aperçu historique de l'évolution du contenu des opérations de maintien de la paix, voir : Victor-Yves Ghebali : « Le développement des opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis la fin de la guerre froide », *Le Trimestre du Monde*, n° 20, IV, 1992, pp. 67-85. Thierry Tardy, « Le bilan de dix années d'opérations de maintien de la paix », *Politique étrangère*, 2/2000, IFRI, Paris, pp. 389-402.

⁶ *Capstone Doctrine for United Nations Peacekeeping Operations*, Draft 2, ONU, DOMP, 7 August 2006.

- appui d'un accord de cessez-le-feu ou d'un accord partiel de paix.
- les tâches concernent essentiellement du personnel militaire.
- elles consistent en observation, vérification et compte-rendu de l'application de l'accord ou du traité.

Les principes retenus pour la conduite de ces opérations demeurent la base des interventions de l'ONU :

- accord préalable des parties ;
- impartialité du déploiement et de la conduite de la mission, dans le sens où le dispositif déployé ne doit avantager aucun des deux camps ; L'utilisation de la force n'est pas autorisée, exception faite de la légitime défense des Casques bleus.

Le maintien de la paix multidimensionnel (*Multi-dimensional Peacekeeping*) correspond à une implication dans un conflit interne ou une guerre civile. L'objectif consiste à obtenir la mise en œuvre d'un accord de paix entre les belligérants et concerne plus particulièrement le processus d'arrêt des hostilités. Les caractéristiques de ce genre d'opération reposent sur :

- l'appui à la mise en œuvre par les différentes parties signataires de leurs engagements ;
- les tâches concernent tous les domaines (civil, militaire, institutionnel, etc.) mentionnés dans l'accord ;
- elles engagent une combinaison variée de capacités civiles et militaires, suivant la nature du mandat.

Les principes d'action ont peu à peu émergé de l'expérience du terrain. Ils consistent à :

- aider les parties à maintenir stabilité et ordre public ;
- aider l'État local à établir son autorité par monopole de l'usage de la force ;
- appuyer la refonte de l'appareil de sécurité conforme à un Etat de droit ;
- appuyer l'émergence d'institutions politiques légitimes de médiation du conflit ;
- construire et maintenir un consensus local, national et international sur l'orientation du règlement du conflit.

La combinaison de capacités civiles et militaires est cruciale pour pouvoir effectivement appliquer ces principes d'action. C'est la raison pour laquelle cette catégorie d'opération de maintien de la paix juxtapose deux ou trois dispositifs différents suivant les situations.

- D'une part, le dispositif des civils envoyés par l'ONU pour faire appliquer les termes du mandat dans les domaines concernés (économique, social, humanitaire). Celui-ci peut agir de manière autonome, mais plus fréquemment avec ceux d'autres grandes organisations internationales (Fond Monétaire International, Banque Mondiale) et d'organisations non gouvernementales.
- D'autre part, un dispositif policier transitoire en charge du maintien de l'ordre et de la police administrative et judiciaire.
- Enfin, un dispositif militaire (les Casques bleus) qui peut agir avec le soutien d'autres contingents armés par des organisations intergouvernementales ou régionales (OTAN, UE, UA). L'enchevêtrement de ces dispositifs entre eux et avec ceux déployés par les grands acteurs internationaux pose la question de la coordination des efforts vers des buts qui ne sont pas toujours communs. L'exemple le plus illustratif du risque de cacophonie fut celui de la Bosnie-Herzégovine entre 1996 et 2001, période pendant laquelle le volet civil des accords de Dayton-Paris n'avait quasiment pas progressé, alors que le volet militaire confié à l'OTAN était quasiment achevé⁷.

