

Vers une stratégie de prévention des conflits

L'idée de prévention, aujourd'hui à la mode, se traduit pour l'essentiel par les efforts de « diplomatie préventive » déployés, ici ou là, par quelques chefs d'État cherchant à apparaître comme des « faiseurs de paix », et par des diplomates confiants dans leurs dons charismatiques, et travaillant pour l'ONU, l'OSCE, l'ASEAN ou l'OUA ou quelque autre organisation régionale.

Le destin des concepts est toutefois d'évoluer ; ils se chargent souvent de sens que leurs premiers utilisateurs n'avaient pas prévus. Celui de prévention des conflits, aujourd'hui garant de l'ordre établi, est aussi porteur de potentialités révolutionnaires. En fait, il n'y a pas un seul, mais deux concepts très différents de la prévention. Et la question est aujourd'hui de savoir lequel apporte une réponse au principal problème contemporain de sécurité : celui du développement des conflits intra-étatiques.

Les deux conceptions de la prévention

Les deux conceptions possibles du terme prévention sont celle de la diplomatie préventive et celle de l'action sur les situations préconflituelles. Le premier sens est le plus répandu, le plus ancien, le plus traditionnel. Le second est plus récent et ceux qui l'utilisent se doivent généralement de l'expliquer en le distinguant du premier. La diplomatie préventive correspond à des actions à court terme, cherchant à exercer une influence sur les acteurs potentiels d'un conflit à la veille de son déclenchement. L'autre conception de la prévention consiste à essayer d'agir non sur des acteurs, mais sur des situations diagnostiquées comme préconflituelles autant que possible en temps utile, c'est-à-dire bien avant qu'un conflit soit considéré comme probable. On conçoit aisément que l'action à court terme sur des acteurs se différencie nettement de l'action à long terme sur des situations.

Le concept de « diplomatie préventive »

L'idée de « règlement pacifique des différends » est aussi ancienne que les premières Conférences de la paix de La Haye, et elle est inscrite dans les articles 12, 13 et 14 du Pacte de la Société des Nations (SDN). Elle est reprise de façon redondante dans le chapitre VI de la Charte de l'Organisation des Nations unies (ONU), qui explique dans son article 33 que « les parties à tout différend [...] doivent en rechercher la solution par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix » et que « le Conseil de sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens ».

La pratique ayant surabondamment démontré qu'il n'était pas fait un grand usage de ces dispositions, les exhortations à une mise en pratique plus systématique sont devenues un leitmotiv dans les discours de ceux qui se considéraient comme en charge des problèmes de la paix. Les discours des secrétaires généraux successifs de l'ONU en fournissent à cet égard la meilleure illustration.

Le bilan des tentatives diplomatiques de médiation est assez pauvre, et l'analyse des exemples considérés comme positifs démontre qu'ils résultent de circonstances exceptionnelles. En trois quarts de siècle, on ne peut identifier que trois périodes relativement brèves où la diplomatie préventive a obtenu quelques résultats.

▪ **Société des Nations et ONU**

C'est curieusement la Société des Nations qui, entre 1920 et 1935, présente le bilan le plus positif. Le règlement en cinq jours de l'incident de frontière gréco-bulgare, en 1925, en est l'un des exemples les plus brillants ¹

¹ C'est le 22 octobre qu'un incident se produisait à la frontière gréco-bulgare, entraînant plusieurs morts. Le gouvernement grec ayant donné l'ordre à ses troupes de commencer l'offensive le 24 à 8 heures, le gouvernement bulgare saisit le même jour par télégramme le secrétaire général de la SDN, en invoquant l'article 11 §1 du Pacte. Une heure plus tard, Aristide Briand, alors président du Conseil de la SDN, répond par la même voie « qu'il est certain d'interpréter le désir de ses collègues en rappelant aux deux gouvernements les obligations qui leur
IFRI - Politique Etrangère, n°1 - Printemps 1997

Dans les quinze premières années de l'entre-deux-guerres, la SDN a pu mettre à son actif, avant d'entrer dans sa période d'impuissance, quelques résultats souvent cités au sujet des tensions concernant les îles Aaland entre la Suède et la Finlande, la Haute — Silésie (Allemagne-Pologne), l'affaire du Chaco (Bolivie-Paraguay), le territoire de Leticia (Colombie-Pérou), la crise hungaro-yougoslave après l'assassinat d'Alexandre 1er, et diverses affaires concernant des minorités.

Le bilan de l'ONU depuis 1945 est beaucoup plus pauvre. Sans doute tous les secrétaires généraux ont-ils argué que leur « diplomatie discrète », leurs « bons offices » n'ont jamais obtenu de publicité, parce qu'ils ont toujours débouché sur des « non-événements » dans la mesure même où ils ont réussi. Mais aucun exemple précis de tension ainsi désamorcée n'est jamais venu confirmer cette affirmation. Les seuls succès de ce genre ont reçu en revanche toute la publicité souhaitable : Trygve Lie facilitant, en 1949, les négociations entre les États-Unis et l'Union soviétique en organisant une réunion informelle sur la crise de Berlin, conduisant à la levée du blocus ; Hammarskjöld, en janvier 1955, contribuant à une détente entre la Chine et les États-Unis en obtenant la libération de 15 aviateurs américains capturés en 1952 et condamnés à mort ; U Thant, en 1962 lors de la crise de Cuba, réussissant à obtenir une réponse conciliante de Kennedy et de Krouchtchev et à faciliter le retrait des missiles soviétiques. Pour le reste, la « diplomatie discrète » a été dans l'ensemble d'une inefficacité flagrante, l'histoire de l'ONU étant surtout celle de ses échecs à empêcher les nombreuses guerres qui ont eu lieu depuis 1945, et dans lesquelles les membres permanents du Conseil de sécurité furent souvent agresseurs ².

