

LA « CONSTRUCTION DE LA PAIX »

PAR

BÉATRICE POULIGNY (*)

La fin de la bipolarité avait pu faire espérer la construction d'un monde plus pacifié. L'euphorie autour de l'idée d'un « nouvel ordre international » qui aurait permis la mise en œuvre d'une « sécurité globale » – avec tous les faux-semblants qui accompagnaient ce discours – fut pourtant de courte durée. Certes, la fin des années 1980 a transformé sensiblement le contexte inter-étatique dans lequel les questions de sécurité étaient posées, en particulier au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Elle a notamment permis une réactivation sensible des activités du Conseil de sécurité qui, pour la première fois depuis quatre décennies, n'était plus systématiquement paralysé par l'opposition Est-Ouest et l'usage du droit de veto (1). Cela a concouru, pendant de brèves années, à l'idée d'une « renaissance des Nations Unies », que marqua particulièrement l'« Agenda pour la paix » de Boutros Boutros-Ghali (2). Les années qui ont suivi nous ont montré bien des faux-semblants d'une césure moins évidente qu'il n'y paraissait. Il n'en est pas moins vrai que les débats sur ces questions n'ont jamais cessé, en particulier autour du fameux *continuum* rétablissement-maintien-consolidation de la paix.

Le fait que l'ONU ait été appelée à intervenir dans un nombre croissant de conflits internes n'est pas étranger à cette évolution. La transition guerre-paix ne s'y joue plus sur des champs de bataille ou le long de lignes de front, mais avant tout au cœur de l'articulation Etat-société, physiquement et symboliquement, dans la triple crise du lien politique (relation à l'Etat), social (lien à la communauté et à l'environnement le plus immédiat comme le quartier) et domestique (lien familial et inter-générationnel), que traduisent la plupart des guerres contemporaines. Pourtant, les ajustements opérés dans les opérations de paix comme dans les programmes de l'en-

(*) Chercheur au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI).

(1) Les Etats-Unis et l'URSS avaient pu s'entendre, à l'époque, pour une inscription de la décolonisation à l'ordre du jour de l'Assemblée générale; mais le respect du principe de non-ingérence a, par la suite, fait l'objet d'un assez fort consensus entre les grandes puissances et les Etats nouvellement indépendants. Les cas de l'apartheid et de la Rhodésie du Sud furent les deux exceptions à cette règle, sachant qu'ils ont eux-mêmes été inscrits dans la perspective de la décolonisation.

(2) *Agenda pour la paix*, DPI/1247, Nations Unies, New York, juin 1992. Bien que moins connu, le Rapport sur l'état de l'organisation préparé par le précédent Secrétaire Général, Javier Perez de Cuellar, fut considéré par un certain nombre d'observateurs comme marquant le commencement d'une nouvelle époque dans les relations interétatiques et les efforts pour résoudre les conflits : cf. United Nations, *Report of the Secretary General to the General Assembly*, UN doc. A/43/1, United Nations, New York, septembre 1988.

semble des institutions internationales ont été impuissants à relever les défis majeurs que continue à poser la « construction de la paix ». Cette difficulté tient à des problèmes institutionnels et financiers persistants au sein de l'ONU, mais également à des obstacles politiques de fond qu'illustrent les pratiques observées depuis plus d'une décennie. Cette situation rend plus aléatoire que jamais l'implication de ce que par commodité de langage on a coutume d'appeler la « communauté internationale », repoussant l'horizon d'une « sécurité globale » si souvent invoquée.