L'administration provisoire (*Transitional Administration*) est une opération de maintien de la paix très particulière et peu fréquente. Elle consiste à assurer transitoirement le gouvernement d'une région qui a vocation à devenir indépendante. Un représentant spécial coordonne l'ensemble des activités législative, réglementaire et judiciaire, le temps nécessaire à la mise en place de nouvelles institutions (Kosovo, Timor Leste). Les activités sont celles d'un véritable gouvernement. Elles comportent :

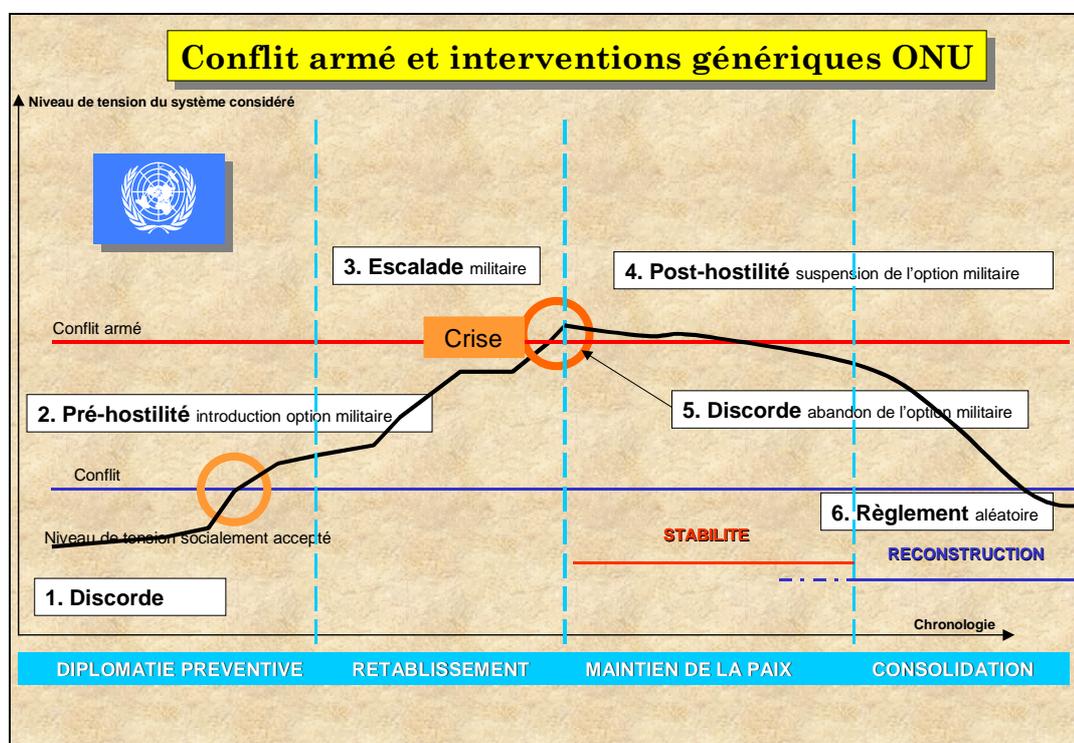
- la rédaction d'une nouvelle législation et l'application du droit ;
- la création d'un régime fiscal et le prélèvement des impôts ;
- l'incitation des investissements internationaux ;
- l'établissement de règles précises sur la propriété foncière ;
- la création et la gestion des services publics essentiels.

⁷ Les grandes organisations présentes au titre des Accords de Dayton-Paris en BiH sont ou ont été : l'OSCE, responsable des mesures de sécurité et de confiance dans la région ; l'UNHCR en charge du rapatriement et de l'installation des personnes réfugiées et déplacées par la guerre ; la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International pilotant le suivi des réformes économiques et budgétaires de la BiH ; l'Union européenne, laquelle a pratiquement fourni l'essentiel des fonds nécessaires à la reconstruction des infrastructures du pays et qui fournit, à la fin 2002, un corps de policiers et d'experts judiciaires en remplacement de la Mission des Nations Unies en BiH (UNMIBH) ; enfin le Bureau du Haut Représentant, responsable de la coordination des actions de l'ensemble des organisations. Mais l'organisation effective de la coordination ne débute réellement qu'à partir de la fin 2001 – début 2002, avec l'arrivée de Lord Ashdown comme Haut Représentant.

Le principe essentiel repose sur la combinaison des moyens et des complémentarités entre les organisations internationales impliquées dans le processus de gouvernement. L'exemple illustratif est celui du Kosovo, dans lequel les Nations Unies coordonnent l'action de piliers institutionnels internationaux chargés d'administrer concrètement la province en attendant que son statut ne soit définitivement tranché.