▪ L'expérience récente de l'OSCE

La diplomatie préventive pratiquée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) depuis quelques années est souvent présentée comme plus efficace et elle semble en effet avoir obtenu quelques résultats. Depuis 1990, l'organisation s'occupe à la fois de médiation dans les conflits existant dans sa zone et de prévention par action sur les situations préconflituelles. Elle dispose d'un Haut Commissaire aux minorités nationales qui est intervenu dans une douzaine de pays ex-communistes d'Europe et d'Asie, et a envoyé dans treize pays des missions composées de diplomates des pays membres. C'est souvent à la suite des interventions du Haut Commissaire que ces missions ont été établies (Lettonie, Estonie, République fédérale de Yougoslavie, Ukraine). Plusieurs d'entre elles (Géorgie, Yougoslavie, Moldavie, Tadjikistan, Bosnie- Herzégovine, Tchétchénie), ainsi qu'une intervention diplomatique sans mission sur place (groupe de Minsk concernant le Nagorny-Karabakh) visaient à apaiser les conflits existants, alors que les interventions du Haut Commissaire et les missions dans les pays Baltes, en Ukraine et, aujourd'hui, en Croatie sont purement préventives.

Ces interventions se sont accompagnées, dans quelques cas, d'activités dépassant le cadre traditionnel de la diplomatie préventive pour s'étendre à la coopération directe avec les pays. L'OSCE, par exemple, a réussi à faire financer par quelques États membres les cours de

incombent comme membres de la SDN, leur engagement solennel en vertu de l'article 12 de ne pas recourir à la guerre, et les graves conséquences qui, d'après le Pacte, résulteraient de cette violation » ; et il les exhorte « a donner des instructions pour que les troupes des deux gouvernements soient immédiatement retirées derrière leurs frontières respectives ». Le 25 octobre, le Conseil approuve son Président et, le 28 à 20 heures, les attachés militaires britannique, français et italien, envoyés sur place, confirment que les deux parties ont accepté les décisions du Conseil, et que le retrait des troupes grecques, commencé le 27 à midi, sera terminé le 29 octobre à 8 heures, terme de rigueur.

² La Chine au Tibet en 1951, l'URSS en Hongrie 1956, Tchécoslovaquie 1968, Afghanistan 1980, la France dans les guerres coloniales d'Indochine 1946-1954, d'Algérie 1954-1962, les États-Unis au Guatemala 1954, en République dominicaine 1965, au Vietnam 1964-1973, etc.

langue donnés aux Russes pouvant bénéficier du statut de citoyens en Lettonie et en Estonie à condition qu'ils fassent la preuve de leur compréhension de la langue du pays. Dans l'ensemble, ces interventions ont contribué à rendre les gouvernements de ces pays (et leurs administrations) plus conscients à la fois de la nécessité et de la possibilité de mettre au point des solutions pacifiques aux tensions existantes : statut des minorités dans les pays Baltes et en Roumanie, problème de la constitution de la Crimée en Ukraine, problème des Roms, etc. L'exemple le plus récent de diplomatie de ce genre est la mission que l'OSCE a confiée à Felipe Gonzalez pour tenter de trouver une solution aux tensions créées à Belgrade par la non-reconnaissance par le gouvernement de Slobodan Milosevic des résultats d'élections municipales. On peut noter à cette occasion que l'action préventive peut continuer après un conflit quand une solution provisoire d'apaisement a été adoptée (cessez-le-feu au Nagorny-Karabakh par exemple). Dans de tels cas, il est toutefois plus difficile de parler de succès quand les parties en cause (en l'occurrence l'Azerbaïdjan et l'Arménie) n'acceptent aucun compromis³.

D'une manière générale, les quelques réussites de ces opérations de prévention sont dues au climat politique dans la zone de l'OSCE. La Russie, aux prises avec d'énormes difficultés économiques et politiques internes, continue dans le cadre de la Communauté des États indépendants (CEI) à vouloir conserver un contrôle très étroit sur tout ce qui se passe dans les pays de son « étranger proche ». Pris entre les attitudes ambiguës des maîtres du jeu — États unis et pays de l'Union européenne —, et leurs propres difficultés économiques et politiques, les pays de l'Europe de l'Est d'une part, les États nouvellement indépendante de la CEI de l'autre, cherchent à définir leurs politiques étrangères tout en mesurant leur dépendance économique et militaire vis-à-vis des grands. Les pays de l'Europe de l'Est ont tous pour ambition à moyen terme de se trouver en mesure d'adhérer à l'Union européenne et à plus court terme de bénéficier de la protection de l'OTAN. Les membres de la CEI ont des attitudes variables, conditionnées par leur degré de dépendance à l'égard de la Russie. Le résultat de cette situation est qu'en définitive, plusieurs de ces pays ont pu trouver quelque avantage politique à accepter les interventions de missions de l'OSCE, que d'autres les ont acceptées avec plus de réticence, mais que tous sont sensibles à la nécessité d'adopter des positions conciliatrices, pouvant leur valoir une bonne réputation internationale, quelles que soient les pressions nationalistes ou d'agressivité minoritaire s'exerçant chez eux.

