

ASPJ

Afrique et Francophonie

1^{er} trimestre 2013

Volume 4, No. 1

Contrôler les rivalités liées aux groupes dans les communautés profondément divisées

Johan D. van der Vyver, PhD

Affiner nos instruments de paix Appliquer les enseignements de la contre-insurrection au développement et à l'aide humanitaire

Solomon Major, PhD

La sécurité humaine en tant que contextes analytiques de l'intervention humanitaire dans l'application et la pratique Guerre pour la justice, guerre pour l'état ou guerre pour le peuple ?

Yu-tai Ts'ai, PhD

Szu-Hsien Lee

La révolte des Touaregs et le coup d'État au Mali

LTC (ER) Rudolph Atallah, PDG

Établir un marché pour le personnel féminin de maintien de la paix

Une analyse de l'intégration d'une démarche antisexiste et de sa viabilité dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Kerry Crawford

Julia Macdonald



VISER HAUT... VOLER, COMBATTRE ET GAGNER



Chef d'état-major de l'armée de l'Air américaine

Général Mark A. Welsh III

Commandant, commandement de l'éducation et de la formation de la force aérienne

Général Edward A. Rice Jr.

Commandant et président d'Air University

Général de corps aérien David S. Fadok

Directeur, Air Force Research Institute

Général John A. Shaud (2S), USAF

Rédacteur en chef

Rémy M. Mauduit

Megan N. Ollendyke

Assistante au rédacteur en chef

Marvin Bassett, PhD

Rédacteur contribuant

Nedra O. Looney

Gestionnaire de la mise en pages et de la pré-production

Daniel M. Armstrong, *Illustrateur*

L. Susan Fair, *Illustratrice*

Air and Space Power Journal (ISSN 1931-728X) est publié trimestriellement. Cette revue est conçue pour servir de forum ouvert à la présentation et à la stimulation de réflexions innovatrices sur la doctrine militaire, la stratégie, la tactique, la structure de force, la préparation et d'autres sujets de la défense nationale. Les points de vue et les opinions exprimés ou implicites dans cette revue sont ceux des auteurs et ne devraient pas être interprétés comme portant la sanction officielle du département de la Défense, de l'armée de l'Air, du Commandement de l'éducation et de la formation des forces aériennes, de l'Air University, ou d'autres agences ou départements du gouvernement des États-Unis.

Dans cette édition, les articles sans notice de copyright peuvent être reproduits entièrement ou partiellement sans permission au préalable. Les articles ayant une notice de copyright peuvent être reproduits sans permission par les agences du gouvernement des États-Unis. S'ils sont reproduits, nous demandons à ce que *Air & Space Power Journal* soit référencé. Pour obtenir la permission de reproduire des articles ayant une notice de copyright en dehors du gouvernement des États-Unis, contactez l'auteur directement plutôt que *Air & Space Power Journal*.



<http://www.af.mil>



<http://www.aetc.randolph.af.mil>



<http://www.au.af.mil>

ASPJ—Afrique et Francophonie

155 N. Twining Street

Maxwell AFB AL 36112-6026

USA

Télécopieur : 1 (334) 953-6739

courriel aspjrench@maxwell.af.mil

Visitez *Air and Space Power Journal* en ligne

à <http://www.airpower.au.af.mil>

<http://www.af.mil/subscribe>

Éditorial

Huit années de ASPJ-A&F

Rémy M. Mauduit..... 2

Articles

Contrôler les rivalités liées aux groupes dans les communautés

profondément divisées 4

Johan D. van der Vyver, PhD

Affiner nos instruments de paix

Appliquer les enseignements de la contre-insurrection au développement

et à l'aide humanitaire 25

Solomon Major, PhD

*La sécurité humaine en tant que contextes analytiques de l'intervention
humanitaire dans l'application et la pratique*

Guerre pour la justice, guerre pour l'état ou guerre pour le peuple ? 50

Yu-tai Ts'ai, PhD

Szu-Hsien Lee

La révolte des Touaregs et le coup d'État au Mali 66

LTC (ER) Rudolph Atallah, PDG

Établir un marché pour le personnel féminin de maintien de la paix

Une analyse de l'intégration d'une démarche antisexiste et de sa viabilité

dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. 80

Kerry Crawford

Julia Macdonald



Huit années de *ASPJ-A&F*

Air and Space Power Journal, Afrique et Francophonie (ASPJ-A&F) a franchi une nouvelle étape importante. Dans sa huitième année d'existence, votre revue est lu dans 185 pays et territoires ; 1.015 établissements universitaires ; 292 *think tanks* dans 42 pays ; 667 instituts (études africaine et francophone), agences gouvernementales, forces armées et de sécurité, etc.

Des contraintes budgétaires ainsi que des demandes croissantes d'abonnements, cependant, peuvent nous forcer à abandonner l'édition imprimée de *ASPJ-A & F*. Dans une telle alternative, nous continuerons de publier la version électronique qui attire déjà autant de lecteurs que l'édition papier. En outre, notre site Web, actuellement en pleine transformation, adoptera une formule plus dynamique et plus en interaction avec son public. Il permettra à vous, nos lecteurs, de discuter des articles avec d'autres abonnés du monde entier et de consulter le contenu qui sera fréquemment mis à jour. Libérés des contraintes de l'impression classique, nous serons en mesure de publier plus d'articles, d'ajouter de nouvelles sections et rubriques et d'adapter rapidement la revue à vos besoins. (Vous pouvez vous abonner au site Web de *ASPJ-A&F* à www.airpower.au.af.mil/apjinternational/aspj_a_f.asp ou contactez moi directement à remy.mauduit@us.af.mil. Votre adresse mail sera sécurisée et vous ne recevrez qu'un court message, trimestriellement, vous informant de la mise en ligne de la revue).

ASPJ-A & F s'engage à rester un forum pour la diffusion des articles originaux de recherche, revus par un comité de lecture, et d'articles de synthèse dans de nombreux domaines, publiés en anglais et en français. La revue continuera d'explorer des questions importantes et de servir de véhicule pour votre enrichissement intellectuel. Nous continuerons de solliciter des chercheurs, des universitaires, des décideurs, des praticiens et des observateurs avertis à soumettre des articles sur des sujets tels que les relations internationales, les questions de sécurité régionale, les relations civiles-militaires, le leadership, l'éthique et la morale, les femmes dans la société, l'économie, la démocratie, le terrorisme, les droits de l'homme et ainsi de suite. Les articles doivent mener les théories et concepts actuels vers une nouvelle direction ou apporter une nouvelle perspective à la littérature existante.

Soyez assurés que *ASPJ-A&F* conservera à la fois son rédacteur en chef fondateur et ses principes originaux : l'esprit des idéaux démocratiques, l'indépendance intellectuelle, l'analyse critique, la recherche vigoureuse et érudite, des méthodologies réalistes et le primat de la lucidité sur toute autre forme d'approche du réel. Elle s'inscrit, par

conséquent, dans la continuité de la tradition de l'*U.S. Air Force* qui garantit l'indépendance intellectuelle et éditoriale de ses publications.

Rémy M. Mauduit, rédacteur en chef
Air and Space Power Journal—Afrique et Francophonie
Maxwell AFB, Alabama

Contrôler les rivalités liées aux groupes dans les communautés profondément divisées

JOHAN D. VAN DER VYVER, PHD*

En mai 2011, je fus l'une des onze personnes qualifiées d'« experts internationaux » invitées à Katmandou pour aider à régler les problèmes rencontrés par l'assemblée constituante du Népal lors de la rédaction d'une nouvelle constitution pour ce pays. Depuis sa création en 1768 comme État unifié et jusqu'à il n'y a pas si longtemps, le Népal fut proclamé État hindou à constitution monarchique. Cet état de choses fut officiellement approuvé par la toute première constitution sérieuse de l'État, qui fut adoptée en 1990. Une insurrection maoïste se servit du mécontentement auquel se heurtait la constitution pour plonger le pays dans une guerre civile de dix ans qui fit environ 17.500 victimes. Un accord de paix en douze points fut conclu en 2005. Une constitution provisoire fut mise en place et le roi fut obligé d'abdiquer en 2008 (il est désormais un citoyen comme les autres et son palais a été transformé en musée). Le premier président, le docteur Ram Baran Yadav, entra en fonction le 23 juillet 2008 aux termes de la constitution provisoire en vigueur. Une assemblée constituante fut établie pour rédiger une constitution définitive qui s'attaquerait aux causes d'agitation dans le pays et s'efforcerait de les surmonter.

*Le professeur Johan D. van der Vyver est titulaire de la chaire I.T. Cohen de droit international et de droits de l'homme à la faculté de droit de Emory University. Il enseigne actuellement le droit international public, les normes internationales relatives aux droits de l'homme, le droit pénal international, le droit international humanitaire et le droit constitutionnel comparé. Il est également professeur extraordinaire au département de Droit privé de Pretoria University, en Afrique du Sud. Avant de rejoindre la faculté de droit de Emory University en 1995, il était professeur de droit à Witwatersrand University, à Johannesburg, en Afrique du Sud. Il est titulaire d'un doctorat en droit de Pretoria University (1974), d'un doctorat *honoris causa* en droit de Zululand University (1993), d'un autre de la Potchefstroom University for Christian Higher Education (2003) en Afrique du Sud, ainsi que d'un diplôme de droit international et comparé de l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg (1986). Il est l'auteur de huit ouvrages et de plus de 200 articles de revues de droit, chapitres d'ouvrages collectifs et critiques de livres.

Le présent article est une version mise à jour à l'intention d'*Air and Space Power Journal-Africa et Francophonie* de la conférence publique spéciale donnée l'année dernière à North-West University à Potchefstroom, Afrique du Sud, et publiée dans le journal électronique de cette université, PER/PEJL, à http://www.nwu.ac.za/webfm_send4737.

Au Népal, une cause majeure de préoccupation est la division de sa population selon des clivages ethniques et religieux. Bien que les Népalais soient hindous dans leur vaste majorité, il y a également des minorités bouddhiste et musulmane influentes, et la composition ethnique de la population fait apparaître pas moins de 91 groupes linguistiques différents. Un des problèmes que les « experts internationaux » se virent demander de régler fut celui posé par une proposition, appuyée par une large majorité des politiciens, visant à mettre en place un système fédéral de gouvernement basé sur la composition ethnique de la population népalaise, comme moyen d'assurer la paix intérieure dans les années à venir. Il faut noter que les maoïstes proposaient récemment 10 états fédéraux différents tandis que les autres en préfèrent 12 ou 14. Nous mîmes en garde contre cette proposition de « solution » pour les tensions ethniques du pays. Une ségrégation territoriale complète de diverses ethnies dans n'importe quelle collectivité politique est presque impossible à orchestrer et une remise des pouvoirs régionaux de gouvernement à des factions culturelles, religieuses ou linguistiques pourrait être le meilleur moyen de courir à la catastrophe. Nous savons, comme nous l'ont appris les horribles événements qui se déroulèrent dans l'ancienne Yougoslavie, que les tentatives de création d'états homogènes dans le domaine religieux ou ethnique peuvent conduire à une profonde animosité à l'égard des minorités et pourraient se terminer par une politique d'« épuration ethnique » susceptible d'inclure des actes brutaux de génocide.

L'isolement territorial et l'autonomisation politique de groupes ethniques rivaux ne sont pas limités au Népal. Le judaïsme orthodoxe, par exemple, favorise également la ségrégation des groupes qui s'opposent à l'intérieur d'un domaine politique particulier. Le judaïsme orthodoxe ne croit pas au fait de tendre l'autre joue, qui est une prescription du Nouveau Testament. Le Talmud fait au contraire reposer le maintien de la paix et de la sécurité sur la construction d'une barrière qui séparerait les membres du groupe de leurs ennemis.

Bien entendu, d'autres mécanismes constitutionnels de maintien de la paix et de la sécurité ont été proposés dans les collectivités pluralistes profondément divisées. Parmi les tentatives visant à éviter les conflits de groupes dans des collectivités affectées par l'existence de groupes figure une stratégie politique d'encouragement de l'homogénéité du corps politique. Pour ce qui est des États membres de la Communauté européenne, la France, la Grèce et la Turquie (en tant que membre associé) se singularisent comme des pays peu disposés à accepter l'idée d'une diversité ethnique, religieuse ou linguistique sur leurs territoires respectifs. En ce qui concerne la France, le président Jacques Chirac promulgua le 15 mars 2004 un amendement au Code français de l'éducation nationale qui prohibe désormais, en application du principe de la laïcité, « le port de signes ou de tenues manifestant

une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics¹ ». Le 11 avril 2011, entra en vigueur en France une loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public dont l'intention était clairement de proscrire le port de la *burqa* par les femmes musulmanes. La Grèce est particulièrement peu accommodante à l'égard de la revendication d'une identité distincte par la population d'origine macédonienne de Florina (au nord du pays). Une loi turque interdit le port d'un voile (islamique) dans l'ensemble des universités et des bâtiments publics officiels, en basant cette proscription sur le fait que la Turquie est un État laïque. La Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, qui est la juridiction suprême du système européen de protection des droits de l'homme, confirma la légalité de la loi turque au motif que, d'après elle, l'interdiction du voile était basée sur les principes constitutionnels de la laïcité et de l'égalité, et que, par conséquent, elle ne constitue pas une violation de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*².

Une tendance à promouvoir l'homogénéité se reflète également dans l'article 15(3)(c) de la Constitution du Nigeria, qui impose à l'État d'encourager les mariages entre membres de communautés religieuses et tribales différentes dans le but de « favoriser l'intégration nationale³ ». La vérité est pourtant que le peuple nigérian est aujourd'hui peut-être plus divisé que jamais.

En 2002, plusieurs États à majorité musulmane du nord du Nigeria adoptèrent officiellement la loi islamique, y compris le droit pénal islamique, comme partie intégrante de leur système juridique. En 2012, neuf États au total (ceux de Zamfara, de Kano, de Sokoto, de Katsina, de Bauchi, de Borno, de Jigawa, de Kebbi et de Yobe) avaient institué la *charia*. L'imposition des peines prescrites par la *charia*, dont certaines constituent, au regard des normes internationales, des châtiments cruels et inhumains, attira l'attention (et la condamnation) des médias de nombreuses régions du monde quand, en mars 2002, un tribunal de la *charia* condamna une jeune femme de 30 ans, Amina Lawal, à la peine de mort par lapidation parce qu'elle attendait un enfant illégitime. Le verdict fut effectivement cassé en 2004 par la Cour d'appel de la *charia* qui se basa sur la règle s'opposant à la rétroactivité des sanctions pénales, au motif que la loi d'intégration de la loi islamique avait été promulguée après que l'accusée soit devenue enceinte. L'affaire connut toutefois un large écho dans l'opinion publique internationale, rappelant à celles-ci les peines indignes et, en fait, inconstitutionnelles au Nigéria, ainsi que la profonde division entre les communautés islamiques du nord et la population en majorité chrétienne du Nigeria. Cela fait maintenant plusieurs mois que le pays est en proie à une violence religieuse orchestrée par un groupe extrémiste musulman, le *Boko Haram*, qui a coûté leur vie à plusieurs centaines de Nigériens et

déplacé plus de 10.000 personnes. Des lieux de culte (chrétien) et des bâtiments publics ont en outre subi des dégâts importants causés par la violence.

Une autre stratégie constitutionnelle conçue pour faire face aux tensions entre groupes dans un même état est représentée par celle qui fut mise en pratique dans l'après-apartheid en Afrique du Sud. La « nouvelle Afrique du Sud » abandonna la ségrégation territoriale comme moyen censé permettant la coexistence pacifique des groupes raciaux et ethnique et n'essaya pas non plus de favoriser l'homogénéité du pays. Elle opta plutôt pour un système conçu pour encourager l'unité nationale sur la base du droit universellement reconnu d'autodétermination des peuples.

La Constitution sud-africaine de 1996 encourage donc le maintien de l'identité des groupes ethniques, religieux et linguistiques qui constituent la population diversifiée du pays et la fierté qu'on en tire. Le préambule de la Constitution exprime ainsi l'opinion selon laquelle tous ceux qui vivent en Afrique du Sud sont « unis par notre diversité⁴ ». Dans ses dispositions de fond, la Constitution reconnaît onze langues officielles, met en demeure l'État « de prendre des mesures pratiques et positives pour rehausser le prestige et encourager l'emploi des... [langues indigènes de notre peuple] » et confère à tous « le droit d'employer la langue et de participer à la vie culturelle de leur choix⁵ ». La Constitution garantit expressément le droit à l'autodétermination des communautés culturelles, religieuses et linguistiques conformément aux directives internationales qui s'appliquent à cet égard⁶.

Le droit à l'autodétermination : perspective historique

Au début du 20^e siècle, les partisans du socialisme furent confrontés à un problème difficile. Selon les enseignements de Karl Marx et de Friedrich Engels, le monde entier serait exposé le moment venu, via une révolution prolétarienne, à un système économique particulier connu sous le nom de communisme. L'exposition de la communauté internationale dans son ensemble à ce système économique ne serait pas négociable mais que serait le statut des états-nations dans les structures globales et universelles du communisme ? En 1913, Joseph Staline (1879-1953) publia un traité sur *Le marxisme et la question nationale*, que suivit en 1916 une étude plus fouillée, la *Thèse sur la révolution socialiste et le droit des nations à l'autodétermination* de Lénine (1870-1924). Les auteurs proclamèrent tous deux que les états-nations conserveront le droit d'autodétermination. D'après Antonio Cassese, la *Thèse sur la révolution socialiste* de Lénine constitua « la première formulation irréfutable du principe » du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au niveau international⁷ ».

L'importance particulière du droit à l'autodétermination en droit international a été attribué au président américain Woodrow Wilson (1856-1924). Robert Friedlander cita ainsi le *discours des quatorze points* prononcé le 8 janvier 1918 par le président Wilson comme « transformant l'autodétermination en droit universel⁸ ». Parmi ces quatorze points, le président Wilson en inclut un qui proclamait « [un] arrangement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial de toutes les revendications coloniales, basé sur la stricte observation du principe que, dans le règlement de ces questions de souveraineté, les intérêts des populations en jeu pèseront d'un même poids que les revendications équitables du gouvernement dont le titre sera à définir⁹ ». Dans ce discours, le président Wilson n'employa jamais vraiment le terme « autodétermination ». Il ne commença à faire partie de son vocabulaire que dans un discours prononcé lors d'une séance conjointe des deux chambres du Congrès le 11 février 1918, quand il proclama « Les aspirations nationales doivent être respectées ; les peuples ne peuvent maintenant être dominés et gouvernés qu'avec leur propre consentement. L'« autodétermination » n'est pas une simple expression. Elle est un principe impératif d'action, que les hommes d'état ignoreront désormais à leurs risques et périls¹⁰ ».

La citation qui précède du *discours des quatorze points* a fini par être considérée comme la base de la politique de la Société des Nations en matière de futur traitement des états-nations qui faisaient partie des empires mondiaux vaincus et dissous à la suite de la Première Guerre mondiale¹¹. Le droit à l'autodétermination de ces états-nations était conditionné par ce qu'on appelait le système des mandats de la Société des Nations, aux termes duquel les pays conquis devaient être préparés par un état mandataire désigné à l'indépendance politique ou, dans le cas du Sud-Ouest africain (Namibie), à une incorporation éventuelle à l'Union Sud-Africaine comme cinquième province de ce pays¹².

