



Actes de conférence

2005

Published version

Public access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

---

## Europe et sortie des conflits

---

Aligisakis, Maximos (ed.)

### How to cite

ALIGISAKIS, Maximos, (ed.). Europe et sortie des conflits. Genève : Institut européen de l'Université de Genève, 2005. (Euryopa. Etudes)

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:21484>

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

Last deposit update in Archive ouverte UNIGE on 14.03.2023 18:36

Sous la direction de  
Maximos Aligisakis

## Europe et sortie des conflits

Avec des textes de  
François Fouinat  
Dakmara Georgescu  
Victor-Yves Ghebali  
Joël Hubrecht  
Frédéric Ramel

**euryopa**

Institut européen de l'Université de Genève

## Préface

Les contributions qui composent le présent ouvrage ont été présentées, en mai 2005 au Château de Coppet, lors d'un Module d'enseignement interdisciplinaire de l'Institut Européen de l'Université de Genève (IEUG). Ce module sur *l'Europe et la sortie des conflits* s'inscrit dans une tradition de notre Institut, tradition qui nous a déjà permis, ces dernières années, d'aborder les thématiques des frontières, de l'immigration, des biotechnologies et de la mémoire.

Après un texte introductif général, le lecteur aura à sa disposition des contributions sur la place de l'Union Européenne dans les processus de paix (Frédéric Ramel), sur le rôle de la justice dans le post-conflit (Joël Hubrecht), sur l'importance de l'éducation dans l'après-guerre (Dakmara Georgescu), sur l'émergence de nouveaux besoins et concepts comme la Sécurité humaine (François Fouinat) et sur l'impact des élections dans l'après-guerre (Victor-Yves Ghebali). Ainsi, à travers ces textes, des spécialistes des relations internationales et des politologues côtoient des juristes et des pédagogues, tandis que les réflexions théoriques alimentent les questions pratiques et que les universitaires se croisent avec les responsables d'organisations internationales.

Nous profitons de cette brève préface pour remercier chaleureusement les étudiants de notre Institut (promotion 2004-2005) pour leur participation active. Ils ont permis d'enrichir l'analyse interdisciplinaire de la thématique sur la sortie des conflits par leurs lectures, leurs questions, leurs remarques et une très stimulante table ronde. Un excellent esprit d'interactivité pédagogique a pu ainsi être créé entre participants, enseignants et conférenciers.

Jasna Adler, Gianluca Maspoli, Stéphane Pfister, Sylvie Ramel, Marc Roissard de Bellet (responsables des ateliers de ce module) ont grandement contribué au succès de cette entreprise par leurs compétences et leur investissement. Nous ne pouvons que leur être

particulièrement redevables pour leur excellent travail d'animation et d'accompagnement scientifique.

Enfin, notre reconnaissance est entière envers Marc Roissard de Bellet pour la relecture attentive de tous les textes reçus ainsi que Sylvie Ramel et Stéphane Pfister pour la lecture des épreuves. Sans leurs efforts constants, cet ouvrage n'aurait pas vu le jour.

Philippe Braillard  
Directeur de l'IEUG

Maximos Aligisakis  
Responsable du Module

## Liste des auteurs

**Maximos Aligisakis**, chargé de cours à l'Institut européen de l'Université de Genève.

**François Fouinat**, consultant au Comité consultatif de la Sécurité humaine (New York).

**Dakmara Georgescu**, coordinatrice de programmes au Bureau International d'Education (Genève).

**Victor-Yves Ghebali**, professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales (Genève).

**Joël Hubrecht**, chargé de mission, Institut des Hautes Etudes sur la Justice (Paris).

**Frédéric Ramel**, maître de conférences en Science politique à l'Université Jean Moulin Lyon 3, chercheur au Centre Lyonnais d'Etudes de Sécurité Internationale et de Défense (CLESID).



## L'Europe comme sortie des conflits

Maximos Aligisakis<sup>1</sup>

Dans cette brève contribution introductive, nous essayerons de mettre en relation l'Europe en voie d'intégration avec la problématique du conflit, notamment lors de la phase communément appelée sortie des conflits. Après un rapide parcours de la notion de conflit, ses propriétés et les dimensions relatives à sa résolution, nous nous attarderons sur l'analyse du processus d'intégration européenne comme expérience de paix et de médiation. Nos conclusions porteront sur les défis de cette Europe unie face à la gestion des nouveaux conflits.

Afin de répondre à la question de la corrélation entre Europe et sortie des conflits, nous essayerons de lier, dans la mesure du possible, les réflexions conceptuelles avec les réalités concrètes. Par ailleurs, pour conduire la présente étude, nous emprunterons un certain nombre de réflexions à l'univers de la médiation, au sens large et philosophique du terme.

### *Propos sur le conflit ...*

Tout d'abord, il s'agit de fournir quelques *indications générales* sur la notion de conflit. Nous partons de l'idée que l'humanité est conflit et civilité, que la société est un jeu perpétuel d'harmonies et de discordes. Héraclite, père de la dialectique, dans un des rares fragments qui nous est parvenu, déclare: «le conflit est père de toutes choses»<sup>2</sup>. Mais, selon le penseur grec, le principe du conflit

<sup>1</sup> Cet article est dédié à mon collègue et ami Jean-Pierre BONAFE-SCHMITT qui m'a permis de cheminer sur le 'continent' médiation, sans tabous ou a priori.

<sup>2</sup> Cité par Michel MONROY, Anne FOURNIER, *Figures du conflit*, Paris, PUF, 1997, p. 1.

«produit l'harmonie, ce qui veut dire qu'il joue le rôle d'un régulateur»<sup>3</sup>. Même si Epicure nous dit que «l'homme sage ne cherche aucune activité liée à la lutte»<sup>4</sup> et même si Dante termine sa Divine Comédie en déclarant que c'est «l'amour qui fait tourner le soleil et les autres étoiles»<sup>5</sup>, il est incontestable que le conflit est inhérent à la nature humaine.

On trouve aussi des définitions de l'humanité par le conflit et son expression la plus poussée: la guerre. Ainsi, Derriennic affirme: «La guerre est une activité typiquement humaine»<sup>6</sup>. Un penseur du 19<sup>e</sup> siècle, de son côté, précise: si l'humanité n'avait pas la guerre, «notre civilisation serait une étable. Philanthropes, vous parlez d'abolir la guerre; prenez garde de dégrader le genre humain»<sup>7</sup>. Ce n'est pas un champion du cynisme qui parle ainsi, c'est Proudhon, l'anarchiste! En somme, le conflit peut être conçu comme «la plus banale des activités humaines mais peut-être aussi la plus complexe»<sup>8</sup>.

Pour mieux saisir la nature du conflit, nous pouvons citer trois *définitions* qui, d'une manière ou d'une autre, nous serviront par la suite. En premier lieu, Derriennic nous propose une réflexion proche des disciplines des relations internationales: «Un conflit est une relation entre plusieurs personnes ou plusieurs groupes qui poursuivent des buts incompatibles. Une guerre est un conflit violent entre des groupes organisés. Les guerres civiles sont des conflits violents qui opposent entre eux des citoyens»<sup>9</sup>.

En deuxième lieu, Freund part d'une base plus sociologique: «Le conflit consiste en un affrontement ou heurt intentionnel entre deux êtres ou groupes de même espèce qui manifestent les uns à l'égard des autres une intention hostile, en général à propos d'un

<sup>3</sup> Cité par Julien FREUND, *Sociologie du conflit*, Paris, PUF, 1983, p. 35.

<sup>4</sup> Cité par Milan KUNDERA, *La lenteur*, Paris, Gallimard, 1995, p. 17.

<sup>5</sup> DANTE, *La divina Commedia*, (Paradiso), Milano, I libri di Gulliver, p. 312.

<sup>6</sup> Jean-Pierre DERRIENNIC, *Les guerres civiles*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 14.

<sup>7</sup> Cité par Julien FREUND, «La guerre dans les sociétés modernes», in Jean Poirier, dir., *Histoire des mœurs*, Paris, Gallimard, Pléiade, 1991, t. 3, p. 383.

<sup>8</sup> Cf. Michel MONROY, Anne FOURNIER, *op. cit.*, p. 10.

<sup>9</sup> Jean-Pierre DERRIENNIC, *op. cit.*, p. 13.

droit et qui, pour maintenir, affirmer ou rétablir ce droit, essaient de briser la résistance de l'autre, éventuellement par le recours à la violence, laquelle peut le cas échéant tendre à l'anéantissement physique de l'autre»<sup>10</sup>.

Enfin, Monroy et Fournier optent quant à eux pour une présentation plus générale et interdisciplinaire, en signalant les caractéristiques suivantes du conflit: durée; partenaires également impliqués; forte charge affective; détermination à déstabiliser, affecter, réduire, voire éliminer, l'adversaire; coût important, affectivement, financièrement ou socialement et donc, un fort investissement à tous les niveaux. Ces deux auteurs concluent d'une manière assez originale: «tout conflit comporte un coût et des coups. On pourrait définir le conflit comme un ensemble de pertes et de destructions communément consenties»<sup>11</sup>. De l'ensemble de ces définitions, les mots-clés que nous retenons à propos du conflit sont l'incompatibilité, l'affrontement, l'intentionnalité ou encore l'élimination de l'adversaire.

Quant aux *propriétés du conflit*, nous devons signaler, avant tout, qu'il s'agit d'un processus, d'un engrenage, qui acquiert progressivement son autonomie à un rythme plus au moins rapide selon les cas: tout conflit a sa 'lune de miel conflictuelle', extrêmement difficile à rompre. Cette loi d'airain du conflit crée le sentiment d'impuissance et de fatalité que décrivent tous les acteurs en conflit<sup>12</sup>.

Signalons aussi un élément relatif aux *conflits dits de proximité*. La lutte des semblables et des proches est souvent la plus terrible. Simmel est clair sur ce point: «les liens familiaux favorisent un antagonisme plus fort qu'entre des personnes étrangères ... entre des personnes qui ont beaucoup de choses en commun, les injustices sont parfois plus graves, plus injustes qu'à l'égard de

<sup>10</sup> Julien FREUND, *Sociologie ...*, p. 65.

<sup>11</sup> Michel MONROY, Anne FOURNIER, *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>12</sup> Voir Michel MONROY, Anne FOURNIER, *op. cit.* Ces éléments indiquent une vision systémique du conflit. Selon cette approche, durant la période conflictuelle, le système est autonome et auto-entretenu. Les protagonistes sont alors peu accessibles à la paix. Il reste l'avant-conflit (paix préventive) et le post-conflit (paix curative).

parfaits étrangers ... la haine la plus profonde naît de l'amour brisé ...»<sup>13</sup>. Pour ce grand sociologue, le conflit qui vient de la séparation est plus violent car il baigne dans l'idée du consensus qui régnait auparavant. Ainsi, la plus terrible hostilité naît de solidarités anciennes. Monroy et Fournier actualisent la pensée classique: notre ennemi est notre «insupportable semblable ... Les meilleurs ennemis ne se recrutent pas dans la différence, mais dans la ressemblance: dans le couple, entre frères et sœurs, dans le même parti ou église»<sup>14</sup>. La problématique sur les guerres nouvelles va aussi un peu dans ce sens<sup>15</sup>.

### ... et sa résolution

Il existe une relation dialectique entre la paix et la guerre, entre la pacification et le conflit: «les conditions du combat à venir se constituent au sein de tout état de paix et celle de la paix future au sein de tout combat». Les conflits se terminent «par besoin de paix, par épuisement des forces» ou par «détournement», parce qu'on a trouvé un autre objet<sup>16</sup>. En effet, nous avons de *nombreuses possibilités* de 'fin' de conflit. Mentionnons, à titre d'exemple, la paix par la victoire et/ou la domination<sup>17</sup>, la paix par le compromis, la paix imposée, le pardon (tel que nous pouvons l'identifier dans l'œuvre de Jankélévitch ou de Ricœur), les modes juridictionnels comme l'arbitrage ou l'action judiciaire, les modes non juridictionnels comme la négociation<sup>18</sup>, la conciliation ou la

<sup>13</sup> Georg SIMMEL, *Le conflit*, Saulxures, Circé, 1992, pp. 59-63.

<sup>14</sup> Michel MONROY, Anne FOURNIER, *op. cit.*, pp. 89-90

<sup>15</sup> Cf. Herfried MUNKLER, *Les guerres nouvelles*, Paris, Alvik, 2003. Un atelier du Module, sous la responsabilité de Gianluca Maspoli, a été consacré sur ce sujet.

<sup>16</sup> Georg SIMMEL, *op. cit.*, pp. 139-141.

<sup>17</sup> Nous avons une excellente illustration dans la lutte entre Melos et Athènes rapporté par THUCYDIDE: «La Guerre du Péloponnèse», in Hérodote – Thucydide, *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1964, pp. 1095-1105.

<sup>18</sup> La négociation 'coopérative ou raisonnée' (modèle du 'gagnant/gagnant',

médiation<sup>19</sup>. Bien évidemment, il ne faut pas oublier l'existence des 'insolubles', quand les incompatibilités sont radicales, quand les valeurs sont non négociables<sup>20</sup>.

Pour la plupart des penseurs, l'après-conflit et la paix sont tout aussi difficiles à gérer que le conflit ouvert ou la guerre. Pourquoi?

D'une part, parce qu'un accord de paix n'est pas une fin mais un commencement. Et les commencements sont toujours difficiles. En réalité, la sortie des conflits dépend beaucoup de l'entrée en guerre. Le contexte et les causes de la guerre influencent grandement la gestion de la paix.

D'autre part, parce que nous avons un immense paradoxe à saisir, une grande aporie à résoudre: *la paix crée du conflit*, la paix est conflictogène! En effet, les voies qui amènent vers la paix sont nombreuses et diverses. Par conséquent, les acteurs concernés ne sont pas d'accord sur les accords à effectuer. En outre, dans le post-conflit, il faut aussi apprendre à creuser sous le dit pour découvrir les non-dits, sous les épiphénomènes pour appréhender la structure; comme le disait Illitch<sup>21</sup>, pour comprendre les êtres, il faut apprendre à écouter non pas tant leurs mots que leurs silences.

Il est important pour notre propos de réfléchir également sur les grandes catégories de la paix, sur les orientations principales que peut prendre le post-conflit. Nous proposons de distinguer deux grandes familles<sup>22</sup>. Nous nommons la première catégorie *paix*

---

jeu à somme variable); la négociation 'compétitive' (modèle du 'gagnant/perdant', jeux à somme nulle).

<sup>19</sup> La médiation peut être définie comme la réintroduction du Tiers car le conflit est une relation sociale marquée par l'exclusion du Tiers.

<sup>20</sup> Pensons à un exemple extrême avec les fameux Jivaros d'Amazonie tels qu'ils sont décrits par le prix Nobel Elias CANETTI, *Masse et puissance*, Paris, Gallimard, 1966, pp. 141-144: que peut faire la tribu voisine des Jivaros, ces terribles réducteurs de têtes et leur rituel du 'tsantsa', quand ces derniers viennent pour les tuer? Entre une tribu qui aspire à la paix et les Jivaros qui veulent récolter des têtes, il y a incompatibilité radicale. Pour une vision scientifique plus précise et qui va au-delà de la légende, cf. Philippe DESCOLA, *Les lances du crépuscule: relations Jivaros*, Paris, Plon, 1993.

<sup>21</sup> Ivan ILLITCH, *Libérer l'avenir*, Paris, Seuil, 1971, p. 41.

<sup>22</sup> Ici, nous nous inspirons très librement d'une distinction utilisée par certains

*fonctionnaliste*. Dans ce cadre, nous partons des propriétés même du conflit et de son analyse (décomposition, cartographie), afin de trouver les solutions adéquates. Cette paix est appelée fonctionnaliste car elle vise à établir les besoins puis à leur faire face. Cette démarche est basée avant tout sur le résultat et le *traitement des différends*. Nous pouvons parler d'une méthode 'standard' de gestion des conflits. Ici, nous avons à faire avec une paix anti-conflit, curative ou préventive. Il est aussi possible de parler de négociation raisonnée et de rétablissement communicationnel. C'est l'approche des réalistes dans les relations internationales.

Nous appelons la deuxième catégorie *paix forte*. Il est question de passer outre au conflit et de chercher les solutions dans un esprit libéré du contexte en faisant 'tabula rasa'... Il s'agit d'une vision forte de la paix, d'un effort pour *traiter les différences*. C'est la paix créatrice et rénovatrice, l'échange profond, le 'vivre ensemble'. La démarche est basée sur les valeurs. C'est aussi un peu l'approche des constructivistes ou des libéraux dans les relations internationales<sup>23</sup>.

Nous pouvons ajouter une brève réflexion sur les personnes qui agissent dans le post-conflit, à savoir *les pacificateurs*. Il en existe également deux types. D'une part, des interlocuteurs qui jouent plutôt un rôle de communicateur, de catalyseur, d'adjuvant, d'auxiliaire ou de passeur. D'autre part, des acteurs qui s'impliquent davantage dans le processus de paix, en devenant une sorte de troisième participant. Dans ce deuxième cas de figure, «le troisième participant n'est donc ni un président neutre ni un juge.

---

spécialistes de la médiation: voir Michèle GUILLAUME-HOFNUNG, *La médiation*, Paris, PUF, 2000 ainsi que les différents ouvrages de Jean-François SIX, dont *Le temps des médiateurs*, Paris, Seuil, 1990 ou *Dynamique de la médiation*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

<sup>23</sup> Pour un bref aperçu du clivage réalistes versus libéraux, cf. Charles-Philippe DAVID, *La guerre et la paix*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 362 ss. La discussion a été vive à ce sujet dans plusieurs ateliers de notre Module, en particulier dans celui sous la responsabilité de Stéphane Pfister.

C'est quelqu'un qui prend une part active à la réflexion et à la recherche de solutions»<sup>24</sup>.

La définition du pacificateur dépend beaucoup du modèle de paix. Le plus souvent, la paix fonctionnaliste va de pair avec 'les communicateurs' et la paix forte avec 'le troisième participant'. Cependant, nous pouvons avoir un pacificateur catalyseur dans une paix forte et un pacificateur participant dans une paix fonctionnaliste. Ces dernières combinaisons ne sont pas obligatoirement les plus mauvaises.

Nous terminons cette partie conceptuelle sur le conflit et sa résolution en traitant rapidement la thématique de *la médiation politique*. C'est une problématique qui nous sera fort utile pour comprendre la relation entre l'Europe et l'univers post-conflictuel.

La médiation politique est-elle un pléonasme ou une contradiction? Pour répondre à cette interrogation deux autres questions se posent. Primo, peut-on véritablement faire de la politique avec de la médiation? Cela semble impossible, si on pense que l'homme est un loup pour l'homme. Cette vision de Hobbes est la même que celle observée précédemment chez Machiavel, ou ultérieurement chez Carl Schmitt. Le conflit est l'essence du politique. Secundo, peut-on faire de la politique sans médiation? Cela aussi semble impossible, si on pense comme Aristote que l'homme est un animal politique. La médiation est l'essence du politique. Alors, quelle conclusion peut-on tirer de cette aporie? A nos yeux, la politique est tout simplement les deux: un mélange infini de médiation et de conflit.

De manière sommaire, la médiation politique consiste à trouver un 'modus vivendi' dans les affaires politiques (décisions publiques) d'une société ou entre sociétés. Dans ce cadre, on recherche: a) à contrôler le conflit; b) à construire de nouvelles perspectives coopératives.

Enfin, il convient de souligner un dernier élément conceptuel. Il s'agit de la distinction entre la notion de conflit et sa phase appelée

<sup>24</sup> Voir Edward DE BONO, *Conflits. Vers la médiation constructive*, Paris, InterEditions, 1988, p. 49. Le troisième participant peut être style «Amélie Poulain» mais aussi style «USA» de la fin du XXème ou du début du XXIème.

sortie des conflits. Nous pouvons dire, très schématiquement, que le conflit répond aux questions: qui contre qui (acteurs), sur quoi (enjeux) et pourquoi (causes). Quant à la sortie des conflits, les interrogations sont 'légèrement' différentes: qui avec qui (acteurs), sur quoi (objectifs) et comment (modalités).

### *Propos sur l'Europe*

Les stratégies américains de l'ère Bush II ont raison: il y a deux Europes, l'ancienne et la nouvelle. Cependant, nous leurs donnons une signification historique différente. Pour nous, *l'ancienne Europe* prend fin avec la IIème Guerre mondiale, tandis que *la nouvelle Europe* est en train de se construire depuis 1945, avec un saut qualitatif depuis 1989. Cette nouvelle Europe est toujours en marche, indépendamment des 'Oui et des Non', des uns et des autres. Notre hypothèse sera que l'intégration européenne est un processus allant du conflit au post-conflit, sans oublier pour autant les limites d'une telle entreprise. Dans les paragraphes qui suivent, nous utiliserons amplement les réflexions conceptuelles de la section précédente.

### **L'ancienne Europe**

L'Europe-conflit, une sorte d'organisme fortement conflictuel, plonge ses racines dans le passé. Rappelons, d'abord, le mythe de l'Europe. La fille du roi Agénor le Libanais, la sœur de Cadmos, est une belle Orientale rêveuse. Elle se fait enlever-violer par Jupiter en quête d'aventures... La préhistoire mythologique de l'Europe n'est pas très rassurante. Le tout commence avec un viol!

Terre de la civilisation greco-romaine, mais aussi de guerres incessantes, le continent ne sera pas à l'abri de la misère. L'Europe, notamment occidentale, de l'an 1000 avait souvent peur et faim. Elle n'avait pas toujours confiance et n'avait encore ni véritable société politique ni société civile stable.

L'Europe a été surtout frappée par *le sceau des guerres*. Le nationalisme, «ce monstre aux multiples têtes» dira Dante<sup>25</sup>. «Cette plaie des plaies», lui répondra en écho Stefan Zweig vers la fin de la IIème Guerre mondiale<sup>26</sup>.

Si les conflits sont définis par les motivations/buts incompatibles, par l'affrontement ou le heurt intentionnel; s'ils sont conçus comme perte du contrôle ou comme volonté de déstabiliser, affecter, réduire, éliminer l'adversaire; alors, si le conflit est tout cela, l'Europe a longtemps été la championne mondiale hors catégorie. En effet, pendant longtemps, l'Europe a vécu sous le signe du conflit. Dans ce continent, la guerre a été le processus naturel; la paix, le dialogue et la médiation ne sont que des construits sociaux artificiels, rares et récents.

A notre sens, un autre point très important définit cette ancienne Europe conflictuelle: l'entière confirmation de l'idée que le conflit est un ensemble de coups et de coûts. Les guerres des religions, les guerres nationales, les guerres impérialistes ont longtemps traversé le continent européen avec des coûts immenses: en vies humaines bien sûr, mais également en termes économiques; en souffrance, en traumatismes mais aussi avec la dispersion de la main-d'œuvre qualifiée, avec le déclin de l'agriculture, avec la misère, etc.

L'Europe a bien confirmé que tout conflit bascule inéluctablement vers son autonomie, si difficile à rompre. Ce continent a souvent vécu des lunes de miel conflictuelles torrides... En plus, l'Europe a bien testé les horribles conflits de proximité, quand 'mon ennemi est mon insupportable semblable'. En effet, ce sont les Européens, tous enfants des Lumières et de la civilité, qui se sont sauvagement entretués durant les XIXème et XXème siècles.

<sup>25</sup> Cité par Denis DE ROUGEMONT, *Généalogie des grands desseins européens de 1306 à 1961*, Genève, Centre Européen de la Culture, 1961, p. 6.

<sup>26</sup> Voir son *Le Monde d'hier. Souvenirs d'un Européen*, Paris, Belfond/Livre de poche, 1993, p. 11.

## La nouvelle Europe

Il s'agit de s'étendre davantage sur l'Europe en tant qu'organisme non conflictuel, puis en tant qu'expérience de sortie de conflit et comme produit de médiation politique.

### L'Europe comme processus de pacification

Il existe une loi secrète de l'histoire humaine qui se met en marche dans certaines circonstances. En effet, quand la réalité est complètement catastrophique, l'utopie devient la seule voie réaliste. Il est incontestable que les dévastations de la IIème Guerre mondiale et la mémoire des guerres successives entre l'Allemagne et la France ont été un puissant moteur pour bâtir l'Europe. Celle-ci est donc enfant de la Ière Guerre mondiale et surtout de la IIème Guerre mondiale. L'Europe sort des entrailles du conflit violent.

La nouvelle Europe semble avoir compris que le conflit est un coup qui fait très mal. Mais, elle a avant tout compris l'économie du conflit, c'est-à-dire qu'un conflit surtout armé a un grand coût. En estimant le coût potentiel des conflits par le biais de la médiation préventive et en les évitant, l'Europe a conclu une sorte d'assurance mutuelle contre la guerre.

L'intégration européenne vise la réunion de ses membres par les besoins, par l'économie. Il s'agit de la fameuse *méthode fonctionnaliste*, illustrée par la CECA sous l'inspiration et le patronage de Jean Monnet, qui vise à plus long terme la réunion des valeurs ou des identités. On passe du charbon et de l'acier à l'union des peuples. Citons Monnet en 1962: «Les perspectives qui s'ouvrent aujourd'hui à l'Europe sont rendues possibles par le fait que les pays d'Europe ont accepté de ne plus considérer leurs problèmes économiques comme des problèmes nationaux mais comme des problèmes communs. Pour les résoudre, ils ont adopté une nouvelle méthode d'action communautaire»<sup>27</sup>. Mais, il est

<sup>27</sup> Cf. l'article rédigé par Henri RIEBEN, in Denis de Rougemont, dir., *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994, édité après la

question d'aller plus loin: «...cet ensemble ne pourra et ne devra pas rester une entreprise économique et technique: il lui faut une âme,...une volonté politique au service d'un même idéal humain»<sup>28</sup>.

Examinons à présent quelques règles de cette nouvelle Europe pacifiée. Un principe important régissant la nouvelle Europe est *la concurrence*<sup>29</sup>. C'est un concept clé de l'Union. Mais qu'est-ce que la concurrence<sup>30</sup>? Il ne faut pas seulement voir un concept économique. La concurrence signifie la lutte pour un but, non contre un adversaire. Cependant, elle peut être tout aussi violente que les autres luttes. Simmel signale le rôle de socialisation et de progrès de la concurrence: un combat de tous contre tous, mais aussi un combat des tous pour tous; une lutte pour plaire et pour rendre service; un tissu de milliers de fils sociaux. Toutefois, le sociologue nous rappelle que la violence la plus brutale peut s'habiller en concurrence loyale. L'Europe est avertie. Il faut utiliser le concept avec modération, voire avec modestie.

Un autre principe fondamental pour la nouvelle Europe est *le compromis*, «l'une des plus grandes inventions de l'humanité, le début de toute économie civilisée», une condition pour la cohabitation humaine<sup>31</sup>. Nous pouvons également citer la définition formelle suivante: le compromis «est un arrangement sur la base de concessions réciproques pour mettre fin à un conflit ou pour le prévenir»<sup>32</sup>. La réciprocité, c'est aussi la reconnaissance de l'Autre. Quant à nous, nous préférons la boutade attribuée à Paul-Henri Spaak (homme politique belge, grande figure de la nouvelle

---

mort de D. de Rougemont par François Saint-Ouen, p. 235.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 233.

<sup>29</sup> Il s'agit d'un élément qui a fait beaucoup de bruit lors du débat sur l'adoption du texte de la Convention européenne (sous la présidence de Valéry GISCARD D'ESTAING), *Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, (art. 3.2 sur les objectifs de l'Union).

<sup>30</sup> Nous empruntons les idées développées dans ce paragraphe à Georg SIMMEL, *op. cit.*, pp. 75 ss.

<sup>31</sup> Voir Georg SIMMEL, *op. cit.*, pp. 147-149.

<sup>32</sup> Julien FREUND, *op. cit.*, p. 268.

Europe) sur le compromis: l'art de partager une tarte de telle manière que chacun puisse croire en avoir la plus grande partie ...

Puis, il y a *l'échange*. La paix est un ordre basé non pas sur l'autorité mais sur l'échange; ce dernier permet alors la restauration ou l'augmentation du lien social. La paix est un rapport de sens, pas un rapport de forces. L'Europe tente, avec plus ou moins de réussite, de se construire sur l'échange et non pas sur l'autorité. Le slogan qui résumerait la situation serait: le but n'est pas de vaincre mais de convaincre.

#### Techniques de paix et Europe

La paix est une *ingénierie politique*: face aux nationalismes et aux questions des minorités, qui prônent souvent l'exclusivisme, il est possible de répondre par des mécanismes politico-institutionnels tels que le fédéralisme (avec les compétences partagées et le droit négocié), la large autonomie, le droit à la reconnaissance, le multiculturalisme, les actions positives... Ainsi, dans les conflits d'ordre ethno-national ou entre minorités, la question de la reconnaissance (du problème, de l'Autre) est parfois capitale. On peut résoudre un problème, on ne peut pas dissoudre un peuple! De son côté, le fédéralisme, au sens de pacte ou d'alliance, peut contribuer comme méthode au partage du pouvoir et de la force, à la gestion des relations internationales et interethniques, à la recherche de la reconnaissance mutuelle entre différents acteurs, au maintien de la paix après la sortie du conflit.

L'Europe en construction utilise toutes les techniques connues des pacificateurs et des médiateurs: la négociation, la négociation raisonnée, les recettes de la communication, les accords partiels, les pressions, la formule des petits pas, la progressivité, le recours fréquent aux experts, la réunion séparée, le traitement des conflits d'intérêts avant ceux des valeurs, le travail sur les besoins et non sur les positions idéologiques, etc. Mais on pratique surtout des négociations/médiations 'par paquets', la multiplicité et la complexité des dossiers le permettant.

L'Europe au quotidien confirme l'idée qu'il faut démanteler la continuité, changer de direction si l'on veut dépasser le conflit. En faisant des étapes intermédiaires, 'en saucissonnant', la résolution du conflit est facilitée. L'UE est l'application réaliste du principe de la progressivité. L'Europe confirme aussi l'idée que quand nous n'arrivons plus à dépasser les obstacles techniques, alors les négociateurs ont recours à la stratégie du saut qualitatif. Parfois, l'impasse ou la crise grave permettent de repartir. En passant des petits problèmes aux grandes questions, une percée significative est souvent réalisée.

L'Europe est aussi la démonstration des progrès que nous pouvons quelquefois faire avec la méthode 'imposée', surtout dans un cadre 'secret'. C'est aussi la preuve des limites de cette méthode: en n'associant pas les citoyens, en ne les faisant pas réfléchir, on court le risque de les retrouver plus tard opposés aux accords négociés!

Les techniques anciennes sont toujours à prendre à considération. Retenons ici une illustration avec «L'Essai pour la paix présente et future de l'Europe» de William Penn (1692-1694). Le fondateur de la Pennsylvanie et de Philadelphia aux USA prévoit, pour l'Europe en guerre permanente, une Assemblée qui se chargerait de résoudre les différends non réglés au niveau des ambassadeurs. Il est aussi très intéressant de reproduire le point suivant: «afin d'éviter des discussions au sujet des préséances, la salle (de la Diète) pourrait être ronde et comporter diverses entrées et sorties pour empêcher toutes exceptions»<sup>33</sup>. Cela n'est pas sans nous rappeler la Table Ronde des Chevaliers du Roi Arthur pour faire la paix: les techniques de la paix ont une mémoire; elles plongent leurs racines symboliques et réelles dans les mythes du passé.

<sup>33</sup> Cité par Denis DE ROUGEMONT, *Généalogie...*, p. 30

### L'Europe en construction comme produit de médiation politique

Si l'Europe n'est pas une médiation politique, alors nous ne savons pas comment l'appeler autrement! Rappelons-nous que le conflit est cette relation sociale marquée par l'exclusion du tiers, tandis que la pacification est la réintroduction du tiers capable de briser la dualité conflictuelle. Mais qui est le tiers dans le cas de l'Europe en voie d'intégration? A notre avis, ce sont surtout les institutions supranationales comme la Commission, le Parlement Européen et la Cour de Justice. Sans doute, la Commission est la grande médiatrice, tandis que le Conseil des Ministres et surtout le Conseil européen jouent le rôle des arbitres suprêmes.

Dans tous les cas de figure, il est certain que *les institutions européennes jouent la fonction d'un médiateur politique actif*, un troisième participant qui prend une part essentielle à la réflexion et à la recherche de solutions entre les pays membres, via le fonctionnalisme, le pragmatisme et le modèle fédéralisant. L'intégration européenne est une médiation politique permanente, grâce à des marchandages sans fin, entre Etats et institutions, mais aussi entre valeurs, cultures et identités différentes.

Bien évidemment, la médiation politique, avec des institutions jouant le rôle des médiateurs, relève de l'ingénierie politique. Dans le cadre de la médiation politique européenne, l'immense paradoxe de la paix (c'est-à-dire la paix comme créatrice des conflits) se gère avec un relatif succès. Cependant, l'Europe doit encore faire du chemin car la paix est plus que l'absence de guerre. Nous ne sommes qu'au début du chemin. Certains sont plus optimistes, comme J.-M. Ferry: «l'espace dénationalisé» européen est un lieu de paix avec «des procédures et des médiations relativement efficaces pour la résolutions des conflits...; le mode juridique conventionnel ... fait place à des procédures de conciliation, d'arbitrage, de codécision et de partenariat»<sup>34</sup>.

Concernant la distinction entre paix fonctionnaliste ou paix forte, comment placer l'Europe? Globalement, nous pouvons affirmer que *l'Europe se situe dans le pôle de la paix*

<sup>34</sup> Jean-Marc FERRY, *De la civilisation*, Paris, Cerf, 2001, pp. 57-58.

*fonctionnaliste*, malgré quelques domaines où la paix forte est de mise. L'Europe pratique surtout la médiation des différends, mais nous avons aussi des expériences sur la médiation des différences. Toutefois, cette dernière se réalisera uniquement quand les peuples seront entièrement associés, à la fois au processus de l'intégration européenne et au processus de la médiation politique.

De manière schématique, nous pouvons dessiner un portrait analogique entre la construction européenne et l'univers de la paix:

- L'idéal européen prêche 'l'unité dans la diversité', le principe de subsidiarité, le partage des compétences, la négociation perpétuelle. L'idéal de la paix prône la négociation raisonnée (jeu à somme variable), la reprise du dialogue par les parties.

- Les pratiques de l'Europe et de la paix visent à satisfaire les besoins des partenaires, créer des synthèses et des synergies.

- La figure du tiers est tout aussi importante pour l'Europe que pour la paix: tiers institutionnalisé pour l'Europe ou figure du pacificateur/médiateur pour le processus de paix.

- L'importance de la communication est un autre parallélisme entre l'Europe en construction et la démarche de paix.

L'Europe et la paix sont vraiment deux mondes analogues. On peut se référer aux réflexions 'habermasiennes': si l'Europe est «patriotisme constitutionnel», la paix est une «éthique de la discussion».

Alors, est-il permis d'affirmer que «tout va bien dans le meilleur des mondes»? Nous ne le pensons pas. En guise de conclusion, relevons quelques dangers relatifs au complexe Europe-conflit-paix.

### *D'un danger à l'autre*

Sur la question de savoir si l'Europe future est un 'organisme génétiquement modifié' (OGM), capable de dépasser le conflit, ou un organisme potentiellement conflictuel, nous proposons quelques réflexions sur les défis de notre continent face aux conflits, en particulier les nouveaux. Nous les présentons sous une forme assez crue dans le but de provoquer la réflexion et la discussion.