▪ **Conditions du succès de la prévention à court terme**

En définitive, la prévention à court terme, ou diplomatie préventive par action sur les acteurs principaux dans des situations préconflituelles très proches de se transformer en conflit ouvert⁴, a donné quelques résultats seulement dans deux types de situations.

Dans les conflits entre grandes puissances, quand aucun des acteurs concernés ne souhaitait vraiment l'épreuve de force et qu'une intervention diplomatique extérieure permettait d'accepter une solution de conciliation sans perdre la face. Les « succès » ainsi obtenus (Berlin en 1949, incident États-Unis/Chine en 1955, Cuba en 1962) ne sont pas réellement dus aux initiatives prises. Les grandes puissances concernées auraient sans doute utilisé d'autres moyens pour arriver au même résultat.

Dans les conflits entre pays de moindre importance, quand les grandes puissances se sont trouvées en accord entre elles pour éviter, dans des zones déterminées, les conflits risquant de troubler leur tranquillité et de détériorer un certain ordre diplomatique, et quand ces grandes puissances ont disposé d'un prestige suffisant, de moyens de pression efficaces —

³ Voir Victor- Yves Ghebali, L'OSCE dans l'Europe postcommuniste 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Emile Bruylant, Bruxelles, 1996.

⁴ Sur le concept de diplomatie préventive, voir l'excellente analyse de Philippe Moreau Defarges dans Défense nationale, janvier 1997.

militaires, économiques, ou attribution d'avantages politiques aux pays concernés — et d'une volonté politique pouvant faire respecter la paix. Ces conditions n'ont été réunies au cours du dernier siècle que pour des périodes brèves, dans des zones géographiques déterminées au début du premier après-guerre, surtout en Europe, et depuis 1990, dans la zone CSCE. Elles ne le sont pas en revanche au niveau mondial, en dépit de l'accord théorique des cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

L'action sur les situations préconflituelles

L'action sur les situations préconflituelles constitue un tout autre genre d'exercice. Il ne s'agit plus d'un travail diplomatique de routine, mais d'analyses et de visions d'hommes d'État, si l'on entend par hommes d'État les rares hommes politiques capables de s'opposer aux idées reçues et de renverser les politiques traditionnelles pour transformer radicalement des situations dangereuses. Les exemples ici ne sont pas nombreux, mais leur importance est historique.

Le premier est celui qui combine le plan Marshall de 1946 et la création de la Communauté européenne à partir des années 50. L'objectif de Jean Monnet était clairement la paix. Ses mémoires en témoignent⁵. Il avait mesuré l'inanité des méthodes de la SDN, reprises par l'ONU. Les projets concrets : Autorité charbon acier, Euratom, Marché commun, politique agricole commune, ont jalonné une entreprise de transformation progressive des attitudes, des politiques, et des relations entre administrations nationales. Les tâtonnements, les improvisations (par exemple, la tentative incontestablement prématurée de création d'une armée européenne), les résistances politiques et psychologiques n'ont pas empêché la marche en avant. La conjoncture politique (opposition Est-Ouest) a sans aucun doute facilité l'entreprise. Le plan Marshall avait, de son côté, préparé le terrain en facilitant la coopération. Mais, en définitive, c'est bien la création d'une nouvelle identité, la transformation de la « représentation » de la scène politique européenne, que les promoteurs du projet ont effectuée.

L'entreprise de la CSCE, commencée en 1972 dans le scepticisme le plus complet, a elle aussi abouti, contre toute attente, à une transformation révolutionnaire du système de sécurité dans une zone couvrant presque entièrement l'hémisphère Nord. L'institution de mesures très contraignantes de confiance et de sécurité, la transparence des appareils militaires, la réduction des armements conventionnels dans la zone qui va de l'Atlantique à l'Oural, les négociations parallèles conduites avec les États-Unis pour la réduction des armements nucléaires, et surtout sans doute l'adoption de la perestroïka et de la glasnost, ont permis d'établir un climat de coopération et de confiance, et ont pratiquement fait disparaître les risques de guerre entre l'Occident et la Russie. C'est sans doute la détermination de Mikhaïl Gorbatchev qui, à partir de 1986, a donné à ces longues et patientes négociations l'impulsion décisive.

Le dernier exemple de prévention effective est celui du renversement de politique que Frederick De Klerk a réalisé en Afrique du Sud, avec l'aide de Nelson Mandela. Dans un pays où le régime d'apartheid accumulait avec persévérance tous les éléments d'une guerre civile, ce changement d'orientation a créé les conditions d'une coopération entre deux communautés jusque-là opposées. L'exemple montre qu'il n'est pas impossible que des hommes d'État rendent obsolètes des « représentations » pourtant anciennes et solidement insérées dans les esprits.

