



HAL
open science

Chypre : laboratoire d'expérimentation pour l'ONU ?

Gilles Bertrand

► **To cite this version:**

Gilles Bertrand. Chypre : laboratoire d'expérimentation pour l'ONU ?. Cahiers Balkaniques, 2020, Politique et sociétés à Chypre aujourd'hui, 46, pp.183-208. 10.4000/ceb.14562 . halshs-02533239

HAL Id: halshs-02533239

<https://shs.hal.science/halshs-02533239v1>

Submitted on 1 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

Chypre : laboratoire d'expérimentation pour l'ONU ?

Cyprus: an experimentation laboratory for UN?

Κύπρος: πειραματισμού εργαστήριο για την ΟΗΕ?

Gilles BERTRAND

L'île de Chypre connaît le conflit le plus ancien d'Europe si l'on retient comme date de son commencement 1955 (début de l'insurrection antibritannique), que l'on considère que la période du gouvernement bicommunautaire postérieure à l'indépendance (1960-1963) n'a été qu'une trêve, et que la partition de 1974 n'a rien réglé (au contraire de ce que prétendaient les nationalistes turcs jusqu'au début des années 2000) mais n'a fait que « geler » le conflit. L'Organisation des Nations unies (ONU) y a déployé une de ses premières missions de la paix – UNFICYP, Force des Nations unies à Chypre – en mars 1964.

À partir de 1964 également, l'ONU devient partie prenante des négociations pour résoudre le conflit chypriote. Les Secrétaires généraux (SGNU) successifs, de U Thant à Antonio Guterres, lancent, sous leur nom ou celui des envoyés et représentants spéciaux nommés par eux, 19 des 41 « initiatives de paix » recensées entre 1955 et 2014¹ – sachant que la 42^e s'est déroulée de 2015 à 2017 et que certains observateurs attendent avec un certain optimisme le début de la 43^e avec les mêmes protagonistes, soit le président de la République de Chypre (RC) Nicos Anastasiades et le dirigeant chypriote turc (élu président de la « République turque de Chypre du Nord » (RTCN) non reconnue internationalement) Mustafa Akinci. La tâche peut paraître impossible, sachant que toutes ces « initiatives » ont échoué. La multiplicité des acteurs locaux (les deux exécutifs chypriotes grec et turc, mais aussi les partis, les médias et « l'opinion

1. MICHAEL, 2015.

publique »²) et internationaux n'a pas aidé : outre l'ONU, le Royaume-Uni, la Grèce et la Turquie, les trois « puissances garantes » de l'indépendance chypriote, ainsi que les États-Unis voire la Russie, intéressés indirectement au conflit, de même que l'Union européenne (UE) dont la RC est membre depuis 2004. Cependant, l'ONU et les autres acteurs internationaux se trouvent également devant une situation particulièrement propice à l'expérimentation de nouvelles initiatives et processus de négociation : les hostilités n'ont jamais repris entre les belligérants depuis 1974 et les rares incidents militaires n'ont provoqué qu'une dizaine de morts au total en près de quarante-cinq ans. Chypre apparaît donc comme un cas à part parmi les missions de résolution des conflits dont est chargée l'ONU.

Chypre n'est toutefois plus un terrain d'expérimentation en matière de maintien de la paix. L'UNFICYP a bien eu, dès le début, une mission multidimensionnelle, allant de l'interposition à l'acheminement de l'aide humanitaire, de l'aide aux personnes déplacées internes ou aux enclavés en passant par le déminage³. Mais la Force n'a pas eu à mener d'opérations de désarmement, démobilisation, réintégration (DDR), à accompagner une réforme du secteur de la sécurité (RSS), ni à organiser d'élections, et encore moins à accompagner le relèvement d'un État effondré, comme durant les deux dernières décennies en Centrafrique, en Côte d'Ivoire, au Congo, ou à Haïti, pour ne citer que quelques exemples⁴.

Identifié comme relevant à la fois de la décolonisation (britannique, voire ottomane), de la Guerre froide, mais aussi de la catégorie des « nouveaux conflits » post-bipolaires, ce conflit attire l'attention de nombreux spécialistes de la résolution des conflits, de John Burton à Oliver Richmond (1996 et 1999) en passant par Roger Fisher. Mais quel est le bon diagnostic ? Or, de ce diagnostic dépendent en grande partie les propositions de solution émanant de l'ONU, mais aussi des États-tiers, voire des acteurs privés jouant les médiateurs ou les facilitateurs. Quels processus de paix appliquer à Chypre ? Ceux déjà expérimentés ailleurs, voire à d'autres époques ? Innover, pour éventuellement

2. Expression très problématique. Au-delà de la célèbre formule de Pierre Bourdieu (« l'opinion publique n'existe pas ») qui n'est qu'un titre (la vraie formule étant plutôt « l'opinion publique dans l'acception implicitement admise par ceux qui font des sondages d'opinion ou ceux qui en utilisent les résultats [...] n'existe pas », *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit, 1984, p. 225), il est difficile de la cerner : s'agit-il de ce qu'en disent les médias ? Des médias eux-mêmes ? Des quelques centaines voire milliers de personnes qui s'expriment sur les réseaux « sociaux » ? Des gens qui manifestent ? Etc.

3. ACHILLEAS, 2000 ; KER-LINDSAY ET RICHMOND, 2001 ; MIRBAGHERI, 1998.

4. AUTESSERRE, 2010 & 2014 ; PAGE FORTNA, 2008 ; PARIS, 2004 ; STEDMAN et al. 2002.

reproduire ailleurs ? Chypre constitue-t-il ainsi un laboratoire d'expérimentation de différentes approches et solutions en matière de résolution de conflit ?

Le débat sur la nature du conflit chypriote : perceptions erronées, échecs et tragédies

La question chypriote est portée à la connaissance de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) dès 1951. Le gouvernement grec est alors assez réticent, espérant obtenir l'union (*enosis*) de Chypre à la Grèce par des négociations avec le gouvernement britannique. Mais le mouvement nationaliste grec chypriote fait pression par la voix de son chef de file, l'archevêque Makarios III, qui vient de monter sur le trône archiépiscopal l'année précédente. L'Ethnarque⁵ dépêche même à New York une délégation chypriote grecque qui intervient « devant les diverses instances des sessions de l'Assemblée⁶ ». Le gouvernement grec lui emboîte le pas et s'adresse au SGNU (août 1954).

Deux lectures de la question chypriote s'opposent. Le gouvernement grec et la délégation chypriote invoquent le droit à l'autodétermination, comme pour les autres peuples colonisés, en ne mentionnant qu'au passage la minorité « turque⁷ ». Les Britanniques mènent une politique de *Divide and Rule*, en s'appuyant sur cette minorité, délibérément et par simple reproduction du modèle ottoman. Mais, devant l'ONU, il n'est même pas question de protéger les minorités – il faut dire que l'argument a déjà conduit à deux partitions (Inde et Palestine). Les Britanniques et leurs alliés (en l'occurrence le représentant néo-zélandais à l'AGNU) font valoir l'enjeu que Chypre constitue dans les relations anglo-turques et gréco-turques et des possibles tensions à venir, afin d'empêcher un débat en séance plénière de l'AGNU⁸.

5. Son autre titre et statut, voir ANAGNOSTOPOULOU, 2010 ; VARNAVA & MICHAEL, 2013

6. POLITIS, 1959, p. 132.

7. Cette appellation est récente, du début des années 1950. C'est sous l'influence du kéralisme triomphant qu'à partir des années 1930 la communauté « musulmane » devient « turque ». Or, une partie des musulmans de Chypre ne parle encore que la langue de la majorité des îliens : le dialecte grec chypriote. La question identitaire est d'emblée plus complexe qu'elle n'en a l'air aux décideurs de l'époque.

8. POLITIS, 1959, p. 138.

L'illusion du conflit de Guerre froide

Le gouvernement de Londres préfère mettre en avant la question de la stabilité au Moyen-Orient, six ans après la Première guerre israélo-arabe, deux ans après la prise de pouvoir par Nasser en Égypte et dans le contexte de la Guerre froide. Ce discours est entendu par le gouvernement américain. Les élites politiques américaines, plutôt favorables par conviction à la décolonisation, sont déjà tombées dans le piège du discours anticommuniste tenu par les gouvernements des empires sur la défensive (belge, britannique, français, néerlandais ou portugais) : derrière chaque revendication de décolonisation se cacheraient un parti communiste, donc l'Union soviétique. Or, à Chypre, le parti communiste obtient de bons résultats électoraux. Aussi, la menace communiste à Chypre est perçue comme crédible par les gouvernements américains successifs, d'Eisenhower à Nixon. Peu importe que la revendication nationaliste soit portée par un gouvernement grec et une élite grecque chypriote, à commencer par Makarios, parfaitement anticommunistes. Henry Kissinger lui-même (2000) ne voit dans l'archevêque (devenu président de la République indépendante) qu'un « Castro de la Méditerranée » et colporte dans ses mémoires la fable d'un conflit séculaire gréco-turc dans l'île.