### **Premier danger: une Europe sans société<sup>35</sup>**

La plupart des indicateurs à notre disposition plaident pour la faiblesse d'une société européenne. Il n'y a pas un «démos européen», non pas au sens de la communauté mais au sens du peuple<sup>36</sup>. Nous avons des politiques publiques européennes, mais nous sommes loin d'un espace public européen<sup>37</sup>. Jean Monnet avait beau dire qu'il voulait unir des hommes et non pas coaliser des Etats, l'intégration européenne est restée souvent «réduite à l'analyse des structures bureaucratiques et des statistiques économiques: ... une histoire sans société»<sup>38</sup>. Bourdieu est encore plus direct quand il affirme que «la construction européenne est pour l'instant une destruction sociale»<sup>39</sup>.

### **Deuxième danger: pas d'utopie européenne mobilisatrice**

Zambrano définit ainsi l'utopie: «... j'entends par Utopie la beauté irrésistible et aussi l'épée d'un ange qui nous pousse vers ce que nous savons impossible...»<sup>40</sup>. L'Europe d'aujourd'hui ne semble pas être de ces utopies-là. A part quelques associations fédéralistes et/ou pro-européennes bien actives et relativement efficaces (lobbies), nous ne pouvons pas parler d'un militantisme européen massif et encore moins d'un mouvement social sur la question.

<sup>35</sup> Pour un développement de cette problématique, cf. Maximos ALIGISAKIS, «Y a-t-il une société européenne? Pour une vision critique de la construction européenne», in Stella Gervas et Silvio Guindani, dir., *Penser l'Europe. Quarante ans d'études européennes à Genève*, Publication de l'Institut Européen de l'Université de Genève, 2003, pp. 49-56.

<sup>36</sup> Etienne BALIBAR, *Nous, citoyens d'Europe*, Paris, La Découverte, 2001.

<sup>37</sup> Luc ROUBAN, «L'Europe comme dépassement de l'Etat?», *Revue Suisse de Science Politique*, 4 (4), 1998 (Winter), pp. 57-79.

<sup>38</sup> Hartmut KAELBLE, *Vers une société européenne. Une histoire sociale de l'Europe. 1880-1980*, Paris, Ed. Belin, 1988, p. 7.

<sup>39</sup> Pierre BOURDIEU, *Contre-feux 2*, Paris, Edition Raison d'agir, 2001, p. 14.

<sup>40</sup> Maria ZAMBRANO, *Philosophie et poésie*, Paris, José Corti, p. 11.

### **Troisième danger: une Europe sans conflits sociaux**

La sociologie nous enseigne que l'ordre social est un produit de la conflictualité sociale. La paix essentiellement fonctionnaliste qui préside à la construction européenne, avec la métaphore du réseau, l'idolâtrie de la gouvernance et du consensus, peut s'avérer dangereuse<sup>41</sup>. En évacuant le conflit à tout prix, on risque la mort sociale. En cherchant toujours l'accord, l'Europe va se momifier, s'immobiliser. De la même manière que «trop d'impôt tue l'impôt», trop de consensus politique peut être nuisible à la paix. L'Europe et le conflit ne doivent pas devenir un couple interdit, une liaison défendue.

### **Quatrième danger: l'Europe reste encore une médiation politique entre les élites**

Le tiers dans le cas de l'Europe, c'est-à-dire les institutions supranationales, est un médiateur politique actif faisant partie du système. Cela pose un problème car, théoriquement, le tiers devait être sans pouvoir par rapport aux parties. Mais, en réalité, il prend de plus en plus de pouvoir avec la permanence institutionnelle, comme c'est le cas des institutions supranationales européennes. Aujourd'hui, une majorité de décisions politiques et économiques sont prises à Bruxelles. Si le pacificateur, ce tiers institutionnel, prend le pouvoir, c'est que les parties (les Etats, les patries, les sociétés civiles<sup>42</sup> et les citoyens) risquent de le perdre. Ainsi, l'Europe pourrait devenir une illustre étrangère pour ses citoyens.

<sup>41</sup> Voir sur ce point la réflexion de Corinne GOBIN, «La démocratie, le syndicalisme et la gouvernance de l'Union européenne: la mémoire du conflit démocratique en péril?», in Maximos Aligisakis, dir., *Europe et mémoire: une liaison dangereuse?*, Genève, Euryopa, 2005, pp. 41-70. L'auteure met en exergue les faits suivants: le modèle de la gouvernance européenne risque d'être une «désocialisation de la société»; le consensus, synonyme «d'apprendre à s'aligner», remet en cause le conflit démocratique, marginalise syndicats et Parlements, oublie le travailleur-citoyen; enfin, la culture du partenariat privilégie l'accord pour l'accord, sans s'intéresser au contenu.

<sup>42</sup> Le rôle des sociétés civiles dans la sortie des conflits a été discuté lors d'un

**Cinquième danger: dans plusieurs domaines, l'Europe n'est pas encore dans le post-conflit**

Les conflits ne concernent pas seulement la distribution des territoires, des richesses et de la puissance mais aussi le contrôle des valeurs. Dans ce cas, l'Europe est-elle une médiation entre des valeurs différentes, est-elle à l'abri d'un conflit sur les valeurs? La gestion de l'altérité, et donc de l'identité, peut illustrer notre propos. Idéalement, il faudrait parler d'une identité commune fondée sur des valeurs partagées. Dans la réalité, nous n'avons pas ce partage dans plusieurs domaines, surtout dans nos sociétés multiculturelles modernes.

Nous nous trouvons devant une identité négociée, extrêmement élastique et nous ne sommes pas toujours capables de gérer cette nouvelle identité à géométrie variable. L'Europe sera une 'bombe anémique'<sup>43</sup> si elle n'arrive pas à faire face à la question de l'Autre qui revient en force. Est-ce que nous sommes vraiment à l'abri d'un retour vers des incompatibilités radicales? Nous ne parlons pas de voter «oui ou non» à une Constitution. Mais que faire face aux terrorismes et aux extrémismes de toutes sortes? Sur ce point, Huntington<sup>44</sup> n'a peut-être pas complètement tort. Par ailleurs, au niveau global de la sécurité humaine, l'Europe n'est pas hors de tout danger, y compris sur le plan intérieur. L'augmentation des exclusions (chômage structurel, nouveaux pauvres, société à deux vitesses, ...) peut en témoigner.

---

atelier sous la responsabilité de Marc Roissard de Bellet.

<sup>43</sup> Expression empruntée à Maxime TANDONNET, *Le grand bazar ou l'Europe face à l'immigration*, Paris, L'Harmattan, 2001.

<sup>44</sup> Samuel HUNTINGTON, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997.

*L'Union européenne, modèle exportable?*

Après le terrible paroxysme dû surtout à la IIème Guerre mondiale et dans un contexte géopolitique précis, la volonté de contrer l'URSS, l'intégration européenne a pris un puissant essor. La dimension de la paix est très importante dans cette construction. L'UE est un produit de la sortie des conflits. L'Europe en construction semble être un idéal-type, presque un nouveau paradigme de paix. Mais pourquoi ce scénario ne marcherait-il pas ailleurs<sup>45</sup>? N'y a-t-il pas déjà eu des escalades assez terrifiantes dans les conflits israélo-palestinien ou dans la région des Balkans?

Bien évidemment, il n'est pas possible de fournir, dans cette introduction, une réponse à cette question extrêmement difficile. Les contributions qui composent le présent ouvrage tentent, chacune à leur manière et dans le domaine choisi, d'amener quelques pistes de réflexion. Pour notre part, nous pouvons affirmer que chaque conflit a ses spécificités et que chaque résolution conflictuelle vit son propre miracle. Il faut beaucoup de volonté politique ou le hasard de l'histoire pour qu'un modèle de «sortie des conflits à l'européenne» puisse réussir aussi dans d'autres cas. Les OGM non conflictuels ne sont pas exportables partout. La semence ne prend pas toujours. Cependant, pour la sortie des conflits, le tiers institutionnel, fonctionnaliste et fédéralisant, est une recette à tenter dans d'autres circonstances, sans pour autant se bercer d'illusions.

<sup>45</sup> Le modèle de l'Union européenne a servi de point de repère pour traiter différents cas, 'dans' comme 'en dehors' du continent. Dans notre Module, nous avons examiné en atelier les cas de la difficile gestion de la mémoire dans l'espace ex-yougoslave et du conflit complexe de l'Irlande du Nord, respectivement sous la responsabilité de Jasna Adler et de Sylvie Ramel.



## L'Union européenne et la sortie des conflits armés: des actions au service d'une culture stratégique

Frédéric Ramel

«Par ses oeuvres, par ses folies guerrières, l'Europe a fait franchir à l'humanité le seuil de l'âge universel. (...) Accomplir ses idées à l'intérieur, avoir une tâche à réaliser au-dehors: pourquoi l'Europe remâcherait-elle une amertume que le récent passé explique mais que les perspectives de l'avenir ne justifient pas?»

Raymond ARON, *Dimensions de la conscience historique*, Paris, Plon, 1964, p. 254.

«La PESD n'est pas un processus de militarisation de la construction européenne. Mon objectif à la tête de cette aventure, fut dès le départ la promotion de l'Union comme un acteur politique global»

Javier SOLANA, «Préface», in Nicole Gnesotto, dir., *La PESD. Les cinq premières années. 1999-2004*, p. 6.

Dans l'introduction aux *Principes de la Philosophie du Droit*, Hegel soutient que «ce n'est qu'au début du crépuscule que la Chouette de Minerve prend son vol». Face à l'objet européen, la Science politique se trouve dans une situation similaire à celle de la philosophie. Elle se heurte au caractère encore inachevé de l'intégration. Cette difficulté, néanmoins, ne doit pas conduire à l'inhibition de l'analyste. Quand bien même la construction européenne n'a pas encore réalisé de façon effective son Idée, elle invite à l'étude et à l'investigation. Afin de clarifier l'image de

l'Union européenne, Stanley Hoffmann convoqua à maintes reprises la figure de Sisyphe<sup>46</sup>. Tout comme le Roi de Corinthe est condamné à pousser éternellement un rocher qui dévale la pente dès qu'il parvient au sommet, l'intégration européenne s'apparente à une succession d'étapes qui génèrent de nouveaux problèmes voire des handicaps. Surgit dès lors un «dangereux ballet», lequel accentue le fossé entre le rêve supranational des pères fondateurs et la réalité du projet<sup>47</sup>. Initiatives, fiasco, relances, crises<sup>48</sup>: telle est la démarche qu'adopte la construction européenne. Rien de linéaire, que de l'alambiqué. Cette perspective ne se veut pas pessimiste. Stanley Hoffmann reconnaît la fonction stabilisatrice qu'assure l'institution régionale ainsi que les progrès de son unité. Il ne fait que qualifier «l'allure» du processus.

Le domaine de la défense ne semble pas échapper à ce canevas. Après l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954, ce champ fut écarté de l'agenda européen. Il reviendra au centre des préoccupations avec la fin de la guerre froide qui favorise une peur, celle d'une Allemagne réunifiée suspecte de recouvrer ses velléités hégémoniques. Visant à arrimer définitivement l'Allemagne à l'Union européenne<sup>49</sup>, le traité de Maastricht crée le second pilier PESC: un point d'ancrage à partir duquel l'essor de la défense peut s'exprimer. A l'époque, la défense ne représente pas un objectif à atteindre mais une éventualité (titre V, article J.4.1). Les échecs européens dans les Balkans au début des années 90 provoquèrent de nécessaires aménagements. La rencontre de Saint-Malo en 1998 entre Jacques Chirac et Tony Blair alimenta les discussions et révéla une volonté inhabituelle de la part d'un Premier ministre britannique: proposer des mesures originales afin de rendre visible une Union européenne de la défense. Les événements du Kosovo et

<sup>46</sup> Voir la compilation de différents articles consacrés à la construction européenne depuis les années 60: Stanley HOFFMANN, *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994*, Boulder, Westview Press, 1995.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 108-109.

<sup>49</sup> C'est la thèse très pertinente défendue dans Michael BAUN, *An Imperfect Union. The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Boulder, Westview Press, 1996.

du 11 septembre accentuèrent la tendance sur le plan des capacités et ce, dans un esprit de fidélité avec le pragmatisme adopté par la Grande-Bretagne. Puis, vint la crise cristallisée par l'intervention militaire en Irak. Elle apporta son lot de tensions mais aussi d'interrogations sur le devenir de l'UE en tant qu'acteur unitaire sur la scène internationale<sup>50</sup>. Si le champ de la défense n'échappe pas à cette démarche de Sisyphe, une de ses dimensions peut s'en abstraire: celle de la sortie des conflits. A cet égard, une constante de vue entre Etats membres révèlent en effet une allure moins fébrile voire sûre d'elle-même. Avant de l'examiner, trois remarques liminaires sur la notion de conflit armé s'imposent ici: son identification stratégique, son évolution, sa morphologie temporelle.

Pour l'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm (SIPRI), un conflit armé se définit comme «un combat prolongé entre les forces militaires de deux gouvernements ou plus, ou entre un gouvernement et au moins un groupe armé organisé, au cours desquels le nombre de morts (sur la durée des affrontements) dépasse le millier»<sup>51</sup>. Il désigne une opposition d'intérêts incompatibles que ce soit en termes politiques (contrôle du gouvernement), territoriaux, idéologiques, économiques<sup>52</sup>. Trois formes de conflits, selon les catégories de protagonistes engagés, se distinguent: les conflits interétatiques, les conflits internes et les conflits liés à la formation des Etats.

L'évolution de ces conflits armés révèle plusieurs tendances dont Kalevi J. Holsti s'est attaché à mettre en évidence les propriétés depuis 1991<sup>53</sup>. De 1945 à 1995, 90% de ces conflits

<sup>50</sup> Frédéric RAMEL, «Que dire de Gulliver? Les images européennes des Etats-Unis à travers le prisme de la guerre en Irak», in Josiane Tercinet, dir., *Les relations transatlantiques et l'environnement international*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 123-143.

<sup>51</sup> SIPRI Yearbook 1991, *World Armements and Disarmament*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 345.

<sup>52</sup> Charles-Philippe DAVID, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 132-133.

<sup>53</sup> Voir en particulier Kalevi HOLSTI, *Peace and War: Armed Conflicts and*

éclatent dans ou entre pays en voie de développement. 66% de ces conflits sont des guerres civiles. Le nombre des victimes civiles ne cesse d'augmenter (de 1989 à 1998, il dépasse de 50 000 celui de la période 1946-1988). Le combat frontal entre deux armées s'effiloche au profit de guérillas. L'évolution majeure tient finalement à une diminution (non une disparition totale) des conflits interétatiques considérés comme de moins en moins acceptables et/ou rentables<sup>54</sup>. Chaque année le SIPRI souligne ce fait. Ainsi, en 2003, 19 conflits armés majeurs sont recensés dont deux seulement à caractère interétatique (Irak contre Coalition militaire ad hoc dirigée par les Etats-Unis et le Royaume-Uni; Inde contre Pakistan concernant le Cachemire)<sup>55</sup>.

D'un point de vue classique, la temporalité d'un conflit armé se compose de trois phases: pré-confliktuelle (mobilisation et déplacement de combattants), conflictuelle (affrontement direct ou indirect entre les protagonistes après l'ouverture des hostilités), post-confliktuelle après la signature d'accords officiels<sup>56</sup>. Ce découpage demeure idéal-typique puisqu'en réalité, les conflits ne répondent pas exactement à une logique linéaire. Chaque phase apparaît comme un cycle en soi<sup>57</sup>. Cependant, cette simplification analytique offre un moyen d'identifier les interventions orchestrées par des tierces parties et, notamment, le phénomène de «sortie des

---

*International Order. 1645-1989*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 306 et ss.; Kalevi HOLSTI, «War, Peace and the State of the State», *International Political Science Review*, vol. 16, no. 4, 1995, pp. 319-339.

<sup>54</sup> Sur les raisons structurelles de cette diminution des conflits interétatiques qui s'apparente sous la plume de plusieurs auteurs y compris chez Mueller comme un phénomène réversible, voir Michel FORTMAN, Jérémie GOMAND, «L'obsolescence des guerres interétatiques? Une relecture de John Mueller», *Raisons politiques*, 13, février 2003, pp. 79-96. Voir également un état des lieux du débat dans Pascal VENESSON, «Renaissance ou obsolète?», *Revue française de science politique*, 48, 3-4, juin-août 1998.

<sup>55</sup> Voir le chapitre du SIPRI Yearbook 2004 sur les conflits armés rédigé par Renata DWAN et Micaela GUSTAVSSON.

<sup>56</sup> Albert LEGAULT, *et al.*, *L'analyse comparative des conflits*, Québec, Centre québécois de Relations Internationales, 1971, pp. 9-11.

<sup>57</sup> Kalevi HOLSTI, *op. cit.*, p. 23.

conflits armés». Pour chacune de ces phases, des actions diplomatiques, civiles ou militaires peuvent être envisagées (voir Schéma 1). Incarnation d'une évolution tant du discours que de la pratique onusienne depuis le début des années 90, elles correspondent aux opérations de paix contemporaines, lesquelles se substituent aux opérations de maintien de la paix limitées durant la guerre froide à la préservation des cessez-le-feu<sup>58</sup>.

*Avant le déclenchement des hostilités*: la démarche préventive s'articule autour de deux axes successifs ou complémentaires. Elle s'attache à aborder les causes structurelles ou potentielles par le biais d'actions proactives: redistribuer les ressources naturelles, économiques et humaines afin d'améliorer les conditions matérielles d'existence; renforcer les institutions publiques; poser des limites préalables aux moyens dont disposent les forces armées. La prévention peut se manifester dans une dimension réactive face aux causes immédiates ou dites «déclenchantes». En ce cas, les ressources diplomatiques et juridiques sont utilisées en vue d'éviter la manifestation du comportement conflictuel.

*Pendant les hostilités*: l'action peut présenter des objectifs à degré variable, c'est-à-dire soit une limitation dans l'intensité conflictuelle (désescalade), soit la cessation de l'affrontement grâce à la force armée (*peace enforcement*)<sup>59</sup> -c'est-à-dire la réactivation du chapitre VII de la Charte de San Francisco- et/ou à des moyens juridiques tels que le chapitre VI de la Charte les envisage (missions d'observation et d'enquête, médiation, arbitrage, surveillance).

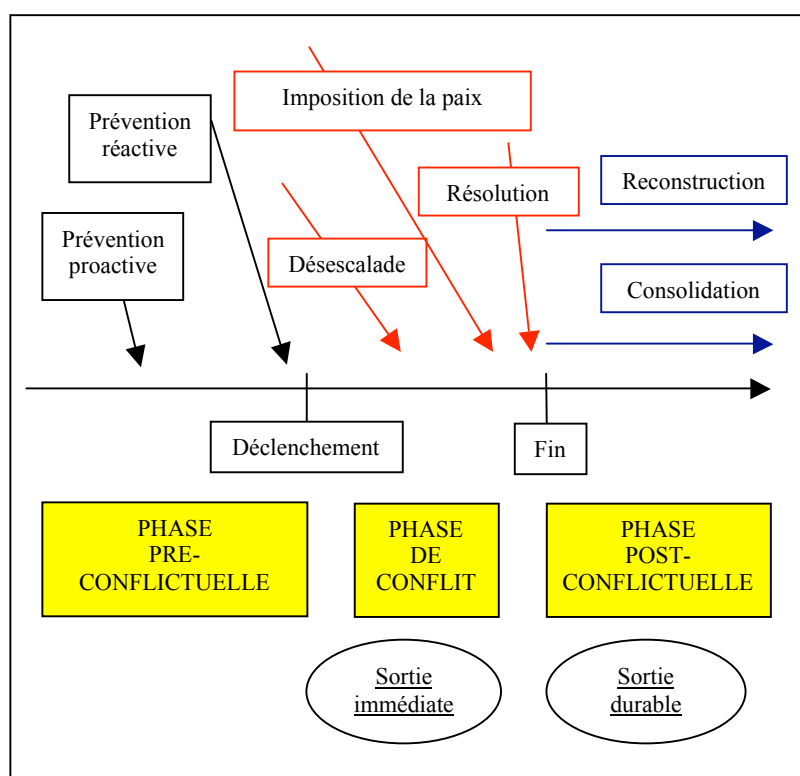
*Après les hostilités*: non seulement il faut aider à la reconstruction matérielle (infrastructures économiques, sociales et politiques) mais l'action de tierces parties peut se manifester via la consolidation de la paix. Il s'agit d'une «notion complexe (...), une

<sup>58</sup> Le lexique tend à confondre maintenant les deux termes puisque les opérations de maintien de la paix s'élargissent. Elles se définissent comme un «effort international mis en oeuvre par une force d'intervention pour encourager la fin des conflits armés ou la résolution des disputes de longue durée»; Paul DIEHL, *International Peacekeeping*, Londres, John Hopkins University Press, 1993, p. 4.

<sup>59</sup> Il s'agit là de l'une des propositions de Boutros BOUTROS GHALI dans son *Agenda pour la paix* publié pour la première fois en 1992.

action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités»<sup>60</sup>. La consolidation de la paix rejoint ici la logique préventive car elle vise à imprimer des conditions propices à une paix durable (elle anticipe sur d'éventuelles tensions sources de nouveaux affrontements).

*Schéma 1*  
*Temporalité conflictuelle et nature des interventions*



<sup>60</sup> *Ibid.*, §21.

La «sortie des conflits armés» apparaît ici sous deux dimensions: sortie *immédiate*, sortie *vers la paix durable*. Etroite, la première se limite aux actions ayant pour finalité la cessation des hostilités (soit partielle, soit totale). Elle renvoie à la phase conflictuelle en tant que telle. Large, la seconde s'étire sur la période post-conflictuelle et a pour ambition d'établir les ressorts d'une réconciliation inscrite dans la durée. La sortie immédiate présente des affinités avec la paix négative (résolution du conflit armé) alors que la sortie durable réalise la paix positive au sens où l'entend Galtung<sup>61</sup>.

L'Union européenne cultive plusieurs approches qui relèvent de ces deux dimensions. Refusant de privilégier une forme de réponse stratégique aux dépens d'une autre, elle affronte la complexité des phénomènes conflictuels dans une volonté de diversification qui fait toute l'originalité de son action. Javier Solana insiste sur cette pluralité de possibilités qui, d'ailleurs, ne se limite pas au champ de la sortie des conflits: «réduire le système international à l'affrontement binaire d'un groupe contre un autre, traiter les crises de la planète à partir de leur seule dimension militaire ou, inversement, tabler surtout sur le commerce et l'aide économique pour réduire les sources de conflits et pacifier le monde sont autant d'impasses. La valeur ajoutée de l'Union réside justement dans sa capacité à conjuguer toutes les facettes possibles de l'action internationale»<sup>62</sup>.

Cette «capacité à conjuguer toutes les facettes possibles» quant à la sortie des conflits<sup>63</sup> contribue à l'émergence d'une culture

<sup>61</sup> Johan GALTUNG, «Violence, Peace and Peace Research», *Journal of Peace Research*, vol. 3, 1969, pp.167-191.

<sup>62</sup> Javier SOLANA, «Préface», in Nicole Gnesotto, dir., *La PESD. Les cinq premières années. De 1999 à 2004*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité, 2004, p. 7. Sur la pluralité des niveaux d'action européenne, voir Charles ZORGBIBE, *L'avenir de la sécurité internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 118 et ss.

<sup>63</sup> Nous ne prendrons pas en considération, ici, la gestion des crises de manière frontale. Sur le concept de crises, voir Michael BRECHER, «Introduction: Crisis, Conflict, War – State of the Discipline», *International Political Science Review*, vol. 17, no. 2, 1996, pp. 127-139.

stratégique européenne. D'une perspective pragmatique focalisée sur la mise en place de ressources et de moyens matériels, l'UE adopte depuis peu un discours global qui se veut source potentielle d'une doctrine spécifique. En d'autres termes, s'élabore une culture stratégique -«un ensemble de croyances, d'attitudes et de schémas de comportements à l'égard de la stratégie»<sup>64</sup>- européenne à l'égard de la sortie des conflits armés. Les études consacrées aux cultures stratégiques se sont jusqu'à présent concentrées sur les cultures nationales<sup>65</sup>. Sur le plan épistémologique, elles aboutissent à l'idée selon laquelle la culture ne détermine pas un comportement stratégique dans un sens mécanique mais qu'elle oriente et guide l'action comme le souligne Colin S. Gray. L'expérience de l'UE invite à saisir l'émergence et la spécificité d'une culture stratégique européenne au-delà du pluralisme qui caractérise les Etats membres<sup>66</sup>. Après avoir mis en relief les actions menées par l'UE en matière de «sortie immédiate» (I) puis de «sortie durable» (II), la troisième partie portera sur les propriétés de cette culture stratégique européenne source d'une différenciation par rapport aux Etats-Unis (III). Aboutissant à une conclusion opposée à celle défendue par Sten Rynning récemment<sup>67</sup>, cette ultime partie interrogera également la notion d'autorité internationale que peut revêtir l'UE<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Définition de Jack SNYDER formulée en 1977 dans son travail portant sur la culture stratégique soviétique.

<sup>65</sup> Voir à titre d'exemple la bibliographie K sur les cultures nationales dans Hervé COUTAU-BEGARIE, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, 2003.

<sup>66</sup> Hervé COUTAU-BEGARIE, «Unité et diversité des cultures stratégiques en Europe», in Jean Klein, Patrice Buffotot, Nicole Vilboux, dir., *Vers une politique européenne de sécurité et de défense. Défis et opportunités*, Paris, ISC-Economica, 2003, p. 122. Des travaux à portée générale sur cette culture stratégique ont également fait l'objet d'une publication récente dans l'*Oxford Journal of Good Governance* en 2005 (vol. 2, 1).

<sup>67</sup> Sten RYNNING, «The European Union: Towards a Strategic Culture?», *Security Dialogue*, vol. 34, no. 4, December 2004, pp. 479-496.

<sup>68</sup> Cette question de l'autorité non appliquée à l'UE surgit à titre d'exemple sous la plume de Marcel Merle à titre général, lequel se demande si «en l'absence d'un gouvernement mondial, qui relève de l'utopie, il n'est pas d'autre autorité que celle des Etats pour endiguer les débordements d'un système aussi dépourvu de

### *Trouver une issue au conflit*

Restreindre l'ampleur et les implications violentes d'un conflit ou bien le résoudre. Telles sont les premières actions extérieures possibles, lesquelles renvoient respectivement à la «gestion de conflits» (limiter, atténuer et contenir) et à la «résolution de conflits»<sup>69</sup>. L'UE possède sur ce terrain plusieurs expériences dont certaines sont antérieures à l'apparition de la PESD en 1999.

### **Contribuer à la désescalade**

L'action la plus récente est sans conteste l'opération Artémis réalisée en République démocratique du Congo lors de l'année 2003. Engagée sur la base d'une décision du Conseil de l'UE le 5 juin (action commune 2003/423/PESC), elle représente une première à plusieurs titres. 1. Elle est autonome par rapport à l'OTAN puisqu'elle ne vise pas à remplacer des forces de l'Alliance déjà sur le terrain et qu'elle n'utilise pas les ressources militaires de l'organisation. 2. Sa réalisation témoigne d'une réactivité inédite. Face à la situation d'urgence, l'opération est enclenchée en quelques semaines. 3. Elle s'effectue en-dehors du continent européen. 4. Lancée par un Etat qui devient nation-cadre (la France), elle est endossée par l'Union en tant que telle. 5. Elle s'inscrit dans une volonté de respecter les principes de la Charte de San Francisco. En quoi consiste de manière précise cette mission?

Ravagée par une guerre civile non sans liens avec un phénomène d'ingérence de la part d'Etats voisins, la RDC est l'un des Etats africains les plus en proie à la violence sur le continent africain: ce

---

pilote qu'un bateau-ivre». Marcel MERLE, «Un système international sans territoire?», *Cultures & Conflits*, 2001, 21-22, p. 8.

<sup>69</sup> Sur cette distinction, Luc REYCHLER, «Cadre conceptuel», in Luc Reyhler, Thania Paffenholz, dir., *Construire la paix sur le terrain. Mode d'emploi*, Bruxelles, GRIP-Complexe, 2000, p. 32.

qui a entraîné la constitution de la MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en RDC) en 1999. Au Nord-est du pays, la zone de l'Ituri est particulièrement touchée par des massacres. En 2003, des miliciens s'emparent de la ville de Bunia. Les conflits inter-ethniques s'intensifient. Deux observateurs de l'ONU sont assassinés au printemps 2003. Le 30 mai 2003, le Conseil de sécurité prend une résolution qui fixe un mandat clair à... l'UE. L'Organisation connaît l'implication de l'Union dans le processus de paix grâce à la présence d'un représentant spécial dans la région des Grands Lacs, l'adoption de positions communes ainsi que des dénonciations publiques quant aux exactions commises en Ituri. La résolution 1484 du Conseil de sécurité confie un mandat clair et circonscrit. Limité à la ville de Bunia, la force européenne sera chargée de protéger les camps de réfugiés, de sécuriser l'aéroport, d'assurer la sécurité des civils, du personnel des Nations Unies et des travailleurs humanitaires. Les objectifs sont ainsi limités dans l'espace (une ville et une seule), dans le temps (deux mois) et dans l'action. La Force européenne n'a pas vocation à résoudre le conflit mais uniquement en atténuer l'impact dans une région théâtre de massacres. Elle a cependant la possibilité de recourir à tous les moyens nécessaires, ce qui, dans le vocabulaire onusien, correspond à l'usage de la force au-delà de la stricte légitime défense. Artémis s'apparente ici à une opération de désescalade étendue à l'«imposition de la paix» dans un espace circonscrit.

Le bilan d'Artémis par rapport aux buts fixés se révèle très positif. Il illustre une volonté de coopération active entre l'UE et l'ONU, c'est-à-dire une forme de *task-sharing*: le partage des responsabilités et des actions entre deux organisations internationales qui agissent à l'intérieur d'un même conflit intraétatique en vue du maintien de la paix et de la résolution pacifique de ce conflit<sup>70</sup>. Cette opération a permis également de

<sup>70</sup> Hugo LOISEAU, «L'ONU, l'OEA et le task-sharing lors du processus de paix au Guatemala de 1987 à 1996», Colloque de l'Association canadienne de Science politique, Sherbrooke, juin 1999. <http://www.ighei.ulaval.ca/maintienpaix/analysehl.html>. Le task-sharing ne s'apparente pas à de la sous-traitance au sens strict mais à une forme de

mettre en évidence des difficultés opérationnelles liées à la projection de forces sur un territoire éloigné de plusieurs milliers de kilomètres, notamment les besoins en matière de transports et les communications (l'action fut facilitée du fait que la France était nation-cadre et que le principal contingent dépêché était français mais la question du vecteur et des normes à utiliser dans l'avenir se pose avec un élargissement potentiel des partenaires)<sup>71</sup>. Enfin, Artémis a introduit de manière pertinente un nouveau référent militaire après celui du *Headline Goal* parvenu à efficience en 2003<sup>72</sup>: celui de *battle-troup* au format réduit (entre 1500 et 2000 individus).

### Contribuer à la résolution

Le règlement des conflits envisagé par l'UE ne s'insère pas dans une logique de diplomatie coercitive, laquelle réside dans une menace et/ou un emploi de la force volontairement limité et graduel de la puissance militaire afin de persuader un adversaire de mettre un terme à une action en cours, de revenir au *statu quo ante* par rapport à une action déjà accomplie ou d'initier une action que cet adversaire juge indésirable. Avec la diplomatie coercitive, on peut à tout moment plonger dans la guerre comme le révèlent les choix stratégiques américains de l'administration Bush Jr. L'Union préfère adopter une approche large en usant des ressources qu'elle possède (de l'économique au juridique). Une illustration de cette méthode tient au rôle de l'UE dans le conflit israëlo-palestinien. Outre des déclarations de tempérance qui peuvent parfois avoir des impacts symboliques<sup>73</sup>, l'organisation cherche à faciliter le dialogue

---

partenariat. Sur la sous-traitance des opérations de paix, voir Jocelyn COULON, *Guide du maintien de la paix*, Montréal, Athéna Editions, 2003, pp. 31-33.

<sup>71</sup> Gustav LINDSTROM, «Les opérations: la défense en action», in Nicole Gnesotto, dir., *op. cit.*, p. 135.

<sup>72</sup> Entre 60 000 et 80 000 hommes mobilisables en 60 jours pour une durée d'un an avec appui logistique.

<sup>73</sup> Celle de Berlin le 24 mars 1999 résonne comme une déclaration «Balfour»

entre les protagonistes grâce au processus de Barcelone (1995), une coopération économique avec les différents Etats de la région, l'implication après la seconde Intifada de Javier Solana dans les négociations orchestrées par le Quartet<sup>74</sup>.

Toutefois, l'exemple israëlo-palestinien comprend des limites. Non seulement l'Union ne parvient pas à peser de manière significative dans les tractations diplomatiques face aux Etats-Unis mais elle présente des disparités. Ici, l'application de deux concepts utilisés dans le but d'apprécier les politiques européennes de développement peuvent faire l'objet d'une application: la consistance –qui correspond à la complémentarité entre politiques nationales et politiques communautaires (est-ce que les politiques bilatérales mises en place par les Etats membres appuient et renforcent les objectifs des politiques communautaires ou bien est-ce qu'elles les freinent?)– et la cohérence, laquelle renvoie au processus décisionnel interne à l'UE mais également à l'articulation entre les différentes institutions de l'UE dans la mise en oeuvre de la décision. Degré de cohérence et de consistance permettent de juger l'unité d'action de l'UE dans un domaine donné. En ce qui concerne le conflit israëlo-palestinien, la politique engagée laisse apparaître une consistance faible (liens bilatéraux divers qui témoignent d'une main tendue vers Israël ou de critiques) et une cohérence relative. Celle-ci tient, notamment, à la rotation des présidences (le processus de paix ne représente pas une préoccupation constante et communément partagée par les Etats).

### *Construire la paix dans la durée*

Deux interventions post-confliktuelles peuvent être engagées: la reconstruction matérielle d'une part et la consolidation de la paix d'autre part. Là encore, l'UE possède des moyens et des

---

en faveur des Palestiniens puisqu'elle soutient la réalisation d'un Etat souverain palestinien démocratique, viable et pacifique.

<sup>74</sup> European Union, «The EU & the Middle East Peace Process», External Relations. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mepp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/index.htm).

expériences propres en vue de remporter une victoire durable en faveur de la paix. Elle vérifie l'idée selon laquelle «s'il est toujours possible de faire la guerre contre l'avis des institutions internationales, il devient désormais pratiquement impossible de se passer d'elles pour faire la paix»<sup>75</sup>.