La stabilisation fige une situation ou consolide un nouvel ordre institutionnel local

Le schéma suivant présente la combinaison des missions de paix de l'ONU, croisée avec une sinusoïde générique de conflit armé. On saisit mieux, dès lors, comment ces missions peuvent se compléter ou s'emboîter, ainsi que leur but propre.

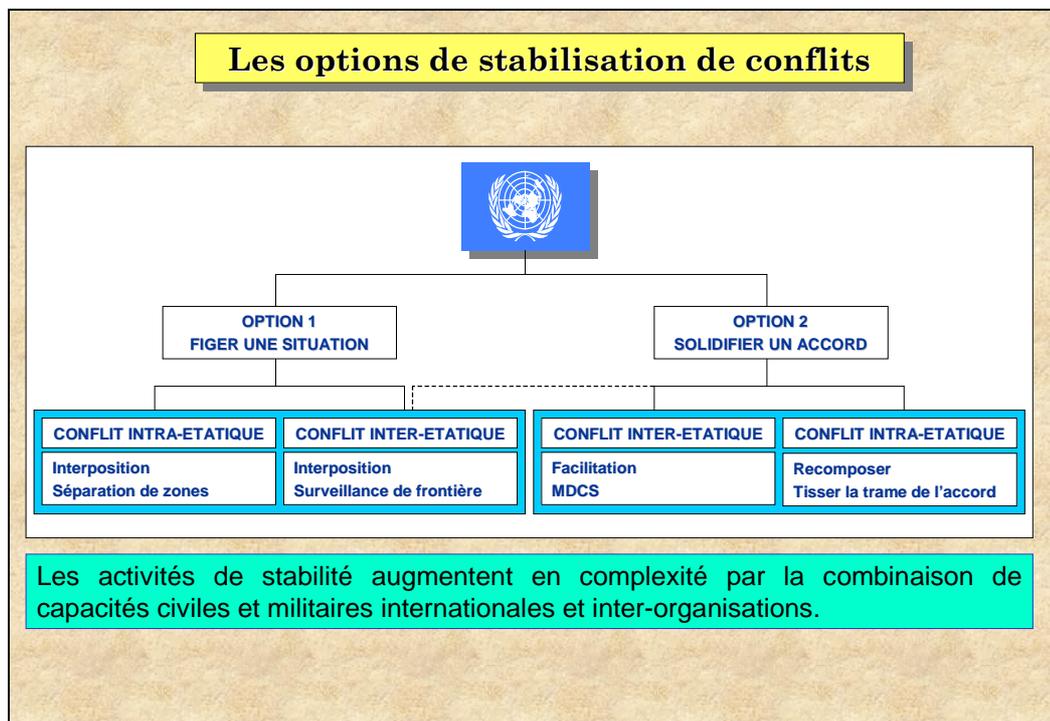


Ce rapide tour d'horizon de la nomenclature des opérations de paix permet de faire apparaître très clairement les deux options de stabilité couvertes par les initiatives de l'ONU.

La **première option** consiste à **figer une situation conflictuelle** en voie de dégradation. Dans un conflit entre Etats, elle correspond à la mise en place d'un dispositif d'interposition frontalier ou zonal, à partir duquel les armées ennemies en contact vont se désengager et mettre en œuvre une procédure négociée de retrait et de stationnement (dispositifs ONU en 1956 et 1967 dans le Sinaï). Dans une guerre civile, c'est un dispositif tout à fait analogue qui séparera des factions ennemies ou mettra hors d'atteinte des populations civiles. Les activités de surveillance, de contrôle de zones tampons, d'exclusion d'armements permettent de faire cesser les opéra-

tions armées et de faciliter la discussion entre les parties pour amorcer la désescalade (trêve, cessez-le-feu) et donc favoriser le retour au dialogue politique.