On ne saurait nier que, dans les trois cas, il s'agissait de « situations préconflituelle ». L'action sur de telles situations est donc possible. Mais faut-il attendre, pour l'envisager, l'apparition d'hommes d'État exceptionnels ou de révolutions « par le haut » ; est-elle

⁵ Voir Jean Monnet, Mémoires, Fayard, Paris, 1976, notamment p. 405 à 431.

applicable, et par qui, aux nombreuses et diverses situations qui conduisent à des conflits internes ?

La prévention des conflits internes

Pour bon nombre d'esprits, des politiques appropriées de la part des principaux pays européens et des États-Unis auraient pu, dans certaines conditions, empêcher l'éclatement des conflits en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Il n'est pas impossible d'imaginer, dans le cas yougoslave, que des programmes d'aide massive et l'ouverture de procédures associant ce pays à la construction européenne quelques années après la mort de Tito, auraient pu ouvrir des perspectives plus constructives que les encouragements à l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. Les facteurs d'éclatement de la fédération étaient connus, au nombre desquels les mécanismes défectueux de la constitution de 1974, les différences de développement économique entre la Slovénie et les parties les plus pauvres, les ressentiments historiques entre les Croates et les Serbes. Il était possible d'agir sur tous ces éléments. Quant au Rwanda, il existe aujourd'hui suffisamment d'informations sur les erreurs des pays occidentaux, notamment après les accords d'Arusha, pour penser que des politiques plus cohérentes auraient permis d'éviter l'organisation du génocide.

▪ Absence d'équipement intellectuel

La « science politique », et notamment sa spécialité « relations internationales », ne fournit aujourd'hui ni explication satisfaisante ni procédure thérapeutique des conflits. Les recherches sur les causes des guerres — ou sur l'explication de la guerre — fleurissent depuis des décennies, sans résultats convaincants. Sans doute depuis un demi-siècle, une évolution est-elle discernable dans des recherches sur les guerres. On est passé des études statistiques sur leur fréquence (Quincy Wright, Pitrim Sorokin, Lewis Richardson, « Correlates of War » Project), ou de considérations générales sur les causes du « phénomène guerre » (Gaston Bouthoul, James Rosenau, etc.) à une approche plus observatrice des divers types de conflits, à des explications admettant l'idée que les guerres sont des phénomènes culturels (Margaret Mead), à l'identification de causes multiples, à une considération plus attentive des aspects de psychologie collective, à une attention particulière aux conflits internes et à leurs relations avec la formation des États (processus appelé parfois « développement politique »).

Anthropologues, sociologues, théoriciens des relations internationales (Raymond Aron...) ont apporté des points de vue différents. Quelques noms peuvent être notés : les Feierabend insistant sur la nature frustrante du processus de modernisation, Charles Tilly apportant une analyse de type marxiste. Les modes ont varié et fixé l'attention tantôt sur les aspects psychologiques, tantôt sur les relations entre guerres et armements, ou sur les aspects économiques et démographiques (Choucri et North).

Aussi quand, sous la pression de l'opinion, les décideurs politiques admettent qu'il faudrait agir, pour apaiser des conflits graves comme le conflit algérien, ou pour prévenir le développement et la régionalisation de conflits en préparation, comme aujourd'hui autour des Grands Lacs africains et du Zaïre, ou du Sud — Soudan, aucun cadre de référence ne permet-il d'identifier les solutions.

▪ Absence de volonté politique

Les politiques étrangères des grandes puissances restent inspirées par la défense des seuls intérêts nationaux (la « raison d'État ») et les sentiments relatifs à leur propre importance (« grandeur », « leadership », etc.). C'est parce qu'elles présentaient moins de risques que les actions proprement militaires que les interventions militaro-humanitaires, par l'intermédiaire des Nations unies, se sont développées pendant plusieurs années ; mais leurs échecs conduiront certainement à en restreindre l'usage. Quant à l'action sur les situations préconflituelles par d'autres moyens que la dissuasion, et même quand leur existence est

diagnostiquée en temps utile, elle ne relève d'aucune méthodologie cohérente. Et les ressources financières se mobilisent plus facilement pour réparer les désastres produits par un conflit que pour en prévenir la naissance.

Dans ces conditions, la « recette » universelle pour les pays où le sous-développement économique et politique offre un terrain fertile à l'émergence de guerres civiles risque de demeurer longtemps encore : démocratie formelle, marché libre, et aide très modeste au « développement ». L'inadéquation évidente de la formule n'a pas encore été reconnue. Mais, s'il n'existe aucune méthode claire de prévention, c'est aussi que l'idée que les grandes puissances devraient appliquer ensemble au reste du monde des stratégies systématiques de prévention n'est pas encore officiellement admise.