### **Participer à la reconstruction**

L'UE a une tradition d'engagement dans le domaine de la reconstruction qui s'inscrit dans le prolongement de son image de «puissance civile». Dans l'après-guerre froide, de nombreux exemples illustrent cette action concrète comme en témoigne le cas kosovar. En juin 1999 lors du Conseil européen de Cologne, l'UE exprime sa volonté de jouer un rôle de premier plan dans les efforts de reconstruction au Kosovo. Déjà présente par l'intermédiaire d'une aide humanitaire financée par ECHO (Office Humanitaire de la Communauté Européenne)<sup>76</sup>, l'Union crée un organe spécialement chargé à l'issue du conflit d'élaborer des programmes en vue de la reconstruction matérielle: TAFKO (Task Force European for Kosovo). Plusieurs programmes verront ainsi le jour relayés par l'Agence européenne de la reconstruction née en 2000 dont la mission est d'assurer la transition de l'aide d'urgence vers l'aide à la reconstruction et le développement:

- assurer les besoins en énergie tant du point de vue de la production que de l'acheminement
- garantir la réhabilitation et la reconstruction de logements (8500)
- reconstruire les infrastructures agricoles (modernisation des moyens de production, promotion du secteur privé dans les zones

<sup>75</sup> Guillaume DEVIN, *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Paris, Pepper, 2005, p. 17.

<sup>76</sup> Cette aide se prolonge après le conflit sur le plan alimentaire (notamment l'approvisionnement en eau) et l'accès à des services sociaux de base. Aux yeux de Louis Michel, Commissaire à l'aide humanitaire et au développement, l'UE a besoin des ONG afin de mettre en oeuvre ses choix puisqu'elle n'a pas les capacités logistiques suffisantes pour les réaliser elle-même.

rurales). Des subventions à l'investissement complètent le dispositif, en 2000, dans ce secteur

- rétablir les communications et les transports (reconstruction des routes, des ponts). L'Agence finance également une plate-forme multimodale rail-route, en 2000, de 6 millions d'Euros

- aider à la constitution d'un système bancaire moderne et efficace qui contribue à la stabilité financière.

Mais les champs institutionnels et sociaux ne sont pas relégués au second plan. Ils représentent un terrain complémentaire sur lequel l'Union s'investit. Ici, l'action européenne se décline autour de trois axes: la réforme de l'administration afin d'atteindre le niveau de l'acquis communautaire, la modernisation du système de santé via la réhabilitation d'hôpitaux (celui de Mitrovica tout particulièrement) mais aussi des aides à la formation médicale ainsi qu'à l'aide technique, la transformation des structures judiciaires (équiper et moderniser les institutions de justice; apporter une aide juridique pour les pauvres). L'ensemble de ces actions tant matérielles qu'institutionnelles financent 70% de la reconstruction totale. Il s'insère dans le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est adopté en juillet 1999. Initié par Joschka Fischer et relayé par d'autres Organisations régionales comme l'OSCE et le Conseil de l'Europe, ce pacte s'articule autour de trois objectifs: stabilisation, développement économique et rétablissement de l'institution démocratique. L'Union a la principale charge des deux derniers alors que l'OTAN assume le premier. Cette division des tâches révèle à l'époque une spécialisation de l'Union dans les domaines civil et économique.

### **Consolider la paix**

Basé sur la reconstruction, le processus de consolidation a pour ambition de transformer un contexte conflictuel en contexte pacifique durable. Il incorpore en son sein des mesures de stabilisation et de démocratisation nécessaires au travail de réconciliation entre anciens combattants. La «consolidation de la paix» renvoie à la fabrication de structures politiques qui renforcent

le lien social et les interdépendances (state-building ou nation-building). Elle fait l'objet de vives critiques, en particulier du côté des réalistes en Relations internationales fort sceptiques sur les vertus tant heuristiques que pratiques d'un tel concept<sup>77</sup>. Les transitions sécuritaire, démocratique et économique incarnent des périodes d'incertitudes où le retour de l'instabilité voire du conflit sont toujours de mise. Toutefois, renoncer à la consolidation de la paix constitue un risque plus grand que l'inaction: «si la communauté internationale se résignait aujourd'hui en mettant un terme à l'ensemble de ces missions, elle conduirait à l'avènement d'un monde encore plus fragmenté et sans aucun doute plus violent»<sup>78</sup>. C'est ce à quoi s'emploie l'Union comme le révèlent plusieurs opérations qui visent la stabilisation sécuritaire mais aussi le développement démocratique par le biais de mesures en faveur de l'Etat de droit.

En matière de transition sécuritaire, l'Union innove et ouvre un nouvel espace d'intervention. Jusqu'à l'expérience au Kosovo au cours de laquelle elle a subi plusieurs échecs tant du point de vue diplomatique (échec de la conférence de Rambouillet) que stratégique (comportement suiviste et sans réelle autonomie par rapport aux Etats-Unis dans le déroulement des opérations), l'UE est cantonnée dans le civil et l'économique. Une fonction de «portefeuille» et non de protecteur ou initiateur militaire. La prise de conscience s'est traduite par des décisions qui ont abouti à la mise en oeuvre de deux missions: Concordia en ARYM (Ancienne République Yougoslave de Macédoine) et Althéa en Bosnie-Herzégovine.

Après son détachement de la Fédération en 1991, l'ARYM cherche à préserver son existence politique pour ne pas dire sa viabilité tout court sur le plan économique. L'intervention au Kosovo déstabilise cet Etat qui, pluriethnique, comprend une forte minorité albanaise. En 2001, plusieurs membres de l'Armée de Libération du Kosovo (ALK) se réfugient sur le territoire. Des

<sup>77</sup> Charles-Philippe DAVID, *op. cit.*, pp. 403-405.

<sup>78</sup> Jean-Jacques ROCHE, Charles-Philippe DAVID, *Théories de la sécurité*, Paris, Montchrestien, 2004, p. 129.

affrontements avec l'armée nationale se produisent sur fond de tensions entre droit à l'autodétermination des Albanais et respect de l'intangibilité des frontières (tensions récurrentes depuis l'effondrement de la Fédération au début des années 90). Le conflit en Macédoine surgit dès lors comme prolongement des combats au Kosovo. L'OTAN engage des forces à travers deux missions: 'Moisson essentielle' et 'Renard roux' en 2001. La première se constitue de 3500 soldats ayant pour fonction de collecter les armes de l'ALK. La seconde a comme objectif de protéger les observateurs civils de l'UE (mandat renouvelé trois fois en 2002). Dans le courant de l'année 2002, l'Union émet le désir de prendre le relais militaire de l'OTAN. Le cadre juridique de l'accord «Berlin plus» entre les deux organisations permet un passage de témoins<sup>79</sup>. Les réserves grecques et turques levées, l'opération Concordia avec moyens et parapluie otaniens est engagée officiellement par décision du Conseil européen du 27 janvier 2003 (action commune 2003/92/PESC). Tous les Etats de l'Union exceptés l'Irlande et le Danemark ont contribué par l'envoi de 350 militaires à la réalisation de cette mission. Neutralisation, déminage mais aussi surveillance sur la base de patrouilles constituent l'essentiel de Concordia. En juillet 2003, le mandat est prolongé jusqu'en décembre de la même année. Preuve de la réactivité et de l'implication européenne, l'Eufor (force composée d'Espagnols, de Français, d'Italiens et de Portugais qui assure des missions humanitaires et de maintien de la paix en Méditerranée) offre ses services de pilotage suite à la volonté française de ne plus être nation-cadre durant l'été 2003. Son bilan est positif grâce à une grande acceptation de la part des populations<sup>80</sup>. Le schéma d'Althéa

<sup>79</sup> Berlin plus renvoie à une série d'accords. En 1996, l'OTAN autorise de mettre à disposition ses moyens et ses capacités pour les opérations menées par l'UEO. En 1999, l'OTAN prévoit cette mise à disposition au profit de l'UE. C'est au sommet de Prague, qui entérine un partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN, que le dispositif Berlin plus parvient à sa formulation la plus complète.

<sup>80</sup> Josiane TERCINET, «La prise en charge par l'Union européenne du maintien de la paix en Macédoine, au Congo et... au-delà?», in Josiane Tercinet, dir., *Les relations transatlantiques et l'environnement international*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 248.

qui résulte d'une décision du Conseil en juillet 2004 présente des traits convergents avec Concordia. Il s'agit là encore d'assurer la relève des forces otaniennes impliquées sur le terrain depuis 1995. En d'autres termes, sa finalité à court terme réside dans la mise en oeuvre des Accords de Dayton et, par là, stabiliser un contexte politique qui permettra d'atteindre les objectifs fixés dans l'accord de stabilisation et d'association signé avec l'UE. Toutefois, le mandat conféré à la mission ne se limite pas à cette dimension. Il prévoit à long terme, l'apparition d'une Bosnie-Herzégovine stable, viable, pacifique et multiethnique coopérant avec ses voisins et se dirigeant de manière irréversible vers le statut de membre de l'Union.

Sur le plan de la transition démocratique dont les bases légales apparaissent au titre des objectifs de la PESC (article 11, § 1 Traité UE), l'UE possède une expérience conséquente à travers l'appui aux processus électoraux (Afrique du Sud, Cisjordanie), l'aide aux médias indépendants (Serbie jusqu'à la chute de Milosevic). En 2001, le Commissaire aux relations extérieures Chris Patten entend élargir les instruments d'intervention en apportant une aide au secteur sécuritaire: «il arrive que la stabilité démocratique soit mise en danger par une trop grande faiblesse des forces de sécurité (police, armée) ou, au contraire, par leur trop grande force et leur trop forte emprise sur la société. C'est pourquoi, et bien que les expériences de coopération dans ce domaine soient encore limitées, la Commission souhaite apporter son soutien aux réformes entreprises dans le secteur de la sécurité, par exemple en finançant des activités de formation aux droits de l'homme pour les militaires ou les policiers»<sup>81</sup>. Plusieurs missions récentes prouvent cet engagement en matière de «stabilité structurelle»: la Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine (MPUE), l'opération Proxima en Macédoine (ARYM) et la mission de police à Kinshasa (EUPOL Kinshasa) en RDC. Résultant de la décision du Conseil en date du 11 mars 2002, la MPUE succède au Groupe international de Police (GIP) des Nations Unies qui préservait la stabilité depuis

<sup>81</sup> Chris PATTEN, «Prévention des conflits et gestion des crises: une contribution européenne», *Politique étrangère*, 3, 2001, p. 652.

1995 suite aux Accords de Dayton. Plus de cinq cent personnes ont quatre objectifs à remplir: contribuer à l'indépendance et à la responsabilisation de la police, lutter contre le crime organisé et la corruption, garantir la viabilité financière de la police locale, établir des institutions et créer des capacités (dans la gestion de l'appareil policier, dans les procédures de recrutement et les activités de renseignement). Elle se heurte à des obstacles internes comme des pratiques politiques peu transparentes ou un manque de coopération juridique de la part des élites<sup>82</sup>. Ces difficultés qui ne sont pas le propre de l'Union révèlent l'ampleur des transformations à réaliser dans une période post-confliktuelle.

La seconde mission en ARYM est lancée en mars 2003 sur demande du gouvernement macédonien: Proxima. D'une durée d'un an, elle vise à maintenir l'application de l'accord-cadre d'Ohrid, soit la consolidation de l'ordre public dont la lutte contre la criminalité organisée, la mise en oeuvre de la réforme globale du Ministère de l'intérieur, la transition vers une police des frontières, l'instauration de relations confiantes avec la population, le renforcement de la coopération avec les Etats voisins dans le domaine policier. Cette mission purement civile s'effectue sans aucun lien avec l'OTAN.

Enfin, en octobre 2003, le gouvernement de la RDC dépose une demande officielle auprès de l'Union afin que celle-ci procure une assistance dans le domaine policier. Cette contribution de l'Union a pour finalité de protéger les institutions étatiques et de renforcer la sécurité intérieure. En décembre de la même année, une action commune fixe les termes d'EUPOL Kinshasa laquelle se met en place en mars 2005. Le 2 mai, le Conseil décide d'entreprendre une mission complémentaire afin de livrer assistance et conseils quant aux réformes dans le secteur sécuritaire (2005/355/CFSP): l'UESEC RD Congo.

L'UE s'investit également en Irak. Il s'agit d'EUJUST LEX (EU integrated rule of law mission for Iraq). Issue d'une décision prise par le Conseil le 7 mars 2005, cette mission d'un an doit former des

<sup>82</sup> Catherine KOUYOUDJIAN, «La mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine», in Josiane Tercinet, dir., *op. cit.*, p. 237.

magistrats, du personnel policier et pénitencier en matière de gestion mais aussi d'investigation criminelles (un total de 770 individus). Cette mission rend compte des nombreuses attentes exprimées à l'égard de l'organisation. Ce phénomène donne crédit à la thèse de Christopher Hill (*capability-expectations gap*) dans une perspective positive, c'est-à-dire une réduction de l'écart entre attentes internationales dont l'UE est investie et le potentiel d'action internationale de celle-ci<sup>83</sup>.

L'UE agit finalement sur les trois dimensions de la transition post-conflit: économique, démocratique et, plus récemment, sécuritaire sur deux plans complémentaires (celui de la réforme du secteur sécuritaire et celui de la protection militaire). Par là, elle se veut acteur global dans les périodes qui suivent les conflits armés. En d'autres termes, elle ne vise pas la simple reconstruction matérielle mais ambitionne d'instaurer un cadre de vie qui rendrait plus difficile l'irruption de nouveaux affrontements. Cette superposition d'actions constitue un trait de caractère récurrent. A titre d'illustration, suite à l'intervention militaire de 2001 en Afghanistan, l'UE a assumé des actions de reconstruction au titre de principal bailleur de fonds. Dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la culture, des programmes ont fait l'objet de financement<sup>84</sup>. Parallèlement, l'UE appuie la première élection présidentielle grâce à une mission de soutien et d'observation.

### *Vers une culture stratégique européenne en sortie de conflits armés*

Issues d'une posture pragmatique, ces actions en matière de sortie «durable» composent aujourd'hui l'un des aspects le plus consensuel entre membres de l'UE quant au rôle extérieur de l'organisation: à savoir les missions de Petersberg (missions

<sup>83</sup> Voir l'article de Christopher HILL, in *Journal of Common Market Studies*, 31, 3, septembre 1993.

<sup>84</sup> Zalmi HAQUANI, «L'Union européenne et la reconstruction de l'Afghanistan», *Les Cahiers du CREMOC*, 2002, p. 39. <http://www.cremoc.org/articles/afue.pdf>

humanitaires et d'évacuation, de maintien de la paix, de forces de combat pour la gestion des crises y compris les missions de rétablissement de la paix)<sup>85</sup>. Depuis 2003, elles s'inscrivent dans une culture stratégique *formulée dans un discours* qui prend une *direction doctrinale*. L'examen de la Stratégie Européenne de Sécurité (SES) adoptée par le Conseil en décembre 2003<sup>86</sup> ainsi que le rapport intitulé «Une doctrine de sécurité humaine pour l'Europe» rédigé par le Groupe de Barcelone sur les capacités de sécurité européenne<sup>87</sup> et visant à la mise en oeuvre de la SES rendent compte de ces caractéristiques<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Missions adoptées en 1992 par l'UEO et incorporées dans le Traité d'Amsterdam en 1997 (voir article 17 §2).

<sup>86</sup> Cette Stratégie symbolise une réconciliation entre membres de l'UE après la crise suscitée par l'intervention militaire en Irak. Elle se veut une carte d'identité stratégique de l'Union, un bréviaire pour un acteur de sécurité global et crédible «aussi vigilant à l'égard du terrorisme et de la prolifération des ADM qu'à l'égard des sources plus traditionnelles d'instabilité –les conflits régionaux, la déliquescence des Etats, la grande criminalité organisée– d'autant que ces différentes formes de menaces s'alimentent l'une l'autre dans de nombreuses régions du monde». Javier SOLANA, «Préface» in Nicole Gnesotto, *op. cit.*, p. 7.

<sup>87</sup> Treize personnalités participèrent à la rédaction de son rapport qui propose une doctrine articulée autour de sept principes (primauté des droits de l'homme, autorité politique claire, multilatéralisme, approche «bottom-up», préoccupations régionales, l'usage d'instruments légaux, usage approprié des forces), la constitution d'une Force de Sécurité humaine (15 000 personnes dont l'action pourrait faire l'objet d'un soutien grâce au service volontaire en Sécurité humaine), un cadre légal qui préside aux interventions. Le Groupe de Venusborg rédigea également en 2004 un rapport sur les capacités (*A European Defence Strategy*) mais dont l'esprit semble beaucoup plus marqué par le mimétisme américain.

<sup>88</sup> Ces deux documents n'ont pas la même valeur juridique puisque le premier fut acté par le Conseil alors que le second représente une base potentielle qui n'est pas encore entérinée de manière officielle par les Etats membres. Ce recentrage permet de localiser une première source de la culture stratégique européenne à l'égard de la sortie des conflits: celle des institutions européennes. Il méritera des analyses complémentaires du point de vue des gouvernants nationaux ainsi que des populations.

### Des propriétés explicites sources de différenciation

La première propriété correspond au refus de la méthode séquentielle. Les expériences en RDC ou en Macédoine témoignent de ce fait. Parallèlement à l'action militaire, Javier Solana relance les protagonistes congolais et les invite à la négociation. Il défend dans un rapport déposé au Conseil de Sécurité le 18 juillet 2003 la nécessité d'élargir les moyens d'action de la MONUC afin que celle-ci puisse bénéficier des mesures d'imposition de la paix. Le Conseil suivra d'ailleurs ces recommandations dans ses résolutions 1493 du 28 juillet et 1501 du 28 août. A l'occasion de cette mission, l'UE «conduit à Bunia une véritable opération d'imposition de la paix, donne des leçons de maintien de la paix aux Nations Unies et combine selon sa touche personnelle action politique, action de consolidation de la paix (financièrement et techniquement) et désormais action militaire dure»<sup>89</sup>. C'est le cas également en ARYM. Le 9 avril 2001 à Luxembourg, l'UE signe avec la Macédoine un accord de stabilité et d'association qui renforce les liens en vue d'établir et maintenir la démocratie ainsi que l'état de droit, d'assurer le respect des minorités et des droits de l'homme tout en favorisant la relance économique. En 2003, une enveloppe de 38,5 millions d'Euros est accordée dans la continuité de l'accord précédent. Elle incorpore également des aides en vue de contribuer à la renaissance d'une société civile.

La doctrine formulée dans le rapport de Barcelone transforme ce caractère «intégré» en principe «d'approche holistique» qui couvre les différentes phases d'un conflit<sup>90</sup>. Responsable et animatrice du groupe de Barcelone, Mary Kaldor considère que cette conjugaison des efforts qui remet en question la démarche «étapiste»<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Josiane TERCINET, «La prise en charge par l'Union européenne du maintien de la paix en Macédoine, au Congo et... au-delà ?», in Josiane Tercinet, dir., *op. cit.*, p. 254.

<sup>90</sup> Groupe de Barcelone, *Une doctrine de sécurité humaine pour l'Europe*, Rapport déposé auprès du Haut Représentant à la PESC, septembre 2004, p. 11 et p. 14.  
<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Human%20Security%20Report%20Full.pdf>.

<sup>91</sup> Une telle démarche fait l'objet depuis plusieurs années d'une critique. La

représente une nécessité: «il est souvent difficile de séparer distinctement les différentes phases d'un conflit, car il n'y a pas de début et de fin nets, et les causes du conflit, –la peur, la haine, l'économie criminalisée, la faiblesse et l'illégitimité des Etats, l'existence de seigneurs de la guerre et de groupes paramilitaires– sont surtout exacerbées pendant et après les périodes de violence (...) Les principes de sécurité humaine devraient donc s'appliquer à un continuum de phases présentant un degré de violence variable et combiner des éléments de prévention et de reconstruction»<sup>92</sup>.

Cette approche intégrée n'est pas nouvelle. Elle apparaît déjà dans la Communication relative à la Prévention des Conflits présentée le 11 avril 2001 par la Commission<sup>93</sup>. La stabilité structurelle dans les pays à risque ne pourra surgir qu'à la condition de combiner un spectre large d'interventions qui relèvent de domaines distincts mais complémentaires: développement économique, démocratie et Etat de droit, respect de l'environnement, équité sociale, soutien aux médias indépendants, institutions politiques solides... Le but poursuivi consiste à incorporer la prévention des conflits à tous les niveaux de l'action extérieure menée par l'UE (que ce soit sur le plan d'une politique en particulier –développement, commerce– ou sur une thématique

---

tendance est soit partielle in Edward MOXON-BROWNE, dir., *A Future of Peacekeeping?*, New York, St Martin's Press, 1998 et William ZARTMANN, Lewis RASMUSSEN, dir., *Peacemaking in International Conflict, Methods & Techniques*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1997; soit clairement affichée de façon intégrale chez David LAST, *Theory, doctrine and Practice of Conflict De-Escalation in Peacekeeping Operations*, Comwallis, The Canadian-Peacekeeping Press 1997. Voir sur ces sources théoriques, Manon TESSIER, «Le maintien de la paix: de la théorie et des acquis pratiques», *Etudes internationales*, vol. XXX, no.1, mars 1999.

<sup>92</sup> Mary KALDOR, *Courrier de la planète*, <http://www.courrierdelaplanete.org/74/article4.html>

<sup>93</sup> Communication sur la Prévention des conflits, [Com2001\\_211\\_fr.pdf](#). Pour une présentation analytique et évaluative des actions de prévention menées par l'UE voir Félix NKUNDABAGENZI, Valérie PECLOW, Caroline PAILHE, *L'UE et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur*, Bruxelles, Rapport du GRIP, 2002/2, pp. 10-12.

transversale comme la drogue, les armes légères, les ressources naturelles, le trafic d'êtres humains...). L'agenda actuel applique cette démarche à l'ensemble des opérations (des causes structurelles des différends à la consolidation de la paix en passant par la gestion des conflits).

La seconde propriété tient à la volonté d'agir dans un cadre multilatéral. Soulignée par la Stratégie de 2003, elle est reformulée dans la doctrine du groupe de Barcelone<sup>94</sup>. Là encore, elle entérine une pratique déjà existante de *task-sharing* dans la sortie des conflits: que celle-ci soit à portée immédiate ou bien durable. L'ancien Commissaire aux Relations extérieures Chris Patten insistait en 2001 sur cet aspect qui permet de partager le coût de l'action collective: «il faut certes rester lucide sur nos ambitions: l'Union ne peut pas, seule, s'impliquer dans tous les conflits et doit promouvoir une sorte de division du travail avec les organisations multilatérales mondiales (Nations Unies au premier chef) et régionales»<sup>95</sup>. Cette logique du multilatéralisme peut donner lieu à la mise en place de dispositifs qui favorisent l'action des organisations régionales plus directement impliquées sur le terrain. Ainsi, la *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique* (Décision 3/2003/CE du Conseil des Ministres du 11 décembre 2003)<sup>96</sup> a permis le financement d'une mission engagée par l'Union Africaine au Darfour.

Cette culture stratégique quant à la sortie des conflits<sup>97</sup> imprime l'idée selon laquelle la finalité de l'action européenne ne se limite pas à la protection d'un territoire<sup>98</sup>. Elle a pour ambition de déployer

<sup>94</sup> Groupe de Barcelone, *op. cit.*, p. 11.

<sup>95</sup> Chris PATTEN, *op. cit.*, p. 656.

<sup>96</sup> Une enveloppe de 250 millions d'Euros provenant du Fonds européen de développement. Elle assure les coûts des forces de maintien de la paix dans un ou plusieurs pays africains (transport des troupes, séjour, développement des capacités...).

<sup>97</sup> On retrouve les deux propriétés susdécrites dans la position commune 2004/85/PESC du Conseil (26 janvier 2004) sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique.

<sup>98</sup> Ainsi, devant l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN) en novembre 1999, Alain RICHARD déclare: «L'Europe de la défense que nous

des missions de paix dans un espace ouvert. Cette flexibilité des théâtres d'intervention répond à un diagnostic selon lequel le concept d'autodéfense traditionnel est obsolète. Prévenir des menaces éloignées mais dont la portée peut rejaillir rapidement sur le territoire de l'Union contribue à localiser la première ligne de défense bien au-delà des frontières européennes. Un tel choix ne signifie pas une adhésion à la guerre préventive dont les principes font plus qu'écorner la préemption reconnue par le droit international public. Il révèle une différenciation avec la culture stratégique américaine.

Est-ce là le prélude à l'élaboration d'un modèle «humaniste européen» opposé à un modèle «matérialiste américain» comme le suggère Hervé Couteau-Bégarie à la suite de Virgilio Ilari<sup>99</sup> ? La dimension technicienne est nécessaire aujourd'hui. Les Etats-Unis excellent dans ce registre grâce à leur supériorité technique et leur conviction profonde que son application permet de résoudre tous les problèmes stratégiques<sup>100</sup>. Cependant, le recours au technologique ne garantit pas la victoire de la paix dans la période post-conflictuelle. Il comprend de sérieuses limites comme le suggère l'expérience irakienne. L'UE a les moyens d'insuffler une alternative à la Révolution dans les Affaires Militaires en incorporant dans ses ressources des éléments distincts. Elle éviterait de subir les appels au mimétisme que scandent les sirènes du fossé transatlantique. Les perspectives en matière de sortie des conflits en

---

voulons construire à partir de la mise en place d'une dimension de défense dans l'Union européenne ne sera pas une forteresse».

<sup>99</sup> Hervé COUTAU-BEGARIE, «Unité et diversité des cultures stratégiques en Europe», *op.cit.*, pp. 126-128. On peut considérer que l'approche par la base (au plus proche des individus) qui ne vise pas à obtenir une victoire militaire mais qui s'oriente vers la restauration d'un état de droit s'inscrit dans ce type de culture. Geneviève SCHMEDER, «Sécurité humaine: une nouvelle doctrine pour l'Europe», *Futuribles*, avril 2005, 307, p. 19.

<sup>100</sup> Cette conviction fait l'apologie de la machine, laquelle se manifeste dans la manière d'être américaine selon Henri THOMAS: «en Amérique, on n'est jamais dans l'intimité (...) de l'être. Le point de vue est devenu celui de la machine: produire et consommer, produire pour consommer, et réciproquement» (*De profundis Americae*).

sont une part intégrante. Aujourd'hui, l'enjeu tient plus à la robustesse de cette culture stratégique qu'à son élaboration et son expression. A l'échelle européenne, cette robustesse s'évalue à l'aune du comportement des Etats à l'égard des Etats-Unis: c'est-à-dire au «*degré de bandwagoning*». Aux yeux de Barry Posen, l'UE va devenir un allié moins docile pour la superpuissance américaine et c'est là une question majeure pour l'*hegemon*<sup>101</sup>.

### **L'expression d'une autorité internationale?**

En 1942, Alexandre Kojève rédige un opuscule sur la notion d'autorité dont les éléments constitutifs préfigurent son *Esquisse de la Phénoménologie du Droit*. Cet ouvrage définit l'autorité comme la possibilité qu'a un agent d'agir sur les autres sans que ces derniers réagissent sur lui tout en étant capables de le faire. L'agent peut changer le donné humain extérieur sans contrecoup<sup>102</sup>. L'analyse du phénomène d'autorité distingue quatre sources possibles:

- le père sur l'enfant mais aussi des variantes comme l'autorité de la tradition ou du mort sur les vivants. La cause incarne la source de ce type d'autorité.
- le maître sur l'esclave (du noble sur le vilain, de l'homme sur la femme, du vainqueur sur le vaincu). Cette seconde source dont Hegel a mis en relief les caractères renvoie à l'idée de risque engagé par l'agent pour exister.
- le chef sur la bande mais aussi le supérieur hiérarchique sur le subordonné, le professeur sur l'élève. Formulé la première fois par Aristote, ce type d'autorité puise dans la capacité d'un individu à concevoir un projet capable de projeter plus loin vers l'avenir le groupe.

<sup>101</sup> Barry POSEN, «ESDP and the Structure of World Power», *The International Spectator*, 1/2004, p. 17.

<sup>102</sup> Alexandre KOJEVE, *La notion de l'autorité*, Paris, Gallimard, 2004, pp. 58-59.

- le juge sur les parties. Cette autorité est le propre des arbitres ou des contrôleurs. Elle se fonde sur l'équité et le respect de la justice.

Kojève livre quatre idées afin de saisir les spécificités de l'autorité. Les types d'autorité n'apparaissent jamais à l'état pur mais sous les traits d'un agrégat de composantes. Ils peuvent conduire à l'expression d'une autorité absolue (ne suscitant aucune réaction) ou d'une autorité toute relative (les actes engendrent parfois une réaction sous la forme de doute ou de discussion). L'autorité résulte d'une transmission. Elle n'est donc pas liée à une genèse. Enfin, si l'autorité est apparentée à la notion de Droit (pouvoir faire quelque chose sans rencontrer d'opposition ou de réaction), elle n'en est pas un synonyme. L'autorité exclut la force, alors que le droit l'implique et la présuppose tout en étant autre chose qu'elle<sup>103</sup>. Autrement dit: «il ne faut rien faire pour exercer l'Autorité»<sup>104</sup>.

L'UE peut-elle faire autorité en matière de sortie de conflits, c'est-à-dire exprimer une autorité-projet sur l'avenir en raison de sa propre expérience historique articulée à une autorité-justice? Des traces discursives surgissent, notamment sous la plume de Javier Solana. L'identité du sang versé incarne le noyau d'une dynamique européenne qui se diffuse maintenant à l'extérieur: «L'Union européenne a été conçue et construite, il y a cinquante ans, avec comme ambition politique majeure d'éradiquer définitivement la guerre et la violence dans les relations entre les membres de la famille européenne. Elle s'est nourrie d'un traumatisme profond face aux excès et aux dérives de la puissance militaire, elle s'est épanouie pendant des décennies dans la conviction que des processus d'intégration multiples, entre les différentes nations européennes, étaient la meilleure formule possible pour assurer la stabilité et la sécurité de chacune d'entre elles. Et le succès a été au rendez-vous. C'est aujourd'hui sur la base de cet acquis historique fondamental que l'Union souhaite projeter à l'extérieur la stabilité qu'elle a patiemment construite à l'intérieur, en ajoutant à ses

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 61.

compétences traditionnelles une politique de sécurité commune; c'est la raison pour laquelle elle veut désormais promouvoir dans le système international, une stratégie de sécurité européenne, fondée sur des valeurs, des normes, des capacités partagées entre les 25. En aucun cas, cette nouvelle responsabilité de l'Union ne l'éloigne du projet européen initial fondé sur les valeurs de paix, de droit de justice et de démocratie. Ma conviction est tout le contraire: ce sont ces valeurs mêmes que l'Union incarne et cherche à promouvoir dans son action internationale, que ce soit dans les Balkans, au Moyen-Orient, en Afrique ou à l'égard de l'Irak»<sup>105</sup>.

Cette perspective rend compte d'un processus fort différent de celui qui a présidé à la constitution des Etats nationaux<sup>106</sup>. Elle peut avoir d'autant plus de poids que la mondialisation représente «l'extension à l'humanité unifiée de traits émergés dans une civilisation particulière, celle de l'Europe»<sup>107</sup>. La modernité et ses conséquences éprouvées par les Européens offrent à ces derniers la possibilité de faire valoir une expérience nouvelle en matière politique. Toutefois, trace de cette «autorité européenne» ne signifie pas existence du phénomène dans son intégralité. Quatre interrogations pèsent sur l'expression d'une autorité internationale par l'UE au-delà du discursif. Elles sont autant de défis à relever.

<sup>105</sup> Javier SOLANA, «Préface», *op. cit.*, p. 11. Voir également l'exposé des motifs rédigé par Chris PATTEN en avril 2001 à l'occasion de la Communication sur la Prévention des conflits: «L'UE peut contribuer véritablement à la paix et la stabilité dans le monde, non seulement parce qu'elle est un acteur majeur sur la scène internationale et le premier donateur d'aide, mais plus encore parce que elle-même est née d'une guerre, et est une entreprise de prévention des conflits. La quête de la paix est une raison d'être de notre Union».

<sup>106</sup> Sur les dangers liés au transfert des principes stato-nationaux à l'échelle européenne, voir à titre d'exemple, Jean-Marc FERRY, *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000.

<sup>107</sup> Jean BAECHLER, «La mondialisation politique», dans Jean Baechler, dir., *Aspects de la mondialisation politique*, Paris, PUF, 2003, p. 5.

Une autorité européenne peut-elle s'exercer sur des protagonistes parfois récalcitrants?

Faire autorité suppose respect de la part des agents extérieurs. Or, quand bien même des demandes sont formulées afin que l'UE intervienne pour la résolution de conflits, le degré d'acceptation par les protagonistes est variable. L'existence de *spoilers* le détermine. Durant l'été 2001 par exemple, plusieurs manifestations se produisent en ARYM contre l'UE. Plus significatif encore, le cas colombien rend compte à la fois d'une spécificité européenne en matière de sortie immédiate des conflits mais aussi de ses limites. L'intérêt européen pour cet Etat repose sur une critique du Plan Colombie élaboré par l'administration américaine en 2000. L'Union exprime des réserves à l'encontre d'un projet purement militaire contre le trafic de drogue et dont les fondements demeurent étriqués puisque focalisés sur le renforcement des capacités policières de l'Etat. Elle propose une autre méthode: «une politique non militariste, conjuguant neutralité, transparence, participation de la société civile et engagement des acteurs présents autour de la table de négociations»<sup>108</sup>. Ce choix récolta des fruits puisque plusieurs rencontres eurent lieu en Europe entre les FARC, le gouvernement colombien ainsi que des membres de la société civile. Néanmoins, il ne parvint pas à un accord entre les parties. Pire, l'UE ne put empêcher la rupture des négociations en février 2002, ce qui contribua à l'effacement européen au profit d'une politique américaine radicalisée par l'effet 11 septembre. D'autres cas illustrent les difficultés auxquelles l'UE se confronte comme celui de Chypre (l'adhésion à l'UE n'a pas encore contribué à assurer la réunification de l'île).

L'autorité dont fait preuve l'UE n'est donc pas absolue. La résolution d'un conflit suppose un partage minimum de valeurs –c'est-à-dire une culture diplomatique<sup>109</sup>. Elle nécessite également un examen convergent de la situation stratégique, ce qui n'est pas

<sup>108</sup> Frédéric MASSE, «Les Etats-Unis, l'Europe et le Plan Colombie», *Les Cahiers du CERI*, no. 95, juin 2003, p. 14.

<sup>109</sup> Voir Kevin AVRUCH, *Culture and Conflict Resolution*, Washington, US Institute of Peace Press, 1998, pp. 45 et ss.

toujours apparent. Il n'est pas certain que l'organisation use de ses ressources avec efficacité, notamment la fonction de représentant spécial institué par le traité d'Amsterdam. A l'exception d'Aldo Ajello nommé dans la région des Grands Lacs de 1996 à 2002, aucun représentant spécial de l'UE n'a imprimé son action dans la durée. Ce qui représente une limite aux capacités de persuasion et du travail en profondeur que requiert une telle fonction<sup>110</sup>. Qui plus est, lorsque les circonstances l'exigent aux yeux de l'UE, le recours à la force armée se justifie<sup>111</sup>. Elle doit à cet égard «accepter d'intervenir et de contraindre lorsque la coercition devient nécessaire»<sup>112</sup>. Utiliser des moyens coercitifs démontrerait dès lors l'absence d'autorité au sens où l'entend Kojève.

