

CRISES ET CONFLITS INTERNATIONAUX

Alexandra NOVOSSELOFF

Introduction

Alexandra NOVOSSELOFF et Patrice SARTRE

*L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations
Unies. Fondements juridiques et organisation politico-militaire*

Emmanuel BARGUES

Les Nations Unies face au défi de la consolidation de la paix sociale

Laurent GAYER

*Le fond de l'air est rouge. Crises sociopolitiques et renouveau du maoïsme
révolutionnaire dans le sous-continent indien*

INTRODUCTION

CRISES ET CONFLITS INTERNATIONAUX

PAR

ALEXANDRA NOVOSSELOFF (*)

Continuons notre réflexion sur les crises et les conflits d'aujourd'hui, sur leurs éléments déclencheurs, sur leurs acteurs, sur les changements qu'ils induisent, sur les solutions apportées par la « communauté internationale » et ses techniques de « maintien de la paix ». L'année dernière, nous avons évoqué les cas d'Haïti, du Darfour et des Territoires palestiniens. Aucun de ces cas n'a depuis véritablement évolué au mieux. Bien au contraire. Un accord de paix n'a toujours pas pu être signé dans la région du Darfour entre le gouvernement de Khartoum et les rebelles du Darfour. La situation sécuritaire n'a cessé de se dégrader en Haïti et l'approche des élections – maintes fois repoussées – entretient les troubles et aiguise les convoitises. De même, dans les Territoires palestiniens, l'approche des élections conduit les acteurs locaux à forcer une recomposition de la scène politique qui ne convient pas forcément au voisin israélien.

Cette année, nous avons voulu porter un éclairage sur une crise méconnue mais aux répercussions régionales majeures : la crise du Népal, Etat à l'instabilité chronique, divisé entre sa partie contrôlée par le roi Gyanendra et une autre contrôlée par la rébellion maoïste.

Si certaines crises se développent, d'autres se stabilisent – celle de Bosnie-Herzégovine par exemple, après dix années de présence internationale –, notamment grâce à l'action des organisations internationales. Ainsi, le maintien de la paix comme la construction de la paix sont deux techniques interconnectées de résolution des crises. Ces techniques presque toujours externes doivent-elles être imposées ? Quelle forme doit prendre l'aide internationale, celle d'une tutelle – comme cela a été le cas en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo ou au Timor oriental – ou d'une assistance à des autorités locales, même mal élues ? C'est un débat qui est sans cesse relancé. Les réponses ne peuvent être définitives. Elles dépendent éminemment de l'état du pays, du type de situation sécuritaire à stabiliser, de l'ampleur de l'effondrement des liens sociétaux.

Les leçons tirées des expériences récentes nous apprennent que le succès dépend du degré d'investissement des acteurs extérieurs sur une longue

(*) Chercheur associée au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

durée, de l'appropriation du processus politique par les populations locales, de l'implication de ces populations dans des programmes sociaux qui correspondent réellement à leurs besoins et qui permettent d'aller vers des pratiques démocratiques, de la bonne coordination des politiques et des actions décidées par l'ensemble des acteurs internationaux – Etats, organisations internationales, organisations non gouvernementales, institutions financières –, du contrôle par ces instances internationales des sommes allouées aux différents programmes mis en place et de la non-complaisance face à certaines dérives persistantes. Ces conditions sont essentielles à une action efficace et à une sortie de crise réelle.

L'EMPLOI DE LA FORCE DANS LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

FONDEMENTS JURIDIQUES
ET ORGANISATION POLITICO-MILITAIRE

PAR

ALEXANDRA NOVOSSELOFF (*)

ET

PATRICE SARTRE (**)

La question de l'usage de la force est, pour l'Organisation des Nations Unies et notamment son Conseil de sécurité, une question à la fois récurrente, complexe et taboue. Dès sa création, le Conseil de sécurité a été pris dans une contradiction entre puissance et impuissance : puissance quand ses Etats s'entendent, impuissance quand ils se querellent; puissance quand ils mettent à sa disposition des moyens, impuissance quand ils lui refusent les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses résolutions; puissance quand ils font du Conseil un organe de consensus pour maintenir la paix et la sécurité internationales, impuissance quand ils usent de cet organe pour se déresponsabiliser de cette charge. A l'image de l'Organisation, cette question a évolué avec la mise sur pied des opérations de maintien de la paix à partir des années 1950 : mécanisme non prévu par la Charte mais se situant pleinement dans son esprit, mécanisme au sein duquel l'usage de la force est retenu et n'est utilisé qu'en dernier recours pour continuer à créer les conditions nécessaires à la poursuite de la mission.

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ACTION DES NATIONS UNIES

La question de l'usage de la force a été au cœur des débats de la construction de l'Organisation des Nations Unies et de l'élaboration de sa Charte : il s'agissait alors de « donner des dents » à la nouvelle organisation internationale et de réglementer un peu plus les relations entre Etats et leur champ d'action pour user de la force. Le premier des buts des Nations

(*) Chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(**) Spécialiste de la gestion des crises contemporaines.

Unies est de «*maintenir la paix et la sécurité internationales*» en prenant des «*mesures collectives efficaces*» (art. 1 §1).

Les principes de la Charte concernant l'usage de la force

La Charte des Nations Unies conditionne fondamentalement l'usage de la force armée en la restreignant dans ses modalités d'application et dans son objet. De ce fait, elle est le garant de son usage proportionné et motivé; elle en confie au Conseil de sécurité la décision et à ses États membres – notamment les plus puissants d'entre eux – l'application.

La Charte des Nations Unies est en premier lieu fondée sur l'interdiction du recours à «*la menace ou à l'emploi de la force*» dans les «*relations internationales*» entre ses membres (art. 2 §4); aussi ceux-ci doivent-ils régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques. Pour Jean Charpentier, «*tout le système de la Charte est construit autour de l'interdiction du recours à la force*» (1) et, pour Brigitte Stern, «*le but du Chapitre VII est le silence des armes*» (2). Cette interdiction est une innovation par rapport au Pacte de la Société des Nations (SDN), car ce n'est plus seulement la guerre qui est interdite, mais tout usage de la force dans les rapports internationaux. Toutefois, cet article «*ne comporte pas d'interdiction pleinement générale du recours à la force, ce qui laisse la place à des usages de la force licites ou dont l'illicéité n'est pas assurée*» (3). En effet, cette prohibition de l'usage de la force a deux limites : l'action collective prévue au Chapitre VII et la légitime défense. Ainsi, cette interdiction du recours à la force ne s'applique pas à l'usage collectif de la force au nom de l'Organisation internationale : autrement dit, l'Organisation peut, et c'est là où cet article n'est aucunement en contradiction avec les dispositions du Chapitre VII, utiliser la force, désigner un agresseur et mener une action militaire coercitive.

Les rédacteurs de la Charte avaient d'ailleurs prévu un certain nombre d'instruments collectifs pour engager une action armée : des forces armées mises à la disposition du Conseil de sécurité par l'intermédiaire d'accords spéciaux (art. 43) et un Comité d'état-major qui dirigerait au plan stratégique ces forces (art. 47). Cependant, une fois la Charte de San Francisco signée, il a été impossible pour les États de s'entendre sur les implications pratiques de ces deux articles : aucun accord spécial n'a été conclu et le Comité d'état-major a été mis en sommeil. Faute d'outils militaires à sa disposition, le Conseil de sécurité s'est tourné vers le Secrétaire général pour

(1) Il ajoute : «*l'obligation faite aux États par l'article 2 §3 de régler pacifiquement leurs différends internationaux n'apparaît que comme un corollaire logique de cette interdiction*». Commentaire de l'article 2 §3 in Jean-Pierre COT / Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 1991, Economica, Paris, p. 103.

(2) Brigitte STERN, «*La sécurité collective : historique, bilan, perspectives*», *Sécurité collective et crises internationales*, Actes des journées d'études de Toulon / Secrétariat général de la Défense nationale, 1994, p. 164.

(3) Serge SUR, *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 2004 (3^e éd.), pp. 434-435.

mettre en œuvre ses décisions et vers un nouveau concept, les missions d'observation – dès 1948 –, puis les opérations de maintien de la paix – à partir de 1956. Cette pratique du maintien de la paix a en quelque sorte modifié l'esprit de l'article 2§4 de la Charte. L'ONU ne disposant pas d'armée propre ne pouvait que tourner son action vers la paix, qui est aussi une de ses raisons d'exister. Sa pratique s'est orientée vers le non-emploi de la force, sauf en cas de légitime défense. C'est un principe constitutif de ces actions bien particulières que sont les opérations de maintien de la paix, mais non de la Charte elle-même : rien n'interdit donc la possibilité de doter les soldats envoyés sur le terrain de règles d'engagement robustes et de matériels dissuasifs.

Le Chapitre VII, au centre du mécanisme coercitif de la Charte

Le Chapitre VII de la Charte («Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression») contient treize articles : les articles 39 à 42 donnent au Conseil de sécurité les pouvoirs nécessaires pour traiter des menaces contre la paix ; les cinq articles suivants lui permettent d'user de mesures militaires ; les articles 48 à 50 établissent les obligations des Etats membres et les mesures de compensation envers les Etats touchés par les mesures du Conseil ; le dernier article (51) donne le droit aux Etats membres d'invoquer un droit de légitime défense, individuelle ou collective. Il fait suite au Chapitre VI consacré au règlement pacifique des différends. Cet ordre reflète les préoccupations des rédacteurs et leurs intentions : le but principal et la mission de l'Organisation dans son ensemble, la vocation de l'ONU, c'est bel et bien le règlement pacifique et la prévention des crises et des conflits (4). Cependant, toute prévention véritable ne peut se passer d'une possibilité d'action, coercitive si nécessaire. Si le Chapitre VI est le chapitre du consentement, le Chapitre VII est celui de la contrainte. Selon ce schéma et sa logique, «la Charte a prévu un système complet, cohérent et progressif» (5). Le Chapitre VII forme un tout et on ne peut, sans s'éloigner des intentions originelles des rédacteurs, interpréter ses articles séparément (6). Comme le dit le professeur Marcel Merle, «les règles posées par le Chapitre VII sont, en bonne logique, solidaires entre elles et ne sauraient être

(4) Comme le disent très justement Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, «la philosophie profonde de la Charte est préventive» : il s'agit d'empêcher la guerre et de maintenir la paix. Cf. leur commentaire du Préambule de la Charte, in Jean-Pierre COT / Alain PELLET (dir.), *op. cit.*, pp. 9-10.

(5) Paul TAVERNIER, *Les Casques bleus*, PUF, Paris, 1996, p. 15.

(6) Jean-Marc SOREL, «L'élargissement de la notion de menace contre la paix», in Société française pour le droit international, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* (Colloque de Rennes, 2-4 juin 1994), Pédone, Paris, 1995, p. 9 : «on peut, bien sûr, discuter le fondement de chaque article, leur ordre chronologique [...] mais l'ensemble reflète une cohérence. Or, la lecture du Chapitre VII est souvent faite à la lumière de son application parcellisée. On recherche dans un article, voire dans une partie d'article, une légitimation qui ne sera que partielle. Il est impossible de procéder autrement, mais il n'est pas inutile de rappeler cette 'perversion' de l'interprétation du Chapitre VII».

interprétées de façon alternative» (7). La pratique du Conseil de sécurité a pourtant conduit au contraire.

Le Chapitre VII est intrinsèquement lié au Conseil de sécurité, lequel détient «*la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales*» (art. 24). En ce sens, le Conseil de sécurité est le seul habilité à autoriser le recours à la force, puisque c'est à lui seul que revient de «*constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression*», types d'action contre lesquelles des mesures de contrainte peuvent s'imposer. C'est en fonction de cette qualification – très subjective, la Charte ne définissant pas les situations – que le Conseil de sécurité devra «*recommander*» ou «*décider quelles mesures*» doivent être prises «*pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales*» (art. 39) : des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée (art. 41) ou toute autre action qu'il juge nécessaire «*au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres*» (art. 42).

L'article 42 parle donc explicitement de l'emploi de la force armée. D'ailleurs, l'ensemble des résolutions du Conseil de sécurité de l'après-Guerre froide décidant le recours possible à la force armée dans une opération de maintien de la paix autorise les États membres «*à prendre toutes les mesures nécessaires*» ou «*tous les moyens nécessaires*» pour assurer l'application du mandat délivré par le Conseil. Toutefois, la Charte ne fait pas obligation au Conseil de sécurité d'user de la force pour rétablir la paix. De plus, le problème qui s'est posé est que le Conseil de sécurité a été privé de moyens pour mettre en œuvre ses décisions. Cet état de fait a non seulement handicapé le Conseil mais, d'une certaine manière, dévié ou rendu obsolète certaines dispositions du Chapitre VII.

L'échec, en 1947, de la mise en place des structures du Comité d'état-major et des négociations de l'article 43 sur la mise à disposition du Conseil de forces armées a révélé la situation paradoxale du Conseil de sécurité. Il en a résulté que l'ONU ne repose que sur des «*dispositions transitoires de sécurité*» – ce que prévoit l'article 106, tant que les accords spéciaux ne sont pas signés – pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité. De fait, l'ONU est privé de bras armé : la non-signature des accords spéciaux rend l'arsenal des Nations Unies vide, mais plus encore annule toutes les dispositions concernant la coercition. Les accords spéciaux devant fixer les modalités d'emploi de la force par le Conseil de sécurité, leur non-signature implique une mise à l'écart du Conseil pour toutes les questions d'ordre militaire. Cette situation a fait du Conseil de sécurité un simple organe de décision pour les activités de maintien de la paix et de la sécurité, puisqu'il est ainsi privé d'instruments pour agir, d'instruments lui permettant d'exercer son autorité.

(7) Marcel MERLE, *La Crise du Golfe et le nouvel ordre international*, 1991, Economica, Paris, p. 56.

Sans ces organes vitaux permettant l'action et le mouvement, l'ONU est alors un corps sans structure ni architecture, un instrument inutilisable sur le plan militaire. Cela est plus qu'un handicap, c'est une infirmité congénitale. Cette infirmité entraîne plusieurs conséquences : dépourvu de « moyens préconstitués », le système de la Charte relève donc du domaine de l'action *ad hoc*. L'inexistence d'un réel instrument d'action fiable et déterminé induit l'absence de réel système de sécurité collective. L'échec de la mise en place du mécanisme complet du Chapitre VII entraîne de façon naturelle la mise en place de substituts et le détournement de ces mécanismes, c'est-à-dire une utilisation politique des dispositions de la Charte. Il ne s'est pas développé de « culture militaire » et l'Organisation s'est plus volontiers tournée vers le règlement pacifique des différends.

L'échec de la mise en place du mécanisme complet du Chapitre VII entraîne de façon naturelle la mise en place de substituts et le détournement de ces mécanismes, c'est-à-dire une utilisation politique des dispositions de la Charte.