Ainsi s'impose auprès des États membres de l'ONU l'analyse stato-centrée telle que présentée par l'école autoproclamée « réaliste » des relations internationales : la question de Chypre n'est qu'une pièce sur le vaste échiquier de la Guerre froide. L'entente entre deux alliés, les gouvernements anticommunistes grec et turc, est menacée par un « cheval de Troie » communiste. Il faut donc « neutraliser » cette menace et maintenir l'équilibre entre les deux États, équilibre sur lequel repose la solidité du flanc sud-est de l'Alliance atlantique. Or, le gouvernement turc, relativement indifférent jusqu'en 1954, montre un intérêt croissant pour la question chypriote durant les cinq années suivantes. On se trouve alors face à une « prophétie auto-réalisatrice ». La tension monte entre la Grèce et la Turquie. Les deux gouvernements, essentiellement mus par des considérations internes⁹, jouent les rôles que le gouvernement britannique a voulu leur faire tenir : deux puissances entre lesquelles l'équilibre de la puissance est menacé par le basculement de l'île de Chypre d'un côté (grec). Dans une telle perspective, la solution « logique »

9. Asseoir la légitimité de régimes semi-démocratiques : il y a bien des élections, mais aussi des fraudes et des partis de gauche (notamment communistes) sont interdits. Les deux gouvernements se heurtent également à des crises économiques et financières durant les années 1950.

est de rétablir cet équilibre en divisant Chypre entre les deux, au prorata du poids démographique respectif des « Grecs » (80 % de la population) et des « Turcs » (18 %). Comme les Chypriotes grecs sont évidemment rétifs à cette solution, la puissance coloniale opte pour une autre, relevant de la même logique, mais plus acceptable : au lieu du partage (*taksim*, le mot d'ordre des nationalistes turcs chypriotes) de l'île, ce sera le partage du pouvoir, un « Yalta » qui prend la forme d'une République bicommunautaire dont l'indépendance est « garantie » par la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni – qui se pose désormais en médiateur ! Comme nombre d'observateurs de l'époque¹⁰ s'y attendent, ce « Yalta » ne dure que trois ans (1960-1963), au terme desquels le conflit resurgit : un incident entre policiers (chypriotes grecs) et passagers (chypriotes turcs) d'un véhicule, bagarre, émeutes, affrontements armés et rupture gouvernementale et administrative entre les deux communautés.

Le diagnostic alors posé par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) relève cependant d'une interprétation purement étatiste, car il s'agit encore une fois de sauvegarder le flanc sud-est de l'Alliance atlantique et donc de préserver les relations gréco-turques. Mais il s'agit aussi de ne pas mécontenter les États issus de la décolonisation, très sourcilieux sur la question de la souveraineté, et dont le président Makarios s'est opportunément rapproché. D'où la première résolution du CSNU sur Chypre (Rés. 186 du 4 mars 1964) qui :

1. invite tous les États Membres, conformément à leurs obligations aux termes de la Charte des Nations unies, à s'abstenir de toute action ou de toute menace d'action qui risquerait d'aggraver la situation dans la République souveraine de Chypre ou de mettre en danger la paix internationale ;
2. demande au Gouvernement chypriote, qui est responsable du maintien et du rétablissement de l'ordre public, de prendre toutes les nouvelles mesures nécessaires pour arrêter les actes de violence et les effusions de sang à Chypre.

Ainsi, le CSNU, d'une part, s'inquiète de la situation internationale et notamment des relations gréco-turques et, d'autre part, considère que le conflit oppose un gouvernement légitime et souverain à une forme de rébellion. Cependant, pour contrebalancer l'avantage décisif octroyé aux Chypriotes grecs qui se retrouvent ainsi seuls détenteurs de la souveraineté sur l'île, le CSNU :

10. LAVROFF, 1961.

3. invite les communautés de Chypre et leurs dirigeants à faire preuve de la plus grande modération.

Ce qui renvoie explicitement les deux communautés dos à dos et ouvre la voie à une autre interprétation du conflit, n'opposant plus seulement deux États par communautés interposées, mais les deux communautés seules. Cette résolution ouvre aussi au traitement asymétrique des dirigeants des deux communautés : symétrique d'un côté, car, dans les négociations à venir et jusqu'à aujourd'hui, ils sont mis sur un pied d'égalité par le SGNU ; dissymétrique de l'autre, parce que le président de la RC reste le seul reconnu internationalement et peut donc s'exprimer devant l'AGNU en tant que chef d'État, privilège dont ne jouit pas le dirigeant communautaire chypriote turc¹¹.

La situation constatée et ainsi décrite en mars 1964 par le CSNU conduit le gouvernement américain, alarmé par les tensions entre ses alliés grec et turc, à mettre sur la table un plan de « partage » dit Acheson (du nom du ministre des Affaires étrangères). Ce plan, présenté en février 1964, est guidé par des considérations purement géostratégiques¹² : la RC serait admise dans l'Alliance atlantique d'une part, divisée en dix cantons, dont deux seraient contrôlés par la Turquie d'autre part¹³ ; la Turquie se verrait également octroyer une base militaire dans l'île et, pour prix de son renoncement à toute prétention territoriale sur Chypre, une île grecque¹⁴. Refusé par Makarios, le plan Acheson sert ensuite de constant repoussoir pour les négociateurs chypriotes grecs. Plus de quarante ans après, il en reste l'idée, davantage parmi les gouvernements des États-membres de l'ONU d'ailleurs que parmi le personnel du Secrétariat général et des agences, que le conflit chypriote peut facilement se résoudre dès l'instant où les gouvernements grec, turc et de la RC (chypriote grec donc) se mettraient d'accord sur un nouveau mode de partage du pouvoir. Cette approche « par le haut » (*top-down*) n'a pourtant donné aucun résultat jusqu'à aujourd'hui. Les sept « initiatives de paix » anglo-américaines comptabilisées par Eleftherios A. Michael entre 1960

11. BERTRAND, 2012.

12. JOSEPH, 1995.

13. La solution de « cantonisation » (pour ne pas dire « partition déguisée ») réapparaît trente ans plus tard au sujet de la Bosnie-Herzégovine avec les plans Carrington-Cutileiro (1992), Vance-Owen (1993) et Owen-Stoltenberg (1994), sous l'égide de l'ONU, de la Communauté européenne et de l'Alliance atlantique, avant les accords de Dayton eux-mêmes (1995). KUMAR, 1997.

14. Castellorizo, île très isolée du reste de l'archipel égéen puisque située à 110 km à l'est de Rhodes et à seulement 3 km de la côte turque.

et 2004¹⁵ ont toutes été des échecs. Les quatre conférences internationales (incluant donc les « Puissances garantes ») n'ont pas non plus été fructueuses. Et lorsque les gouvernements américain ou britannique (séparément voire de manière coordonnée) tentent de faire pression sur les négociateurs, ceux-ci dénoncent le néocolonialisme, voire le néo-impérialisme.

La guerre et la partition de 1974 provoquent cependant un changement très net de perception. Pendant la crise (entre le coup d'État orchestré par la junte d'Athènes le 15 juillet et l'intervention militaire turque le 22) puis durant la période des combats (22 juillet au 15 août, en incluant le cessez-le-feu plus ou moins respecté), l'URSS reste dans une position de spectatrice¹⁶. À aucun moment, contrairement aux craintes exprimées à Washington durant la décennie précédente, le gouvernement soviétique ne tente d'exploiter la situation, tant en Grèce – où la vacance du pouvoir dure presque deux jours – qu'à Chypre. Les Soviétiques espèrent peut-être, tout au plus, une crise politique au sein de l'Alliance atlantique, voire le départ de la Grèce ou de la Turquie. Mais même le retrait des structures de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) de la Grèce entre 1976 et 1980 n'apporte aucun avantage substantiel à Moscou. Ainsi, l'illusion que le conflit chypriote relève de la Guerre froide se dissipe. Certes, il a déclenché une guerre froide entre la Grèce et la Turquie qui a duré au moins jusqu'au rapprochement de 1999¹⁷. La démonstration est faite que l'impuissance des grandes puissances peut laisser la place à une médiation plus neutre, celle de l'ONU¹⁸.