▪ **Absence de légitimité et de mécanismes institutionnels**

Elle l'est d'autant moins que les actions de la « communauté internationale » en faveur de la paix ne peuvent aujourd'hui être entreprises que dans un cadre institutionnel mondial qui n'a pas été conçu pour répondre aux problèmes actuels. L'article 2 § 7 de la Charte des Nations unies interdit toute intervention dans les affaires intérieures des États⁶. Les dispositions du chapitre VII concernant la sécurité collective ont été conçues pour réprimer les agressions extérieures contre les États. Elles ne concernent pas les conflits internes dans lesquels au surplus dans la plupart des cas il est impossible d'identifier clairement qui est l'agresseur. Reste donc le chapitre VI et la « diplomatie préventive ». Le douteux combat en faveur du droit d'ingérence est loin d'avoir permis la profonde réforme des dispositions de la Charte, qui donnerait quelque légitimité à des actions de prévention des situations conflictuelles⁷.

Les progrès vers l'établissement d'un système de prévention

Le bilan négatif permet pourtant de définir la structure de ce que devrait être un système efficace de prévention au plan mondial. Il faudrait d'abord qu'existe une véritable discipline scientifique sur les conflits, leurs causes et les méthodes d'action sur ces dernières. Au lieu de banalités sur les vertus de la démocratie ou du marché libre, ou sur « les causes profondes » comme « la pauvreté et l'ignorance », on disposerait alors d'analyses précises des aspects psychologiques, économiques, sociaux ou culturels en jeu, permettant de faire des prévisions et d'identifier les remèdes. Il faudrait que l'opinion publique et les gouvernements des grandes puissances, et des pays développés en général partagent une philosophie commune de l'évolution des sociétés : ce qui implique l'abandon des conceptions actuelles sur le caractère absolu de la souveraineté nationale, un consensus sur un certain nombre de principes moraux et sur les méthodes permettant d'en assurer le respect. Il faudrait enfin que les institutions mondiales et le droit international aient pu être modernisés et adaptés aux besoins d'un monde en cours de « mondialisation ».

Pour qu'il en aille ainsi, il faudrait transformer complètement le « système de sécurité » mondial, remplacer l'ONU par une véritable organisation de sécurité garantissant la légitimité des actions entreprises, et étroitement liée avec de fortes organisations régionales (du type OSCE renforcé) ; et mobiliser des ressources financières permettant d'instituer des plans de développement et de sécurité régionaux, des systèmes de renseignement au service de la communauté internationale et non des seuls intérêts nationaux, des moyens de contrôle de la production et du commerce des armes... Objectif très lointain, qui peut aujourd'hui

⁶ Article 2 §7 de la Charte : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII. »

⁷ Voir les débats autour d'un projet de nouvelle Charte dans Maurice Bertrand et Daniel Warner (dir.), *A new Charter for a Worldwide Organisation?*, Kluwer Law International, La Haye, 1996.

paraître utopique. Ne sous-estimons cependant pas l'ampleur de l'évolution qui est en train de se produire dans l'approche intellectuelle et morale de la prévention des conflits.

▪ **Le développement récent d'une discipline nouvelle de prévention des conflits**

La manière dont le problème est abordé rompt désormais avec la généralité et le caractère théorique de la recherche traditionnelle en matière de relations internationales.

Le rassemblement de l'information

Est d'abord privilégié le rassemblement de l'information, de manière interdisciplinaire, sur des situations spécifiques. Le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) publie depuis 1973 des listes de conflits accompagnées d'indications sommaires. Des études ont été régulièrement publiées par d'autres organismes sur nombre de situations, mais l'étude systématique et approfondie de tous les conflits et situations conflictuelles est plus récente. En France, la première édition du Dictionnaire de géopolitique, sous la direction d'Yves Lacoste, date d'octobre 1995, et les deux volumes Mondes rebelles de Jean-Marc Balancie et Arnaud de La Grange, conçus comme une encyclopédie des conflits internes contemporains et de la violence politique dans le monde, ont été publiés en 1996. Une attention particulière est apportée au rôle des « élites » et des noyaux dirigeants, aux conditions socio-économiques, aux institutions, aux conditions de financement des guerres civiles (Économie des guerres civiles), à la circulation des armes, etc ⁸. L'idée de créer des observatoires des conflits dans les instituts de recherche est sans doute seulement en train de prendre naissance, mais elle a déjà été adoptée par l'Union européenne qui a inscrit à son budget l'étude des conditions de création d'un Institut de prévention des crises, qui devrait, semble-t-il, s'intéresser particulièrement aux conflits en Afrique.

L'analyse des causes

La prise en compte des frustrations identitaires collectives dans l'explication des phénomènes d'agressivité et la recherche des causes des guerres n'est sans doute pas récente. Les historiens et les analystes politiques ont par exemple démontré que les dispositions du traité de Versailles ont eu une responsabilité prépondérante dans les réactions du peuple allemand après la Première Guerre mondiale. Le concept d'« erreur historique » dans la conduite des affaires internationales est même devenu familier dans les chancelleries. Mais l'application systématique de l'analyse identitaire aux causes des conflits, et en particulier aux conflits intra-étatiques, est devenue aujourd'hui plus systématique. Un livre récent de François Thual ⁹ apporte un ensemble de notations fondamentales sur les phénomènes identitaires et leur rôle dans un très grand nombre de conflits. Il montre à la fois les traits communs de crises obéissant à une logique psycho pathologique et les spécificités de chacune d'elles que seule une connaissance de l'histoire et des cultures locales permet de saisir. Un ouvrage plus récent de Jean-François Bayart, « L'illusion identitaire » ¹⁰, complète ces analyses en insistant sur l'absence d'identité « naturelle », sur l'importance des « stratégies identitaires », « rationnellement conduites par des acteurs identifiables », sur la relation fondamentale entre « l'imagination constituante » et la « formation de l'État ».