#### Une autorité européenne peut-elle occulter le nucléaire?

Le recentrage sur les opérations de paix comme mode d'autorité entraîne la mise à l'écart des stratégies nucléaires. Ici, l'UE occulte la logique et la stratégie dissuasives de son arsenal de ressources<sup>113</sup>. Ce choix ne semble pas seulement lié aux crispations nationales qui peuvent surgir au sein des puissances nucléaires que sont la France et la Grande-Bretagne. Il s'enracine dans un sentiment de frilosité. Cette réticence élargit le chemin déjà bien défriché par les Etats-Unis vers une nouvelle (qui n'est peut-être qu'un retour à 1945) pratique du nucléaire: celle de son emploi. L'UE pourrait contrecarrer cette mutation des représentations sous-jacentes au

<sup>110</sup> Voir à ce propos Félix NKUNDABAGENZI, Valérie PECLOW, Caroline PAILHE, *op. cit.*, p. 24.

<sup>111</sup> Les référents en la matière sont ambigus puisque ce recours peut s'inscrire dans une volonté d'efficacité du droit (inspiration kantienne) ou dans une logique de préservation des intérêts matériels (inspiration hobbesienne). Barbara DELCOURT, «Usage de la force et promotion des valeurs et normes internationales. Quel(s) fondement(s) pour la politique européenne de sécurité et de défense?», *Etudes internationales*, vol. XXXIV, no. 1, mars 2003, pp. 5-24.

<sup>112</sup> Javier SOLANA, «Préface», *op. cit.*, p. 11.

<sup>113</sup> Charles ZORGBIBE, *L'avenir de la sécurité internationale*, *op. cit.*, p. 118.

nucléaire en redéfinissant une doctrine dissuasive adaptée au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>114</sup>. L'UE peut-elle faire autorité sans nucléaire?

Le recentrage de l'autorité européenne sur la sortie des conflits ne conduit-il pas à favoriser l'OTAN en Europe quant à la sécurité territoriale et étatique?

Le développement des opérations de paix qui éloigne la ligne de front du territoire européen ne conduirait-il pas à revigorer l'OTAN sur le vieux continent? Prétendre à une autorité sur le champ international dans un sens novateur mènerait à une division du travail qui laisserait tributaire l'UE du bon vouloir otanien quant aux enjeux stratégiques classiques (ou de base)?<sup>115</sup>

Une autorité européenne peut-elle se développer sur la base d'une sous-traitance?

L'UE peut-elle s'imposer comme autorité en choisissant l'externalisation des activités qui relèvent des opérations de paix? Cette question peut paraître saugrenue puisque la transition sécuritaire, la désescalade ou la négociation sont assurées directement par l'organisation régionale. Mais la consolidation de la paix repose sur le financement d'actions post-confliktuelles réalisées par des sociétés privées. Assisterait-on à un mimétisme renforcé par les Etats membres de l'Union qui suivrait alors les Etats-Unis sur ce champ de l'externalisation?<sup>116</sup> En 1994, le couple

<sup>114</sup> C'est là la position du Général Robert de CHERGE depuis plusieurs années. «C'est l'image apocalyptique du nucléaire qui a fait l'inhibition des guerres avec risque d'emploi, mais exercer un droit qui implique la force en désinventant l'image qui a contribué à la non-guerre est irresponsable, et ne peut donc faire autorité» (Correspondance de mars 2005).

<sup>115</sup> Alyson BAILES, «The European Security Strategy. An Evolutionary History», *SIPRI Policy Paper* 10, 2005, p. 28.

<sup>116</sup> Pour un diagnostic global, Jean-Jacques ROCHE, dir., *Insécurité publiques. Sécurité privée? Essai sur les nouveaux mercenaires*, Paris, Economica,

Toffler proposait aux Etats de faire appel à des mercenaires volontaires dans des opérations de projection, y compris pour de l'imposition de la paix<sup>117</sup>. L'idée a germé aux Nations Unies puisque le rapport Brahimi émet la perspective d'une sous-traitance mesurée, contrôlée et articulée avec les contingents existants des opérations de maintien de la paix. Certes, il ne s'agit là que d'un rapport mais si l'UE s'inscrit dans cette perspective, ne serait-il pas problématique de déléguer l'action du point de vue de l'autorité?

*Voies plurielles mais voix résiduelle? Conclusion en forme de cantabile inachevé*

Les actions menées en faveur d'une sortie des conflits armés manifestent l'existence d'un discours mais aussi de pratiques qui témoignent d'une culture stratégique spécifique en la matière. Du point de vue cognitif et normatif<sup>118</sup>, les Etats membres adoptent des perspectives convergentes autour de caractéristiques qui qualifient la politique étrangère européenne dans une large mesure: «a. elle est une politique étrangère de proximité, c'est-à-dire une politique qui développe des actions visibles sur le terrain pour les populations concernées (...) b. elle développe une diplomatie du créneau, c'est-à-dire qu'elle intervient d'abord en complémentarité avec les Etats-Unis, sur les dossiers délaissés par ces derniers ou lorsque aucune grande puissance (Russie, Chine ou autre) revendique une sphère d'influence c. elle joue un rôle de bailleur de fonds incontestable d. elle est une politique étrangère proactive plus que réactive, qui sait inventer des cadres d'action préventifs et structurants (...) davantage

---

2005, (voir en particulier la contribution de Samy MAKKI, pp. 131-158).

<sup>117</sup> *Guerre et contre guerre. Survivre à l'aube du XXIe siècle*, Paris, Fayard, 1994, pp. 322-323.

<sup>118</sup> Dimensions essentielles pour la constitution d'une culture stratégique. Voir à ce propos, Jolyon HOWORTH, «The CESDP and the Forging of a European Security Culture», *Politique européenne*, vol. 8, automne 2002, p. 104.

qu'elle ne parvient à réagir rapidement et efficacement à un choc international exogène»<sup>119</sup>.

Ainsi, l'UE agit dans la sortie des conflits en utilisant une variété de ressources<sup>120</sup>. Ses voies sont plurielles, défient l'approche séquentielle et prônent le multilatéralisme. L'organisation a pu ainsi contribuer à l'imposition de la paix dans des zones instables et participer au relèvement des pays ravagés par les guerres civiles. Ces opérations complètent des mesures budgétaires significatives: l'UE finance 40% du fonds d'aides de l'ONU, 45% des opérations de maintien de la paix, 50% de l'aide humanitaire dans le monde, 60% de l'aide au développement.

Reconnaissant ces faits, William Wallace considère que l'Europe n'a encore qu'une «petite voix»<sup>121</sup>. Cette voix résiduelle ne cesse pourtant de s'affiner et de s'affirmer en investissant des espaces jusqu'à présent laissés de côté comme la transition sécuritaire ou la stabilité structurelle via les réformes du secteur sécuritaire. Non seulement l'UE préserve son savoir-faire dans les champs civils et humanitaires mais elle élargit son rayonnement d'actions à du sécuritaire.

Le bilan ne doit ni aveugler, ni inhiber. L'UE contribue à la pacification interétatique et intraétatique mais elle se confronte fréquemment à des obstacles endogènes (problèmes de cohérence et de consistance en matière de résolution des conflits) et surtout locaux. Ces derniers tiennent à l'ampleur de la tâche car la transformation des conflits (le remplacement des rapports conflictuels en rapports d'interdépendance) représente une «voie étroite, parsemée d'obstacles fréquents, où règne l'incertitude»<sup>122</sup>. Toutefois, cette voix encore résiduelle sur un chemin étroit ne doit

<sup>119</sup> Frédéric CHARILLON, «La politique étrangère de l'UE à l'épreuve des normes américaines», *Cultures & Conflits*, 44, 2002.

<sup>120</sup> C'est le cas également dans le domaine de la gestion de crises. Voir Stéphane PFISTER, *Les avantages comparatifs de l'UE dans la gestion de crises*, Genève, Institut européen de l'Université de Genève, 2004, pp. 195-198.

<sup>121</sup> «Europe's little voice», *Financial Times*, 2 mai 2002.

<sup>122</sup> William ZARTMANN, «La politique étrangère et le règlement des conflits», in Frédéric Charillon, dir., *Politique étrangère, Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 278.

pas remettre en cause la fin, dans un esprit aristotélicien, de la construction européenne: la paix<sup>123</sup>.

<sup>123</sup> Jean BAECHLER, «La finalité de la construction européenne», *Commentaire*, no. 108, Hiver 2004-2005, pp. 958 et ss.



## Les mutations et les imbroglios de la justice post-conflit

Joël Hubrecht

La question «quelle justice pour l'après-conflit?», bien qu'écrite au singulier, doit d'abord être entendue dans sa forme plurielle: il s'agit, en effet, non pas de se focaliser sur «la» justice dans l'après-guerre mais de s'interroger sur «les» justices qui peuvent être poursuivies et mises en œuvre dans une situation de post-conflit. Les formes qu'elle peut prendre sont en effet très variées: internationale, mixte ou nationale; pénale ou déjudiciarisée; institutionnalisée ou *ad hoc*; localisée ou déterritorialisée; punitive ou réparatrice; individuelle ou collective; concrète ou symbolique.

Ensuite, pour compliquer encore un peu le tableau, cette question appelle, dans un premier temps, moins une réponse directe que d'autres questions: quels crimes devraient et quels crimes peuvent effectivement faire l'objet de poursuites? Quels liens entre crime de masse, responsabilité individuelle et responsabilité collective? Comment déterminer le type de sanctions ou le type de juridiction le plus approprié? Qui devrait avoir la légitimité et qui est effectivement en mesure d'en décider? Quelles sont les relations entre justice, vérité, histoire et mémoire? Est-ce que la justice sert ou, au contraire, fragilise la période de transition? Y a-t-il une temporalité, des rythmes, à respecter dans l'œuvre de justice? Comment cerner la notion vague d'«après-conflit»? A partir de quels critères évaluer la réussite ou l'échec d'une juridiction? Bref, nous avons là matière, au bas mot, à colloquer pendant des années sans espérer pour autant, quels que soient nos efforts, pouvoir mettre un point final au débat. A quoi nous attacherons-nous alors ici?

Sans nous attarder sur chacune de leur manifestation, nous tenterons du moins de dégager la portée spécifique et les limites des

différents mécanismes de la justice post-conflit, ainsi que les conceptions parfois divergentes qu'ils sous-tendent. Je me cantonnerai à la justice des crimes de guerre, c'est-à-dire du passé, même si celui-ci est encore à vif, laissant de côté une autre direction qu'emprunte la justice en sortie de conflit, à savoir la gestion de la loi et de l'ordre public.

Nous prêterons une attention toute particulière à la transition dans les pays de l'ex-Yougoslavie, véritable laboratoire en matière de justice post-conflit en Europe, mais sans oublier pour autant qu'en matière de sortie de crise, l'Europe a aussi un rôle à jouer en-dehors du continent et qu'elle peut tirer des leçons de la manière dont d'autres conflits, même lointains, se résolvent.

### *La place de la justice dans l'élaboration de la paix*

#### **De la guerre à la fin des combats**

Pour déterminer quel type de justice peut être mis en œuvre dans l'après-guerre, il nous faudra d'abord revenir en arrière, au temps de la guerre. C'est une évidence, pourtant souvent oubliée: la place qu'occupera la justice dans l'après-guerre dépendra d'abord de la façon dont la guerre a été menée et de la façon dont elle a pris fin. De la façon dont elle a été menée: guerre civile ou guerre interétatique, guerre ayant occasionné des victimes dans les rangs des combattants ou, comme c'est majoritairement le cas, surtout parmi les civils. De la façon dont la guerre a pris fin: par la défaite et la capitulation d'un des belligérants, par un traité de paix négocié, par l'intervention et l'installation d'une force internationale.

De cette configuration, héritée de la guerre, dépendra la nature et l'ampleur des attentes des victimes et, d'autre part, le rapport de forces entre les acteurs de l'après-guerre pour y répondre ou s'y opposer. Or si, dans le sillon des analyses d'un Martin Van Creveld sur le dépérissement de l'Etat et la dissuasion nucléaire, on a peut-être sonné un peu trop vite le glas de tous les conflits militaires

interétatiques<sup>124</sup>, force est de constater la multiplication de ce que d'aucuns ont qualifié, de manière certes discutable, comme étant des guerres d'un nouveau type: «guerres civiles moléculaires» (Enzesberger), «guerre néo-hobbesienne» (Trutz von Trotha), «guerre civile mondiale» (Carl Schmitt), qui se distinguent des guerres classiques entre Etats.

Pour le politologue allemand Herfried Münkler «d'une part il y a privatisation et commercialisation de la guerre, et donc intrusion dans l'activité guerrière d'acteurs mus par des intérêts plus privés qu'économiques et politiques et, d'autre part, il y a asymétrie, c'est à dire collision entre des stratégies militaires et des rationalités politiques de natures fondamentalement différentes qui (...) tendent de plus en plus à se soustraire aux restrictions et régulations imposées par le droit international»<sup>125</sup>. Ces guerres sont particulièrement meurtrières pour les populations civiles, guerres de pillage et d'«épuration» ethnique, à la fois archaïques et modernes, pour seigneurs de la guerre et terroristes, sans distinction entre lignes de front et arrière. Elles ne s'ouvrent pas par une déclaration de guerre officielle et ne se referment pas forcément sur une bataille décisive ou par un accord de paix, brouillant les cartes entre avant et après, entre temps de paix et temps de guerre. Ces types de conflits se retrouvent surtout en Asie du Sud-est, au Moyen-Orient et en Afrique noire mais l'Europe n'en est pas non plus exempte. La dernière guerre des Balkans en empruntait de nombreux traits, brouillant elle aussi les cartes entre guerre civile et guerre d'agression, guerre idéologique et guerre de pillage. Dans notre réflexion sur le couple justice-guerre, la première leçon à tirer de l'histoire récente est donc l'évolution de la nature même de la guerre. Regardons maintenant ce qu'il en est de la justice.

Car ce saut en arrière, dans le fracas des combats, est également nécessaire du fait d'une évolution notable qui a fait de la justice non plus seulement la suite ou la conséquence de la paix, mais un instrument utilisé pour mettre fin aux combats et aboutir à la paix.

<sup>124</sup> Martin VAN CREVELD, *La transformation de la guerre*, Monaco, Editions du Rocher, 1998.

<sup>125</sup> Herfried MÜNKLER, *Les guerres nouvelles*, Paris, Alvik éditions, 2003, p. 55.

Cette évolution est relativement récente et l'Union européenne, lors de la guerre en ex-Yougoslavie, ne s'y est vraiment résolue qu'à reculons, à la suite de l'échec des tentatives de négociation et des autres approches (embargo sur les armes, sanctions économiques, zones aériennes d'exclusion, ultimatums, etc.), sous la pression des opinions publiques et comme ultime palliatif au recours à la force.

Paul R. Williams et Michael P. Sharf<sup>126</sup>, dans leur livre *Peace with justice?*, retracent la confrontation entre l'approche diplomatique, dite «réaliste», prenant acte des rapports de forces sur le terrain et courtisant Karadzic et Mladic dans l'espoir qu'ils acceptent un plan de paix, et une approche plus morale ou moralisante, parfois qualifiée de «libérale» ou «idéaliste», mettant en avant la défense des Droits de l'Homme et la lutte contre l'impunité, plus apte à recourir à l'emploi de la force et à la justice pour mettre un terme au conflit. La première, incarnée par le représentant de l'Union Européenne, Carl Bildt, et le diplomate anglais Lord Owen, a largement dominé les premières années de la guerre; la seconde, ne s'imposant que progressivement, au travers d'abord d'une commission pour les crimes de guerres puis, en 1993, du Tribunal international *ad hoc*.

Les Accords de Dayton de décembre 1995 mêlent les deux genres: l'inculpation après le massacre de Srebrenica du général Mladic et de son président Radovan Karadzic écarta les deux leaders bosno-serbes de la table des négociations, où ils se montraient de toute façon peu productifs, alors que Milosevic, dont l'implication dans le soutien du nettoyage ethnique était connue dès les premiers rapports, fin 1992, de la commission onusienne sur les crimes de guerre, a pu, lui, faire figure d'homme de paix providentiel. Ces accords de paix mettent fin aux combats mais ils entérinent aussi largement les conquêtes du nettoyage ethnique. Ils accordent une place à la question du TPIY mais elle reste marginale. A cette époque le Tribunal n'a encore aucun accusé d'envergure sous les verrous et ce n'est qu'à la fin de l'année 1997

<sup>126</sup> Paul WILLIAMS et Michael SHARF, *Peace with Justice? War Crimes and Accountability in the Former Yugoslavia*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2002.

que les arrestations et les transferts d'inculpés commenceront à devenir significatifs. Mais un an plus tard, en 1998, la guerre reprend, au Kosovo cette fois. L'effet dissuasif que le Tribunal espérait avoir est inefficace, tout au plus, comme le montrera la destruction et le transfert de corps dans des sites secrets, il se traduira par des opérations de camouflage des crimes. L'année 1999 marque pourtant le triomphe des «libéraux», soutenus alors par le Premier ministre anglais Tony Blair, agissant à rebours de son prédécesseur, et la secrétaire d'Etat américaine Madeleine Albright.

Pour Milosevic, il n'y aura plus cette fois de porte de sortie: il est le premier chef d'Etat en exercice de l'Histoire à être inculpé pour crimes contre l'humanité par un tribunal pénal international. Contrairement aux craintes exprimées par les «réalistes», qui pensaient que, n'ayant plus rien à perdre, Milosevic serait poussé dans une fuite en avant, le président yougoslave capitula quelques jours seulement après son inculpation. Ce jour là la justice des crimes de guerre gagna une nouvelle place dans les relations internationales bien que cette victoire soit largement circonstancielle et ses effets, en partie réversibles. En tout cas, la question de la justice post-conflit ne peut pas être posée avec pertinence sans avoir clairement à l'esprit cet «arrière-plan»: transformation de la guerre, transformation du rôle de la justice face à la guerre. Passons maintenant à l'après-guerre proprement dit.

### **Du post-conflit à la paix**

L'après-guerre marque par définition la fin des combats mais, surtout dans le cas de guerres civiles et de conflits asymétriques, cela ne signifie pas pour autant l'entrée dans une période apaisée. Les tensions restent extrêmement fortes et des violences peuvent à nouveau éclater. Le processus de désarmement et de reconversion des anciens combattants, directement conditionné par les questions de justice et d'amnistie, est donc crucial. En Macédoine, les Accords d'Ohrid, signés sous l'égide des Européens en août 2002, organisaient le désarmement de la guérilla albanaise dans un délai de 30 jours en garantissant une amnistie pour les combattants qui

n'avaient pas commis de crimes. Le conflit avait pu être arrêté suffisamment tôt pour ne faire qu'un nombre très limité de victimes. L'accord sera appliqué, laborieusement, établissant une paix fragile mais qui, jusqu'à présent, a tenu. Trois ans plus tard, le TPIY lancera tout de même un acte d'accusation pour crimes de guerre à l'encontre du ministre de l'intérieur de l'époque pour une embuscade dans laquelle une dizaine de civils avaient été tués. Au regard de la gravité d'autres affaires traitées par le Tribunal et de toutes celles qui seront finalement laissées de côté, et où ce n'est pas une dizaine mais des centaines et des milliers de victimes que l'on déplore, cet acte d'accusation a quelque chose d'incongru. En fait, il est très symbolique. Il signifie que, quelque soit l'échelle du conflit, le recours à l'amnistie pure et simple n'est pas acceptable.

C'est là le signe d'une nouvelle approche de la paix. Boutros Boutros Ghali, dans un message adressé à l'occasion d'un colloque intitulé «Redéfinir la paix à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle» la définissait ainsi: «La paix n'est pas un phénomène ponctuel, elle est un processus, une dynamique qui s'inscrit dans le temps, dans l'espace et dans la société internationale. Je dirais dès lors que la paix est: 1) un processus continu. Elle ne saurait se réduire au temps ou à l'intervalle de temps sans guerre 2) un processus global, car elle ne se limite pas à l'espace politico-militaire 3) un processus de coordination qui implique l'ensemble des acteurs de la société internationale autour des Nations Unies»<sup>127</sup>. C'est à l'aune de cette nouvelle conception de la Paix, plus ambitieuse et pensée sur le long terme, que la justice prend un place prépondérante. Très loin de Boutros Boutros Ghali, à l'autre bout de la chaîne, le président du comité Helsinki de Bosnie-Herzégovine, Srdjan Dizdarevic, tient les mêmes propos: «Dans les conditions de l'après-guerre, le rôle de la justice est incontournable et irremplaçable»<sup>128</sup>. Mais cette nouvelle approche de la paix, partagée du siège onusien de New-

<sup>127</sup> Actes du colloque de l'Université de la Paix, «Redéfinir la paix à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle», Verdun 2-4 décembre 1999, dans *Les Cahiers de la paix*, n° 8, 2001, Presses universitaires de Nancy, p. 27.

<sup>128</sup> Srdjan DIZDAREVIC, «Droits de l'Homme et réconciliation en Bosnie-Herzégovine», in Christophe Solioz et Svebor Dizdarevic, dir., *La Bosnie-Herzégovine. Enjeux de la transition*, L'Harmattan, 2003.

York aux faubourgs en ruine de Sarajevo, n'est-elle pas trop ambitieuse?

Eric Chevallier, le conseiller principal du représentant de l'ONU au Kosovo entre 1999 et 2001, ne cache pas que les missions de Peace-Building affichent des «objectifs souvent contradictoires» aux «temporalités difficilement conciliables», reconnaissant que «par exemple, justice et stabilisation politique ne vont pas forcément de pairs. Or ce sont souvent deux objectifs majeurs affichés simultanément, comme s'ils allaient de soi ensemble»<sup>129</sup>. L'assassinat du premier ministre réformateur serbe Zoran Djindjic, en mars 2003, semble lui donner raison. Lors de son procès, son assassin a justifié son acte en réaction à la collaboration du gouvernement avec le TPIY. Cet attentat a marqué une rupture dont le pays, bien moins dynamique dans les réformes depuis, a durablement pâti. A l'inverse, plusieurs pays européens ont réussi leur transition vers la démocratie en se gardant bien d'ouvrir des procès pour se mettre au clair avec leur passé conflictuel, l'Espagne en étant un des meilleurs exemples. Ce n'est pas le seul: la page de l'ère communiste s'est tournée dans le silence des prétoires.

Les interrogations que l'on peut nourrir sur les corrélations entre justice, pacification et réconciliation sont donc tout à fait légitimes. Mais les faits peuvent plaider dans les deux sens. Lorsqu'il a appris son inculpation, le premier ministre du Kosovo, Ramush Haradinaj, s'est rendu au Tribunal en appelant au calme ses supporters et les émeutes redoutées par certains n'ont pas éclaté. Toutefois, que ce soit pour l'assassinat de Zoran Djindjic ou la reddition de Ramush Haradinaj, je m'empresse de dire que les interprétations qu'on peut tirer de ces événements pourraient à leur tour être contestées ou nuancées.

En fait l'histoire est assez riche et la réalité complexe pour donner de bons arguments à la fois au partisan de la justice post-conflit et à celui qui s'y oppose, ou pour les démentir tous les deux. Selon Isabelle Delpla<sup>130</sup>, qui mène depuis plusieurs années, une

<sup>129</sup> Eric CHEVALLIER, «Leçons d'après-guerre et légitimité ex-post», article à paraître dans Gilles Andreani et Pierre Hassner, dir., *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2005.

<sup>130</sup> Isabelle DELPLA, «La justice internationale dans l'après-guerre: la difficile

recherche empirique dans les Balkans sur la réception et les effets de la justice internationale dans l'après-guerre, «aucun des critères proposés pour s'opposer à cette justice ou la promouvoir n'est ni directement opérationnel ni non plus impertinent». Dans beaucoup de régions de Bosnie-Herzégovine, une première difficulté sera déjà de «déterminer s'il y a trop peu d'effets de la justice ou trop peu de justice pour qu'elle ait un effet», et là où il est possible d'aller plus avant dans les recherches, aucune évaluation, nous avertit Isabelle Delpa, ne pourra être systématisée, l'étude au cas par cas devant rester la règle.

Nous avons vu que le visage de la guerre, la notion de paix, et les attentes envers la justice, et en particulier la justice internationale, ont changé, et que, dans ce contexte difficile à appréhender, il fallait se garder de toute généralisation hâtive. Penchons-nous maintenant sur les formes multiples que peut prendre la justice post-conflit, en examinant d'autres mutations: celles qui touchent la responsabilité collective, la responsabilité pénale et la responsabilité relationnelle.

### *Crime de masse et responsabilité collective: réparations et réhabilitation*

«Un peuple est responsable de la politique de son gouvernement», expliquait Karl Jaspers en 1946. «Nous avons à en répondre collectivement. La question qui se pose, c'est celle de savoir dans quel sens chacun d'entre nous doit se sentir co-responsable. Il le doit sans doute au sens politique (...) mais cela n'entraîne pas nécessairement une culpabilité au sens moral, telle qu'elle résulterait d'une participation matérielle ou intellectuelle aux actes criminels»<sup>131</sup>. Le philosophe allemand distingue quatre notions de culpabilité: la culpabilité criminelle, qui relève des

---

évaluation des critères de justice», *Balkanologie*, Volume VIII, n°1, juin 2004, pp. 211-228.

<sup>131</sup> Karl JASPERS, *La culpabilité allemande*, Paris, Les éditions de Minuit, 1990, p. 71.

crimes de guerre proprement dits, la culpabilité politique, d'ordre collectif et liée à l'appartenance à un même régime, la culpabilité morale, d'ordre personnel et engageant un travail sur sa propre conscience, et la culpabilité métaphysique, d'ordre universel et liée à la condition humaine. De nos jours, les deux branches principales de la justice d'après-guerre, la justice pénale et la justice restaurative, sur lesquelles nous reviendrons par la suite, se focalisent surtout sur la première et la troisième de ces notions, la culpabilité criminelle et la culpabilité morale. Or, même si elle a aujourd'hui mauvaise presse, accusée d'être porteuse d'injustices, je voudrais revenir sur la seconde, celle que Karl Jaspers appelle «la culpabilité politique» et qui revient, en particulier dans le cas des crimes de masse, à interroger la responsabilité collective et la manière dont la justice peut l'appréhender.

La doctrine internationale classique ne s'adressait qu'aux entités étatiques et séparait clairement le droit international et le droit interne considéré comme l'exclusive du souverain. Tant que ce système avait cours, la justice d'après-guerre restait essentiellement une justice de vainqueurs, généralement exercée au niveau pénal de manière répressive et expéditive par des poursuites à l'encontre d'un nombre limité de soldats ou d'officiers du camp adverse, et plus rarement de son propre camp, sur la base de codes de justice militaire et dans le cadre de tribunaux militaires. L'Etat pouvait, lui, se voir imputer, tout au plus, une responsabilité de nature civile et être condamné à verser des dommages de guerre, parfois très lourds. L'Allemagne continue aujourd'hui encore à verser des pensions aux survivants des camps.

Tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle, avec ses deux moments fondateurs qu'ont été la fin de la Seconde guerre mondiale et la fin de la Guerre froide, l'idée d'une juridiction universelle pour juger les crimes de guerre et les crimes de masse s'impose progressivement. Mais si l'émergence de cette justice bouleverse la donne et ébranle l'impunité des Etats, c'est d'abord en poussant ses dirigeants du haut de leur piédestal, et de leur immunité de fonction, pour les faire tomber dans le champ de la responsabilité pénale individuelle. L'Etat en tant que tel, en tant qu'entité collective et personnalité juridique, reste relativement épargné par ces évolutions. Dans les

années 1970, l'Assemblée générale des Nations Unies avait bien mandaté sa Commission de droit international pour préparer un nouveau projet de codification de la responsabilité internationale des Etats, notamment en cas d'agression et de génocide, mais ce projet n'a pas abouti et la part la plus féconde des travaux de la Commission concerne l'élaboration de la Cour pénale internationale, orientée, comme on le sait, vers la responsabilité individuelle.

Quels sont les instruments juridiques existants? L'article IX de la Convention de 1948 sur le génocide prévoit la possibilité de faire appel à la Cour internationale de Justice. En 1993, la Bosnie-Herzégovine a porté plainte pour génocide contre l'actuelle Serbie-Monténégro, réclamant une compensation financière de plusieurs milliards de dollars. La Croatie a également intenté une démarche similaire bien qu'en l'occurrence son dossier s'avère bien plus faible. Il est intéressant de noter ici une première forme d'interaction entre différentes sphères juridiques. En effet la condamnation pour complicité de génocide confirmée en appel par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie contre le général bosno-serbe Radislav Krstic dans l'affaire Srebrenica sera un élément qui jouera en faveur de la requête de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour internationale de Justice. A contrario, l'existence de cette action en justice, susceptible de se traduire en lourdes réparations, est une des raisons majeures pour lesquelles le gouvernement, le même qui pourtant renversa Milosevic en 2000 et le livra au Tribunal pénal international, fit tout pour empêcher, trois ans durant, les services du procureur de La Haye d'accéder aux archives militaires et policières, car celles-ci pouvaient compromettre l'Etat.

Si le champ de la mise en cause d'un Etat pour les crimes de guerre commis en son nom reste relativement limité et a peu évolué, cela ne signifie pas pour autant que le domaine de la responsabilité collective n'ait pas, lui aussi, à l'instar de celui de la responsabilité individuelle, connu de profonds bouleversements en particulier depuis la fin de la Guerre froide. Pour Ariel Colonomos, qui a consacré un ouvrage éclairant et novateur sur ces questions, «une politique mondiale des réparations voit le jour (...). Elles sont

à l'initiative d'individus et de groupes extérieurs à l'Etat qui exigent des bureaucraties gouvernementales ou bien de la part de grandes entreprises privées que lumière soit faite sur des injustices passées commises à leur endroit»<sup>132</sup>.

Ce phénomène témoigne d'un redéploiement, voire d'un éclatement, de l'idée contemporaine de responsabilité. Il dépasse largement le cadre strict de l'immédiat après-guerre, à la fois parce qu'il vise des acteurs indirects parfois lointains, comme les banques suisses durant la Seconde guerre mondiale, et parce qu'il peut concerner, par le biais notamment de l'imprescriptibilité du crime contre l'humanité, des épisodes historiques très anciens, comme c'est le cas des demandes en réparation des descendants d'esclaves. Il influe cependant directement sur la nature des actions juridiques qu'il est possible d'entreprendre contre des collectifs au sortir de la guerre. Ainsi des survivants bosniaques ont engagé au civil, auprès d'un tribunal néerlandais, une demande de réparation à l'encontre de l'ONU et du gouvernement hollandais, pourvoyeur du bataillon de casques bleus à Srebrenica, pour n'avoir pas assuré la protection dans la zone protégée dont ils avaient la charge. Une démarche similaire contre l'ONU a été engagée à Paris par des survivants résidant en France. En Bosnie-Herzégovine, une cinquantaine de plaintes déposées auprès de la chambre des droits de l'Homme a débouché sur la condamnation des autorités de la République serbe de Bosnie à verser plus d'un million de dollars à la Fondation pour le cimetière et le mémorial de Srebrenica-Potocari. Cette chambre, dissoute en décembre 2003, avait été mise en place par les accords de paix de Dayton en 1995. Elle regroupait des juristes locaux et internationaux traitant des violations de droit et discriminations commises après la guerre ou des «violations continues» causées durant la guerre mais dont les effets se prolongent après, ce qui comprend les cas de personnes disparues.

Au niveau étatique et collectif, on peut constater un autre enjeu lié à la justice, et en particulier, pour rester dans les Balkans, à la collaboration avec la justice pénale internationale. Contrairement à

<sup>132</sup> Ariel COLONOMOS, *La morale dans les relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 160.

ce qu'en dit Carl Schmitt, l'introduction de la justice dans la guerre ne se résume pas à une pure et simple «criminalisation des adversaires» qui, au nom du rejet de la guerre, en exacerberait paradoxalement la violence et les enjeux par la démonisation de l'ennemi et par son corollaire, la volonté d'éradiquer le mal. Non seulement parce que l'introduction de la justice (j'entends bien sûr d'une justice digne de ce nom) assure un certain nombre de droits à l'accusé pour se défendre (le sort de Milosevic est incontestablement plus enviable que celui de Ceausescu), mais parce que l'opprobre que peut jeter l'inculpation pénale, si elle touche jusqu'aux plus hauts représentants de l'Etat, en mettant en lumière les responsabilités individuelles et en écartant du pouvoir les personnages les plus impliqués, limite l'imputation des crimes à l'ensemble d'une communauté. Pour le dire autrement, la justice d'après-guerre devrait montrer que s'il y a des responsabilités collectives, il n'y a de culpabilité qu'individuelle.

La réhabilitation du collectif par la justice prend en Europe une autre dimension par le jeu de l'intégration dans l'Union européenne. La collaboration avec le Tribunal de La Haye est en effet devenue pour les pays de l'ex-Yougoslavie une condition *sine qua non* pour rentrer dans l'Union. Non pas que le TPIY soit assimilable à une institution européenne, aux yeux de nombreux Serbes il serait plutôt sous la coupe des Américains, et avant 2003, comme le remarquent Paul Williams et Michael Scharf, «il serait difficile de trouver un effort même minimal de la part de l'Union européenne, prise collectivement, pour promouvoir le rôle de la justice dans le processus de reconstruction de la paix qui ne soit pas directement attribuable à une pression significative d'un de ses Etats membres»<sup>133</sup>. La conversion, aussi récente soit elle, n'en est pas moins louable.

Le Tribunal de La Haye est donc désormais l'étalon auquel est mesurée la volonté des candidats de participer effectivement au concert européen. Cette conditionnalité est cependant loin d'être acceptée et comprise par les premiers intéressés. Pour preuve, les réactions de colère et d'incompréhension des Croates face au

<sup>133</sup> Paul WILLIAMS et Michael SHARF, *op. cit.*, p. 237.

report, en mars 2005, de l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union suite aux critiques du procureur Carla del Ponte sur le soutien dont bénéficiait encore dans le pays, «y compris au sein des structures étatiques», le général Ante Gotovina, héros national pour une grande partie de la population, criminel en fuite pour le Tribunal.

Dans un rapport qu'elle vient de publier, la Commission internationale sur les Balkans, présidée par l'ancien premier ministre italien Giuliano Amato, «préconise que la pleine et entière coopération devrait rester la condition pour l'ouverture aux négociations d'adhésion à l'Union Européenne et à l'OTAN. Mais les niveaux existants de bonne coopération avec le TPIY sont suffisants lorsqu'il s'agit de joindre le Partenariat pour la Paix et de signer des accords européens»<sup>134</sup>. C'est ce à quoi nous avons effectivement assisté ce printemps: malgré ses efforts antérieurs, avec l'organisation en avril 2004, de la réédition volontaire de huit inculpés, la Croatie a été rebutée aux portes de l'Europe sur le cas d'un seul accusé, alors qu'au même moment, la Serbie, après l'organisation du transfert de 11 accusés les semaines précédentes, mais en dépit d'une collaboration par ailleurs encore très imparfaite, recevait le feu vert de l'Union pour signer un Accord de stabilisation et d'association.

Ce faisant, le TPIY n'agit pas dans des buts politiques, contrairement à ce qu'en dit l'un de ses contempteurs, John Laughland<sup>135</sup>, mais il a des effets politiques, ce qui est différent, et les responsables politiques eux-mêmes l'intègrent, pour le meilleur ou le pire, dans leurs stratégies électorales. Ainsi, loin d'être le tombeau du politique, la justice internationale est en l'espèce, comme l'a clairement montré Antoine Garapon<sup>136</sup>, un outil de

<sup>134</sup> Report of the International Commission on the Balkans, *The Balkans in Europe's future*, April 2005, p. 35.