Le Conseil de sécurité et l'usage de la force : un handicap structurel

Le Conseil de sécurité de l'ONU est fondamentalement un organe paradoxal : il a été conçu par les rédacteurs de la Charte à San Francisco comme l'organe exécutif de l'Organisation, mais sans moyens – notamment militaires – de mise en œuvre de ses décisions, autres que ceux que pouvaient mettre à sa disposition ses Etats membres. Ces contradictions majeures ont fait que les rédacteurs de la Charte ont construit deux organisations au sein d'une seule : une organisation politique ayant un but universel et une organisation de sécurité constituant une sorte d'alliance entre les grandes puissances. De plus, les auteurs de la Charte se sont heurtés à un problème qui est en même temps un dilemme insurmontable : rendre une organisation internationale assez forte et dissuasive sans toucher à la souveraineté des Etats. Il en est résulté un mécanisme illusoire, voire virtuel, de sécurité collective basé sur la prééminence des seuls intérêts des plus puissants. Enfin, le Conseil de sécurité est un organe structurellement handicapé dans le domaine militaire et l'usage de la force armée (8).

La carence instrumentale, voire conceptuelle, de départ a conduit le Conseil à bricoler les techniques existantes. Cette adaptation au fil des circonstances permet de voir la pratique onusienne soit comme une improvisation désordonnée et inconstante, évoluant au gré de la conjoncture internationale, soit comme une « interprétation créative » et une « improvisation

(8) Cf. Alexandra NOVOSSELOFF, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

ingénieuse» des dispositions de la Charte. Il reste que cette pratique, à partir d'une interprétation extensive des dispositions de la Charte, a fait de l'ONU une organisation autre, une organisation «sans dents», qui s'est désintéressée de tout ce qui touchait au militaire. Toutefois, cette capacité d'adaptation du Conseil l'a également conduit à élargir son champ d'action, le champ d'application des dispositions du Chapitre VII et celui de la notion de menace à la paix : il s'est occupé de conflits interétatiques comme de conflits intra-étatiques ; il a dû remplir les rôles de policier, de justicier – par l'imposition de sanctions – et de gardien de la paix – par la construction de la paix. Cependant, l'action du Conseil de sécurité s'est trouvée stoppée par un certain nombre de limites constitutives de l'organe, notamment relatives à son manque de moyens militaires et à l'inconstance de ses Etats membres.

Les Etats membres de l'Organisation se sont en toute logique fort bien accommodés d'un système *ad hoc* pour régler les crises internationales. Depuis le début, ils ne se sont jamais réellement engagés à fournir de façon prédéfinie de forces armées à l'Organisation : ils se refusent à être liés dans ce domaine par un quelconque accord. Ils souhaitent pouvoir disposer de leur entière liberté d'appréciation et d'action, ce qui, de leur point de vue, est naturel car une action armée engage la vie de leurs soldats. En ce sens, la liberté d'appréciation des Etats prime sur celle du Conseil de sécurité. Cette liberté d'action des Etats a eu pour conséquence que le Conseil de sécurité a pleinement exercé son pouvoir discrétionnaire, dans toutes ses dimensions et toutes ses possibilités. Aucune action militaire votée par le Conseil de sécurité ne l'a été selon les termes exacts et précis de la Charte : le Conseil de sécurité a constamment voulu rester dans le flou. Les références aux articles du Chapitre VII n'ont jamais été faites de façon systématique ou ordonnée : le Conseil a préféré aux expressions «guerrières» («usage de la force armée», «agression», «guerre»), le langage plus doux et général de «tous les moyens nécessaires».

L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix : la religion de la force retenue

Les opérations de maintien de la paix ont fait, dans les années 1990, l'objet de critiques fondées pour l'essentiel sur un *quiproquo* : contrairement aux opérations classiques, le maintien de la paix ne cherche pas à décider par la force, mais à créer, par la force, les conditions d'une décision qui reste politique. D'ailleurs, les pays de l'OTAN et de l'UE ont largement repris, dans les opérations de maintien de la paix qu'ils conduisent en ex-Yougoslavie, en Afghanistan ou en Afrique, les principes et les procédés qu'ils reprochaient hier à New York. Cependant, tirant les leçons des difficultés et des critiques, le maintien de la paix onusien n'a cessé d'évoluer, une des étapes marquantes de cette évolution étant le «Rapport

Brahimi» (9) commandé par le Secrétaire général des Nations Unies en mars 2000 pour présenter «*un ensemble de recommandations précises, concrètes et pratiques afin de permettre à l'ONU de mener ces activités de façon plus satisfaisante à l'avenir*». L'articulation politico-militaire, la direction militaire et les contraintes administratives et logistiques des opérations décrites ici constituent un point de situation à l'issue de cette «réforme Brahimi».

Sans doute emblématique de la singularité des opérations onusiennes, la relation d'autorité entre le politique et le militaire marque la détermination de la Charte à ne jamais laisser la décision à la force, même légitime. En effet, si le maintien de la paix n'est pas envisagé dans la Charte, il est cependant tout entier baigné par l'esprit du texte fondateur : la force ne saurait décider du sort des peuples. Ainsi, ces opérations, derrière un visage médiatique militaire, sont avant tout politiques, la composante armée ne fournissant que le cadre sécuritaire qui les rend possibles. Essentiellement politiques, ces opérations sont dirigées par une instance qui n'est que politique : le Conseil de sécurité des Nations Unies.

L'ORGANISATION DE L'EMPLOI DE LA FORCE A L'ONU AUJOURD'HUI

Une direction politique du Conseil de sécurité lointaine et changeante

Privé d'un organe de conseil militaire (Comité d'état-major) et face à un ordre du jour pléthorique, le Conseil de sécurité ne dispose ni du temps, ni de la compétence, ni des moyens pour conduire la stratégie de ces opérations avec succès et se contente d'en assurer une direction politique coupée des contingences logistiques et ignorante des réalités militaires. Le maintien de la paix constitue pourtant une préoccupation importante du Conseil et sa responsabilité principale (art. 24 de la Charte), celle qui l'expose le plus aux critiques de l'opinion internationale, qui concourt le plus directement et immédiatement à la survie ou à la mort des populations.

Le caractère par nature dramatique de ces situations de crise incite le Conseil à prendre ses décisions à l'unanimité : la question de «l'unité du Conseil» est ainsi devenue le slogan et l'obsession qui guident le processus de décision des opérations de maintien de la paix (10); depuis la fin de la

(9) A/55/305– S/2000/809 (20 août 2000) : Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, désormais désigné sous l'appellation «Rapport Brahimi».

(10) Parmi les très nombreux exemples de cette obsession, on citera le commentaire que faisait, le 22 mai 2003, le service de presse des Nations Unies de la résolution 1483, votée hors de la présence d'une Syrie priée de ne pas rompre le consensus : «*United Nations Security Council members who approved a new resolution on interim post-war arrangements for Iraq today praised the spirit of rediscovered unity and consensus that made the compromise possible and emphasized the important role the world body now had in the Middle Eastern country's future.*» Pour une étude approfondie des mécanismes et structures du Conseil de sécurité, cf. Serge SUR, *Le Conseil de sécurité après le 11 septembre*, LGDJ, Paris, 2004, 162 p.

Guerre froide, les Etats membres du Conseil ont considéré que la légitimité des décisions du Conseil passait par une prise de décision à l'unanimité – ce qui n'est pas l'esprit de l'article 25, pour lequel *«les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte»*. Cette «unité du Conseil» s'établit parfois sur une vision claire et commune de la situation à gérer et, alors, ses décisions sont appropriées, formulées avec clarté et appliquées avec détermination. Toutefois, dans la plupart des cas, les Etats membres – et notamment les membres permanents – ont, sur la crise, des points de vue divergents : divergents du fait d'une analyse différente de la situation; divergents surtout du fait d'intérêts contradictoires au sein ou en marge de la crise à gérer.

Dans ces conditions, «l'unité du Conseil» ne peut être atteinte que par le compromis. Les résolutions du Conseil n'ont alors plus le caractère de décisions, qui supposent des choix. Leurs prescriptions ne sont plus la solution aux problèmes posés par la crise, mais la résultante du conflit des intérêts entre les membres. Leur rédaction n'a plus la clarté garante d'une application ferme, mais l'ambiguïté nécessaire au compromis. Ce compromis débouche ainsi sur des mandats qui présentent certes la vertu de la modération, mais qui sont insuffisamment *«clairs, crédibles et réalistes»* (11).

Les mandats de compromis ont, en outre, l'inconvénient d'évoluer dans le temps, non en fonction des transformations de la crise, mais au gré des caprices des Etats membres, notamment de leurs caprices de politique intérieure. Trop souvent, le Conseil de sécurité n'est alors plus la place où les Etats exercent leur responsabilité, mais seulement celle où ils désignent aux opinions le bouc émissaire de leurs difficultés : les Nations Unies. Dans ce cas, le Conseil de sécurité, simple paravent du manque de volonté de certains Etats, ne peut être le lieu des décisions stratégiques, mais, au mieux, celui des orientations politiques. La véritable responsabilité de la direction des opérations est de ce fait exercée par le Secrétariat des Nations Unies, notamment son Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), sous l'autorité du Secrétaire général.

Une direction stratégique du Secrétariat des Nations Unies dispersée entre de nombreux théâtres et exercée avec des moyens disparates

Le Conseil de sécurité ayant décliné d'exercer les responsabilités militaires que lui attribue la Charte et celle-ci ne lui reconnaissant aucune autorité budgétaire, c'est bien le Secrétariat des Nations Unies qui exerce la direction stratégique du maintien de la paix, celle qui coordonne tous les para-

(11) Contrairement aux recommandations du Rapport Brahimi, *op. cit.*.

mètres. Au début de chaque opération, les Etats membres sont d'ailleurs aussi prompts à confier cette charge au Secrétaire général qu'ils le seront à lui en demander des comptes à la moindre difficulté. Pour gérer les crises du monde, le Secrétaire général n'a longtemps disposé que d'un Département des affaires politiques spéciales. Ce n'est en effet qu'en 1992 qu'a été créé le DOMP (12) – à côté d'un Département des affaires politiques (DAP) (13) – au sein du Secrétariat de l'ONU. Depuis cette date, les représentations permanentes des Etats membres se sont progressivement dotées d'équipes de conseillers militaires. Le DOMP (14) est dirigé par un secrétaire général adjoint (actuellement un Français, M. Jean-Marie Guéhenno), assisté d'un sous-secrétaire général pour les opérations et d'un sous-secrétaire général pour la planification et le soutien. Le secrétaire général adjoint est également assisté d'un conseiller militaire (15) et d'un conseiller de police (16).

Pour assurer la direction stratégique des opérations, le DOMP dispose des moyens et de l'autorité nécessaires pour fusionner effectivement les questions politiques, militaires, financières et logistiques et prendre les décisions les mieux adaptées à la situation, les plus fidèles aux directions du Conseil et les plus respectueuses du cadre budgétaire établi par l'Assemblée générale. Il conduit parfois simultanément près d'une vingtaine d'opérations, au moyen de troupes prêtées par plus de cent pays différents, dont certaines dans un état d'équipement et d'entraînement insuffisant, le tout avec des moyens financiers comptés au plus juste. La singularité des OMP et l'imagination du Conseil de sécurité le contraignent à inventer en permanence de nouvelles procédures. La volatilité des situations l'expose au risque permanent d'échec, de dérapage aux conséquences humaines et politiques difficiles

(12) Entre 1993 et 1997, le personnel employé par le DOMP est passé de 46 à 450. Il est aujourd'hui de 525 personnes (465 civils et 60 militaires). Ce ratio est une illustration de la nature politique des opérations de maintien de la paix.

(13) Le DAP reste responsable du suivi des dossiers politiques partout dans le monde, sauf dans les régions où a été formellement ouverte une opération de maintien de la paix. Sommairement, dès qu'une telle opération est envisagée, le DOMP est impliqué dans le suivi de la situation, il en prend la responsabilité lors de la décision de lancement du Conseil et il rend les rênes au DPA lorsque le Conseil clôt l'opération.

(14) Cf. son organigramme sur le site Internet www.un.org/Depts/dpko/dpko/info/page2.htm.

(15) Le poste de conseiller militaire existe, officiellement et de façon permanente, depuis 1965. A cette époque, le conseiller militaire dépendait à la fois du cabinet du secrétaire général et des sous-secrétaires généraux pour les affaires politiques spéciales. Ce poste sera supprimé en 1969 et remplacé par le poste d'«officier de liaison militaire», avant d'être recréé en 1979 à un niveau politique moindre, c'est-à-dire à l'intérieur du Département des affaires politiques spéciales. Au départ, les fonctions de ce poste étaient très limitées : le conseiller militaire était seul, simplement entouré de quelques secrétaires. Le conseiller militaire du secrétaire général devient peu à peu, à partir des années 1990, le conseiller du secrétaire général adjoint chargé des opérations de maintien de la paix. Une nouvelle réforme du DOMP envisage désormais de le descendre au niveau du sous-secrétaire général en charge des opérations.

(16) Jusqu'au début des années 1990, la «Police civile des Nations Unies» ne remplissait au sein des opérations de paix qu'un rôle de police militaire, à usage de discipline interne et de relation avec les populations. Pour remplir ses nouvelles tâches de sortie de crise, le DOMP a mis sur cet embryon de police et l'a transformé en une composante à part entière des opérations de paix. Elle l'a doté d'une structure, dirigée par un *Civilian Police Adviser* du Secrétaire général adjoint, dont la division a rédigé une doctrine et mis sur pied un système de formation qui prépare les polices du monde entier à prendre leur place dans les missions des Nations Unies, conduites sur chaque théâtre par un *Police Commissioner*.

à gérer. S'il parvient à faire face à de telles charges, c'est grâce à la tradition de l'ONU en matière de *leadership*, qui délègue au représentant spécial du secrétaire général (RSSG) sur le terrain la responsabilité du commandement de l'opération.

Un représentant spécial du secrétaire général au pouvoir étendu

Le système de commandement de l'ONU se caractérise par une délégation au terrain de la fonction «commandement» et ce rôle du RSSG est particulièrement difficile à admettre par nombre d'Etats membres et par leurs opinions. D'abord, parce que la plupart considèrent qu'une «opération» ne peut être conduite que par un «militaire», à la rigueur flanqué d'un conseiller politique ou diplomatique. Or, l'histoire des OMP des Nations Unies est celle de la «militarisation» progressive de missions à caractère purement politique. Cette histoire a imposé une solution au demeurant cohérente avec la réalité des opérations d'aujourd'hui, à savoir que le politique commande tandis que le militaire le soutient. Ensuite, ce qui frappe – et choque – les grands pays aux diplomaties centralisées, c'est la liberté d'action laissée au RSSG (17) : le terme de «Représentant spécial» du secrétaire général est à prendre à la lettre, puisque ce personnage juge, parle et agit réellement en lieu et place du secrétaire général, rapporte à lui seul ou au Conseil de sécurité en son nom. Le chef du DOMP a certes avec lui des relations privilégiées, mais elles ne sont que de coordination, d'information, de conseil, parfois de suggestion. Les directives viennent du secrétaire général ou du Conseil de sécurité; sur le terrain, le RSSG est l'interlocuteur principal des autorités politiques locales.