LES CONSÉQUENCES DU BROUILLAGE
DANS LES PERCEPTIONS DES PROBLÈMES
DE SÉCURITÉ MONDIALE

Les lectures que les décideurs et les analystes font aujourd'hui des questions de sécurité diffèrent fondamentalement de l'image qu'avaient façonnée les guerres classiques et les décennies de bipolarité. Les césures traditionnelles intra/inter-étatique, guerre civile/internationale apparaissent souvent de peu d'utilité alors que les dimensions internes et externes des conflits sont de plus en plus étroitement imbriquées, contribuant à leur diffusion et à l'enchevêtrement des espaces à travers lesquels ils se structurent. Ainsi, les conflits peuvent être locaux, régionaux et parfois même internationaux simultanément, comme l'illustre de façon particulièrement patente la situation actuelle dans l'Afrique des Grands Lacs. Dans cette perspective, les logiques d'implosion interne peuvent être considérées comme susceptibles de constituer de nouveaux risques pour « la paix et la sécurité régionales et internationales ». Bien plus, le principe de la souveraineté étatique peut être contourné au nom de la reconstruction d'États qui se seraient effondrés et ne joueraient plus leur rôle, notamment auprès de leurs populations. Les résistances que provoque cette extension de l'agenda sécuritaire du Conseil de sécurité sont très visibles, comme l'ont confirmé les cas du Timor oriental et du Kosovo, alors que l'observateur peut aisément penser à de nombreuses situations où, bien que l'autorité locale fût pour le moins défaillante à protéger sa population, rien ne fut entrepris pour mettre fin aux violations massives et systématiques des droits de l'homme. On comprend alors que la mise sur agenda, puis la qualification des crises, deviennent des enjeux internationaux majeurs, comme l'illustrent les débats au Conseil de sécurité de l'ONU.

Les membres permanents jouent un rôle décisif dans cette phase comme dans celle du traitement du dossier. En effet, le Conseil – auquel la Charte a confié la responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales – dispose d'un double pouvoir discrétionnaire : d'abord, celui de qualifier les situations dont il est saisi, c'est-à-dire de décider s'il s'agit de « *menaces contre la paix, ruptures de la paix ou actes d'agres-*

sion » tels que mentionnés à l'article 39 de la Charte; ensuite, de décider de son mode d'action. Les crises de ces dernières années ont mis en évidence l'étendue de ce pouvoir ainsi que l'élargissement, de fait, de l'agenda du Conseil. Désormais, est déclarée « internationale » toute crise qualifiée comme telle par le Conseil de sécurité, pour des raisons relevant très souvent plus des intérêts des gouvernements des Etats-membres permanents que d'une analyse de la nature de la crise elle-même. Certes, les débats sont couramment brouillés par la présence de discours et référents juridiques ou moraux autour, par exemple, de la problématique des droits de l'homme ou, plus récemment, de la protection contre le terrorisme international, mais ceux-ci cachent mal des enjeux de pouvoir beaucoup plus classiques. Du reste, les pratiques du temps de la bipolarité conservent souvent une actualité bien réelle (notamment quand on considère la prégnance que conserve la notion de sphère d'influence). Même non avoués, des critères sont, de fait, appliqués pour décréter là où l'empathie humanitaire va ou non s'appliquer, sans toujours de relation directe avec la gravité des crises concernées et l'ampleur des tragédies humaines. Et c'est bien là que réside l'illusion : à rebours d'un discours universaliste, au nom d'une sécurité qui serait devenue globale, l'engagement international apparaît très sélectif, selon des critères que l'on se refuse le plus souvent à admettre. Bien plus, loin de mettre en évidence l'existence de valeurs communes, les débats au sein du Conseil laissent apparaître non seulement les contradictions profondes entre les Etats mais aussi la grande volatilité dans les positions adoptées d'une crise à l'autre, voire d'une étape à l'autre d'une même crise, ainsi que l'ont particulièrement illustré les multiples résolutions votées par le Conseil de sécurité sur la Bosnie-Herzégovine. Les accords (à défaut de consensus) se font systématiquement *a minima*. Enfin, ce qui se joue dans la plupart des débats est beaucoup moins le type de réponse qu'il convient d'apporter à une situation concrète que le partage du pouvoir entre les Etats-membres – au sein du Conseil et entre cet organe et l'Assemblée générale, aux dépens de laquelle le Conseil a, de fait, élargi son champ de compétence (3) – mais aussi, et de plus en plus, entre l'ONU et d'autres instances, en particulier régionales.