<sup>135</sup> John LAUGHLAND, *Le tribunal pénal international. Gardien du nouvel ordre mondial*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2003.

<sup>136</sup> Antoine GARAPON, *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner*, Paris, Odile Jacob, 2002. Voir en particulier le chapitre 9: «Accorder le droit et la puissance», pp. 307-342.

repolitisation de l'espace national d'après-guerre, de relégitimation du politique et de réhabilitation du collectif.

### *La justice pénale*

C'est sans doute du point de vue de la responsabilité pénale individuelle que les mutations sont les plus spectaculaires. La rupture historique a été marquée par les crimes du nazisme: «nous sommes en face de crimes qui n'ont pas de noms» disait Churchill en 1941. Pour les réprimer il fallut mener «une révolution juridique» et créer les premiers outils adaptés à la poursuite de ces crimes de masse commis à l'extérieur en temps de guerre, mais sans rapport stratégique avec le conflit, ou à l'intérieur même du pays contre ses ressortissants. Se détachant progressivement du «crime de guerre», les deux principales notions juridiques, concernant le crime de masse de civils, sont nées à ce moment là: le crime contre l'humanité, utilisé de manière encore rudimentaire au Tribunal de Nuremberg, et le crime de génocide, élaboré par l'entremise d'une convention de la toute jeune Organisation des Nations Unies. Incorporées et «préservées» par les droits internes, ces notions sont revenues au premier plan sur la scène internationale, après le dégel de la fin de la Guerre froide, avec les TPI *ad hoc* et la CPI.

Reflétant à la fois l'évolution de la nature des guerres et l'évolution des sensibilités à certains crimes, plusieurs innovations sont alors apportées: l'inclusion des conflits internes dans le champ d'application du droit des crimes de guerre et celle d'actes comme le viol dans celui du crime contre l'humanité. Pour dégager en droit les responsabilités individuelles d'un crime collectif, les débats tournent essentiellement, pour les dirigeants, sur la nature des rapports hiérarchiques (qui, autre innovation récente, ne se cantonne plus à la seule supériorité légalement établie) et sur le caractère direct (par la planification et le commandement) ou indirect (par l'omission d'adoption de mesures d'empêchement ou de mesures punitives) de leur participation. En ce qui concerne les exécutants, les débats portent sur la nature des contraintes et sur le

degré de la connaissance du contexte criminel général dans lesquelles ils ont agi.

Si l'Europe est très loin d'être le seul berceau de cette «révolution» de la justice pénale internationale, elle en a néanmoins abrité au XX<sup>ème</sup> siècle deux créations déterminantes: le Tribunal de Nuremberg et le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie. Ce n'est donc pas totalement un hasard si le siège de la Cour Pénale Internationale se retrouve à son tour dans la capitale des Pays-Bas. Pour autant, ne nous berçons pas de douces romances sur le lien privilégié qu'entretiendrait l'Europe au droit et à la justice pénale internationale, par opposition à une Amérique qui ne serait que politique de puissance. L'année dernière, Pierre Hazan, à cette même place, a parfaitement réglé son sort à cette fausse idée popularisée par Robert Kagan dans son article publié en France sous le titre «La puissance et la faiblesse, les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial». Je ne m'attarderai donc pas ici sur toutes les ambiguïtés européennes vis-à-vis de la justice internationale, implacablement recensées par Pierre Hazan dans les actes tirés du colloque<sup>137</sup>: la justice de Nuremberg «voulue par Théodor Roosevelt, acceptée par Staline et subie par Churchill», le TPIY qui «n'a fonctionné que grâce au soutien financier et politique américain», les manœuvres françaises pour obtenir dans les statuts de la CPI une immunité temporaire pour se prémunir de toute poursuite pour crimes de guerre qui serait lancée contre ses soldats. Ce n'est qu'avec l'élection de Georges W. Bush junior, que la situation change et permet à l'Europe, non sans arrière-pensées stratégiques tout ce qu'il y a de plus «realpolitik», de se présenter comme le véritable artisan et défenseur de la justice internationale.

<sup>137</sup> Pierre HAZAN, «La mémoire, la justice et leur impact sur la construction européenne», in Maximos Aligisakis, dir., *Europe et mémoire: une liaison dangereuse?*, Genève, Institut européen de l'Université de Genève, Euryopa, 2005, pp. 97-114.

### **La justice délocalisée: TPI *ad hoc*, CPI et compétence universelle**

Du point de vue européen la justice pénale internationale est donc considérée, au moins dans les discours, comme un outil privilégié de sortie de conflit et elle devrait désormais passer par la Cour pénale internationale. Du point de vue des Etats-Unis par contre, le recours à la justice en sortie de crise est beaucoup plus variable: inexistant en Afghanistan pour les anciens Talibans, dans le cadre d'une cour «nationale» en Irak pour Saddam Hussein, devant un tribunal mixte pour les anciens chefs du RUF en Sierra Leone. A la place de la CPI, l'administration Bush privilégie la voie des TPI *ad hoc*. Pour le Soudan, c'est la solution qu'elle avait proposée avant de devoir finalement se résigner à la saisine de la CPI.

Quelles sont les principales différences entre ces deux modèles? Evidemment, pour les Américains, la première, et la principale, c'est que le système des TPI *ad hoc* leur permet d'éviter de s'appliquer à eux-mêmes ce qu'ils veulent appliquer aux autres et de se prémunir de tout risque de poursuites à l'encontre de leurs propres soldats. Effectivement, les possibilités de saisine d'une cour institutionnalisée sont par nature beaucoup plus larges que celles d'une juridiction *ad hoc*. Un TPI *ad hoc* peut être créé, comme ce fut le cas du TPIY et du TPIR, par le Conseil de sécurité et être imposé au pays en crise ou bien être le résultat d'une négociation entre l'ONU et le pays concerné, comme au Cambodge; alors que la CPI, elle, est le fruit d'un traité ratifié par des Etats Parties. Elle peut être saisie par le Conseil de Sécurité, même si l'Etat visé n'est pas signataire du traité, comme dans le cas d'un TPI *ad hoc*, mais aussi par un Etat Partie ou encore par le procureur si, dans les deux cas, l'Etat sur lequel le crime a été commis ou l'Etat de nationalité de l'accusé est signataire du traité.

Autre différence: la compétence des TPI *ad hoc* est rétroactive et limitée dans son mandat à une certaine période, parfois très courte (pour le Rwanda, le TPIR ne traite que des crimes commis entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1994). A l'inverse, la CPI ne pourra examiner que les crimes commis après l'entrée en vigueur du Statut

en juillet 2002. Son règlement de procédure ne peut pas être édicté et mandaté par les juges eux-mêmes, comme ce fut le cas pour le TPIY et le TPIR.

Autre point: le coût de la justice internationale est très lourd. L'expérience du TPIR et du TPIY ne pourrait être répétée qu'à l'occasion d'un nombre très limité d'autres crises majeures. La CPI apparaît comme une formule bien plus économe de ce point de vue et plus équitable. De plus, le TPIY et le TPIR ne pouvaient prononcer que des peines d'emprisonnements à l'encontre des coupables. Aucune réparation n'était prévue pour les victimes qui n'étaient pas autorisées à se porter partie civile alors que la CPI, elle, est compétente pour déterminer l'ampleur des préjudices causés aux victimes et ordonner la restitution, l'indemnisation ou la réhabilitation de la victime. On pourrait certes envisager que dans l'avenir d'autres TPI *ad hoc* donnent une place plus importante aux victimes, mais là encore la CPI semble devoir être plus efficace grâce au Fonds créé au profit des victimes et de leurs familles, Fonds qui sera alimenté et disponible sur le long terme.

Par contre, un autre aspect de la CPI me semble plus contestable: le TPIY aura ouvert des poursuites à l'encontre de plus de 150 inculpés (couvrant il est vrai des guerres étalées sur une décennie et dans plusieurs pays). Les ambitions de Louis Moreno-Ocampo, l'actuel procureur de la CPI, semblent vouloir se réduire, pour chaque affaire, à une fourchette beaucoup plus limitée d'inculpations et se concentrer sur les plus hauts responsables. Or les crimes de masse ne sont possibles que grâce à un ensemble de contributions. C'est un crime collectif qui lie des dirigeants, des exécutants, des complices.

La responsabilité peut-elle seulement être lue le long d'un chaîne hiérarchique allant du haut vers le bas? Un chercheur en sciences sociales comme Jacques Semelin montre dans ses travaux<sup>138</sup> que le massacre procède d'un processus de destruction qui se développe dans un contexte régional et international qui lui est directement ou indirectement favorable et qui se construit

<sup>138</sup> Jacques SEMELIN, *Purifier, détruire*, Paris, Editions du Seuil, 2005 (à paraître).

conjointement par le haut et par le bas de la société au travers des interactions entre les milieux intellectuels, politiques, religieux et sociaux. Dès lors, nous aurions tort en nous focalisant sur les plus hauts dirigeants comme si en frappant la tête du pouvoir, la justice réalisait le cœur même de son devoir. D'ailleurs si nous écoutons ce que demandent les victimes, c'est au moins autant sinon plus les exécutants auxquels elles ont fait face, l'auteur le plus direct de leur malheur, qu'elles voudraient voir traduits en justice.

Evidemment, la stratégie sélective de la CPI se justifie aisément, ne serait-ce qu'à cause des ressources limitées et du coût élevé de la justice internationale. Il s'agit de mener des procès qui soient à la fois significatifs pour le plus grand nombre de victimes et, ce n'est pas un détail, pour l'opinion publique internationale. Cependant il faudrait prendre garde de ne pas occulter ainsi les responsabilités pénales individuelles dans les échelons inférieurs de la «pyramide criminelle» et, probablement, il faudra bien se résoudre à assouplir un peu cette sélectivité. Car, par définition, si la CPI entre en action, c'est que la justice locale ne fonctionne pas et qu'aucun autre procès fiable n'est en mesure d'y être mené. Or le TPIY a montré toute l'utilité qu'il pouvait y avoir à s'appuyer sur les procès préalables de simples exécutants, comme Drazen Erdemovic ou Dusko Tadic, pour instruire ensuite des dossiers à l'encontre de leurs dirigeants. Mais seul l'avenir confirmera ou non le fondement de ces craintes et seul l'avenir permettra de confronter les réalisations des deux TPI à celles de la CPI.

Aujourd'hui cette comparaison, même sommaire, de résultats est impossible puisque cette dernière, qui s'est déjà saisie de plusieurs dossiers, n'a encore mené aucun procès. Cependant la CPI, qui a largement bénéficié en termes de procédure et de personnel, de l'héritage des TPI, présente à bien des égards de nombreux avantages (légitimité, mandat, coût, place des victimes) et apparaît bien comme la forme la plus prometteuse et la plus satisfaisante de justice pénale internationale.

D'autres mécanismes juridiques restent disponibles, en particulier ceux basés sur les mécanismes de compétence universelles édictés par les Conventions de Genève et plusieurs autres conventions, comme celle sur la torture. La compétence

universelle permet à un Etat, et parfois lui fait devoir, de poursuivre les «infractions graves au droit international humanitaire» commis par des étrangers à l'étranger. Le tribunal militaire de Lausanne a par ce biais condamné en avril 1999 un ressortissant rwandais à la perpétuité pour sa participation au génocide de 1994. La Belgique, qui ouvre cette année un nouveau procès contre des ressortissants rwandais, a un temps étendu cette compétence aux affaires visant des personnes ne se trouvant pas sur le territoire belge, ce qui lui valut une avalanche de plaintes, souvent fantaisistes ou politisées, devenue rapidement ingérable. La loi a été amendée en réintégrant le critère de territorialité et le respect des immunités diplomatiques. Les mécanismes de compétence universelle sont virtuellement à la disposition d'un très grand nombre d'Etats dans le monde et de tous les Etats européens. Pointant les rejets répétés de plaintes déposées en France par des réfugiés bosniaques et rwandais, William Bourdon montre pourtant que la plupart des Etats «répugnent à les incorporer dans leur législation et, quand ils le font, ils restent très timorés dans leur application»<sup>139</sup>. De ce fait, il est probable que la compétence universelle restera, dans la panoplie de la justice internationale, un recours sous-exploité.

Les mécanismes que nous venons de voir ont comme point commun leur décentrement par rapport au territoire où le conflit s'est déroulé et l'exclusion des magistrats locaux dans leur procédure. Cette «délocalisation» a l'avantage de l'indépendance et de l'impartialité. Leur contribution, à bien des égards, nouvelle, est importante mais, aussi décisive soit-elle, elle ne concernera jamais qu'un nombre relativement restreint de criminels de guerre. De plus, une justice qui ne se déroulerait qu'à l'extérieur n'aurait pas beaucoup de sens. Pour Claude Jorda, aujourd'hui juge à la CPI et hier président du TPIY, «l'avenir de la justice internationale réside clairement dans sa continuation, sa prolongation au plan national. Là est aujourd'hui la clé de la réussite du TPIY»<sup>140</sup>. Comment se

<sup>139</sup> William BOURDON, *La cour pénale internationale*, Paris, Editions du Seuil, 2000, p. 318.

<sup>140</sup> Claude JORDA, «Pensons déjà à l'après-procès Milosevic», *Le Monde*, 9 février 2002.

dessine cette articulation entre l'international et le national et quelle est cette justice «reterritorisée»?

### **La justice pénale reterritorisée: tribunaux mixtes, cours locales**

D'abord, «reterritorisée», elle peut ne l'être qu'à demi. Les tribunaux mixtes sont en effet apparus comme une formule intermédiaire, mise en œuvre par exemple au Sierra Leone (où les Etats-Unis s'efforcent de la présenter comme une alternative à la CPI). Ils permettent de combiner la garantie d'impartialité d'une juridiction extérieure avec la force d'appropriation et de proximité des procès locaux. C'est aussi ce qui se passe en Bosnie-Herzégovine où le passage de flambeau ne se fait pas directement du TPIY aux cours locales, encore incapables ou réticentes à instruire de tels procès, mais à une chambre spéciale, réunissant des juges internationaux et des juges locaux qui ont été formés au droit des crimes de guerre. On situe généralement la voie de la sagesse au milieu. Aussi la formule des juridictions mixtes paraît au premier abord très séduisante. Hélas le mélange est loin de toujours tenir ses promesses. C'est ce que montre notamment l'adjonction, début 2000, de juges et procureurs étrangers aux cours locales du Kosovo<sup>141</sup>. Ils avaient été dépêchés, un peu en catastrophe, pour donner aux prisonniers serbes, dont plusieurs s'étaient mis en grève de la faim, l'assurance qu'ils bénéficieraient d'un procès équitable même devant des juges albanais. Leurs craintes n'étaient d'ailleurs pas totalement infondées au regard de la sévérité des premiers jugements prononcés. Avec l'arrivée des juges internationaux, toute cette première vague de sentences seront annulées en appel ou cassées par la Cour suprême et finalement ramenées à la mesure des inculpés alors sous les verrous au Kosovo, c'est à dire pour la plupart des criminels de très petite envergure, les autres se trouvant

<sup>141</sup> Voir l'expérience personnelle retracée par l'un d'eux, Patrice de CHARETTE, *Les oiseaux noirs du Kosovo. Un juge à Prishtina*, Paris, Michalon, 2002.

à l'abri en Serbie. Rappelons qu'à cette époque, pas un seul procès d'envergure n'avait commencé à La Haye. Ce n'est qu'en 2002, avec celui de Milosevic, que les crimes serbes au Kosovo seront pour la première fois abordés.

La présence des juges internationaux a donc permis de corriger la tentation des juges locaux de faire, sur le dos de «petites frappes», quelques procès exemplaires qui puissent apaiser une population encore traumatisée par la guerre et avide de justice. Elle a aussi permis de faciliter les contacts avec les témoins de la défense se trouvant en territoire serbe. Pourtant elle n'est pas sans poser certains problèmes. Peut-être d'abord faute de moyens suffisants. N'étant qu'une poignée à se partager la tâche, les 12 juges et 6 procureurs jonglaient entre les dossiers et les cumuls de responsabilités, parfois au mépris des séparations de pouvoir du droit le plus élémentaire. Ayant le pouvoir de s'autosaisir des affaires de leur choix, et s'isolant dans une attitude suffisante ou défiante à l'égard de leurs homologues kosovars, ils ont pour la plupart été perçus par les autochtones comme des intrus aux a priori hostiles. Les magistrats internationaux reprochaient aux magistrats kosovars leur ignorance du droit international et ces derniers leur reprochaient en retour leur ignorance du droit local et de l'histoire de la région. Bref au lieu de réunir les atouts de la justice internationale et ceux de la justice locale, le mariage des deux peut tout aussi bien cumuler leurs travers respectifs. L'aspect décisif tient sans doute dans la préparation et les moyens donnés à ces mécanismes d'association et aux efforts pour développer une véritable collaboration.

La «reterritorialisation» totale de la justice doit cependant rester l'objectif ultime. Les promoteurs de la justice internationale l'ont bien compris, par pragmatisme et nécessité peut-être autant que par raison. Dans le cas de la CPI, un principe de subsidiarité accorde la priorité de poursuite aux juridictions nationales si celles-ci ont la volonté et la capacité de rendre une justice équitable. Le TPIY a lui priorité et s'impose aux juridictions nationales mais du fait des limites de son mandat, il est de toute façon conduit à relayer la suite du processus aux cours locales. Il garde cependant la possibilité de choisir vers quelle juridiction il transférera ses dossiers. Par ces

deux biais, subsidiarité pour la CPI et règle 11bis sur les transferts pour le TPIY, les deux cours internationales introduisent des facteurs d'émulation poussant les cours locales à rejoindre les standards internationaux.

C'est ainsi qu'en mai dernier, la Serbie et la Croatie ont chacune plaidé leur cause auprès des juges de La Haye pour obtenir le transfert devant leur propre cour de trois accusés serbes dans le massacre de 200 prisonniers croates près de Vukovar. Dans ce cas les considérations tournent autour des assurances sur la protection des témoins et des gages d'équité que chacun peut faire valoir. L'attention portée au rétablissement de l'appareil juridique local comporte un autre enjeu parce que, comme le souligne Béatrice Pouligny, «dans des contextes post-confliktuels, les dimensions «rétrospectives» et «prospectives» de l'exigence de justice sont étroitement imbriquées»<sup>142</sup>. Internationale et nationale, rétrospective et prospective: ces dimensions doivent être pensées conjointement. Or, en dépit de la dynamique d'émulation et d'évaluation que nous avons mise en valeur, et des programmes de rapprochement dans le cadre desquels sont organisées des rencontres directes entre magistrats locaux et du TPIY, une étude empirique révéla le fossé considérable qui existe entre les acteurs de l'appareil judiciaire bosniaque et le TPIY et, d'autre part, l'insuffisante corrélation entre les objectifs du TPIY et les autres chantiers du Représentant de l'ONU sur place et des associations de terrain pour faire avancer d'autres formes de justice (prospective et distributive). Aussi, les auteurs de cette étude se demandaient si le TPIY ne fonctionnait pas, selon leur expression, comme «un monde en vase clos», «un monde tourné sur lui-même»<sup>143</sup>. Notons toutefois que les résultats de l'étude dataient de 1999 et il est incontestable que depuis des efforts importants ont été entrepris pour sortir de ce cloisonnement. Il y a cependant une autre combinaison cruciale qui n'a pas été

<sup>142</sup> Béatrice POULIGNY, *Ils nous avaient promis la paix*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 318.

<sup>143</sup> Laurel FLETCHER et Harvey WEINSTEIN, «A World Unto Itself? The Application of International Justice in the former Yugoslavia», in Eric Stover et Harvey Weinstein, dir., *My Neighbour, my Enemy. Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

suffisamment explorée: celle entre justice pénale et justice restaurative.

### *La justice restaurative*

Les Balkans, du fait de leur tragique histoire, n'ont pas seulement été, à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, le substrat de la justice pénale internationale. Ils ont aussi été, à l'aube du XX<sup>ème</sup> siècle, à l'origine d'un prototype aujourd'hui au cœur de ce qu'on appelle «la justice restaurative». La *Carnegie Endowment for International Peace* mit en effet sur pied la première forme de Commission vérité pour enquêter sur les allégations d'atrocités commises durant la première guerre balkanique entre octobre 1912 et avril 1913, lorsque les forces coalisées de Serbie, Bulgarie, Monténégro et Grèce se liguèrent contre les Turcs. C'est cependant bien plus tard, en Afrique et en Amérique latine, avec les commissions sud-africaine et guatémaltèque, que, dans les années 1990, les expériences les plus exemplaires dans ce domaine ont été menées et qu'ont été développées les procédures d'implication des victimes et de leurs bourreaux au travers d'entretiens et d'audiences publiques, donnant aux témoignages une valeur primordiale et cathartique. La justice restaurative se distingue ainsi nettement de l'approche pénale: elle considère le crime sous l'angle d'une blessure relationnelle à l'autre, un lien brisé qu'il s'agit de restaurer. Dans cette perspective, la sanction pénale n'est plus l'aboutissement vers lequel est tourné le processus. Le travail des Commissions vérité-réconciliation a presque toujours été précédé, ou suivi, par des mesures d'amnistie, celles-ci pouvant être individualisées ou groupées, conditionnelles ou systématiques. Ce qui est attendu de la part de l'auteur du crime c'est surtout qu'il reconnaisse sa faute, participe à l'établissement des faits et, en dernier ressort, en vienne à exprimer ses remords. En face, la victime occupe, elle aussi, une place très différente de celle qui lui est donnée dans la sphère pénale.

Le contraste est encore plus saisissant si l'on se réfère à certaines procédures utilisées par le TPIY pour accélérer la conduite

des procès. Dans le cadre du procès de Slobodan Milosevic, près d'un tiers des témoins de l'accusation sont venus déposer sous l'article 92bis. Leur témoignage, qui avait été recueilli au préalable sous la forme d'une déclaration écrite et signée, était résumé en quelques minutes par le procureur en début de séance. La quasi-totalité du reste de l'audience était ensuite consacrée au contre-interrogatoire mené par l'accusé lui-même, ce dernier n'hésitant pas à les bousculer, les traitant de menteurs, de criminels ou d'incompétents. La justice restaurative tend au contraire à placer la victime au centre et à développer autour d'elle «tout un rituel de déférence et de compassion»<sup>144</sup>. L'objectif poursuivi est de redonner au sein de la société une place à la victime tout en y réintégrant aussi, d'un autre côté, les auteurs du crime, de favoriser la réconciliation à l'intérieur de la communauté, voir directement entre la victime et son bourreau.

Cette démarche rédemptrice a donné lieu à une abondante littérature pétrie de références pour le moins vagues sinon confuses. Comme l'écrit Timothy Garton Ash, «on peut dire que les débats sur la confrontation avec un passé douloureux commence dans le registre pathologique et se terminent dans le registre théologique»<sup>145</sup>. En marge de cette rhétorique souvent creuse (bien que par ailleurs sympathique), des études comparatives et des tentatives de systématisation beaucoup plus rigoureuses ont été menées par des auteurs comme Sandrine Lefranc ou Laura Stovel. Pour cette dernière, «la justice restaurative semble offrir une alternative ou un complément prometteur à la justice pénale dans les pays en voie de transition (...) la question de savoir si la justice restaurative est la deuxième meilleure option judiciaire, étant donné les difficultés à poursuivre en procès les criminels de guerre, ou si c'est la manière idéale de traiter les violations massives des droits de l'homme, est cependant prématurée. La théorisation de la justice restaurative n'est pas encore suffisamment aboutie pour répondre à

<sup>144</sup> Sandrine LEFRANC, «Mémoire et violences politiques en Amérique du Sud. Le cas du Pérou», *Esprit*, janvier 2004, p. 57.

<sup>145</sup> Timothy GARTON ASH, «The Waters of Mesomnesia», in Anne-Marie Le Gloanec et Aleksander Smolar, dir., *Entre Kant et Kosovo. Etudes offertes à Pierre Hassner*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2003, p. 408.

cette question»<sup>146</sup>. L'idée d'un partage entre d'un côté, la poursuite au pénal des principaux responsables et, de l'autre, l'organisation d'un processus de justice restaurative pour la multitude des petits exécutants semble cependant s'imposer progressivement. Elle est pourtant encore très loin d'avoir trouvé sa réalisation.

Dans les Balkans, la situation est presque caricaturale. En Serbie, la Commission créée en mars 2001 par le président yougoslave Kostunica a finalement été dissoute deux ans plus tard sans avoir rendu le moindre rapport. Elle n'était pas dotée de droits d'investigation particuliers, se réduisant plutôt à un groupe d'experts dont la sélection, la représentativité, et le mandat furent rapidement contestés. En Bosnie-Herzégovine, ce n'est pas le pouvoir mais un groupement d'associations de défense des droits de l'homme qui tente de faire passer une proposition de loi sur la constitution d'une Commission Vérité-Réconciliation. Cette «association des citoyens pour la Vérité et la Réconciliation» essaye de convaincre depuis cinq ans les représentants politiques élus, qui majoritairement appartiennent à des partis nationalistes, d'adopter leur projet. A ce jour, elle n'y est pas encore parvenue.

Ces deux dangers, blocage interne ou instrumentalisation, qui entravent le développement de la justice restaurative ou la mènent dans une impasse, donnent des arguments solides en faveur du projet d'institutionnalisation avancé par Michael Scharf. Pour le célèbre juriste, il est nécessaire, à l'instar de ce qui a été fait dans le domaine de la justice pénale avec la CPI, de remédier à ces défaillances en établissant une Commission Vérité Internationale Permanente<sup>147</sup>. La proposition est séduisante à bien des égards. Pourtant on peut se demander, si plus encore que pour le pénal, l'essence même de la justice restaurative ne serait pas dénaturée si elle ne provient pas et si elle n'est pas portée de l'intérieur même de la communauté concernée.

Il y a un dernier registre sur lequel je voudrais attirer l'attention. Comme l'écrivent très justement Eric Stower et Harvey Weinstein,

<sup>146</sup> Laura STOVEL, «When the Enemy Comes Home: Restoring Justice after Mass Atrocity», *Restorative Justice Conference*, Vancouver, June 1-4 2003, p. 37.

<sup>147</sup> Michael SCHARF, *op.cit.*.

«la justice, comme la beauté, est dans les yeux de celui qui regarde et peut être interprétée de manière très variée»<sup>148</sup>. Pour certains ce sera de connaître le sort de leurs proches disparus, pour d'autres de pouvoir revenir dans leur maison, ou de voir les auteurs et complices de leur malheur évincés des administrations et des forces de l'ordre, pour d'autres encore d'aller témoigner dans un procès, ou bien de retrouver des conditions de vie décentes, etc. C'est pourquoi, pour prendre un exemple parmi d'autres, les programmes d'identification par ADN des corps ne devraient pas être conduits dans les limites restrictives des besoins particuliers des enquêtes judiciaires. La place de la justice dans un processus de sortie de conflit ne doit pas être conçue dans une perspective seulement juridique. «La justice est plus performante et réelle quand elle œuvre de concert avec les autres processus de reconstruction sociale, concluent Stover et Weinstein, c'est peut être là, la plus grande leçon qui se dégage depuis que la communauté internationale a commencé ses expérimentations en justice internationale criminelle il y a plus de dix ans maintenant»<sup>149</sup>.

### *Conclusion*

La multiplication des guerres nouvelles, la redéfinition des conceptions que nous nous faisons de la paix, le redéploiement de l'idée de responsabilité, tant au niveau collectif, individuel que relationnel, nous conduisent donc à repenser autrement la place de la justice dans l'après-guerre. La diversification des instruments et des angles par lesquels il est possible sinon de la réaliser pleinement au moins de l'approcher au plus près, suscite autant d'espoirs que de craintes. Espoirs car jamais les leviers pour lutter contre l'impunité et répondre aux victimes n'ont semblé aussi forts et aussi nombreux. Craintes car cette profusion au lieu de servir l'idée de justice pourrait tout aussi bien la perdre dans un désordre juridique

<sup>148</sup> Harvey WEINSTEIN et Eric STOVER, «Introduction to Conflict, Justice and Reclamation», in Eric Stover et Harvey Weinstein, *op.cit.*, p. 4.

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 11.

anarchique et finalement stérile, réduisant l'offre de justice à une gesticulation impuissante dans un monde où les zones de non-droits n'ont jamais, elles aussi, été si nombreuses. Non que l'unification, cette utopie d'un nouvel ordre juridique que certains appellent de leurs vœux et que d'autres imaginent avec horreur<sup>150</sup>, soit la seule voie de la sagesse. Il n'est pas non plus indispensable de systématiser parfaitement cet ensemble de pratiques et d'institutions. On serait d'ailleurs bien en peine de le faire. Il s'agit plutôt de le rationaliser suffisamment pour tenter d'articuler, au lieu de les opposer, les dimensions, parfois complémentaires et parfois contradictoires, d'une justice d'après-guerre dont on peut dire qu'elle devrait être tout à la fois:

- 1 – contextualisée et évolutive
- 2 – collective et individuelle
- 3 – internationale et nationale
- 4 – pénale et restaurative
- 5 – rétrospective et prospective

Evidemment, toute considération sur cette justice doit être aussi pensée en tenant compte des interactions directes et indirectes avec les autres domaines de la reconstruction ainsi que dans sa dimension humaine, faite des choix et du charisme de ses acteurs singuliers. A nous donc, communauté de chercheurs et praticiens, de faire travailler ce que Delmas-Marty appelle joliment «les forces imaginantes du droit», dans des approches un peu moins théoriques et abstraites que n'en recèle l'abondante production sur le sujet, les recherches sur le terrain restant somme toute assez rares. A nous de tirer les leçons des expériences passées et en cours pour cerner davantage quelles sont les réussites mais aussi les limites et les contre-effets de cette justice plurielle.

Pour finir cette conclusion en forme de programme plus que de réponse, je voudrais encore citer deux auteurs. Le premier, Bruno Cathala, est un praticien rôdé, puisqu'après avoir été greffier au

<sup>150</sup> Dans les publications récentes, voir par exemple, pour le premier cas de figure, Mireille DELMAS-MARTY, *Le relatif et l'universel*, Paris, Editions du Seuil, 2004, et, pour le second, Chantal DELSOL, *La grande méprise. Justice internationale, gouvernement mondial, guerre juste...*, Paris, La Table ronde, 2004.

TPI, il occupe désormais cette fonction à la CPI. Constatant que la mondialisation a mis fin au monopole de l'Etat sur la scène internationale au profit de nouveaux acteurs qui vont des firmes multinationales aux ONG en passant par les organisations criminelles, Bruno Cathala voit se construire entre ces deux forces ce qu'il appelle, en reprenant une expression de Denis Salas, «un Tiers pouvoir» judiciaire et impartial «constitué de ce que l'on pourrait appeler des instances de régulations qui ont été créées sans plan préconçu mais qui, aujourd'hui, forment un ensemble qui commence à devenir cohérent»<sup>151</sup>. Le second auteur que je voudrais citer, Timothy Garton Ash, est un professeur renommé d'Oxford: «Si nous essayons maintenant de rassembler la matrice comparative des manières de se confronter au passé, à quoi aboutissons-nous? Nous avons au moins huit critères différents avec lesquels nous pourrions juger au moins dix manières différentes de traiter le passé dans au moins trente pays différents. Le résultat est une matrice de pas moins de 2500 cases différentes»<sup>152</sup>.

C'est entre ces trois ensembles en constitution, esquissés par Bruno Cathala, et ces 2500 cas de figure, recensés par Timothy Garton Ash, que la question de la justice post-conflit, projet essentiel s'il en est, devrait être pensée.

<sup>151</sup> Bruno CATHALA, intervention à l'occasion d'une rencontre organisée par l'*Institut des Hautes Etudes sur la justice* en février 2005.

<sup>152</sup> Timothy GARTON ASH, *op. cit.*, p. 411.

## Le rôle de l'éducation dans les situations de post-conflit. Les expériences du Bureau International d'Education (BIE)

Dakmara Georgescu

Comme institut de l'UNESCO spécialisé dans les contenus et méthodes d'enseignement, le BIE s'est investi au fil des années dans plusieurs projets visant à la refonte du curriculum<sup>153</sup> dans différentes situations, en particulier dans des pays sortis récemment de conflits armés. Dans bien des cas, celui-ci a été directement ou indirectement au cœur du conflit. Ce fut par exemple le cas dans l'ancien espace yougoslave. En effet, l'imposition, au début des années 90, d'un curriculum centralisé serbe aux habitants majoritairement albanais de Kosovo a renforcé les sentiments hostiles à l'égard de Belgrade, dans une zone où les frictions entre Serbes et Albanais s'étaient multipliées depuis la mort de Tito.

Tous les conflits n'ont cependant pas de racines aussi directement liées au curriculum que la guerre du Kosovo. Par ailleurs, en dépit du rôle direct que ce dernier a joué dans l'escalade de la violence, il reste indispensable de prendre en compte le développement historique, depuis le Moyen Age, du conflit entre

<sup>153</sup> Terme utilisé pour les programmes scolaires et éducatifs, impliquant la sélection et l'organisation des apprentissages, ainsi que les méthodes d'enseignement et d'évaluation des résultats des élèves.

Serbes et Albanais. Dans de nombreuses situations similaires, il s'avère nécessaire de chercher la ou les causes des conflits dans les effets à long terme d'un ensemble de facteurs, parmi lesquels l'éducation, voire le curriculum, occupent une place particulière.

En effet, ce dernier englobe les valeurs et les croyances d'une société, ainsi que les savoirs, les attitudes et les comportements qu'il transmet aux apprenants. Comme organisation systématique de la transmission culturelle, y compris des croyances, des préjugés et des mythes, il a ainsi toujours été perçu par les politiciens comme une voie royale de manipulation des consciences. Même les sociétés dites 'ouvertes' ne réussissent pas toujours à se soustraire à la tentation d'instrumentaliser<sup>154</sup> leurs programmes et leurs manuels scolaires dans le sens d'une cause ou d'une autre.

Arieh Lewy propose une distinction entre les curricula 'fortement idéologisés' et ceux qui le sont 'plus légèrement', mais souligne également l'impossibilité de se débarrasser totalement de l'idéologie, tant il y a toujours des valeurs et des causes à défendre<sup>155</sup>. La différence entre les deux types de curricula susmentionnés tient au caractère plutôt 'pragmatique' du second par rapport à celui plutôt 'métaphysique' du premier. Un curriculum idéologisé, mais pragmatique, tente de laisser une place à la différence et essaie de prévenir et/ou de gérer les conflits éventuels qui peuvent surgir sur la base des différences. Il doit néanmoins se soumettre à 'la volonté générale' et à l'intérêt public, comme dans le cas des sociétés pluriculturelles ou de celles fortement fragmentées par des divisions sociales et économiques.

Le paradigme scientifique des temps modernes a imprégné notre vision du schéma cause-effet<sup>156</sup>. Il a proposé le travail sur la notion

<sup>154</sup> On entend ici l'imposition d'opinions préfabriquées aux membres de la société sans leur donner la possibilité de réfléchir ou d'exprimer une opinion différente de celle présentée officiellement.

<sup>155</sup> Arieh LEWY, *Current trends in School Curriculum Change*, Paper presented at the International Conference on Curriculum Policy in East-Central Europe, organized by the National Institute for Public Education, Budapest, 17-21 November 1996.