La seconde option consiste à **consolider un accord entre les belligérants**. Elle peut immédiatement suivre la première option ou s'appliquer de manière autonome. Dans le cas du conflit inter-étatique, elle prendra la forme d'un dispositif militaire tiers garant de la mise en œuvre de mesure de confiance et de sécurité (surveillance de frontières, zones démilitarisées). Dans une situation de guerre civile, le dispositif sera souvent civil et militaire et aura pour objectif d'aider les parties à exécuter les obligations souscrites. Alors que, dans le premier cas, il s'agit de séparer et de maintenir cette séparation entre deux armées en campagne, dans le second cas, le but consiste à recomposer des liens suffisamment étoffés entre les parties pour permettre l'accomplissement des différents engagements des uns et des autres.



La *Multinational Force & Observers* : un exemple de stabilisation entre Etats.

La MFO est un contingent multinational déployé dans le Sinaï pour faciliter la mise en œuvre et la surveillance des accords de Camps David signés en 1979 entre l’Egypte et Israël. En raison de l’absence de consensus au sein du Conseil de sécurité au moment de son activation, l’ONU n’a pas pu en prendre officiellement le contrôle. Toutefois, la force est composée de personnels d’Etats, membres volontaires qui agissent en respectant en tout point les prescriptions appliquées dans les missions de maintien de la paix. Ce sont les Etats signataires du traité de paix (Etats-Unis, Egypte et Israël) qui en assurent le financement commun. Les missions de la MFO consistaient à l’origine à accompagner le retrait des forces israéliennes et assurer la mise en œuvre des mesures de confiance et de sécurité contenues dans l’annexe I du traité de paix israélo-égyptien. Il s’agissait donc de consolider les frontières géographiques négociées entre les deux Etats, de manière à pouvoir créer une confiance minimale indispensable à la mise en application de l’ensemble de l’accord de paix.

Qu’il s’agisse de la première ou de la seconde option, **la stabilité ne s’identifie pas aux activités de consolidation de la paix**. Cette dernière phase n’est concevable qu’après l’obtention d’un accord politique entre les ex-belligérants et l’arrêt effectif des opérations armées. Dans le cas contraire, la consolidation est tout simplement irréalisable.

La stabilisation précède la consolidation en préparant les conditions de sa mise en route

Les cœurs de métier étant différents, les Nations Unies ont créée récemment une nouvelle **Commission de la consolidation de la paix**, distincte de la division du maintien de la paix⁸. En effet, constatant l’absence d’institution interne responsable de ce domaine précis, le Secrétaire général des Nations Unies a été autorisé, après l’adoption d’une résolution de l’Assemblée générale et du Conseil de sécurité, à créer cette Commission, le 20 décembre 2005. Remplissant les fonctions de conseil consultatif auprès de l’Assemblée, la Commission rassemblait trente et un Etats en juin 2006. Ses domaines de compétence couvrent les activités de reconstruction et de ré-institutionnalisation des sociétés et des Etats. Mais sa mission essentielle consiste surtout à trouver auprès des Etats membres des financements permanents et des ressources, afin de poursuivre les activités de normalisation de la vie économique et politique, en s’appuyant au maximum sur les composantes de la société civile.

Les activités de l’ONU dans le domaine de la consolidation sont organisées autour d’une rationalité qui consiste à « pacifier » les sociétés brisées par un conflit, en s’attaquant aux séquelles psychosociologiques **laissées**

⁸ Kerstin Vignard (éditeur), *La Commission de consolidation de la paix*, Forum du désarmement n° 2, 2007, UNIDIR, 102 p.

après l'arrêt des violences. Afin de parer à tout risque de rechute, quatre domaines font l'objet de stratégies cohérentes de développement :

- l'établissement de nouvelles structures politiques fonctionnelles capables de gérer les discordes ou les conflits latents entre les groupes humains ;
- l'affermissement de la stabilité sociale par rétablissement de liens et d'interactions pacifiques entre les groupes ;
- l'affirmation d'un Etat de droit et d'une pratique de bonne gouvernance par établissement de nouvelles normes sociales acceptées par tous ;
- réintroduction de la dimension culturelle pour satisfaire aux besoins des groupes sociaux.

Il s'agit là du socle sur lequel se déploie l'ensemble des activités de développement économique et de normalisation.