Ces débats ne sont pas cantonnés aux antichambres des négociations diplomatiques et aux couloirs onusiens. Bien au contraire, ils trouvent, des échos directs sur les différents terrains où se jouent la paix et la guerre. Les acteurs des conflits eux-mêmes intègrent ces paramètres dans leurs propres stratégies, tentant notamment d'anticiper les réactions internationales et de les influencer, jouant sur ce qu'ils perçoivent des différences de position d'une diplomatie à l'autre, d'un interlocuteur à l'autre, avec des effets d'écho souvent décalés mais bien réels. Ces éléments parasitent également

(3) On comprend mieux les enjeux de telles discussions quand on sait que la réforme de cet organe (qui pourrait notamment aboutir à son élargissement) est bloquée depuis des années. Ils dépassent toutefois l'opposition Conseil de sécurité/Assemblée générale, comme le montrent, par exemple, les débats au sein de la Commission et de la sous-commission des droits de l'homme de l'ONU.

les discussions sur le contenu de l'action à mener et façonnent les visions que les *peacekeepers* et les fonctionnaires des organisations financières internationales ont d'une situation donnée.

LES LIMITES DE L'INGÉNIERIE DE PAIX
MISE EN ŒUVRE AUJOURD'HUI

Militaires, policiers ou civils, les membres d'une mission de paix ou d'une agence onusienne apportent dans leurs bagages, sinon un projet tout à fait cohérent, du moins une ingénierie supposée contribuer à l'installation de la paix et de la stabilité dans le pays concerné. Cette ingénierie varie assez peu d'une situation à l'autre, nonobstant les différences de contextes : grammaire démocratique formelle, règles visant le rétablissement d'un Etat de droit, procédures de désarmement et de réintégration des anciens combattants, réformes économiques et administratives... Les opérations de paix déployées au cours de la dernière décennie se sont vu fixer des mandats plus ou moins ambitieux à cet égard, mais qui relèvent des mêmes modèles et rencontrent, sur le terrain, des difficultés similaires. Sauf exception (4), elles sont chargées non plus de s'interposer entre deux armées ou de surveiller des cessez-le-feu, mais de restaurer ou de contribuer à la restauration et au maintien de « la loi et l'ordre ». Les fonctions assignées, de fait, aux intervenants sont majoritairement – et très rapidement après le déclenchement d'une intervention – de nature civile et policière. Les missions sont censées apporter de nouvelles règles pour structurer l'ordre social, économique et politique local. Cela peut aller jusqu'à l'administration provisoire du pays, comme au Kosovo et au Timor oriental.

Les impasses actuelles de la paix, dès que l'on dépasse la vitrine que l'on veut bien nous présenter, tiennent tout d'abord au fait que les opérations peinent à intégrer les différentes dimensions de la transition guerre-paix. Qu'il s'agisse des programmes de démobilisation et de réintégration des ex-combattants, de l'économie politique du passage à la paix ou encore des aspirations de démocratie et de justice, se font jour de nombreuses ambiguïtés dans les opérations onusiennes. En outre, ces processus ne sont ni indépendants les uns des autres, ni toujours entièrement compatibles dans l'immédiat. Ces contradictions posent des difficultés concrètes qu'il faut essayer de penser comme telles, au-delà des discours bien-pensants qui tentent trop souvent de les occulter. Ainsi, la composante démocratique pose des problèmes liés non seulement à une sous-estimation des enjeux attachés à des élections fondatrices mais aussi au défaut de leur articulation avec les différentes transformations qui traversent une société qui sort tout juste

(4) Cas de la mission d'interposition entre l'Ethiopie et l'Erythrée (MINUEE), bien que les dimensions socio-politiques (pour ne pas dire « internes ») de ce conflit me semblent avoir été largement sous-estimées, au profit d'une approche exagérément classique.