L'illusion du conflit ethnique

Si, dans les années 1950, les Britanniques mettent l'accent sur la question de la stabilité interétatique régionale, ils doivent, durant les combats de décembre 1963, considérer le problème sur le terrain. L'affrontement des milices nationalistes, EOKA (*Εθνική Οργάνωσις Κυπρίων Αγωνιστών*, Organisation nationale des combattants chypriotes) et TMT (*Türk Mukavemet Teşkilatı*, Organisation turque de résistance) les renvoie à la situation des dernières années de la colonie (1957-1959). C'est peu dire que les Britanniques ont sous-évalué la montée du nationalisme au sein des deux communautés durant la période coloniale¹⁹. Contre

15. MICHAEL, 2015.

16. BIRAND, 1985 ; DROUSIOTIS, 2006.

17. BERTRAND, 2003.

18. BADIE, 2004.

19. KIZILYÜREK, 1999.

les rebelles nationalistes grecs chypriotes, ils ont joué avec le feu en s'appuyant sur des auxiliaires de police chypriotes turcs, rappelant dangereusement les auxiliaires de police irlandais protestants en Ulster. Incapables de vaincre EOKA, les Britanniques n'ont pas voulu ou su prévenir la formation de TMT (1957). Et tout en réprimant sévèrement les communistes, ils se sont livrés à une lecture de plus en plus essentialiste du conflit : l'affrontement entre deux communautés *prises dans leur ensemble* (italique par nous), ce qui transparait dans le troisième alinéa de la résolution 186 (1964) du CSNU que nous citons plus haut. Or, rien n'est moins sûr, et dès les affrontements de 1963-1964, des voix s'élèvent contre cette analyse tout aussi erronée que la précédente. Ainsi Martin Packard, officier britannique hellénophone en charge de la coordination de la Force conjointe anglo-gréco-turque qui tente de s'interposer dès la fin décembre 1963 (avant de céder la place à l'UNFICYP en mars 1964), prévient-il ses supérieurs (ministres compris) de la nature d'une guerre qui s'exerce avant tout contre les civils²⁰. Une décennie plus tard, la thèse d'un ancien « Casque bleu » canadien, Richard Patrick, montre que la majorité des actes de violence politique sont intracommunautaires²¹.

Comme tout conflit qualifié d'« ethnique », le conflit chypriote se caractérise avant tout par des élites politiques et des formations politico-militaires qui assènent et surtout imposent par la force (faute de majorité au sein de la population) leur discours nationaliste voire racialisé des rapports sociaux et des conflits politiques. La force de cette idéologie identitaire réside d'abord dans le fait qu'il existe sur le même territoire un ou d'autres groupes dont on peut pointer l'identité distincte²² pouvant servir de repoussoir et de bouc émissaire. Si ce ou ces autres groupes sont eux aussi travaillés par des mouvements identitaristes similaires, alors leurs discours et actions se nourrissent et s'alimentent réciproquement. En ce sens, le conflit chypriote présente beaucoup de similitudes avec les conflits israélo-palestinien, irlandais, indo-pakistanaï, tamoul de Ceylan, yougoslaves, rwandais, centrafricain... Malheureusement, ce « diagnostic » ne s'est véritablement imposé aux universitaires spécialistes des conflits que dans les années 1990 et surtout 2000. Certains d'entre eux pensent toutefois qu'il s'agit d'un phénomène récent²³. D'autres continuent de s'en tenir à une lecture essentialiste et donc à prendre pour argent comptant le discours unanime des élites identitaristes. Au sein de l'ONU même, les analyses varient d'un département à l'autre, voire d'une

20. PACKARD, 2008.

21. PATRICK, 1976.

22. Peu importe le degré plus ou moins élevé de cette distinction. Freud parlait d'ailleurs à ce sujet du « narcissisme des petites différences » dans *Malaise dans la civilisation* (1929).

23. KALDOR, 2012 [1999].

personne à l'autre. Du côté des États-membres, les choses sont plus tranchées : les gouvernants et les appareils administratifs et militaires tendent à accepter le discours identitariste comme vrai.

Il existe plusieurs raisons expliquant cet état d'esprit prévalant parmi les gouvernements des États-membres de l'ONU. Conclure que le conflit est *réellement* ethnique et donc dresse deux groupes homogènes l'un contre l'autre, permet d'envisager des solutions « par le haut » (*top-down*) qui semblent plus rapides et moins coûteuses à mettre en œuvre : accords entre dirigeants (pardon, "leaders" puisqu'il faut désormais sacrifier à une lecture « managériale » de la politique) ; partage du pouvoir (et des rentes, minières ou autres) entre eux ; fédéralisation (tronquée si elle ne s'accompagne pas d'une démocratisation), sécession, partition. La quasi-totalité des conflits africains des trente dernières années a été « réglée » de cette manière : Liberia et Sierra Leone au début des années 1990, Congo ex-Zaïre (accords de Sun City, 2002), Soudan, Mali (accords d'Alger, 2015)... Sauf que l'accord sur la partition du Soudan (2005) n'a même pas réglé la question du tracé de la frontière avec le nouveau Soudan du Sud (indépendant en 2011), et que celui-ci a plongé dans une guerre entre la faction du président et celle du vice-président (2013). Lesquels ont ensuite accepté de négocier entre eux (2016) un nouvel accord de gouvernement parrainé par l'Union africaine et non encore finalisé en juin 2018. Sauf que les accords d'Alger n'ont pas mis fin à la guerre au Mali, mais seulement marqué l'acceptation par quelques factions d'un processus de paix. Les Sierra Léonais, eux, ont refusé le partage du pouvoir (accords de Lomé, 1999) et c'est une manifestation qui conduisit Foday Sankoh, vice-président en charge de la gestion de ressources naturelles, ex-chef milicien, en prison (2002), ouvrant la voie à un processus de paix durable.

Analyser au contraire le conflit comme provoqué par des élites et un discours identitaristes conduit à envisager des solutions plus longues à mettre en place, peut-être plus coûteuses, mais certainement plus durables : s'appuyer sur la population et en particulier sur la « société civile » (donc les activités sociales au moins indépendantes de la sphère politique *stricto sensu*) ; accompagner un long processus de déradicalisation de la société et de la politique (sur le modèle de la dénazification de l'Allemagne, qui fut longue, quoiqu'imparfaite) ; promouvoir et consolider des institutions démocratiques, éviter l'effondrement de l'économie, la relancer, la consolider, etc. Donc une approche plus centrée sur les processus « par le bas » (*bottom-up*) qui inclut aussi un très long travail d'éducation. Cette approche a certes la faveur de l'ONU, ne serait-ce que pour des raisons éthiques évidentes, mais elle est récente. Et elle est loin de faire l'unanimité parmi les États-membres pressés de conclure le plus rapidement les processus de paix pour des

raisons tant financières (lorsqu'ils sont en position de bailleurs) que politiques (afin d'enranger des succès politiques à court terme).

Les négociations officielles sous l'égide des Nations unies

Dès 1965, le SGNU va tenter de trouver une solution rapide à la question chypriote, en se fondant essentiellement sur le principe qu'il faut trouver un compromis politique entre les deux exécutifs, chypriote grec et chypriote turc, issus de la crise de décembre 1963. U Thant ne sait pas encore qu'il s'engage, lui et ses successeurs, dans une tâche de longue haleine, mettant la « patience » du SGNU à rude épreuve²⁴. Certes, il va parfois entrer en concurrence avec des initiatives étatiques : celle, par exemple, de Richard Holbrooke, auréolé de son « succès » dans la négociation des accords de Dayton (1994) mettant fin aux guerres de Croatie et de Bosnie-Herzégovine. Holbrooke, mandaté par le président Clinton, renonce cependant au bout d'un peu plus d'un an (1997-1998), constatant le peu d'attrait qu'exerce sur les Chypriotes la solution bosniaque. Sur l'ensemble de la période, l'ONU va plutôt recevoir le soutien des gouvernements des États-Unis, trop heureux de ne pas avoir à s'occuper directement d'un problème qui paraît de plus en plus insoluble au fil du temps. Ainsi, Sir David Hannay, prenant sa retraite en quittant son poste de représentant du Royaume-Uni au Conseil de sécurité de l'ONU, devient envoyé spécial de son gouvernement pour Chypre (1996-2003) ; loin de prendre des initiatives personnelles et concurrentes, il joue surtout un rôle d'accompagnateur et de soutien des envoyés successifs du SGNU, au premier rang desquels Alvaro de Soto, pilote du plan dit Annan (2002-2004)²⁵.