À ses débuts, alors que la fin de la Première Guerre mondiale approchait, l'idée d'« autodétermination » fut par conséquent avancée pour justifier la désintégration des empires ottoman, allemand, russe et austro-hongrois¹³. Dans ce contexte, l'autodétermination fut assignée aux « communautés ethniques, nations ou nationalités définies principalement par la langue ou la culture » et permit à des communautés de justifier un bouleversement des états existants¹⁴. L'autodétermination signifie ici le droit des « peuples », au sens de nations (définies territorialement), à l'indépendance politique¹⁵. Les choses n'aboutirent toutefois pas ainsi. Avec le temps, le concept acquit différentes nuances suivant, dans chaque cas, la nature et le tempérament des peuples revendiquant ce droit¹⁶.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le concept d'autodétermination évolua en mettant l'accent sur le principe selon lequel il s'agissait « de mettre rapidement un terme à toutes les situations coloniales¹⁷ ». Les dépositaires du droit envisagé

dans ce sens étaient les peuples colonisés et la substance de leur droit dénotait l'indépendance politique « des peuples qui ne se gouvernent pas eux-mêmes, en particulier ceux dominés par des puissances coloniales géographiquement distantes¹⁸ ».

Dans les années 1960, apparut une autre catégorie de « peuples » identifiés comme dépositaires d'un droit à l'autodétermination, à savoir ceux qui étaient soumis à des régimes racistes et, ici, le concept signifiait en substance le droit de tels peuples d'être inclus dans les structures du gouvernement des pays sous la tutelle desquels ils vivaient¹⁹. Le préfixe « auto » dans autodétermination n'était plus perçu comme une représentation des composantes définies territorialement de la population dans les empires multinationaux et pas seulement des peuples sous le joug colonial ou la domination étrangère mais en vint également à être identifié à l'entière communauté d'un territoire où le système social, économique et constitutionnel s'articulait autour d'une discrimination raciale sanctionnée institutionnellement²⁰.

Le droit à l'autodétermination a fini par s'étendre aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques au sein d'une collectivité politique, dont les droits particuliers sont centrés sur un droit de régler leur vie conformément aux traditions et coutumes du groupe concerné. C'est cette ultime signification d'un droit à l'autodétermination qui en est venue à être acceptée par l'Afrique du Sud comme moyen de régler la question des intérêts sectoriels au sein du corps politique.

Définition du droit à l'autodétermination des communautés ethniques, religieuses et linguistiques

Le droit à l'autodétermination des communautés ethniques, religieuses et linguistiques ne doit pas être confondu avec le droit comparable des pays colonisés ou des peuples soumis à un régime raciste. Aux termes du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*, l'autodétermination des communautés ethniques, religieuses et linguistiques implique la directive de base suivante « Dans les états où existent des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à de telles minorités ne se verront pas priver du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur religion ou de parler leur langue²¹ ». La *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* mentionne de même le « droit [des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques] de jouir de leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion et de parler leur propre langue, en privé et en public, librement et sans ingérence ni une forme quelconque de discrimination²² ».

L'autodétermination de telles communautés est toutefois loin de se limiter à cela. En donnant une application pratique au droit à l'autodétermination, les gouvernements, par l'intermédiaire de leurs systèmes constitutionnel et juridique respectifs, sont dans l'obligation de garantir les intérêts des différents éléments de la population qui constituent des minorités au sens rappelé plus haut. La *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* explique clairement cette obligation : protéger et encourager la création de conditions favorisant la promotion des identités collectives des minorités relevant de la juridiction de l'état tenu de les garantir ; reconnaître aux minorités la compétence particulière de participer efficacement à la prise des décisions affectant le groupe auquel elles appartiennent ; n'introduire aucune discrimination contre une personne quelle qu'elle soit sur la base de son identité collective et, en fait, prendre des mesures pour garantir une égalité de traitement par la loi et devant celle-ci²³. La Déclaration prévoit en outre que :

Les états devront prendre des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs particularités et de développer leur culture, leur langue, leur religion, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales²⁴.

La *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* du Conseil de l'Europe spécifie les droits des minorités dans le même esprit. Elle garantit l'égalité devant la loi et une égale protection de la législation²⁵. Les états parties à la Convention promettent d'assurer « les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel²⁷ ». Les états parties reconnaissent à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit « de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions, organisations et associations religieuses²⁷ ». La Convention-cadre garantit également l'utilisation orale et écrite des langues minoritaires, en privé comme en public²⁸.

La Constitution sud-africaine confirme de façon parfaitement explicite ces prescriptions du droit international. La Section 31 de cette Constitution dispose que :

- (1) Aucune personne appartenant à une communauté culturelle, religieuse ou linguistique, ainsi que les autres membres de cette communauté, ne peuvent être privées du droit
 - (a) d'avoir leur propre culture, de pratiquer leur propre religion et de parler leur propre langue, ni

- (b) de former, adhérer à et maintenir des associations culturelles, religieuses et linguistiques, ainsi que d'autres organes de la société civile.
- (2) Les droits énumérés dans la sous-section (1) ne peuvent être exercés d'une manière qui contredit toute disposition de la Déclaration des Droits²⁹.

Les rédacteurs de la Constitution furent également sensibles au devoir de l'État de promouvoir la diversité culturelle, religieuse et linguistique en Afrique du Sud. La Constitution prévoit donc une Commission de la promotion et de la protection des droits des communautés culturelles, religieuses et linguistiques³⁰. Elle prévoit également l'établissement, par voie d'une législation nationale, d'une commission des langues d'Afrique du Sud (*Pan South African Language Board*) chargée entre autres de promouvoir et de garantir le respect de « l'Arabe, de l'Hébreu, du Sanscrit et des autres langues utilisées à des fins religieuses en Afrique du Sud³¹ ». Il faut souligner que le droit à l'autodétermination des groupes ethniques, religieux et linguistiques (a) n'est pas un droit illimité et (b) exclut un droit à l'indépendance politique.

Limitations du droit à l'autodétermination

La *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* exclut du droit à l'autodétermination les pratiques particulières d'une communauté ethnique, religieuse ou linguistique qui représentent une infraction de la législation nationale d'un pays et sont contraires aux normes internationales³². Il est suggéré que la limitation au titre du droit interne doit être déterminée par le critère des normes internationales : elle présuppose une réglementation locale qui reste dans les limites des normes internationales et n'impose pas de restrictions excessives aux intérêts collectifs des minorités.

La pratique courante des états n'applique pas à la lettre les limitations propres au droit à l'autodétermination des communautés ethniques, religieuses ou linguistiques qu'impose le critère des normes internationales. Par exemple, bien que la discrimination fondée sur le sexe soit condamnée dans pratiquement tous les pactes et conventions internationaux relatifs aux droits de l'homme, les institutions religieuses qui pratiquent une discrimination à l'égard des femmes basée sur le sexe ont réussi jusqu'ici à revendiquer un droit souverain de mener leurs affaires internes conformément aux préceptes de leur foi. À juste titre, peut-être ! Veut-on réellement voir l'état obliger l'Église catholique, l'Église orthodoxe grecque, le Judaïsme orthodoxe et autres à ordonner des femmes prêtres, rabbins, etc. ?

Par contre, des pratiques telles que la clitoridectomie ne peuvent être justifiées sur la base du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette pratique représente une mutilation physique définie sexuellement d'une extrême violence dont les conséquences sont irréversibles. Elle est presque exclusivement inspirée par l'intérêt des hommes (la prolongation du plaisir sexuel du partenaire masculin). Elle constitue en tant que telle une discrimination sexuelle et à caractère sexiste de la pire espèce et, dans la mesure où elle a lieu alors que la victime est en très bas âge, elle compromet également les droits de l'enfant. La *Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes* promulguée par les Nations Unies (1993) décrit la clitoridectomie comme un exemple de « violence à l'égard des femmes³³ ».

Cela soulève la question d'un critère approprié de distinction entre les violations des « normes internationales » qui vont au-delà des limites du droit à l'autodétermination des communautés ethniques, religieuses ou linguistiques et celles qui ne le font pas. Il n'existe aucune réponse claire à cette question. Il semblerait toutefois que les coutumes et traditions qui menacent la vie ou violent l'intégrité physique des membres d'un groupe ethnique, religieux ou linguistique sortent clairement des limites acceptables du droit à l'autodétermination de ce groupe. Appliquer ces normes dans un cadre sud-africain est particulièrement problématique dans la mesure où figurent parmi les traditions culturelles ou ethniques de nombreuses communautés africaines, des pratiques incompatibles avec l'idéologie actuelle des droits de l'homme, qui ne devraient pas être tolérées.

Les mécanismes de protection des droits de l'homme dans le monde d'aujourd'hui peuvent, vus dans une certaine perspective, être divisés en deux catégories principales : ceux qui se sont développés de manière ascendante et ceux qui l'ont fait de manière descendante. Dans les pays appartenant à la première catégorie, les valeurs incarnées dans une Déclaration des Droits étaient basées sur un esprit public existant et évolutif dont elles suivaient l'évolution. Les rédacteurs de la Constitution et le législateur souscrivirent simplement à des perceptions morales admises par un échantillon représentatif des peuples constituant la nation. Le système américain de protection des droits de l'homme peut être cité comme exemple de cet état de choses.

L'Afrique du Sud figure par contre dans la catégorie de collectivités politiques où les prescriptions de la Déclaration des Droits ont été imposées d'en haut, c'est-à-dire que les droits et libertés protégés par la Constitution ont été dictés par des normes internationalement reconnues de détermination du bien et du mal qui, dans de nombreux cas, ne sont pas conformes aux perceptions morales ni aux pratiques coutumières de larges sections de la population sud-africaine. Certaines des lois rédigées pour appliquer les principes des droits de l'homme donnent parfois

lieu dans le pays à de vigoureuses protestations de la part de groupes dont les coutumes séculaires pourraient être victimes de réformes juridiques particulières. Leur vie et les coutumes qu'ils observent sont dans bien des cas loin des idéologies séduisantes incorporées à la Constitution et des spécificités reflétées dans la jurisprudence des tribunaux. Dans l'un des premiers arrêts de la Cour constitutionnelle, la juge Yvonne Mokgoro se référa à la tâche « délicate et complexe » consistant à adapter le droit coutumier africain aux valeurs qu'incarne la Déclaration des Droits et observa que « cette harmonisation exigera beaucoup d'attention et de sensibilité appliquées judicieusement³⁴ ».

Une application efficace de la législation et de la jurisprudence axées sur les droits de l'homme dans tout le pays sera en dernière analyse déterminée par le développement d'une éthique des droits de l'homme en tant que refuge de l'ensemble des peuples et des communautés tribales de la nation sud-africaine. Il reste à cet égard un long chemin à parcourir pour l'Afrique du Sud.

Autodétermination et droit à la sécession

L'incapacité des mécanismes nationaux d'assurer la protection des intérêts sectionnels des peuples dans leur zone de juridiction, ou la simple impression de marginalisation, doit être considérée comme une cause contribuant puissamment aux aspirations inlassables à l'établissement d'états homogènes pour les composantes de la collectivité politique à forte conscience collective : la communauté musulmane du Cachemir et du Kosovo, les Basques du nord de l'Espagne, les factions hindoues du Sri Lanka, la minorité catholique d'Irlande du Nord, les Kurdes d'Irak et de Turquie, le peuple d'origine macédonienne de Florina (au nord de la Grèce), les peuples du Somaliland en Somalie, les provinces septentrionales de la Géorgie, les Maoïstes du Népal et bien d'autres.

Il faut toutefois insister sur le fait que le droit à l'autodétermination des communautés ethniques, religieuses et linguistiques exclut un droit à la sécession, pas même dans les cas où les autorités agissent en violation des attentes légitimes d'une minorité³⁵. Trois arguments irréfutables sont décisifs à cet égard :

- Le droit à l'autodétermination est presque invariablement mentionné conjointement avec l'intégrité territoriale des états³⁶ et réconcilier les deux principes en question veut nécessairement dire que l'autodétermination doit être considérée comme n'allant pas jusqu'à la sécession ;
- Le droit à l'autodétermination est conféré à un peuple, alors qu'un nouvel état créé par voie de sécession est par essence défini territorialement³⁷ (il s'agit d'un territoire défini qui se sépare d'un état existant et non d'un peuple)³⁸ ;

- Le droit à l'autodétermination est un droit collectif (les éléments de ce droit peuvent être exercés individuellement ou collectivement par des membres individuels du groupe concerné) alors qu'un droit à la sécession est un droit institutionnel (lorsque cela est possible, une décision de sécession doit être prise par un organe représentatif du groupe défini territorialement au nom du groupe dans son ensemble).

Les définitions générales du droit à l'autodétermination, telle que celle qui figure dans la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, qui proclame le droit des peuples de « déterminer librement leur statut politique » et le droit de « poursuivre librement leur développement économique, social et culturel³⁹ », ne devraient par conséquent pas être considérées comme une approbation générale d'un droit à l'indépendance politique. Elles doivent plutôt être limitées et interprétées dans le contexte du contenu du document dont elles dérivent. Les peuples soumis à la domination coloniale ou étrangère ont un droit à l'indépendance politique ; les minorités ethniques, religieuses et linguistiques d'un état existant ne l'ont pas. La définition de l'autodétermination donnée dans les instruments internationaux, qui inclut dans ce concept le droit des peuples de « déterminer librement leur statut politique et [de] poursuivre librement leur développement économique, social et culturel », n'était pas non plus sensée saper la règle de droit international qui proclame l'intégrité territoriale des états⁴⁰.

La *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* promulguée par les Nations Unies réaffirma que « ses dispositions ne doivent pas être considérées comme contredisant les principes des Nations Unies se rapportant *entre autres* à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des états⁴¹ ». Dans la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, le Conseil de l'Europe proclama également :

« Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme impliquant pour un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire aux principes fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des états⁴² ».

La *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* promulguée en 2007 par les Nations Unies proclame également, plus ou moins par inadvertance, que les peuples autochtones ont le droit de « déterminer librement leur statut politique et [de] poursuivre leur développement économique, social et culturel⁴³ ». De peur que ce droit serait interprété comme un droit à l'indépendance politique, la Déclaration insiste sur le fait qu'il ne doit pas l'être comme « autorisant ou encourageant

toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'états souverains et indépendants⁴⁴ ».

Le droit international s'est montré catégorique dans sa proclamation de l'inviolabilité des frontières nationales de l'après-Deuxième Guerre mondiale et dans sa critique des tentatives de sécession dans des cas tels que le Katanga, le Biafra et la République turque de Chypre du Nord⁴⁵. Comme l'expliquent Vernon et Dyke, « les Nations Unies seraient dans une position extrêmement difficile si elles devaient interpréter le droit à l'autodétermination d'une manière susceptible d'inviter ou de justifier des attaques visant l'intégrité territoriale de leurs propres membres⁴⁶ ». L'organisation de l'unité africaine (aujourd'hui Union africaine), sensible à la situation chaotique qui pourrait résulter de tout effort de modification des frontières nationales (plutôt irrationnelles) établies par les puissances coloniales en Afrique, a joué un rôle majeur en insistant sur l'importance des frontières existantes. Sa Charte de 1963 encouragea les états membres à « affirmer et déclarer solennellement » leur « respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque état et de son droit inaliénable à une existence indépendante⁴⁷ ». Une résolution de l'Assemblée des chefs d'état et de gouvernement adoptée lors de sa première session ordinaire réunie au Caire en 1964 demanda à tous les états membres « de respecter les frontières existant au moment de leur accession à l'indépendance nationale⁴⁸ ».

La Cour suprême du Canada, à l'occasion d'un arrêt relatif à la légalité de la sécession du Canada de la province du Québec, au cas où une majorité des résidents de cette province chercherait par voie de référendum à séparer ce territoire du Canada, résuma comme suit la distinction entre autodétermination (à laquelle l'arrêt se réfère sous le nom d'« autodétermination interne ») et sécession (à laquelle l'arrêt se réfère sous le nom d'« autodétermination externe ») :

Les sources reconnues du droit international établissent que le droit d'un peuple à disposer de lui-même est normalement réalisé par voie d'autodétermination *interne*, à savoir la poursuite par ce peuple du développement politique, économique, social et culturel dans le cadre d'un état existant. Le droit à l'autodétermination *externe* (qui, dans le présent cas, pourrait prendre la forme de la revendication d'un droit de sécession unilatérale) ne naît que dans des cas extrêmes dont les circonstances sont par ailleurs soigneusement définies⁴⁹. (souligné dans l'original)

La sécession est effectivement autorisée par le droit international, non à la rubrique d'un droit à l'autodétermination mais en tant que stratégie politique acceptable à part entière. La restructuration des frontières nationales n'est autorisée par le droit international que dans deux cas :

- (a) une sécession est « librement décidée par un peuple » c'est-à-dire un échantillon de l'ensemble de la population de l'état à diviser et pas seulement les habitants de la région désireuse de faire sécession⁵⁰.
- (b) Si, à la suite d'un conflit armé, les frontières nationales sont modifiées dans le cadre d'un traité de paix⁵¹.

La réunification de l'Allemagne, le démembrement de l'Union soviétique, la séparation constitutionnelle de la République tchèque et de la Slovaquie et la récente sécession du Sud-Soudan, furent en ce sens « déterminés librement par le peuple⁵² », alors que la sécession de l'Erythrée par rapport à l'Éthiopie fut approuvée par un accord de paix. La désintégration de l'ancienne Yougoslavie représente un assemblage compliqué des deux principes⁵³.

Le 17 février 2008, une majorité substantielle de l'Assemblée du Kosovo adopta une déclaration unilatérale d'indépendance par rapport à la Serbie. L'Assemblée générale réagit en demandant un avis consultatif à la Cour internationale de Justice (CIJ). La cour observa qu'il ne lui était pas demandé de « prendre parti sur le point de savoir si le droit international conférerait au Kosovo un droit positif de déclarer unilatéralement son indépendance ou, a fortiori, sur le point de savoir si le droit international confère en général à des entités situées à l'intérieur d'un état existant le droit de s'en séparer unilatéralement⁵⁴ ». La CIJ conclut au contraire que cette déclaration d'indépendance n'était pas interdite par la résolution du Conseil de sécurité qui autorisait le secrétaire général à établir une administration provisoire du Kosovo dans le but, *entre autres*, de superviser « la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome⁵⁵ ». Elle conclut aussi, d'une façon quelque peu obscure, que la déclaration d'indépendance ne violait pas le droit international général⁵⁶.

Nombreux sont ceux qui suggèrent qu'une « sécession correctrice » pourrait être acceptable au titre des règles de droit international dans des cas où une communauté ethnique, religieuse ou linguistique au sein d'un état existant est victime de violations inacceptables des droits de l'homme⁵⁷. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples suggéra voici quelques années par voie d'*obiter dictum* que le Katanga aurait eu le droit de faire sécession du Zaïre s'il existait « une preuve concrète de violations des droits de l'homme au point où l'intégrité territoriale du Zaïre serait remise en question et... où le peuple du Katanga serait privé du droit de participer au gouvernement ainsi que le garantit l'article 13(1) de la Charte africaine⁵⁸ ». La Conférence mondiale de 1993 des Nations Unies sur les droits de l'homme confirma dans sa déclaration à propos de l'autodétermination que ce droit « ne devra pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrement ou compromettre, en totalité ou en partie,

l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'états souverains et indépendants » mais, apparemment, ne rendit cette assertion applicable qu'aux états « se conformant aux principes de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et donc dotés d'un gouvernement représentant l'ensemble des populations vivant sur son territoire sans aucune distinction⁵⁹ ». L'erreur de ce raisonnement est que le droit à disposer de lui-même appartient à un peuple alors que le statut d'état est basé sur un territoire. En dernière analyse, la sécession doit être approuvée par accord général ou traité de paix. Il est tout à fait possible que des violations flagrantes des droits de l'homme puissent aboutir à un referendum ou à un conflit armé qui finirait par constituer le point de départ pour une sécession ; la légalité de la sécession d'un territoire défini dépendra toutefois du referendum ou du traité de paix, non des violations des droits de l'homme en soi, du moins pas dans le cadre actuel du droit international et de la souveraineté des états.