d'un conflit. De fait, celle-ci est supposée mener une triple « transition » : politique, socio-économique et sécuritaire, dans des pays où ce qui est en jeu est, au-delà du passage de la guerre à la paix, la (re)construction de l'Etat et, par conséquent, la (re)définition du contrat social. Cela renvoie à des enjeux aussi cruciaux que la reconfiguration des réseaux politico-économiques et des modalités de partage de la rente (ce qui inclut, dans un nombre non négligeable de cas, les questions foncières), la redéfinition des fonctions attribuées à l'Etat, en particulier en matière de sécurité et de justice (ce que les programmes d'aide appelleraient « l'Etat de droit »), ou encore les relations entre les différents territoires de l'Etat (enjeux d'une « décentralisation » qui prend, selon les contextes, des contours variés, et s'articule le plus souvent à des conflits fonciers récurrents).

Cette situation s'explique partiellement par le traditionnel manque de coordination entre les intervenants. Au sein même du système onusien, les efforts de coordination menés au niveau central, en particulier sous l'égide de l'actuel Secrétaire général, se heurtent à de nombreux obstacles. On en trouve un exemple patent au Secrétariat de l'ONU lui-même, avec la division du travail entre le Département des opérations de paix et celui des affaires politiques, reposant notamment sur une distinction abstraite entre, d'une part, « rétablissement » et « maintien » de la paix, et, d'autre part, « consolidation » de la paix. Au-delà, les dispositifs de concertation mis en place ces dernières années n'ont que peu modifié les comportements de terrains où les différentes agences restent très jalouses de leurs prérogatives. Même lorsque les missions de paix comprennent des volets socio-économiques, notamment dans la perspective du rapatriement et de la ré-intégration des réfugiés et des personnes déplacées, et même lorsque le coordonnateur résident et représentant du PNUD est nommé adjoint du Représentant spécial du Secrétaire général, chef de la mission de paix, comme en Haïti, la coordination ne se fait pas ou bien se fait mal. La désarticulation est encore plus forte avec l'agenda des institutions de Bretton Woods. Or, non seulement celles-ci disposent d'une part non négligeable des ressources financières nécessaires à la reconstruction, mais elles jouent, de fait, le rôle de chefs de file des bailleurs de fonds. A El Salvador, au Cambodge, au Mozambique ou encore en Bosnie-Herzégovine, la conduite simultanée de réformes politiques et économiques, dans le cadre de programmes néo-libéraux d'austérité, a eu des effets majeurs sur les modalités de la reconstruction post-conflit. Dans bien des pays, les entraves mises à la reconstruction d'infrastructures et services essentiels à la construction de la paix et la tendance des politiques d'ajustement à renforcer les inégalités rendent ces programmes politiquement ineptes. Ces effets vont de pair avec un engagement délétère des bailleurs de fonds : massif sur les dispositifs d'urgence, il peut s'avérer sans lendemain, les donateurs se montrant incomparablement plus réservés dès qu'il s'agit de dégager des financements de plus long terme et d'investir dans la

phase de reconstruction post-conflit. On sait également qu'entre les promesses annoncées lors des réunions de donateurs et la réalité des montants investis *in fine*, il peut exister un gouffre jamais comblé. On est loin des « Plans Marshall » parfois annoncés, alors même qu'à la différence du programme d'aide américain à l'Europe au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les pays aidés aujourd'hui se voient plus fermement imposer plans de réformes et programmes d'investissement.