Dans ce contexte, quel rôle exactement doit jouer le SGNU lui-même ou son représentant ? Le terme de médiateur lui-même recouvre plusieurs types de rôle. La médiation est définie ainsi par Jacques Faget :

Un processus consensuel de gestion des conflits dans lequel un tiers impartial, indépendant et sans pouvoir décisionnel, tente, à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions, de les aider soit à améliorer ou établir une relation, soit à régler un conflit²⁶.

24. FAVRE, 1994.

25. HANNAY, 2005.

26. FAGET, 2008, p. 312.

L'ensemble des spécialistes distingue trois styles de médiateurs : le facilitateur, le « formulateur » et le manipulateur. Le facilitateur sert de canal de communication entre les opposants, il n'exerce que peu de contrôle sur le processus [...]. Il peut tout au plus organiser la logistique du processus, faciliter la communication, délivrer des messages aux acteurs si la communication en face à face est impossible. Le formulateur apporte une contribution plus substantielle, car il exerce un contrôle formel important, choisissant le lieu, le nombre et le type de rencontres, fixant l'agenda, gérant la distribution de l'information et pouvant proposer de nouvelles solutions aux intéressés [...]. Le manipulateur peut non seulement formuler des propositions, mais aussi utiliser sa position et ses ressources de pouvoir, d'influence et de persuasion, donner des ultimatums²⁷.

Le SGNU, s'appuyant sur le chapitre VI de la Charte des Nations unies (« Règlement pacifique des différends »), s'en tient avant tout au rôle de facilitateur. Il joue plus rarement celui de formulateur, même s'il peut éventuellement être accusé par l'une ou l'autre partie en présence, d'être un manipulateur. Or, dès la première tentative onusienne, soit le rapport Galo Plaza de mars 1965 (exactement un an après le déploiement de l'UNFICYP), le Secrétariat général est accusé de partialité. En effet, le rapport du médiateur Galo Plaza va à l'encontre non seulement du plan Acheson, mais de l'interprétation identitariste du conflit. Le médiateur affirme que la constitution de 1960 ne peut être à nouveau appliquée (contrairement à ce que prétend jusqu'à aujourd'hui une partie des nationalistes grecs chypriotes). Il considère également comme non viable la solution de la fédéralisation de l'île avec transferts (et donc, échange) de population, comme le demandent les dirigeants nationalistes turcs chypriotes. Il prône donc la recherche, avec les parties concernées, d'une solution entièrement nouvelle et donc probablement non fondée sur les clivages communautaires. Soutenu par le gouvernement chypriote (grec) qui se satisfait surtout du rejet de la solution dite fédéraliste, c'est-à-dire partitionniste, le rapport Galo Plaza est vivement critiqué par le gouvernement turc et l'exécutif chypriote turc. La démission du médiateur (décembre 1965) cantonne de fait ses successeurs au rôle de facilitateur, et ce pour plus de trente-cinq ans.

27. *Ibid.*, p. 319.

Des solutions peu originales, privilégiant l'accord au sommet

À partir de 1968, le Représentant spécial du SGNU joue effectivement le rôle de facilitateur des négociations intercommunautaires (et non plus interétatiques gréco-turques, comme en 1966-1967). Celles-ci sont dirigées par Glafcos Clerides et Rauf Denктаş, présidents de leurs assemblées communautaires respectives. Les négociations paraissent fructueuses, et le Représentant spécial est plutôt optimiste, tandis que le Commandant de l'UNFICYP fait régulièrement état d'un apaisement des tensions intercommunautaires. Pourtant, plusieurs raisons auraient dû tempérer cet optimisme excessif. Premièrement, les deux chefs de file occupent des places très différentes dans leurs systèmes politiques respectifs, en dépit de l'apparente symétrie de leurs fonctions officielles. R. Denктаş est un partisan affirmé de la séparation et dirige directement ou indirectement la milice TMT. G. Clerides est lui quelque peu en marge par rapport à l'entourage nationaliste de l'archevêque-ethnarque-président Makarios. Il était donc peu probable que R. Denктаş signe un accord de réintégration ; et il était tout aussi probable qu'une partie au moins de l'entourage et des partisans de Makarios tentent de saboter un tel accord s'il avait été signé... Deuxièmement, les ultranationalistes grecs chypriotes, qui trouvent Makarios trop conciliant et rêvent encore de l'union de Chypre à la Grèce, sont toujours actifs et ont gagné le soutien de la junte militaire au pouvoir à Athènes depuis 1967. D'où le coup d'État de juillet 1974 et la réaction turque : intervention militaire et partition.

L'après-partition de 1974 voit le nouveau SGNU, Kurt Waldheim, jouer un rôle plus actif, se rapprochant davantage de celui de formulateur. Ainsi parvint-il à faire s'accorder R. Denктаş, devenu entretemps président de l'État fédéré chypriote turc proclamé unilatéralement, et Makarios sur quatre « principes de négociation » dont celui d'une future République fédérale bicommunautaire et non alignée (1977). Il renouvelle « l'exploit » en 1979 en faisant accepter ce que nous appellerions aujourd'hui une « feuille de route » au même R. Denктаş et au nouveau président de la RC, Spyros Kyprianou.

Pourtant, le SGNU n'a pas suffisamment d'influence et encore moins de pouvoir pour garder durablement ce rôle de formulateur. Son rôle, ainsi que celui de son successeur Javier Pérez de Cuéllar, se limite ensuite à celui de facilitateur. Les deux superpuissances ont replongé à nouveau dans la course aux armements (crise des euromissiles) et la Guerre froide connaît un regain à la suite de l'intervention militaire soviétique en Afghanistan. Le Conseil de sécurité est donc en partie paralysé. Le gouvernement Reagan presse l'ONU de se réformer, c'est-à-dire pour l'essentiel, de dépenser moins. Il n'est donc pas question de favoriser une montée en puissance du Secrétariat. Sur le terrain chypriote, les

protagonistes ne tiennent pas non plus à voir le SGNU gagner en influence et faire la synthèse de leurs convergences et de leurs divergences. Avec la partition, R. Denктаş a obtenu ce qu'il voulait : le contrôle exclusif d'un territoire donné et d'une population presque parfaitement homogène du point de vue linguistique et religieux, du moins de son point de vue. De l'autre côté de la zone-tampon, S. Kyprianou a été facilement élu Président grâce à sa proximité avec Makarios, ses talents diplomatiques, mais aussi son intransigeance, pour partager le pouvoir avec les Chypriotes turcs. De fait, les négociations des années 1980 ne donnent rien²⁸. R. Denктаş proclame unilatéralement la « République turque de Chypre du Nord » le 15 novembre 1983, craignant d'être mis sous pression par le nouveau Premier ministre turc, Turgut Özal, qui cherche à se rapprocher de la Communauté européenne, donc de la Grèce. S. Kyprianou perd l'élection présidentielle de 1988 au profit d'un candidat qui fait campagne sur la reprise des négociations, George Vassiliou. Celui-ci doit vite déchanter devant les manœuvres dilatoires ou franchement obstructionnistes de R. Denктаş. Mais il subit aussi, en interne, les violentes attaques des nationalistes qui l'accusent de faire trop de concessions – sachant que, pour eux, toute concession est déjà de trop.

Le scénario du duo dysfonctionnel, comportant au moins un dirigeant apparemment conciliant et un autre manifestement obstructionniste, se reproduit à plusieurs reprises. C'est le cas du cycle Clerides-Denктаş entre 1997 et 2002 – dans une sorte de *Retour vers le futur* trente ans en arrière. C'est encore le cas durant le « Processus Gambari » (du nom du Représentant spécial du SGNU) entre 2006 et 2008 mettant en scène Tassos Papadopoulos, issu du même courant nationaliste et du même parti que S. Kyprianou, et Mehmet Ali Talat qui avait été élu sur un programme de réunification en rupture avec la politique de R. Denктаş. Et le même scénario se reproduit entre 2010 et 2012, puis en 2014, avec d'un côté des présidents se déclarant pro-réunification, le communiste Dimitri Christophias puis le conservateur Nicos Anastasiades et de l'autre l'un des héritiers politiques de R. Denктаş, Derviş Eroğlu. Sauf que, s'il suffisait d'un « alignement des planètes » ou d'une « fenêtre d'opportunité », donc de la rencontre entre deux dirigeants élus sur des programmes de réunification ne cachant pas aux électeurs qu'il faudra faire des concessions, comment expliquer les échecs des cycles de négociation Christophias-Talat (2008-2010) et Akıncı-Anastasiades ? Il faut pour cela commencer par analyser en profondeur les deux systèmes politiques : chacun des deux présidents doit compter sur une majorité parlementaire qui compte des partis ou des personnalités du parti du Président dits « rejectionnistes ». Le président de la RC consulte également un « Conseil national » réunissant les

28. FAVRE, 1994.

chefs des partis représentés au parlement et qui est surtout une formidable tribune pour les rejectionnistes préparant l'élection présidentielle suivante. Puis il faut se pencher sur la scène politique turque, elle aussi intensément travaillée par des partis et des courants nationalistes, conservateurs ou sécuralistes, mais aussi sur la scène politique grecque qui ne manque pas, elle non plus, de nationalistes criant au bradage des intérêts nationaux...