Il y a de nombreuses raisons convaincantes pour lesquelles il convient d'éviter à tout prix la destruction de communautés politiques existantes abritant une société plurielle :

- Une multiplicité d'états qui ne sont pas économiquement viables contribuera encore plus au déclin du niveau de vie dans la communauté internationale.
- La perception selon laquelle des populations partageant une culture, une religion ou une langue commune seraient obligatoirement compatibles politiquement est clairement un mythe et les désillusions suivant l'évènement pourraient provoquer un ressentiment profond et un autre conflit.
- Le franchissement de limites territoriales par des populations appartenant à des sociétés plurielles a dans une large mesure détruit l'homogénéité ethnique, culturelle ou religieuse dans des régions où elle a pu exister dans le passé et, en conséquence, la démarcation par des frontières qui seraient fondées sur l'inclusion de la démographie sectionnelle que les sécessionnistes cherchent à établir est dans la plupart des cas pratiquement impossible.
- Le fait d'accorder une importance politique à l'affiliation ethnique, culturelle ou religieuse non seulement porte en lui le potentiel d'une répression des groupes minoritaires au sein de la nation mais aussi n'accorde absolument aucun statut politique aux personnes qui, par suite d'ascendance ou de mariage mixte, ne peuvent être rattachées à aucune faction particulière de la collectivité ni à celles qui, pour une raison quelconque, ne souhaitent pas être identifiées par une étiquette ethnique, culturelle ou religieuse particulière.
- En conséquence de ce qui précède, le plus souvent, un état défini sur une base ethnique, culturelle ou religieuse ne créera pas son propre « problème de mi-

norités » qui, à cause de l'incitation ethnique, culturelle ou religieuse à l'établissement de l'état sécessionniste, résulterait presque invariablement en une profonde discrimination à l'égard de ceux qui se sentent étrangers ou, ce qui est encore pire, une stratégie de « nettoyage ethnique ».

Observations finales

La population de la nation sud-africaine est peut-être plus diverse que nulle part ailleurs dans le monde et est en outre connue pour la polarisation des factions dont elle est composée⁶⁰. Les rivalités entre groupes continuent de régner en Afrique du Sud, où elles sont un trait des clivages démographiques du pays. La façon de traiter de telles rivalités et les moyens d'orchestrer une réconciliation jouent un rôle essentiel dans l'ingénierie sociale dans cette région agitée.

Les rédacteurs de la Constitution sud-africaine rejetèrent la ségrégation des communautés ethniques, religieuses et linguistiques rivales, ainsi que la promotion de l'homogénéité culturelle, religieuse ou linguistique au sein de la nation, comme moyens de neutraliser les tensions entre groupes dans la structure sociale du pays. Ils optèrent effectivement pour la création, pour citer les mots célèbres de l'archevêque Desmond Tutu, d'« une nation arc-en-ciel ». Le nouvel ordre constitutionnel s'efforce en conséquence d'encourager la fierté que l'on tire des traits identitaires du groupe auquel on appartient : soyez fier d'être un Afrikaner ou un membre de la riche variété des « peuples » qui constituent les communautés africaine, indienne et métisse ; soyez fidèle à votre appartenance à l'église catholique, méthodiste, hollandaise réformée ou chrétienne de Sion, ou aux communautés musulmane, hindoue ou bouddhiste ; sentez-vous à l'aise de parler la langue de votre culture d'origine, qu'il s'agisse de l'Afrikaans, de l'anglais, du grec, du portugais, du tswana, du xhosa ou du zoulou. Le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture ont également été désignés par la Cour européenne des droits de l'homme comme éléments indispensables d'une société démocratique⁶¹.

La fierté qu'on tire de son identité ethnique, religieuse ou linguistique particulière n'élève personne à une position supérieure dans la communauté. Le respect des autres pour vos valeurs culturelles, vos convictions religieuses ou vos préférences linguistiques exige de vous que vous respectiez totalement la culture, la religion et la langue des autres. Le principe constitutionnel qui s'applique à cet égard a été ramené à ce qui est peut-être la ligne de conduite morale la plus fondamentale pour une « nouvelle Afrique du Sud », une qui trouve son expression dans le concept de *ubuntu* ou de *botho*, « une idée basée sur un profond respect de l'humanité [intérieure] d'autrui⁶² ». *Ubuntu* se traduit « humanité » et constitue un « élément de notre héritage arc-en-ciel⁶³ ». Cela contraste nettement avec la « déshumanisation et

la dégradation de l'individu⁶⁴ ». Le juge Albie Sachs se référa à l'occasion à *ubuntu-batho* au sens de « civilité » en tant que « précondition du bon fonctionnement des sociétés démocratiques contemporaines » et remarqua que la « civilité au sens constitutionnel du terme implique plus que la courtoisie et les bonnes manières... Elle présuppose la tolérance à l'égard de ceux avec lesquels on est en désaccord et le respect de la dignité de ceux avec lesquels on est en conflit⁶⁵ ».

La Constitution soumet par conséquent la liberté d'expression à des limites, parmi lesquelles une prohibition du « plaidoyer de la haine basée sur la race, l'éthnicité, le sexe ou la religion et constituant une incitation à nuire⁶⁶ ». Aux termes de la Loi sur la promotion de l'égalité et la prévention de la discrimination, « personne ne peut publier, propager, recommander ni communiquer... à l'encontre de quiconque [des mots] qui pourraient raisonnablement être interprétés comme prouvant une claire intention (a) d'être blessant ; (b) de nuire ou d'inciter à nuire ; (c) d'encourager ou de propager la haine⁶⁷ ». Il est important de souligner que le droit sud-africain ne confirme pas le caractère incontestablement presque sacré de la liberté de parole comme le fait le système constitutionnel américain. En droit sud-africain, « certaines expressions d'opinions ne méritent aucune protection constitutionnelle parce qu'elles risquent d'avoir un effet défavorable sur la dignité d'autrui et de causer du tort⁶⁸ ». En Afrique du Sud, « le droit à la liberté d'expression n'est pas une liberté qui prend le pas sur toutes les autres⁶⁹ ». À cet égard, elle « diffère fondamentalement de l'équilibre réalisé aux États-Unis », où la liberté de parole constitue la norme de base, une *Grundnorm*, du régime des droits dans son ensemble⁷⁰.

La « nouvelle Afrique du Sud » est au contraire fondée sur une tolérance zéro à l'égard des mots et des conduites insultants pour autrui. Il est par conséquent strictement prohibé d'appeler les membres d'un groupe ethnique particulier « *hottentot* », « *cafre* », « *rooinek* », « *boer* » ou « *coolie* » car ces noms ont « été employés pendant des décennies pour exprimer le mépris à l'égard de populations d'autres races⁷¹ ». Le refus de servir un client musulman coiffé d'un fez dans un établissement commercial ouvert au public constitue une discrimination malséante basée sur la religion⁷². La presse est soumise à des contraintes juridiques lui interdisant de publier des caricatures représentant le Prophète Mahomet sous la forme d'un terroriste (qui apparurent d'abord dans un journal danois) parce qu'elles « encouragent la haine et les portraits stéréotypés des Musulmans⁷³ ». Un article de journal qui compare l'homosexualité à la bestialité ne peut être toléré au titre de la liberté de la presse parce qu'il encourage la haine à l'encontre des communautés gay et lesbienne⁷⁴. Entonner un « chant de liberté » dans lequel figure l'expression « *dibulu iBhunu* » (tire sur le Boer) insulte la population de langue Akrikaans de la nation sud-africaine et, en tant que tel, viole la proscription d'un langage insultant⁷⁵.

Comme le remarqua le juge Pius Lange en 2009 « Le processus de réconciliation est continu et exige la réciprocité de la part de tous les camps⁷⁶ ». « Notre démocratie reste fragile », déclara le juge Bertelsmann, ajoutant que « Les participants à la conversation politique et sociopolitique doivent rester sensibles aux sentiments et aux perceptions des autres Sud-Africains lorsque certains mots qui étaient couramment employés à l'époque des luttes peuvent être ressentis aujourd'hui comme blessants par nos compatriotes⁷⁷ ».

Notes

1. Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 (encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics). [formuler, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles publiques et les écoles primaires et secondaires].

2. Leyla Şahin vs. Turkey, Application no. 44774/98, Cour Européenne des Droits de l'homme, Arrêts et décisions, vol. 2005-XI 173, du 11 octobre 2005, p. 173 ; voir également Kurtulmuş vs. Turkey, Application n° 65500/01, Cour Européenne des Droits de l'homme, Arrêts et décisions, 26 janv. 2006, p. 297 ; Köse et consorts vs. Turkey, Application n° 26625/02, Cour Européenne des Droits de l'homme, Arrêts et décisions, 2006-II, 24 janv. 2006, p. 339.

3. Art. 15(3)(c), Constitution de la République fédérale du Nigeria, 1999.

4. Préambule, Constitution de la République Sud-Africaine, loi 108, 1996 (ci-après « 1996 S.A. Const. »).

5. *Id.*, secs. P. 8(1), p. 8(2) et p. 30.

6. *Id.*, sec. 31 ; voir aussi sec. 235.

7. CASSESE, Antonio, *Self-Determination of Peoples: A Legal Appraisal*. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1995, p. 15.

8. FRIEDLANDER, Robert, « Self-Determination: A Legal-Political Inquiry », *Detroit College of Law Review* 1, 1975, p. 71, p. 73.

9. « Fourteen Points Address Delivered on 8 January 1918 to a Joint Session of Congress by President Woodrow Wilson », point 5, in BAKER, R. S. and DODD, W. E., eds., *Public Papers of Woodrow Wilson*, vol. 1, *War and Peace*. New York : Harper and Brothers, 1927, pp. 155-59.

10. WILSON, Woodrow, « Allocution devant le Congrès », 11 février 1918, in *Messages and Papers of the President*, vol. 18. New York : Bureau of National Literature, 1921, p. 8447, p. 8450. Voir également l'allocation du président Wilson à Baltimore, Maryland, le 6 avril 1918 à l'occasion du premier anniversaire de la participation de l'Amérique à la guerre en Europe et du lancement du troisième *Liberty Loan*, dans laquelle il fit allusion à « nos idéaux, les idéaux de justice, d'humanité et de liberté, le principe de la libre autodétermination des nations, sur lequel insiste l'ensemble du monde moderne ». *Id.*, p. 8483.

11. VAN DYKE, Vernon, *Human Rights, the United States, and World Community*. New York : Oxford University Press, 1970, p. 86.

12. Le système du mandat était la grande idée de Jan Christian Smuts (1870-1950), un général sud-africain diplômé de Cambridge qui participa à la guerre des Boers (1899-1902) et qui fut invité par la Grande-Bretagne à faire partie de sa délégation à la Conférence de paix à Paris, où fut rédigé le Traité de paix de Versailles (1919). En décembre 1918, Smuts présenta, sous le titre « Une suggestion pratique », les grandes lignes du système du mandat dans un plan de la Société des Nations, qui fut ensuite inclus par le président Woodrow Wilson dans son deuxième projet de Pacte de la Société des Nations.

13. Voir CASSESE, Antonio, *International Law in a Divided World*. Oxford, UK : Clarendon Press, 1986, pp. 131-34, par. 80 ; EMERSON, Rupert, « Self-Determination », *American Journal of International Law* 66, 1971, p. 459, p. 463 ; et FRIEDLANDER, « Self-Determination », p. 71.

14. BERMAN, Nathaniel, « Sovereignty in Abeyance: Self-Determination in International Law », *Wisconsin International Law Journal* 7, 1988, p. 51, pp. 86-87.

15. Il convient toutefois de noter que, même alors, la sécession par rapport aux empires existants ne constituait pas un droit en elle-même. L'avis consultatif de la Commission internationale de juristes dans l'affaire des îles Aaland fait remarquer que « le droit de cession de territoire national » est par essence un attribut

de la souveraineté et que « Le droit international positif ne reconnaît pas le droit de groupes nationaux, en tant que tels, de se séparer de l'état dont ils font partie par la simple expression d'un souhait, pas plus qu'il ne reconnaît le droit d'autres états de réclamer une telle séparation ». « Rapport de la Commission internationale de juristes chargée par le Conseil de la Société des Nations de donner un avis consultatif sur les aspects juridiques de la question des îles Aaland », *League of Nations Official Journal*, supp. 3, octobre 1920, p. 3, www.ilsa.org/jessup/jessup10/basicmats/aaland1.pdf. Ce n'était que lorsque « la formation, la transformation et le démembrement des états à la suite de révolutions et de guerres créent des situations de fait auxquelles, dans une large mesure, il est impossible de répondre en appliquant les règles normales du droit positif » que les « peuples » pouvaient décider de former un état indépendant ou choisir entre deux qui existent déjà. *Id.*, p. 6. Dans de telles circonstances, lorsque la souveraineté a été perturbée, « il est possible de faire appel au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » : de nouvelles aspirations de certaines sections d'une nation, qui sont parfois basées sur des traditions anciennes ou sur une langue et une civilisation communes, peuvent se faire jour et produire des effets dont il faut tenir compte dans l'intérêt de la paix intérieure et extérieure des nations. *Id.*

16. Voir VAN DER VYVER, Johan D., « Sovereignty and Human Rights in Constitutional and International Law », *Emory International Law Review* 5, 1991, p. 321, pp. 395-416 ; VAN DER VYVER, « Self-Determination and the Peoples of Quebec under International Law », *Journal of Transnational Law and Policy* 10, no. 1, 2000, pp. 14-19 ; VAN DER VYVER, « Self-Determination and the Right to Secession of Religious Minorities under International Law », in *Protecting the Human Rights of Religious Minorities in Eastern Europe*, ed. DANCHIN, Peter G. et COLE, Elizabeth A. New York : Columbia University Press, 2002, p. 251, pp. 258-61 ; et VAN DER VYVER, « Cultural Identity as a Constitutional Right in South Africa », *Stellenbosch Law Review* 14, 2003, p. 51, pp. 53-56, p. 58.

17. *Western Sahara*, avis consultatif du 22 mai 1975, 1975 CIJ p. 1, p. 31 ; voir également *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 2, 1970*, avis consultatif du 21 juin 1971, 1971 CIJ p. 16, p. 31 (la Cour statuant que le droit à l'autodétermination était applicable aux « territoires sous domination coloniale » et qu'il « s'étend à tous les peuples et territoires qui n'ont pas encore obtenu l'indépendance »).

18. BERMAN, « Sovereignty in Abeyance », p. 54. Voir également CASSESE, *International Law in a Divided World*, p. 76, par. 43 ; VAN DYKE, *Human Rights*, p. 87 ; BERAT, L., « The Evolution of Self-Determination in International Law: South Africa and Namibia, and the Case of Walvis Bay », *Emory International Law Review* 4, 1990, p. 251, p. 283 (se référant à l'autodétermination et à l'égalité des droits des peuples comme « aspects jumeaux de la décolonisation ») ; EMERSON, « Self-Determination », p. 463 ; SCHACHTER, O., « The United Nations and Internal Conflict », in *Law and Civil War in the Modern World*, ed. MOORE, John Norton. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1974, p. 401, pp. 406-7 ; et TESFAGIORGIS, Gebre, « Self-Determination: Its Evolution and Practice by the United Nations and Its Application in the Case of Eritrea », *Wisconsin International Law Journal* 6, 1987, p. 75, pp. 78-80.

19. Le lien dans les limites du droit à l'autodétermination des systèmes de racisme institutionnalisé et de colonialisme ou de domination étrangère peut être attribuable à la *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des états et sur la protection de leur indépendance et de leur souveraineté* de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1965, dans laquelle celles-ci demandèrent à tous les états de respecter « le droit à l'autodétermination et à l'indépendance des peuples et des nations, exercé librement sans aucune pression étrangère et avec un respect absolu des droits et des libertés fondamentales de l'homme » et proclamèrent dans ce but que « tous les états devront contribuer à la complète élimination de la discrimination raciale et du colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ces manifestations ». *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des états et sur la protection de leur indépendance et de leur souveraineté*, par. 6.

20. Ce développement fut probablement suscité par l'affirmation de l'Afrique du Sud selon laquelle l'établissement de homelands tribaux indépendants dans le cadre de la politique d'apartheid constituait une manifestation du droit à l'autodétermination des différents groupes ethniques constituant la population africaine du pays. Pas du tout, répondit la communauté internationale. Les homelands tribaux étaient une création du régime minoritaire (blanc) et ne résultèrent pas des souhaits ni de l'autodétermination politique des peuples dénationalisés eux-mêmes.

21. *Pacte international sur les droits civils et politiques*, art. 1, A.G., Rés. 2200 (XXI) du 16 déc. 1966, 21 U.N. GAOR Supp. (N° 16), 27, U.N. Doc. A/6316, 999 U.N.T.S. 171 ; Voir d'une manière ERMACORA, Felix, « The Protection of Minorities before the United Nations », *Recueil des Cours* 4, 1983, p. 246.

22. *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, art. 2.1, A.G., Rés. 47/136 du 18 déc. 1992, 47 U.N. GAOR Supp. (N° 49), 210, U.N. Doc. A/Rés. 47/135 (1992).

23. *Id.*, articles 1.1 et 4.2, 2.3, 3, et 4.1.

24. *Id.*, art. 4.2.

25. *Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales*, art. 4.1., 1995 E.T.S. 157, reproduite dans 34 I.L.M. 35 (1995).

26. *Id.*, art. 5.1.

27. *Id.*, art. 8.

28. *Id.*, art. 10.1. Voir également la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Strasbourg, 1992, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm>.

29. 1996 S. A. Const., sec. 31.

30. *Id.*, secs. P. 181(1)(c) et pp. 185–86 voir aussi Commission de la promotion et de la protection des droits des communautés culturelles, religieuses et linguistiques, loi 19 de 2002.

31. 1996 S. A. Const., sec. 6(5)(b)(ii).

32. Voir *supra* le texte accompagnant la note 24.

33. *Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes*, art. 2(a), A.G., Rés. 48/104 du 20 déc. 1993, U.N. GAOR, 48^e sess., suppl. (N° 49) vol. 1, 217, U.N. Doc. A/48/49, 1994.

34. *Du Plessis vs. De Klerk*, 1996 (5) S.A. 658 (CC), South Africa.

35. Voir VAN DYKE, *Human Rights*, p. 88 ; BERMAN, « Sovereignty in Abeyance », p. 87 ; et EMERSON, « Self-Determination », pp. 464–65.

36. Voir *l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, par exemple, par. IV (intégrité territoriale) et par. VIII (égalité des droits et autodétermination des peuples), 14 I.L.M. 1292 (1975).

37. D'après MOSLER, Hermann, « Les états sont constitués d'un peuple vivant sur un territoire et organisé par un gouvernement qui exerce une compétence territoriale et personnelle ». MOSLER, *Subjects of International Law*, in VII *Encyclopedia of Public International Law*, sous la direction de BERNHARDT, R., 1984, p. 442, p. 449. DOEHRING, Karl définit un état en droit international comme « une entité exerçant une compétence exclusive à l'égard de son territoire et une compétence personnelle vis-à-vis de ses citoyens ». DOEHRING, K., *State*, in X *Encyclopedia of Public International Law*, sous la direction de BERNHARDT, R., 1987, p. 423. DOOYEWEERD, Herman définit la fonction essentielle d'un état en termes « d'organisation monopolistique interne de la force de l'épée exercée sur une aire culturelle particulière à l'intérieure des frontières territoriales ». DOOYEWEERD, H., III *A New Critique of Theoretical Thought*, 1969, p. 414. Il maintenait en outre que la fonction principale ou qualificatrice de l'état trouve son expression dans des relations de droit public qui unifient le gouvernement, le peuple et le territoire qui constituent la communauté politique pour former un tout politico-juridique. *Id.*, p. 433sq.