Enfin, bien que ses missions soient encore majoritairement composées de militaires (5), l'ONU est de plus en plus appelée à développer une capacité effective à faire régner l'ordre dans les pays d'intervention. Pourtant, les évolutions doctrinales proposées continuent à laisser de côté des questions fondamentales comme celles concernant la possibilité d'exercer une fonction de police dans une société qui n'est pas la sienne ou la frontière entre les fonctions de maintien de l'ordre et les fonctions militaires. Il est de fait une contradiction difficilement surmontable par des forces extérieures : pour être efficace, un travail de police nécessite une proximité avec la communauté, qualité que, par définition, les policiers de l'ONU n'ont pas. Sur le terrain, il est fréquent que le monde réel – « l'ordre » – échappe aux *peacekeepers*, comme pouvait le pressentir, par exemple, n'importe quel observateur un peu attentif se promenant dans Pristina au cours de la première année de déploiement de la MINUK. A défaut de policiers en nombre suffisant et alors que la police locale doit généralement être entièrement (re)constituée, il n'est pas rare que l'ordre doive être maintenu par des militaires onusiens qui n'ont ni les moyens ni la formation pour mener à bien des tâches de police : faire de l'ilotage sur le modèle d'une police de proximité, assurer l'ordre lors de manifestations, démanteler des réseaux terroristes et des groupes relevant de la criminalité organisée... Cela suppose également, entre autres choses, de passer d'une capacité de renseignement militaire à un travail d'enquête comme peuvent le mener des unités de police spécialisées dans la criminalité et le terrorisme. Plusieurs situations récentes (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Sierra Leone, Afghanistan) ont rappelé ainsi l'impuissance de forces sur-armées face à des groupes qui poursuivent la guerre par d'autres moyens, dont ceux de la criminalité organisée et du terrorisme. De même, le déploiement d'armes lourdes à des fins dissuasives peut, dans certains contextes, avoir des effets contre-productifs auprès de populations insécurisées dans leur vie quotidienne. Au-delà de la question du partage des tâches entre militaires et policiers, sont en cause leur comportement, leur capacité à s'ajuster à des environnements extrêmement volatiles, les fonctions et les moyens qui leur sont donnés par les Etats-membres. Dans trop

(5) Plusieurs éléments l'expliquent : instabilité des contextes d'intervention (ni guerre ni paix); crainte des pays fournisseurs pour la sécurité de leur personnel au sol (ce qui explique qu'une forte proportion des contingents soit affectée à la sécurité du personnel international et non pas à celle des populations locales); coût et difficultés de recrutement de policiers qui, par définition, sont formés pour intervenir à l'intérieur des frontières de l'Etat.

de cas, la décision d'intervenir militairement renvoie à un refus d'assumer une véritable politique.

LES CONTRADICTIONS POLITIQUES
DU PROGRAMME ONUSIEN DE PAIX

Alors qu'elle prétend (re)construire l'Etat, l'ONU ne cesse de réduire son projet de « construction de la paix » à des dimensions très techniques, le vidant le plus souvent de toute sa substance politique. Cette attitude est partiellement dictée par la nécessité de contourner (à défaut d'accommoder), au niveau international, les embûches de débats idéologiques. La nature de l'action à mener fait écho, de fait, à une très grande diversité de conceptions. Les notions de « paix » ou « d'environnement sûr et stable » auxquelles se réfèrent les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, sont extrêmement polysémiques et renvoient d'abord aux intérêts des Etats dominants. La décision elle-même est le résultat de compromis diplomatiques : si on a pu s'accorder sur la nécessité d'engager une action, c'est rarement le cas pour son contenu. Enfin et surtout, ce qui se joue dans la plupart des débats est beaucoup moins le type de réponse qu'il convient d'apporter à une situation concrète que des enjeux de pouvoir entre Etats. Cela explique que les mandats des missions de paix soient aussi ambigus, voire inapplicables sur le terrain. Dans les pays eux-mêmes, les visions les plus contradictoires s'affrontent, ce qui est on ne peut plus normal dans des contextes conflictuels. La « dépolitisation » ou « technologisation » est censée accommoder ces différences. Elle frappe aussi bien les programmes de démocratisation que ceux consacrés aux réformes judiciaires, à la formation de la police et plus encore à la promotion d'une « bonne gouvernance ». Non seulement cette option peut revenir, *de facto*, à poser certains choix politiques, encourageant notamment paix et démocraties de façade, mais en outre, elle permet que les progrès du droit et des droits de l'homme, tout comme ceux, plus larges, de ce que j'ai ici nommé « l'ingénierie de paix », ne servent d'alibi aux défaillances de la réflexion et des engagements politiques (6). Or, tout en n'étant plus la seule affaire de l'Etat (mais l'a-t-elle jamais été ?), la guerre comme la paix continuent à renvoyer à un agenda éminemment politique, au sens où ce qui est en jeu est bien l'organisation du pouvoir au sein d'une société donnée, le contrôle de richesses et de territoires (aux contours et significations démultipliés), les processus de mobilisation collective...