Le SGNU semble obligé de composer avec tous ces acteurs. C'est qu'il est prisonnier de la lecture étatiste et communautariste du conflit. Il peut blâmer, de manière plus ou moins diplomatique, l'un ou l'autre (ou les deux) dirigeant pour leur art consommé de bloquer le processus de négociation²⁹. Mais il ne dispose d'aucun moyen de pression, car aucune personne ni aucune organisation à Chypre ne fait l'objet de sanctions internationales. Le CSNU a voté des résolutions qui font comme si les dirigeants en place ne portaient aucune responsabilité dans la situation conflictuelle de l'île. Certes, les chefs de la junta militaire grecque ont été jugés, condamnés et emprisonnés dans leur pays; certes, la Turquie est régulièrement mise à l'index pour son occupation militaire d'une partie de l'île; mais les anciens miliciens n'ont jamais répondu de leurs crimes, y compris contre leur propre communauté. Aucun processus de « vérité et réconciliation » n'a été mis en place: la commission en charge de la recherche des personnes disparues a essentiellement une fonction technique et la plupart des disparus sont des Chypriotes grecs probablement tués ou capturés par l'armée turque en 1974, ce qui permet aux Chypriotes de pointer du doigt un acteur extérieur à l'île, même si quelques progrès en matière de recherche de la vérité historique ont été faits durant la dernière décennie. Le CS et le SG peuvent difficilement s'immiscer dans les affaires intérieures chypriotes, puisque la résolution 186 (1964) a, comme nous l'avons expliqué plus haut, confirmé la souveraineté de la RC.

Cette politique de facilitation de négociation au sommet présente donc de nombreux avantages: pas d'ingérence manifeste, donc pas de remise en cause de la souveraineté³⁰. Les pressions exercées, lorsqu'il y en a, sont d'ordre diplomatique – seul le gouvernement turc exerce parfois des pressions d'ordre militaire – et coûtent donc fort peu d'argent aux États et/ou à l'ONU. La plupart des sommets

29. Comme nous a expliqué un proche conseiller de R. Denktaş en 1999: « nous faisons semblant de négocier, pour ne pas mettre la Turquie dans l'embarras dans les instances internationales. »

30. Souveraineté tout de même problématique à Chypre puisque la zone nord est: 1. au regard du droit international, sous la souveraineté de la RC; 2. au regard de la constitution de la RTCN (reconnue par la seule Turquie), sous sa propre souveraineté; 3. occupée par l'armée turque qui en contrôle aussi la police, exerçant ainsi le monopole de la violence physique légale sinon légitime...

ont lieu à Chypre même, de préférence dans les salles aménagées à cet effet dans l'ex-hôtel de luxe Ledra Palace située dans la zone-tampon et contrôlée par l'UNFICYP. D'autres sommets plus importants ont lieu aux sièges des Nations unies à Genève ou à New York, plus rarement ailleurs (Crans-Montana, Suisse, 2017). Si les négociations coûtent cher, c'est donc surtout aux Chypriotes eux-mêmes, et à la Turquie qui subventionne largement la RTCN. Nul ne s'est encore risqué, à notre connaissance, à chiffrer le coût financier total de tous ces sommets³¹ dont il n'est pas politiquement correct de souligner l'inutilité. Les protagonistes perdent-ils, eux, leur temps ? Les SGNU et leurs équipes, bien entendu, car il y a toujours de nombreuses et sanglantes crises humanitaires, politiques et militaires. Les responsables politiques chypriotes s'en plaignent rarement. Car ces négociations sont une ressource inestimable pour eux, voire une rente : symbolique d'abord, car elle permet au Président – et un peu à ses concurrents réunis au sein du Conseil national – de valoriser sa stature au-dessus des autres politiciens ; plus politique ensuite, car l'enjeu ultime est tout de même la réélection. Il importe donc, au moins pour le président de la RC, de ne pas apparaître comme celui qui a fait échouer les négociations (ou alors face à des demandes « inacceptables »). Car l'échec des négociations a manifestement coûté leur réélection à trois des sept présidents de la République. Pour le président de la RTCN, les choses sont légèrement différentes : R. Denktaş a été réélu à cinq reprises en capitalisant, auprès d'une partie des électeurs qui sont en fait des ressortissants turcs, sur ses refus – et au prix de contestations sur la sincérité du scrutin. À l'inverse, ses deux premiers successeurs (M. A. Talat et D. Eroğlu) n'ont pas été réélus, payant en partie l'absence d'un accord. Et le troisième (M. Akıncı) risque de connaître le même sort en 2020.

Le SGNU devrait être convaincu, à partir du cas chypriote, de l'inefficacité de la recherche de l'accord au sommet comme méthode de résolution des conflits. Alors, pourquoi continuer au Soudan du Sud ou en Libye par exemple ? Nous sommes tentés de répondre : parce que le coût financier est faible, et que, dès lors qu'aucune « puissance » (seule, en coalition, avec un mandat de l'ONU, d'une organisation régionale ou sans) ne veut réellement exercer de pression sur les belligérants, voire intervenir militairement, il n'y a pas grand-chose d'autre à faire... Cependant, il semble exister un consensus, à l'ONU comme ailleurs, pour considérer que ce type de sommet est daté, dépassé et qu'il permet rarement de parvenir à créer une paix durable. Le SGNU est donc plutôt enclin, désormais,

31. L'UNFICYP est, elle, essentiellement financée par la RC et par la Grèce. Sa continuation représente donc surtout un coût politique pour l'ONU.

dans tous les cas où la situation politique et militaire le permet, de passer – lui ou ses représentants et envoyés spéciaux – du rôle de facilitateur à celui de formateur.

*« L'ensemble d'idées » et le plan Annan :
quand le SGNU endosse le rôle de formateur*

Concernant le dossier chypriote lui-même, dans deux cas, le SGNU a endossé le rôle de formateur, s'essayant à une synthèse des propositions et revendications des deux parties en présence : avec « l'ensemble d'idées » présenté par Boutros Boutros-Ghali en 1992, puis, de manière plus ambitieuse encore avec le plan nommé d'après le SG lui-même, Kofi Annan (2002-2004). Ce furent deux échecs, mais en raison de leur complexité, ou parce qu'ils firent peur aux élites politiques en place ?

La première initiative, celle de Boutros Boutros-Ghali, avait peu de chances de réussir. R. Denктаş avait auparavant multiplié les propositions inacceptables pour les Chypriotes grecs, s'évertuant à négocier la reconnaissance de la partition en lieu et place du projet de fédération bicommunautaire bizonale soutenue y compris par le Premier ministre turc Özal (mais pas forcément par l'ensemble de l'élite politique, administrative et militaire au pouvoir à Ankara). Le SGNU venant d'entrer en fonction (janvier 1992) décide de faire la synthèse des propositions des deux parties et de mettre l'accent sur les points de convergence. Il produit également une carte qui servirait de base à un ajustement territorial en faveur des Chypriotes grecs en cas d'accord – rappelons que la zone nord occupe 37 % de la superficie de l'île alors que les Chypriotes turcs ne représentaient, en 1974, que 18 % de la population. R. Denктаş, fidèle à sa tactique, fait preuve de bonne volonté, puis met sur la table une nouvelle proposition (une confédération de deux États indépendants et souverains) qui conduit à l'échec des négociations. Ce qui entraîne le vote d'une résolution du CSNU condamnant son obstructionnisme (Résolution 798 du 24 novembre 1992). Logiquement, le nouveau président de la RC élu le 14 février 1993, G. Clerides, refuse de reprendre les négociations.