38. Voir DINSTEIN, Yoram, « Collective Human Rights of Peoples and Minorities », *International and Comparative Law Quarterly* 25, no. 1, janvier 1976, p. 102, p. 109. Il note que les peuples qui recherchent la sécession doivent se trouver dans une aire territoriale bien définie dans laquelle ils forment une majorité.

39. *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, A.G., Rés. 1514 du 14 déc. 1960, 15 U.N. GAOR Supp. (N° 16) p. 66, U.N. Doc. A/4684, 1960.

40. Voir le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, art. 1(1), A.G., Rés. 2200A (XXI) du 16 déc. 1966, 21 U.N. GAOR Suppl. N° 16, p. 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3 ; *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, art. 1(1) ; *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, art. 2. Voir également le premier paragraphe de la rubrique « Le principe de l'égalité des droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » de la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les états conformément à la Charte des Nations Unies*, A.G., Rés. 2625 du 24 oct. 1970, 25 GAOR Suppl. N° 28, p. 121, UN Doc. A/8028 (1970) ; *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des états et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté*, par. 5, A.G., Rés. 2131 du 21 déc. 1965, 20 U.N. GAOR Suppl. N° 14, pp. 11-12, U.N. Doc. A/6014, 1965 ; *Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, par. VIII.

41. *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, art. 8.4.

42. *European Framework Convention*, art. 21.

43. Résolution de l'Assemblée générale 61/295, 13 septembre 2007. La Déclaration fut adoptée, avec la seule opposition de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis.

44. *Id.*, art. 46(1).

45. À propos de la sanctité des frontières nationales, voir HIGGINS, Rosalyn, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*. London : Oxford University Press, 1963, pp. 104–5 ; et, par exemple, *Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe*, par. III. À propos des attentats à la sécession, voir VAN DER VYVER, « Sovereignty and Human Rights », pp. 403–7 ; plus détaillé, CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*. Oxford : Clarendon Press, 1979, pp. 235–36, KATANGA et p. 265, BIAFRA ; DUGARD, John, *Recognition and the United Nations*. Cambridge : Grotius, 1987, pp. 86–90, KATANGA, pp. 84–85, BIAFRA, et pp. 108–11 (République turque de Chypre du Nord) ; et VAN DER VYVER, Johan D., « Statehood in International Law », in *Emory International Law Review* 5, no. 9, 1991, pp. 35–37, KATANGA, pp. 42–44 (République turque de Chypre du Nord).

46. VAN DYKE, *Human Rights*, p. 102.

47. *Charte de l'Organisation de l'unité africaine*, 1963, art. III.3, reproduite dans 2 I.L.M. 766 (1963).

48. AHG/Res. 16(I), par. 2, Organization of African Unity, résolutions adoptées par la première session ordinaire de l'assemblée des chefs d'état et de gouvernement réunie au Caire du 17 au 21 juillet 1964.

49. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 1998, 2 S.C.R. 217, par. 126, www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.pdf. Voir également VAN DER VYVER, « Peoples of Quebec », pp. 14–19.

50. *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les états*. Cette Déclaration prévoit, à la rubrique « Le principe de l'égalité des droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » que : « La création d'un état souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un état indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même ».

51. Voir CASSESE, *International Law in a Divided World*, pp. 359–63.

52. Il convient de noter en particulier que l'Article 72 de la *Konstitutsiya SSSR* (Constitution de l'URSS) garantissait explicitement à chaque république le droit de sécession par rapport à l'Union. *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, International Court of Justice General List no. 141, 22 juillet 2010. Le referendum qui consacra la sécession du Sud-Soudan était limité aux résidents de cette région mais était approuvé par la législation soudanaise qui autorisait le referendum. À propos des éléments de légitimation de la sécession dans tout cas donné, BUCHHEIT, Lee spécifia que la section d'une communauté qui recherche une partition doit posséder une identité collective distincte basée par exemple sur des considérations culturelles, raciales, linguistiques, historiques ou religieuses ; ceux qui revendiquent leur indépendance doivent être capables d'une existence indépendante économiquement viable (en gardant toutefois à l'esprit les programmes d'aide internationale qui pourraient aider une entité politique nouvellement créée à surmonter ses difficultés initiales) ; la sécession doit également servir à promouvoir l'harmonie générale internationale ou au moins ne pas la perturber du tout ni plus que ne le fera probablement le *statu quo*. BUCHHEIT, *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*. New Haven, CT : Yale University Press, 1978, pp. 228–38.

53. L'article 1 de la Constitution de la République populaire fédérative de Yougoslavie, 1946, autorisait la sécession des républiques qui constituaient celle-ci ; voir également la Constitution de la République populaire fédérative de Yougoslavie [1963], par. I du Préambule (Principes fondamentaux), (décrivant la Yougoslavie comme « une république fédérale réunissant des peuples et nationalités libres et égaux » unis « sur la base du droit à l'autodétermination, y compris celui à la sécession ») ; voir également *id.*, art. 1, Constitution de la République populaire fédérative de Yougoslavie, 1974, par. I du Préambule (Principes fondamentaux) se référant au « droit de chaque nation à l'autodétermination », ainsi qu'à « la fraternité et l'unité des nations et nationalités ». Cependant, la désintégration de la fédération ne se produisit pas conformément aux procédures prescrites pour l'exercice du droit constitutionnel à la sécession et fit en outre intervenir des gains territoriaux par voie de conquête et d'épuration ethnique.

54. *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, C.I.J. Liste no. 141, par. 56, 22 juillet 2010 (ci-après « Affaire du Kosovo »).

55. *Id.*, pars. 114, 119. C.S. Rés 1244 (1999), 10 juin 1999, par. 10.

56. L'affaire du Kosovo, par. 122.

57. Voir DUGA TITANJI, Ernest, « The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination versus Secession: One Coin, Two Faces? », *African Human Rights Law Journal* 9, no. 1, 2009, p. 52, pp. 68–72, pp. 73–74.

58. *Katangese People's Congress vs. Zaïre*, 2000, *African Human Rights Law Report* 72, par. 6 (African Commission on Human and People's Rights, 1995).

59. « Cette [définition de l'autodétermination] ne sera pas interprétée comme autorisant ou encourageant une action quelconque de nature à porter atteinte, en tout ou en partie, à l'intégrité territoriale ou à l'unité politique de tout état souverain et indépendant qui se conduit conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et est doté d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple du territoire sans aucune distinction », World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 25 juin 1993, art. 1.2, UN Doc. A/Conf. 157/24, 25 juin 1993, reproduite dans *International Legal Materials* 32, 1993, p. 1661, p. 1665.

60. Voir *S vs. Makwanyane and et autre*, 1995 (3) SA 391, par. 308 (CC), South Africa, le juge Mokgoro se réfère « aux antécédents de divisions profondes caractérisées par des dissensions et des conflits » et *Du Toit vs. Minister for Safety and Security and et autre*, 2009 (6) SA 128, 2009 12 Butterworths Constitutional Law Reports 1171, par. 17 (CC), South Africa, le juge Lange déclare : « La nation sud-africaine a été pendant des décennies une société profondément divisée, caractérisée par des violations flagrantes des droits fondamentaux de l'homme ».

61. *Handyside vs. the United Kingdom* [1976] 1 European Court of Human Rights 737, 754. Voir *Islamic Unity Convention vs. Independent Broadcasting Authority and et autres* 2002 (4) SA 295, par. 28 (CC), South Africa.

62. *Dikoko vs. Mokhatla*, 2006 (6) SA 235, 2007 1 Butterworths Constitutional Law Reports 1, par. 68 (CC), South Africa. Voir aussi *Id.*, par. 69.

63. *S vs. Makwanyane*, 1995 (3) SA 391, par. 308 (CC), South Africa (du juge Mokgoro).

64. *Id.*, par. 250 (du juge Lange).

65. *Masetlha vs. President of the RSA and et autre*, 2008 (1) SA 566, 2008 1 Butterworths Constitutional Law Reports 1, par. 238 (CC), South Africa.

66. 1996 S. A. Const, sec. 16(2)(c).

67. Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act 4, 2000, sec. 10(1).

68. *Du Toit vs. Minister for Safety and Security*, 2009 (6) SA 128, par. 32 (CC), South Africa.

69. *S vs. Mamabolo (E TV Seven Others Intervening)*, 2001 (3) SA 409, 2001 5 Butterworths Constitutional Law Reports 449, par. 41 (CC), South Africa.

70. *Id.*, par. 40 ; VAN DER VYVER, Johan D., « Constitutional Protection of Children and Young Persons », in *The Law of Children and Young Persons in South Africa*, ed. ROBINSON, J. A. Durban, South Africa : Butterworths, 1997, p. 265, p. 282 ; et VAN DER VYVER, « Limitations of Freedom of Religion or Belief: International Law Perspectives », *Emory International Law Review* 19, 2005, p. 499, p. 508.

71. Decision of the Broadcasting Complaints Commission in *P Johnson vs. 94.7 Highveld Stereo*, cas no. 07/2002, 14 février 2002, South Africa.

72. *Woodways CC vs. Moosa Vallie*, cas no. A251/05 (H. C. Western Cape), 31 août 2009, South Africa.

73. *Jamait-Ul-Ulama of Transvaal vs. Johncom Media Investment Ltd. and et autres*, cas no. 1127/06 (W.L.D.), 3 février 2006, South Africa.

74. Dans *South African Human Rights Commission vs. Jon Qwulane*, cas no. 44/EQJHB, 31 mai 2011, South Africa, le Tribunal de l'égalité au tribunal de première instance de Johannesburg exigea de Jon Qwulane (actuellement ambassadeur de l'Afrique du Sud en Ouganda) des excuses publiques sans réserve à la communauté gay et lesbienne et lui imposa une amende de 100.000 rands en tant qu'auteur d'un article de journal intitulé « Vous pouvez me traiter de tous les noms, gay n'est PAS OK », dans lequel il comparait l'homosexualité à la bestialité.

75. *Agriforum et autre vs. Malema et autre*, 2011 (6) SA 240 (EqC), South Africa. Le cas était en appel et pris par Malema et la Conférence nationale africaine mais il était réglé en accord des appelants sur la base que « certains mots dans certains chants de liberté peuvent être conçus par les membres des groupes minoritaires comme nuisibles » et « d'agir avec réserve pour éviter d'imposer cette douleur ». Ce concordat devint un ordre judiciaire. *Malema JS et Autre vs. Agriforum et autres*, Cas no. 20968/10, 2 novembre, 2012.

76. *Du Toit vs. Minister of Safety and Security*, 2009 (6) SA 128, par. 28 (CC), South Africa. Voir aussi *Agriforum et Autre vs. Malema et Autre*, par. 11.

77. *Agriforum vs. Malema*, 2010 (5) SA 235 (GNP), South Africa.

Affiner nos instruments de paix

Appliquer les enseignements de la contre-insurrection au développement et à l'aide humanitaire

SOLOMON MAJOR, PHD*

L'encouragement du développement social, politique et économique, ainsi que l'assistance humanitaire, sont devenus depuis les années 1980 des missions hautement prioritaires pour les responsables politiques nationaux comme pour les organisations internationales et non gouvernementales (OING). Pendant la Guerre Froide, les pays donateurs se faisaient souvent concurrence pour accroître leur influence et leur réputation ou simplement pour satisfaire leur désir de faire le bien dans le monde en voie de développement et cette focalisation sur l'aide au développement et l'aide humanitaire n'a fait que s'intensifier depuis la chute du mur de Berlin¹.

Le président Bush promulgua en 2005 une directive présidentielle de planification, la NSPD 44 (*National Security Presidential Directive*), qui soulignait l'engagement de l'Amérique à fournir une assistance humanitaire et une aide à la reconstruction aux populations dans le besoin². Plus tard, sous l'administration Obama, Robert Gates, alors secrétaire à la Défense, soutint que « Où cela est possible, la stratégie américaine consiste à employer des approches indirectes, principalement en augmentant la capacité des gouvernements partenaires et de leurs forces de sécurité, d'empêcher des problèmes qui courent de se transformer en crises qui exigent une action militaire directe coûteuse et controversée³ ». Encore

*Solomon Major est analyste chargé d'études au département d'études stratégiques de l'école de guerre navale des États-Unis. Il obtint son doctorat à Stanford University, avec concentration en relations internationales et une maîtrise d'études de sécurité nationale à Georgetown University. Le docteur Major a publié plusieurs articles sur les organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires, les sanctions économiques internationales et les conflits ethniques. Il poursuit actuellement ses travaux sur les sanctions économiques, ainsi que des programmes et recherches consacrés à la contre-insurrection, l'aide humanitaire et le développement.

L'auteur aimerait remercier tout spécialement le colonel R.J. Lillibridge pour lui avoir fait profiter de ses expériences sur le terrain ; cet article n'aurait pas été possible sans sa contribution et sa collaboration. Le professeur Richard Norton et le capitaine de vaisseau Mike Haumer lurent des versions précédentes de cet article et offrirent des commentaires très utiles, dont il leur est très reconnaissant. L'auteur est bien entendu responsable de toute omission, inexactitude ou erreur qui subsiste.

plus récemment, la secrétaire d'État Hillary Clinton soutint que les États-Unis doivent « promouvoir le développement en tant que pilier central de la puissance américaine », comme élément d'une stratégie de mise en œuvre d'une « puissance intelligente » au niveau international⁴.

Les secours humanitaires et un développement réussi ne sont toutefois pas du seul ressort des organisations internationales et des organismes exécutant la politique étrangère américaine. Les forces armées nationales, celles de l'Amérique en particulier, sont devenues de plus en plus impliquées directement dans le développement, l'« engagement » et l'aide humanitaire⁵. Alors que l'armée américaine, qui assumera probablement la direction des futures opérations humanitaires, s'est montrée la plus proactive quant à l'intégration des missions d'aide humanitaire/secours en cas de catastrophe à ses tâches tactiques, les autres Armes lui ont emboîté le pas⁶. Par exemple, le principal document stratégique interarmées de la Marine, du Corps des Marines et de la Garde côtières des États-Unis, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* (Une stratégie de coopération pour la puissance maritime au 21^e siècle), a rompu avec la tradition et désigne l'aide humanitaire et le secours en cas de catastrophe comme activité maritime de base⁷.

De même, le secteur non gouvernemental, qui s'est engagé depuis longtemps dans ces domaines, a redoublé ses efforts humanitaires et de développement⁸. Bien qu'elles s'intéressent moins aux liens entre le développement et la défense, il n'est pas surprenant que ces ONG partagent un grand nombre de préoccupations des donateurs d'aide officiels. Par exemple, World Vision, la plus grande ONG humanitaire américaine, déclare qu'elle a « pour vocation d'aider les enfants, les familles et les collectivités à surmonter la pauvreté et l'injustice... de travailler avec les pauvres et les opprimés pour promouvoir la transformation de l'humanité, demander justice et témoigner de la bonne nouvelle du royaume de Dieu⁹ ».

En dépit de cette volonté renouvelée de promouvoir le développement et la stabilité, que l'aide ait été distribuée par des organisations intergouvernementales multilatérales (telles que l'ONU), des organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires (telles qu'Oxfam) ou des organes du gouvernement américain (telles que l'USAID et les forces armées) ou d'autres gouvernements, les résultats ont été décevants¹⁰. Alors que des projets individuels ont parfois prospéré et que certains types ou « couleurs » de fonds consacrés à l'aide se soient révélés relativement moins inefficaces que d'autres, le programme général de développement s'est généralement effondré¹¹. Compte tenu de l'incapacité de l'aide au développement de tenir ses promesses, quelles qu'en soient les raisons, de nombreuses organisations intergouvernementales et ONG ont récemment et agressivement étoffé leurs portefeuilles pour y inclure des opérations dans le domaine de l'aide humanitaire¹².

Malheureusement, les opérations humanitaires ont eu des résultats tout aussi décevants. Bien que les organisations humanitaires aient souvent rejeté une grande partie de la responsabilité de ces échecs sur l'incompétence de leurs donateurs (qui sont principalement des états-nations et des organisations intergouvernementales [OIG]), elles doivent en accepter une partie elles-mêmes¹³. Dans la plupart de ces cas d'échec, une certaine incompétence de la part des donneurs d'aide est au centre de ces problèmes. Comme l'ont soutenu Michael Barnett et Thomas Weiss,

Cela fait trop longtemps que les organisations humanitaires parlent de devenir plus professionnelles mais se montrent réticentes à accepter la discipline et les coûts dont s'accompagnent nécessairement de tels changements. Une partie excessive du travail [de stabilisation et de développement] est dictée par des anecdotes et une angoisse existentielle, non par des témoignages ni une stratégie. Même s'il ne fait aucun doute que les organisations humanitaires s'irriteront de la comparaison, *les forces armées de métier, à la différence des intervenants humanitaires professionnels, ont une culture d'acquisition de valeurs et elles investissent des sommes considérables dans l'infrastructure institutionnelle de rassemblement et d'application du retour d'expérience*. Les écoles militaires personnifient ces travaux ; les opérations passées et en cours sont analysées, de nouvelles procédures sont mises à l'épreuve et les élèves officiers se voient enseigner les meilleures méthodes et l'adaptation des tactiques aux particularités sur le terrain¹⁴ (sans soulignement dans l'original).

Le présent article fait suite à une bibliographie encore peu abondante mais croissante qui vise à relever le défi de Barnett et Weiss : commencer à jeter les bases intellectuelles d'une meilleure « infrastructure de capital humain » pour permettre aux organisations civiles, ONG et OIG de mener des efforts dynamiques de développement, de maintien et de consolidation de la paix, ainsi que de stabilisation¹⁵. Étant donné le rôle croissant en matière de stabilisation et de consolidation de la paix joué par les commandements américains de combat, ces enseignements peuvent tout autant s'appliquer aux forces armées menant les guerres du siècle nouveau.

Au-delà d'une focalisation sur le processus d'« apprentissage » dans son ensemble, la doctrine et la pratique militaires pourraient être exploitées davantage afin de conceptualiser la façon dont les donateurs d'aide peuvent faire face aux clients et partenaires d'un ennemi amorphe et d'un pays hôte handicapé dans des conditions de forte ambiguïté stratégique et tactique. En fait, l'armée américaine a rencontré ces dernières années des problèmes, et des possibilités, comparables dans un environnement de contre-insurrection (COIN) en Irak et en Afghanistan. Ce retour d'expérience a été codifiés dans le manuel *U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual: U.S. Army Field Manual No. 3-24*¹⁶ (FM 3-24 à parti de maintenant). À ce titre, le présent article adopte donc une nouvelle approche de l'aide, qu'elle soit donnée par des civils ou leurs homologues militaires.

Il examine explicitement les parallèles entre la contre-insurrection et les opérations de stabilisation à direction civile et militaire, ainsi que les enseignements que ces dernières pourraient tirer de la première.

On doit être conscient du fait que demander à des organisations humanitaires d'apprendre de leurs homologues militaires sera controversé. Ce point sera abordé plus loin. Il est donc important de noter d'emblée que cet article ne préconise pas la militarisation de l'aide ni des donateurs d'aide, ce qui a constitué une préoccupation *stratégique* constante pour beaucoup au sein de la communauté des donateurs d'aide¹⁷. Il cherche plutôt à encourager les donateurs d'aide à s'inspirer des enseignements militaires ; quand et dans la mesure où ils aideront les organisations humanitaires et les spécialistes du développement à abandonner de la façon la plus efficace et la plus rationnelle les aspects *tactiques* et *opérationnels* de leur important travail.

Le présent article procède comme suit : il examine d'abord les raisons pour lesquelles les efforts d'aide humanitaire et de stabilisation jouent aujourd'hui un rôle suffisamment essentiel dans les politiques étrangères de l'Amérique et du monde développé pour mériter que nous envisagions une « guerre » à l'instabilité. Les difficultés que posent le développement à l'étranger et l'aide humanitaire, ainsi que les succès médiocres qu'ils ont connus jusqu'ici, sont examinés ensuite. Nous passons alors à l'élaboration d'une stratégie inspirée de la contre-insurrection pour l'assistance au développement et les opérations de stabilisation, qui, ce faisant, fait encore explicitement appel au FM 3-24. L'article se conclut par un examen du retour d'expérience et envisage les possibilités ouvertes à la recherche et à la pratique dans l'avenir.

