

Les opérations de paix et la prévention pour la pérennisation de la paix : Le rétablissement et l'extension de l'autorité de l'État

MARS 2016

Nous commençons à comprendre en quoi consiste la paix— les structures, attitudes et institutions sur lesquelles elle repose et les raisons qui motivent les gens à œuvrer en sa faveur. Pourtant, la paix reste dans une large mesure un objectif difficile à atteindre, souvent défini par le négatif comme l'absence de violence.

Nous présumons qu'en comprenant la complexité de la guerre et de la violence, nous serons en mesure d'instaurer et de pérenniser la paix. Nous n'étudions cependant pas la paix, et avons tendance à centrer notre attention sur les problèmes du conflit et de l'agression plutôt que sur les solutions qui vont de pair avec la paix¹. Avec cette approche, la prévention est conçue comme un outil de gestion de crise apportant une réponse tardive à la dynamique destructrice du conflit, le plus souvent par des interventions à court terme pilotées de l'extérieur.

Pour sortir de cette impasse, l'Institut International pour la Paix (International Peace Institute) ambitionne de recentrer l'objectif de la prévention, afin qu'elle consiste à pérenniser la paix plutôt qu'à conjurer les conflits, et ce à travers une série de discussions devant se tenir d'octobre 2016 à mai 2017. Notre ambition est de promouvoir une compréhension commune de ce que la pérennisation de la paix et la prévention des conflits signifient en pratique aux niveaux national et international.

Cette note thématique a été rédigée par Youssef Mahmoud, Conseiller principal à l'IPI, et Delphine Mechoulan, Analyste politique dans ce même organisme. Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut International pour la Paix. L'IPI encourage l'expression d'un large éventail de perspectives dans la recherche d'un débat éclairé sur les politiques et problématiques d'actualité dans les affaires internationales.

Introduction

Alors que les États membres continuent de débattre de ce que la pérennisation de la paix² signifie en pratique, il est important d'examiner de quelle manière les opérations de paix peuvent être conçues et exécutées pour contribuer à établir une paix auto-entretenu, et non pas seulement pour éviter une reprise du conflit. Cette note thématique se concentre sur la façon dont « le rétablissement et l'extension de l'autorité de l'État », qui constituent un mandat récurrent de plusieurs opérations de maintien de la paix, peuvent être adaptés de manière à réaliser cet objectif. Elle avance l'idée que ce processus, plutôt que de viser à une simple stabilisation, doit reposer sur la primauté des politiques, les approches centrées sur les populations, les analyses en contexte, l'état de droit et la légitimité des actions entreprises et des objectifs poursuivis.

La responsabilité d'un État, telle que définie en théorie politique contemporaine, consiste à apporter à ses citoyens une gamme de biens et services publics et à créer des structures et processus inclusifs leur permettant de participer aux débats sur les politiques publiques et de satisfaire leurs besoins et aspirations légitimes, et ce sans crainte, dans un climat de justice et de sécurité. C'est dans ces conditions seulement que l'État peut assurer le respect des décisions politiques, législatives, administratives et juridiques légitimes prises au nom des citoyens. Et c'est cette réciprocité qui établit une relation de confiance entre gouvernants et gouvernés.

Quand des pays subissent des tensions ou un conflit, les États concernés ont tendance à se concentrer sur la manière d'acquérir, de maintenir et d'exercer le pouvoir plutôt que sur une gouvernance centrée sur les populations. Et lorsque l'État dispose encore de quelques moyens pour assurer des services essentiels, il en réserve généralement la part du lion à la sécurité, en privilégiant parfois la sienne ou celle du régime en place plutôt que celle des personnes.

Dans les situations où l'État se trouve affaibli par un conflit actuel ou récent, le rétablissement et l'extension de son autorité sont jugés nécessaires à l'instauration d'une paix durable³. Cependant, la majorité des opérations de paix actuelles sont déployées dans des pays caractérisés par la faiblesse des institutions étatiques, le manque ou l'absence de moyens administratifs, judiciaires et sécuritaires, de même que, dans certains cas, un climat de

1 Peter Coleman, « The Missing Piece in Sustainable Peace », Earth Institute, 6 novembre 2012, disponible à <http://blogs.ei.columbia.edu/2012/11/06/the-missing-piece-in-sustainable-peace>.

2 Résolution 2282 du Conseil de sécurité (27 avril 2016), S/RES/2282.

3 Jake Sherman, « Peacekeeping and Support for State Sovereignty », dans *Annual Review of Global Peace Operations*, Center on International Cooperation (Lynne Rienner, New York, 2012).

défiance généralisée entre le gouvernement central et les territoires périphériques.