La deuxième initiative va plus loin. Le SGNU, Kofi Annan, a assisté à un cycle de près de cinq ans de négociation sans résultat entre G. Clerides et R. Denктаş. Cette fois, son équipe ne va pas seulement reformuler les propositions des deux parties en leur enjoignant de négocier sur les points de divergence. L'équipe propose un plan « complet » de règlement du conflit chypriote, y compris une nouvelle constitution inspirée par celle de la Suisse – le SGNU a engagé comme conseiller légal le juriste suisse Didier Pfirter. Une carte de projet d'ajustement territorial, très proche de celle de Boutros Boutros-Ghali, est également mise sur la table. Le projet est rendu public en même temps que soumis aux deux

parties en novembre 2002, à peine connus les résultats des élections législatives turques, à savoir la victoire du Parti de la justice et du développement (AKP) de Recep Tayyip Erdoğan, alors partisan déclaré d'un rapprochement avec l'Union européenne (UE). Surtout, au même moment, la RC est engagée dans la dernière phase des négociations d'adhésion à l'UE, tandis que la Turquie souhaite obtenir une date d'ouverture des négociations en vue de sa propre adhésion. Côté chypriote turc, R. Denktaş (78 ans) est affaibli par des problèmes cardiaques et subit une forte contestation populaire depuis 2000 en raison d'une grave crise financière et économique. Son parti n'a plus obtenu la majorité des sièges au parlement depuis 1993 et doit gouverner en coalition. La « fenêtre d'opportunité » paraît donc bonne. Elle est cependant très courte, car l'élection présidentielle en RC a lieu en février 2003 et le président sortant (c'est déjà son deuxième mandat), G. Clerides (84 ans), favorable au plan Annan, est candidat à sa réélection... Le « maillon faible » de la négociation n'est pas celui auquel on pense ! R. Denktaş est assez vite marginalisé par le nouveau gouvernement turc qui reprend la stratégie d'Özal vis-à-vis de l'UE. Puis les nationalistes perdent les élections de décembre 2003, et le nouveau Premier ministre, M. A. Talat est « adoubé » par Ankara pour diriger les négociations intercommunautaires. Mais G. Clerides est battu à l'élection présidentielle par Tassos Papadopoulos qui s'est montré ambigu vis-à-vis du Plan pendant la campagne, principalement pour s'assurer le soutien du parti communiste. Une fois élu, il endosse les habits du « rejectionniste » en multipliant les propositions dont il sait qu'elles sont inacceptables pour les Chypriotes turcs. Et il a d'autant plus les mains libres que le traité d'adhésion à l'UE de Chypre et de neuf autres États est signé en avril 2003, sans que les dirigeants des États déjà membres se soient donné la peine d'évaluer la compatibilité du plan Annan avec l'acquis communautaire, et encore moins de conditionner l'adhésion à une acceptation dudit plan (ou plutôt à l'une de ses cinq versions négociées entre novembre 2002 et avril 2004)³².

Le plan Annan est novateur à plus d'un titre. Le projet de constitution rompt avec le système instauré par celle de 1960 (un président chypriote grec, un vice-président chypriote turc, élus par des électors séparés) que les dirigeants chypriotes ne remettaient jamais en cause. À la place, le Plan prévoit l'élection par le parlement d'un conseil exécutif³³. Le plan Annan prévoit également une

32. BERTRAND, 2004.

33. On peut s'étonner naïvement, au passage, que cette collégialité fort démocratique n'ait pas été reprise dans d'autres plans de paix ailleurs dans le monde... Il est vrai que nous assistons à la progression du modèle de la démocratie illibérale, avec des dirigeants forts qui suppriment dès que possible la limitation du nombre de mandats présidentiels.

évolution de l'ordre constitutionnel dans le temps – il parie donc, sur le long terme, sur la décommunautarisation et sur la démocratisation. L'ajustement territorial doit permettre le retour de 100 000 des 200 000 réfugiés chypriotes grecs de 1974 dans leurs propriétés foncières et immobilières. Enfin, au cours des négociations, le SGNU obtient l'inscription dans le plan d'un calendrier de retrait des troupes turques échelonnées dans le temps (2004, 2011, 2018)³⁴.

Kofi Annan et son représentant spécial, Alvaro de Soto, veulent surtout s'appuyer sur la société civile. Au sein des organisations internationales, qui sont avant tout des organisations intergouvernementales (OIG), l'appui de et à la société civile n'a longtemps pas été une évidence. La montée en puissance des organisations non gouvernementales (ONG) dans le domaine de l'humanitaire et du développement s'est fait, à partir des années 1970, en partie contre les politiques et les pratiques des OIG et le fonctionnement de l'aide publique au développement. La contestation par la société civile des régimes communistes d'Europe de l'Est, qui aboutit à leur renversement dès lors que les dirigeants soviétiques décident de laisser faire, crée finalement beaucoup d'incertitudes, et les OIG se trouvent confrontées aux conflits du Caucase issus de l'effondrement de l'URSS. Les soulèvements de même nature en Afrique, contemporains de la chute du Mur de Berlin, se font contre des dictatures, certes, mais visent aussi les plans d'ajustement structurel préconisés par le Fonds monétaire international.

La prise en compte, par les OIG, de la société plutôt que des seuls gouvernements résulte d'une série de tragédies de portée internationale. Premièrement, l'assassinat d'Yitzhak Rabin en 1994 et l'effondrement du processus de paix israélo-palestinien qui s'ensuit. Les gouvernements d'États tiers, dont celui des États-Unis, mais aussi l'ONU, se rendent compte que la méthode de la négociation secrète (à Oslo) et reposant presque exclusivement sur des dirigeants « charismatiques³⁵ » est périlleuse. Un processus durable se doit d'être soutenu et relayé au sein de la société et pas seulement de la classe politique. Deuxièmement, il y a trois conflits emblématiques des années 1990 : la Somalie, le Rwanda et l'ex-Yougoslavie. La Somalie a connu une intervention militaro-humanitaire catastrophique. Au grand étonnement de l'ONU et des États membres, la population, même menacée par la famine, n'a guère soutenu l'intervention. Le Rwanda a connu un génocide en partie perpétré par des civils endoctrinés par les « médias de la haine » (et/ou menacés de représailles par les organisateurs du génocide). L'ex-Yougoslavie connaît des premières

34. VARNAVA & FAUSTMANN, 2011.

35. Terme très problématique. Le charisme est sans doute la notion la moins convaincante de toutes celles proposées et utilisées par Max Weber.

élections multipartites en 1990 qui donnent la victoire, notamment en Croatie et en Serbie, à des partis nationalistes qui instaurent des démocraties illibérales, et obtiennent le soutien d'une partie de la population pour mener la guerre. En Bosnie-Herzégovine, la guerre commence le 6 avril 1992 par l'attaque perpétrée par des miliciens nationalistes contre une manifestation pacifique et pacifiste des partis « citoyens » – par opposition aux partis nationalistes.

À l'inverse, durant les mêmes années 1990 et jusqu'à la crise mondiale de 2008, certains États d'Europe centrale, africains et d'Amérique du Sud connaissent une période de démocratisation significative sous la direction de personnes issues des mouvements sociaux, des ONG et des élites intellectuelles, du dramaturge Vaclav Havel, héraut des droits de l'Homme promu par la fameuse « troisième corbeille » des accords d'Helsinki de 1975, au syndicaliste métallurgiste Lula da Silva en passant par l'universitaire et journaliste Alpha Oumar Konaré au Mali. Quant à la contestation de la mondialisation libérale, elle fait la démonstration de la force des ONG avec l'échec du sommet de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle (1999), échec dont l'OMC ne s'est pas remise depuis lors.

Dès sa nomination comme SGNU (1997), Kofi Annan décide de rechercher l'appui des ONG et de la société civile au sens large. Ainsi explique-t-il que la fameuse formule ouvrant la Charte, « Nous les peuples des Nations unies », signifie que l'Organisation tire sa légitimité, et doit rechercher l'appui, non seulement des gouvernements, mais aussi des populations et donc des ONG, voire des firmes. K. Annan inspire aussi la réinterprétation du concept de souveraineté qui ne serait plus le droit d'un gouvernement de faire ce qu'il veut de son territoire et de sa population, mais au contraire l'exercice de la responsabilité de protéger ce territoire et cette population (rapport de 1999, avalisé par l'AGNU en 2005). Dans le même temps, la Commission européenne tente d'appuyer l'émergence d'ONG au sud de la Méditerranée dans le cadre du forum civil du Dialogue euroméditerranéen (1995). À Chypre, comme en Israël (et ailleurs, comme en Irlande du Nord) à partir du début des années 1990 (soit l'échec de G. Vassiliou d'un côté, l'Intifada de l'autre), des ONG locales et internationales commencent à développer une culture de la paix et du dialogue avec l'Autre. Tout au long des années 1990, le mouvement bicommunautaire se développe à Chypre. Des ONG locales se créent, d'autres, internationales, s'implantent, à l'instar de *Seeds of Peace*. Les médiateurs affluent, des États-Unis notamment. Ils organisent de nombreux ateliers, séminaires et conférences pour la société civile³⁶. Mais le mouvement reste marginal : les grands rendez-vous bicommunautaires organisés

36. BERTRAND, 2003.

par l'ONU au début des années 2000 attirent jusqu'à 6 000 personnes, ce qui fait à la fois beaucoup de monde et peut-être trop peu pour une île qui compte alors plus de 800 000 habitants. Dans le même temps, les manifestations contre la crise financière et économique en RTCN mobilisent plus de 100 000 personnes (2000-2001), créant un mouvement de fond sur lequel va s'appuyer, côté nord, l'équipe du SGNU.