Un nouveau type de guerre : pourquoi le développement, pourquoi maintenant ?

Nous avons fait la guerre aux stupéfiants, à la pauvreté, au cancer et au terrorisme. Dans ces conflits, où la force armée a été subordonnée aux instruments sociaux, financiers, informationnels et diplomatiques, le terme de « guerre » sert à exprimer la gravité du défi ainsi que la totalité de la puissance et des ressources mises en œuvre à la poursuite de la victoire¹⁸. La métaphore guerrière éclaire toutefois involontairement un autre aspect de ces luttes : elles peuvent aussi être perdues. Effectivement, l'histoire de la guerre nous apprend que même les efforts des grandes puissances risquent de vaciller lorsqu'ils sont faits en l'absence d'une stratégie complète de victoire. La métaphore guerrière nous rappelle que ce sont non seulement la quantité et la qualité des forces engagées mais aussi la compétence avec laquelle elles sont employées qui font gagner (et perdre) les guerres.

Bien que l'attention des responsables militaires et civils américains se soit principalement fixée sur la conduite des deux guerres cinétiques en Irak et en Afghanistan, alors qu'elles tirent à leur fin, les responsables tournés vers l'avenir ont commencé à envisager une nouvelle « guerre » métaphorique qui implique la constitution de l'environnement mondialisé de telle manière qu'à l'avenir, les hostilités seront évitées avant même qu'elles n'éclatent¹⁹. Cette stratégie est basée sur l'idée selon laquelle prévenir et éviter des crises *potentielles* coûtent moins cher que les résoudre par la force des armes ou par voie de diplomatie une fois qu'elles sont devenues manifestes.

Dans ses axes principaux de conflit, cette nouvelle « guerre » contre l'instabilité est menée sur les fronts du développement économique et social, de la démocratisation et du développement de la société civile. La stratégie de développement a porté la marque de l'opinion selon laquelle la pauvreté et la désintégration des réseaux sociaux, culturels et familiaux traditionnels représentent l'ennemi contre lequel nous devons nous battre. Toutefois, alors que celles-ci sont des adversaires réels et intimidants, un consensus naissant parmi ceux qui étudient l'aide au développement soutient que les plus grandes entraves à l'aide humanitaire, à la stabilité et à la paix à long terme résident souvent dans le gouvernement des pays bénéficiaires eux-mêmes²⁰.

Bien que les carences des gouvernements partenaires concernent souvent une incapacité de remplir leurs obligations envers leurs administrés, une telle faiblesse permet à d'autres de saper la paix ou la légitimité de ce gouvernement, même en l'absence d'actes violents ou subversifs. Un manque de capacité administrative, la corruption ou la simple incompétence prouvent plutôt que, comme un cancer, un « ennemi » n'a pas à être malveillant pour être malin. Contre un tel adversaire, nous avons besoin de nouveaux outils originaux avec lesquels mener une guerre non conventionnelle, dans laquelle des partenariats locaux efficaces, une diplomatie dynamique et, ce qui est le plus important, le renforcement des capacités remplacent des budgets d'aide toujours plus importants, des forces de maintien de la paix plus nombreuses ou un plus grand nombre de conseillers militaires.

L'aide au développement et l'aide humanitaire : des promesses non tenues

Les États-Unis, les autres pays riches, les OIG et les acteurs privés tels que les ONG et des personnes disposant d'une fortune colossale, comme Bill et Melinda Gates, cherchent depuis longtemps à éliminer l'extrême pauvreté et d'autres ravages censés contribuer à l'instabilité dans le monde en voie de développement²¹. Malheureusement, en dépit de cet attachement au développement et à l'aide, le bilan de

l'assistance économique est décevant. Un certain nombre d'études empiriques ont montré que des montants bruts d'aide plus élevés n'ont pas réussi à rendre les pays qui en ont bénéficié plus performants²². Comme le fait observer David Rieff, « l'incompétence bureaucratique, une mauvaise planification, le paternalisme, une mauvaise gestion financière, l'absence de tout mécanisme de responsabilisation, ainsi qu'une culture présomptueuse, égoïste et autoentretenu [sont] devenus les marques de l'entreprise de développement dans le monde pauvre²³ ».

Cependant, alors que l'assistance quantitative peut ne pas être une panacée, une aide qualitative donnée à des pays bien gouvernés ou à des organisations de développement autochtones compétentes et solides peut améliorer les perspectives de développement économique et de secours humanitaire²⁴. Par exemple, un donateur d'aide humanitaire a également suggéré un « contrat ouvertement social ou politique consacré à la prévention de la famine [qui] constitue une tentative visant à insuffler les droits sociaux et économiques aux libertés individuelles », une approche de l'aide qui insiste sur les liens entre un gouvernement compétent et démocratique et ceux qu'il s'efforce de représenter²⁵.

Sur la base de ces idées, l'importance de la qualité des gouvernements bénéficiaires (et donataires), par opposition aux budgets d'aide toujours plus importants ou aux missions humanitaires ambitieuses, a reçu une attention croissante²⁶. Les gouvernements et ONG de développement international ont exprimé une volonté accrue de formuler leurs politiques d'aide pour faire en sorte qu'elle reflètent mieux une pratique rationnelle et sûre ainsi que les besoins réels des pays bénéficiaires (même si, malheureusement, la pratique des donateurs a souvent été en retard sur leurs engagements publics)²⁷. De plus, comme l'indique la charte de la *U.S. Millennium Challenge Corporation*, par exemple, les donateurs montrent également de plus en plus un intérêt parallèle pour un partenariat avec des pays bénéficiaires bien gérés et bien gouvernés²⁸. Cette nouvelle perspective politique correspond à celle de (certains) membres de la communauté des ONG qui ont, en fait, soutenu qu'« il n'y pas de solution humanitaire [ou de développement] aux problèmes humanitaires²⁹ ».

Deux communautés, des enseignements communs

La communauté du développement n'a pas été la seule à apprendre la très coûteuse leçon de l'importance de partenariats locaux efficaces pour la stabilisation et le développement. Depuis 2006, les forces armées américaines ont également connu une transformation radicale de leur doctrine opérationnelle et tactique : la base de la doctrine de contre-insurrection de l'armée de Terre, mise en application avec succès en Irak depuis le début de 2007 et le renforcement des effectifs en

Afghanistan, montre dans les deux cas à quel point il est important d'établir et de collaborer avec des partenaires locaux efficaces.

Effectivement, alors que l'importance de la vie politique et des partenaires locaux n'a pas encore réussi à trouver une prise complète sur la communauté du développement, l'« adhésion » des forces armées aux nouvelles stratégies de contre-insurrection a été significative, en particulier si on considère à quel point il est difficile de réorienter de vastes bureaucraties telles que le département de la Défense et les forces armées aux États-Unis³⁰. Cela est peut-être dû à l'astuce dont font notoirement preuve les forces armées américaines modernes pour institutionnaliser les processus d'intégration des retours d'expérience.

Enseignements des partenariats intérieurs basés sur le retour d'expérience de contre-insurrection de l'armée de Terre

Il est vrai que les opérations historiques de contre-insurrection menées dans un passé lointain ont pu s'appuyer sur un recours à une force écrasante et des représailles contre les populations civiles, comme l'illustre peut-être le mieux la longue et difficile mais finalement victorieuse campagne de l'armée britannique en Afrique du Sud pendant la guerre des Boers. Toutefois, dans le cycle d'information en continu, l'un des enseignements que l'on doit tirer des opérations plus récentes de contre-insurrection est que, alors que les puissances extérieures ne peuvent en fin de compte se montrer *victorieuses* dans les opérations de contre-insurrection (sans ravages parmi les civils comme dans le cas des Boers), elles peuvent établir et soutenir des partenaires et représentants locaux qui le pourront. Comme l'observe Nori Katagiri dans un article pénétrant, l'« étalon or » des opérations de contre-insurrection à ce jour, la victoire remportée par les Britanniques sur l'insurrection communiste lors de l'état d'urgence en Malaisie occidentale (1948 - 1960) eut un coût caché. Les Britanniques « gagnèrent » la guerre mais ils ne le firent qu'après avoir établi un gouvernement malais crédible, un partenaire qui était suffisamment solide nationalement pour réussir, après l'expiration de l'état d'urgence, à arracher le contrôle du pays à leurs anciens maîtres coloniaux³¹.

Bien que les États-Unis n'aient pas eu d'aspirations coloniales comparables à l'égard de l'Irak, il vaut de noter que, en dépit d'un grand avantage matériel, la stratégie américaine de contre-insurrection et le renforcement des effectifs ne portèrent leurs fruits qu'une fois qu'un groupe de partenaires locaux raisonnablement compétents fut établi et que ceux-ci se furent suffisamment engagés à priver l'insurrection de refuges et finalement à assurer sa défaite. Sans le Réveil sunnite et l'action directe de cette population contre Al-Qaïda, ainsi que l'arrivée à maturité

de la gouvernance irakienne depuis le niveau de la *nabiya* (ville) jusqu'à celui de la province et du pays, le renforcement des effectifs aurait pu échouer. Il est très significatif, bien que ce fait soit souvent ignoré, que l'armée du Mahdi et les milices chiites furent expulsées de Bassora et de leurs autres bastions dans le sud du pays par la seule armée irakienne agissant aux ordres du premier ministre Maliki, au lieu de l'être par les forces américaines plus puissamment armées.

Retour d'expérience : manuel FM 3-24/MCWP 3-33.5, Contre-insurrection

Un grand nombre de ces enseignements en matière de contre-insurrection ainsi que de partenariats civils-militaires et forces armées des pays hôtes ont été codifiés dans le manuel FM 3-24. Il est probable que beaucoup des enseignements accumulés en Irak par le général Petraeus et les autres auteurs du FM 3-24 devraient trouver un écho considérable dans les communautés de l'aide humanitaire et du développement. On espère que, en s'inspirant de ce document et des enseignements collectifs des unités de l'armée de Terre et des Marines, des ONG, des OIG et des organisations nationales (civiles et militaires) seront mieux en mesure d'atteindre leurs louables objectifs et de développer, modeler et stabiliser des régions en voie de développement jusqu'ici difficiles à contrôler. Le présent article examine et développe un certain nombre d'« enseignements » de ce type.

Par la force des choses, les actions de stabilisation doivent insister sur l'« unité d'effort » et les opérations inter-institutions.

Nombreux sont les intervenants dans le développement et la distribution de l'aide. Par contre, les ONG humanitaires en particulier, qui sont hostiles à une collaboration avec les organisations gouvernementales en général et les forces armées en particulier, et cela pour plusieurs raisons³². D'une part, les organisations humanitaires affirment que le fait de collaborer avec les forces armées lors d'opérations en cours affaiblit ce qui est considéré comme leur neutralité dans ces conflits. Cela augmente les chances des organisations humanitaires d'être prises pour cibles par les combattants, ce qui limite leur capacité d'atteindre ceux qui ont besoin de leur assistance. Par exemple, une des organisations humanitaires les plus farouchement indépendantes, *Médecins sans Frontières* (MSF) a soutenu que « la stratégie de combinaison des opérations de secours et militaires du gouvernement américain augmentait la vulnérabilité des travailleurs humanitaires, dont la tâche était considérée comme un élément de l'effort militaire », alors que le directeur de *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere* (CARE) « déplore la tendance croissante... à

utiliser et coopter l'assistance humanitaire comme partie intégrante de la conduite de la guerre³³ ».

D'autre part, les forces armées sont moins gênées par la « Connexion » entre l'aventurisme militaire et les efforts humanitaires. Le FM 3-24 insiste sur le fait que :

Les ONG jouent souvent un rôle important au niveau local. Un grand nombre de ces organismes s'opposent à une collaboration déclarée avec les forces armées ; des efforts visant à établir une forme quelconque de liaison sont toutefois nécessaires. Les connexions les plus importantes sont celles avec les organisations mixtes, inter-institutions, multinationales et du pays hôte. Ces connexions ont pour objet de faire en sorte que, autant que possible, les objectifs soient partagés. Et les actions et messages synchronisés. Il est essentiel d'arriver à cette synergie...

Presque tout dans la contre-insurrection a un caractère inter-institutions. Tout ce qui va du maintien de l'ordre au ramassage des ordures, en passant par le renseignement et l'action civil-militaire, implique une collaboration avec des partenaires inter-institutions et du pays hôte. Ces organismes ne sont pas sous contrôle militaire mais leur succès est essentiel pour l'accomplissement de la mission³⁴.

La perspective du gouvernement américain se retrouve dans une étude récente de l'intersection des opérations humanitaires et militaires, qui conclut que la « neutralité est un idéal, pas une réalité. Lorsque des travailleurs humanitaires opèrent en étroite collaboration avec des forces armées occidentales, tous les camps considéreront inévitablement les travailleurs humanitaires comme des acteurs politiques³⁵ ». De même, une étude récente de la Banque mondiale nous recommande vivement d'« employer un contexte de conflit » car « tous les choix en termes de gouvernance affectent les rapports de force³⁶ ». Dans chaque cas, une reconnaissance de la nécessité d'approches pan gouvernementales et pan *nationales*, telle que la reflète la Directive 44 de politique de sécurité nationale et des documents plus récents publiés par le gouvernement américain, est mise en évidence.

Cela contraste vivement avec les perspectives des donateurs d'aide, des ONG en particulier, qui ont vite fait de réaffirmer leur indépendance et leur impartialité, conformément aux principes de l'aide humanitaire³⁷. Pourtant, tant que certaines populations concernées continuent d'éveiller l'intérêt de certains organes du gouvernement américain ainsi que d'ONG humanitaires et de développement, un tel empiètement sera inévitable. Par conséquent, alors que plaider en faveur d'un « espace humanitaire » parfaitement neutre et de la pureté de leurs intentions peut répondre au désir des ONG et des agences de développement d'insister sur la « valeur intrinsèque » et la « dignité » de ceux qu'elles servent, cela n'est pas réaliste. En fait, les lignes de démarcation restent des endroits dangereux pour les travailleurs humanitaires d'où qu'ils viennent, quelle que soit leur neutralité³⁸. Alors que

l'idéalisme pousse à ne pas se laisser entraîner dans des opérations militaires, les événements sur le terrain militent en faveur d'une coopération et d'une intégration accrues entre les deux³⁹. Comme le soutient Sarah Lischer, le développement ne peut remplacer la sécurité mais c'est plutôt la sécurité, que les forces armées aussi bien que les états-nations ont intérêt à voir assurée, qui est essentielle pour le succès du développement⁴⁰. C'est cet élément de sécurité, dont un aperçu est donné dans le manuel FM 3-24 et tel qu'il a été mis en application en Irak et en Afghanistan, qui est apparu comme le premier élément nécessaire à la réussite de la conduite de la contre-insurrection et à la matérialisation des chances de développement durable qui en résultent.

Tant que les organisations de développement et d'aide humanitaire seront prêtes à remplir leur mission d'assistance et de développement au profit de ceux qui en ont besoin, elles auront tout intérêt à collaborer avec les gouvernements, à se professionnaliser et à admettre l'inévitabilité d'une interaction avec les forces armées car c'est effectivement, que cela leur plaise ou non, un processus qui s'est poursuivi pendant la dernière décennie dans le domaine de l'aide humanitaire⁴¹. Par contre, les organisations militaires et gouvernementales doivent être plus conscientes des tensions et dangers supplémentaires que la « sécurisation » de l'aide humanitaire et au développement impose à ceux qui se livrent depuis longtemps à cette activité. Le manuel FM 3-24 reconnaît ces réalités, déclarant que :

L'assistance humanitaire impartiale n'existe pas... Chaque fois que quelqu'un est secouru, quelqu'un d'autre en pâtit, surtout les insurgés. Le personnel civil d'aide humanitaire est ainsi souvent pris pour cible. Sa protection est une question non seulement de défense rapprochée mais aussi de création d'un environnement sécurisé par cooptation des bénéficiaires locaux de l'aide et de leurs dirigeants⁴².

Aller plus loin que la distribution de produits (sécurité ou aide humanitaire) : renforcer les capacités

Il est crucial pour les fournisseurs d'aide au développement de ne pas trop se soucier des aspects techniques limités de l'aide, bien qu'il soit clair que la compétence technique est elle aussi importante⁴³. Le manuel FM 3-24 soutient qu'un « effort [de stabilisation] ne peut connaître un succès durable si le gouvernement du pays hôte n'acquiert pas la légitimité ». Par conséquent, « le principal objectif de toute... opération [de stabilisation/développement] est d'encourager le développement d'une gouvernance efficace par un gouvernement légitime. . . [Les protecteurs internationaux doivent] atteindre cet objectif par l'emploi réfléchi de moyens à la fois militaires et non militaires⁴⁴ ».

Effectivement, ce sont en fin de compte les *capacités du gouvernement hôte*, plutôt que la disponibilité d'une aide matérielle abondante, qui sont cruciales pour la stabilité et le développement à long terme. Par conséquent, même si des budgets d'aide substantiels sont certainement importants pour gagner les guerres contre le sous-développement, exactement comme des renforts de forces suffisants permettent de l'emporter sur des contre-insurrections, ni les uns ni les autres ne sont aussi importants que les moyens par lesquels ils sont employés. Inonder les pays bénéficiaires d'aide sans prendre correctement en considération les objectifs qu'elle est supposée atteindre est l'équivalent, en termes de développement, de l'ancienne focalisation malsaine des forces armées sur les « décomptes des pertes » et la destruction de la force ennemie lors des opérations de contre-insurrection⁴⁵.

À cette fin, essayer de *trop* faire gêne le renforcement des capacités des pays hôtes. Cela peut se produire d'un certain nombre de façons. Les documents consacrés à l'aide ont, par exemple, soutenu que, dans leur hâte à recruter du personnel autochtone de haute qualité, les organisations d'aide ont souvent « raflé » le meilleur du talent local pour leurs propres antennes sur place à des salaires avec lesquels les institutions locales ne peuvent rivaliser. Ce faisant, ces organisations d'aide ne laissent au gouvernement du pays hôte qu'une petite réserve de talents pour entreprendre la très difficile tâche de développement de ses propres opérations, souvent en partant de zéro.

Au-delà des questions de personnel, un autre problème évoqué dans le manuel FM 3-24 concerne la conduite des opérations qui pourraient être importantes pour les donateurs d'aide. Ce manuel soutient que, pour que les efforts de développement et de stabilisation non seulement réussissent mais aussi aient des effets à long terme,

... le pays hôte doit pouvoir gagner seul... Les forces et agences américaines peuvent apporter leur aide mais les éléments concernés du pays hôte doivent accepter le fait que c'est à eux qu'il incombe de remporter la vraie victoire. Même s'il pourrait être plus facile pour les unités militaires américaines de mener les opérations elles-mêmes, il est préférable de travailler à renforcer les forces et les institutions locales puis de les aider... T.E. Lawrence [observa], alors qu'il menait la révolte arabe contre l'Empire Ottoman en 1917 : « N'essayez pas de trop en faire avec vos propres mains. Il vaut mieux que les Arabes fassent un travail acceptable que vous un travail parfait⁴⁶ ».