Par conséquent, l'une des questions à poser est la suivante : Quelle autorité, ou quelles autorités, ces opérations de paix devraient-elles rétablir et à quelle fin ? À cet égard, s'agit-il de décentraliser le gouvernement ou bien la gouvernance ? Autrement dit, la décentralisation consiste-t-elle à renforcer le pouvoir du centre sur la périphérie ou bien à développer l'autonomie des moyens de gouvernance robustes existant déjà à la périphérie ? Quelles actions les opérations de paix peuvent-elles mener pour accompagner le retour et l'extension de l'autorité étatique ? Et comment ces actions se présenteraient-elles sous l'angle de la prévention des conflits et de la pérennisation de la paix ? Cet article vise à proposer quelques pistes de réflexion sur ces questions.

Rétablissement et extension de l'autorité de l'État dans les opérations de paix

Bien qu'aucune définition n'ait été fixée, l'extension de l'autorité de l'État renvoie généralement à « un ensemble d'activités propres à renforcer l'autorité du gouvernement sur le territoire d'un pays par des moyens légitimes »⁴. Les services que l'État est censé apporter « doivent être conçus non pas simplement comme un bien à fournir, mais comme une voie d'interaction entre les citoyens et l'État [...] ». Cela corrobore alors le point de vue selon lequel la légitimité de l'État procède d'un processus continu dans lequel les gouvernements doivent s'engager en permanence, plutôt que d'un résultat qu'ils peuvent obtenir une fois pour toutes »⁵.

Encadré 1. Renforcement de l'autorité de l'État en RDC, au Libéria et en Somalie

La résolution 2277 (2016) du Conseil de sécurité des Nations Unies renouvelant le mandat de la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) a souligné que les mesures d'appui au rétablissement de l'autorité de l'État devaient s'exécuter dans le cadre du plan de stabilisation international. Ce plan vise en partie à ouvrir l'accès de certaines régions au gouvernement et à accroître l'apport de services afin de renforcer sa crédibilité.

Dans la résolution 1509 (2003) du Conseil de sécurité concernant le Libéria, l'autorité de l'État est associée à la bonne gestion des ressources naturelles, à la réforme du secteur de la sécurité, à la préparation des élections et à la sûreté. Il est intéressant de noter que la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) a établi, à titre d'expérience, des pôles régionaux destinés à améliorer l'accès des citoyens aux structures de gouvernance et aux services⁶. Cela a permis d'apporter un certain niveau de service, mais sans nécessairement améliorer l'application du principe de responsabilité.

En Somalie, le Bureau intégré du Coordonnateur résident et du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (RC/DSRSG) a mis au point en 2016 une démarche et une unité de « relèvement local et d'extension de l'autorité et de la responsabilité de l'État », dans le but d'articuler édification de l'État par le haut et rétablissement participatif des collectivités par la base. Il fait cela en aidant le gouvernement à « collaborer avec les collectivités locales dans les zones récemment reprises et à apporter son concours au processus de dialogue et de communication de proximité qui rassemblera la collectivité et établira un système permettant de résoudre les différends au moyen d'un mécanisme reconnu et de partager équitablement les ressources »⁷.

4 Jue Gao et coll., « Extending Legitimate State Authority in Post-Conflict Countries: A Multi-case Analysis », projet Capstone, School of International and Public Affairs de l'Université Columbia, mai 2015, disponible à https://sipa.columbia.edu/sites/default/files/UNPBO%20Capstone%20-%20ELSA%20Final%20Report_FOR%20PUBLICATION.pdf.

5 Rachel Gordon et Dyan Mazurana, « Can Services Deliver Legitimacy and Build Peace? », Université des Nations Unies, 7 mai 2015, disponible à <http://cpr.unu.edu/can-services-deliver-legitimacy-and-build-peace.html>.

6 Marina Caparini, « Extending State Authority in Liberia: The Gbarnga Justice and Security Hub », *NUPI Report*, n° 5, 2014, disponible à <http://hdl.handle.net/11250/226333>.

7 Nations Unies, Rapport périodique trimestriel (janvier à juin 2016) du programme de soutien au Gouvernement fédéral somalien dans la stabilisation des zones récemment reconquises, disponible (en anglais seulement) à www.so.undp.org/content/dam/somalia/Reports/Q2-2016/UN%20MPPTF%20Bi-annual%20Progress%20Report%20Support%20to%20Stabilization%20Project-final.pdf.