Aussi le SGNU se montre-t-il optimiste : l'opposition à R. Denktaş, agrégat des partisans d'une réunification plus ou moins poussée et des dégaugistes qui n'en peuvent plus de son paternalisme illibéral et clientéliste constitue une majorité qui espère beaucoup dans le Plan et dans l'adhésion à l'UE (qui serait effective pour la zone nord en cas de réunification seulement). Ainsi, lors du référendum auquel est soumis le plan Annan, le 24 avril 2004, le « oui » obtient 65 % des suffrages en RTCN. Dans la zone sud, où le mouvement bicommunautaire s'est développé sans trop d'entraves, mais peut-être dans une plus grande indifférence – et où règne la prospérité économique – le président Papadopoulos va mener une campagne implacable contre le Plan, mobilisant les médias, publics comme privés, les réseaux clientélistes et en entraînant ses partenaires de coalition parlementaire communistes dans son refus. Celles et ceux qui s'expriment en faveur du Plan au nom du mouvement bicommunautaire et des ONG sont violemment pris à partie par les nationalistes. Les rares politiciens favorables au Plan, comme l'alors dirigeant du parti conservateur Nicos Anastasiades, sont à peine mieux traités. Le président minimise l'ampleur du mouvement de retour des réfugiés de 1974 prévu par le Plan, de même que le retrait graduel de l'armée turque. Le 24 avril, le « non » obtient 76 % des suffrages chypriotes grecs. Le Plan est enterré et, ironie de l'histoire, les Chypriotes grecs, qui l'ont rejeté, entrent seuls dans l'UE le 1^{er} mai suivant.

L'échec du plan Annan a-t-il définitivement fait s'écrouler le mythe du conflit intercommunautaire, c'est-à-dire opposant deux blocs communautaires l'un à l'autre ? Même pas : vu de l'extérieur, il y a toujours deux blocs communautaires, même si les rôles (sécessionnistes/réunificateurs) paraissent inversés. Sur la scène politique chypriote, les dirigeants communistes ont certes compris, mais un peu tard, qu'ils avaient été floués par un président désireux de maintenir le bloc hégémonique nationaliste au pouvoir. Ils l'ont abandonné lors du scrutin présidentiel en 2008 et ont fait élire leur propre dirigeant, Dimitri Christophias, à sa place. Mais ils ont reconduit la coalition parlementaire et gouvernementale avec le parti de Papadopoulos, se liant ainsi les mains dans le dossier de la réunification. Qu'a fait N. Anastasiades depuis son élection en 2013 ? Il a reconduit le dispositif du dialogue au sommet, en consultant continuellement le Conseil national au sein duquel siègent les héritiers politiques – fils compris – de T. Papadopoulos. Quant

à l'ONU, elle s'est inclinée et repris son comportement routinier des années 1970 à 1990 : facilitation du dialogue au sommet, soutien continu au mouvement bicommunautaire tout de même, et tentation, de temps en temps, pour le rôle de formateur.

Conclusion

L'ONU a donc pu, à Chypre, tester plusieurs méthodes de résolution des conflits. Et elle a pu le faire dans un certain « confort » dans la mesure où, depuis 1974, ce conflit ne donne plus lieu qu'à de très rares incidents armés (et aucun mort depuis 1998). Cependant, force est de constater que, par « dépendance de sentier » (ou esprit routinier), sous la pression des gouvernements (de Chypre et autres) et parce qu'il s'agit de la solution la moins coûteuse au moins financièrement, les SGNU successifs ont accepté la méthode du dialogue au sommet. Or celui-ci a prouvé son inefficacité, voire sa nocivité, et pas seulement à Chypre. L'ONU devrait donc exprimer la plus grande méfiance à l'égard de cette méthode, voire ne pas lui apporter sa caution, ce qui est somme toute difficile, car elle a la faveur de nombreux gouvernements, et pour cause. Même dans le cas où l'un des interlocuteurs au moins est un dictateur, on voit bien à quel point ce type de processus est fragile – voire le véritable feuilleton qui a précédé le sommet Kim-Trump du 12 juin 2018, la question étant de savoir si l'un ou l'autre allait tout saborder avant même la rencontre. Seul Kofi Annan a été jusqu'au bout de la logique de la stratégie de la formulation – plutôt que la facilitation – qu'avaient esquissée avant lui Kurt Waldheim, Javier Pérez de Cuéllar et Boutros Boutros-Ghali. Son *“Comprehensive Plan”* avait de nombreux atouts pour réussir, mais il a sous-estimé l'obstacle que constitue la force de l'idéologie nationaliste au sein de la démocratie chypriote grecque, en apparence si libérale. Le Plan a également manqué de soutiens sérieux parmi les gouvernements des États tiers et de la part des institutions européennes, victimes, les uns comme les autres, d'une lecture monolithique du conflit : la « gentille » communauté chypriote grecque contre la « malheureuse » communauté chypriote turque dirigée par le « méchant » Rauf Denктаş lui-même manipulé (ou manipulateur ?) par la puissante Turquie.

La réunification a-t-elle donc jamais été sérieusement envisagée par les partenaires européens de la RC ? Toujours est-il que les résultats du référendum du 24 avril 2004 ont surpris (presque) tout le monde. On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence d'un tel référendum. Depuis les élections post-conflit en ex-Yougoslavie, on sait que les scrutins (élections ou référendum) ne doivent pas avoir lieu trop tôt à la fin d'un conflit, ne serait-ce que parce qu'ils risquent de ne

profiter qu'aux ex-belligérants qui parachèveraient ainsi l'entreprise de mainmise sur la société et l'État commencée pendant le conflit armé. Mais plus tôt ont lieu les élections, plus vite l'ONU – et surtout les États bailleurs de fonds – peuvent fermer une mission et partir. La paix durable a un coût élevé. Mais maintenir indéfiniment des missions de maintien de la paix, ou intervenir très régulièrement dans un État chroniquement instable – comme les Français l'expérimentent avec la République centrafricaine – n'est-il pas très coûteux également ?

Élaborer un plan global et s'appuyer sur la société civile apparaît comme une solution plus solide et plus durable. L'ONU dispose aujourd'hui d'experts et d'outils (DDR, RSS, relèvement précoce des économies touchées par des catastrophes et des conflits, etc.) pour élaborer de tels plans. Encore faut-il disposer des soutiens diplomatiques et financiers, voire militaires, et que ces soutiens durent dans le temps. Quant à la société civile, la question même de son existence se pose. Or, l'autonomie des acteurs sociaux par rapport à la sphère politique – mais aussi à la sphère économique – peut relever du vœu pieux dans des situations post-confliktuelles (Liberia ou Somalie par exemple). Dans des sociétés plus « avancées » comme à Chypre, dans l'ex-Yougoslavie, en Ukraine, en Russie ou dans le Caucase, cette autonomie semble aller de soi... À condition de faire abstraction du poids de l'unanimité nationaliste, des réseaux clientélistes, des systèmes de corruption et de la crainte de perdre quelque chose de ses avantages et acquis.

Bibliographie

Monographies

ACHILLEAS Philippe, 2000, *Chypre. L'UNFICYP*, Montchrestien & CEDIN, Paris, 196 p.

AUTESSERRE Séverine, 2014, *Peaceland, Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*, Cambridge University Press, Cambridge.

AUTESSERRE Séverine, 2010, *The Trouble with Congo: Local Violence and Failure of International Peacebuilding*, Cambridge University Press, Cambridge, 360 p.

BADIE Bertrand, 2004, *L'impuissance de la puissance*, Fayard, Paris, 293 p.

BERTRAND Gilles, 2003, *Le conflit helléno-turc. La confrontation de deux nationalismes à l'aube du xxi^e siècle*, Maisonneuve et Larose, Paris, 340 p.