Cette déconcentration de l'autorité opérationnelle a d'immenses avantages : désengorgement des instances centrales de New York; meilleure perception de la réalité de terrain et donc meilleur éclairage d'un Conseil de sécurité coupé du terrain par la bulle diplomatique du siège; intime coordination entre le civil et le militaire dans l'action. Elle a bien entendu ses limites, notamment lorsque les RSSG ne présentent pas toutes les qualités de caractère requises par des tâches complexes, dangereuses et aux enjeux humains lourds (18), ou encore lorsque l'explosion de la situation sur le terrain prive le RSSG de tout recul et de toute liberté d'action.

(17) Sur le rôle du RSSG, on lira la série d'études (datées, mais de grande valeur) consacrées à ce sujet sous le nom de «Command from the saddle», Fafu Institute for Applied Social Sciences, 1999.

(18) Les RSSG sont le plus souvent des diplomates. Dans les pays où les diplomates ne quittent jamais leur corps d'origine, les personnalités qui en sont issues sont mal préparées à l'action en général et aux tâches d'autorité en particulier.

La direction militaire des opérations de maintien de la paix face à la multiplicité des chaînes de commandement

La plupart des grands Etats, l'OTAN et l'Union européenne placent le commandement de leurs opérations dans leurs capitales et ne délèguent sur le théâtre que des responsabilités militaires subalternes. Au contraire, à l'ONU, le quartier général du siège n'exerce qu'une simple supervision, destinée à harmoniser le politique, le militaire et le logistique, ainsi que les questions de doctrine, de formation et de sélection des contingents. La planification elle-même se s'y applique qu'aux phases amont des opérations et, dès que possible, elle est déléguée aux états-majors des opérations sur le terrain, le siège se contentant de la contrôler, de la valider et de l'harmoniser avec celle des autres opérations. Le siège dispose bien d'un «Centre de situation» capable de tenir en permanence une vue relativement détaillée de la situation dans chacune des opérations, mais il n'est qu'exceptionnellement utilisé pour donner des ordres aux forces sur le terrain, qui conservent une totale autonomie de conduite vis-à-vis de New York.

Sur le terrain, le commandant de la force, le premier dans la hiérarchie militaire de l'opération, ne rend compte qu'au RSSG dont il est l'adjoint et le conseiller militaire et de qui il reçoit ses ordres. Leur proximité géographique et leur appréhension commune de la situation rendent le plus souvent cette subordination relativement consensuelle. Le commandant de la force doit cependant gérer une multiplicité des chaînes de commandement particulièrement complexe. En effet, sur le terrain, les troupes qu'il reçoit des Etats contributeurs ne coupent jamais totalement le cordon ombilical avec leur pays d'origine.

Certes, les petits pays ont souvent des structures centrales trop faibles pour contrarier les décisions prises au PC de la Force sur le terrain. A l'inverse, les grands pays, habitués aux interventions extérieures, disposent dans leurs capitales de centres opérationnels puissants, auxquels leurs troupes engagées sous le casque bleu ne cessent de rendre compte – plus souvent et plus en détail qu'à leur hiérarchie onusienne – et dont elles continuent de recevoir des ordres (19). Dans ces conditions, un colonel qui demeure payé par son pays d'origine et dont la carrière continue de dépendre d'une hiérarchie dont il n'est séparé que pendant quelques mois ne balancera pas une seconde entre deux ordres divergents : celui de son pays prévaudra sur celui du *Force commander* onusien.

Les pays les plus fidèles aux Nations Unies ne se privent pas de telles pratiques. En 2000, au plus difficile de la crise sierra-léonaise, un officier canadien a été relevé par Ottawa pour avoir obéi à un ordre de sa hiérarchie

(19) Ainsi, au printemps 2000, lors de la crise de la MiNUSiL, le contingent jordanien a été coupé de toute liaison avec le quartier général de l'opération, situé à quelques kilomètres, tandis qu'il n'a jamais cessé de rendre compte à Amman, dont il continuait de recevoir des ordres.

onusienne en contradiction avec les directives de son pays. Au cours de la même crise, au siège new-yorkais, quand le sous-secrétaire général, chef du bureau des opérations du DOMP, a cru devoir rappeler aux représentants des contributeurs de troupes que leurs unités étaient placées sous «commandement» onusien, il s'est entendu répliquer par le représentant danois que, si les Nations Unies continuaient à faire valoir de telles prétentions, son gouvernement serait contraint de retirer ses troupes de toutes les opérations onusiennes, la loi de son pays n'autorisant pas de subordination de ses troupes à des autorités tierces au-delà du «contrôle opérationnel» (20).

Le commandement de théâtre est donc souvent dans une situation délicate : il ne sera obéi que s'il donne des ordres acceptables pour la capitale du pays d'origine de l'unité. Or, il dispose de très peu de temps et d'arguments pour convaincre cette capitale, dont il ignore le plus souvent les intentions. Il est donc essentiel que le consensus soit établi à New York ; c'est là un rôle dont le DOMP a bien pris conscience, dans le cadre des réunions de pays contributeurs de troupes, que d'obtenir ce consensus qui conduira les capitales à donner à leurs troupes des directives convergentes ou au moins compatibles avec les ordres du commandant de la force sur le terrain.

Les contraintes budgétaires et administratives

Le faible coût des OMP est une évidence méconnue. Il est pourtant l'image la plus saisissante de la nature du maintien de la paix onusien : la modération en tout, dans l'usage de la force comme dans la dépense. Certes, cette économie est imposée par les Etats à travers l'Assemblée générale, mais elle est aussi rendue possible par une administration des Nations Unies particulièrement éloignée de la culture militaire de l'emploi des ressources. Un point surprend la plupart des militaires engagés sous le casque bleu : le pouvoir des *administrative officers* dans les opérations. A leur grande surprise, les décisions opérationnelles font l'objet, sur le terrain même, de négociations financières qui peuvent, dans les cas extrêmes, soumettre les chances de succès, voire la vie des casques bleus, à des risques sciemment consentis pour de simples raisons d'économies. Cette pratique, inacceptable pour les armées occidentales accoutumées à dépenser à tonneau ouvert, est tout d'abord le résultat de la philosophie même du maintien de la paix décrite plus haut : pas de montée aux extrêmes et, ce, dans tous les domaines ; la fin ne justifie pas les moyens, chichement comptés.

Cette séparation de l'administratif et de l'opérationnel est, sur le terrain, le reflet de la dichotomie, à New York, entre l'autorité politique du Conseil

(20) Dans le vocabulaire otanien, le «contrôle opérationnel» confère une autorité qui permet de donner des ordres dans le cadre d'une mission acceptée par l'autorité qui cède ses troupes et sans autoriser le «contrôleur» à modifier la structure de l'unité contrôlée, notamment pour en affecter une partie à d'autres tâches.

de sécurité, qui donne des instructions hors de toute considération financière, et l'autorité budgétaire de l'Assemblée générale. Celle-ci n'est jamais mécontente de donner des leçons à son puissant concurrent et son bras financier, la V^e Commission (21), est noyauté par les grands bailleurs de fonds de l'Organisation, seuls pourvoyeurs de finances aux opérations (22). Ces pays riches, sous la pression de leurs grands argentiers et de leurs parlements, ne craignent pas de chicaner au sein de l'Assemblée générale les moyens des engagements que leurs diplomates ont approuvés au sein du Conseil. Il en résulte un *standing* extrêmement spartiate, voire une paupérisation des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Certes, les chiffres de leur budget peuvent paraître élevés : plus de 4 milliards de dollars en 2004-2005 (23). Cependant, il faut se rappeler que ce montant pourvoit à 16 opérations (24) mettant en œuvre dans le monde entier près de 85 000 hommes, dont plus de 68 000 militaires et policiers (25). Il faut également prendre en compte les conditions extrêmes du déploiement de ces forces, comme au Congo ou au Soudan, où tout doit être apporté et monté, à travers des structures de transport inexistantes. C'est enfin passer sous silence que, dans le même temps, la seule opération en Iraq coûte aux Américains près de 80 milliards de dollars par an (26). Le financement des opérations de l'ONU est d'abord destiné à «louer» leurs troupes aux Etats contributeurs, le montant de cette location remboursant la préparation, l'équipement et la mise à disposition des troupes. Au-delà, l'Organisation prend l'entière responsabilité du soutien, poste financier le plus important de nombre d'opérations.

Pour tenir des budgets aussi serrés, le Secrétariat des Nations Unies a dû bâtir un système logistique très différent de celui des grandes nations militaires, mais aussi organisant la logistique du maintien de la paix selon des principes opposés à ceux de la structure de commandement opérationnel des opérations. On a vu que la structure de commandement des opérations de paix est très décentralisée, reposant sur la direction de théâtre du RSSG et du Commandant de la Force, le siège n'exerçant qu'une coordination

(21) Commission des finances de l'Assemblée générale.

(22) Les cinq plus grands contributeurs au budget des OMPs (Etats-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France) fournissent 63 % de son financement global.

(23) Dans son approfondissement du niveau financier des opérations, le lecteur qui consultera la documentation fournie par les Nations Unies (par exemple sur le site Internet www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm) prendra garde aux distinctions entre budgets votés et ressources allouées, entre budget des opérations proprement dit et budget dit d'appui aux opérations, entre opérations financées par le budget des OMP et opérations financées directement par l'Assemblée générale.

(24) Dont 14 sont financées par le budget des opérations de maintien de la paix. Deux opérations sont, pour des raisons historiques, financées hors du budget des OMP (Palestine et Cachemire). A l'inverse, deux missions politiques importantes sont financées sur le budget des opérations : la MANUA (Afghanistan) et le Bureau des Nations Unies à Timor Leste. Enfin, près de 100 millions de dollars sont utilisés à des frais communs aux opérations (siège et base de Brindisi notamment).

(25) En décembre 2005 : 6 963 policiers, 60 632 militaires en unités et 2 508 observateurs militaires.

(26) Le siège des Nations Unies aime souligner que le budget des OMP est inférieur au budget de la sécurité de la ville de New York. En effet, les budgets cumulés de la police et des pompiers de cette ville se montent à 4,6 milliards de dollars pour l'année fiscale 2006.

essentiellement politique. Au contraire, la direction administrative des opérations reste centralisée à New York. Les motifs de cette centralisation sont multiples : contrôle tatillon de la V^e commission et du CCQAB (27); crainte permanente de la corruption des échelons locaux soumis à de fortes tentations; obligation, enfin, et surtout nécessité de passer des marchés avec mises en concurrence mondiale de manière à obtenir les prix les plus bas dans la transparence la plus complète. Car, pas plus que d'appareil militaire, il n'existe d'appareil logistique permanent des Nations Unies (28) et les moyens en sont loués pour chaque opération : nourriture, santé, carburants, dépannage, pompiers, contrôleurs aériens, aéronefs de liaison et de transport, *etc.* Ce n'est que dans de rares cas que l'organisation fait appel aux moyens des Etats membres.

CONCLUSION : UN BILAN DE L'EMPLOI DE LA FORCE
PAR LES NATIONS UNIES EN MAINTIEN DE LA PAIX

L'emploi de la force par les opérations de paix des Nations Unies a fait l'objet de nombreuses critiques. Il est incontestable que le virage de la vie internationale au début des années 1990 a parfois placé l'outil de maintien de la paix en grave difficulté : sa chaîne de commandement n'a par exemple pas su faire face à la situation à Srebrenica et à Kigali. Cependant, lorsqu'on examine le fil des événements, par exemple à travers le rapport «Srebrenica» (29), on est contraint de reconnaître que ces situations ont surtout été le résultat des contradictions des Etats au sein du Conseil de sécurité, qui ont placé des forces de paix inexpérimentées dans des situations intenable. La narration de la gestion de la crise yougoslave, comme celle des crises somalienne et rwandaise, n'est que la douloureuse litanie des erreurs à ne pas commettre, à New York comme sur le terrain. A l'inverse, le redressement, après les difficultés de Freetown, a montré les progrès accomplis, tant par le Secrétariat des Nations Unies que par les Etats membres.

En effet, à partir de 1995, la situation se redresse lentement. Certes, quelques drames, comme les prises d'otages massives au Sierra Leone du printemps 2000, sanctionneront encore sévèrement les fautes des commandements de théâtre. Toutefois, globalement, non seulement le DOMP inventera et apprendra un métier nouveau, non seulement il convaincra l'Assemblée générale de lui en donner les moyens et il les organisera, mais

(27) Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, sorte de cabinet d'audit à la disposition de la V^e Commission, composé de membres proposés par les Etats et élus par l'Assemblée générale.

(28) A l'exception de la base de Brindisi et de la réserve de moyens d'urgence qu'elle abrite.

(29) Rapport du secrétaire général en vertu de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale, «La chute de Srebrenica», disponible sur le site Internet www.un.org/News/ossg/srebrenica.pdf.

en outre il saura peu à peu mettre le Conseil de sécurité au pied du mur de ses responsabilités dans l'usage de la force.

L'étonnante aventure congolaise, entamée puis conduite avec des moyens toujours à la limite basse du raisonnable, mais jamais aventurée dans des situations au-dessus de ses forces, constitue un exemple de ce nouvel équilibre entre un Conseil de sécurité moins inconscient de ses devoirs et un outil de maintien de la paix désormais bien rodé. Certes, cette opération soulève la question de son résultat politique, qui peut faire l'objet d'appréciations diverses, mais les déçus ne peuvent porter leurs critiques au débit de l'usage de la force par la MONUC. De l'outil militaire taillé au plus juste qui lui a été chichement accordé, le commandement de l'opération a fait l'usage qu'exigent les règles du maintien de la paix, à savoir donner au politique l'espace de sécurité nécessaire pour conduire son action. Depuis la mise en place de la MONUC, les pertes civiles sont restées négligeables au regard de ce qu'elles avaient été dans les dix années précédentes.

L'ONU a fait des progrès importants dans l'organisation et les procédures de ses opérations de maintien de la paix et le Rapport Brahimi a été de ce point de vue une étape essentielle. Toutefois, il reste des progrès – objet d'une autre étude – à faire sur la façon dont la force agit réellement sur le terrain, dont l'opération est déployée, dont elle interagit avec les populations locales et dont elle s'adapte à chaque situation. Bref, l'ONU a appris de ses échecs passés, mais il lui reste encore beaucoup à apprendre pour en éviter de nouveaux.