Dans les opérations de paix, les activités associées à l'assistance au retour ou au rétablissement de l'autorité de l'État vont du soutien à la participation politique, au renforcement des moyens étatiques et à la remise en place des institutions garantes de l'état de droit jusqu'à la réforme du secteur de la sécurité et au processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (voir Encadré 1).

En règle générale, le gouvernement hôte et l'ONU s'attachent d'abord à rétablir l'autorité de l'État sur le territoire visé. Dans les situations d'insécurité extrême, il va de soi que le rétablissement d'une relative sécurité est un premier pas nécessaire. Cela passe souvent par le déploiement de casques bleus et de forces de sécurité étatiques pour préparer le retour et la mise (ou remise) en place du personnel civil et des représentants de l'État. Si la présence physique de l'État a bien une importance incontestable pour renforcer son image de marque, elle n'améliore pas automatiquement les sentiments à l'égard de son autorité, et encore moins sa légitimité dans l'esprit des populations. En effet, aux yeux du public, il peut s'agir du rétablissement d'un État et d'institutions dont la légitimité est contestée ou dont les politiques précédentes ont conduit au conflit (voir Encadré 2).

Comme exposé dans cet article, l'établissement d'un État légitime et opérationnel est une mesure de précaution incontournable pour prévenir la reprise du conflit. Toutefois, comme il s'agit ici d'une entreprise qui nécessitera plusieurs décennies, elle devra se poursuivre à l'issue de l'opération de maintien de la paix. Les solutions à court terme et les tentatives de résolution rapide, quoiqu'importantes et parfois inévitables (par exemple en situation de crise et de conflit actif), ne constituent pas nécessairement le moyen le plus efficace et le plus durable de promouvoir le rétablissement d'une autorité étatique légitime.

En fait, le processus est aussi important que le résultat visé, et le principe d'une appropriation locale et inclusive est à privilégier. Par ailleurs, il est important de mettre l'accent sur le rôle catalyseur de la mission plutôt que sur sa capacité de se substituer à l'État. Le Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen du dispositif décennal de consolidation de la paix de l'ONU a fait valoir que les missions de l'Organisation devaient apporter aux autorités traditionnelles, aux acteurs de la société civile, au secteur privé, aux chefs religieux et aux responsables universitaires le même pouvoir d'agir et la même collaboration qu'au gouvernement central du pays hôte (voir Encadré 3).

Encadré 2. Renforcement de l'autorité de l'État au Mali

La résolution 2295 du Conseil de sécurité (2016) a prorogé le mandat de la Mission des Nations Unies au Mali (MINUSMA) de manière à accompagner le rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays. Pourtant, 18 mois après la signature de l'accord de paix de juin 2015, des résultats tangibles se font encore largement attendre. Le rétablissement de l'autorité étatique, dans l'idée de la mission et selon le rapport du Secrétaire général de mai 2016, semble viser en premier lieu à assurer le retour de l'administration et des forces de défense et de sécurité de l'État, et en second lieu à faciliter la mise en œuvre des dispositifs visant à pourvoir aux services de base. Les activités de la mission appuyant le retour de l'autorité de l'État s'inscrivent dans le cadre de la plupart des piliers de l'action qu'il mène pour faciliter l'application de l'accord de paix.