- BIRAND Mehmet Ali, 1985, *Thirty Hot Days*, K. Rustem & Bros, Nicosia. 115 p.
- DROUSIOTIS Makarios, 2006, *Cyprus 1974. Greek Coup and Turkish Invasion*. Bibliopolis, Mannheim.
- HANNAY David, 2005, *Cyprus. The Search for a Solution*, I. B. Tauris, London, 272 p.
- KER-LINDSAY James & RICHMOND Oliver (eds.), 2001, *The Work of The UN in Cyprus: Promoting Peace and Development*, Palgrave, Basingstoke, 250 p.
- KALDOR Mary 2012 [1999], *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford University Press, California, 250 p.
- KIZILYÜREK Niyazi, 1999, *Κύπρος, το αδιέξοδο των εθνικισμών* [*Chypre: l'impasse des nationalismes*], Μαύρη Λίστα [Liste noire], Αθήνα [Athènes].
- KUMAR Radha, 1997, *Divide and Fall? Bosnia in the Annals of Partition*, Verso, London, 207 p.
- MICHAEL Eleftherios A., 2015, *Peacemaking Strategies in Cyprus. In Search of Lasting Peace*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 410 p.
- MIRBAGHERI Farid, 1998, *Cyprus and International Peace-Making*, Hurst & Co, London, 222 p.
- PACKARD Martin, 2008, *Getting it Wrong. Fragments from a Cyprus Diary 1964*, Authorhouse, Milton Keynes, 416 p.
- PAGE FORTNA Virginia, 2008, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*, Princeton University Press, Princeton, 232 p.
- PARIS Roland, 2004, *At War's End. Boulding Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 304 p.
- PATRICK Richard A., 1976, *Political Geography and The Cyprus Conflict: 1963-1971*, University of Waterloo, Waterloo (Ont., Canada), 481 p.

STEDMAN Stephen John, ROTHCHILD Donald & COUSENS Elizabeth (eds.), 2002, *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 729 p.

VARNAVA Andrekos & MICHAEL Michalis N. (eds.), 2013, *The Archbishops of Cyprus in the Modern Age: The Changing Role of the Archbishop-Ethnarch, Their Identities and Politics*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 365 p.

VARNAVA Andrekos & FAUSTMANN Hubert (eds.), 2011, *Reunifying Cyprus. The Annan Plan and Beyond*, I. B. Tauris, London, 288 p.

Articles et participations à des ouvrages

ANAGNOSTOPOULOU Athanasia, 2010, "The Complexities of Greek Nationalism in its Cypriot Version", in AKTAR Ayhan, KIZILYÜREK Niyazi & ÖZKIRIMLI Umut (eds.). *Nationalism in The Troubled Triangle. Cyprus, Greece and Turkey*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 194-203.

BERTRAND Gilles, 2012, « Emmanuel Résolution 186 (1964): la question de Chypre », in ALBARET Mélanie, DECAUX Emmanuel, LEMAY-HÉBERT Nicolas & PLACIDI-FROT Delphine (dir.). *Les Grandes Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations unies*, Dalloz, Paris, p. 44-52.

BERTRAND Gilles, 2004, « Chypre: vers la réintégration ou la partition définitive ? », *Cahiers balkaniques*, n° 33, p. 173-186.

FAVRE Jean-Michel, 1994, « Le Secrétaire général des Nations unies et le problème de Chypre: éloge de la patience », *Cahiers d'Études sur la Méditerranée orientale et le Monde turco-iranien*, n° 17, p. 255-285.

KISSINGER Henry, 2000, *Les Années de renouveau*. Chapitre 7, « Chypre: étude de cas d'un conflit ethnique », Fayard, Paris, p. 169-209.

JOSEPH Joseph, 1995, "Ethnic Loyalties vs. Allied Commitments: Greek-Turkish Conflict over Cyprus as a Source of Strain for NATO", *Thetis*, n° 2, pp. 235-243.

LAVROFF Dmitri George, 1961, « Le statut de Chypre », *Revue générale de droit international public*, XXXII, n° 3.

POLITIS Nicolas, 1959, *Chypre*, Chapitre IX « L'internationalisation du problème de Chypre », Arthème Fayard, Paris.

RICHMOND Oliver, 1999, "Ethno-Nationalism, Sovereignty and Negotiating Positions in the Cyprus Conflict: Obstacles to a Settlement", *Middle Eastern Studies*, vol. 35, n° 3, pp. 42-63.

RICHMOND Oliver, 1996, "Negotiating out of Fear and Fearing to Negotiate: Theoretical Approaches to the Ending of the Cyprus Conflict", *Cyprus Review*, vol. 8, n° 2, pp. 99-110.

Résumé: à partir de 1964, l'ONU devient partie prenante des efforts internationaux pour résoudre le conflit chypriote. Identifié comme relevant à la fois de la décolonisation (britannique, et de l'Empire ottoman), de la Guerre froide, mais aussi de la catégorie des « nouveaux conflits » post-bipolaires, ce cas attire l'attention de tous les spécialistes de la résolution des conflits. L'ONU, mais aussi des États-tiers ou même des acteurs privés jouant les médiateurs, essaient, d'une part d'y appliquer des processus déjà expérimentés ailleurs, voire à d'autres époques; d'autre part d'innover. Chypre constitue ainsi un laboratoire d'expérimentation de différentes approches et solutions en matière de résolution de conflit, et ce d'autant plus facilement qu'il s'agit d'un des rares conflits vraiment « gelés » (depuis 1974). Ainsi, les « faiseurs de paix » ne sont pas sous la pression de l'urgence voire du risque de nouveau « bain de sang ». Une opportunité pour eux. Mais pour Chypre ?

Mots-clefs: Chypriotes, ONU, conflit, résolution du conflit, relations intercommunautaires, Chypre, XX^e et XIX^e siècles, relations internationales

Abstract: From 1964 onwards, the UN became involved in international efforts to resolve the Cyprus conflict. Identified as a conflict of (British but also Ottoman) decolonization, Cold War, but also as a post-bipolar «new conflict», this case attracts the attention of all conflict resolution specialists. The UN, but also third States or even private actors acting as mediators, try, on the one hand to apply processes already tried elsewhere, or even at other times, and on the other hand to innovate. Cyprus is thus a laboratory for experimenting with different approaches and solutions to conflict resolution, all the more easily as it is one of the few truly «frozen» conflicts (since 1974). Thus, the «peace-mongers» are not under the pressure of urgency or even the risk of another «bloodbath». An opportunity for them. But for Cyprus?

Keywords: Cypriots, UN, conflict, conflict resolution, intercommunal relations, Cyprus, 20th and 21st centuries, international relations

Περίληψη: από το 1964, η ΟΗΕ έγινε μέρος των διεθνών προσπαθειών για την επίλυση της κυπριακής σύγκρουσης. Αναγνωρίζεται ότι εμπίπτει τόσο στην από-αποικισμό (Βρετανική όσο και Οθωμανική Αυτοκρατορία), στον Ψυχρό Πόλεμο, αλλά και στην κατηγορία των μετά-διπολικών «νέων συγκρούσεων», η υπόθεση αυτή προσελκύει την προσοχή όλων των μελετητών της επίλυσης συγκρούσεων. Τα Ηνωμένα Έθνη, αλλά και τρίτα κράτη ή ακόμη και ιδιωτικοί φορείς που ενεργούν ως διαμεσολαβητές, προσπαθούν αφενός να εφαρμόσουν διαδικασίες που έχουν ήδη δοκιμαστεί αλλού ή σε άλλες χρονικές στιγμές και, αφετέρου, να καινοτομούν. Ως εκ τούτου, η Κύπρος είναι ένα εργαστήριο πειραματισμού με διαφορετικές προσεγγίσεις και λύσεις για την επίλυση συγκρούσεων, ελκυστικό μάλιστα αφού είναι μία από τις λίγες πραγματικά «παγωμένες» συγκρούσεις (από το 1974). Έτσι, οι «ειρηνευτές» δεν είναι υπό την πίεση του επείγοντος ή του κινδύνου ενός νέου «αίματος». Μια ευκαιρία γι' αυτούς. Αλλά για την Κύπρο;

Λέξεις-κλειδιά: Κύπριοι, ΟΗΕ, συγκρούσεις, επίλυση συγκρούσεων, ενδοκοινοτικές σχέσεις, Κύπρος, 20^{ος} και 19^{ος} αιώνας, διεθνείς σχέσεις

Anahtar kelimeler: Kıbrıslılar, BM, çatışma, çatışma çözme, topluluklar arası ilişkiler, Kıbrıs, 20. ve 19. yüzyıllar, uluslararası ilişkiler

Ключни зборови: Кипарци, ООН, конфликт, разрешување на конфликтти, односите меѓу заедниците, Кипар, 20 и 19 век, меѓународни односи