Un autre concept, celui de « représentation », a été proposé comme base de toute analyse géopolitique par Yves Lacoste, dans son introduction à son Dictionnaire de

⁸ Dictionnaire de géopolitique, sous la direction d'Yves Lacoste, Flammarion, Paris, 1995 ; Mondes rebelles, de Jean-Marie Balancie et Arnaud de La Grange, présenté par Jean-Christophe Rufin (Michalon, Paris, 1996) ; Economie des guerres civiles, sous la direction de François Jean et Jean-Christophe Rufin (Hachette, Paris, 1995). Voir également, sur la prévention des conflits, Abram Chayes et Antonia Handler Chayes (eds.), Preventing Conflict in the Post Communist World, The Brookings Institution, Washington DC, 1996.

⁹ François Thual, Les conflits identitaires, Marketing, Paris, 1995.

¹⁰ Jean-François Bayart, L'illusion identitaire, Fayard, Paris, 1996.

géopolitique¹¹. « Pour comprendre un conflit ou une rivalité géopolitique, écrit-il, il ne suffit pas de préciser et de cartographier ses exigences, il faut aussi essayer de comprendre les raisons, les idées de ses acteurs principaux, chefs d'État, leaders de mouvements régionalistes autonomistes ou indépendantistes, etc., chacun traduisant et influençant à la fois l'état d'esprit de la partie de l'opinion publique qu'il représente. Le rôle des idées, même fausses, est capital en géopolitique, car ce sont elles qui expliquent les projets et qui, autant que les données matérielles, déterminent les choix des stratégies. Ces idées politiques, nous les appelons "représentations" [...] La seule façon scientifique d'aborder quelque problème de géopolitique que ce soit est de poser d'entrée de jeu, comme principe fondamental, qu'il est exprimé par des représentations divergentes et contradictoires et plus ou moins antagonistes. »

L'étude des processus de formation de la cité, pour les États-nations occidentaux modernes entre les XIV^e et XX^e siècles, ou pour les États postcoloniaux contemporains, tient enfin une place considérable dans les analyses d'un livre collectif édité par Luc Van de Goor, Kumar Rupesinghe et Paul Sciarone, « Between Development and Destruction¹² ». Plusieurs de ses contributions s'efforcent de montrer que « les faiblesses structurelles des institutions politiques, aggravées par le processus de changement continu sont les causes profondes des guerres civiles en cours »¹³, et qu'il faut conserver une attitude critique pour « identifier clairement les "groupes identitaires politisés" (politicised identity — or communal- groups,) "qui sont les protagonistes de ces guerres intraétatiques de plus en plus complexes" »¹⁴.

Toutes les possibilités offertes par ces concepts n'ont pas été explorées. Les recherches de psychologie ou même de psychanalyse collective qu'elles faciliteraient ne sont pas de mode en sciences sociales. De telles méthodes d'analyse risquent de ne pas bénéficier d'un soutien très large des universités ou du CNRS¹⁵. Il est pourtant important de noter que l'approche qui vient d'être décrite n'est pas purement académique, mais est développée par des auteurs qui appartiennent pour la plupart à la société civile, médecins, membres des ONG humanitaires, fonctionnaires s'exprimant à titre personnel. Les milieux militaires sont aussi intéressés par ces recherches et expriment leur point de vue, notamment dans des réflexions sur les expériences de "maintien de la paix"¹⁶.

Il est en fait inévitable que la poursuite des recherches dans cette direction entraîne l'extension aux pays riches des analyses identitaires et des études sur leurs "représentations", ainsi que l'examen de l'influence réciproque des représentations les unes sur les autres¹⁷. L'influence de la vision américano-occidental monde et du style de vie propagé par la

¹¹ Dictionnaire de géopolitique, sous la direction d'Yves Lacoste, op. cit. (8).

¹² Between Development and Destruction. An Inquiry into the Causes of Conflicts in Post Colonial States, The Netherland Ministry of Foreign Affairs, Macmillan Press/St Martin's Press, Londres/New York, 1996.

¹³ Dietrich Jung, Klaus Schlichte et Jens Sieberg, « Ongoing Wars and their Explanation », dans Between Development and Destruction, op. cit. (12).

¹⁴ J. David Singer, « Armed Conflicts in the Former Colonial Regions », dans Between Development and Destruction, op. cit. (12).

¹⁵ Voir la description de l'antipsychologisme des écoles de pensée dominantes dans Philippe Braud, L'émotion en politique, Presses de la FNSP, Paris, 1996.

¹⁶ Voir l'ouvrage collectif, sous la direction du général Jean Cot, Dernière guerre balkanique ? Ex Yougoslavie, L'Harmattan, Paris, 1996, et la réflexion plus générale sur les problèmes de sécurité du général Eric de La Maisonneuve, La violence qui vient, Arlea, Paris, 1997.