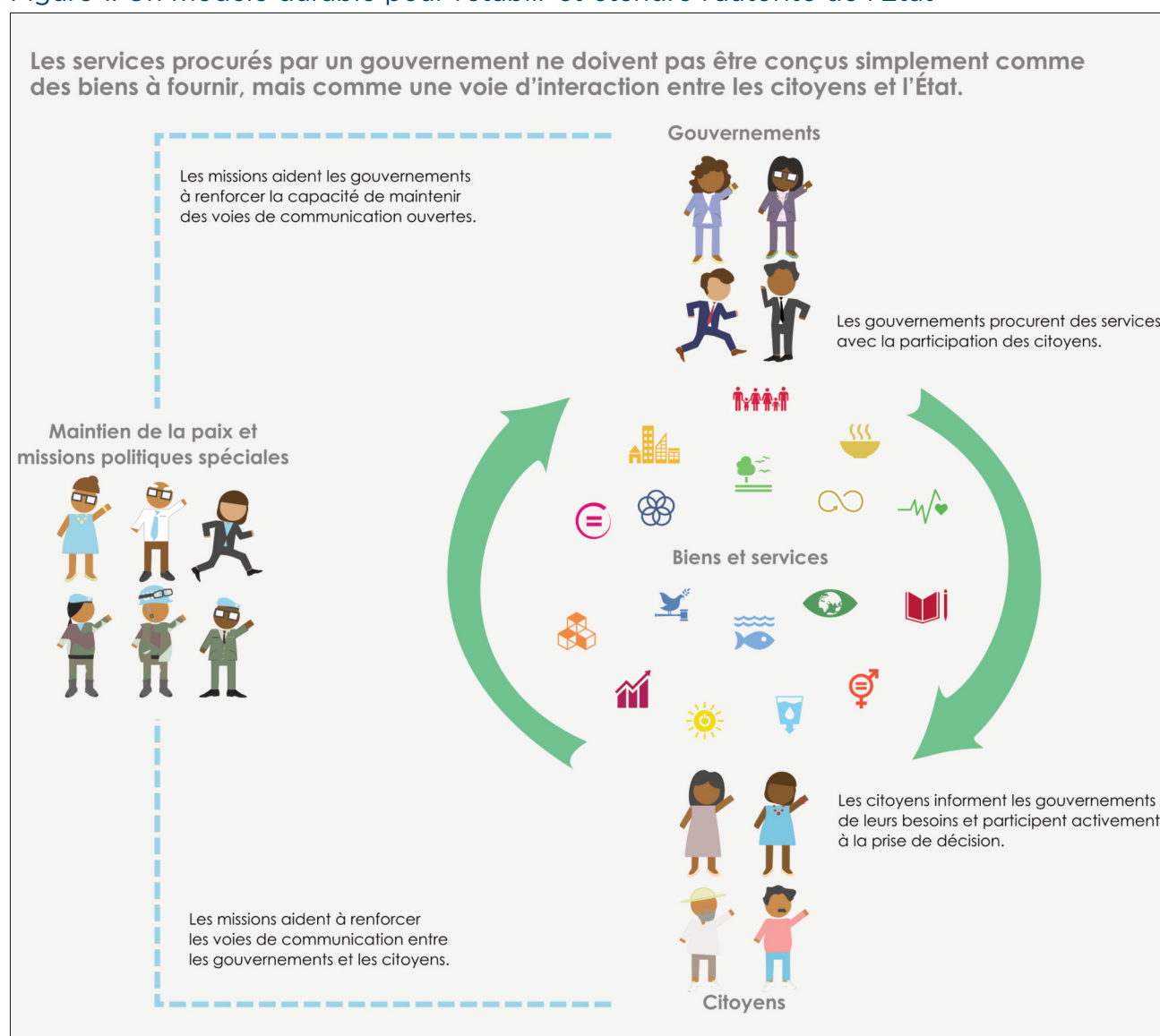
Beaucoup d'activités de la MINUSMA sont destinées à accompagner les initiatives traditionnelles pour gérer les différends et renforcer les moyens locaux, faisant ainsi écho à l'idée que le retour de l'autorité de l'État doit apporter un plus grand pouvoir d'agir aux autorités locales et traditionnelles. Cependant, dans les régions où règne l'insécurité, comme celle de Kidal, la Mission est souvent contrainte d'assister l'État dans sa stratégie de sécurisation.

Un autre problème se pose à Tombouctou, où les habitants estiment que les fonctionnaires du sud ne sont pas représentatifs (et ces derniers eux-mêmes ressentent leur affectation au nord comme une mesure punitive). Dans les cas où très peu de représentants locaux nordistes ont été nommés, le gouvernement central n'apporte pas le soutien nécessaire pour œuvrer au rétablissement d'un État légitime.

Encadré 3. Renforcement de l'autorité de l'État en République centrafricaine

La Résolution 2301 du Conseil de sécurité (2016) indique que la Mission de l'ONU en République centrafricaine (MINUSCA) doit apporter un « appui en faveur des processus politiques de réconciliation et de stabilisation, de l'extension de l'autorité de l'État et du maintien de l'intégrité territoriale ». Comme dans d'autres missions, la Section des affaires civiles et la Division des affaires politiques, en concertation avec la Division des droits de l'homme, mènent un bon nombre des initiatives destinées à étendre l'autorité de l'État. Cependant, en raison de la présence extrêmement limitée du gouvernement, la Mission finit par « jouer un rôle de direction en matière de fourniture de services ou de prise de décisions qui sont attendues des institutions publiques »⁸. Par conséquent, dans les cas où l'État est absent, il n'y a qu'un pas entre catalyser l'autorité étatique et s'y substituer, et cette marge extrêmement ténue devient difficile à gérer.

