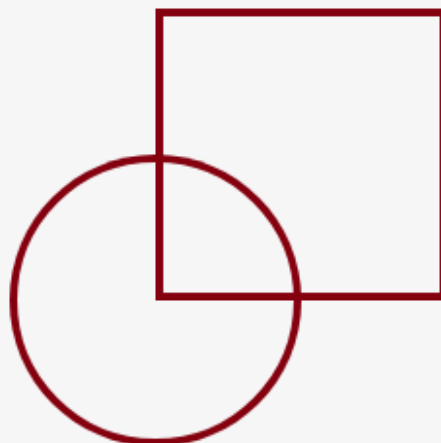


LES PAPIERS DE LA LIGNE FINE N°7



LA LIGNE FINE

Institut

Conflits gelés : la stabilité sans la paix

Série : Fondements Stratégiques

Auteurs : Alek UMONT
Date de publication : 20 août 2028

Introduction

L'expression de « conflit gelé » appartient désormais au vocabulaire courant des relations internationales. Elle désigne généralement une situation dans laquelle les combats de grande ampleur ont cessé sans qu'un traité de paix ou un règlement politique ait mis fin au différend. Une ligne de cessez-le-feu sépare les parties ; une entité de fait exerce son autorité sur une portion du territoire ; l'État internationalement reconnu maintient sa revendication de souveraineté ; une puissance extérieure ou une mission internationale contribue, selon des modalités variables, à préserver l'équilibre existant.

La formule est commode, mais elle est intellectuellement faible. Un conflit ne se « gèle » pas comme un objet que l'on soustrairait au temps. Il continue de produire des institutions, des dépendances, des déplacements de population, des transformations économiques et des identités politiques. Les frontières de fait se consolident, les autorités séparatistes s'enracinent, les réseaux commerciaux se réorientent et les rapports entre les sociétés se distendent. Même lorsque la violence militaire reste contenue, le conflit poursuit son travail.

Les organisations internationales parlent d'ailleurs plus volontiers de conflits « prolongés » que de conflits gelés. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe les considère comme une menace persistante pour la stabilité régionale et inscrit leur traitement dans un cycle associant prévention, gestion de crise, médiation et règlement¹. Cette terminologie est plus exacte : ce qui caractérise ces configurations n'est pas leur immobilité, mais leur durée.

Le problème analytique n'est donc pas de comprendre pourquoi la paix tarde à être conclue, comme si la prolongation du conflit ne résultait que d'une insuffisance diplomatique. Il faut examiner les intérêts qui rendent cette prolongation possible, et parfois souhaitable. Un conflit non résolu ne constitue pas seulement un échec du règlement. Il peut devenir un mode durable d'exercice de la puissance.

I. Une paix négative institutionnalisée

Les conflits dits gelés reposent sur une distinction classique entre cessation de la violence et résolution politique. Le cessez-le-feu produit ce que l'on pourrait appeler une paix négative : les affrontements diminuent, mais les causes du conflit demeurent intactes. Les acteurs ne s'accordent ni sur la souveraineté du territoire, ni sur les garanties de sécurité, ni sur les conditions du retour des populations déplacées, ni sur la distribution future du pouvoir. Cette absence d'accord n'empêche pas la formation d'un ordre.

Avec le temps, la ligne de séparation devient une frontière administrative de fait. Les autorités séparatistes développent des institutions, une bureaucratie, des forces de sécurité et des systèmes scolaires. Elles émettent des documents, collectent des recettes et organisent une vie politique propre. L'État dont le territoire est contesté conserve, quant à lui, la reconnaissance internationale et la revendication juridique, mais perd l'exercice quotidien de la souveraineté. Il en résulte une dissociation entre légalité et effectivité.

Le droit international continue généralement de reconnaître l'intégrité territoriale de l'État concerné. Sur le terrain, une autre autorité administre la population et contrôle les accès. Cette superposition n'est pas une anomalie passagère. Elle devient la structure même du conflit. Chypre en offre l'un des exemples les plus anciens. La Force des Nations unies chargée du maintien de la paix y surveille depuis 1964 les lignes de cessez-le-feu et la zone tampon. Sa présence réduit le risque d'une reprise immédiate des affrontements, mais elle n'a pas permis

¹ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2014, October 6). *Mediation in the OSCE area*. <https://www.osce.org/secretariat/125136>

de surmonter le désaccord politique fondamental sur l'organisation de l'île². Le dispositif international a empêché le retour à la guerre sans produire un ordre commun.