LES NATIONS UNIES FACE AU DÉFI DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX SOCIALE (1)

PAR

EMMANUEL BARGUES (*)

Selon une étude de la Banque mondiale, 44 % des pays sortant d'un conflit retournent à l'état de guerre dans les cinq ans qui suivent (2). De ce constat émerge alors l'idée que la paix nécessite un engagement sur le long terme. Dans cet esprit, le secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros Ghali, a présenté le 17 juin 1992, au Conseil de sécurité, son «Agenda pour la paix». Il y a introduit le concept de «consolidation de la paix», défini comme *«une action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités»* (3). Ce document affirme ainsi que *«l'ONU a pour vocation de contribuer à toutes les étapes d'un processus, qui, partant de la prévention des conflits, de leur règlement et de l'assistance d'urgence, se poursuit avec la reconstruction et la réinsertion et aboutit enfin au développement économique et social»*.

Traditionnellement, les opérations de maintien de la paix visaient principalement à vérifier l'application d'accords de cessez-le-feu en attendant la conclusion d'un accord de paix. La fin de la Guerre froide a permis l'introduction d'éléments de consolidation de la paix au sein des opérations de maintien de la paix, multipliant les activités de ces missions et exigeant la présence d'un grand nombre d'acteurs. La consolidation de la paix a notamment pour objectif la reconstruction de l'Etat et de ses institutions, l'établissement d'une gouvernance et d'un Etat de droit démocratiques et l'instauration d'un climat de sécurité de manière à prévenir le retour de la violence et à jeter les bases d'un développement durable à long terme.

L'importance actuelle de ce concept intervient alors que les Nations Unies repensent leurs opérations de maintien de la paix. Si cette réflexion a été engagée, notamment par le rapport Brahimi, c'est parce que l'efficacité et la crédibilité des opérations ont été remises en question. La consolidation de la paix est aujourd'hui perçue comme un des outils utiles pour

(1) Cet article est la version courte d'un mémoire rédigé par l'auteur à l'occasion d'un stage à la mission permanente de la France auprès des Nations Unies entre janvier et juin 2005.

(*) Etudiant à l'Institut d'études politiques de Paris (France) et chercheur associé à l'Oxford Council of good governance.

(2) Extrait du rapport de la Banque mondiale «The role of the World Bank in conflict and development : an evolving agenda», cite par Gerd JUNNE / Willemijn VERKOREN (dir.), *Postconflict Development : Meeting New Challenges*, Lynne Rienner, 2005.

(3) Agenda pour la paix, A/47/277-S/24111, Nations Unies, New York, juin 1992.

remédier à ces carences : outre l'objectif d'efficacité, symbolisé par le souhait d'une paix durable, le processus de consolidation de la paix s'attache à rendre l'action de l'ONU plus crédible. Cependant, cette approche, tout en étant à un tournant de son évolution, connaît une impasse.

L'objet de cet article est de décrire les limites de la consolidation de la paix et d'essayer d'étendre les analyses de ce concept développées par les Nations Unies. La consolidation de la paix élargit la notion de «paix» dans la mesure où les Nations Unies sont dorénavant responsables de la reconstruction de la «paix sociale» dans les sociétés sortant d'un conflit. Il faut alors se demander comment l'ONU doit prendre en charge cette nouvelle fonction et quels sont les écueils qu'elle doit éviter.

LES RAISONS DE L'EMERGENCE DU CONCEPT DE CONSOLIDATION DE LA PAIX

L'émergence du concept de «consolidation de la paix» résulte non seulement d'un changement normatif intervenu dans la pensée des Relations internationales, mais aussi d'un changement de la nature des conflits internationaux.

Les conflits internes comme menace pour «la paix et la sécurité internationales»

Pendant la Guerre froide, les efforts pour traiter de la question des conflits se résumaient à l'assistance humanitaire, au rétablissement de la paix ou au maintien de la paix. Les Nations Unies et les acteurs internationaux en général n'étaient pas prêts pour relever le défi d'une reconstruction post-conflit. En effet, une opération de maintien de la paix signifiait, pendant la Guerre froide, que les Nations Unies étaient engagées dans des activités de «*peace-keeping*», c'est-à-dire de déploiement d'une force armée légèrement dans le but de surveiller un cessez-le feu ou de s'interposer entre des parties à un conflit. Les Etats-Unis et l'URSS étaient alors opposés à l'intrusion de l'ONU dans les affaires de leurs alliés respectifs. Même s'ils avaient pu trouver un intérêt stratégique commun, leurs différences idéologiques empêchaient que soit menées des opérations de maintien de la paix promouvant un certain modèle de gouvernance. La polarisation de la scène internationale à l'époque de la Guerre froide ne permettait pas de faire émerger la consolidation de la paix en tant que projet international.

La fin de la Guerre froide a conduit au désengagement économique et militaire des deux Grands dans des régions qu'ils considéraient comme n'ayant plus d'intérêt stratégique. Ce désengagement a eu pour conséquence l'explosion du nombre de conflits internes : selon une étude menée par Wallenstein et Sollenberg, 94 % des conflits armés survenus entre 1989 et 2000,

sont des conflits internes (4). Un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) montre que, au début du XX^e siècle, environ 90 % des victimes étaient des soldats, tandis que, pendant les années 1990, 90 % des victimes des conflits armés sont des civils (5). La nature intrinsèque des conflits a donc changé, rendant les préoccupations de la communauté internationale plus larges.

Ce phénomène est la principale raison avancée, dans de nombreux débats onusiens, mais aussi dans les travaux académiques, pour expliquer l'émergence du concept de consolidation de la paix. Les conflits internes, en laissant derrière eux des institutions étatiques presque inexistantes et des crises humanitaires sans précédent, ont fait évoluer la nature des réponses de la communauté internationale. Les Nations Unies ont alors adapté leur rôle à ces nouveaux types de conflits, mettant en place des opérations de maintien de la paix complexes.

Cependant, il faut garder à l'esprit que c'est moins le changement de nature de conflit que l'interdépendance des conséquences internationales des conflits internes qui ont conduit l'ONU à prendre en charge ces situations : les conflits intra-étatiques contiennent des éléments internationaux tant dans leurs causes – cas des diamants pour la Sierra Leone, trafic de drogues, trafic d'armes... – que dans leurs conséquences – réfugiés qui franchissent les frontières, personnes déplacées... –, rendant les distinctions entre intra- et inter-étatique de peu d'utilité, puisque les éléments internes et externes des conflits sont interdépendants. Les conflits peuvent donc être locaux, régionaux et même internationaux simultanément. Dans cette perspective, les conflits internes peuvent être considérés comme constituant des risques pour la «paix et la sécurité internationales». Le concept de consolidation de la paix est donc le reflet de la volonté de l'ONU de prendre en compte les effets de conflits internes sur le plan international.

La consolidation de la paix comme symptôme d'un profond changement normatif en Relations internationales

Les fondements théoriques favorisant l'émergence du concept de consolidation de la paix proviennent de l'aménagement de l'agenda sécuritaire après la Guerre froide. Le développement d'un certain consensus autour de valeurs telles que les droits de l'homme ou la gouvernance démocratique, ainsi que la nouvelle légitimité des institutions internationales ont posé les fondations pour développer les activités menées dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. Ce nouvel environnement a conduit les acteurs internationaux à réfléchir sur la meilleure façon de résoudre les problèmes

(4) Peter WALLENSTEIN/Margareta SOLLENBERG, «Armed Conflict, 1989-2000», *Journal of Peace Research*, vol. XXXVIII, n° 5, sept. 2001, pp. 629-644, cité par Roland PARIS, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004.

(5) UNDP, *Human Development Report 2002*, Oxford University Press.

internes des conflits. Il a notamment été envisagé d'introduire, dans les activités des missions de paix, des réformes d'institutions et l'organisation d'élections pour stabiliser un pays en sortie de crise. Deux changements ont permis cela : le changement de la notion de sécurité et le changement de la notion de souveraineté.

La notion de sécurité s'est transformée au point de se détacher de son aspect militaire. Les principes de bonne gouvernance ont été intégrés dans la conception de la sécurité, car perçus comme primordiaux pour la stabilité des Etats, ce qui signifie que les problèmes économiques, sociaux, humanitaires et écologiques sont apparus comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales. Dans cette perspective, l'essor de la consolidation de la paix apparaît alors comme une réponse de gestion de crise. Dans le même temps, les interprétations traditionnelles de la notion de souveraineté et de non-intervention ont évolué. La notion de souveraineté fait peser sur les Etats une « responsabilité de protéger » : ceux qui transgressent certaines valeurs éthiques dans le traitement de leur population sont perçus comme sujet à intervention. En d'autres termes, l'obligation de protection favorise l'acceptation de l'intervention, ce qui suppose notamment la possibilité, pour l'ONU, de façonner l'organisation du pouvoir et de la société dans un pays donné.

L'émergence du concept de consolidation de la paix va donc de pair avec le développement d'une conception de la souveraineté comme responsabilité, approche interventionniste par nature. Les caractéristiques données aujourd'hui par les acteurs internationaux en général et par l'ONU en particulier au concept de consolidation de la paix sont le résultat de la nouvelle pensée internationale qui s'est développée depuis la fin de la Guerre froide : l'idée de pouvoir, dans un pays donné, réformer des institutions, découle de l'évaluation de la capacité à protéger, donc de l'évaluation de la notion de responsabilité d'un certain gouvernement. Ces changements, à la fois théoriques et circonstanciels ont favorisé l'émergence du concept de consolidation de la paix qui a eu un effet sur le maintien de la paix.

LES EFFETS DU CONCEPT SUR LE MAINTIEN DE LA PAIX

Les effets du concept de consolidation de la paix se ressentent non seulement par la multiplication des tâches, mais aussi l'intervention d'un nombre de plus en plus important d'acteurs.

Multiplication des tâches

Les tâches des missions « classiques » de maintien de la paix pouvaient aller de l'observation du respect du cessez-le-feu à la surveillance des lignes

de front, des zones-tampons, des zones démilitarisées. Cela étant, de nombreux observateurs considèrent que, rétrospectivement, la mission déployée dans l'ex-Congo belge en 1960-1964 annonce déjà une évolution des missions de maintien de la paix, dans la mesure où elle a inclus, ce qui était alors une première, une composante civile et policière d'importance; tel a été également le cas de l'opération conduite en Nouvelle-Guinée occidentale, en 1962-1963, lors de laquelle ont été assumées des fonctions d'administration.

Toutefois, par-delà ces deux exceptions, nombreux sont ceux qui considèrent que c'est la mission conduite en Namibie en 1989 qui représente véritablement une rupture avec les activités traditionnelles de maintien de la paix des Nations Unies. De fait, le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT), lancé en 1989, peut être considéré comme la première mission de consolidation de la paix : le mandat du GANUPT consistait à assurer le bon déroulement d'élections libres et régulières en Namibie (6). Afin de faciliter le processus électoral, le GANUPT devait s'acquitter de tâches qui allaient bien au-delà des responsabilités antérieurement dévolues aux opérations de maintien de la paix : il devait non seulement surveiller le cessez-le-feu et le retrait de la présence militaire sud-africaine, mais aussi assurer la transition vers l'indépendance. En ce sens, le GANUPT a notamment était chargé d'obtenir l'abrogation des lois discriminatoires et restrictives qui auraient compromis la tenue des élections.

Il convient cependant de souligner que, en dehors de cette tâche visant à assurer les conditions pour *« permettre au peuple namibien de participer librement et sans intimidation au processus électoral »* (7), il n'y a eu, dans le mandat du GANUPT, aucune volonté de réformer les institutions : en effet, la mise en place de structures étatiques n'était en aucun cas au programme. Partant de ce constat, certains universitaires considèrent que la première opération comprenant des éléments de consolidation de la paix a été plutôt l'ONUSAL, au Salvador : c'est, de fait, *« la première fois dans l'histoire onusienne, qu'une mission vise la construction institutionnelle dans un Etat indépendant »* (8). Le 29 mai 1991, par sa résolution 693 (1991), le Conseil de sécurité a décidé de créer l'ONUSAL en tant qu'opération intégrée de maintien de la paix, avec pour mandat initial la mission de vérifier l'application par les parties de l'Accord de San José relatif aux droits de l'homme. L'élargissement de ce mandat, par la résolution 729 du Conseil de sécurité, a conduit l'ONUSAL à vérifier la mise en œuvre de l'accord de paix dans toutes ses composantes, notamment en ce qui concerne la création d'une

(6) Département de l'information publique, *Les Casques bleus. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, New York, 1996, p. 203

(7) Résolution 632 du Conseil de sécurité, 16 fév. 1989.

(8) Béatrice POULIGNY, *Ils nous avaient promis la paix : opérations de l'ONU et populations locales*, Presses de Sciences-po, Paris, 2004, p. 27.

nouvelle force de police, la réforme des systèmes électoraux et judiciaires ainsi que le règlement d'un ensemble de problèmes économiques, politiques et sociaux considérés comme indispensables à la construction de la paix. Un large spectre de questions a donc été couvert, allant bien au-delà des tâches classiques habituellement attribuées aux «soldats de la paix».

Ces attermolements traduisent le flou qui entoure la définition de la notion de consolidation de la paix. Cette dernière a souvent été définie par son contenu, apparaissant alors comme une liste d'activités : définir la consolidation de la paix reviendrait donc à lister toutes les formes d'assistance humanitaire pour les sociétés en sortie de conflit. Ainsi, le rapport du secrétaire général sur l'activité de l'Organisation en 1999 inclut notamment, dans sa description des activités de consolidation de la paix, «*les investissements en matière sociale, la décentralisation des activités de l'Etat, le développement rural, les réformes financières et judiciaires et la réorganisation de la sécurité publique et de la défense nationale*» (9). Les tâches de consolidation de la paix apparaissent alors infinies. La difficulté de définition tient en outre au fait que la consolidation de la paix doit trouver sa place entre deux notions : le concept de développement et celui de prévention des conflits. On est alors en droit de se demander dans quelle mesure les activités de consolidation de la paix sont des activités de maintien de la paix.

La première approche de la consolidation de la paix telle que développée dans l'Agenda pour la paix est linéaire : le «*peace-building*» est considéré comme «post-conflit», c'est-à-dire comme intervenant après l'échec de la diplomatie préventive à éviter les hostilités, après l'établissement d'un cadre de négociation par le «*peace-making*» et après les activités de surveillance de cessez-le-feu effectuées dans le contexte du «*peace-keeping*» (10). Ces considérations ne relèvent pas seulement de la rhétorique, mais induisent des conséquences institutionnelles et budgétaires. En particulier, nombre d'observateurs se demandent s'il faut financer les activités de consolidation de la paix sur le budget du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), dans la mesure où cela peut être considéré comme sortant du cadre du «*peace-keeping*» *stricto sensu*. Institutionnellement, ces débats sont liés à la question plus générale de l'autorité compétente concernant les questions de consolidation de la paix – le Conseil de sécurité et/ou l'Assemblée générale ?

(9) A/54/1, par. 101-108

(10) Elizabeth M. COUSENS / Chetan KUMAR, *Peacebuilding as Politics : Cultivating Peace in Fragile Societies*, Lynne Rienner, 2001, p. 6.