- Sur le plan politique, les institutions transitoires de gouvernement fonctionnent avec les intéressés et le processus électoral est bien rodé.
- Sur le plan militaire, les institutions de souveraineté sont reconstituées sur une base nationale et les contingents tiers sont retirés, ou sensiblement diminués avec une présence résiduelle et symbolique.
- Sur le plan sociétal, l'ONU passe la main aux organisations internationales de développement, lesquelles sont en mesure de mettre en œuvre l'ensemble des programmes de reconstruction et de développement dans tous les domaines. Un processus de réconciliation nationale est engagé (jugement des criminels de guerre, commission d'exploration du passé, commission de réconciliation, etc.).

Le glissement de la phase de stabilisation à la phase de consolidation est progressif et n'est perceptible qu'avec le remplacement des dispositifs internationaux. Les dispositifs de maintien de la paix ONU laissent alors la place à ceux des grandes organisations internationales de l'aide au développement, lesquelles peuvent déployer sans restriction leurs moyens et leurs experts sur le terrain et engager les programmes d'aide et les investissements de reconstruction à long terme.

La stabilisation est la phase cruciale de transformation d'un conflit armé en confrontation non violente

Il apparaît donc que dans l'interprétation des activités de stabilisation donnée par l'ONU, **la démilitarisation des comportements** est la clé de voûte du succès.

La phase de stabilisation du conflit vise l'arrêt des opérations armées sans lequel il est impossible de déployer ultérieurement l'ensemble des moyens de consolidation. Toutefois, cet arrêt des opérations ne peut être atteint qu'avec l'accord des protagonistes. Dans le cas contraire, elle est irréalisable. La phase de stabilisation se caractérise donc :

- Sur le **plan politique** par **l'adoption d'un accord global préalable entre les parties** (politique, institutionnel, social, sécuritaire, militaire) ; la mise en œuvre initiale des mesures de transition négociées ; l'activation des structures transitoires de médiation du conflit.
- Sur le **plan militaire** par **l'arrêt des opérations violentes**, selon les conditions fixées dans l'accord ; le désengagement des dispositifs ennemis ; l'application des mesures de confiance et de sécurité et l'amorce de la première étape des processus de désarmement, démobilisation et de réinsertion.
- Sur le **plan de la sécurité** par le **déploiement d'organismes tiers** chargés de la surveillance et de l'exécution des dispositions contenues dans les accords ; la prise en charge des missions transitoires de police administrative et judiciaire ; l'arrivée du « premier échelon » des organisations internationales chargées de la phase suivante de consolidation de la paix.

L'ensemble de ces tâches vise à **transformer le conflit armé en une forme de confrontation démilitarisée** entre les protagonistes, de manière à favoriser l'exécution des conditions nécessaires au règlement final, à plus long terme.

La MONUC : exemple de transformation d'un conflit armé par stabilisation.

La Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, offre un exemple contemporain de stabilisation d'un conflit armé intra-étatique alimenté par des Etats voisins. Avec la fin du régime Mobutu et l'arrivée du président Kabila au pouvoir par les armes, le pays a connu une longue période de conflit interne, notamment dans sa portion orientale. Les accords de Lusaka, signés en 1999 ont amené un cessez-le-feu entre les parties en conflit et un processus de négociation d'un règlement politique. La MONUC a été mise sur pied le 30 novembre 1999 (résolution 1291 du CSNU) pour la mise en œuvre des quatre phases prévues dans les accords : Phase 1 – Application du cessez-le-feu de Lusaka ; Phase 2 - Suivi de toute violation à travers les canaux appropriés ; Phase 3 – Actuellement en cours concernant le processus du désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réinsertion ; Phase 4 - Facilitation de la transition pour l'organisation d'élections crédibles.

Avec 18 pays contributeurs militaires et près de 16 500 hommes et un budget de plus de un milliard de dollars, la MONUC est la première opération de maintien de la paix de l'ONU. Elle compte aussi plus de 3 000 civils.

L'action de la MONUC fut renforcée entre avril et novembre 2006 par un contingent européen (EUFOR RDC) lors de la phase sensible de l'organisation des élections. Le souci premier consistait à éviter les dérapages des différents compétiteurs et la protection des installations et du personnel électoral.