Le manuel FM 3-24 note toutefois que *renforcer* les capacités n'est pas la même chose qu'avoir des capacités *renforcées*. Tant que le pays hôte ne démontre pas qu'il possède de véritables capacités, une délégation prématurée de responsabilité au nom de la volonté de forger les capacités du pays hôte peut se révéler très contre-productive. Le manuel FM 3-24 continue donc en soutenant que,

... un mot clé du conseil donné par Lawrence est « acceptable ». Si le pays hôte ne peut faire un travail acceptable, il se peut que les forces de contre-insurrection qui le soutiennent doi-

vent agir. L'expérience, la connaissance de la zone d'opérations et la sensibilité culturelle sont essentielles quand il s'agit de décider quand une telle action est nécessaire⁴⁷.

Comme indiqué plus haut, il est par conséquent crucial pour les protecteurs comme pour les organisations gouvernementales, militaires, OIG et ONG de ne pas oublier qu'il ne suffit pas simplement de faire en sorte que les institutions locales disposent de la réserve de talents compétents nécessaire pour « gagner toutes seules » mais aussi de leur donner la possibilité de le faire, bien que seulement, encore une fois, *après que* leur succès a été facilité par un renforcement réussi préalable de ces institutions par leurs partenaires étrangers.

Une focalisation sur les institutions.

Dans le même ordre d'idées, le manuel FM 3-24 se prononce en faveur de l'établissement d'*institutions* sur lesquelles une stabilité et un développement durables pourraient s'appuyer et du renforcement de leurs capacités : « Les forces américaines engagées dans des effort[s] de [développement et de stabilisation] sont là pour apporter une assistance au gouvernement d'un pays hôte. L'objectif à long terme est de partir en laissant un gouvernement capable de voler de ses propres ailes ». À cette fin, « Les soldats aident à établir dans le pays hôte des institutions sur lesquelles s'appuiera [un] régime juridique, y compris des forces de police, des systèmes juridictionnels et des établissements pénitentiaires⁴⁸ ». Dans un article sur les opérations de contre-insurrection, le général Petraeus insiste particulièrement sur ce point, écrivant que les protecteurs doivent en fin de compte « . . . aider à bâtir des institutions, pas seulement des unités⁴⁹ ».

De même, le meilleur moyen de réaliser les objectifs de développement sera d'y consacrer des efforts comparables de renforcement des institutions. Il arrive trop souvent que les organisations humanitaires et de développement considèrent l'attribution d'une aide ou le projet individuel sur lesquels elles travaillent comme le but vers lequel tendent leurs efforts et, ce faisant, ne se rendent pas compte des aspects fondamentalement sociaux et politiques des stratégies d'aide et de développement couronnées de succès⁵⁰.

Pire, un désir de recours à des expédients, en agissant de concert avec les partenaires *les plus faciles* à trouver plutôt qu'avec *les meilleurs*, peut avoir des effets contre-productifs s'il finit par saper les plus importantes institutions du pays hôte. Même s'il est vrai que des partenaires *ad hoc* et non officiels peuvent parfois être efficaces, comme ce fut le cas pour les Fils de l'Irak et les milices sunnites dans ce pays, une prudence particulière reste nécessaire lors d'une alliance avec de tels acteurs. Par conséquent, alors que certains soutiennent qu'« aider à renforcer les capacités des institutions de gouvernance officieuses/non étatiques pour accom-

pagner les fonctions officielles de l'état » peut constituer un raccourci efficace lorsque les institutions de l'état sont paralysées, corrompues ou inexistantes⁵¹. Cependant, il faut faire attention de ne pas saper les institutions nationales naissantes et de n'agir qu'avec une parfaite compréhension du contexte local.

Heureusement, le renforcement des capacités, au moins dans ses dimensions militaires et de sécurité, a suscité un intérêt croissant⁵². On peut espérer que les programmes affectant la société civile suivront ce bon exemple. Les programmes de démocratisation, dans l'ensemble couronnés de succès, lancés en Europe orientale après la fin de la Guerre Froide pourraient peut-être eux aussi servir de modèle utile pour les programmes de ce type. La meilleure solution pour les organisations aussi bien militaires que civiles sera probablement en fin de compte de faire d'une capacité d'organisation locale autonome un aspect essentiel de leurs opérations d'aide dans l'avenir. Le succès d'une stratégie de « sortie » dans les opérations aussi bien d'aide que de contre-insurrection sera en fin de compte déterminé par la capacité de réussir à bâtir ces institutions locales jusqu'au point auquel elles peuvent voler de leurs propres ailes.

Obtenir la collaboration du pays hôte et, ce qui est le plus important, de son peuple.

Le manuel FM 3-24 soutient que « tuer des insurgés, bien que nécessaire, en particulier pour ce qui concerne les extrémistes, ne peut suffire à assurer la défaite d'une insurrection⁵³ ». De même, comme l'ont observé Gibson et autres, la distribution de l'aide, bien que nécessaire, ne peut à elle seule donner l'impulsion au développement⁵⁴. Il est dans les deux cas extrêmement important que la paix, la stabilité et le développement reposent sur la base solide que constitue la population autochtone, pas sur les actions du personnel militaire ou d'aide de l'étranger qui finira par quitter le pays.

La collaboration a deux aspects : la population doit d'abord apporter son soutien aux protecteurs dans l'avenir immédiat et ensuite être prête à reconnaître la légitimité des institutions civiles, judiciaires et de sécurité du pays hôte à plus longue échéance. Le manuel FM 3-24, ce qui n'est pas surprenant, examine les façons dont les protecteurs pourraient atteindre ces objectifs dans une perspective purement militaire :

Saisir et conserver l'initiative exigent de la part des forces de contre-insurrection de s'attaquer également aux causes de l'insurrection par des opérations de stabilisation. Cela implique initialement de prendre le contrôle de la population autochtone et de lui apporter les services essentiels. Au fur et à mesure que la sécurité s'améliore, les ressources militaires contribuent à appuyer les réformes et les programmes de reconstruction mis en œuvre par le gouvernement. Lorsque les forces de contre-insurrection saisissent l'initiative, les opérations offensives se focalisent

sur l'élimination de l'encadrement des insurgés, alors que les opérations défensives le font sur la protection de la population et des infrastructures contre les attaques directes. Au fur et à mesure que les forces de contre-insurrection établissent leur domination militaire, les opérations de stabilisation s'étendent à toute la zone d'opérations et finissent par prévaloir⁵⁵.

Malgré la focalisation sur l'aspect martial de la sécurité, les observations du manuel FM 3-24 restent un guide utile pour les donneurs d'aide, en particulier celle selon laquelle la « victoire est obtenue lorsque la population accepte la légitimité du gouvernement et cesse d'apporter son soutien actif et passif » aux éléments subversifs de toutes sortes qui continuent à semer l'instabilité à des fins purement intéressées⁵⁶.

Cet objectif est en accord avec l'argument, qui prévaut dans les documents consacrés à l'aide et à la stabilisation, selon lequel les acteurs internationaux doivent être tenus pour responsables à l'égard de ceux qu'ils servent⁵⁷. Pourtant, même lorsque les chances d'être tenu localement responsable sont saisies, la présomption est qu'il s'agit d'« une chance d'élargir la conversation au sujet de la politique, du pouvoir et de l'éthique qui définissent l'espace humanitaire⁵⁸ ». Il a été accordé jusqu'ici bien trop peu d'attention au fait que cela est dû au degré auquel la « responsabilité » peut être considérée comme un véhicule d'établissement du type de collaboration locale qui finira par rendre ces programmes autoentretenus et, en cas de réussite, par accorder une légitimité précieuse au gouvernement du pays hôte.

Encore une fois, les orientations données par les forces de contre-insurrection, qui cherchent expressément à responsabiliser les agents locaux dans le cadre de leurs stratégies de combat et de sortie, pourraient servir de modèle aux stratégies d'aide des gouvernements donneurs. Comme l'indique le manuel FM 3-24,

Au fur et à mesure que s'accroît la légitimité du gouvernement du pays hôte, la population commence à lui apporter une assistance plus active. Le peuple finit par marginaliser et stigmatiser les insurgés [p. ex., menaces d'origine humaine et indirectes pesant sur la paix, la stabilité et le développement dans le cas de l'aide]... La victoire est toutefois remportée non lorsque cette isolation est obtenue mais lorsqu'elle est maintenue d'une façon permanente grâce au soutien actif du peuple⁵⁹.

Dans la mesure où les objectifs des donneurs d'aide coïncident avec ceux des forces de contre-insurrection sur ces points, ces observations relatives au succès leur seront très utiles lorsqu'ils cherchent à élaborer des programmes plus efficaces de stabilisation et de développement.

Lors de l'élaboration de ces programmes, il existe chez le contre-insurgé comme chez le donneur d'aide un désir de décrocher la lune, c'est-à-dire, pour reprendre le mot de l'ancien secrétaire à la Défense Robert Gates, d'élaborer des programmes « parfaits »⁶⁰. Bien qu'ils soient évidemment souhaitables, de tels programmes sont difficiles à mener à bonnes fins car ils se heurtent aux ressources limitées des donneurs. Leur réussite est encore plus difficile pour les gouvernements

autochtones, aux ressources encore plus limitées, qui ont désespérément besoin de succès rapides renforçant leur légitimité ; la perfection exige que l'on fasse porter une responsabilité toujours plus grande aux protecteurs étrangers, en oubliant le conseil de T.E. Lawrence selon lequel il vaut mieux que les autochtones « fassent un travail acceptable que vous un travail parfait ».

Par conséquent, le manuel FM 3-24 suggère aux protecteurs de procéder comme suit lorsqu'ils élaborent des programmes *avec la participation d'intervenants locaux* :

n'essayez pas de résoudre le problème le plus difficile en premier... Partez plutôt des zones sécurisées et élargissez votre action progressivement vers l'extérieur. Étendez votre influence par l'intermédiaire des réseaux autochtones. Agissez en respectant la nature de la population autochtone, pas en allant à son encontre⁶¹.

Les unités de l'armée de Terre en Irak connurent des succès initiaux significatifs pendant l'été 2003 auprès des populations autochtones de leur secteur, souvent en réparant simplement des puits à extraction mécanique de l'eau ou pompes d'irrigation, ou en exécutant des programmes d'assainissement de canaux, qui avaient tous souffert au cours de plus d'une décennie de sanctions à la suite de *Operation Desert Storm*. Les efforts menés plus tard pendant et après le renforcement des effectifs en Irak en 2007 furent liés de façon plus ambitieuse à l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des institutions gouvernementales irakiennes lorsque, par exemple, en 2007 et 2008, l'établissement de coopératives agricoles fut imbriqué dans l'action du ministère irakien de l'Agriculture et les efforts médicaux, généralement focalisés sur les inoculations, furent synchronisés avec le ministère de la Santé.

La connaissance locale est cruciale

Si les forces de contre-insurrection souhaitent combattre efficacement les guérilleros, la connaissance locale est essentielle. De tous ses éléments qui doivent être maîtrisés, le renseignement concernant le peuple, au sein duquel aussi bien les insurgés que les forces de contre-insurrection doivent évoluer, reste le plus fondamental. Effectivement, « la sensibilité culturelle est un multiplicateur de force. . . le peuple est, à bien des égards, le terrain décisif et nous devons l'étudier de la même façon que nous l'avons toujours fait pour la géographie⁶² ». De même, si le donneur d'aide doit promouvoir avec succès la stabilité et le développement, voire même distribuer efficacement l'aide humanitaire une fois ventilée, une connaissance locale comparable est de la plus haute importance possible⁶⁴. C'est en gardant à l'esprit cette réalité simple mais souvent ignorée que le manuel FM 3-24 maintient que : « Une force efficace de contre-insurrection est une organisation évolutive⁶⁴ ». Le général Petraeus parle ainsi de sa propre expérience, « je gardais

toujours mon stylo et mon calepin à portée de la main pendant les opérations militaires en Irak⁶⁵ ».

Même si les objectifs à court terme de la contre-insurrection ne sont pas les mêmes que ceux des programmes de développement et de stabilisation, leurs buts à long terme ont beaucoup en commun. Il peut donc être instructif pour le donneur d'aide de prendre en considération le conseil que le manuel FM 3-24 donne au commandant (équivalent réel d'un responsable de programme dans une organisation non gouvernementale / intergouvernementale) :

Le renseignement et les opérations sont toujours complémentaires, en particulier dans le cas des opérations de contre-insurrection. Ces dernières sont axées sur le renseignement et les unités développent souvent une grande partie de leur propre renseignement. Les commandants doivent organiser leurs moyens pour le faire. Il se peut que chaque compagnie ait besoin d'une section de renseignement composée d'analystes sous la direction d'un officier de renseignement⁶⁶.

Cette connaissance de la zone locale est essentielle pour la réussite aussi bien de la contre-insurrection que des programmes et peut ne pas être plus compliquée que des conversations avec la population civile autochtone ou être aussi détaillée que des enquêtes d'opinion menées dans les zones métropolitaines. Dans un cas comme dans l'autre, elle peut faciliter des succès/victoires précoces pour le soldat ou le donneur d'aide. Par exemple, l'expérience de l'Afghanistan et de l'Irak a conduit les forces américaines de contre-insurrection à s'efforcer de ne pas commettre l'erreur d'imposer aux groupes locaux les programmes d'affaires civiles qui doivent être exécutés, une erreur qui, malheureusement, affecte aussi bien les forces armées occidentales que les travailleurs d'aide. Les forces de contre-insurrection de la Coalition en Irak s'aperçurent qu'elles ne remportaient leurs plus grands succès qu'après avoir demandé, par exemple, à la population locale irakienne où les enfants allaient à l'école ou quelle sorte de soins médicaux étaient offerts en 2003, avant l'invasion. Ce type de renseignement fournit aux forces de contre-insurrection un possible point de référence crucial, ainsi que des aperçus locaux sur les attentes et la meilleure façon d'y répondre. Ce n'est qu'après avoir atteint les niveaux de développement et de stabilité antérieurs au conflit que les forces de contre-insurrection entreprirent des efforts de développement plus poussés conformes aux priorités irakiennes locales et menés de concert avec ceux des ministères irakiens⁶⁷.

Bien que le dernier exemple soit choisi dans la perspective du contre-insurgé, la mesure dans laquelle il s'applique au donneur d'aide est claire. Effectivement, comme l'a noté Tony Vaux d'Oxfam, « un des principaux enseignements tirés des années 1980 a été que les opérations de secours se sont révélées les plus réussies lorsque l'organisation assura des services d'aide au développement, consultant la population autochtone et concentrant son action sur le problème à plus long terme de la réhabilitation⁶⁸ ».

Il est important de noter également que, alors que la connaissance locale est importante pour l'opérateur individuel, elle est inestimable pour l'organisation et ses programmes/opérations. La constitution d'un fonds commun de cette connaissance est presque aussi importante que la collecte initiale de celle-ci. Le manuel FM 3-34 avertit d'ailleurs qu'il y a « peu de chances que le [programme d'aide] pendant une insurrection se termine pendant la durée de rotation d'une unité... et l'unité de relève aura besoin de toute la connaissance qu'il sera possible de lui transmettre⁶⁹. L'un des avantages des organisations institutionnelles, qu'il s'agisse des forces armées, du département d'État, des OIG ou ONG, est que leur connaissance locale n'a pas besoin de se limiter à un individu particulier ; la « connaissance institutionnelle », une réserve d'enseignements tirés et de meilleures pratiques, figure parmi les avantages qu'offre la gestion de vastes organisations.

Même si les responsables de projets du département d'État ou des ONG peuvent avoir le « luxe » de durées de rotation plus longues que les soldats sur un théâtre de contre-insurrection, leurs périodes de service dans le pays connaissent des contraintes de temps comparables. Comme leurs homologues de la contre-insurrection, ils doivent réaliser que les avantages de la connaissance institutionnelle ne sont pas inévitables ni automatiques et ils doivent se préparer à leur transfert de responsabilités dès le premier jour. Le manuel FM 3-24 recommande que les unités commencent à préparer des

dossiers de transfert... dès leur arrivée, s'ils ne sont pas disponibles auprès de l'unité qui est relevée [...] [et que figurent dans ces] dossiers les enseignements tirés, des détails concernant la population, les rapports sur les villages et ceux de patrouille, des cartes mises à jour et des photographies, quoi que ce soit qui aidera les nouveaux arrivants à maîtriser l'environnement [dans la mesure où, même si] le maintien à jour de ces informations représente un travail ennuyeux et fastidieux... il est essentiel pour la réussite aussi bien à court qu'à long terme⁷⁰.

La communication stratégique est cruciale

En fin de compte, toutes les organisations d'aide doivent avoir accès aux ressources qui leur permettent d'exercer leurs mandats. Les organes du gouvernement américain tels que le département d'État et USAID doivent garder le soutien du Congrès qui tient les cordons de leur bourse. Comme le soutient le manuel FM 3-24,

il est extrêmement important d'obtenir et de conserver le soutien de l'opinion publique américaine pour un déploiement prolongé. Seuls les plus hauts [responsables] sont impliqués dans ce processus [parce qu'il est considéré] à juste titre comme une activité politique. Les chefs militaires veillent toutefois en général à faire en sorte. . . . que la conduite des opérations ne rende pas plus difficile pour les dirigeants élus de conserver le soutien de l'opinion publique et ne sape pas la confiance de celle-ci⁷¹.

Il est de même essentiel que les donateurs d'aide conservent le soutien de leurs partenaires et donateurs. Alors que la collecte de fonds par les ONG soulève parfois des controverses, les cyniques à l'égard des ONG prétendant souvent que celles-ci collectent des fonds en faveur de personnes sans ressources et médiatiques pour servir leurs propres intérêts égoïstes⁷². Elles n'ont pas d'autre choix que collecter agressivement des fonds (que ce soit auprès de particuliers et de fondations privées ou, de plus en plus, de gouvernements) afin de poursuivre leurs activités à l'étranger⁷³. En plus de chercher à se faire bien voir de leur propre pays et de l'opinion publique internationale, toutefois, il est au moins aussi important pour les donateurs d'aide de pouvoir gérer le message qu'ils adressent aux bénéficiaires de cette aide, aussi bien afin de créer l'adhésion nécessaire au succès de leurs propres programmes que de renforcer la légitimité de leurs partenaires dans leur propre pays et sur place, ce qui est essentiel pour les perspectives à long terme de stabilité et de développement.

Il est essentiel de maîtriser l'environnement d'information pour séduire ces différents publics. Malheureusement, il est souvent difficile de surmonter les préjugés contre l'intervention occidentale, bien que, clairement, les problèmes auxquels sont confrontées les forces armées à cet égard sont considérablement plus graves que ceux que connaissent les civils, en particulier ceux qui collaborent avec des ONG humanitaires. Comme le note le manuel FM 3-24, qui rapporte ce que vécut une unité particulière en Irak,

les décennies pendant lesquelles les médias arabes caractérisèrent faussement les actions des États-Unis avaient inculqué la méfiance à l'égard des motifs américains. L'ampleur de ce cynisme et de cette méfiance fit ressortir l'importance cruciale du recours à des opérations d'information pour influencer chaque situation⁷⁴.

Alors même que ces aspects informationnels de l'aide humanitaire et au développement, ainsi que ceux des opérations de stabilisation et de renforcement des capacités, doivent avoir leur source dans les collectivités locales et tenir compte des besoins de celles-ci, ils peuvent également *modeler* ces collectivités. Le manuel FM 3-24 note qu'un aspect extrêmement salutaire des communications stratégiques, aussi bien pour les protecteurs étrangers que pour les structures administratives et institutions locales auxquelles elles devront en fin de compte être transférées, peut être la gestion des attentes : « Pour limiter le mécontentement et renforcer le soutien, le gouvernement du pays hôte et toute force de contre-insurrection lui apportant son assistance créent et maintiennent un ensemble réaliste d'attentes dans la population, les forces armées amies et la communauté internationale⁷⁵ ». Par exemple, alors que les efforts humanitaires des forces armées américaines en Irak en 2003-04 mirent souvent en lumière les efforts exceptionnels des unités américaines, toutes les cérémonies de pose de la première pierre ou d'ouverture

après 2007 ont souligné l'importance du leadership et de la participation des Irakiens, renforçant la souveraineté du jeune gouvernement.