¹⁷ La description par Clausewitz des « actions réciproques » qu'exercent l'un sur l'autre les ennemis engagés dans une guerre sont un excellent exemple des effets mutuels de deux « représentation ». Sur ces effets des représentations les unes sur les autres, voir l'article de Mohammed Ayoob, « State-Making, State-Breaking, and State Failure. Explaining the Roots of Third World Insecurity », dans Between Development and Destruction, op. cit. (12).

publicité sur les réactions identitaires dans les pays pauvres est déjà suffisamment évidente. L'idée que la connaissance des éléments constitutifs et des causes de ces "représentations" (ou de ces frustrations identitaires) permette d'agir sur elles, de les contrôler et de les modifier est incluse dans cette approche du problème. C'est donc l'idée d'une thérapeutique plus scientifique que les traditionnelles idées sur la guerre, la paix ou la sécurité collective, qui est en train de prendre naissance ; il n'est pas absurde de penser que le phénomène puisse avoir une influence sur la conception des politiques étrangères.

▪ **La "volonté politique" et la remise en question des politiques étrangères**

La volonté politique n'est pas autre chose que la traduction par les gouvernements des sentiments de l'opinion publique. Or, des changements importants sont en cours en ces domaines. On peut désormais parler d'une remise en question, par une partie de l'opinion, des politiques étrangères qui ont permis, encouragée parfois, l'éclatement de conflits évitables. L'opinion publique des pays développés n'admet plus les explications simples. Du fait même que les citoyens de ces pays se sentent désormais à l'abri des guerres (en raison des nouvelles conditions de sécurité en Europe et dans la zone OSCE) se produit une sorte de distanciation, et même d'étonnement, qui conduit à plus de curiosité, à plus d'exigence d'explications et de clarté. Il en résulte même un sentiment de responsabilisation.

La satisfaction des exigences éthiques de l'opinion — la défense des droits de l'homme, la lutte contre la corruption, le souci de la paix — devient un élément de moins en moins négligeable dans la présentation, la formulation officielle et la conception même des politiques étrangères. Les rapports avec les institutions internationales, le respect des conventions signées établissent des contraintes qu'il est de plus en plus difficile d'ignorer.

Sans doute ces transformations ne sont-elles pas encore très apparentes. L'institution récente de deux tribunaux internationaux chargés de juger les crimes de guerre en Bosnie et au Rwanda ne semble pas avoir encore une grande portée. Et les interventions humanitaires d'État, faites sous l'influence de la bataille pour le "droit d'ingérence" menée par des ONG soucieuses d'apporter, malgré les interdictions et les lois des pays concernés, secours à toutes les victimes, sont d'abord destinées à masquer l'absence de politique claire dans les conflits concernés.

La remise en question des fondements mêmes du droit international officiellement reconnu est pourtant maintenant entrée dans une phase décisive. Commencée avec la promulgation de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, continuée par les efforts de nombreuses ONG pour la défense de ces mêmes droits et par la mise au point d'instruments de plus en plus précis concernant les droits économiques et sociaux, les droits de l'enfant, la lutte contre la torture, parallèlement au développement du droit international humanitaire¹⁸, elle aboutit aujourd'hui à contester le caractère absolu de la notion de souveraineté nationale. Le fait que les menaces ne soient plus celles d'invasions ou de conquêtes, mais bien plutôt celles qui touchent la cohésion sociale des pays riches comme des États pauvres, transforme lentement, mais profondément la "représentation" de la scène régionale et mondiale dans les esprits¹⁹.

¹⁸ Voir Mario Bettati, *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996 ; également, Patricia Buirette, *Le droit international humanitaire*, La Découverte, Paris, 1996.

¹⁹ Un exemple de cette évolution peut être trouvé dans les travaux entrepris par un groupe de travail du Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui propose de reconsidérer les objectifs de l'aide au développement et recommande de porter plus d'attention, dans le cadre des enveloppes financières existantes, à la réduction des dépenses militaires, au renforcement des institutions démocratiques, à la réforme des services publics, au soutien à la défense des droits de l'homme, ou encore au développement de la « formation à la négociation » dans la société civile. Voir le document DCD (96) 11 du 6 septembre 1996, DAC Task Force on Conflict, Peace and Development Cooperation: Linking Development Cooperation to Conflict Prevention, Working Group I, Note by the Secretariat

La logique devrait ainsi conduire à renforcer les pouvoirs des organisations internationales et mondiales, à leur conférer une légitimité d'ordre supranational, à les doter de moyens de contrôle du respect des droits de l'homme par tous les gouvernements. Tel n'est pas encore le cas. Mais le malaise présent qui touche les institutions mondiales peut être considéré comme une étape dans cette direction.

▪ **L'évolution des idées sur le statut institutionnel**

L'incapacité des organisations mondiales, et en particulier de l'ONU, à répondre aux problèmes du monde moderne est de plus en plus dénoncée. Les signes les plus clairs en sont l'émergence d'institutions de remplacement et la création de lieux de rencontres à l'extérieur du cadre officiel. Déjà dans les années soixante-dix, les grandes puissances économiques avaient jugé indispensable de créer un centre de discussion et de rencontres régulières, le Groupe des 7 (en cours d'élargissement à 8). Le succès des réunions annuelles de Davos qui permettent aux principaux leaders politiques et aux dirigeants des grandes entreprises multinationales de se rencontrer, en est un autre exemple. Les discussions menées par l'Assemblée générale de l'ONU depuis bientôt quatre ans, sans succès, pour tenter d'élargir le nombre des membres du Conseil de sécurité sont encore un signe du besoin d'un organe central et représentatif de la communauté internationale pouvant traiter utilement des questions de sécurité.