Le conflit en RDC est toujours pendant, en l'absence d'un accord politique global entre les ex-belligérants ; toutefois, le conflit est stabilisé dans le sens où les rivalités ne s'expriment plus par le choc des armes.

Une stabilisation réussie implique nécessairement l'accord des parties concernées

Dès lors, on comprend pourquoi autant de missions de l'ONU ont échoué (Bosnie-Herzégovine avant le tournant de 1995, Somalie, Rwanda...). La stabilisation réussie d'un conflit implique obligatoirement l'accord des parties concernées. Cet accord peut être l'aboutissement naturel d'une démarche des belligérants (République démocratique du Congo), ou bien il peut être « poussé » vers les parties sous l'impulsion forte de la communauté internationale (accords de Dayton-Paris sur la BiH, accords de Linas-Marcoussis et d'Accra pour la République de Côte d'Ivoire).

La stabilisation est envisageable dans le champ politique, sécuritaire et militaire parce que des objectifs précis sont fixés par l'accord de paix négocié et que, dès lors, il est possible de consacrer des moyens identifiés en appui des efforts de mise en œuvre par les locaux. En d'autres termes, la stabilisation peut amener la fin définitive des combats, à la **seule condition que l'ordre qu'elle est censée mettre en œuvre soit produit et accepté par ceux qui doivent vivre avec**. C'est aussi la condition *sine qua non* qui peut garantir la rationalité et la pertinence des

objectifs à atteindre et permettre la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation des efforts à produire, assorti d'un échéancier.

L'ONUSOM II : un cas école d'échec de la stabilisation par refus des parties.

L'ONUSOM II fut créée en mars 1993 par la résolution 814 du CSNU pour succéder à l'ONUSOM I et à l'UNITAF américaine en Somalie. Elle s'est achevée au début de l'année 1995, avec le retrait des Nations Unies. Son mandat consistait à garantir la délivrance de l'aide humanitaire, par tout moyen approprié, y compris la force. Le mandat prévoyait aussi la reconstitution d'un Etat central par désarmement des factions, réconciliation des chefs de guerre, maintien de la sécurité et de l'ordre public. Il était aussi question d'assister les Somaliens dans la reprise économique et la reconstruction.

Très vite, cependant, l'idée même de reconstituer un Etat central alimentait les réticences des principaux chefs de guerre, lesquels considéraient avec suspicion, voire même une franche hostilité, une institutionnalisation à « l'occidentale ». A la suite de nombreux incidents, dont certains meurtriers pour les forces des Nations Unies, et en l'absence d'un consensus sur la suite à donner aux missions de l'ONUSOM, l'ensemble du dispositif onusien fût retiré, abandonnant la Somalie à son sort.

Cet exemple illustre la vanité de la stabilisation quant il n'existe aucune volonté locale de résolution du ou des points de discorde, à la source du conflit. Faute d'appropriation par les parties, les efforts extérieurs sont automatiquement voués à l'échec. Sous bien des aspects, le cas somalien ressemble au cas afghan actuel.

La réussite de la stabilisation implique, en complément de l'accord indispensable des parties, une solide organisation des moyens déployés par les tiers.

En effet, comme toute « méta-structure », les Nations Unies rencontrent des difficultés fonctionnelles pour coordonner l'ensemble des activités relevant d'un nombre important d'organismes de planification et d'exécution, gérant de nombreux personnels et programmes financiers.

Pour cette raison, les modalités pratiques de mise en œuvre des dispositifs de stabilisation en maintien de la paix font l'objet d'un réexamen complet. Deux tendances se confirment dans l'organisation des capacités civiles, sécuritaires et militaires. Dans les opérations du siècle dernier, les contingents militaires, les personnels civils et les membres des forces de police déployés sur le terrain ne relevaient pas des mêmes responsables au sein de l'Organisation. Les dysfonctionnements étaient nombreux. L'actuelle refonte de la doctrine des opérations de maintien de la paix insiste sur la mise en œuvre de centres de commandement onusiens organisés pour intégrer des représentants des différentes composantes de l'intervention au sein d'une structure commune. Il existe, on peut s'en douter, de nombreux obstacles à une telle réforme. Toutefois, le fait qu'elle soit discutée et fasse l'objet de la rédaction de documents doctrinaux illustre l'importance qui lui est aujourd'hui accordée.