Il ne s'agit pas de proposer une campagne de manipulation ou de propagande en faveur des donateurs d'aide. Il s'agit plutôt de leur recommander vivement de gérer le message concernant leurs activités. Il est probable que, au fur et à mesure que leurs interactions et leur coopération avec les gouvernements et même les forces armées des états se développent, cette tâche essentielle deviendra de plus en plus importante.

Les ONG, en particulier, se sont révélées (de façon controversée) expertes en gestion de leur image de marque à l'intention de leurs donateurs dans leur pays, un enseignement que les forces armées américaines auraient intérêt à imiter. Effectivement, ainsi que l'a fait remarquer un observateur, « l'amélioration de l'image de marque et des compétences commerciales [deviennent] essentielles pour la survie et le renouveau institutionnels... Les paramètres de l'image de marque, tels que des partenariats et pratiques acceptables sur le plan éthique, sont tout aussi importants pour des entreprises comme Microsoft, Apple ou Nike » que pour les organisations d'aide⁷⁶. Les communications stratégiques avec le gouvernement, les institutions et les personnes *cibles* doivent toutefois primer sur tout car cela représente aussi bien une menace qu'une chance pour les donateurs d'aide. La gestion des attentes, le renforcement de l'adhésion des partenaires et populations autochtones, ainsi que la limitation de la réaction des forces autochtones et étrangères qui pourraient chercher à saper les opérations de développement et de stabilisation font de cet aspect de l'aide au développement et de l'aide humanitaire un aspect essentiel. En fin de compte, toutefois, pour les autochtones, les actes (d'aide) en disent plus long que les paroles ou les pages web.

Réaliser que, comme la contre-insurrection, le développement concerne le long terme

Le développement d'un état est une vocation à long terme, ce qui peut entraîner au moins deux sortes de problèmes pour le donneur d'aide. Cela signifie d'abord qu'avec le temps, une connaissance individuelle et institutionnelle de grande valeur risque d'être perdue. De même, l'élan précieux dont profitèrent les programmes réussis pourrait être perdu ou des programmes potentiellement réussis ne dureront pas suffisamment longtemps pour avoir une chance d'être mis en œuvre. C'est pour ces raisons que le manuel FM 3-24 insiste sur l'importance de la diffusion de la connaissance et de la planification à long terme par les échelons dirigeants. Ensuite, il existe un danger que le désir de personnes ou d'organisations de remporter des « victoires » pendant la durée relativement courte de leur service

sur le terrain pour un programme particulier puisse éclipser les objectifs à plus long terme des dirigeants des organisations. Cette discordance temporelle et le manque de persistance qui la sous-tend, affecte les opérations de stabilisation aussi bien civiles que militaires. Nous allons examiner l'un après l'autre chacun de ces problèmes.

L'accent mis par les forces armées sur la transmission et la diffusion de la connaissance institutionnelle est dû en partie à la cadence élevée de rotation des opérateurs de contre-insurrection dans leur zone d'opérations, la durée moyenne d'une période de service au combat en Irak est de 12 à 15 mois pour le personnel de l'armée de Terre et de sept mois pour les Marines. Le personnel du département d'État et de USAID n'est en principe pas limité par des rotations et périodes de service fixes mais, en pratique en Irak et en Afghanistan, il a connu des périodes de service comparables à celles des Marines et de l'armée de Terre. En fait, les affectations « difficiles » pour les employés du département d'État (p. ex., celles dans des pays instables sont limitées à deux ans environ). Par contre, le personnel des ONG peut rester aussi longtemps que nécessaire. Cela dit, étant donné la durée des opérations aussi bien de contre-insurrection que de développement de l'état, dont beaucoup demandent des décennies, même les plus obstinées des organisations humanitaires risquent de perdre de vue les objectifs, les leurs propres ou ceux de leurs donateurs. Cela est regrettable, car nombreux sont les programmes qui peuvent être payants si les attentes sont gérées et des préparations faites pour la longue haleine.

La durée et la persistance des opérations sont encore une fois soulignées dans le manuel FM 3-24 ; bien qu'il se focalise sur les opérations de contre-insurrection, ses observations présentent aussi potentiellement un très grand intérêt pour les opérations d'aide. Il soutient que :

Les insurrections sont très longues par nature. Les opérations de contre-insurrection demandent donc toujours des dépenses considérables en termes de temps et de ressources... la population ne soutient pas activement un gouvernement tant qu'elle n'est pas convaincue que les forces de contre-insurrection ont les moyens, la capacité, l'endurance et la volonté de vaincre... Le soutien des États-Unis [et celui d'autres protecteurs étrangers] peut être crucial pour renforcer la confiance du public en la viabilité de ce gouvernement. La population du pays hôte doit croire à la longévité aussi bien des forces de contre-insurrection que du gouvernement. . . Des réaffirmations constantes d'engagement s'appuyant sur des actes, peuvent surmonter [les soupçons] et renforcer la confiance en la solidité du soutien des États-Unis. Toutefois, même le plus haut niveau d'engagement des États-Unis ne connaîtra pas le succès si la population du pays hôte ne perçoit pas le gouvernement comme ayant une volonté et une endurance comparables. Les forces américaines doivent aider à créer ces capacités et maintenir cette impression⁷⁷.

Ce processus peut prendre un temps considérable. C'est quelque chose qui doit être planifiée et budgétisée au *début* d'une opération, plutôt qu'une fois que

les ressources des organismes d'aide et/ou leur volonté commencent à faiblir sous le poids imprévu d'un long et ambitieux déploiement.

D'un point de vue opérationnel, le manuel FM 3-24 reprend ce thème en conseillant aux contrôleurs et planificateurs budgétaires de se préparer

à un effort prolongé de contre-insurrection [qui] exige l'établissement d'un quartier général et de structures de soutien conçues pour des opérations à long terme. Il convient de baser la planification et les engagements sur un rythme d'opérations durable et les limites du rythme de rotation du personnel pour les diverses composantes de la force. Même dans les situations où l'objectif des États-Unis est de réduire leur niveau de force armée aussi rapidement que possible, une partie du soutien apporté aux institutions du pays hôte est généralement maintenue pendant une période prolongée⁷⁸.

Ces observations sur l'importance de la persistance servent puissamment à souligner le fait que les donateurs d'aide et les protecteurs internationaux, comme leurs homologues militaires, doivent s'engager à poursuivre leurs programmes respectifs de développement et de stabilisation à long terme. Alors que la fonction de ventilation assurée par les opérations strictement humanitaires impose, dans certains cas particuliers, une certaine myopie bénigne, il reste important de reconnaître le fait que régler les problèmes politiques fondamentaux qui causent ces crises peut prendre très longtemps.

Le désir des donateurs d'aide individuels de remporter des « victoires » réelles leur permettant d'asseoir leur réputation, de faire pression pour obtenir plus de donations, de contrats et de budgets dans l'avenir, ainsi que de valider leur dévouement, peut avoir un effet négatif sur les programmes de développement et de stabilisation, en particulier s'ils sont à long terme. Malheureusement, ces organisations et programmes sont souvent jugés par leur capacité d'atteindre leurs objectifs, tonnes de produits alimentaires distribués, nombre de puits creusés, nombre de réfugiés logés, etc., dont aucun ne règle les problèmes moins *urgents* mais plus *fondamentaux* de renforcement de l'autosuffisance des populations bénéficiaires⁷⁹.

Conclusion

Le présent article ne préconise pas que l'aide « devienne militaire » mais en fait d'affiner nos instruments de paix plutôt que d'en refaire des instruments de guerre. Les donateurs d'aide, qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales ou intergouvernementales, ou de forces armées, jouent un rôle vital dans la formation d'un monde plus équitable et stable, un rôle qui ne peut être changé par la force des armes. Cela dit, comme il a été indiqué plus haut, un retour d'expérience peut servir les donateurs d'aide, qui peuvent également s'inspirer de l'expérience des opérations militaires, de contre-insurrection en particulier.

Cela est particulièrement vrai des enseignements concernant l'établissement de partenaires locaux et de leur collaboration avec eux, par exemple, le « renforcement des capacités » et des cas où la connaissance institutionnelle est très importante. L'auteur espère que le présent article représente la première étape d'un processus menant à un brassage utile des enseignements, des idées et des expériences entre deux groupes qui communiquent rarement mais, et c'est l'ironie du sort, sont de plus en plus confrontés à des problèmes qui se recoupent dans chacun de leurs domaines traditionnels d'expertise et d'opérations. On espère que, au fur et à mesure que chacun acquiert plus d'expérience dans les environnements difficiles dans lesquels il opère et que les deux communautés ont plus de chances de communiquer et de collaborer l'une avec l'autre tant qu'elles y sont, l'avenir offrira plus de possibilités d'échange d'idées concernant les meilleures pratiques, de définition de paramètres *utiles* de mesure du succès et de détermination de moyens efficaces de partage plus rationnel de la charge entre le donneur d'aide et le combattant.

Notes

1. Sur la prolifération de l'aide publique, voir BARNETT, Michael et SNYDER, Jack, « The Grand Strategies of Humanitarianism », in *Humanitarianism in Question: Power, Politics, Ethics*, sous la direction de BARNETT, Michael et WEISS, Thomas G. New York : Cornell University Press, 2008, pp.143-171 ; BARNETT, Michael, « Humanitarianism Transformed », *Perspectives on Politics*, décembre 2005, pp. 723-740 ; SCHRAEDER, Peter J., HOOK, Steven W. et TAYLOR, Bruce, « Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows », *World Politics*, janvier 1998, pp. 294-323 ; LUMSDAINE, David H., *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*. New Jersey : Princeton University Press, 1993. Sur la stratégie totale d'aide américaine, voir par exemple, le plan stratégique 2007 du département d'État des États-Unis, qui vise à garantir « un monde plus démocratique, sûr et prospère composé d'états bien gouvernés qui répondent aux besoins de leur peuple, luttent contre la pauvreté et agissent d'une façon responsable au sein du système international ». En termes d'engagement des organisations intergouvernementales à poursuivre leur aide, voir la déclaration de mission du Programme des Nations Unies pour le développement, qui maintient que, parmi ses ambitieux objectifs généraux, figure « aider les pays à élaborer et partager des solutions aux défis que posent : la gouvernance démocratique ; la lutte contre la pauvreté, la prévention des crises et la reprise ; l'environnement et l'énergie ; le VIH/SIDA ». Voir département d'État des États-Unis, Agence des États-Unis pour le développement international, *Strategic Plan: Fiscal Years 2007-2012*. Washington, DC : département d'État des États-Unis, Agence des États-Unis pour le développement international, 2007, p. 9 ; les missions et objectifs du Programme des Nations Unies pour le développement sont disponibles en ligne à www.undp.org/about/.

2. Voir BUSH, George W., « National Presidential Planning Directive (NSPD 44) ». Washington, DC : La Maison Blanche, 2005. Voir également *Military Support to Indirect Security and Stability Surge Operations* (MISSS). Washington, DC : département de la Défense des États-Unis, 2007.

3. GATES, Robert M., « A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age », *Foreign Affairs*, janvier/février 2009, pp. 29-30.

4. CLINTON, Hillary, secrétaire du département d'État, « Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations », disponible en ligne à : www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm.

5. Sur les efforts militaires américains sur le plan politique et sur celui du développement, voir ZINNI, Anthony et CLANCY, Tom, « CENTCOM », in CLANCY, Tom, ZINNI, Anthony et KOLTZ, Tony, *Battle Ready*. New York : G.P. Putnam's Sons, 2004 ; voir également *United States Africa Command 2009 Posture Statement*. Stuttgart : état-major et service des relations publiques du Commandement militaire des États-Unis pour l'Afrique, 2009, p. 4, [www.africom.mil/pdfFiles/USAFRICOM2009PostureStatement.pdf](http://pdfFiles/USAFRICOM2009PostureStatement.pdf).

6. SZAYNA, Thomas S., EATON, Derek et RICHARDSON, Amy, *Preparing the Army for Stability Operations Doctrinal and Interagency Issues*. Santa Monica : RAND Corporation, 2007, p. 3ff, www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG646.pdf.

7. CONWAY, James T. (général), ROUGHEAD, Gary (amiral) et ALLEN, Thad W. (amiral), *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. Washington, DC : Cabinet du chef des opérations navales, cabinet du commandant du Corps des Marines, cabinet du commandant de la Garde côtière des États-Unis, 2007, www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf.

8. FEARON, James D., « The Rise of Emergency Relief Aid », in BARNETT et WEISS, *Humanitarianism in Question*, pp. 67–68 ; et EASTERLY, William, Foreign Aid Goes Military! », *New York Review of Books*, 4 décembre 2008, www.nybooks.com/articles/archives/2008/dec/04/foreign-aid-goes-military/?pagination=false.

9. « Our Mission », *World Vision*, consulté le 4 décembre 2009, www.worldvision.org/content.nsf/about/our-mission?Open&lpos=lft_txt_Our-Mission.

10. GIBSON, Clark C. et al., *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. Londres : Oxford University Press, 2005 ; EASTERLY, William, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA : MIT Press, 2001.

11. Dans le contexte de l'aide publique, l'aide multilatérale est censée être donnée plus efficacement, et être moins politisée, que l'aide bilatérale ; une considérable incertitude subsiste quant à l'efficacité relative de l'aide fournie par les ONG et de celle de gouvernement à gouvernement. Sur les vertus de l'aide multilatérale, voir LUMSDAINE, *Moral Vision in International Politics*.

12. Voir BARNETT, Michael et WEISS, Thomas G., « Humanitarianism: A Brief History of the Present », in Barnett et Weiss, *Humanitarianism in Question*, pp. 1–48.

13. Voir par exemple BARNETT, Michael, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. New York : Cornell University Press, 2011 ; LISCHER, Sarah Kenyon, « Collateral Damage: Humanitarian Assistance as a Cause of Conflict », *International Security* 28, no. 1, été 2003, pp. 79–109.

14. HOFFMAN, Peter J. et WEISS, Thomas G., « Humanitarianism and Practitioners: Social Science Matters », in Barnett et Weiss, *Humanitarianism in Question*, p. 285. Bien que l'argument général est vrai, quelques efforts préliminaires à comprendre le retour d'expérience ont eu lieu au sein de la communauté humanitaire, en particulier en termes de sécurité humanitaire. Voir, par exemple, l'interaction du Groupe consultatif de la sécurité basée sur l'interaction et les protocoles de fonctionnement minimum des normes de sécurité promulguée par le Coordonnateur de sécurité des Nations Unies

15. Voir United States Institute for Peace, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction*, sous la direction de COLE, Beth et HSU, Emily. Washington, DC : United States Institute of Peace Press, 2009. Voir également ANDERSON, Mary B., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*. Boulder : Lynne-Rienner Publishers, 1999 ; de WAAL, Alex, *Famine Crimes: Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*. Oxford, UK, et Bloomington, IN : James Currey et Indiana University Press, 1997.

16. Field Manual (FM) 3-24 / Marine Corps Warfighting Publication (MCWP) 3-33.5, *Counterinsurgency*, décembre 2006, http://armypubs.army.mil/doctrine/DR_pubs/dr_a/pdf/fm3_24.pdf.

17. DE TORRENTE, Nicolas, « Humanitarian NGOs Must Not Ally With Military », *European Affairs*, printemps/été 2006, p. 2 ; EASTERLY, « Foreign Aid Goes Military! », et SLIM, Hugo, « A Call to Arms: Humanitarian Action and the Art of War », *Opinion*, février 2004), pp. 1–17.

18. Certains soutiennent que la métaphore guerrière est galvaudée au point d'avoir perdu de son importance. Elle peut être utile lorsqu'elle est appliquée de l'une des façons décrites ici : comme moyen de mobiliser des ressources contre un objectif ou adversaire connu. Pour l'opinion contraire, toutefois, voir PETERS, Ralph, « Wishful Thinking and Indecisive Wars », *The Journal of International Security Affairs*, no. 16, printemps 2009, www.securityaffairs.org/issues/2009/16/peters.php.

19. Voir par exemple, COLE et HSU, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction*. Washington, DC : Banque mondiale : Commission sur la croissance et le développement, 2008 ; et CONWAY, ROUGHHEAD et ALLEN, *Cooperative Strategy*.

20. HENDERSON, Sarah L., « Selling Civil Society: Western Aid and the Nongovernmental Organization Sector in Russia », *Comparative Political Studies* 35, no. 2, 2002, pp. 139–167 ; KNACK, Steven, « Aid Dependence and Quality of Governance: a Cross-country Empirical Analysis », *Southern Economic Journal*, octobre 2001, pp. 310–329 ; SVENSSON, Jakob, « Foreign Aid and Rent Seeking », *Journal of International Economics* 51, 2000, pp. 437–61 ; BURNSIDE, Craig et DOLLAR, David, « Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction Policy », document de travail no WPS 1937. Washington, DC : Banque mondiale, 1998 ; FEYZIOGLU, Tarhan, SWAROOP, Vinaya et ZHU, Min, « A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid », *The World Bank Economic Review* 12, no. 1, 1998, pp. 29–58 ; MAREN, Michael, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*. New York : The Free Press, 1997.

21. L'OCDE se compose des 30 pays les plus riches du monde, qui fournirent collectivement 12,5 milliards de dollars environ d'aide brute publique au développement de gouvernement-à-gouvernement en 2008 ; le total brut de l'aide publique au développement (APD) donnée par tous les pays fut en dessous de 120 milliards de dollars en 2004. L'aide privée totale distribuée par les ONG fut de 4 milliards de dollars en 2004, si on ne tient pas compte des activités d'organisations telles que la fondation Bill et Melinda Gates. Les données relatives à l'OCDE figurent dans un rapport de la Direction de la coopération pour le développement (DCD/DAC), *Gross Official Development Assistance 2008*, www.oecd.org/dataoecd/47/55/42458670.pdf ; les données relatives à l'APD et à l'aide privée sont extraites de FEARON, « The Rise of Emergency Relief Aid ». À propos de l'engagement historique à poursuivre la répartition de la richesse mondiale, voir LUMSDAINE, David H., *Moral Vision in International Politics*. Pour un examen intéressant du rôle de la fondation Bill et Melinda Gates dans l'aide au développement, voir BARNETT et WEISS, « Humanitarianism: A Brief History », p. 14.

22. Voir par exemple DOLLAR, David et COLLIER, Paul, « Aid, Allocation and Poverty Reduction ». Washington, DC : Banque mondiale, 1998 ; BOONE, Peter, « Politics and the Effectiveness of Foreign Aid » document de travail NBER no. 5308. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, octobre 1995, www.nber.org/papers/w5308.pdf?new_window=1.

23. RIEFF, David, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*. New York : Simon & Schuster, 2002, p. 102.

24. BURNSIDE, Craig et DOLLAR, David, « Aid Policies, and Growth », *American Economic Review*, septembre 2000, pp. 847-868 ; SVENSSON, Jakob, « Aid, Growth, and Democracy », *Economics and Politics*, novembre 1999, pp. 275-297. Voir toutefois BOONE, *Effectiveness of Foreign Aid* ; EASTERLY, William, LEVINE, Ross et ROODMAN, David, « Aid, Policies, and Growth: Comment », *American Economic Review*, juin 2004, pp. 774-780.

25. DE WAAL, *Famine Crimes*, p. 11. De Waal offre une perspective différente de celle des analystes plus classiques qui préconisent des solutions politiques aux problèmes d'aide, principalement dans la mesure où il soutient qu'« un droit [de ne pas mourir de faim] est moins réel qu'un droit arraché par voie de lutte populaire », p. 44.