Multiplication des acteurs

La question de la multiplicité des acteurs pose deux problèmes : celui du point focal pour coordonner leurs activités et celui de la coopération entre les acteurs sur le terrain.

Dans l'organisation institutionnelle de l'ONU, il existe un besoin de coordination. Les activités de consolidation de la paix ne relèvent pas de la compétence d'un seul département du Secrétariat. Sans ligne directrice, les Nations Unies se doivent alors de bricoler avec les différentes ressources mises à leur disposition. Cette confusion est apparue évidente au Timor. Avant les violences de 1999, c'est le Département des affaires politiques (DAP) qui s'occupait du Timor oriental, développant ainsi une importante connaissance des conditions locales. Lors des préparatifs pour l'établissement d'une opération au Timor, la responsabilité a été transférée au Département des opérations de maintien de la paix, lequel n'avait pas cumulé autant de connaissances que le DAP et n'avait que peu d'expertise dans le domaine de l'administration directe de territoire, ce qui constituait pourtant un point central de la mission (11). Cet exemple démontre le manque de communication entre les départements du Secrétariat. Conscient de la lacune institutionnelle du système onusien que représente l'absence de structure chargée de la transition guerre-paix, le Secrétaire général des Nations Unies appelle à la création d'une Commission de consolidation de la paix, ainsi que d'un bureau d'appui au sein du Secrétariat.

L'interaction entre des acteurs différents sur le terrain crée un besoin de coopération, rarement assouvi. Les Nations Unies répondent non comme un système, mais comme une série d'agences et de programmes autonomes, sans aucune interaction. Chaque acteur a ses propres dynamiques, formule ses propres priorités et son propre agenda, ce qui entraîne un chevauchement des priorités, voire l'établissement d'objectifs différents, avec, pour conséquence, l'envoi de messages contradictoires aux autorités locales. Ainsi, au Salvador, au Mozambique ou au Cambodge, alors que le FMI exigeait des réductions fiscales, les Nations Unies ont demandé au gouvernement d'augmenter leurs dépenses pour les programmes de consolidation de la paix (12). En outre, la présence simultanée, sur le terrain, d'une composante civile et d'une composante militaire requiert une attention particulière lorsqu'il s'agit de répartir les tâches et améliorer la coopération entre les deux entités est donc quelque chose de primordial. Cependant, le problème est de trouver un équilibre entre la nécessaire coopération et les problèmes que cela engendre : les acteurs humanitaires ont parfois besoin d'une protection militaire ou tout simplement de la logistique militaire, comme

(11) Astri SUHRKE, «Peace-keepers as nation-builders : dilemmas of the UN in East Timor», *International Peacekeeping*, vol. VIII, n° 4, 2001.

(12) Roland PARIS, *op. cit.*, p. 228.

pour le rapatriement de réfugiés, mais cela peut nuire à leur impartialité et leur neutralité, qualité nécessaire à l'accomplissement de leur tâche.

La manière de penser le maintien de la paix, ainsi que sa pratique, a évolué dans le sillage du développement du concept de consolidation de la paix. Cependant, ce concept est perfectible et reste à un tournant de son évolution.

LES DÉFIS DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

La consolidation de la paix doit faire face à deux défis : passer outre les signifiants dans lesquels elle s'est enfermée et améliorer sa capacité à saisir les dynamiques de la période de transition. Il s'agit d'adopter une double démarche : d'un côté, une démarche passive pour ne pas imposer des modèles que les sociétés ne sont pas prêtes à recevoir; de l'autre, une démarche active pour prendre en compte toutes les dimensions de la transition.

Le danger de l'imposition mimétique

Les lacunes des programmes de consolidation de la paix viennent du constat selon lequel les recettes pour construire une paix varient assez peu d'une situation à l'autre. Les termes «démocratie», «Etat», «élection», «Etat de droit» sont polysémiques, devenant ainsi des signifiants sans réel signifié. Les mandats des opérations de maintien de la paix relèvent de plus en plus de mêmes modèles : ainsi, les Nations Unies transforment le projet de «consolider la paix» en une entreprise «technique, le vidant de toute sa substance politique» (13), alors que, comme le rappelle Béatrice Pouligny, «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 [...], les processus de mobilisation collective» (14). L'utilisation de ces termes, qui deviennent des prérequis à tout processus de consolidation de la paix, empêche toute réflexion sur le contenu réel que ces mots doivent avoir dans une situation donnée.

Or, si l'on se penche sur une construction étatique, il faut évaluer la perception de la notion d'Etat dans le pays considéré. Dans des Etats où les structures étatiques ont été utilisées comme des instruments d'oppression, construire la confiance dans l'idée même d'un Etat demande une transformation dans la manière dont est conçu et vu l'Etat. En outre, on ne peut faire l'économie de l'interrogation sur l'universalisme ou le relativisme des règles quand on parle de restauration de l'Etat. A cet égard, on signalera

(13) Béatrice POULIGNY, «La 'construction' de la paix», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2003, p. 797.

(14) *Ibid.*

ce paradoxe qui veut que jamais on ne parle autant de restauration de l'Etat qu'en ces temps où, pourtant, l'Etat est en crise : en même temps qu'il est dénoncé, le modèle de l'Etat-Nation est proposé (15). Simon Chesterman, Michael Ignatieff et Ramesh Thakur développent l'idée selon laquelle, dans la plupart des anciennes colonies, la construction de l'Etat et la construction de la nation ont été considérées comme allant de pair alors qu'il n'en a pas été de même dans l'histoire des Etats européens (16). La difficulté, lorsqu'on travaille dans des sociétés post-conflit, réside dans le fait que ces deux notions sont considérées comme indissociables par les acteurs internationaux.

La question est donc moins celle des institutions telles qu'elles sont décrites sur le papier, que celle de leur adaptation à une réalité sociale différente de celle pour laquelle elles avaient été conçues. Les travaux des politistes, en particulier de Bertrand Badie et de Guy Hermet (17) ont bien montré à la fois les possibilités et les limites de «l'invention du politique» et des processus d'importation des modèles. Le placage pur et simple n'existe pas et un minimum d'adaptation se rencontre partout. Les travaux de Raphaël Pouyé au Kosovo et au Timor ont montré que les contraintes extérieures favorisent la fabrication d'un nouveau type de constructions étatiques, inadapté à l'enracinement d'institutions stables dans une situation post-conflit (18).

En outre, les mots «démocratie» et «élections» sont devenus la solution politique des programmes de reconstruction. La contradiction réside dans le fait qu'il n'existe pas de modèle démocratique unique en terme de structures, d'institutions et de processus. Il existe certes un consensus sur des valeurs et des principes, mais il y a une grande diversité dans les systèmes électoraux ou encore les calendriers électoraux. Toutes ces différences reflètent l'historicité de chaque trajectoire. Pourtant, la politique de la «communauté internationale» a été hésitante à explorer les interactions entre les variables locales et les différents systèmes institutionnels.

La célérité est le point commun des activités de consolidation de la paix. Roland Paris remarque que chaque mission de consolidation de la paix débute avec des élections alors qu'il faudrait d'abord mettre l'accent sur les institutions en elles-mêmes. Un temps court après la conclusion d'un accord de paix pour la tenue d'élections est peu souhaitable dans la mesure où les mobilisations politiques vont se cristalliser sur les mêmes problèmes que ceux qui ont conduit au conflit, créant un terrain favorable pour un nouvel éclatement des affrontements. Selon l'étude de Roland Paris (19), qui ana-

(15) Yves DAUDET, *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Pédone, Paris, 1995.

(16) Simon CHESTERMAN / Michael IGNATIEFF / Ramesh THAKUR, «Making States work : from State failure to State-building», *International Peace Academy*, juil. 2004, p. 1.

(17) Bertrand BADIE / Guy HERMET, *Politique comparée*, PUF, Paris, 1990.

(18) Raphaël POUYÉ, «'Shadow States' ? State building and national invention under external constraint in Kosovo and East Timor (1974-2002)», *Questions de recherche*, n° 13, fév. 2005.

(19) Roland PARIS, *op. cit.*

lyse les effets des activités de consolidation de la paix dans onze cas différents, la stratégie de libéralisation économique et politique a eu des effets secondaires qui ont joué contre l'établissement de la paix.

Dans certains pays, l'action internationale a exacerbé la violence sociale et, dans d'autres, elle a reproduit les sources traditionnelles de violence. L'auteur de l'étude ne rejette pas le but, mais la façon dont s'opèrent la démocratisation et la libéralisation : c'est la rapidité du processus qui engendre des effets secondaires. Ainsi, au Nicaragua, au Salvador, au Guatemala, mais aussi en Mozambique, la transition politique fut souple, mais le basculement rapide dans une économie de marché a reproduit les mêmes conditions socio-économiques que celles qui avaient déclenché les troubles. En Bosnie, la libéralisation politique a renforcé le pouvoir des parties qui étaient les moins investies dans une réconciliation pacifique. Pour Roland Paris, la démocratie et le capitalisme produisent de la compétition beaucoup trop tôt dans des sociétés qui ne sont pas prêtes à fonctionner de la sorte.

Les raisons pour lesquelles la démocratisation et la libéralisation sont plus perturbatrices pour les pays en sortie de crise sont au nombre de trois. Tout d'abord, la paix sociale est fragile et la libéralisation atteint directement ces bases en stimulant une compétition. En outre, ces sociétés ont perdu cette tradition de résolution pacifique des conflits inhérente à une société organisée. Enfin, elles ne sont pas dotées d'institutions gouvernementales ayant le pouvoir d'arbitrer. L'État peut même être conduit à se protéger lui-même par des moyens violents s'il se sent menacé, ne protégeant ainsi plus sa population.

Saisir les dynamiques de la transition

La guerre non seulement détruit une société, mais aussi la transforme. Il faut comprendre que la transition guerre-paix est un processus sociétal et que les activités de consolidation de la paix ont pour objet de rétablir un lien social. C'est en cela que la notion de «paix sociale» prend une grande importance : consolider la paix, c'est consolider la paix sociale. Saisir les dynamiques de la période de transition consiste à adapter les programmes de consolidation de la paix à cette réalité et notamment à prendre en compte la question de la réconciliation.

Les impasses que ce concept connaît sont le résultat de l'incapacité d'intégrer dans la réflexion onusienne et dans les opérations de maintien de la paix «*les différentes dimensions de la transition guerre-paix*» (20). Le programme de désarmement, démobilisation, réintégration (DDR) doit lui aussi prendre en compte son propre impact sur le processus de reconstruction dans son ensemble. Ainsi que l'affirme Béatrice Pouligny, désarmer, ce

(20) Béatrice POULIGNY, «La 'construction' de la paix», *op. cit.*

n'est pas seulement remettre les armes, mais c'est «*changer les perceptions attachées à la détention d'une arme*» (21). Dans les programmes de DDR, les hommes qui perdent leurs armes peuvent aussi perdre un certain statut social. Les activités de consolidation de la paix doivent donc comprendre des outils d'analyse différents de ceux utilisés jusqu'ici : le contexte dans lequel les programmes sont développés doit être pris en compte ; une approche qui mêle les différentes approches des sciences sociales doit être pensée. Des actions qui nieraient cet aspect sont vouées à l'échec.

Enfin, il est nécessaire d'aborder ce que nous considérons comme le point central de toute tentative de consolidation de la paix : le problème de la réconciliation. Si l'on suit les travaux de John Crowley, la réconciliation est «*une forme particulière de paix*», qui «*n'est pas fréquente*» (22). Et, ce, parce qu'elle suppose «*que le conflit antérieur fonde l'entente ultérieure ; elle suggère donc une cessation des hostilités qui ait une dimension morale*». Au-delà de la réconciliation, il faut se pencher sur les manières de traiter la mémoire et les vérités pour trouver une paix sociale à travers la reconnaissance non seulement des souffrances de l'autre, mais aussi de l'autre dans son essence. Le but de la consolidation de la paix n'est donc peut-être pas d'atteindre une certaine réconciliation, mais de trouver les moyens et les voies par lesquels la reconnaissance est possible.

Limiter les mécanismes de réconciliation au seul schéma des commissions «*Vérité et Réconciliation*» empêche de penser les différentes alternatives et, par-dessus tout, oublie de prendre en compte les dimensions subjectives des mémoires et des vérités. Il y a, en effet, une diversité des mémoires et des vérités, qui s'oppose à l'imposition d'une mémoire unique. Il faut permettre une négociation, un équilibre entre les différentes versions du passé. Cette diversité conduit à s'interroger sur le rôle joué par les récits reconstitués par les commissions «*Vérité et Réconciliation*», dans la mesure où ils officialisent une version de ce qui s'est passé. La simplification des faits, ramenés à quelques cas symboliques peut aller à l'encontre d'un véritable travail de mémoire dans la mesure où toutes les représentations ne sont pas représentées (23). Certains ont donc le sentiment de ne pas avoir été entendus, ni compris.

* *
*

(21) Béatrice POULIGNY, «*Les anciens combattants d'aujourd'hui. Désarmement, démobilisation et réinsertion.*», communication présentée au séminaire international organisé par le CERI et le SGDN, Paris, sept. 2004.

(22) John CROWLEY, «*Pacification et réconciliations. Quelques réflexions sur les transitions immorales*», *Culture et Conflits*, n° 41, 2001.

(23) Béatrice POULIGNY, «*Mémoires et violence : vivre aujourd'hui, imaginer demain*», *Actes du colloque «*Mémoire et la violence politique dans le monde contemporain*»*, Lima, nov. 2002, p. 9.

Ainsi, la consolidation de la paix est en passe d'être un non-concept si elle n'est pas repensée. Ainsi que l'affirme Neclá Tschirgi, même après dix ans de pratique de consolidation de la paix, ce terme n'a même pas de doctrine ou de politique commune (24). Le concept est en passe d'échouer par manque d'audace, si ce n'est de réflexion. Il faut s'empêcher de concevoir le concept comme une «*ingénierie*», pour reprendre les termes de Béatrice Poulin. Le concept de consolidation de la paix est à un tournant de son développement : la réforme des Nations Unies doit constituer son cadre d'évolution.

Qu'est-il nécessaire de faire pour améliorer son approche ? Outre les améliorations opérationnelles, concernant la coordination sur le terrain ou bien les changements institutionnels nécessaires, il faut tout d'abord construire un partenariat solide avec les populations locales. Il s'agit alors de respecter au maximum la pensée à la fois politique, économique, juridique du pays pour ne pas créer un mécontentement qui n'aboutirait à rien d'autre qu'à de nouveaux affrontements ; la consolidation doit avoir l'assentiment de ceux qui la vivent. Prendre en compte ces facteurs, c'est considérer la frustration comme facteur de reprise des hostilités ; imposer la paix est une aubaine pour certains entrepreneurs politiques, en cela que ça leur permet de s'introduire et de mettre à mal un processus de reconstruction.