<sup>156</sup> Comme plusieurs philosophes l'ont montré, notamment Hume et Kant, la pensée, en termes de cause et effet, est intimement liée à la constitution de

aristotélienne de cause comme condition *sine qua non* du succès scientifique mais aussi de l'action sociale. Tout en tenant compte du fait que la relation cause-effet ne fonctionne pas linéairement dans la vie sociale (et d'ailleurs dans la nature), comme l'ont souligné tant de débats contemporains sur les caractères plutôt probabilistes des phénomènes sociaux et naturels, il n'en demeure pas moins légitime d'essayer de comprendre le conflit par rapport à ses causes lointaines ou plus récentes.

En s'attaquant aux projets de refonte curriculaire dans des pays qui ont récemment vécu un conflit<sup>157</sup>, le BIE a accordé une assistance technique aux gouvernements (Ministères de l'Education) en leur proposant une réflexion commune avec toutes les parties prenantes sur les questions suivantes:

- Quels sont les aspects du conflit armé directement ou indirectement liés à l'éducation?
- Que pourrait-on changer dans l'éducation pour éviter qu'un conflit armé ne se perpétue ou ne se reproduise?
- Comment gérer dans l'éducation, et par le biais de celle-ci, les conséquences des conflits?
- Comment gérer les influences extra scolaires et le curriculum caché?<sup>158</sup>

---

l'intellect humain. Celle-ci dépend donc de notre manière de connaître la réalité par le biais de notre faculté de connaissance; une faculté qui tente néanmoins de se plier, d'une manière ou une autre, à la constitution de cette même réalité.

<sup>157</sup> Sur ce thème, voir Sobhi TAWIL & Alexandra HARLEY, dir., *Education, Conflict and Social cohesion*, Studies in Comparative Education, UNESCO, IBE, Geneva, 2004.

<sup>158</sup> Si le 'curriculum officiel', ou prescrit, tente de rendre visibles les valeurs et les savoirs qu'une société privilégie (ceux-ci étant toujours, dans les pays démocratiques, l'expression de la volonté politique de la majorité qui gouverne au nom du peuple), il est tout aussi vrai que les gens sont également porteurs des savoirs et valeurs 'cachés', constituant le 'curriculum caché', qui échappent souvent à la réglementation officielle. Ce dernier n'est pas seulement différent, mais parfois contraire au programme officiel, ce qui risque de provoquer des ruptures entre la culture scolaire officielle et les croyances et opinions partagées en privé par des individus et des groupes sociaux. Par exemple, en Europe Centrale et de l'Est, en dépit du fait que le programme d'éducation civique parle des avantages

En prenant en considération les causes présumées d'un conflit, il est nécessaire de distinguer deux catégories de démarches:

a) Des démarches qui prennent en compte les causes primaires et secondaires<sup>159</sup> des conflits: par exemple, les préjugés sur soi et les autres, l'image négative d'autrui, la haine, les manipulations, les provocations dont l'éducation se fait parfois le véhicule. Dans ce cas, il s'agit de travailler sur les racines des conflits liées à l'éducation, dans la mesure où celle-ci propage des animosités et des provocations. Une telle approche invite à la réflexion sur les causes culturelles et mentales des conflits, en essayant de prévenir leur résurgence. S'il s'avère parfois très difficile de travailler sur les causes directes, on peut néanmoins empêcher que les mécanismes mentaux engagés dans l'apparition et l'escalade des conflits subjuguent les apprenants et leurs maîtres. Une telle démarche privilégie l'être humain capable de gérer d'une manière constructive ses instincts et ses sentiments négatifs, grâce à une éducation raisonnée, privilégiant l'autonomie et les valeurs universelles positives, comme les Droits de l'homme, la tolérance, le respect et l'amour de soi et d'autrui. Des valeurs qui, en même temps, favorisent le côté intellectuel et socio-émotionnel des individus.

b) Des démarches qui tentent de traiter le déroulement des conflits et leurs conséquences à court ou à long terme: la gestion des traumatismes, la résolution pacifique des conflits, etc. La nature à la fois préventive et thérapeutique de cette démarche lui assure un statut privilégié parmi les approches de refonte des curricula.

---

d'une société pluripartite, nombreux sont encore ceux qui préféreraient une société monopolisée par un seul pouvoir politique censé gérer les affaires d'Etat dans l'ordre et sans une perte inutile de temps due aux querelles politiques. De manière similaire, il n'est pas impossible de trouver, dans des pays où le 'curriculum officiel' promeut la tolérance, des attitudes et des comportements racistes.

<sup>159</sup> La cause primaire est une agression, tandis que la cause secondaire est plutôt liée à la réponse à l'agression. Ceci permet de légitimer, par exemple, les guerres dites 'justes', ou défensives, contre un agresseur.

Pour illustrer les différentes démarches dont l'éducation dispose dans la lutte contre les conflits destructeurs, nous proposons une analyse succincte de plusieurs projets que le BIE a menés à bien au cours de ces dernières années.

*Développement d'un nouveau curriculum-cadre pour l'enseignement primaire et secondaire au Kosovo en 2000-2001*<sup>160</sup>

En juin 1999, après la fin des hostilités entre Serbes et Albanais, la refonte du système d'enseignement de la province est devenue prioritaire, ainsi que le développement d'un curriculum-cadre commun pour l'enseignement primaire et secondaire, tant de la majorité albanaise que des minorités du Kosovo, la minorité serbe étant la plus importante numériquement.

Cette refonte ne fut pas une tâche facile pour la nouvelle autorité internationale du Kosovo (MINUK)<sup>161</sup>. Elle travaillait à l'époque avec plusieurs organisations internationales et ONG dans le cadre d'une stratégie de développement du système d'éducation. Ces organisations prirent en charge un sous-secteur spécifique, assurant le financement lié aux refontes, ainsi qu'à l'assistance technique internationale de coopération avec les spécialistes locaux. A travers sa représentation au Kosovo, l'UNICEF a assumé le rôle d'agence-phare pour le curriculum, ainsi que pour d'autres sous-secteurs comme la petite enfance et l'établissement d'écoles pilotes destinées à promouvoir un environnement favorable au développement des enfants (child-friendly environment).

Dès la fin des années 80, les Albanais du Kosovo ont créé un système parallèle d'éducation, en signe de protestation contre la réduction importante de l'autonomie de la province et en rétorsion aux mesures imposées par Belgrade en matière de curriculum. Ce système a fonctionné dans la clandestinité pendant presque une

<sup>160</sup> Voir également Dakmara GEORGESCU, «Curriculum Development in Kosovo», in *Education Update* (UNICEF), Vol. 5, 2002, pp. 13-15.

<sup>161</sup> Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo.

décennie et fut essentiellement soutenu par des financements de la diaspora albanaise. Ainsi les Albanais se sont totalement séparés des Serbes, en rejetant non seulement leur curriculum, mais aussi le financement du gouvernement fédéral. Les Albanais ont perdu beaucoup d'établissements scolaires, mais ils ont continué à faire vivre leur propre système d'enseignement. Toutefois, en dépit du caractère patriotique du sacrifice, ces conditions très précaires ont nui à la qualité de l'apprentissage.

En fait, ce système parallèle a permis le renforcement de l'identité de la majorité albanaise de la province, tout en isolant pour des années les écoles et les universités vis-à-vis des développements contemporains en éducation. Néanmoins, ayant connu l'exil pendant des années dans différents pays d'Europe Occidentale, une partie importante de la population a introduit, de retour au Kosovo, 'l'esprit' des systèmes scolaires qu'elle avait pu expérimenter. Ces personnes ont suscité de nouvelles demandes en faveur de la modernisation et de l'ouverture de l'éducation, vers les valeurs des sociétés démocratiques modernes.

Deux défis étaient particulièrement sensibles pour les autorités du Kosovo en charge du curriculum:

- Créer un cadre commun pour la majorité albanaise et les minorités, en définissant ce qui est commun en termes d'acquis pour les élèves;
- Proposer une définition commune d'un programme de qualité capable de répondre à la question fondamentale de tout processus curriculaire: quel apprentissage dans quel but et pour quelle société?

Afin de mener à bien leur tâche en 2000 et 2001, l'UNICEF/Kosovo et le Département Education et Science (DES) de la MINUK ont travaillé avec le BIE, ainsi qu'avec une consultante internationale, l'auteur de cet article, détachée à Pristina. Ces intervenants ont aidé le groupe désigné par le DES à développer le nouveau curriculum-cadre et, sur la base de capacités professionnelles renforcées, à engager un processus de consultation avec toutes les parties concernées. La constitution du groupe a été élaborée en vue de refléter la composition ethnique de la province. Cependant, en 2000 et 2001, aucune participation des Serbes n'a été

possible dans le processus de développement du nouveau curriculum-cadre, avant tout pour des raisons de sécurité.

Après de nombreuses sessions de formation portant sur les processus contemporains de développement des programmes scolaires, organisées à Genève et à Pristina, ainsi que plusieurs mois de travail intense sur le terrain suivis par un séminaire international<sup>162</sup>, le groupe désigné par le DES a publié un document de référence envisageant les principes de base et les nouvelles orientations du curriculum<sup>163</sup>. Le document se voulait une base de discussion publique du nouveau programme, en vue d'une prise de décision finale. Cette dernière était planifiée pour la fin 2001, ou le début 2002, dans le contexte des premières élections parlementaires d'après-guerre et de l'instauration d'un pouvoir local légitime.

Le document faisait référence à plusieurs principes importants:

- Un curriculum flexible et centré sur l'élève, construit sur la base de standards de qualité appliqués à tous, tout en donnant aux écoles la possibilité de prendre en charge les besoins et les intérêts des élèves en accord avec les conditions locales;
- Un respect mutuel du pluralisme et de la diversité;
- Une intégration adéquate de l'éducation aux Droits de l'homme et à la paix;
- Une approche constructive des questions identitaires;
- Un apprentissage moderne, pertinent, intégré et holistique;
- L'accent mis sur les compétences requises dans le monde d'aujourd'hui et tenant surtout compte des standards européens de qualité.

Développé en trois langues (albanais, serbe et anglais)<sup>164</sup>, le document a été soumis pendant quatre mois à la discussion publique. Il a suscité beaucoup d'intérêt de la part des parties

<sup>162</sup> 2-5 mai 2001, Pristina. Voir le Rapport du séminaire sur [www.ibe.unesco.org](http://www.ibe.unesco.org), Kosovo.

<sup>163</sup> Department of Education and Science (DES/UNMIK), *The New Kosovo Curriculum Framework*, White Discussion Paper, Pristina, UNICEF Kosovo & DES/UNMIK, 2001. Document à consulter également sur le site suivant: [www.ibe.unesco.org/National/Kosovo/kosocurrframe.pdf](http://www.ibe.unesco.org/National/Kosovo/kosocurrframe.pdf).

<sup>164</sup> A consulter sur [www.see-educoop.net](http://www.see-educoop.net). Une version en turc a été ajoutée en 2002.

concernées: associations professionnelles d'enseignants, associations de parents, élèves, syndicats, médias et professeurs d'université.

Au cours du processus de développement et de diffusion du document, la majorité albanaise manifesta de façon positive sa volonté d'arriver à un programme scolaire de qualité pour tous. Toutefois, plusieurs problèmes ont surgi, témoignant d'un désir encore faible d'oublier le passé et d'agir comme majorité démocratique capable d'inclure les minorités par le biais d'une approche coopérative. En 2000 et 2001, la tentation d'un comportement majoritaire existait à nouveau: la population albanaise tentait alors d'imposer son curriculum aux minorités en évitant une large consultation de ces dernières.

La tentation était forte d'utiliser l'éducation pour renforcer l'identité culturelle et ethnique des Albanais par rapport aux minorités. L'objectif était de s'éloigner des Serbes et l'ancien curriculum yougoslave et de (re)construire un programme similaire, sur le plan identitaire, à celui du 'pays métropole', l'Albanie.<sup>165</sup>

D'ailleurs les domaines les plus controversés étaient ceux liés à l'identité, à l'apprentissage des langues, aux langues d'enseignement, ainsi qu'aux disciplines de sciences sociales –dont l'histoire, la géographie et l'éducation civique et morale. Malgré quelques voix lucides qui mettaient l'accent sur le risque de répéter les erreurs des Serbes, qui avaient essayé à plusieurs reprises d'imposer leur curriculum à l'ensemble des citoyens du Kosovo, certains représentants albanais considéraient que leur langue devait devenir la langue d'enseignement, y compris pour les minorités. Ceci n'était pas acceptable, en particulier pour les Serbes. En parallèle aux discours réformistes et ouverts, on entendait aussi les voix de ceux qui auraient aimé garder dans le curriculum, et dans les manuels scolaires, le discours incriminant l'Autre. Ces voix étaient favorables à conserver les images mystifiantes de soi et d'autrui, la symbolique guerrière et les messages de propagande

<sup>165</sup> Cela en dépit du fait que le curriculum albanais lui-même n'était pas encore rétabli, après les nombreuses crises que le pays avait connues depuis 1990.

préfabriqués, au lieu d'un discours ouvert tourné vers une réconciliation durable.

Après les élections de novembre 2001 et la constitution du nouveau Parlement de la province, le Ministère de l'Éducation a cessé d'être administré par la communauté internationale, l'autorité en matière d'éducation étant transférée au nouveau Gouvernement du Kosovo. Au fil des années, le Ministère de l'Éducation a tenté de mettre en œuvre plusieurs dispositions du nouveau Curriculum-cadre. Il visa surtout le développement d'un programme d'enseignement obligatoire de neuf années, au lieu de huit comme c'était le cas jusqu'en 2002, et l'introduction graduelle d'une approche par compétences, suivie par la refonte de l'évaluation interne et externe des acquis scolaires. En dépit de nombreuses initiatives et innovations en termes de contenu et de méthodes, avec des projets pilotes au niveau des écoles<sup>166</sup>, aucun progrès notable n'est encore visible à l'échelle du système d'enseignement dans son ensemble.

Une évaluation récente des processus de refonte du curriculum depuis 1999 a été menée, à la demande de l'UNICEF/Kosovo et du Ministère de l'Enseignement, par le London Institute of Education<sup>167</sup>. Elle met en évidence la qualité du nouveau Curriculum-cadre et sa pertinence par rapport à la nécessaire modernisation du Kosovo. Le Rapport demande au Ministère et au Gouvernement d'accentuer leurs efforts pour que sa mise en œuvre effective dans les écoles soit possible dans les plus brefs délais.

Dans le cas du Kosovo, il reste à voir si la base existante pour la refonte du curriculum sera suffisante (y compris le Document susmentionné, les capacités améliorées des spécialistes locaux et le processus de diffusion de nouvelles idées). Il faudrait en effet faire face à l'insuffisance chronique de ressources allouées à l'éducation, à la forte diminution d'intérêt de la communauté internationale<sup>168</sup>, ainsi qu'à la tentation de certains de s'attaquer continuellement aux

<sup>166</sup> Des projets menés par l'UNICEF et par plusieurs ONG spécialisées en éducation comme le «Kosovo Education Center».

<sup>167</sup> Le Rapport devrait être publié à l'automne 2005.

<sup>168</sup> Surtout après 2001, lorsque l'Afghanistan et l'Iraq sont devenus de nouveaux défis sur l'agenda international.

‘ennemis’, perçus dans un sens indéfini et désignés comme responsables de toutes les difficultés de la population locale.

*Programme de formation des spécialistes dans le domaine du curriculum des entités (entities’) et des ‘parties composantes’ (constituencies) de la Bosnie-Herzégovine en 2003-2004*

La Bosnie-Herzégovine constitue un autre exemple d’un pays sorti il y a une décennie d’un conflit sanglant<sup>169</sup>, ce qui à l’échelle historique ne représente probablement pas une période assez longue pour que les blessures se cicatrisent. Le nouvel Etat de Bosnie-Herzégovine a été fondé à la fin de la guerre –en englobant des populations bosniaque, croate et serbe– et entériné par l’Accord de paix de Dayton (1995)<sup>170</sup>. Sur la base de cet accord, on a tenté de créer un Etat fédéral *sui generis*, tout en accordant une autonomie considérable aux cantons et districts du pays, y compris en matière d’éducation.

Dans la structure de ce nouvel Etat, on retrouve deux ‘entités’: la Fédération Croato-Bosniaque et la Republika Srpska, dont les capitales respectives sont Sarajevo et Banja Luka. La Fédération Croato-Bosniaque est constituée de dix cantons, fortement décentralisés, certains étant bosniaques, d’autres croates, et quelques-uns ‘mixtes’.

En Bosnie-Herzégovine, un des défis les plus importants auxquels l’éducation doit à présent faire face est le besoin de moderniser et d’harmoniser un curriculum diversifié, ainsi que des systèmes administratifs tout aussi variés. Dans ce sens, il faut tenir compte du fait que le système d’enseignement est en réalité fragmenté en 13 parties, chacune dépendant d’un ministère qui

<sup>169</sup> Entre 1992 et 1995, la guerre a ravagé le territoire de la Bosnie-Herzégovine, marquant *de facto* la désintégration de l’ancienne Yougoslavie.

<sup>170</sup> Cf. Philip STABBACK, «Curriculum Development, Diversity and Division in Bosnia and Herzegovina», in Sobhi Tawil & Alexandra Harley, dir., *op. cit.*, pp. 37-84. L’Accord de Dayton est aussi connu sous le nom de ‘General Framework Agreement for Peace’ (GFAP).

exerce ses pouvoirs sur parfois un seul canton, comme dans le cas du district de Brcko.

Après la guerre, la présence de la communauté internationale a été assez forte. Avec le soutien de l'UNESCO, de l'Union Européenne, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, les Ministères de l'Education de la Bosnie-Herzégovine ont participé au fil des années au développement de plusieurs programmes relatifs à l'éducation et aux curricula, parmi lesquels *The White Paper* (2003) et *La loi-cadre de l'éducation primaire et secondaire* (2003). Ces deux documents ont fourni une définition agréée par toutes les parties engagées dans l'élaboration du curriculum-cadre et du 'curriculum commun', en termes de disciplines, d'horaires scolaires, d'unités d'apprentissage et d'informations factuelles.

En 2003, le BIE a été invité par les Ministères de l'Education de la Bosnie-Herzégovine à fournir une assistance technique aux spécialistes des ministères respectifs, en vue de la modernisation continue du curriculum et de sa mise en œuvre graduelle et efficace. C'est ainsi qu'a commencé le projet «Training of curriculum specialists from Bosnia and Herzegovina: primary and secondary education», financé par l'UNESCO sur la base d'un accord avec le Gouvernement du Japon (Japanese Funds in Trust). Le projet a été conçu en deux phases:

- En 2003, une formation générale pour le développement du curriculum destinée aux décideurs et coordonnateurs de programme;

- En 2004, une formation spécialisée permettant la mise en œuvre de programmes par discipline. Plusieurs acteurs de la première phase ont aussi participé à la seconde. Lors de la certification finale, ils se sont inscrits pour les deux types de compétences à la fois: compétence générale de conception et de réalisation du curriculum et compétences spécifiques visant l'apprentissage de divers domaines curriculaires et disciplines.

Au cours d'un séminaire préparatoire, tenu à Sarajevo en septembre 2003, les participants au projet ont identifié deux défis auxquels la formation devrait répondre:

- Le besoin d'analyser et d'évaluer le curriculum actuel en se mettant d'accord sur la définition et sur les caractéristiques d'un

programme moderne de qualité, y compris sur les modifications nécessaires;

- Le besoin d'harmoniser la refonte du curriculum dans le pays au niveau du processus et des approches curriculaires. Par exemple, il s'agissait d'explorer l'approche par compétences, dont les avantages ont été jugés importants pour contrebalancer l'approche plutôt traditionnelle basée, presque exclusivement, sur les savoirs entendus comme des informations préconçues, à mémoriser et à reproduire sans le moindre effort critique de la part de l'apprenant.

L'enjeu de ce projet était non seulement d'inciter les spécialistes locaux à s'investir dans l'élaboration de nouveaux programmes, comme l'approche par compétences<sup>171</sup>, mais aussi de faire participer les différentes communautés et de les inviter à partager leurs expériences avec un but commun: l'amélioration des apprentissages et des résultats scolaires pour tous les élèves du pays. Si, au début du projet, les groupes de travail se formèrent avant tout sur la base de critères communautaires, après presque un an de travail en commun et en poursuivant des tâches professionnelles bien ciblées, les participants se rendirent volontairement dans des groupes mixtes. Ils cherchèrent à bâtir sur les différences, mais aussi sur les similarités, et à développer une vision partagée de l'éducation ou, plus largement, du futur de la Bosnie-Herzégovine.

Au-delà des résultats du projet sur le plan professionnel<sup>172</sup>, comme le renforcement de la capacité des spécialistes à gérer les

<sup>171</sup> «Traditionally, objectives of education systems have been established and formulated in terms of knowledge content that identified what was the most suitable for students at each level of their schooling. [Today] the development of [...] competent individuals demanded a different kind of education, one not so concerned with nurturing minds and defining the contents to be learned, but one that proved the capability of reacting to new demands and adapting to new circumstances», in Dominique Simone RYCHEN & Alejandro TIANA, *Developing Key Competencies in Education: Some Lessons from International and National Experience*, Studies in Comparative Education, IBE, Geneva, 2004, p. 38.

<sup>172</sup> Après leur certification finale, plusieurs participants ont été sélectionnés comme membres des groupes de travail en charge d'une réforme systémique de l'éducation en Bosnie-Herzégovine. Menée sous les auspices de l'Union européenne, cette réforme porte sur quatre dimensions principales: refonte du

questions techniques liées aux processus et produits du curriculum, le rapprochement entre les participants des différentes communautés reste un des résultats les plus notables de cette entreprise. De fait, elle a démontré que, tout en respectant le passé et ses blessures, il reste néanmoins possible de mobiliser les gens pour construire un avenir basé sur un travail de qualité au service de causes acceptables par tous, comme la compétitivité du ou des systèmes d'enseignement de la Bosnie-Herzégovine sur le 'marché' européen de l'éducation et du travail.

Concrètement, le projet a démontré les atouts de la diversité, mais aussi le besoin et la possibilité de faire vivre cette diversité sur des fondements communs.

*La formation des enseignants et la refonte des programmes scolaires: vision et mise en œuvre dans la région du Caucase en 2003*

Le Caucase a été une autre région où le BIE a pu déployer ses activités. Celles-ci s'inscrivent dans la logique des séminaires régionaux que le BIE a initiés il y a plusieurs années. Leur objectif est d'améliorer la coopération entre les pays d'une même région et de promouvoir ainsi une meilleure connaissance d'autrui, surtout dans des zones au fort potentiel conflictuel.

Dans les années 90, cette région a été elle aussi secouée par de nombreux conflits. D'où la nécessité ressentie par les responsables éducatifs de bâtir sur les expériences passées et présentes, dans le but d'un enrichissement mutuel par le biais des échanges interrégionaux et internationaux.

Le BIE a été invité à travailler avec les organisateurs du projet<sup>173</sup> sur le modèle d'un séminaire touchant toute la refonte des

---

curriculum; soutien institutionnel au développement du curriculum; décentralisation et financement du système d'enseignement; diffusion de bonnes pratiques.

<sup>173</sup> IBE-UNESCO, *Teacher Training and Curriculum Reform in The South Caucasus Region. From Vision to Practice*, Final Report of the Sub-Regional

programmes scolaires et la formation des enseignants. Dans la région, il existe un fort besoin de familiariser les enseignants avec les tendances et caractéristiques de l'éducation moderne. Ces derniers constituent le filtre le plus évident entre une vision réformiste et sa mise en œuvre efficiente et durable.

Le séminaire a exploré les défis qui se posent pour la formation initiale et continue des enseignants, ainsi que les éléments de la politique d'éducation qu'il serait nécessaire de modifier. Il s'agissait de relier, au cœur même de l'interaction pédagogique, la refonte du curriculum avec l'activité en classe des enseignants.

Les participants des trois pays du Nord Caucase (la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie) ont également exploré ensemble des pistes pour construire une approche régionale durable, afin d'assurer la cohérence des réformes au niveau régional. Le rôle de la coopération et des échanges directs entre des partenaires qui travaillent en réseau ont aussi été soulignés.

#### *Le BIE – Etudes d'éducation comparée: Education, conflits et cohésion sociale en 2003-2004*

Dans le cadre de son programme de base, 'Renforcement des capacités', le BIE a pris l'initiative d'étudier de façon prospective les relations entre l'éducation, les conflits et la cohésion sociale à travers une série d'études de cas visant des sociétés émergentes de conflits civils violents (Bosnie-Herzégovine, Guatemala, Liban, Irlande du Nord, Mozambique, Rwanda, Sri Lanka). Les analyses de cas tentaient de répondre à la question suivante: comment renforcer, ou reconstruire, la cohésion sociale à la lumière des expériences récentes de violence politique ou de conflit armé interne?

A travers plusieurs cas choisis, l'étude a pu tirer quelques conclusions importantes:

- L'éducation et l'école sont à la fois facteurs de conflit, de réconciliation et de progrès;

- Il est important de repenser le rôle de l'éducation et de l'école dans la société actuelle et dans le contexte de la 'globalisation';
- Il est également important d'établir un cadre adapté pour l'analyse des réformes des politiques curriculaires dans les sociétés affectées par les conflits;
- Il est en outre nécessaire de donner la 'bonne orientation' aux changements de programmes et d'entamer le dialogue politique afin de construire un consensus;
- La mise en oeuvre de nouveaux curricula doit être graduelle, y compris par le biais de programmes pilotes, et les défis et difficultés doivent être envisagés avec prudence.

Les cas étudiés, ainsi que tous les autres programmes du BIE avec des pays sortant de conflit, ont révélé les conditions de succès d'une refonte curriculaire dans des circonstances difficiles. Les constatations les plus évidentes portent sur les aspects suivants:

- En travaillant sur les différences, on doit aussi travailler sur ce qui est commun et le mettre plus manifestement en relief;
- Des personnes avec un profil très différent, venant de communautés divisées, peuvent travailler ensemble en vue d'un but commun et sur la base de tâches professionnelles soigneusement définies;
- En respectant les difficultés et les souffrances du passé, on doit pourtant envisager le présent et l'avenir en évitant d'être la proie d'attitudes contre-productives.

En conclusion, une question se pose. Que peut faire l'éducation? La clé réside probablement dans l'équilibre entre les dimensions intellectuelle et socio-émotionnelle de l'éducation, conduisant au développement des compétences pour vivre et travailler ensemble<sup>174</sup>.

<sup>174</sup> «Clearly, educational initiatives of this type ['learning to live together'] presented here cannot bring about peace, or a well-functioning state –or an end to the HIV/AIDS epidemic. However, they can make an important contribution to such goals, complementing efforts made in other sectors», citation tirée de la Préface de Cecilia Braslavsky, ancienne Directrice du BIE, in Margaret SINCLAIR, *Learning to Live Together: Building Skills, Values and Attitudes for the Twenty-First Century*, Studies in Comparative Education, IBE, Geneva, 2004, p. 8.

Quelles seraient les définitions opérationnelles de cette compétence? Probablement le développement des capacités intellectuelles. Ainsi, une pensée indépendante, nuancée et critique contraste par rapport aux préjugés et aux autres composantes préfabriquées de tout processus de manipulation. Tout aussi important est le développement des compétences personnelles et sociales, comme le respect de soi et d'autrui, la gestion positive et constructive de la diversité et des différences et le 'vouloir vivre ensemble'.

L'ouverture d'esprit et la capacité de gérer pacifiquement les conflits ne se nourrissent pas seulement de lectures et de cours de formation, mais elles sont avant tout alimentées par l'action sociale au service des autres. L'idée de 'vivre et travailler ensemble' doit faire ses preuves en tant que compétence dans la vie sociale dont l'école fait partie intégrante.

L'organisation de l'école en tant que communauté tolérante, transparente et accueillante pour tous, et l'investissement personnel dans des actions communes représentent déjà un premier pas important. Il faut œuvrer afin que la théorie soit mise en pratique et qu'elle ne reste pas cantonnée aux promesses nobles des livres d'éducation civique.

Cette 'vie meilleure' n'est pas seulement une utopie. Elle comporte un aspect pragmatique très important car, comme des milliers d'autres choses dans la vie, la coexistence pacifique peut être enseignée dans les situations les plus délicates, en dépit des difficultés liées à sa mise en œuvre. C'est le rôle du BIE, ainsi que celui d'autres organisations actives dans le domaine de l'éducation, de redécouvrir à chaque fois la voie royale, celle qui révèle le meilleur du potentiel humain et non pas le pire.

## La Sécurité humaine dans les situations post-confliktuelles

François Fouinat

### *Introduction*

Le contenu du concept de sécurité varie selon les points de vue. La perception des dangers qui menacent les individus et les sociétés reflète les conditions objectives et subjectives dans lesquelles ils vivent. Il est néanmoins possible d'en regrouper les éléments sous deux chapitres principaux: la peur et le besoin. Ces deux mots cristallisent les souffrances et les angoisses de l'humanité depuis son origine.

La sécurité, entendue comme le système permettant de vivre en paix dans un endroit donné, a été historiquement considérée comme étant à la fois la prérogative et la responsabilité des Etats. Cependant, l'évolution des menaces, surtout durant les dernières décennies, nous oblige à réexaminer cette assertion. Les menaces contre l'environnement, la prévalence accrue des maladies transmissibles, l'instabilité engendrée par des déplacements massifs de population, le terrorisme et les activités criminelles transfrontalières ainsi que la prolifération des armes de destruction massives se sont ajoutés aux préoccupations préexistantes en matière de sécurité. Les individus, l'argent, les biens, les idées et l'information transitent à grande vitesse, à l'intérieur et au travers des frontières. Aucun Etat ne peut gérer ces nouvelles réalités par les mécanismes traditionnels du contrôle étatique. Etats et sociétés, pour leur sécurité et celle de leurs citoyens, dépendent comme

jamais auparavant d'actes ou d'omissions d'autres entités sur lesquelles ils n'exercent aucun contrôle.

Durant cette même période, la situation du monde de l'après-guerre froide est devenue plus complexe. Même si le danger d'une apocalypse nucléaire paraît moins probable, des millions de vies restent exposées à des conflits violents, souvent internes. L'ampleur de récentes attaques terroristes a également fait apparaître un niveau d'insécurité jamais atteint auparavant qui met en question l'approche traditionnelle en matière de sécurité des Etats. En même temps, les ravages provoqués par la pauvreté, la maladie et le manque d'éducation dans de larges parties du monde ne sont pas compensés par les avancées de la mondialisation dont les retombées semblent plutôt bénéficier à ceux qui jouissent déjà d'une relative sécurité.

### *La Commission sur la Sécurité humaine*

C'est sur cette toile de fond, et basée sur les prémisses évoquées plus haut, que la Commission sur la Sécurité humaine, co-présidée par Sadako Ogata et Amartya Sen accompagnés de 10 membres éminents, a engagé une réflexion visant à développer le concept de sécurité humaine, à promouvoir sa compréhension et à proposer des réponses concrètes pour lutter contre les menaces les plus immédiates et les plus pernicieuses<sup>175</sup>.

La Commission considère la sécurité humaine en termes de libération de la peur et du besoin et aspire à protéger le noyau vital de toute vie humaine, d'une manière qui permette l'exercice des libertés et facilite l'épanouissement humain. Son attention se concentre sur les gens, considérés à la fois comme individus et communautés. Elle prête une égale attention aux menaces dérivant des conflits comme à celles provenant de la pauvreté et du sous-développement, soulignant que la combinaison de la guerre et de la misère, si souvent associées, représente le plus grand danger en

<sup>175</sup> Commission sur la Sécurité humaine, *La Sécurité humaine, maintenant*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2003.

termes de sécurité dont les éléments constitutifs sont la survie, les moyens d'existence et la dignité.

Pour atteindre les buts proposés, la Commission suggère une approche fondée sur *la protection* et *l'habilitation*. La protection se réfère aux normes, aux institutions et aux procédures nécessaires pour prévenir les violations massives de droits humains ou atténuer les menaces à l'intégrité physique des victimes en cas de conflit. Elle est aussi nécessaire dans les situations de privation et d'extrême pauvreté. L'habilitation, de l'autre côté, équipe les individus pour faire face aux menaces et leur permet de développer leurs potentialités. Cela requiert donc un mélange de mesures «top-down», incluant l'existence d'un système de droit, d'institutions responsables et de mesures sociales d'aide aux plus démunis, en même temps qu'une approche «bottom-up» nécessitant la mise en œuvre de processus démocratiques dans lesquels les individus et les groupes deviennent les acteurs de leur propre développement. Ce cadre protection/habilitation n'est pas une construction chimérique. On le trouve en fonction dans les Etats démocratiques dotés d'une bonne gouvernance.

Comment ce concept se relationne-t-il aux autres concepts plus familiers tels que Droits de l'Homme, Droit humanitaire et Développement humain?

Le respect et l'observance des Droits de l'Homme et du Droit humanitaire constituent le noyau de la protection dont doivent jouir les individus. Comme tels, ils constituent les piliers sur lesquels se fonde le concept de sécurité humaine. Ne faisant pas de distinction entre les violations touchant le droit humanitaire et les droits humains, tant dans les domaines civil et politique que dans les domaines économique, social et culturel, l'approche de la sécurité humaine permet de promouvoir le respect de ces droits sous tous leurs aspects et d'adresser leurs violations d'une manière globale et intégrée.

Le Développement humain met l'accent sur la dimension humaine et l'impact sur les individus de mesures économiques auparavant perçues comme déshumanisées. Il préconise le développement dans l'équité, ce qui naturellement conforte la sécurité des populations bénéficiaires. L'approche de la sécurité

humaine ajoute à cela la dimension de la nécessaire protection lorsque les conditions, guerre ou crise économique, ne produisent plus de richesses à répartir.

Quelle est, en somme, la valeur ajoutée par ce concept dans le domaine de la sécurité? Dans la perspective de la Commission, il constitue un précieux instrument d'analyse en même temps qu'un outil pour développer des actions concrètes. Sa principale caractéristique est de considérer tous les aspects d'une situation du point de vue des gens qui lui font face, c'est-à-dire de la traiter dans toutes ses dimensions, gardant à l'esprit la double nécessité de protection et d'habilitation qui requiert en même temps d'assurer la sécurité physique des personnes, de promouvoir les droits humains, de créer des opportunités économiques et de développer l'éducation. Les besoins humains sont multiples et il est nécessaire de tenter de les satisfaire d'une manière compréhensive et intégrée.

#### *Sécurité humaine: Alternative ou complément à la Sécurité conventionnelle?*

Dans son rapport au Secrétaire général des Nations Unies<sup>176</sup>, présenté en novembre 2004, le Comité sur les menaces, les défis et le changement identifie six dangers qui menacent la paix et la sécurité dans les décennies à venir:

- les guerres entre Etats;
- la violence interne aux Etats, ce qui comprend les guerres civiles, les violations massives des droits de l'homme et le génocide;
- la pauvreté, les maladies infectieuses et la détérioration de l'environnement;
- les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques;
- le terrorisme;
- le crime transnational organisé.

<sup>176</sup> Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more Secure World: Our Shared Responsibility*, 2004.