Cette distinction est essentielle. La stabilité opérationnelle d'un cessez-le-feu ne constitue pas nécessairement une étape vers la paix. Elle peut au contraire rendre supportable une situation qui, sans mécanisme de stabilisation, obligerait les parties à choisir entre l'affrontement et le compromis.

La durée accroît alors le coût du règlement. Plus les sociétés vivent séparément, plus les administrations divergent, plus les intérêts matériels se cristallisent et plus la réunification ou la réintégration deviennent complexes. Le temps ne travaille pas spontanément en faveur de la paix ; il peut institutionnaliser la séparation.

II. La souveraineté inachevée comme instrument de contrainte

La permanence des conflits gelés s'explique en grande partie par leur utilité stratégique. Ils permettent à une puissance extérieure de limiter l'autonomie d'un État sans devoir nécessairement l'occuper ou l'annexer.

Le contrôle direct d'un territoire est coûteux. Il impose une responsabilité administrative, financière et militaire. Le soutien à une entité séparatiste offre parfois un rendement supérieur : présence militaire, influence politique, capacité de pression et droit de regard indirect sur les orientations stratégiques de l'État territorial.

La souveraineté inachevée devient alors un instrument de contrainte. Un État qui ne contrôle pas l'ensemble de son territoire doit consacrer une partie de ses ressources à la défense, au soutien des populations déplacées et à la mobilisation diplomatique. Il doit intégrer à chacune de ses décisions le risque d'une reprise des hostilités. Ses possibilités d'adhésion à une alliance militaire peuvent être réduites, puisque les autres membres hésitent à étendre une garantie collective à un territoire déjà disputé.

La valeur stratégique du conflit dépasse ainsi largement la région séparatiste. Celui-ci agit sur la politique extérieure de l'État dans son ensemble. Les cas géorgiens sont particulièrement révélateurs. Après les guerres des années 1990, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud ont échappé au contrôle de Tbilissi. La guerre russo-géorgienne d'août 2008 a démontré que ces conflits n'étaient nullement stabilisés au sens politique du terme. Selon la mission d'observation de l'Union européenne, les tensions accumulées et les incidents militaires ont débouché sur une nouvelle guerre ouverte³.

Depuis lors, l'Union européenne dénonce la présence militaire russe dans les deux régions ainsi que leur intégration progressive aux espaces réglementaire, économique et sécuritaire de la Russie. Elle relève également la poursuite de la « frontiérisation », c'est-à-dire l'installation graduelle de clôtures, de bornes et de dispositifs de contrôle le long des lignes administratives⁴.

² United Nations Security Council. (2023, May 4). *Security Council, 78th year: 9316th meeting, Thursday, 4 May 2023, New York* (S/PV.9316). United Nations. <https://docs.un.org/en/S/PV.9316>

³ European External Action Service. (2020, November 30). *EUMM Georgia: The European Union Monitoring Mission in Georgia—Civilian mission*. https://www.eeas.europa.eu/eumm-georgia/eumm-georgia-european-union-monitoring-mission-georgia-civilian-mission_en

⁴ European External Action Service. (2025, November 27). *EU statement on the 65th round of the Geneva International Discussions*. https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/eu-statement-65th-round-geneva-international-discussions_en

Ces pratiques montrent que le conflit ne reste pas immobile entre deux épisodes de guerre. Le contrôle s'approfondit par étapes. Les routes, les documents administratifs, les réseaux économiques et les infrastructures de sécurité rapprochent progressivement les territoires séparatistes de leur protecteur. Le statu quo juridique masque une transformation matérielle.

Le conflit gelé peut donc produire les effets d'une annexion partielle sans en adopter nécessairement la forme officielle. Il réduit la souveraineté de l'État territorial tout en maintenant une ambiguïté dont le protecteur peut tirer avantage.