Ensuite, il faut saisir les dynamiques inhérentes à tout changement sociétal : comprendre non seulement les tensions qui traversent une société dans ses structures, mais aussi les transformations provoquées par le conflit. Il faut alors faire appel à d'autres connaissances, d'autres sciences, pour saisir dans quelle mesure chaque activité menée par les Nations Unies affecte des composantes de la société, qui sont issues de relations sociales et d'histoires concrètes. Le but est d'évaluer l'adéquation d'une intervention, d'une action avec les aspirations d'une société et de faire appel à des experts, des spécialistes de la région, issus des sciences sociales.

Avoir une définition téléologique de la consolidation de la paix, c'est la considérer comme un processus. Sa mise en œuvre résulte des interactions entre le local et l'international, entre le civil et le militaire, entre le court et le long terme, d'où sa difficile évaluation. Aucun critère, aucun instrument de mesure n'est valable pour évaluer un tel processus. En termes de consolidation de la paix, les succès et les échecs ne sont pas des résultats tranchés : des éléments négatifs cohabitent avec des éléments positifs. A la question de savoir dans quelle mesure une paix peut être consolidée dans une société donnée, il n'existe certainement pas de réponse unique. La fin du conflit armé ne constitue que la partie immergée de l'iceberg ; d'autres

(24) Neclá TSCHIRGI, «Post-conflict peacebuilding revisited : achievements, limitations, challenges», *International Peace Academy*, 7 oct. 2004, p. 1.

tensions, d'autres hostilités, d'autres mal-être font qu'une société sortant d'un conflit n'est que rarement «en paix».

Cela constitue exactement le chemin qu'il reste à parcourir pour les Nations Unies. Pour cela, il faut élargir les perspectives et les analyses du maintien de la paix. L'ONU prend désormais en charge la «paix sociale», composante décisive pour garantir la paix et la sécurité internationales. Il lui faut absolument se donner les moyens de cette nouvelle mission.

LE FOND DE L'AIR EST ROUGE
CRISES SOCIOPOLITIQUES
ET RENOUVEAU DU MAOÏSME RÉVOLUTIONNAIRE
DANS LE SOUS-CONTINENT INDIEN

PAR

LAURENT GAYER (*)

*Acceptez, mes frères,
Le salut rouge de chaque village
Le salut rouge du peuple insurgé
Le salut rouge de Naxalbari,
De Srikakulam et du Telangana.*

CHERABANDARAJU, «*Laal Salam*» [«Le salut rouge»](1).

La diffusion du maoïsme révolutionnaire en Asie du Sud remonte aux années 1960 et aux scissions qui se sont alors opérées au sein du mouvement communiste indien. En 1964, le Parti communiste indien (PCI) impluse et ses dissidents fondent le Parti communiste indien – marxiste –, le PCI-M, qui s'autonomise de Moscou – en grande partie à son corps défendant (2). Trois ans plus tard, les tenants de la ligne chinoise font à leur tour scission du PCI-M pour former le Comité de coordination de toute l'Inde – All India Coordination Committee –, qui donnera naissance au Parti communiste indien – marxiste-léniniste – ou PCI-ML en 1969.

A la différence de leurs camarades du PCI et du PCI-M, les militants maoïstes refusent d'entrer dans le jeu parlementaire, auquel les communistes indiens se sont ralliés à partir de 1951, et prônent le recours à la lutte armée pour parvenir à leurs fins. Leurs cadres entendent fonder une guérilla fusionnant le politique et le militaire. Le 3 mars 1967, ils passent pour la

(*) Chercheur au Centre de Sciences humaines de New Delhi (CSH, Inde) et chercheur associé au Centre d'études de l'Inde et de l'Asie du Sud EHESS-CNRS (CEIAS, France). L'auteur remercie Max-Jean Zins (CNRS-CERI) pour sa relecture attentive d'une première version de ce texte, ainsi que Nicolas Jaoul (CEIAS) pour les précieuses informations qu'il lui a communiquées.

(1) All India League for Revolutionary Culture (dir.), *Hail, Revolution!*, Vijayawada, 1983, p. 70.

(2) Les dirigeants du PCI-M s'efforcèrent de nouer des rapports amicaux avec Moscou et multiplièrent les signes de bonne volonté à l'égard de l'URSS tout au long des années 1960 – ils soutinrent notamment l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie. Les dirigeants soviétiques ne leur pardonnèrent pourtant jamais leur défection du PCI-M et le PCUS refusa d'établir une relation avec le PCI-M. Les Chinois se montrèrent tout aussi circonspects à l'égard du PCI-M, après avoir réalisé qu'il n'était pas maoïste. Sur les évolutions du mouvement communiste indien et de ses relations internationales, cf. Max-Jean ZINS, «Le puzzle identitaire communiste : le cas du Parti communiste indien (PCI) et du Parti communiste indien-marxiste (PCI-M)», in Jean-Luc RACINE (dir.), *La Question identitaire en Asie du Sud*, Editions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, 2001, pp. 303-336.

première fois à l'action dans un village du Bengale occidental, Naxalbari. La révolte, qui dure 52 jours, est aisément maîtrisée et sa portée est plus symbolique que stratégique. Elle constitue l'acte de naissance du mouvement «naxalite» qui, dans les années suivantes, s'étend aux provinces voisines d'Andhra Pradesh et du Bihar. Dans les zones les plus défavorisées de ces provinces, les naxalites reçoivent le soutien des Dalits – littéralement «les hommes brisés», plus connus sous l'appellation d'«intouchables») et des Adivasis – littéralement «les aborigènes», généralement désignés comme populations tribales. Ils s'en prennent aux propriétaires terriens, redistribuent les terres et attisent la «haine de classe» de leur base sociale.

Le mouvement va pourtant être rapidement confronté à une double crise, qui va le stopper net dans son élan : Alors que la répression s'intensifie dans les campagnes, où la guérilla compte ses principaux appuis, Pékin prend ses distances avec les maoïstes indiens, en leur refusant une aide militaire directe, puis en soutenant l'offensive de l'armée pakistanaise contre les nationalistes bengalis du Pakistan oriental, rejoints par de nombreux naxalites du Bengale occidental. Cette double crise, politique et militaire, porte un coup sévère au mouvement maoïste armé en Inde. Celui-ci connaît une éclipse prolongée jusqu'à la fin des années 1970, qui voit les naxalites réapparaître dans les plateaux centraux de l'Andhra Pradesh et du Madhya Pradesh, ainsi que dans la province du Bihar, frontalière du Népal, où les naxalites font aussi des émules au cours de la même période.

Malgré les bouleversements géopolitiques qui accompagnent la fin de la Guerre froide et la confirmation du virage capitaliste du régime communiste chinois, les maoïstes indiens et népalais voient leur base sociale et leur terrain d'opération s'étendre au cours des années 1990. En 1996, les *maobadis* népalais déclenchent la «guerre du peuple», qui plonge le pays dans la guerre civile, sur fond de crise politique – celle de la monarchie constitutionnelle issue de la «révolution démocratique» de 1990 – et sociale – marquée par la paupérisation des minorités ethniques des contreforts himalayens et de la plaine du Terai. Depuis la fin de la décennie, les maoïstes armés «contrôlent» des régions entières du centre-est de l'Inde et une grande partie du Népal, où le pouvoir central ne tient plus que les chefs-lieux de district. Dans ces «zones rouges», les rebelles maoïstes administrent un Etat parallèle rendant la justice, prélevant l'impôt, redistribuant les terres, garantissant le respect d'un ordre moral strict et, surtout, conduisant la guerre en reproduisant la stratégie d'encerclement des villes par les campagnes prônée par Mao. Dans certains Etats, en particulier au Bihar, la dimension idéologique du mouvement naxalite s'est cependant atténuée depuis les années 1980, la lutte des classes s'étant trouvée supplantée par une guerre des castes (3).

(3) Au Bihar, la plupart des militants du Maoist Communist Centre (MCC), fondé en 1975, sont issus de la caste inférieure des Yadavs, alors que les propriétaires terriens sont issus des castes supérieures (Bhumiyars). Dans la seconde moitié des années 1980, le MCC s'est rendu tristement célèbre en massacrant des villageois bhumiarys, provoquant en retour des représailles de la part des milices des propriétaires terriens, qui se sont rendues coupables de terribles exactions contre les villageois intouchables et de basse caste au cours des dernières décennies.

L'influence de l'idéologie et des modes opératoires naxalites sur les *maobadis* népalais est indéniable et les contacts entre ces deux mouvances révolutionnaires sont avérés. Depuis quelques années, les maoïstes indiens et népalais semblent déterminés à établir un «corridor rouge» reliant les fiefs *maobadis* aux zones contrôlées par les naxalites, à l'intérieur duquel les insurgés maoïstes des deux pays pourraient se mouvoir en toute sécurité. Cette menace, régulièrement mise en avant par les autorités indiennes, doit cependant être relativisée, le «contrôle» de ces acteurs irréguliers sur leur zone d'influence demeurant précaire et la présence de l'Etat n'y ayant pas encore été complètement éradiquée. La relation entre ce résidu d'Etat officiel et l'embryon d'Etat parallèle mis sur pied par les maoïstes n'est d'ailleurs pas toujours placée sous le signe de la concurrence, les agents de l'Etat officiel trouvant parfois avantage à sous-traiter certaines activités de développement aux maoïstes. La création d'une «inter-régionale maoïste» se heurte de surcroît à l'ancrage local de ces mouvements, qui partagent la même phraséologie révolutionnaire, mais répondent aux attentes de bases sociales distinctes et s'inscrivent dans des trajectoires historiques divergentes : celle d'une démocratie politique en quête de la démocratie sociale, dans le cas indien (4), et celle d'une monarchie absolue dont la transition vers la démocratie s'est trouvée interrompue par la restauration autoritaire du roi Gyanendra, qui a accédé au trône après le massacre d'une grande partie de la famille royale en 2001.

LA DÉRIVE INSURRECTIONNELLE
D'UNE CRISE POLITIQUE NATIONALE
SUR FOND DE CRISES SOCIALES LOCALISÉES :
GENÈSE ET ENLISEMENT DE LA «GUERRE POPULAIRE» NÉPALAISE

Le petit royaume himalayen du Népal traverse depuis 1996 une crise politique sans précédent. Il fait face à une insurrection maoïste qui, au fil des années, s'est étendue à l'ensemble du territoire, à partir de ses bastions de l'ouest. Si ce mouvement insurrectionnel répond à la faillite ou à l'absence de l'Etat dans les districts reculés du pays, il se nourrit également de la crise des institutions issues du mouvement démocratique de 1990, qui aboutit à l'instauration d'une monarchie constitutionnelle. Rompant avec les réformes engagées par son frère, assassiné par le prince héritier en juin 2001, le roi Gyanendra a, pour accaparer le pouvoir, recouru à une série de mesures d'exception qui ont remis en cause les acquis de la révolution de 1990. Parallèlement, le nouveau souverain a fait appel à l'armée pour mater la rébellion maoïste, bénéficiant de l'aide militaire américaine, indienne et

(4) Sur cette quête de la démocratie sociale en Inde, cf. Christophe JAFFRELOT, *La Démocratie par la caste. Histoire d'une mutation socio-politique, 1885-2005*, Fayard, Paris, 2005.

plus récemment chinoise dans cette tâche. Cette réponse militaire à un conflit social et politique n'a fait que radicaliser l'opposition maoïste, en même temps qu'elle élargissait son audience, l'armée s'étant rendue coupable de nombreuses exactions contre les populations civiles.

La crise des institutions issues du mouvement démocratique de 1990

Le mouvement démocratique de 1990 a abouti à l'instauration d'une monarchie constitutionnelle au Népal et a suscité de fortes attentes dans la population népalaise ainsi qu'une nouvelle mobilisation des partis politiques. Cependant, ces espoirs ont été rapidement déçus par la généralisation de la corruption et du népotisme au sein des partis dominants. L'échec des maoïstes aux élections de 1991 a parallèlement précipité leur dérive insurrectionnelle, qui s'est initiée en 1996, mais n'a pris toute son ampleur qu'après 2001, suite à l'arrivée sur le trône du roi Gyanendra et à l'intervention de l'armée.

Depuis son arrivée au pouvoir en juin 2001, dans des circonstances tragiques (5), le roi Gyanendra n'a eu de cesse d'affaiblir les partis politiques et de museler l'opposition. Cette dérive monarchique est venue remettre en cause les acquis du mouvement démocratique de 1990. Encore faible et instable (6), la jeune démocratie népalaise a gravement souffert de la reprise en main du palais royal. Après avoir décrété l'état d'urgence le 26 novembre 2001, le roi Gyanendra a dissous le parlement le 22 mai 2002, puis limogé le Premier ministre Sher Bahadur Deuba pour «incompétence» le 4 octobre 2002. Renouant avec le système du *Panchayat* (7), le Roi a depuis cherché à court-circuiter les partis démocratiques pour recentraliser le pouvoir autour de sa personne, en s'appuyant sur l'armée et sur les royalistes du Rashtriya Prajatantra Party (RPP).

En 2004, le roi a cédé du terrain dans le conflit qui l'oppose aux partis politiques, en rappelant aux affaires l'ancien Premier ministre Sher Bahadur Deuba. Cette timide ouverture de la part du palais royal s'est trouvée remise en cause par le «coup» du 1^{er} février, qui a vu le Roi s'arroger les pleins pouvoirs. Cette dérive autoritaire a suscité un tollé dans la «communauté internationale», mais a aussi et surtout conduit à un rapprochement entre les maoïstes et les partis démocratiques. Celui-ci a été rendu possible par la reprise en main du palais royal, mais aussi par le cessez-le-feu unilatéral de 3 mois décrété par le PCN (M) en septembre 2005, prolongé

(5) Gyanendra est arrivé au pouvoir suite au massacre de dix membres de la famille royale par le prince héritier, au cours d'une querelle familiale. Après avoir abattu son père, sa mère, son frère et plusieurs autres personnes présentes, le prince Dipendra retourna l'arme contre lui et mourut quelques jours plus tard.

(6) Pas moins d'une douzaine de gouvernements se sont succédé entre 1990 et 2004.

(7) Ce régime sans partis fut instauré en décembre 1960, suite au virage autoritaire impulsé par le roi Mahendra.

d'un mois. Dans ce contexte doublement favorable, la coalition des sept partis démocratiques népalais s'est engagée dans des négociations avec les maoïstes, qui ont abouti, le 22 novembre 2005, à la signature d'un accord en 12 points. Cet accord préconise le renversement de la monarchie et la formation d'une assemblée constituante chargée de réformer les institutions politiques du royaume. L'accord prévoit également une mise sous tutelle, par l'ONU, de la guérilla maoïste et de l'armée royale. Le rapprochement engagé entre les partis et les maoïstes reste cependant fragile, les partis démocratiques refusant de cautionner l'usage de la violence pour abattre le régime.