L'élément majeur de cette énumération, c'est la reconnaissance du fait que la pauvreté tue davantage que les bombes et qu'elle constitue une menace non seulement pour les populations qui en sont victimes, mais aussi pour la paix et la sécurité de la planète. Les données de l'équation sécuritaire sont donc radicalement changées. L'Etat concentré sur la protection de ses frontières, de son peuple, de ses institutions, de ses biens et de ses valeurs, n'est manifestement pas en mesure de faire face à ces dangers. De son côté, le système international établi il y a plus de 50 ans pour sauvegarder la paix et la sécurité aux Nations Unies ne correspond pas non plus aux exigences de la situation nouvelle. Ceci veut-il dire que l'approche conventionnelle fondée sur la diplomatie et la capacité de défense est obsolète? C'est aller un peu vite en besogne.

La sécurité du plus grand nombre dépend encore, et peut-être plus que jamais, de la capacité des Etats à les protéger par les moyens traditionnels. Les guerres, le terrorisme, les entreprises criminelles appellent des réponses qui relèvent de la sécurité des Etats concernés, seuls détenteurs des moyens de lutter efficacement contre ces fléaux. L'usage de la force par un Etat contre un autre Etat doit néanmoins répondre à un système multilatéral volontairement accepté, qui est déclenché en dernier ressort sur la base de critères clairement compris par tous. L'action unilatérale ne contribue pas au règlement pacifique des différends, elle tend à les aggraver. Dans la plupart des cas, l'efficacité des interventions est également accrue par la coopération internationale qui les soutient. A ce titre, une remise en question des institutions existantes, dans leur composition et leur fonctionnement, à commencer par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, est certainement nécessaire.

Le besoin de sécurité collective ne se limite pas aux Etats mais s'étend également à leurs populations. La révision des mécanismes internationaux de sécurité doit donc impérativement considérer la sauvegarde des populations qui sont victimes de violations massives de leurs droits fondamentaux aux mains du gouvernement qui est censé les protéger. Ces mécanismes doivent donc inclure la possibilité pour la communauté internationale d'intervenir dans un Etat donné pour protéger les segments de la population menacés. Cette intervention, dérivant directement de cette *Responsabilité de*

*protéger*, doit être soumise aux critères précisément définis par la Commission internationale sur l'Intervention et la Souveraineté des Etats<sup>177</sup>. Cette nouvelle présentation de ce qui était autrefois nommé droit d'ingérence, est encore inadmissible pour certains Etats qui ont de leur souveraineté une conception aujourd'hui dépassée. Elle est néanmoins indispensable pour traduire au niveau international la nécessaire protection des victimes, reconnue comme un constituant essentiel de la sécurité humaine.

Diplomatie, capacité de défense, mécanismes internationaux sont des éléments nécessaires, mais non suffisants pour garantir la paix et la sécurité. Celles-ci requièrent l'introduction d'un nouvel élément, d'une nouvelle dimension, celle de la sécurité humaine. Tout d'abord, comme l'a constaté le Comité de l'ONU, parce que lutter contre les nouvelles menaces ne demande pas nécessairement des armes. Ces menaces, telles que la misère ou la maladie, n'ont jamais auparavant été considérées comme telles par les Etats. Dans leurs manifestations les plus extrêmes, elles mettent en cause non seulement la survie des populations concernées, mais aussi l'essence même de l'Etat. L'Etat qui n'est pas en mesure de couvrir les besoins essentiels de sa population brise le lien qui le lie à ses citoyens et ouvre la porte à toutes sortes d'aventures. Au contraire, leur prise en compte permet une meilleure identification des citoyens avec l'Etat et contribue ainsi au renforcement de l'Etat-nation. La pandémie du Sida a compté pour beaucoup dans cette prise de conscience. Les ravages de la maladie affectent la communauté concernée dans toutes ses dimensions et comme tels, ils constituent une atteinte à sa sécurité.

### *Sécurité et Développement: le renforcement mutuel*

Au niveau international, le lien entre sécurité et développement est de plus en plus communément accepté. Pour mieux comprendre l'interaction entre ces deux éléments, il est intéressant de considérer

<sup>177</sup> Rapport de la Commission internationale sur l'Intervention et la Souveraineté des Etats, *La Responsabilité de protéger*, 2001.

les relations entre conflit et développement. En dépit de nombreuses tentatives pour l'établir, la relation entre développement –ou plutôt son absence– et conflit n'est pas évidente. La pauvreté n'entraîne pas nécessairement le conflit, mais on peut raisonnablement établir que les conflits entraînent misère et privations. L'analyse semble montrer que la source des conflits se trouve plus souvent dans un accès inéquitable aux ressources disponibles<sup>178</sup>. C'est l'injustice, en somme, plus que la pauvreté elle-même, qui crée le conflit.

Tout cela peut paraître un peu théorique. Voici quelques exemples pour illustrer comment le concept de sécurité humaine peut contribuer à l'analyse d'une situation et, je l'espère, à la traiter. Les souffrances indicibles provoquées par les récents conflits dans diverses parties de l'Afrique n'ont pas été le résultat de la seule violence. La plupart des «morts évitables» sont dues à la détérioration des services de base, tels que la santé. Médecins sans Frontières estime à plus de 3 millions le nombre de morts en RD du Congo depuis 1996. Gageons que la proportion de morts violentes est très limitée comparée à celles causées par la faim, la maladie et les privations. L'aide aux victimes demande évidemment une protection et une assistance immédiate, mais en même temps, il est essentiel de leur fournir les moyens de subvenir à leurs besoins à plus long terme et de leur permettre de redémarrer une vie normale. L'approche de la sécurité humaine qui prend en compte ces divers aspects d'une manière intégrée, combinant protection physique, assistance et développement, est la réponse la mieux adaptée.

Ainsi, dans les sociétés déchirées par les conflits, la coexistence et l'éventuelle réconciliation ne peuvent venir que d'une combinaison d'interventions traitant des divers aspects de la sécurité humaine tels que les droits humains, l'Etat de droit, l'accès aux services de base et à des opportunités économiques équitables. Les situations non violentes dans lesquelles les populations sont exposées à la misère chronique ou à une crise économique soudaine appellent également des interventions de ce type. Pour avoir une chance de succès, ces interventions requièrent une mise en œuvre

<sup>178</sup> Sur ce thème, se reporter aux travaux de Frances STEWART.

soigneusement orchestrée. Tous les éléments doivent entrer en jeu d'une manière intégrée. La façon dont s'articuleront sécurité, assistance humanitaire et aide au développement, pour le bénéfice des populations concernées et avec leur participation active, déterminera leur niveau de sécurité humaine.

L'exemple récent de l'Afghanistan peut illustrer ce qui précède. L'intervention internationale qui fait suite à l'attaque du 11 septembre a permis d'instaurer une sécurité précaire dans le pays. Cette relative stabilité a encouragé le retour d'un nombre important de réfugiés et de déplacés internes, avec d'énormes besoins d'aide immédiate et à plus long terme. La fourniture de cette aide est naturellement conditionnée par la situation de sécurité, qui elle-même tend à se stabiliser à mesure que les conditions économiques s'améliorent. L'interaction entre sécurité, assistance humanitaire et aide au développement constitue la clé de la stabilisation du pays et de l'amélioration de la situation de sa population. Les progrès enregistrés dans chacun des trois secteurs ont un effet de renforcement mutuel. Beaucoup dépend, naturellement, du volume de ressources mis à la disposition du pays mais également de la volonté et de la capacité de tous à intégrer les diverses composantes du programme. Le «Nation Building» est un des grands défis en matière de paix et de sécurité auquel notre monde est confronté.

### *La Sécurité humaine dans les situations post-confliktuelles*

Comme il vient d'être suggéré, c'est sans doute dans les situations d'immédiat après-conflit que l'approche fondée sur la sécurité humaine trouve son application la plus concrète et la plus nécessaire. Il est tout d'abord important de définir ce que l'on entend par situation post-confliktuelle. La nature des conflits, violents ou larvés est telle qu'il est parfois difficile de savoir à quelle phase de leur évolution on est confronté. Une diminution de la violence, un cessez-le-feu ou même un traité de paix ne signifient pas nécessairement que le conflit soit réglé. Il s'agit la plupart du temps d'une nouvelle phase dans laquelle les parties jugent plus adapté de changer de mode d'opération ou sont contraintes à le faire

par des pressions extérieures. Dans le passé récent, on a vu plusieurs exemples qui illustrent la diversité des approches mais qui toutes confirment que l'après-conflit n'est en fait qu'une nouvelle étape dudit conflit. Le Traité de Paris d'octobre 1991 instituant la paix au Cambodge était un premier pas qui a permis l'engagement de la communauté internationale et le retour des réfugiés. Mais c'est seulement plusieurs années après qu'un véritable cessez-le-feu a effectivement été instauré. L'Accord de Dayton date de 1995 et la Bosnie-Herzégovine est toujours sur le difficile chemin de la création d'un Etat. L'Afghanistan, le Kosovo, la Côte d'Ivoire, le Sri Lanka, la Tchétchénie illustrent également, à des degrés divers, les différents stades de ce qu'il est convenu d'appeler des situations post-confliktuelles. Il serait à mon avis plus juste de les qualifier d'un terme plus neutre comme celui de situation de transition. Ces territoires ne sont plus en guerre mais ne sont pas encore en paix, et bien souvent les causes du conflit violent qui les a affectés existent toujours. L'arrêt des combats est une étape importante qui apporte un soulagement immédiat, mais la consolidation de la paix requiert un effort de toutes les parties pour envisager une réelle sortie de la situation de conflit.

La situation de transition peut se définir par la fin de la violence mais elle se caractérise également par la déstructuration de l'appareil d'Etat et, bien souvent, de la société elle-même. Les fondements mêmes de la société sont remis en cause. Ce qui pourrait constituer une catastrophe peut également devenir une opportunité de reconstruire un Etat et même une nation sur de nouvelles bases. C'est un défi gigantesque pour la société en considération et pour la communauté internationale qui doit accompagner cette transition. Comment l'approche préconisée par la Commission sur la sécurité humaine permet-elle d'appréhender un tel contexte et de proposer des solutions?

Dans un pays en transition à l'issue d'un conflit violent, tout est à faire, tout de suite. La consolidation d'un cessez-le-feu précaire réclame des dividendes immédiats pour les populations affectées. L'apparition de ces améliorations de la vie de tous les jours qui vont renforcer le processus de paix dépend tout d'abord du niveau de sécurité physique, la protection contre les violences mais aussi la

couverture des besoins de base: nourriture, abri et santé. Ceci requiert l'établissement immédiat d'une autorité, reconnue et acceptée nationalement et internationalement, qui dispose d'une force de sécurité et de l'accès aux moyens de l'aide humanitaire. Le vrai défi consiste à articuler ces interventions avec le rétablissement d'un Etat de droit et le respect des droits humains, tout en engageant les activités destinées à favoriser le développement à plus long terme. Traiter d'une manière également urgente des besoins si diversifiés nécessite la mise en place d'une structure intégrée, capable d'harmoniser la variété des interventions requises. Si l'on se place dans le cadre d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, comme c'est souvent le cas (Cambodge, Timor Leste, Kosovo, Congo, Afghanistan, etc.), il semble logique de mettre cette autorité dans les mains du Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG). Ceci implique qu'il ou elle devra avoir la responsabilité de tous les éléments constitutifs de l'intervention de l'ONU sur le territoire concerné: force de maintien de la paix, administration publique, agences d'aide humanitaire et des droits humains et agences de développement. Cette proposition, qui semble raisonnable et rationnelle, reste encore du domaine de l'hypothèse. Dans aucune des situations mentionnées ci-dessus il n'a été possible de mettre ces domaines d'intervention sous une autorité unique. C'est au Timor Leste que l'on s'est approché le plus près du modèle proposé. Le RSSG, le très regretté Sergio Vieira de Mello, supervisait les volets politique, militaire et civil ainsi que la partie humanitaire mais le secteur développement se trouvait sous la responsabilité de la Banque Mondiale. Le succès de l'accession du pays à l'indépendance n'a pas, à ce jour, été accompagné par un égal progrès dans le domaine du développement. Ce dysfonctionnement de l'aide internationale aux pays en transition, au sein de laquelle chaque institution, multilatérale comme bilatérale, répond à ses propres modalités d'intervention et de financement sur la base de mandats et de calendriers distincts, constitue un obstacle à l'intégration des divers éléments. La création d'un Fonds de Transition, sous l'autorité du RSSG, destiné durant la période critique initiale à financer les diverses composantes requises serait un premier pas vers la

nécessaire intégration des interventions de l'ONU. Il est probable, le cas échéant, que les autres intervenants, notamment bilatéraux, se joindraient à une telle approche si elle était mise en œuvre.

L'autre importante dimension de la période de transition pour laquelle l'approche de la sécurité humaine peut jouer un rôle est celle qui concerne l'habilitation et la participation des personnes et des groupes concernés. S'il est essentiel de reconstruire une route ou un pont détruits par la guerre, il l'est encore plus de réparer un tissu social mis en pièces par la discrimination, la haine et la méfiance mutuelle. Tout effort de réhabilitation doit se faire dans un contexte de participation des populations, tenant compte notamment des besoins spécifiques des déplacés internes et externes. L'identification des besoins par les bénéficiaires eux-mêmes, la prise en compte des préoccupations particulières de chaque communauté et l'interaction entre groupes qui se sont opposés violemment sont les conditions nécessaires à remplir avant de lancer des projets d'assistance. Réinstaurer un certain climat de coexistence doit être l'un des objectifs primordiaux de toute activité. Une attention toute particulière doit être donnée au rôle que les femmes sont appelées à jouer dans ce processus devant, à terme, aboutir à la réconciliation. L'éducation pour la paix et le respect de la diversité doivent imprégner les programmes d'enseignement afin de briser les préjugés et lutter contre la discrimination, souvent à la racine de bien des conflits.

Protection et habilitation, approche globale au moyen d'interventions multisectorielles intégrées, participation des bénéficiaires à la prise des décisions, telles sont les lignes de force proposées par la Commission pour faire face aux situations de transition. Il est clair que leur éventuelle mise en œuvre demande des ajustements institutionnels ainsi qu'une modification des mécanismes de financement, le tout visant à améliorer l'efficacité des interventions dans les périodes critiques où les conflits changent de caractère.

La plus récente illustration de l'application du concept de sécurité humaine à une situation de transition a débuté il y a moins d'un mois à Moscou où s'est tenue un «Dialogue sur la Sécurité humaine dans le nord Caucase». Cette réunion rassemblait des

représentants du gouvernement de la Fédération de Russie, des organisations de la société civile russe, des personnalités tchéchènes et des représentants des Nations Unies. Elle était coprésidée par Vladimir Lukin, l'Ombudsman de la Russie et Sadako Ogata, présidente du Comité consultatif de la Sécurité humaine. Bien que la situation en Tchétchénie et dans les alentours n'apparaisse pas à première vue comme rentrant dans la catégorie post-confliktuelle, il est intéressant de noter que les participants russes ont reconnu que la politique jusqu'ici menée par le gouvernement, principalement axée sur la sécurité traditionnelle, n'a pas eu de résultats probants dans la solution du problème. Ils ont estimé qu'une nouvelle approche, fondée sur les principes de la sécurité humaine pouvait seule permettre d'envisager une issue acceptable à un conflit qui dure depuis plus de dix ans, avec un coût humain exorbitant. Il serait sans doute naïf de prendre les conclusions de cette réunion à la lettre et d'attendre de la part des responsables de la politique russe dans le Caucase une conversion qui serait pour le moins miraculeuse. Il est néanmoins encourageant de constater que des responsables politiques puissent, sur la base de leurs expériences, analyser une situation aussi complexe et arriver à des conclusions qui confirment la pertinence du concept proposé. L'avenir nous dira si cette discussion aidera à améliorer le sort des populations éprouvées par cet interminable conflit.

### *La Sécurité humaine: le Grand Défi du XXIème siècle*

Les insécurités de toutes sortes, réelles ou supposées, sont à l'origine des tensions qui créent les conflits. Nations, communautés ou groupes perçoivent un danger et réagissent en édifiant des contre-menaces. Cette réaction, ô combien humaine, peut se résumer à: «ma sécurité dépend de l'insécurité que je peux appliquer à mon adversaire». Cette attitude caractérise la plupart des récents conflits violents et elle était au cœur de la guerre froide. Elle est fondée sur le vieux principe qui veut que la meilleure défense soit l'attaque. On sait cependant aujourd'hui que si l'usage de la force permet de gagner une bataille, il ne peut pas régler une

situation enracinée dans la méfiance et la discrimination. Traiter des causes profondes d'un conflit implique de se pencher sur les raisons qui sont à l'origine des tensions qui l'ont provoqué, c'est à dire les insécurités perçues par chaque partie à ce conflit. C'est seulement en réduisant les insécurités, et non en les augmentant, que les conflits peuvent être prévenus ou stoppés.

Méfiance et discrimination se retrouvent dans les diverses facettes de la vie de tous les jours. Elles concernent aussi bien l'accès aux opportunités économiques, la santé et l'éducation que la crainte pour la sécurité physique. Il appartient à chaque camp dans un conflit, ainsi qu'à ceux qui assistent à sa résolution, de trouver les moyens de rétablir d'une manière équilibrée le niveau de sécurité de l'adversaire, par des mesures réciproques de restauration de la confiance. Ceci ne peut être accompli qu'en se penchant sur les multiples éléments qui composent la sécurité humaine. Cette approche peut être illustrée par les développements récents en Macédoine –le meilleur et peut-être le seul exemple de résolution de conflit des dernières décennies– une habile combinaison d'amendements constitutionnels, d'incitations économiques et sociales et de présence militaire internationale qui ont permis de réduire considérablement les tensions ethniques qui avaient amené le pays au bord de la guerre civile. Alors que la méfiance mutuelle et la discrimination n'ont pas été complètement éradiquées, l'application de ces mesures combinées a réduit les peurs des deux communautés et leur ont permis de traiter leurs griefs respectifs d'une manière pacifique. Tout en reconnaissant qu'il n'y a pas de recette toute faite pour prévenir ou régler les conflits, je pense que quelques leçons pourraient être tirées de cet exemple.

Les violations massives des droits humains, la misère et la maladie tuent bien davantage aujourd'hui que les guerres. L'extrême pauvreté marche la main dans la main avec la discrimination, les conflits et les déplacements forcés, qui mettent en cause la survie même de larges populations. Il est impératif d'incorporer le respect des droits humains et de standards de vie minimum dans les efforts déployés pour promouvoir la paix et la sécurité, particulièrement au sein des Nations Unies. Les principes de base d'humanité, sur lesquels on peut espérer qu'il est possible

de réunir un consensus, constituent la pierre angulaire de l'édifice à construire. La sécurité humaine est le complément nécessaire de la sécurité des Etats et la seule approche qui réconcilie leurs intérêts légitimes et les aspirations de leurs peuples. Avec l'adoption d'une politique différente prenant en compte une approche intégrant pauvreté et conflit comme les menaces les plus spécifiques contre la paix, les Nations Unies et la communauté internationale dans son ensemble se placeraient dans une meilleure position pour mettre en œuvre leur engagement de prévenir les conflits violents. Si l'on ne s'attache pas à traiter des causes profondes, le cercle vicieux de la violence et de la misère est appelé à se perpétuer. La seule manière sensée d'assurer la sécurité pour tous est de promouvoir les droits de l'homme, un développement économique équitable, l'éducation et la santé. Ce sont les éléments constitutifs de la paix et de la sécurité. Aucune nation ne peut être en sécurité avec une population qui vit dans l'insécurité.

Par son histoire, son poids économique, sa vocation démocratique et son attachement aux droits fondamentaux de la personne, l'Europe a un rôle particulièrement important à jouer dans les situations de sortie de conflit et de transition. L'expérience chèrement acquise à l'occasion des guerres, anciennes ou contemporaines, a permis de développer des instruments d'analyse et d'intervention pour contribuer à la solution des conflits et assister les zones affectées dans les différentes étapes de leur chemin vers la paix. Cette expérience et cette expertise, qui ont été mises à profit en Europe et ailleurs dans le monde, constituent, lorsque volonté politique et capacité d'agir peuvent coïncider, un capital conceptuel, technique et humain incomparable à mettre au service des situations les plus cruciales. Il est intéressant de noter que la réflexion sur le devenir de la sécurité, en Europe et au-delà, se réfère au concept de sécurité humaine pour proposer de doter l'Europe d'une doctrine et d'un outil pour son application<sup>179</sup>. Si bien que cet effort reste à l'état de proposition et qu'il ne traite pas en tant que telles des actions dans les situations d'après-conflit, il est

<sup>179</sup> Study Group on Europe's Security Capabilities, *A Human Security Doctrine for Europe*, 2004.

une manifestation encourageante de la prise de conscience de la nécessaire révision du paradigme sécuritaire dans le monde d'aujourd'hui.

Quand bien même l'avènement de la sécurité humaine partout et pour tous relève encore de l'utopie, les enjeux sont tels que l'on ne peut en différer la mise en route. Il existe déjà un certain nombre de gouvernements, d'institutions et d'individus qui ont, par des voies différentes, atteint la même conclusion. Le défi est de taille, mais l'enjeu est crucial. Est-il possible de mettre une partie des immenses ressources et des moyens techniques considérables dont nous disposons pour y répondre? Cette approche nouvelle de la sécurité demande que les gouvernements et la communauté internationale dans son ensemble effectuent une révision des priorités, des politiques et des ressources. Bien que le rôle des organisations internationales et des gouvernements soit essentiel, notamment dans la mobilisation des ressources, tant institutionnelles que financières, rien ne peut être accompli sans l'engagement massif des organisations qui constituent la société civile.

Entreprendre de libérer les gens de la peur et du besoin est à la fois l'entreprise la plus noble, mais aussi la plus difficile à mettre en œuvre. La promotion de la sécurité humaine, qui embrasse ces deux aspects qui conditionnent la vie des êtres humains, est un objectif éminemment ambitieux, mais à la hauteur des besoins et des aspirations du siècle dans lequel nous venons d'entrer.

L'adoption d'un nouvel agenda international est une nécessité cruciale et urgente. C'est d'ailleurs pourquoi le rapport présenté par la Commission sur la Sécurité humaine s'intitule «La Sécurité humaine, maintenant».



## Réflexions sur l'impact des élections démocratiques tenues sous l'égide de l'ONU et de l'OSCE depuis la fin de la guerre froide

Victor-Yves Ghebali

La gestion multilatérale des situations conflictuelles armées –de type intra-étatique aussi bien qu'inter-étatique– peut être entreprise à trois stades différents qui requièrent, chacun, le recours à des techniques opérationnelles spécifiques. Au stade du conflit latent (pré-conflit), des mesures d'ordre préventif s'imposent aux fins de désamorcer les tensions susceptibles de générer une confrontation armée immédiate («prévention opérationnelle»), ainsi que pour traiter les causes mêmes de ces tensions dans une perspective à long terme («prévention structurelle»)<sup>180</sup>. Face à l'éclatement d'un conflit armé, un choix fondamental s'offre entre la voie classique de la médiation/conciliation et celle, plus exceptionnelle, de l'usage collectif de la force: la première option relève de ce que le chapitre

<sup>180</sup> Cf. *Preventing Deadly Conflicts. Final Report*, Washington, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997, (chapitres 3-4). Voir aussi, entre autres, Michael LUND, *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, United States Institute for Peace, 1996, 220 p.; *L'Europe et la prévention des crises et des conflits. Le long chemin de la théorie à la pratique*, ouvrage publié sous la direction de Robert Bussière, Paris, L'Harmattan, 2000, 235 p.; Victor-Yves GHEBALI, «Diplomatie préventive», in Thierry de Montbrial et Jean Klein, dir., *Dictionnaire de stratégie*, Paris, P.U.F., 2000, pp. 183-186.

VI de la Charte des Nations Unies appelle le «règlement pacifique des différends» et de ce que l'*Agenda pour la paix* de 1992 a rebaptisé «rétablissement de la paix» (*peace-making*) –elle peut être précédée ou accompagnée par une opération de maintien de la paix (*peacekeeping*) destinée à «geler» temporairement le conflit; réservée aux cas les plus graves, la seconde option est celle de l'action coercitive prévue par le chapitre VII de la Charte des Nations Unies et que l'*Agenda pour la paix* appelle l'«imposition de la paix» (*peace enforcement*). Enfin, une fois réglé par un accord politique formel, un conflit armé demeure potentiellement dangereux pour la raison que ses causes profondes et ses séquelles peuvent perdurer avec plus ou moins d'intensité. L'éradication de celles-ci appelle la mise en œuvre d'un ensemble de mesures systématiques visant (pour reprendre un autre concept popularisé par l'*Agenda pour la paix*) la «consolidation de la paix» (*peace-building*).

Exigeant la mise en œuvre de programmes de démilitarisation, de reconstruction économique, d'aide humanitaire, de réconciliation morale et de démocratisation, la consolidation de la paix est l'élément le plus ambitieux et le plus complexe de la gestion multilatérale des conflits. Par-delà la nécessité d'assurer la bonne exécution d'un accord de paix, sa finalité est de prévenir toute résurgence du conflit: si l'action préventive se situe à l'aval de la gestion des conflits, l'action consolidatrice intervient, elle, à l'amont de celle-ci<sup>181</sup>. La tenue d'élections «libres et régulières» (*free and fair*) soumises à observation internationale occupe une place cruciale dans les programmes de *peace-building*. De telles élections sont censées ouvrir la voie à la paix civile et à la démocratisation, tout en permettant de mettre un terme à l'engagement de ce que l'on appelle conventionnellement la «communauté internationale». On analysera ici la problématique des élections démocratiques avant de dégager les enseignements majeurs tirés de la pratique des opérations de consolidation de la paix entreprises par l'Organisation

<sup>181</sup> Certains rapports du Secrétaire général de l'ONU se réfèrent ainsi à la «consolidation préventive de la paix» (A/50/1 du 22 août 1995, § 590) ou encore aux «mesures préventives de consolidation de la paix» (et A/53/1 du 1<sup>er</sup> janvier 1998, § 28).

des Nations Unies (ONU) et l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE) depuis la fin de la bipolarité.

### *La problématique des élections démocratiques*

Tenues en temps normal (dans un contexte de paix civile) ou au lendemain d'un grave conflit armé, les consultations électorales soulèvent deux questions: l'une relative aux normes régissant leur conduite démocratique et l'autre concernant leur certification par voie d'observation internationale.

Bien que relevant de la compétence des Etats, la conduite des consultations électorales est assujettie à certaines *normes internationales*. Celles-ci figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 21) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (art. 25)<sup>182</sup>, ainsi que dans deux textes moins connus émanant de l'Union interparlementaire: la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières du 26 mars 1994 et la Déclaration universelle sur la démocratie du 16 septembre 1997. Elles se trouvent aussi dans des instruments régionaux tels que le Protocole additionnel No 1 de 1952 à la Convention européenne des droits de l'homme (art. 3), la Convention interaméricaine sur les droits de l'homme de 1969 (art. 23), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (art. 13) et, surtout, le Document de Copenhague sur la dimension humaine de l'OSCE de 1990 (§§ 7.1 à 7.9). Tous ces textes partent de la prémisse que l'autorité des pouvoirs publics doit être fondée sur des élections périodiques, à la fois «libres» et «régulières» (voire «honnêtes», «authentiques», «impartiales» ou «sincères»), tenues au suffrage universel et au scrutin secret. Il n'existe pas de définition précise ou généralement acceptée des critères de régularité et de liberté. Toutefois, le bon sens suggère de considérer comme «libres» les élections exemptes de pression,

<sup>182</sup> Voir aussi l'Observation générale No 25 (57) de 1996 adoptée par le Comité des droits de l'homme au sujet de l'art. 25 du Pacte: CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 du 27 août 1996.

intimidation ou violence vis-à-vis des électeurs et comme «régulières» celles offrant des chances approximativement égales aux candidats à la députation<sup>183</sup>. Autrement dit, peuvent être considérées «libres» et «régulières» les élections qui, menées sur la base de règles transparentes et non discriminatoires, permettent au corps électoral d'exprimer sa volonté en dehors de toute contrainte directe ou indirecte. De telles conditions ne peuvent être réunies que dans le contexte d'un Etat de droit. Celui-ci est le seul cadre capable de garantir que «les processus d'accession au pouvoir et d'exercice et d'alternance du pouvoir permettent une libre concurrence politique et émanent d'une participation populaire ouverte, libre et non discriminatoire, exercée en accord avec la règle de droit, tant dans son esprit que dans sa lettre»<sup>184</sup>.

Touchant l'*observation internationale* des consultations électorales nationales, les normes sont plus rares et les procédures moins uniformes. En tout cas, il existe une différence fondamentale entre niveau régional européen et niveau universel: l'observation électorale a un fondement obligatoire au sein de l'OSCE, mais reste facultative dans le cadre de l'ONU.

De toutes les organisations internationales universelles ou régionales, l'OSCE est en effet la seule à avoir formulé des normes contraignantes en la matière<sup>185</sup>. Le § 8 du Document de Copenhague fait obligation à chaque gouvernement d'inviter des observateurs de

<sup>183</sup> Pour plus de détails, sur le sens de ces deux critères, cf. Jorgen ELKLIT et Palle SVENSSON, «The Rise of Election Monitoring: What Makes Elections Free and Fair?», *Journal of Democracy*, Vol. 8, No 3, July 1997, pp. 33-35.

<sup>184</sup> Union interparlementaire, *Déclaration universelle sur la démocratie*, 1997, § 5.

<sup>185</sup> De telles normes sont, conformément à la pratique de l'OSCE, «politiquement contraignantes». Représentant des obligations de bonne foi (et souvent adoptées au plus haut niveau politique), les normes de ce type sont censées être honorées au même titre que des normes juridiquement contraignantes. Pour plus de détails sur ce point, cf. Peter KOOJMANS, «The Code and International Law», in Gert de Nooy, dir., *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*, The Hague, Kluwer Law International, 1996, p. 34 et Michael BOTHE, «Legal and Non-Legal Norms – a Meaningful Distinction in international Relations?», *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. XI, 1980, p. 87.

tout autre pays de l'OSCE (ainsi que de toute ONG qui le souhaiterait) à suivre le déroulement des élections organisées sur son territoire. Dans la pratique, les invitations sont adressées à une institution spécifique de l'OSCE qui procède elle-même à l'observation à l'aide d'experts fournis par les gouvernements: le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). En réponse à une invitation d'observation, la démarche normale du BIDDH consiste à établir, cinq ou six semaines avant la tenue de l'élection, une «Mission d'évaluation des besoins» (*Needs Assessment Mission*)<sup>186</sup>. Celle-ci déterminera dans quelle mesure le cadre constitutionnel, la situation des droits de l'homme et la législation électorale sont, dans le pays concerné, conformes aux normes de l'Etat de droit tels qu'exigés par l'OSCE. En fonction des conclusions de la mission préliminaire, le BIDDH optera entre trois formules: observation intégrale, observation restreinte ou non-observation.

Si la Mission d'évaluation des besoins constate que la situation du pays est globalement conforme aux engagements de l'OSCE, le BIDDH met en place une «Mission d'observation électorale» en bonne et due forme qui suivra alors l'ensemble du cycle électoral à l'aide d'une équipe d'observateurs à long terme; des observateurs à court terme, parfois en très grand nombre –plusieurs centaines comme en Albanie (1997) ou en Macédoine (2002)– se joindront à cette équipe pour suivre la fin de la campagne électorale, le déroulement de l'élection proprement dite et le dépouillement des bulletins de vote. En revanche, si la Mission préliminaire conclut que les conditions minimales nécessaires à l'organisation d'un scrutin libre et régulier ne sont pas réunies, le BIDDH peut décider de n'envoyer qu'une mission d'observation restreinte: celle-ci quittera le pays avant le jour du scrutin, sans émettre de verdict sur la régularité de l'élection, tout en exposant publiquement les motivations d'une telle décision<sup>187</sup>. Enfin, le BIDDH se réserve la

<sup>186</sup> Bien qu'il n'existe aucune disposition formelle à cet égard, le BIDDH estime que les invitations d'observation devraient idéalement lui être notifiées trois mois à l'avance –ce qui n'est pas toujours le cas.

<sup>187</sup> Le Bélarus, notamment, subit un tel camouflet pour les élections législatives d'octobre 2000.

possibilité de renoncer à toute observation dans deux cas de figure opposés: si le pays invitant répond aux critères de l'Etat de droit ou si de tels critères font fondamentalement défaut<sup>188</sup>.

En somme, pour le BIDDH, une élection représente non pas un événement limité à un moment bien déterminé (le jour du scrutin), mais un cycle complet exigeant l'observation de l'enregistrement des électeurs et des candidats, de la campagne électorale, du déroulement du scrutin, du dépouillement des bulletins, de la proclamation des résultats, de la suite donnée aux recours en contestation et de l'entrée en fonction des élus. S'agissant des élections effectivement observées, le BIDDH émet, dès le lendemain du scrutin, une déclaration publique formulant (le cas échéant sur un ton critique) des conclusions préliminaires. Le rapport final évaluant la conformité de l'élection par rapport aux normes et engagements de l'OSCE et contenant des recommandations circonstanciées sur les moyens de remédier aux déficiences constatées n'est publié que dans les mois suivants, soit après le résultat des recours pour irrégularité et la publication des résultats officiels définitifs. Jusqu'en 1997, les activités d'observation électorale menées dans la région de l'OSCE n'étaient pas exemptes de certaines cacophonies dues aux rivalités opposant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE au BIDDH<sup>189</sup>. Depuis 1998, la situation a considérablement évolué à cet égard. Les trois instances parlent maintenant en règle générale d'une seule voix; seule la Communauté des Etats indépendants (CEI), dominée par la Fédération de Russie, fait entendre un son discordant lors des élections tenues dans l'espace géopolitique de l'ex-URSS.

En revanche, les Etats membres de l'ONU n'ont aucune obligation de soumettre leurs consultations électorales à observation internationale. Toutefois, l'organisation mondiale s'est engagée systématiquement dans la voie de l'observation et de l'assistance électorales à partir de 1989, suite aux demandes formulées par

<sup>188</sup> Ainsi, en 1999-2000, le BIDDH renonça à observer certaines élections présidentielles ou législatives dans les pays d'Asie centrale.

<sup>189</sup> Les élections législatives albanaises de mai-juin 1996 constituèrent à cet égard un cas exemplaire.

certains pays en développement soucieux d'introduire, avec la disparition de la bipolarité, des mécanismes démocratiques ou d'améliorer le fonctionnement de tels mécanismes. Vu le nombre croissant des requêtes, l'Assemblée générale autorisa le Secrétaire général à nommer un Coordonnateur pour les activités d'assistance électorale, fonction qui échet au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques. Ce dernier dispose aujourd'hui d'une «Division de l'assistance électorale» qui évalue les demandes, définit les normes des Nations Unies en la matière, effectue des missions d'évaluation des besoins et formule la stratégie opérationnelle des composantes électorales des opérations de maintien de la paix<sup>190</sup>. Le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), dont les activités couvrent le renforcement à long terme des institutions électorales et qui coordonne l'assistance électorale entre donateurs, acteurs nationaux et acteurs internationaux, est son partenaire majeur<sup>191</sup>.