III. Le gel comme équilibre d'intérêts

La prolongation d'un conflit n'est jamais due à un seul acteur. Elle résulte d'un ensemble d'intérêts qui, sans être identiques, convergent vers la préservation de l'indétermination. Pour la puissance extérieure, le conflit peut servir de levier régional. Pour les autorités séparatistes, il fournit une justification existentielle : la menace de réintégration ou de domination extérieure fonde la légitimité de l'appareil d'État, de l'effort militaire et du contrôle politique. Pour le gouvernement central, toute concession sur le statut peut être perçue comme une renonciation à l'intégrité territoriale. Enfin, certains groupes économiques ou politiques bénéficient des circuits informels, des frontières opaques et des dépendances produites par le conflit.

Le statu quo n'est donc pas nécessairement satisfaisant ; il peut simplement être moins coûteux que chacune des solutions disponibles. Cette situation explique l'échec fréquent des négociations fondées sur la recherche d'un compromis institutionnel. Les médiateurs proposent des statuts spéciaux, des systèmes fédéraux, des autonomies renforcées ou des garanties internationales. Mais la difficulté n'est pas seulement de trouver la bonne architecture juridique. Elle tient à l'incapacité des parties à croire que cette architecture les protégera durablement.

Une entité séparatiste peut craindre que sa réintégration n'entraîne la perte de ses institutions, de sa sécurité ou de son identité politique. L'État territorial peut redouter qu'un statut autonome ne permette à une puissance extérieure de conserver un droit de veto sur sa politique nationale. Les garanties offertes à l'une des parties sont alors interprétées comme des vulnérabilités par l'autre.

Le cœur du conflit n'est plus seulement territorial. Il devient institutionnel et temporel : aucune partie ne sait si les garanties négociées survivront à une alternance politique, à un changement du rapport de force ou au retrait d'un protecteur.

Le cas transnistrien illustre cette logique. La mission de l'OSCE en Moldavie recherche depuis 1993 un règlement qui préserverait la souveraineté et l'intégrité territoriale moldaves tout en accordant un statut particulier à la Transnistrie⁵. Malgré de longues périodes de calme, les paramètres essentiels restent difficiles à concilier : présence militaire russe, orientation européenne de la Moldavie, sécurité des élites transnistriennes et intégration économique de la région. Le conflit perdure non parce qu'aucune formule n'a jamais été imaginée, mais parce qu'aucune n'a réussi à redistribuer les risques de manière politiquement acceptable.

IV. Le temps ne neutralise pas la violence

La faiblesse la plus grave de la notion de conflit gelé réside dans sa tendance à confondre faible intensité militaire et absence de violence. Dans ces territoires, la contrainte prend souvent une forme administrative et quotidienne. Les points de passage sont fermés ou

⁵ OSCE Mission to Moldova. (n.d.). *The frozen conflict in Transdniestria*. Organization for Security and Co-operation in Europe. <https://moldova.osce.org/moldova/66269>

ouverts de manière discrétionnaire. Les habitants peuvent être arrêtés pour avoir franchi une ligne mal matérialisée. Les propriétés deviennent inaccessibles. Les langues d'enseignement, les documents d'identité et les régimes de citoyenneté sont progressivement transformés.

En Géorgie, l'Union européenne continue de dénoncer les restrictions à la liberté de circulation, les détentions et l'absence d'accès complet des mécanismes internationaux aux territoires séparatistes⁶. La mission européenne d'observation patrouille en permanence le long des lignes administratives, mais n'a jamais obtenu l'accès à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud, malgré un mandat couvrant théoriquement l'ensemble du territoire géorgien⁷.

Cette situation révèle la limite du maintien de la paix lorsque la mission ne peut observer qu'un côté de la ligne de séparation. Elle peut réduire les risques d'incident, faciliter les communications et documenter certains faits, mais elle ne peut pleinement vérifier l'évolution politique, militaire et humanitaire des territoires hors de son accès. La violence du conflit se déplace alors du champ de bataille vers l'organisation de l'espace social.

Elle est moins spectaculaire, mais elle peut produire des effets irréversibles. Lorsque les populations partent, que les relations économiques disparaissent et que les nouvelles générations grandissent sans contact avec l'autre partie, les possibilités d'un règlement futur se réduisent.

Le déplacement massif des Arméniens du Haut-Karabagh après l'offensive azerbaïdjanaise de septembre 2023 constitue le cas le plus brutal de cette dynamique. Pendant près de trois décennies, le conflit avait souvent été présenté comme gelé malgré des incidents réguliers et une guerre majeure en 2020. Le changement du rapport de force a finalement permis à l'Azerbaïdjan d'imposer par la force une nouvelle réalité territoriale.