L'abolition de la monarchie, si elle se réalisait, permettrait sans doute au parti de renoncer à la lutte armée sans pour autant perdre la face. Toutefois, rien ne permet d'affirmer que le parti serait immunisé contre les maux qui ont discrédité les partis communistes légaux – corruption, inaction, népotisme... – et que ses errements prévisibles n'amèneront pas une nouvelle génération de révolutionnaires à prendre les armes. En tout état de cause, le renversement de la monarchie n'est pas encore à l'ordre du jour. Les négociations entre les maoïstes et les partis légaux du Népal ont sans aucun doute progressé au cours des derniers mois de l'année 2005, qui ont vu l'ensemble de ces partis se rallier au projet d'assemblée constituante du PCN (M). Néanmoins, les partis légaux ne peuvent entièrement se départir de leur méfiance à l'égard des maoïstes, qui se sont rendus coupables d'exactions répétées contre leurs élus. De son côté, le palais royal se montre déterminé à répondre par la force à l'insurrection maoïste. L'armée a mis à profit cette suspension momentanée des opérations militaires des maoïstes pour reprendre du terrain face à eux, notamment en multipliant les arrestations et les exécutions extrajudiciaires. Il est donc à craindre que le conflit reprenne rapidement, aucune solution politique ne se profilant à l'horizon, alors que l'incapacité de chaque camp à parvenir à une victoire militaire n'a jamais été aussi patente.

Croissance économique nationale versus crises sociales localisées

La crise des institutions qui a accompagné et renforcé la rébellion maoïste s'est déroulée dans un contexte de crise économique et sociale, en particulier dans les zones rurales du pays. Le Népal est l'un des Etats les plus démunis de la planète. Il se place au 142^e rang mondial en termes de développement humain et, en Asie, seuls l'Afghanistan, le Bangladesh et le Laos connaissent un sort moins enviable encore. Cette pauvreté structurelle s'est aggravée au cours des deux dernières décennies, suite à la mise en place de plans d'ajustement structurel qui ont stimulé la croissance du PIB, mais dont les effets positifs ont été largement compensés par une inflation de 10 % sur la période 1980-1987. La hausse des prix des produits alimentaires et des biens de consommation courants fut particulièrement douloureuse

pour les populations les plus démunies : les Dalits, les Madhesi – habitants de la plaine du Terai, frontalière de l'Inde – et les Janjati – les minorités ethniques concentrées dans les contreforts himalayens, représentant 35 % de la population népalaise –, qui constitueront la base sociale de la guérilla maoïste au cours de la décennie suivante.

Celle-ci ne pouvait rêver d'un terreau socio-économique plus favorable, le Népal étant encore au début des années 1990 le pays le plus dépendant de l'agriculture au monde, avec 93 % de sa population active employée dans le secteur primaire, contribuant à 57 % du PIB (8). 42 % de la population vivaient encore au-dessous du seuil de pauvreté et la croissance limitée des années 1980 avait essentiellement profité aux populations de haute caste – les Bahun-Chetris (9) – des centres urbains, autour desquels s'était constituée une petite industrie. Cette croissance sans développement a encore renforcé les écarts de niveau de vie entre les villes, où se concentrent le pouvoir et la richesse, et les campagnes démunies, isolées et régulièrement confrontées à des situations de disette. Ces écarts sont tels que l'espérance de vie est parfois deux fois inférieure en milieu rural par rapport à celle de Katmandou. A cette pauvreté structurelle de la petite paysannerie s'ajoute – tout au moins dans le Terai (10) – la perpétuation de pratiques de servage analogues à celles que connaissait l'Inde du centre-est dans les années 1960, reposant sur l'endettement des paysans, dont hérite généralement leur descendance. Les plus isolées de ces régions rurales manquent enfin des infrastructures les plus élémentaires : le district de Rukum, fief du PCN (M), ne comptait-il aucune route au moment du déclenchement de l'insurrection. Cet isolement, qui contraint les populations locales à marcher régulièrement sur de longues distances, devint cependant un atout pour la guérilla, qui a pu se sanctuariser dans cette région difficile d'accès, où les mouvements de troupes terrestres sont rendus difficiles par l'absence d'axes routiers.

Encore ne faut-il pas surévaluer le rôle de ces facteurs géopolitiques : plutôt que l'isolement de ces populations montagnardes, ce sont les contacts sans précédent de leur jeunesse avec le monde extérieur qui ont poussé une partie de ces jeunes éduqués à rejoindre les maoïstes, en quête de dignité et de modernité (11).

(8) Deepak THAPA, *A Kingdom under Siege. Nepal's Maoist Insurgency, 1996 to 2004*, Zed Books, Londres / New York, 2004 (1^{re} éd., 2003), p. 56.

(9) Alors que ces Hindous de haute caste constituent 29 % de la population népalaise, 81 % des étudiants reçus au concours national d'administration en 1992-93 appartenaient à ces castes dominantes. En 2001, ce chiffre était de 98 %. Les Bahun-Chetris ont également vu leur représentation politique s'accroître au cours des dernières décennies : alors qu'ils ne constituaient que la moitié des représentants dans le cadre du système du *Panchayat*, 55 % des députés élus en 1991 étaient issus de ces castes dominantes et ce chiffre passa à 63 % en 1994 et s'est maintenu à ce niveau en 1999. Cf. Deepak THAPA, *op. cit.*, p. 77.

(10) Dans les collines, les grands propriétaires sont plus rares et les minorités ethniques disposent souvent de petits lopins de terre.

(11) Anne DE SALES, «Entre revendications ethniques et maoïsme : le pays kham-magar (Népal)», in Jean-Luc RACINE (dir.), *op. cit.*, pp. 271-301.

La rébellion maoïste, réponse à la crise politique nationale et aux aspirations des minorités

Le parti communiste du Népal (maoïste) ou PCN (M) a été fondé en 1995, après une énième scission du parti communiste népalais, qui a vu le jour à Calcutta en 1949 et s'est depuis scindé en une vingtaine de factions rivales (12). Le PCN (M), dirigé par deux brahmanes, Pushpa Kamal Dahal – *alias* le camarade Prachanda, «le brave» – et Baburam Bhattarai (13), est entré en rébellion contre Katmandou le 13 février 1996. Une première agitation maoïste, le mouvement de Jhapa, avait eu lieu au début des années 1970 dans l'est du Népal, mais était restée de faible ampleur. Le mouvement maoïste actuel peut en revanche compter sur un noyau dur de 5 000 à 8 000 combattants, secondés par au moins 20 000 miliciens moins bien équipés, venant ponctuellement renforcer les combattants «réguliers» (14).

En l'absence de soutiens étatiques extérieurs, les maoïstes ont acquis leurs premières armes en s'attaquant à des postes de police isolés. Selon la légende, le PCN (M) ne détenait que deux fusils – dont l'un était hors d'usage – au déclenchement de la «guerre du peuple». Au fil des ans, les rebelles ont cependant pu moderniser leur armement, le PCN (M) étant devenu le parti politique le plus prospère du Népal. Ses fonds proviendraient principalement de l'extorsion et d'attaques à main armée, de la taxation des *trekkers* étrangers et de contributions des migrants népalais établis en Inde (15) et désormais en Europe – Royaume-Uni, Allemagne, Belgique – et aux États-Unis (16). La coordination des activités du PCN (M) à l'étranger est assurée par son Département international, dirigé par C. P. Gajurel jusqu'à son arrestation en Inde en 2003 et depuis lors placé sous la férule de Baburam Bhattarai. Ces activités publicitaires du PCN (M) s'appuient également sur Internet, notamment depuis l'interdiction du journal du parti, *Janadesh*, à la fin de 2001. En quelques années, Internet est devenu le principal outil de communication du PCN (M), qui est ainsi la plus «branchée» des guérillas communistes subsistant dans le monde (17).

Le PCN (M) n'a jamais été soutenu par la Chine, qui accuse les maoïstes népalais de «salir la mémoire du Grand Timonier», et ses principales sources d'influence sont les naxalites indiens et le Sentier lumineux péruvien (18).

(12) Deepak THAPA, *op. cit.*, p. 44, fig. 1.

(13) Âgés d'une cinquantaine d'années, les deux hommes se sont politisés dans les mouvements étudiants des années 1980. Pushpa Kamal Dahal est l'homme de terrain du parti, son lien avec les «masses», de par ses origines modestes. Bhattarai est quant à lui l'idéologue du parti, issu d'un milieu urbain et formé à l'Université de Jawaharlal Nehru University (JNU) de Delhi, où il a obtenu un doctorat en architecture en 1986.

(14) International Crisis Group (ICG), «Nepal's maoists: their aims, structure and strategy», *Asia Report*, n° 104, 27 oct. 2005, p. 8.

(15) Ces fonds sont notamment collectés par la All India Nepal Society, qui revendique 150 000 membres dans la «diaspora» népalaise en Inde.

(16) ICG, *op. cit.*, pp. 8 et 17.

(17) Le site Internet du PCN (M) reste cependant rudimentaire (www.PCNm.org/).

(18) Les maoïstes népalais accusent les autorités chinoises de «révisionnisme» depuis le renversement de la Bande des Quatre en 1976.

Il est affilié au Mouvement révolutionnaire international (MRI), qui, fondé à Londres en 1984, coordonne l'action d'une quinzaine de mouvements d'obédience maoïste à travers le monde, du Pérou au Bangladesh, et édite la revue phare du mouvement maoïste international, *A World to Win*, qui ouvre régulièrement ses colonnes aux insurgés népalais (19). Parmi les dirigeants du PCN (M), c'est Baburam Bhattarai qui assure le lien avec le MRI, avec lequel il est contact depuis le début des années 1990 (20). Par affinité idéologique, le PCN (M) entretient également des contacts étroits avec divers groupes insurgés du sous-continent indien, en particulier avec le Parti communiste indien – maoïste –, formé par la fusion du *People's War Group* (PWG) d'Andhra Pradesh et du Maoist Communist Centre (MCC) du Bihar en 2004.

Le principal objectif du PCN (M) est l'abolition de la monarchie au profit d'une «vraie démocratie», où le féodalisme ne trouverait plus sa place. Tout en restant inspirés par la révolution culturelle chinoise, les dirigeants du mouvement maoïste népalais se déclarent hostiles au totalitarisme et à un changement brutal. Ils disent préférer l'achèvement de la «révolution démocratique bourgeoise de 1990» et l'instauration d'une véritable démocratie multipartite (21). Les *maobadis* réclament également le départ des multinationales – ils se sont d'ailleurs attaqués à une usine de Pepsi à Katmandou – et, dans une veine plus nationaliste, militent pour la révision du Traité de paix et de coopération signé en 1950 avec l'Inde, la fin du recrutement des Gurkhas dans les armées britannique et indienne et celle de la «pollution culturelle» en provenance de l'Inde. Ce mélange de nationalisme et de rhétorique révolutionnaire n'a rien d'inédit dans le paysage politique népalais, le PCN ayant cherché à se différencier du Parti du Congrès par ses positions anti-indiennes dès les années 1950 (22).

La guérilla recrute avant tout dans la jeunesse rurale éduquée mais privée de perspectives d'emploi et, par là même, de reconnaissance sociale – chaque année, ce sont près de 100 000 jeunes ruraux qui échouent aux examens de sortie du lycée et se retrouvent dans l'incapacité de trouver un emploi ou de poursuivre leurs études et, au total, ce sont 500 000 jeunes qui arrivent chaque année sur le marché de l'emploi. Les avantages matériels procurés par la participation au mouvement insurgé restent cependant limités, les combattants ne recevant pas de salaire, mais un défraiement de 2 dollars par mois, supposé couvrir l'achat de produits d'hygiène – savon, dentifrice... (23). La guérilla a également profité d'un recrutement ethnique. Les bastions historiques de la guérilla, situés dans les districts de Rolpa et

(19) On pourra consulter le site de la revue sur le site Internet www.awtw.org/.

(20) Deepak THAPA, *op. cit.*, p. 29, Box 2.

(21) Déclaration de Prachanda à la presse, 10 mai 2005, cité par International Crisis Group, «Nepal's maoists», *op. cit.*, p. 2.

(22) Deepak THAPA, *op. cit.*, p. 21.

(23) ICG, *op. cit.*, p. 17.

de Rukum (24), abritent une importante population tribale kham-magar, qui a vu dans le mouvement maoïste la promesse de lendemains meilleurs et y a aussi trouvé un outil de consolidation de son identité collective (25), même si ces minorités ne sont guère représentées dans les instances dirigeantes du parti (26).

A l'instar de groupes naxalites indiens tels que le PWG, le PCN (M) a largement ouvert ses rangs aux femmes. Ces dernières représenteraient entre 30 et 40 % des effectifs de la guérilla (27) et, si elles participent surtout aux activités de soutien logistique et de propagande, elles sont régulièrement associées aux combats, parfois dans des brigades exclusivement féminines – qui rappellent les *Mahila Brigades* du PWG. Certaines d'entre elles ont même accédé à des postes de commandement dans l'Armée populaire de libération (APL) népalaise. Selon la plus célèbre de ces maoïstes népalaises, Hisila Yasmi («Parvati»), épouse de Baburam Bhattarai, les femmes constitueraient un tiers des effectifs de l'APL et occuperaient des positions aussi élevées que celles de vice-commandant et de commissaire de bataillon (28). Les maoïstes népalais, comme leurs camarades naxalites, ont su séduire cette audience féminine d'origine rurale en militant pour l'abolition des mariages forcés et de la prostitution, ainsi que pour la légalisation de l'avortement, le remariage des veuves et la réforme du droit de succession local. Certaines femmes victimes de violences domestiques de la part d'époux, de pères ou de frères alcooliques ont également été attirées par la campagne prohibitionniste conduite par la branche étudiante du PCN (M), la All Nepal Women's Association (Revolutionary) (29). Les femmes sont pourtant mal représentées au sein des instances dirigeantes du parti, aucune d'entre elles ne siègeant à son *standing committee* alors que seule une poignée d'entre elles sont membres du *politburo* et du comité central. Sur ces six cadres féminines, deux font actuellement l'objet de sanctions disciplinaires, Hisila Yasmi – membre du *politburo* – et Rekha Sharma – membre du comité central.

(24) Rolpa et Rukum sont des districts isolés et forestiers, offrant un milieu naturel propice à la guérilla.

(25) Anne DE SALES, *op. cit.* ; Marie LECOMTE-TILOUINE, «Ethnic demands within maoism : questions of Magar territorial autonomy, nationality and class», in Michael HUTT (dir.), *Himalayan «People's War»*, *op. cit.*, pp. 112-135.

(26) La plus haute instance du PCN (M), le *standing committee*, ne compte actuellement que deux membres (sur sept) issus des minorités ethniques, Ram Bahadur Thapa et Dev Gurung. D'autres instances sont cependant plus ouvertes aux minorités, en particulier le comité central du parti et le Front uni, qu'il a créé en septembre 2001 pour rallier l'ensemble des forces «progressistes» népalaises. En 2005, 20 des 37 membres de l'URPC étaient des Dalits ou des représentants des minorités ethniques. Cf. ICG, *op. cit.*, p. 15.