La seconde évolution est liée à la constitution des capacités déployées. Compte tenu de la nature complexe des opérations de maintien et de consolidation de la paix, dont les différents domaines ont déjà été présentés, mais aussi en raison de la rareté des ressources disponibles au sein de l'ONU, une nouvelle cohérence opérationnelle est recherchée par la constitution de capacités définies par objectif à atteindre et par missions dédiées. Apparaît ainsi depuis quelques années, le concept baptisé « *Integrated Mission* »⁹. Il s'agit d'obtenir un certain degré d'intégration dans les activités distinctes de différents acteurs de l'ONU œuvrant dans des domaines connexes (exemple : désarmement et démobilisation d'anciens combattants avec activités de financement de micro-projets économiques ou d'éducation, etc.), mais aussi avec les acteurs locaux qui doivent être impliqués le plus tôt possible dans les différents programmes et processus.

Il s'agit donc de se concerter suffisamment en amont des projets pour comprendre quels sont les acteurs impliqués, les missions à réaliser et les délais impartis, et donc de trouver ensuite les financements nécessaires, avant la mise en œuvre et la conduite.

Conclusion

Il apparaît donc bien que la stabilisation conçue dans le cadre des Nations Unies répond à une rationalité spécifique et une cohérence d'ensemble avec les activités de résolution de conflit. Bien entendu, il a fallu de nombreuses années, des débats sans fins et des échecs cuisants pour en arriver à ces considérations. Toutefois, c'est bien ainsi que le thème est analysé au sein des institutions onusiennes compétentes.

Il ressort donc plusieurs conséquences de cette approche :

- La stabilisation est un instrument qui ne doit pas être utilisé à contre-temps, ni en contre-emploi. Elle ne concerne pas la prévention, ni la résolution du conflit, mais bien sa démilitarisation.
- Elle s'inscrit donc dans la durée. La phase de démilitarisation des acteurs est délicate et longue. Le désarmement physique peut être rapidement organisé, mais le désarmement psychologique est plus ardu à obtenir.
- L'essentiel du dispositif de stabilisation est à base de moyens militaires et sécuritaires, soutenus par des capacités civiles dédiées pour en optimiser les effets. En cela, il se distingue d'un dispositif de consolidation essentiellement civil et sécuritaire, avec éventuellement une présence militaire résiduelle.
- La réussite de la stabilisation repose sur la négociation d'un ordre institutionnel localement produit et accepté, qui délimite le plus

⁹ Espen Bart Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent, Karen Von Hippel, *Report on Integrated Missions, Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, May 2005, 52 p.

clairement possible les objectifs à atteindre par les parties dans chacun des domaines prévus par l'accord ainsi que les missions fixées aux tiers intervenants.

L'adoption de cette approche onusienne de la stabilisation offre un certain nombre d'avantages pour les Etats contributeurs.

- Le premier consiste à bien comprendre ce qui est demandé et donc à préparer les moyens idoines pour faire face aux missions planifiées.
- Le second permet de s'assurer des chances minimales de succès de ce genre d'opération. Il est clair que l'absence d'accord des parties concernées n'augure guère d'une réussite, nonobstant les réticences et rivalités au sein même du Conseil de sécurité.
- Elle permet aussi de comprendre qu'il faudra maintenir le dispositif pendant plusieurs années, et qu'il convient donc de planifier les ressources nécessaires pour le faire. La stabilisation n'est jamais bon marché.
- Finalement, cette approche rend plus acceptable la gestion de la légitimité de l'action dans la durée.

Au minimum, et en dépit de nombreuses vicissitudes, la pratique de l'ONU et l'approche de la stabilisation à laquelle elle a donné naissance offrent au moins le bénéfice d'une certaine clarté, ce qui n'est pas un luxe en considération des conséquences délétères liées à des engagements mal préparés et pauvrement exécutés.

Les analyses et conclusions exprimées n'engagent que l'auteur de ce document.