Ce cas a dissipé l'idée selon laquelle la durée du cessez-le-feu consoliderait nécessairement la paix. Elle avait surtout permis aux acteurs de préparer différemment la phase suivante du conflit.

V. La stabilité dépend d'un rapport de force, non du cessez-le-feu lui-même

Un conflit reste gelé tant que les parties considèrent qu'une reprise de la guerre leur coûterait davantage qu'elle ne leur rapporterait. Sa stabilité est donc fondamentalement stratégique. Elle dépend de la survivabilité des forces, de la présence d'un garant, du soutien extérieur, de la capacité de mobilisation et de la perception qu'a chaque acteur de la réaction internationale. Lorsque ces variables évoluent, le calcul peut changer rapidement. La guerre russo-géorgienne de 2008 avait déjà montré qu'un conflit prolongé pouvait retrouver une forte intensité. Le Haut-Karabagh a confirmé que le réarmement d'une partie et l'affaiblissement relatif du protecteur de l'autre pouvaient rendre possible une solution militaire longtemps jugée trop risquée.

Le gel ne constitue donc pas un état autonome du conflit. Il est le produit temporaire d'une dissuasion souvent imparfaite. Cette observation oblige à distinguer deux formes de stabilité. La première résulte d'un accord politique accepté, de garanties mutuelles et d'institutions

⁶ European External Action Service. (2025, March 13). *OSCE Permanent Council No. 1512, Vienna, 13 March 2025*. https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/osce-permanent-council-no-1512-vienna-13-march-2025-0_en

⁷ European Union Monitoring Mission in Georgia. (2024, March 20). *About the European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM)*. European External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/eumm-georgia/about-european-union-monitoring-mission-georgia-eumm_en

communes. La seconde repose sur l'équilibre de la peur et sur l'absence d'occasion militaire favorable.

Les conflits gelés appartiennent généralement à la seconde catégorie. Leur calme apparent peut dès lors être trompeur. Il ne signifie pas que les revendications se sont affaiblies, mais qu'elles ne peuvent momentanément être imposées. Une évolution technologique, un changement d'alliance ou une crise affectant le garant extérieur peut suffire à modifier cet équilibre.

La prévention ne peut donc se limiter à surveiller les incidents. Elle doit mesurer les transformations lentes du rapport de force.

VI. Le paradoxe des dispositifs internationaux

Les missions internationales jouent un rôle difficilement contestable. Elles préviennent des incidents, organisent des mécanismes de communication, soutiennent les négociations et fournissent une présence extérieure dans des environnements où la méfiance est extrême. Leur réussite contient toutefois un paradoxe.

Lorsqu'elles réduisent efficacement la violence, elles diminuent aussi l'urgence politique du règlement. Les gouvernements extérieurs se satisfont du calme relatif ; les parties adaptent leurs institutions au statu quo ; les négociations deviennent rituelles. Le dispositif de stabilisation risque alors de devenir une administration internationale de la non-solution.

Cela ne signifie pas que les missions doivent être supprimées. Leur retrait pourrait au contraire supprimer l'un des rares obstacles à une nouvelle escalade. Mais leur mandat et l'évaluation de leur action doivent clairement distinguer prévention militaire et progrès politique. Une mission peut réussir à empêcher la guerre tout en échouant à rapprocher la paix.

L'une des difficultés tient à l'asymétrie entre les moyens consacrés à la surveillance et ceux disponibles pour modifier les intérêts des parties. Les organisations internationales peuvent observer une ligne, organiser une réunion ou faciliter un échange de prisonniers. Elles disposent rarement des leviers économiques, militaires et politiques nécessaires pour contraindre les acteurs à accepter une redistribution durable du pouvoir.

Elles dépendent en outre du consentement des États et des parties concernées. L'OSCE, organisation de sécurité coopérative, ne possède pas de mécanisme général de coercition et doit composer avec le consensus de ses États participants. Cette architecture facilite la médiation lorsque les puissances coopèrent ; elle devient beaucoup plus restrictive lorsqu'une puissance impliquée dans le conflit peut bloquer les décisions. Le maintien de la paix ne doit donc pas être confondu avec une capacité souveraine de règlement.