De même, le projet onusien est largement guidé par une vision qui attache l'ordre à la stabilité. Au moment où il s'agit de penser un changement, la « communauté internationale » pense « ordre », « stabilité ». Les inté-

(6) Pour plus de précisions, cf. Pouligny, Béatrice, « La 'communauté internationale' face aux crimes de masse : les limites d'une 'communauté d'humanité' », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 8, n° 1, 2001, pp. 93-108.

rêts de ceux qui s'expriment au nom de cette « communauté » peuvent ici rencontrer ceux des élites locales : « consolider » le *statu quo* sans impulser de changement majeur, ce qui est contradictoire avec la prétention d'aider à « construire la paix ». De fait, historiens et sociologues nous rappellent que de tels processus se déroulent rarement dans une harmonie béate, mais sont bien le fruit de tractations successives et de luttes concrètes. De même, loin d'être linéaires, ils peuvent s'inscrire dans des temporalités qui coïncident mal avec l'immédiateté de l'action internationale. La préoccupation des gouvernements occidentaux à l'égard de la sécurité de leur personnel et la crainte d'un enlisement expliquent que les décideurs politiques occidentaux se soucient, avant même l'envoi de personnel sur le terrain, de leur date de retrait. Les *exit strategies* président à la plupart des décisions d'intervention. Moyennant quoi, à l'instar de Phnom Penh (en 1992-1993) (7), les capitales des pays concernés connaissent, en quelques mois, « l'invasion » et le retrait aussi rapide d'organismes et d'aides en tout genre, sans que la vie de la majorité de leurs habitants n'en ait été changée.

CONCLUSION

Comprendre à quelles conditions la paix peut être construite dans une société donnée, c'est essayer de rendre intelligibles les nombreuses transformations qui la traversent, dans ses structures comme dans ses règles, de façon à évaluer les bases sur lesquelles une reconstruction est possible. De fait, loin d'être ce socle auquel se réfère volontiers la « communauté internationale », l'« Etat de droit » est le produit d'histoires concrètes, l'expression de visions de monde et de relations sociales. C'est un projet construit à coups de compromis et de processus successifs. Les ressources locales à la paix ne se trouvent pas forcément là où on les cherche habituellement : pour les identifier, les intervenants doivent accepter d'aller au-delà des apparences et de comprendre la transition guerre-paix dans ses différentes dimensions collectives et individuelles, y compris celles que l'on a largement sous-estimées jusqu'à présent et qui relèvent de la psychanalyse. Cela suppose une véritable révolution dans l'intelligence qui est développée des contextes locaux, mais aussi de l'ingénierie de paix promue par l'ONU.

Les débats sur ces questions, habituellement rendus difficiles par les oppositions idéologiques dans la compréhension du couple souveraineté-ingérence, sont considérablement compliqués par un clivage croissant, à l'ONU – renforcé par l'impératif de la lutte contre le terrorisme –, entre les pays occidentaux et les autres, comme s'il existait encore deux mondes distincts : l'un pacifié, l'autre belliqueux. Les événements risquent pourtant de

(7) Le Cambodge fait, de ce point de vue, figure de cas d'école : dix-huit mois pour l'une des opérations les plus coûteuses et les plus ambitieuses de l'histoire des Nations Unies.

nous rappeler de plus en plus violemment les impasses inhérentes à une telle vision. L'objectif d'une sécurité globale invite, au contraire, à renouveler l'idée (sinon l'idéal) de concilier l'infinie « diversité » des pratiques, des intérêts, des situations socio-politiques, avec l'universalité de la condition humaine. C'est à ce prix que la « communauté internationale » et les États qui s'en réclament pourront espérer contribuer à la « construction de la paix » dans le monde.