Il est intéressant de relever que l'ONU n'évalue pas le caractère démocratique des élections à la même aune que l'OSCE: sa conception de la «démocratie» est plus large et relativiste que celle de cette dernière. Pour l'organisation mondiale, «la démocratie n'est pas un modèle qu'il s'agirait de copier, mais un objectif qui doit être atteint par tous les peuples et assimilé par toutes les cultures [et qui]

<sup>190</sup> Pour plus de détails, cf. les rapports du Secrétaire général sur l'«Affermissement du rôle de l'ONU aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation» (A/48/590 du 18 novembre 1993, A/49/675 du 17 novembre 1994, A/50/736 du 8 novembre 1995, A/52/474 du 16 octobre 1997, A/54/491 du 25 octobre 1999, A/56/344 du 19 octobre 2001 et A/58/212/ du 4 août 2003), ainsi que sur l'«Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies» (A/50/332 du 7 août 1995, A/52/513 du 21 octobre 1997 et A/53/554 du 29 octobre 1998).

<sup>191</sup> Une fois approuvé par la Division, un projet d'assistance électorale sera exécuté conformément aux procédures énoncées dans le manuel de programmation du PNUD. Voir la «Note d'orientation sur l'assistance électorale destinée au Département des affaires politiques et au PNUD» (A/56/344 du 19 octobre 2001, Annexe II).

peut prendre de nombreuses formes, selon les caractéristiques propres et l'histoire de chaque société»<sup>192</sup>. Le contraste est frappant avec la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (adoptée en 1990 pour sceller la fin de la guerre froide) qui reconnaît la démocratie pluraliste et représentative comme «la seule forme de gouvernement acceptable» dans sa propre région<sup>193</sup>.

### *Les élections démocratiques post-conflit tenues sous les auspices de l'ONU et de l'OSCE*

L'observation électorale fait partie intégrante des programmes de consolidation de la paix exécutés dans le contexte des opérations de maintien de la paix de l'ONU et des activités des «Missions de longue durée» de l'OSCE<sup>194</sup>. Elle débouche sur la certification du caractère libre et régulier des élections, c'est-à-dire sur la validité des différentes étapes du processus électoral et du résultat de celui-ci. Pour ne pas être juge et partie, l'ONU et l'OSCE s'abstiennent en règle générale d'observer les élections dont elles ont, à titre exceptionnel, assuré elles-mêmes l'organisation.

Depuis la fin de la guerre froide, bon nombre d'opérations de maintien de la paix de l'ONU ont comporté une composante électorale dont le mandat est, selon les cas, de créer les conditions politiques favorables à des élections démocratiques prévues par des accords de paix ou décidées par le Conseil de sécurité, de contribuer au bon déroulement des élections et de certifier la régularité du scrutin –ou même, plus exceptionnellement, d'assurer l'organisation directe de l'ensemble du processus électoral. Le tableau ci-après indique, par région, les opérations de ce type<sup>195</sup>:

<sup>192</sup> Cf. A/50/332 du 7 août 1995 (§ 5), ainsi que A/RES/44/146 du 15 décembre 1989 et A/RES/45/150 du 18 décembre 1990.

<sup>193</sup> Cf. les dispositions de la section «Droits de l'homme, démocratie et Etat de droit» de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe.

<sup>194</sup> Sur les Missions de longue durée, cf. notre analyse, «The OSCE Long-Term Missions: A Creative Tool Under Challenge», *Helsinki Monitor*, Vol. 15, No 3, 2004, pp. 202-219.

<sup>195</sup> Signalons que dans trois cas particuliers (Cambodge, Croatie et Timor

AFRIQUE	ASIE/PACIFIQUE	AMERIQUES	EUROPE
GANUPT (Namibie, 1989-1990)	APRONUC (Cambodge, 1991-1993)	ONUSAL (Salvador, 1991-1995)	ATNUSO (Croatie, 1996-1998)
MINURSO (Sahara occidental, depuis 1991)	MINUTO (Timor oriental, 1999), puis ATNUTO (1999-2002)	MINUHA (Haïti, 1993-1996), puis MINUSTAH (depuis 2004)	
UNAVEM II (Angola, 1991-1995)			
ONUMOZ (Mozambique, 1992-1994)			
MONUL (Libéria, 1993-1997), puis MINUL (depuis 2003)			
MINURCA (Rép. Centrafricaine, 1998-2000)			
MINUSIL (Sierra Leone, depuis 1999)			
MONUC (République démocratique du Congo, depuis 1999)			
ONUB (Burundi, depuis 2004)			
ONUCI (Côte d'Ivoire, depuis 2004)			
MINUS (Soudan, depuis 2005)			

---

oriental), l'ONU assumait l'organisation *directe* des élections.

Pour sa part, l'OSCE n'a jamais officiellement déployé d'opérations de maintien de la paix. Cependant, ses Missions de longue durée exécutent des activités de maintien de la paix au sens *étroit* du terme –qu'il s'agisse de la surveillance du respect d'un cessez-le-feu (Moldova) ou de l'observation de la frontière commune à deux Etats (Géorgie/Russie). En outre, la «Mission de vérification» au Kosovo (1998-1999) constitua bien une opération de maintien de la paix (sans le qualificatif) et la Mission de longue durée qui lui succéda aussitôt fut établie comme partie intégrante de la MINUK (Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo)<sup>196</sup>. Plus significativement encore, les Missions de longue durée entreprennent en matière de prévention des conflits, de règlement pacifique des conflits et de *peace-building* des activités qui relèvent de la conception *élargie* du maintien de la paix<sup>197</sup>. A ce jour, l'OSCE a engagé essentiellement cinq opérations de *peace-building* dans les Balkans occidentaux et une autre en Asie centrale (Tadjikistan). Ces opérations ont prioritairement concerné le domaine la démocratisation et, dans une moindre mesure, le domaine humanitaire ou celui de la réconciliation nationale. Elles ne se sont étendues au domaine de la démilitarisation que de manière exceptionnelle<sup>198</sup>. Dans tous les cas, la tenue d'élections a

<sup>196</sup> Pour plus de détails, cf. Anne-Laure SANS, *Heurs et malheurs de la Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo*, Geneva, HEI/PSIO, 2004, 67 p. (PSIO Occasional Paper 2/2004).

<sup>197</sup> En vertu des §§ 17 à 56 du chapitre III des Décisions de Helsinki 1992 (confirmées, en 1999, par le § 46 de la Charte de sécurité européenne d'Istanbul), l'OSCE est habilitée à déployer des opérations de maintien de la paix, ainsi qu'à mandater d'autres institutions internationales à cette fin. Vu le souci américain d'éviter le renforcement en la matière du rôle de toute organisation internationale européenne susceptible de porter ombrage à l'OTAN, la question des opérations de maintien de la paix est restée contentieuse à l'OSCE.

<sup>198</sup> Sur la base l'Annexe 1-B de l'Accord de Dayton (1995), l'OSCE élaborera l'Accord de Vienne sur les Mesures de confiance et de sécurité entre les entités constitutives de la République de Bosnie-Herzégovine (26 janvier 1996), l'Accord de Florence sur la maîtrise des armements liant la République de Bosnie et Herzégovine, les deux entités de celle-ci, la Croatie et la Yougoslavie (14 juin 1996) et le Document de clôture de Vienne (18 juillet 2001) sur la maîtrise des

été conçue comme un élément crucial de la stratégie de sortie du conflit.

<b>Pays ou territoire</b>	<b>Base juridique de l'intervention</b>	<b>Objectifs visés</b>
<b>Croatie</b>	Accord fondamental d'Erduut concernant la région de la Slavonie orientale, de la Baranja et du Srem occidental (12 novembre 1995).	Démocratisation. Retour des réfugiés et personnes déplacées.
<b>Bosnie-Herzégovine</b>	Accord-cadre de Dayton pour la paix en Bosnie-Herzégovine (14 décembre 1995).	Démocratisation. Retour des réfugiés et personnes déplacées. Démilitarisation. Organisation directe d'élections.
<b>Albanie</b>	Décision No 105 du Conseil permanent de l'OSCE (13 mars 1997).	Démocratisation. Réconciliation nationale.
<b>Tadjikistan</b>	Accord général de Moscou sur l'établissement de la paix et de la réconciliation nationale au Tadjikistan (27 juin 1997)	Démocratisation. Retour des réfugiés et personnes déplacées.
<b>Kosovo</b>	Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU (10 juin 1999)	Démocratisation. Organisation directe d'élections.
<b>Macédoine</b>	Accord-cadre d'Ohrid entre les grands partis politiques du pays (13 août 2001)	Démocratisation. Réconciliation nationale.

---

armements «dans et aux alentours» de l'ex-Yougoslavie.

L'impact des élections démocratiques tenues sous les auspices de l'ONU et de l'OSCE a été des plus variable. On peut distinguer à cet égard trois grands cas de figure:

1. *Elections ayant contribué à placer une société déchirée par la guerre civile sur la voie de la pacification et de la normalisation.* Pour ce qui est de l'ONU, trois exemples s'imposent particulièrement à l'attention:

- En *Namibie*, la composante électorale du GANUPT (Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition) devait, conformément à son cahier des charges, surveiller et valider chaque étape d'un processus électoral organisé par la puissance coloniale; sa vigilance et sa fermeté vis-à-vis de l'Afrique du Sud contribuèrent à créer les conditions favorables à des élections libres au sein d'un territoire soumis à un régime colonial draconien (aggravé par l'apartheid) et, par voie de conséquence, de permettre à la Namibie –la dernière colonie blanche d'Afrique– d'accéder enfin à l'indépendance en 1990<sup>199</sup>.

- Au *Salvador*, les élections (présidentielles et législatives) de mars 1994 permirent à un pays déchiré par de longues années de guerre civile de tourner définitivement la page de celle-ci<sup>200</sup>.

- Des élections du même type menées au *Mozambique*, en octobre 1994 eurent une égale vertu<sup>201</sup>. Dans les deux cas, la

<sup>199</sup> Pour plus de détails, cf. Ingolf DIENER, «Namibie, mission accomplie», in Marie-Claude Smouts, dir., *L'ONU et la guerre. La diplomatie en kaki*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1994, pp. 35-49; Ronald DREYER, «The United Nations and Namibia», *International Geneva Yearbook*, Vol. V, 1995, pp. 27-38 et Randall HARBOUR, *Initiating the "Second Generation" of United Nations Operations. UNTAG in Namibia*. Genève, IUHEI Etudes et travaux, 1998, ix-141 p.

<sup>200</sup> Pour plus de détails, cf. Michael DOYLE, Ian JOHNSTONE et Robert ORR, dir., *Keeping the Peace. Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, xx-428 p. et Jenny PEARCE, «From Civil War to Civil society. Has the End of Cold War Brought Peace to Central America?», *International Affairs*, Vol. 74, No 3, July 1998, pp. 587-615.

<sup>201</sup> Pour plus de détails, cf. Stanlake SAMKANGE, «L'ONU et le processus de la paix au Mozambique», *Le Trimestre du monde*, No 25, 1994/1V, pp. 147-176;

reconversion réussie d'un mouvement de guérilla (le FMLN au Salvador et la RENAMO au Mozambique) en parti politique légal contribua de manière non négligeable à la sortie du conflit.

S'agissant de l'OSCE, deux cas méritent mention: ceux de la Macédoine et de l'Albanie.

En *Macédoine*, les élections législatives de septembre 2002 firent en quelque sorte office de plébiscite au sujet de l'«Accord-cadre» d'Ohrid du 13 août 2001 par lequel les principaux partis politiques du pays s'étaient engagés à adopter, par voie constitutionnelle et législative, un ensemble de réformes introduisant le bilinguisme, la discrimination positive, la décentralisation, la multiethnicité et la laïcité<sup>202</sup>. En effet, la consultation électorale entraîna un changement de majorité en consacrant la défaite des partis opposés à l'Accord d'Ohrid et en portant au pouvoir ceux favorables à celui-ci. Sa vertu fut de confirmer la volonté de l'électorat de poursuivre la mise en œuvre de l'Accord et, par là même, de sceller la sortie de la crise provoquée par l'insurrection armée albanaise de 2001.

De manière plus significative, l'OSCE parvint à faire sortir l'*Albanie* d'une grave crise interne par la tenue d'élections qui, bien que hâtives et à bien des égards imparfaites, eurent un effet étonnamment positif. Rappelons qu'à la suite de la débâcle de sociétés de placements dites «pyramidales», qui provoqua la spoliation de centaines de milliers d'épargnants, une insurrection populaire armée éclata contre le régime du Président Sali Berisha

---

Assis MALAQUIAS, «The UN in Mozambique and Angola: Lessons Learned», *International Peacekeeping*, Vol. 3, No 2, Summer 1996, pp. 87-103; Carrie MANNING, *The Politics of Peace in Mozambique. Post-Conflict Democratization, 1992-2000*, Westport, Praeger, 2002, xii-230 p.

<sup>202</sup> Texte de l'Accord-cadre d'Ohrid (dont la version anglaise fait foi): OSCE, doc. SEC.DEL/186/01 du 16 août 1991. Texte français: *Documents d'actualité internationale* (La Documentation française), No 21, pp. 852-858. Sur la situation actuelle de la Macédoine, cf. le Rapport Gerardo BIANCO, «Evolution récente dans l'ex-République yougoslave de Macédoine dans le contexte de la stabilité régionale», (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 10547 du 11 mai 2005).

en 1997<sup>203</sup>. Entraînant le pillage des arsenaux de la police et de l'armée, elle fit tomber des centaines de milliers d'armes légères (fusils, armes automatiques et de poing, grenades, munitions, etc.), ainsi que certaines quantités d'armes lourdes (lance-roquettes et missiles), entre les mains d'insurgés auxquels des groupes criminels s'étaient mêlés. L'incapacité du régime de rétablir l'ordre public aboutit à l'effondrement de l'Etat. Si elle ne tourna pas à la guerre civile (les partis de l'opposition, qui n'exerçaient guère de contrôle sur les insurgés, préférèrent jouer la carte de l'union nationale), la crise albanaise ne pouvait laisser l'Europe indifférente. Elle risquait soit de déboucher sur un bain de sang (au cas où le gouvernement serait tenté de réprimer l'insurrection par la force), soit d'entraîner le pays dans une anarchie incontrôlable. En outre, les stocks d'armements pillés pouvaient servir à alimenter les Albanais de Macédoine et du Kosovo –et contribuer ainsi à la déstabilisation de deux pays voisins. Enfin, l'Italie et la Grèce risquaient de subir un afflux massif de réfugiés albanais. La perspective d'une intervention de l'OTAN ou de l'UEO (souhaitée par le gouvernement albanais) s'avéra pourtant vite politiquement irréalisable: l'administration Clinton ne tenait pas à provoquer le Congrès en demandant à celui-ci d'approuver une nouvelle opération de l'OTAN dans les Balkans; par ailleurs, au sein de l'Union européenne, le Royaume-Uni et l'Allemagne s'opposaient (à l'inverse de la France, de l'Italie et de la Grèce) à un usage militaire de l'UEO. Dans ces circonstances, l'OSCE (dont le Danemark exerçait alors la Présidence) devint, par défaut, l'acteur institutionnel majeur.

<sup>203</sup> Dans l'Albanie post-communiste, le développement de sociétés de placements proposant des taux de rémunération de 35% à 100% par mois reflétait le mirage de l'enrichissement rapide. Opérant sur la base d'un principe «pyramidal», en vertu duquel les remboursements étaient effectués non pas sur la base d'investissements réels mais de l'argent frais émanant de nouveaux dépôts, des sociétés de ce type drainèrent la quasi totalité de l'épargne du pays: des masses d'Albanais (80% de la population du pays) vendirent leurs biens immobiliers, fermes ou troupeaux pour investir. A la veille de la débâcle, la valeur totale des fonds déposés dans les 16 sociétés «pyramidales» s'élevait à 1,2 milliards de dollars –soit la moitié du PIB du pays. En l'absence de nouveaux fonds et d'une confiance ininterrompue, un tel système ne pouvait que s'effondrer.

Considérant à juste titre que la crise découlait autant de la dérive répressive du régime albanais que de l'effondrement des sociétés pyramidales, la Présidence danoise estima qu'il convenait de détourner le Président Sali Berisha de l'option militaire, de l'inciter à ouvrir un dialogue politique avec l'opposition et de le pousser à entreprendre des réformes démocratiques. Elle confia aussitôt à l'ex-Chancelier autrichien Franz Vranitzky la tâche de proposer les mesures que l'OSCE pourrait prendre en coopération avec d'autres organisations internationales pour dénouer la crise politique, ainsi que pour consolider durablement la démocratie dans le pays. Promu coordonnateur de l'entreprise de sauvetage de l'Albanie, Franz Vranitzky considéra que la meilleure façon de sortir de l'impasse serait de doter l'Albanie d'un gouvernement qui bénéficierait de la légitimité populaire et représenterait un interlocuteur crédible pour les donateurs de la communauté internationale. De ce fait, il estima que priorité absolue devait être accordée aux élections législatives prévues pour juin 1997. L'organisation d'une consultation populaire dotée d'un tel enjeu, dans des délais aussi courts et dans un contexte d'une telle insécurité représentait un pari téméraire. Les élections se déroulèrent cependant à la date prévue. Lors du premier tour (29 juin 1997), le BIDDH déploya dans les zones les plus peuplées près de 500 observateurs, un record jusque-là inégal –exception faite des élections de 1996 en Bosnie-Herzégovine. Dans son rapport final, il signala que le processus électoral n'avait pas été exempt d'irrégularités: en dépit des efforts des autorités publiques, les listes électorales détruites pendant les soulèvements dans le Sud du pays ne furent pas toutes reconstituées; en outre, les procédures de vote et le décompte des voix laissèrent souvent à désirer. De ce fait, le BIDDH ne put décerner certifier que les élections avaient été, selon la formule consacrée, régulières et libres. Toutefois, il n'alla pas jusqu'à remettre en cause leur légitimité. Compte tenu du contexte exceptionnel de leur organisation et de leur déroulement, il conclut simplement qu'elles étaient «acceptables» vu les circonstances<sup>204</sup>.

<sup>204</sup> ODIHR.GAL/21/97 du 13 novembre 1997. Une «troïka» parlementaire composée de représentants du Parlement européen, de l'Assemblée parlementaire

Les élections, qui se soldèrent par la victoire de l'opposition, désamorcèrent la crise politique qui risquait de faire de l'Albanie «la Somalie de l'Europe»<sup>205</sup>. En dépit de leurs défauts juridiques et techniques, elles s'avèrent politiquement concluantes en ce sens qu'elles dotèrent l'Albanie d'institutions (exécutives et législatives) légitimes et permirent à l'OSCE de se consacrer, de manière systématique, à la stabilisation à long terme du pays. Les nouveaux élus votèrent, dès le 24 juillet 1997, la levée de l'état d'urgence en vigueur. En tout cas, la situation externe et interne de l'Albanie est maintenant (en 2005) sans commune mesure avec celle qui était la sienne en 1997. Dans la région balkanique, l'Albanie mène une politique constructive de bon voisinage et de coopération doublée d'une notable retenue vis-à-vis de la «question nationale albanaise», c'est-à-dire des revendications des Albanais du Kosovo, de Serbie méridionale et de Macédoine. Sur le plan intérieur, l'Albanie a adopté un train de réformes dont la nature a pu justifier l'ouverture, le 31 janvier 2003, de négociations sur un Accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne. Toutefois, les deux plus grands obstacles à la démocratisation du pays –l'absence de culture démocratique et la faiblesse structurelle– perdurent de manière fâcheuse.

---

du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (mise sur pied aux fins d'accroître la visibilité et la crédibilité politiques de l'observation électorale) parvint simultanément à la même conclusion. Elle justifia son jugement par des motifs circonstanciés –à savoir que la consultation électorale avait connu un taux de participation élevé (73% pour le premier tour), que le vote avait généralement été exempt d'intimidation et que les observateurs nationaux et internationaux avaient été en mesure d'exercer leurs fonctions sans obstacles majeurs.

<sup>205</sup> Il convient de reconnaître que les élections purent avoir lieu à la date prévue et se dérouler généralement dans le calme grâce à un facteur indépendant de l'OSCE: la présence sécurisante des forces multinationales composant l'*Opération «Alba»*. L'incapacité des pays de l'Union européenne à s'entendre sur un usage militaire de l'UEO entraîna en effet la formation d'une coalition de volontaires sous la direction de l'Italie, pays sérieusement préoccupé (avec la Grèce) par la perspective d'un afflux de réfugiés sur son territoire.

2. *Elections ayant généré une normalisation superficielle et éphémère.* Parmi les consultations rentrant dans cette seconde catégorie figurent, notamment, les élections tenues au Cambodge et au Libéria sous les auspices des Nations Unies et au Kosovo sous celles de l'OSCE.

Les élections menées au *Cambodge* en mai 1993 (les premières du genre directement organisées par l'ONU elle-même dans le cadre d'une opération de maintien de la paix) permirent au pays de tourner symboliquement la page du double cauchemar lié à la politique génocidaire des Khmers Rouges et de l'occupation vietnamienne, sans pour autant le placer sur les rails de la démocratie. Leur effet superficiel fut confirmé par le retour du Cambodge, dès 1998, à l'autoritarisme<sup>206</sup>.

Au *Libéria*, des élections présidentielles et législatives organisées en juillet 1997 mirent un terme formel à une longue guerre civile, mais au prix de la victoire de Charles Taylor –c'est-à-dire de la légitimation à la fois interne et internationale de celui qui était l'artisan majeur des pires atrocités contre les populations civiles. Le pays se prononça en faveur de son bourreau à la fois par intimidation et par résignation: en effet, outre la disposition d'une station de radio privée qui lui procurait un avantage exceptionnel (vu la destruction de l'émetteur national), Taylor utilisa sans vergogne le slogan «*I killed your ma', I killed your pa', vote for me if you want peace*»<sup>207</sup>. Dans ce contexte aussi irrégulier que trouble, la guerre civile ne manqua de faire sa réapparition quelques années plus tard.

<sup>206</sup> Pour plus de détails, cf. Trevor FINDLAY, *Cambodia. The Legacy and Lessons of UNTAC*, Oxford, Oxford University Press, 1995, xi-238 p. (SIPRI Research Report. No 9) et Steve HEDER et Judy LEDGERWOOD, dir., *Propaganda, Politics and Violence in Cambodia. Democratic Transition Under United Nations Peace-Keeping*, Armonk (NY), Sharpe, 1996, xv-277 p.

<sup>207</sup> Pour plus de détails, cf. Michel GALY, «Libéria, machine perverse. Anthropologie politique du conflit libérien», *Etudes africaines*, Cahier No 150-152, 1998, pp. 555-580 et S. ELLIS, *The Mask of Anarchy. The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*, New York, New York University Press, 1999, xix-350 p.

Le cas bien plus complexe du *Kosovo* relève aussi de cette même catégorie. Depuis 1999, l'OSCE opère au Kosovo par une Mission de longue durée intégrée dans la MINUK, une opération onusienne de maintien de la paix dont le mandat est l'administration directe du territoire. Dans ce cadre, il incombe à l'OSCE de promouvoir l'Etat de droit (à travers la formation du personnel de la police, de la magistrature et de l'administration publique, la protection des droits de l'homme, le développement de la liberté des médias, etc.), ainsi que d'organiser des élections démocratiques au Kosovo –les premières de l'histoire de celui-ci. A ce jour, deux élections *municipales* (octobre 2000 et octobre 2002) et deux élections *législatives* (novembre 2001 et octobre 2004) ont eu lieu<sup>208</sup>. La Mission de l'OSCE joua à cet égard un rôle crucial: elle établit un registre d'état civil et un registre électoral, élaborait un code électoral, organisa une campagne d'information civique, assura des cours de formation à l'intention des partis politiques, du personnel des membres des commissions électorales, etc. Toutes les consultations électorales se déroulèrent dans un climat généralement exempt de violence et favorisèrent l'émergence d'institutions autonomes. Les élections d'octobre 2000 entraînèrent ainsi la création de 30 assemblées municipales –ce qui incita la MINUK à doter le Kosovo, en mai 2001, d'un premier embryon d'institutions exécutives et législatives sur la base d'un «Cadre constitutionnel pour une autonomie provisoire»<sup>209</sup>. La deuxième consultation électorale organisée par l'OSCE en novembre 2001

<sup>208</sup> Ces consultations ne furent pas observées par l'OSCE, mais par une mission internationale coordonnée par le Conseil de l'Europe. Pour les *rapports d'observation de ce dernier*, cf. SG/Inf (2000)40 du 26 octobre 2000, SG/Inf (2000)44 du 8 novembre 2000, SG/Inf (2001)23 du 3 juillet 2001, SG/Inf (2001)1 du 18 janvier 2002, SG/Inf (2002)31 du 1<sup>er</sup> janvier 2002 et SG/Inf (2002)49 du 26 novembre 2002.

<sup>209</sup> Initialement, la MINUK n'envisagea qu'un «Cadre juridique». Vu les objections des Albanais, qui réclamaient une "Constitution" en bonne et due forme, elle promulgua –à titre de compromis– un «Cadre constitutionnel». Pour plus de détails, cf. *Kosovo. Landmark Election*, Pristina/Brussels, International Crisis Group, 2001 (Balkans Report No 120), p. 3. *Texte du Cadre constitutionnel*, UNMIK/RGG/2001/9 du 15 mai 2001.

permet la mise sur pied, dès le mois suivant, d'une Assemblée législative qui élit Ibrahim Rugova comme Président du Kosovo (mars 2002), puis désigna un gouvernement provisoire constitué de représentants des trois grands partis albanais, de la *Koalicija Povratak* (Coalition serbe pour le retour) et des minorités non serbes. A la fin de l'année 2003, l'ensemble des compétences prévues par le Cadre constitutionnel fut transféré aux institutions provisoires autonomes, à l'exclusion des pouvoirs réservés à la MINUK.

Les quatre consultations électorales n'ont cependant guère contribué à la normalisation de la situation politique et, encore moins, à la réconciliation ethnique: l'objectif de «l'avènement d'une société multiethnique, tolérante et démocratique dans un Kosovo stable», fixé par le Conseil de sécurité de l'ONU, n'a pas été atteint et ne semble pas devoir l'être. En premier lieu, les élections municipales de 2000 et les élections législatives de 2004, furent conduites sans la participation des Serbes<sup>210</sup>. En deuxième lieu, le processus de transfert du pouvoir aux institutions locales s'avéra chaotique: il se heurta non seulement à la division des partis albanais et à l'inexpérience professionnelle des membres du gouvernement provisoire, mais aussi aux frictions opposant le Chef de la MINUK aux institutions autonomes, ainsi qu'aux critiques de Belgrade et des Serbes du Kosovo; les dirigeants albanais firent constamment pression pour obtenir des transferts plus rapides et même plus étendus que prévus, c'est-à-dire incluant les importants pouvoirs réservés à la MINUK en matière de relations extérieures, de politique monétaire et douanière, etc.<sup>211</sup> En troisième lieu, et surtout, il y a que les Albanais et les Serbes ne sont nullement

<sup>210</sup> Les Serbes dédaignèrent la première élection, mais prirent part aux deux suivantes. Ils boycottèrent les législatives de 2004 en réaction aux affrontements qui éclatèrent à Mitrovica en mars 2004 et qui provoquèrent une dizaine de morts et 600 blessés, ainsi que l'incendie de nombreux villages et édifices religieux serbes.

<sup>211</sup> En même temps, la majorité albanaise de l'Assemblée tenta de légiférer sur des questions qui, en vertu du Cadre constitutionnel, dépassaient ses compétences. Son activisme se manifesta aussi par certaines résolutions dont la MINUK prononça aussitôt la nullité.

disposés à vivre ensemble dans le cadre d'un même Etat. L'aspiration unanime des Albanais, toutes tendances politiques confondues, est l'indépendance. Pour leur part, les Serbes tiennent à rétablir leur souveraineté sur le Kosovo et, à défaut, à découper celui-ci en zones administratives autonomes ethniquement homogènes ou même d'obtenir un partage du territoire. Les idées de cantonisation et de partage sont cependant rejetées par les Albanais pour des raisons de principe et compte tenu de l'importance économique du complexe minier de Trpca qui est situé dans une région à majorité serbe<sup>212</sup>. En somme, l'échec de l'action de l'OSCE ne peut être dissocié de celui de l'entreprise globale de la MINUK qui opère sur la base d'objectifs irréalistes –à savoir, d'une part, l'aménagement de l'autonomie du Kosovo au sein d'un Etat serbe et, d'autre part, l'imposition de la multiethnicité à deux peuples dont le rejet mutuel est sans appel.

3. *Elections aux effets désastreux.* Tel fut le cas des élections législatives et présidentielles organisées en *Angola*, sous les auspices de l'ONU en septembre 1992. Les erreurs commises en l'occurrence furent patentes. D'une part, les élections eurent lieu prématurément, c'est-à-dire avant que les dispositions cruciales de l'accord de paix (à commencer par celles concernant la démilitarisation des belligérants) n'aient été mises en œuvre. D'autre part, conçues comme un jeu à somme nulle entre deux protagonistes (le parti du gouvernement en place et l'UNITA) et excluant par là même toute perspective de partage du pouvoir, elles incitèrent la partie perdante (l'UNITA) à refuser le résultat des urnes et à reprendre la guerre civile<sup>213</sup>.

<sup>212</sup> Sur l'importance de ce complexe minier, cf. *Trepca. Making Sense of the Labyrinth*, Washington/Pristina, International Crisis Group, 1999 (Balkans Report, No 82), 17 p. et *Kosovo. A Strategy for Economic Development*, Pristina/Brussels, International Crisis Group, 2001 (Balkans Report, No 123), pp. 22-23.

<sup>213</sup> Pour plus de détails, cf. Margaret ANSTEE, *Orphan of the Cold War. The Inside Story of the Angolan Peace process, 1992-1993*, New York, St. Martin's Press, 1996, xxv-566 p.; Assis MALAQUIAS, «The UN in Mozambique and Angola: Lessons Learned», *International Peacekeeping*, Vol. 3, No 2, Summer 1996, pp. 87-103; Philippe LE BILLON, «Angola's Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds, 1975-2000», *African Affairs*,

Par ailleurs, les multiples consultations électorales organisées par l'OSCE (ou menées sous ses auspices) en Bosnie-Herzégovine depuis 1996, ont eu l'effet pervers de conférer constamment une légitimité politique aux partis extrémistes (ceux-là mêmes qui avaient été à l'origine de la guerre civile) et de faire obstacle au développement de la multiethnicité aussi bien que de la démocratie dans le pays. Elles entretiennent un processus pseudo-démocratique qui pérennise les conséquences du nettoyage ethnique généré par la guerre de 1992-1995<sup>214</sup>.

Tout ce qui précède peut être ainsi résumé :

Elections aux effets normalisateurs	Elections aux effets superficiellement et temporairement normalisateurs	Elections aux effets désastreux ou pervers
Namibie, Mozambique, Salvador (ONU)	Cambodge, Libéria (ONU)	Angola (ONU): reprise de la guerre civile
Albanie, Macédoine (OSCE)	Kosovo (OSCE/ONU)	Bosnie-Herzégovine (OSCE): légitimation constante des partis extrémistes

Vol. 100, No 398, January 2001, pp. 55-80 et Michel KLEN, «L'Angola dans une culture de guerre», *Défense nationale*, 57<sup>ème</sup> année, No 5, mai 2001, pp. 88-112.

<sup>214</sup> Pour plus de détails, cf. Juan Carlos GUERRERO et Maria DEL MAR BERMUDEZ, «Les élections dans les opérations internationales de pacification: un instrument de réconciliation? Une réflexion sur la Bosnie», *Cultures et conflits*, No 40/1, automne 2001, pp. 129-162; Carrie MANNING and Miljenko ANTIC, «The Limits of Electoral Engineering», *Journal of Democracy*, Vol. 14, No 3, July 2003, pp. 45-55; Marianne DUCASSE-ROGIER, *A la recherche de la Bosnie-Herzégovine. La mise en oeuvre de l'Accord de paix de Dayton*, Paris, PUF, 2003, 543 p.

### Conclusion

De l'ensemble des neuf cas pris ici en considération, il découle deux conclusions majeures.

D'une part, les élections libres et régulières sont susceptibles de sceller une rupture avec le passé et de permettre à un pays de tourner la page de la guerre civile. Toutefois, leur *effet bénéfique* a des limites naturelles. Tout en participant du processus d'apprentissage effectif et rituel de la démocratie, elles ne peuvent de par leur seule vertu faire fleurir celle-ci de manière effective. Si elles sont à même d'amorcer un processus de pacification, elles ne sauraient pour autant en garantir la durabilité à long terme.

D'autre part, dans certains cas, les élections ont la capacité de générer des *effets pervers* aux antipodes de leurs objectifs fondamentaux. Elles peuvent empêcher la réconciliation nationale, faire obstacle à la démocratisation et, même, entraîner une résurgence du conflit. De tels effets pervers sont notamment tributaires du *calendrier des élections* et des *modalités du scrutin*.

L'organisation d'élections à une date aussi rapide que possible après la conclusion d'un accord de paix s'impose généralement pour des raisons liées à la nécessité de doter un pays en situation de post-conflit d'institutions démocratiques légitimes aux yeux de la population locale et de la communauté internationale. La volonté de celle-ci de se désengager au plus vite (pour des raisons d'ordre financier ou par simple manque d'intérêt) intervient aussi à cet égard et, par la force des choses, confère aux élections une fonction de type fétichiste. Il n'en reste pas moins que des consultations électorales organisées avant la mise en œuvre effective des dispositions fondamentales d'un accord de paix (c'est-à-dire au sein d'une société encore militarisée et polarisée) ont peu de chances de mener à la pacification. En règle générale, le succès de celle-ci exige la synchronisation du processus électoral avec le désarmement et la démobilisation des belligérants, le retour des réfugiés, etc.

Les modalités du scrutin peuvent également peser lourd. En effet, la sortie d'une guerre civile par la voie d'élections requiert un système de vote favorisant l'agrégation des partis pendant la

campagne électorale et, surtout, permettant un certain partage du pouvoir à l'issue du scrutin. Les sociétés en situation de post-conflit sont trop fragiles pour être brutalement exposées à des élections basées sur la logique du tout ou rien. Un résultat du type jeu à somme nulle n'est acceptable que dans un pays doté d'une tradition démocratique bien établie, où l'alternance constitue une réalité aussi crédible qu'effective.

En somme, dans les stratégies de sortie des conflits intra-étatiques, les élections libres et régulières représentent un instrument à certains égards incontournable, mais nullement suffisant et dont le mauvais usage peut aller à l'inverse des objectifs escomptés.

## Table des matières

Préface	1
Liste des auteurs	3
Maximos Aligisakis <i>L'Europe comme sortie des conflits</i>	5
Frédéric Ramel <i>L'Union européenne et la sortie des conflits armés: des actions au service d'une culture stratégique</i>	25
Joël Hubrecht <i>Les mutations et les imbroglios de la justice post-conflit</i>	59
Dakmara Georgescu <i>Le rôle de l'éducation dans les situations de post-conflit. Les expériences du Bureau International d'Education (BIE)</i>	87
François Fouinat <i>La Sécurité humaine dans les situations post-confliktuelles</i>	103
Victor-Yves Ghebali <i>Réflexions sur l'impact des élections démocratiques tenues sous l'égide de l'ONU et de l'OSCE depuis la fin de la guerre froide</i>	119

Le catalogue général  
des publications est disponible  
sur le site de l'Institut européen:

[www.unige.ch/ieug](http://www.unige.ch/ieug)

Publications euryopa

*Institut européen de l'Université de Genève*  
2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève

Télécopie/fax +41 22 -379 78 52

euryopa vol. 35-2005  
ISBN 2-940174-36-9  
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève  
Novembre 2005