VII. Faut-il encore parler de conflits gelés ?

La catégorie conserve une certaine utilité. Elle permet d'identifier des situations dans lesquelles la violence militaire principale a diminué, tandis que la question du statut reste irrésolue et que des autorités concurrentes exercent des formes distinctes de souveraineté.

Mais elle ne doit pas être transformée en concept général applicable à toute guerre durable. Chypre, la Transnistrie, l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, le Sahara occidental ou la péninsule coréenne ne relèvent ni des mêmes conditions historiques, ni des mêmes rapports de puissance, ni des mêmes mécanismes juridiques. La notion ne peut tenir lieu d'explication. Elle devient même dangereuse lorsqu'elle produit trois confusions.

La première consiste à considérer que le conflit ne change plus. La deuxième revient à croire que le cessez-le-feu constitue une forme imparfaite mais durable de règlement. La troisième conduit à sous-estimer les intérêts qui maintiennent volontairement la situation. Il serait plus juste de parler de conflits prolongés sous contrainte : prolongés parce qu'aucune solution politique n'a été acceptée ; sous contrainte parce que la reprise de la guerre reste contenue par un équilibre militaire, une présence extérieure ou un calcul de coûts. Cette terminologie oblige à examiner la dynamique plutôt que l'étiquette.

La première erreur de politique consiste à faire de la réduction des incidents le critère principal du succès. Le calme est nécessaire, mais il ne dit rien de l'évolution profonde du conflit. Une véritable évaluation doit intégrer la militarisation, les déplacements démographiques, les transformations juridiques, l'intégration économique des territoires séparatistes et la liberté de circulation.

La deuxième erreur consiste à attendre qu'une négociation sur le statut suffise à produire la paix. Le statut ne peut être isolé des garanties de sécurité, des mécanismes de contrôle, des droits de propriété, du retour des déplacés et de la présence des puissances extérieures. La troisième erreur consiste à isoler les territoires contestés pour éviter leur normalisation. La non-reconnaissance peut être juridiquement nécessaire sans justifier l'abandon des populations. L'isolement économique, administratif et éducatif risque de renforcer leur dépendance envers le protecteur extérieur et de réduire les liens susceptibles de soutenir un règlement futur.

La quatrième erreur est de traiter le conflit comme une question purement locale. Lorsqu'une puissance extérieure utilise le territoire comme levier, le règlement ne peut être séparé de l'ordre régional, des alliances et des rapports entre grandes puissances.

La politique pertinente doit donc poursuivre simultanément quatre objectifs : empêcher la reprise des hostilités, préserver les liens avec les populations séparées, limiter l'intégration unilatérale du territoire à une puissance extérieure et modifier progressivement les incitations qui rendent le statu quo profitable. Il ne suffit pas de conserver la possibilité juridique d'un règlement. Il faut réduire l'utilité stratégique de son absence.

Conclusion

Les conflits gelés ne sont pas des guerres interrompues par le temps. Ils sont des ordres politiques construits sur l'inachèvement. Le cessez-le-feu contient la violence, mais laisse subsister les souverainetés concurrentes, les garanties asymétriques et les intérêts qui avaient rendu le conflit possible. Au fil des années, le provisoire s'institutionnalise. Les lignes de séparation deviennent des frontières de fait ; les administrations séparatistes se consolident ; les populations s'éloignent ; les puissances extérieures transforment leur présence en influence durable. Cette stabilité peut être réelle. Elle ne doit pas être confondue avec la paix.

Elle dépend d'un équilibre du rapport de force, et non d'un accord sur l'ordre politique. Elle dure aussi longtemps que la guerre paraît trop coûteuse et que le compromis paraît plus dangereux encore. Lorsqu'une de ces perceptions change, le conflit peut se rouvrir avec une rapidité que plusieurs décennies de calme apparent n'avaient pas permis d'anticiper. La question décisive n'est donc pas de savoir comment « dégeler » ces conflits. Une reprise de la guerre constitue elle aussi une forme de dégel.

L'enjeu est de transformer un équilibre imposé par la contrainte en un ordre dans lequel la non-reprise des hostilités ne dépend plus de la peur, de la présence d'un protecteur ou de l'indécision internationale. Tant que cette transformation n'a pas lieu, le conflit n'est pas résolu, il est seulement administré.