(27) Mandira SHARMA / Dinesh PRASAIN, «Gender dimensions of the People's War : some reflections on the experiences of rural women», in Michael HUTT (dir.), *op. cit.* p. 152.

(28) PARVATI, «Women's participation in People's Army», *The Worker*, n° 9, fév. 2004, disponible sur le site Internet PCNm.org/new/English/worker/9issue/article_parvati.htm.

(29) Pour des témoignages de combattantes maoïstes attirées par cette campagne prohibitionniste et plus généralement par l'agenda «féministe» du PCN (M), cf. Li ONESTO, *Dispatches from the People's War in Nepal*, Pluto Press / Insight Press, Londres / Ann Arbor / Chicago, 2005, chap. 1 et 2.

Le conflit opposant le gouvernement népalais et les maoïstes a débuté le 13 février 1996 par l'attaque de trois postes de police et d'une agence bancaire. Depuis, cet affrontement a fait plus de 10 000 victimes et a connu quatre phases. De 1996 à 1997, les attaques de la guérilla demeurèrent peu meurtrières. Les insurgés s'en prirent essentiellement aux «ennemis du peuple» et à des postes de police isolés afin d'accroître leur stock d'armes. A travers des activités de propagande, ils cherchèrent parallèlement à s'enraciner dans les districts les plus isolés du pays. De 1998 à 2000, la guérilla s'est attaquée aux représentants du pouvoir «féodal» et aux représentants du pouvoir central ainsi qu'aux élus des partis politiques légaux, notamment du Congrès. Elle a en outre instauré un véritable État parallèle à partir de ses «bases d'appui», prélevant l'impôt, redistribuant les terres et administrant la justice. Après la rupture de la trêve qui s'étendit d'août à novembre 2001, la guérilla a pris de l'assurance et s'est attaquée à l'armée. En novembre 2001, cette dernière est venue épauler la police dans la répression du mouvement insurgé. Après une nouvelle trêve, de janvier à août 2003, la guérilla a repris les armes et le conflit a atteint une intensité meurtrière sans précédent, faisant une quinzaine de morts par jour. Le conflit a franchi un nouveau palier en 2004, avec des offensives maoïstes spectaculaires contre les chefs-lieux des districts de Bhojpur, à l'est, et de Beni, à l'ouest.

Malgré une assistance militaire américaine (30), britannique, belge, indienne et plus récemment chinoise, qui a permis à l'Armée royale népalaise (NRA) de se moderniser, celle-ci ne semble pas en mesure de l'emporter militairement sur les maoïstes. Cependant, ces derniers ne semblent pas non plus en mesure de renverser le régime, même s'ils «contrôlent» désormais près de 70 % du territoire, l'autorité du pouvoir central ne s'exerçant plus que sur la capitale et sa vallée, ainsi que sur les chefs-lieux de district. Il n'y a donc pas d'issue militaire au conflit et celui-ci ne pourra se dénouer qu'à travers une solution négociée. L'évolution des relations entre les partis démocratiques et les maoïstes sera à cet égard décisive. Les partis politiques légaux, frustrés par la dérive autoritaire du palais royal, se sont récemment rapprochés des maoïstes pour demander l'abolition de la monarchie. Toutefois, rien ne permet de présager des capacités du PCN (M) à s'intégrer au jeu démocratique, qui se ferait au prix d'un renoncement à son «État parallèle».

(30) En 2003, les Etats-Unis ont désigné le PCN (M) comme un groupe «soutenant le terrorisme». Redoutant l'apparition d'un «État failli» au Népal, qui pourrait profiter aux groupes terroristes internationaux en quête de sanctuaire, Washington a apporté une importante aide financière et militaire à Katmandou pour venir à bout du mouvement insurgé. En 2003-2004, les Etats-Unis ont ainsi débloqué 60 millions de dollars d'aides de toutes sortes pour le Népal, dont 20 millions de dollars en aide militaire. Cette aide militaire a cependant été suspendue par le président Bush en novembre 2005, devant le refus du Roi de rétablir la démocratie dans le pays.

L'environnement régional de la crise népalaise

L'attitude de l'Inde, plus encore que celle des Etats-Unis, sera déterminante dans l'évolution de la crise népalaise. Craignant que le succès de la rébellion maoïste népalaise ne renforce les mouvements naxalites opérant sur son territoire, mais aussi les groupes insurgés d'Assam (31), l'Inde se montre plus ferme depuis quelques années, notamment en luttant contre l'implantation de bases arrière sur son sol. Longtemps, le territoire indien a en effet tenu lieu de sanctuaire aux maoïstes népalais, les cadres du parti pouvant s'y abriter en toute sécurité (32). Cette situation s'est trouvée remise en cause depuis 2003, avec l'arrestation de plusieurs cadres du PCN (M), arrestations auxquelles les maoïstes népalais ont répondu en s'en prenant aux intérêts indiens dans le royaume. Le rapprochement entre Katmandou et New Delhi s'est poursuivi avec le retour au pouvoir du Congrès en Inde, au printemps 2004. Le nouveau ministre des Affaires étrangères indien, Natwar Singh, a effectué sa première visite officielle à Katmandou, pour réaffirmer son soutien aux autorités népalaises et la nature privilégiée de la relation entre l'Inde et le Népal.

L'instauration de l'état d'urgence, en février 2005, est cependant venue perturber ce rapprochement. La reprise en main du palais royal a conduit les dirigeants indiens à geler les livraisons d'armes vers le Népal. Si Manmohan Singh assura le roi Gyanendra que l'Inde livrerait bien les équipements déjà commandés par Katmandou, au cours d'une rencontre à Kuala Lumpur en avril 2005, la publicité que Gyanendra donna à cet échange suscita une levée de boucliers de la part de la gauche indienne. Elle conduisit le Premier ministre indien à faire marche arrière et à s'aligner sur la position américaine, Washington ayant décidé, en novembre 2005, de suspendre son aide militaire au Népal tant que le Roi ne se serait pas résolu à rétablir la démocratie.

L'autre grand voisin du Népal, la Chine, a toujours eu une position très claire à l'égard de la crise népalaise. Pékin n'a jamais soutenu les insurgés népalais et les autorités chinoises ont apporté un soutien inconditionnel à Katmandou, avec laquelle elle a par ailleurs résolu son différend sur la question des réfugiés tibétains, qui ont longtemps transité par le Népal avant de rejoindre l'Inde. Depuis 1990, les réfugiés tibétains ne sont plus autorisés à entrer au Népal et toute manifestation en faveur du Tibet libre y est interdite. Au cours des derniers mois de l'année 2005, le roi du Népal s'est rapproché de la Chine, dont il a soutenu la candidature au statut d'observateur auprès de l'Association de coopération régionale sud-asiatique (SAARC), au cours du dernier sommet de l'organisation, qui s'est tenu à

(31) Ces derniers, en particulier le United Liberation Front of Assam (ULFA), bénéficieraient du soutien des maoïstes népalais, qui auraient mis à leur disposition des camps d'entraînement au Népal.

(32) Prachanda lui-même recevait fréquemment des représentants de la gauche népalaise dans sa maison de Siliguri, au Bengale occidental.

Dhaka au mois de novembre. Le rapprochement entre le palais royal et la Chine s'est trouvé confirmé quelques semaines plus tard par une importante livraison d'armes chinoises à l'armée népalaise, financée par un prêt sans condition de Pékin.

DES FOYERS DE CRISE INTERCONNECTÉS ?

MYTHE ET RÉALITÉ DU «CORRIDOR ROUGE» INDO-NÉPALAIS

Il existe des liens avérés entre les troubles du Népal et du centre-est de l'Inde. Au cours des années 1970, les naxalites du Bengale occidental et du Bihar ont parfois trouvé refuge dans l'est du Népal. Le mouvement communiste népalais a quant à lui vu le jour à Calcutta – l'un de ses fondateurs, Man Mohan Adhikari, était membre du PCI – et sa composante maoïste a toujours entretenu des liens étroits avec le mouvement naxalite. Le soulèvement de Jhapa (33), au début des années 1970, bénéficia ainsi de l'appui des naxalites, lesquels «prêtèrent» deux spécialistes de l'action révolutionnaire aux insurgés népalais (34). Deux décennies plus tard, les naxalites ont de nouveau apporté un soutien aux insurgés népalais, en formant les premiers bataillons de l'APL. Le PCN (M) s'est notamment lié au PWG, avec lequel il a signé un «partenariat stratégique» dès 1995 (35).

Au-delà de ces contacts ponctuels, les autorités indiennes s'inquiètent depuis quelques années de la création d'un «corridor rouge» entre les bastions naxalites du centre-est de l'Inde et les fiefs des *maobadis*. Les intentions des insurgés indiens et népalais en ce sens ne font aucun doute, comme le suggère le communiqué conjoint du PWG et du PCN (M) du 8 juillet 2000, qui appelait «*les peuples du Népal et de l'Inde à s'opposer ensemble aux politiques fascistes et génocidaires des classes dirigeantes indiennes et de leurs laquais népalais*» (36). Tout en consolidant leurs positions au Bihar, les maoïstes indiens s'efforcent actuellement d'étendre leur zone d'influence, qui couvre déjà 165 districts répartis à travers 14 États (37). Les maoïstes se concentrent notamment sur les districts occidentaux de l'Orissa, afin de donner corps à leur projet de «corridor rouge». Cependant, celui-ci se heurte à la résistance des États touchés par l'insurrection naxalite, qui s'efforcent aujourd'hui de coaliser leurs forces pour répondre à la menace maoïste.

(33) Jhapa est située face à Naxalbari, sur la rive opposée de la rivière Mechi. Le soulèvement débuta en mai 1971 par une campagne d'élimination des «ennemis de classe» de la paysannerie locale. Huit d'entre eux furent assassinés, avant que le mouvement ne soit écrasé dans le sang – sept de ses *leaders* furent condamnés à mort et exécutés. À l'instar des événements de Naxalbari, le soulèvement de Jhapa fut un échec militaire, mais il donna naissance à un nouveau parti politique, qui devint rapidement le plus puissant parti communiste que le Népal ait connu, le Parti communiste du Népal (Unifié-marxiste-léniniste) ou PCN (UML).

(34) Deepak THAPA, *op. cit.*, p. 26, Box 1.

(35) Prakash SINGH, *Histoire du Naxalisme. Jacques et guérillas de l'Inde (1967-2003)*, Les nuits rouges, Paris, 2004 (1^{re} éd., 1995), p. 201.

(36) Cité par *ibid.*, p. 189.

(37) Nihar NAYAK, «An ominous warning», *Outlook* (New Delhi), 21 nov. 2005.

La création d'une véritable «inter-régionale» maoïste, dont les bases ont été posées en juin 2001 par la création du Coordination Committee of Maoist Parties & Organisations of South Asia (CCOMPOSA (38)), se heurte de surcroît aux divergences idéologiques croissantes des naxalites et des *maobadis*, qui résultent de contextes politiques distincts. Alors que les naxalites du PCI (*Maoist*) restent viscéralement hostiles à la démocratie parlementaire, leurs camarades népalais ont une approche plus mesurée et se déclarent hostiles à l'instauration brutale de la dictature du prolétariat. Relisant à l'aune du contexte népalais les critiques formulées par Engels à l'encontre des anarchistes espagnols, Baburam Bhattarai plaide ainsi dans son dernier ouvrage pour l'instauration d'une démocratie bourgeoise sous contrôle du prolétariat (39).

Dans la mesure où c'est précisément cette stratégie volontariste voire aventuriste qu'ont suivie les naxalites, esquivant le passage par une phase de transition vouée au développement économique et politique du pays, on mesure le chemin parcouru par les *maobadis* pour répondre aux conditions particulières qui se présentent aujourd'hui à eux. Les *leaders* du PCN (M) sont à ce jour plus proches idéologiquement de la mouvance communiste indienne légale, avec laquelle ils auraient d'ailleurs des contacts, que des insurgés naxalites (40). Toute la difficulté, pour les *leaders* du PCN (M), sera de rallier leur base, qui n'a pas été préparée à un tel compromis avec les institutions de la démocratie parlementaire. Le renoncement des maoïstes népalais à la lutte armée aurait sans aucun doute un impact en Inde, où il conduirait inévitablement les partis communistes légaux à mettre en exergue le choix des *maobadis* pour convaincre les naxalites du caractère désormais anachronique de la révolution armée.

* *
*

Le maoïsme révolutionnaire sud-asiatique prend son origine dans les scissions et les réalignements qui se sont opérés au sein du mouvement communiste indien au cours des années 1960, en réaction à la révolution culturelle chinoise. Ce mouvement a survécu au virage capitaliste de la Chine, à la fin de la Guerre froide, et à l'éradication de la plupart des guérillas maoïstes de la planète – en particulier du Sentier lumineux péruvien – au cours des dernières décennies.

Pour autant, les naxalites indiens et leurs émules népalais ne sont pas frappés d'anachronisme. Si leur phraséologie révolutionnaire peut sembler

(38) Le CCOMPOSA rassemble 13 groupes armés maoïstes de l'Inde, du Népal, du Bangladesh, du Bhoutan et du Sri-Lanka. La liste complète de ses membres est consultable sur le site Internet PCNm.org/new/ccomposa/ccomposa_index.htm.

(39) Baburam BHATTARAI, *Monarchy vs. Democracy. The Epic Fight in Nepal*, Samkaleen Teesari Duniya, New Delhi, 2005, p. 11.

(40) ICG, «Nepal's maoists», *op. cit.*, p. 29.

datée, les militants maoïstes répondent aux attentes de groupes sociaux fragilisés par des crises sociopolitiques qui restent, plus que jamais, d'actualité. Dans les provinces du centre-est de l'Inde, les naxalites répondent à la demande de protection sociale – et parfois de protection tout court, dans le cas des intouchables et des basses castes du Bihar menacés par les armées privées des propriétaires terriens – des laissés pour compte de la «révolution verte» des années 1960 et de la «révolution du silicium» des années 1990-2000. Cette popularité persistante des naxalites, dans leurs bastions du centre-est vient rappeler le besoin de contreparties sociales à la démocratie politique indienne. Au Népal, les *maobadis*, qui ont déclenché leur «guerre du peuple» en 1996, répondent quant à eux aux inégalités structurelles du pays – entre villes et campagnes, hautes et basses castes, tribaux et non-tribaux, hindous et bouddhistes-lamaïstes, hommes et femmes... – et à la crise conjoncturelle ouverte par la restauration autoritaire du roi Gyanendra depuis son arrivée sur le trône en 2001.

Dans ces deux pays secoués par un nouvel accès de «fièvre rouge», le remède ne pourra venir que d'une intégration des forces insurrectionnelles dans le jeu politique et, surtout, de réformes sociales ambitieuses, seules à même de redonner confiance aux plus démunis dans les formes légales de représentation politique.