L'innovation institutionnelle n'est sans doute pas à l'ordre du jour. La méfiance entretenue aux États-Unis à l'égard de toute réforme sérieuse et de toute idée de renforcement des organisations mondiales ne provoque guère de réactions en Europe ou dans d'autres pays. Il y a donc paradoxalement blocage sur ces questions alors que le besoin d'une vision cohérente se fait de plus en plus évident. Le fait qu'il n'existe pas de réponse politique correcte au phénomène de mondialisation n'est sans doute pas encore clairement reconnu ; mais l'inquiétude grandit.

▪ **Le rôle de la société civile et des ONG**

En définitive, les chances d'établissement de politiques concertées de prévention à long terme dépendront dans une large mesure de l'influence que pourront avoir la "société civile" et les ONG sur la conception des politiques étrangères. Les stratégies suivies jusqu'ici pour la défense des droits de l'homme, de la démocratie, de la justice sociale, pour la lutte contre la pauvreté, l'exploitation et la corruption, pour l'établissement de paix justes et durables n'ont pas été totalement inefficaces ; mais il devient clair que les résultats obtenus sont très insuffisants. Une réflexion sur la révision de ces stratégies est donc engagée, notamment par les organisations humanitaires qui préféreraient prévenir que guérir partiellement, dans des conditions précaires, et quand il est trop tard. Les questions posées par la "crise de l'humanitaire" concernent notamment le rôle des ONG dans la prévention, la façon de rendre crédibles pour les décideurs les informations réunies sur les situations préconflituelles, la nécessité d'un regard politique sur les crises, l'ambiguïté des relations entre les États, les organisations internationales et les ONG ²⁰.

Les étapes envisageables pour la mise au point de nouvelles stratégies ont déjà été esquissées. L'élargissement du G7 à la Chine, à l'Inde et à quelques autres grands pays du Tiers-Monde, pourrait représenter un premier pas. La constitution, sur le modèle de l'OSCE, d'organisations régionales de sécurité dans les autres continents, et l'ouverture de nouvelles négociations sur la réduction des armements nucléaires et conventionnels iraient dans le

²⁰ Voir *Prevention and Management of Conflicts. An International Directory*, NCDO, Dutch Center for Conflict Prevention, Amsterdam, 1996, qui fournit une liste et la description des activités d'environ 150 ONG s'occupant de prévention des conflits, et plusieurs articles sur le rôle des ONG dans la prévention (Kumar Rupesinghe, Paul van Tongeren). Voir également le n° 6 de la revue *Ingérences* (Médecins du monde) sur les intellectuels et l'humanitaire. Un colloque organisé le 2 décembre 1996 par International Alert a réuni des représentants de la plupart des ONG humanitaires françaises et a mis en lumière les principales questions ici mentionnées.

même sens de renforcement d'un système de sécurité à l'échelle mondiale. Toute innovation institutionnelle permettant de mieux contrôler, ou interdire, la fabrication de certains armements (voir la campagne sur l'interdiction des mines antipersonnel) irait aussi dans la bonne direction. Enfin l'établissement de "plans de sécurité et de développement régionaux", la mobilisation des ressources financières nécessaires, l'association à la solution des problèmes de sécurité d'institutions comme le FMI ou la Banque mondiale pourraient aussi être imaginés.

▪ **L'enjeu**

L'ampleur de l'ambition ne doit pas être sous-estimée. C'est un étrange projet que de vouloir arrêter le cours de l'histoire. Or c'est bien de cela qu'il s'agit, dans la mesure où jusqu'à une date très récente, la guerre a été la méthode de construction et de consolidation des États²¹. Le concept de prévention signifie que les pays riches, qui se considèrent comme pacifiques parce que "civilisés", entendent imposer au reste du monde de ne plus avoir recours à la violence armée. Or c'est par la violence que se sont construits les États. Si l'on souhaite priver de ce moyen traditionnel les nouveaux pays issus des diverses décolonisations, et qui n'ont pas encore atteint le stade d'Etats-nations stables, démocratiques et développés, il faut choisir, au niveau mondial, entre le conservatisme étroit des structures existantes et une ouverture au changement et au progrès. En d'autres termes, la maîtrise du caractère pacifique du changement implique un choix de nature philosophique qui ne semble pas avoir été fait. Il n'existe aujourd'hui aucune possibilité de prévenir les conflits internes : la conception statique de la diplomatie préventive par action sur les acteurs n'a pas encore cédé la place à la mise en œuvre d'une conception dynamique de prévention à long terme sur les situations diagnostiquées comme préconflituelles. Le chemin est pourtant tracé, et même partiellement parcouru. On ne peut plus longtemps l'ignorer.

Maurice Bertrand

²¹ Voir Maurice Bertrand, *La fin de l'ordre militaire*, Presses de la FNSP, Paris, 1996, et *La stratégie suicidaire de l'Occident*, Bruylant, Bruxelles, 1994.