Figure 1. Un modèle durable pour rétablir et étendre l'autorité de l'État



8 Nations Unies, Département des opérations de maintien de la paix et Département de l'appui aux missions, *Manuel sur les affaires civiles*, 2012, p. 204.

L'extension de l'autorité de l'État sous l'angle de la pérennisation de la paix

Comment se présenterait un mandat destiné à appuyer le retour ou l'extension de l'autorité de l'État s'il était conçu et mis en œuvre dans l'intention de prévenir la reprise du conflit et de pérenniser la paix après le départ de la mission ? Cet article formule quelques suggestions concrètes.

Une analyse en contexte et inclusive : L'analyse adaptée au contexte est primordiale. Elle doit prendre en compte non seulement les facteurs qui font obstacle à la paix, mais aussi les moyens qui fonctionnent encore et pourraient servir de points d'ancrage pour étendre l'autorité de l'État. Cette analyse doit être réalisée suivant une démarche participative tenant compte des perspectives nationales et locales, en particulier celles des femmes et des jeunes.

Une stratégie de pérennisation de la paix à l'échelle de la mission : Une étape importante des opérations de paix consiste à mettre au point, à partir de l'analyse qui précède, une stratégie de pérennisation de la paix à l'échelle de la mission (c'est-à-dire à donner la primauté aux politiques). L'appui apporté à l'extension de l'autorité légitime de l'État ne serait alors qu'un des nombreux aspects de cette stratégie. Pour les situations de pays figurant à son agenda, la Commission de consolidation de la paix, dans son rôle redynamisé, pourrait apporter un soutien précieux à cette démarche, en mettant à contribution sa connaissance approfondie des configurations propres à chaque pays et son Groupe de travail sur les enseignements tirés de ses expériences.

Des approches centrées sur les populations : L'extension de l'autorité de l'État ne peut pas consister seulement à déployer ou redéployer les institutions de l'État central vers la périphérie : les opérations de paix doivent aussi s'assurer de la nature participative des mécanismes et institutions étatiques qu'elles appuient. Cela implique le recours à une approche ascendante centrée sur les

populations, où les collectivités locales jouent un rôle important dans la prise de décision et où les progrès ne se mesurent pas seulement à l'aune du redéploiement des institutions de l'État, mais aussi à celle des effets positifs sur la vie quotidienne des populations. Dans la mesure du possible, les opérations de paix devraient faciliter une telle approche, ce qui les amènerait à donner plus de moyens d'agir et à moins intervenir.

Un pacte de responsabilité mutuelle : Le Représentant spécial du Secrétaire général et les responsables de toute mission, agissant au nom du Conseil de sécurité, devraient nouer le dialogue avec le gouvernement hôte dès les premiers étapes du déploiement de la mission pour parvenir à une vision commune de ce qu'il faut entendre par « extension de l'autorité de l'État », et des modalités d'exécution à employer pour accroître sa légitimité et poser les fondements d'une pérennisation de la paix. Ce dialogue aboutirait à un accord sur les objectifs de gouvernance à réaliser par le gouvernement hôte et sur les activités d'appui correspondantes à mener par la mission des Nations Unies. Un tel pacte de responsabilité mutuelle servirait aussi à éclairer la stratégie de sortie de la mission. Dans le cadre d'un tel dispositif, le gouvernement hôte présenterait des rapports de situation périodiques au Conseil de sécurité selon les modalités appropriées, tandis que la mission des Nations Unies le ferait selon les mécanismes de communication établis.

Conclusion

Globalement, le rétablissement et l'extension de l'autorité de l'État procurent une occasion d'intégrer les mandats des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales au concept de pérennisation de la paix. L'idéal serait que ces mandats ne soient pas trop détaillés, pour que chaque mission puisse établir les besoins à combler et les tâches à accomplir par des consultations sur le terrain. En approchant l'exécution de leurs mandats sous l'angle de la pérennisation, les opérations de paix réduiraient les mesures intrusives au profit de leur rôle de catalyseur.

L'**International Peace Institute (IPI)** est un centre de recherche international, indépendant et à but non lucratif dédié à la gestion du risque et au renforcement des capacités de résilience pour la promotion de la paix, de la sécurité et du développement durable. Dans ce but, l'institut conduit des activités associant recherche, analyse stratégique, publications et séminaires. L'institut a son siège à New York en face des Nations Unies, ainsi que des bureaux à Vienne et à Manama, et son personnel est composé de plus d'une vingtaine de nationalités différentes.



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA

TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

Freyung 3, 1010 Vienna, Austria

TEL +43-1-533-8881 FAX +43-1-533-8881-11

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour

P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org