26. Sur une aide au développement mieux ciblée, voir COLE et HSU, *Guiding Principles et Growth Report*. Sur la promesse et les écueils de la gestion à distance des opérations humanitaires, voir STODDARD, Abby, HARMER, Adele et HAVER, Kathrine, *Providing Aid in Insecure Environments: Trends in Policy and Operation*. Londres : Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2006, www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/269.pdf.

27. Voir par exemple, Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. Genève, Suisse : Sphere Project, 2004, p. 18, <http://ocw.jhsph.edu/courses/refugeehealthcare/PDFs/SphereProjectHandbook.pdf>.

28. « Selection Indicators », Millennium Challenge Corporation, consulté le 28 novembre 2012, www.mcc.gov/pages/selection/indicators.

29. OGATA, Sadako, *The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crisis of the 1990s*. New York : Norton, 2005, p. 25.

30. Alex de Waal avertit que « l'internationale humanitaire semble avoir une extraordinaire capacité d'encaisser la critique, de ne pas se réformer et pourtant d'émerger renforcée ». DE WAAL, *Famine Crimes*, p. xvi. Voir également POSEN, Barry, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca, NY : Cornell University Press, 1984 ; VAN EVERA, Stephen, « The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War », *International Security*, été 1984, pp. 58-107 ; et SNYDER, Jack, « Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984 », *International Security*, été 1984, pp. 108-46.

31. KATAGIRI, Nori, « Winning Hearts and Minds to Lose Control: Exploring Various Consequences of Popular Support in Counterinsurgency Missions », *Small Wars & Insurgencies* 22, no. 1, mars 2011, pp. 170-95.

32. Voir par exemple EASTERLY, « Foreign Aid Goes Military! » ; SACHS, Jeffrey, *The End of Poverty*. New York : Penguin Press, 2005 ; et DE TORRENTE, « Humanitarian NGOs ».

33. *Médecins sans Frontières*, « MSF in Afghanistan disponible en ligne à : <http://doctorswithoutborders.org/events/exhibits/thephotographer/msf-afghanistan.cfm> ; et LISCHER, Sarah Kenyon, « Military Intervention and the Humanitarian 'Force Multiplier' », *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 13, no. 1 janvier-mars 2007, p. 100.

34. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-22, A-2.

35. Overseas Development Institute, cité dans LISCHER, « Military Intervention », p. 99.

36. *Growth Report*, p. 101.

37. Les principes de l'aide humanitaire, tels que les exprime le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance, le service volontaire, l'unité, l'universalité. Voir BARNETT et WEISS, « Humanitarianism: A Brief History », p. 3.

38. STODDARD, HARMER et HAVER, *Providing Aid in Insecure Environments*, p. 11ff, font apparaître une augmentation marquée du nombre d'agressions contre les travailleurs d'aide, qui décuplèrent entre 1997 et 2005. Bien que l'augmentation *par personne* ait été sensiblement moins forte (car les effectifs du personnel d'aide sur le terrain se sont eux aussi considérablement accrus pendant cette période), les employés des ONG et d'autres civils ont été victimes d'une part croissante de ces agressions.

39. Sur les dangers existentiels que courent les travailleurs d'aide dans les zones de responsabilité marginales, voir HAMMOND, Laura, « The Power of Holding Humanitarianism Hostage and the Myth of Protective Principles », in BARNETT et WEISS, *Humanitarianism in Question*, pp. 172-95.

40. LISCHER, « Military Intervention », p. 99.

41. BARNETT et WEISS, « Humanitarianism: A Brief History ».

42. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, p. A-7. Nous conseillons en outre vivement au lecteur intéressé de lire attentivement STODDARD, HARMER et HAVER, *Providing Aid in Insecure Environments*, pour un examen minutieux des efforts passés et présents entrepris par les donateurs d'aide pour assurer leur propre protection dans les environnements instables, ainsi que les compromis et les difficultés que ces stratégies ont inévitablement entraînés.

43. Voir DE WAAL, *Famine Crimes*.

44. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-22, pp.1-21.

45. *Id.*, p. A8 ; SORLEY, Lewis, *A Better War: The Unexamined Victories and Final Tragedy of America's Last Years in Vietnam*. Boston : Mariner Books, 2007. Sur les dangers d'une aide excessive, DICHTER, Thomas W., *Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World Has Failed*. Amherst, MA : University of Massachusetts Press, 2003 ; MAREN, *The Road to Hell* ; et WALLACE, Bruce, « The Trouble With Aid », *Maclean's*, 16 décembre 1996, pp. 34-37.

46. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-26, pp. 1-28.

47. *Id.*, 1-28.

48. *Id.*, 1-26, 1-24.

49. PETRAEUS, David H. (général de corps d'armée), « Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq », *Military Review*, janvier-février 2006, p. 50, http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_2006CR1031_art010.pdf.

50. Voir DE WAAL, *Famine Crimes*, p. 4 ; et GIBSON et al., *Samaritan's Dilemma*, p. 14.
51. *Growth Report*, p. 99.
52. Par exemple, dans les échanges militaires dans la zone de responsabilité du Commandement militaire des États-Unis pour l'Afrique et dans les programmes de lutte antidrogue couronnés de succès, tels que le Plan Colombie.
53. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-3.
54. GIBSON et al., *Samaritan's Dilemma*, p. 4.
55. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-3.
56. *Id.* À propos des « éléments subversifs », voir STEDMAN, Steven J., « Spoiler Problems in the Peace Process », *International Security*, printemps 1997, pp. 5-53 ; GREENHILL, Kelly et MAJOR, Solomon, « The Perils of Profiling: Civil War Spoilers and the Collapse of Intrastate Peace Accords », *International Security*, hiver 2006/2007, pp. 7-40.
57. STEIN, Janice Gross, « Humanitarian Organizations: Accountable-Why, to Whom, for What, and How? » in BARNETT et WEISS, *Humanitarianism in Question*, pp. 124-42 ; Sphere Project, *The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response ; Growth Report* ; KAPUR, Devesh, « The IMF: a Cure or a Curse », *Foreign Policy*, été 1998, pp. 114-129 ; MINTON-BEDDOES, Zanny, « Why the IMF Needs Reform », *Foreign Affairs*, mai/juin 1995, pp. 123-133 ; THACKER, Strom C., « The High Politics of IMF Lending », *World Politics*, octobre 1999, pp. 38-75 ; ZÜRN, Michael, « Global Governance and Legitimacy Problems », *Government and Opposition*, mars 2004, pp. 260-287. Il convient toutefois de noter que, même lorsque les donateurs d'aide s'efforcent de lier plus étroitement leurs programmes aux préoccupations des autochtones qu'ils veulent aider, en pratique, leurs efforts sur le terrain n'ont pas été à la hauteur : Barnett et Weiss font remarquer que « la plupart des organisations humanitaires confessent aujourd'hui d'un air gêné qu'elles ont dans une large mesure procédé pratiquement sans demander l'avis de ceux qui sont censés bénéficier de leur sollicitude ». BARNETT et WEISS, « Humanitarianism: A Brief History », p. 47.
58. STEIN, « Humanitarian Organizations », p. 142.
59. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-23.
60. GARAMONE, Jim, « Gates says people take top priority in budget www.army.mil/-news/2009/04/07/19334-gates-says-people-take-top-priority-in-budget-decisions/ ».
61. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, p. A-5. Comme dans le cas des Fils de l'Irak mentionné plus haut, il se pourrait que cela ait représenté un cas dans lequel le pari d'une collaboration avec des partenaires non officiels ait pu se révéler en valoir la peine, bien qu'il soit tout aussi important que, après 2007, des efforts multi-nationaux vigoureux aient été faits pour obtenir rapidement l'acceptation des mesures nécessaires par les institutions officielles du gouvernement irakien.
62. PETRAEUS, « Learning Counterinsurgency », p. 8. Voir également le projet de Système de cartographie du territoire humain de l'armée américaine, qui fut stimulé par pratiquement la même appréciation de l'impact décisif de la population dans un environnement de contre-insurrection.
63. STODDARD, et al., *Providing Aid in Insecure Environments*, pp. 38-39.
64. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-26.
65. PETRAEUS, « Learning Counterinsurgency », p. 45.
66. FM 3-24, pp. 1-26.
67. Ces comptes rendus s'inspirent largement de l'expérience du colonel Lillibridge, qui commanda des forces de contre-insurrection aux niveaux de la compagnie et du bataillon sur les théâtres d'opérations irakien et afghan.
68. VAUX, Tony, *The Selfish Altruist: Relief Work in Famine and War*. Londres : Earthscan Publications, 2001, p. 148.
69. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, p. A-8.
70. *Id.*
71. *Id.*, pp. 1-24.
72. Voir par exemple MAREN, *The Road to Hell* ; KECK, Margaret E. et SIKKLINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. New York : Cornell University Press, 1998, p. 2 ; EVERSOLE, Robyn, *Here to Help: NGOs Combating Poverty in Latin America*. Armonk, New York : M. E. Sharpe, 2003 ; HANCOCK, Graham, *Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*. New York : Atlantic Monthly Press, 1989, p. 15ff.
73. FEARON, « Rise of Emergency Relief Aid », p. 68. BÜTHE, MAJOR et SOUZA font remarquer que les objectifs de l'autofinancement et de l'altruisme ne divergent pas nécessairement, étant donné qu'aucune opération à l'étranger ne serait possible sans règlement préalable des dépenses administratives ; le degré auquel l'administration devrait revendiquer une part du budget de l'organisation continue toutefois à faire l'objet d'un débat passionné. Voir BÜTHE, Tim, MAJOR, Solomon et SOUZA, Andre de Mello, « The Politics of Private Development Aid » (document présenté à la Second Annual Meeting of the International Political Economy Society, Stanford, Californie, 9 novembre 2007, p. 2.
74. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 4-8.
75. *Id.*, pp. 1-24.
76. HOPGOOD, Stephen, « Saying 'No' to Wal-Mart? », in BARNETT et WEISS, *Humanitarianism in Question*, p. 106, p. 107.
77. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-24.
78. *Id.*
79. STEIN, « Humanitarian Organizations », pp. 124-42.

La sécurité humaine en tant que contextes analytiques de l'intervention humanitaire dans l'application et la pratique

guerre pour la justice, guerre pour l'état ou guerre pour le peuple ?

YU-TAI TS'AI, PHD*

SZU-HSIEN LEE**

Considérées dans leur ensemble, les guerres civiles et internationales du 20^e siècle entraînèrent la mort de 35 millions de personnes ; dans le même temps, 150 millions périrent des mains de leur propre gouvernement¹. Après 1945, inspirée par la tragédie de l'Holocauste, la société internationale a grandement élargi ses règles en matière de droits de l'homme et l'ONU a codifié un nombre croissant de normes applicables à la société internationale. Des millions continuèrent toutefois de périr des mains de leur propre état et les mesures prises pour mettre fin aux atrocités manquèrent de cohérence. En fait, à la fin du 20^e siècle, l'émergence de l'intervention humanitaire internationale refléta une nouvelle valeur dans la société internationale. Les critères essentiels

*Le docteur Yu-tai Tsai est maître de conférences à l'*Institute of Strategic and International Affairs* - ISIA de l'université nationale Chung Cheng à Taiwan, où il enseigne les relations et la sécurité internationales aux étudiants de troisième cycle. Il est spécialisé dans la sécurité humaine, les études de sécurité et la théorie des relations internationales. Il est l'auteur de plusieurs articles de revues spécialisées et livres sur ces sujets. Ses travaux se concentrent actuellement sur la sécurité humaine, la sécurité non traditionnelle et le droit international. Il fut un jeune membre associé du Cabinet du président (Taiwan) en 2003 et assistant de projet dans ce même Cabinet en 2004-2005. Il obtint son doctorat en 2008 au département de diplomatie de l'université nationale Cheng Chi (Taiwan). Il reçut en 2010 du département d'État américain une bourse SUSI de politique étrangère, qui lui permit d'enseigner comme professeur invité dans le département de science politique de l'université de Floride.

**Szu-Hsien Lee est doctorante dans le département de diplomatie de l'université nationale Cheng chi à Taiwan. Elle est spécialisée dans les études sur la Chine, celles de sécurité et la théorie des relations internationales. Elle est l'auteur de plusieurs articles de revues spécialisées et critiques de livres portant sur ces sujets. Ses travaux actuels se concentrent sur les relations sino-américaines, les relations entre la Chine continentale et Taiwan, ainsi que sur la politique étrangère de la République populaire de Chine.

traditionnels, y compris la juste cause, l'autorité appropriée, le dernier ressort et la proportionnalité des moyens, ont été remis en question aussi bien par les partisans que par les adversaires de l'intervention².

L'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999 intensifia considérablement la controverse³. À la suite de cette initiative, l'intervention humanitaire n'était plus perçue comme une violation du principe de non intervention mais comme un acte dans les normes du non intervention de la société civile protégeant les libertés individuelles. La controverse actuelle sur l'intervention humanitaire a débouché sur des débats plus fréquents, discordants et animés en relations internationales⁴. Le désaccord à propos de l'intervention humanitaire est centré sur la légitimité et la justification du recours à la force.

L'une des solutions à ces querelles fut la formule « responsabilité de protéger » (*Responsibility to Protect* – R2P) introduite dans le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté (*International Commission on Intervention and State Sovereignty* – ICISS) en décembre 2001⁵. Cette commission avait été formée sous l'égide de Kofi Annan pour savoir quand la communauté internationale doit-elle intervenir pour protéger des vies humaines ? La R2P fait valoir que ce sont les états qui doivent protéger leurs citoyens. La R2P se focalise en outre sur le fait que c'est à la communauté internationale de prendre en temps opportun des mesures décisives visant à empêcher un génocide, une épuration ethnique, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, ainsi que d'y mettre fin, quand un état ne parvient manifestement pas à protéger sa population⁶. Il est toutefois évident que l'intervention humanitaire, telle que la recommande la R2P, a, à juste titre, menacé les droits traditionnels des états souverains. Il y a conflit entre la R2P et d'autres normes s'attachant à l'institution de la souveraineté, telles que la non ingérence et l'égalité souveraine⁷.

Le présent article se propose, par conséquent, d'examiner la valeur normative du concept de sécurité humaine en droit international, dans le contexte d'une conversation plus large à propos de la transformation de la souveraineté, de la norme et de la légalité du recours à la force. Cet article explique donc que la responsabilité de protéger est devenue une norme admise, constitutive de l'institution de la souveraineté. En outre, afin de démontrer s'il est justifié de considérer la R2P comme une norme naissante de droit international, l'article examine l'applicabilité du concept de sécurité humaine dans les contextes analytiques de l'intervention humanitaire en termes d'application et de pratique : guerre pour la justice, guerre pour l'état ou guerre pour le peuple.

Sécurité humaine et droit international

La fin de la Guerre Froide et l'accélération de la mondialisation ont entraîné des changements fondamentaux affectant un grand nombre de paradigmes employés dans les sciences sociales. Parmi les diverses idées nouvelles, la « sécurité humaine » est devenue plus ou moins une expression à la mode⁸. Depuis le milieu des années 1990, le concept de sécurité humaine a commencé à influencer visiblement et remettre en question la politique, les institutions et la gouvernance mondiale⁹. Il est clair que des menaces à la sécurité et la transformation de l'environnement de sécurité au cours de cette période de mondialisation et de progrès technologique de l'après-Guerre Froide ont visiblement changé¹⁰.

L'approche actuelle présente manifestement des défauts reflétant, l'inadaptation des outils de recherche traditionnels employés dans le domaine des relations internationales à l'ère de l'après-Guerre Froide. La certitude que la puissance est l'unique déterminant des intérêts, préférences et actions nationaux n'est plus une approche défendable de la politique internationale¹¹. Par conséquent, à la différence de l'accent mis par les politiques actuelles sur les moyens de contrôle, l'approche de sécurité humaine se focalise sur la sécurité et la protection des individus et des collectivités, en plus des préoccupations traditionnelles de l'état concernant les questions de sécurité. Une stratégie d'ensemble de sécurité humaine devrait aborder la question de la compétition pour la maîtrise des ressources naturelles et développer la capacité des collectivités et des gouvernements de traiter les causes profondes de la pauvreté et des disparités économiques en investissant dans l'enseignement, la santé et les infrastructures de base¹². En d'autres termes, une approche descendante doit être remplacée par un type ascendant de sécurité dans lequel ce n'est qu'en assurant la sécurité individuelle qu'il serait possible de garantir celle de l'état.

En fait, en 1994, le rapport sur le développement humain du programme de développement des Nations Unies présenta une nouvelle façon de penser à l'intégration des questions de sécurité à la mondialisation. La sécurité humaine fut définie sur la base de sept dimensions : sécurité personnelle, environnementale, économique, politique, collective, sanitaire et alimentaire¹³. Le rapport choisit, en outre, de se focaliser sur un concept de sécurité « centré sur l'homme » plutôt que sur le traditionnel concept centré sur l'état¹⁴. Ce nouvel accent mis sur la sécurité humaine complète le concept traditionnel de la sécurité et représente l'apparition d'un nouveau paradigme dans ce domaine. La sécurité humaine insiste sur les droits et intérêts individuels qui sont souvent ignorés par la communauté internationale. Une vraie sécurité suppose la protection des personnes contre les menaces telles que les maladies, la faim, le chômage, l'oppression politique et la dégradation

de l'environnement¹⁵. En tant que vaste concept à plusieurs niveaux de sécurité, elle inclut les éléments traditionnels et non traditionnels de la sécurité ; non seulement elle sert de plan de résolution des problèmes humains mais elle offre également des solutions que des puissances moyennes peuvent mettre en pratique¹⁶. D'ailleurs, la sécurité humaine a été utilisée pour définir un programme de politique étrangère mise en avant et soutenue par le Japon en tant que vie à l'abri du besoin ; et par le Canada, la Norvège et les membres du réseau sécurité humaine en tant que via à l'abri du besoin¹⁷. Kofi Annan a défini, en 2005, les trois piliers de cette conception élargie de la sécurité humaine comme vivre à l'abri du besoin, vivre à l'abri de la peur et dans la dignité¹⁸.

La valeur de sécurité humaine a été adoptée par l'ICISS. Le rapport de celle-ci nota le contexte du concept de sécurité humaine dans les relations internationales et le droit international¹⁹. La commission de l'ICISS fit appel à la sécurité humaine comme un des éléments sur lesquels est fondée la R2P et comme un nouveau cadre des débats sur l'intervention humanitaire²⁰. Au milieu de l'argumentation sur l'intervention humanitaire, le droit international a un important rôle positif à jouer en tant que moyen de sécurité humaine²¹. Une façon d'aborder les rapports entre la sécurité humaine et le droit international consiste à examiner l'emploi du droit comme instrument contribuant à l'avancement de ce programme. L'établissement de la Cour pénale internationale (CPI) fut l'exemple le plus signifiant ainsi que le droit des réfugiés, le droit humanitaire et les droits de l'homme²².

Comparée au concept de sécurité humaine, l'individu a pris plus d'importance dans le domaine du droit international depuis les années 1990 ; le modèle traditionnel centré sur l'état est remis en question et fait place à une orientation centrée sur les êtres humains. Le droit international a traditionnellement eu pour objet principal de régler les rapports entre états à l'exclusion de la personne²³. Seuls les états, et peut-être les organisations internationales, sont les sujets du droit²⁴. Il en résulte que la personne est un « objet », non un « sujet » du droit international. Celui-ci n'affecte la personne qu'indirectement via l'état, à qui appartient la responsabilité internationale. Ainsi, tout droit ou obligation imposé par le droit international l'est par l'exercice d'un droit détenu par l'état dont l'individu est un ressortissant²⁵.

Toutefois, avec la fin de la Guerre Froide, la reconnaissance de la personne comme entité juridique par la société internationale devrait être adoptée. En fait, à défaut de nationalité, la personne n'a aucune existence juridique dans l'arène internationale ; par exemple, la Cour permanente de Justice ainsi que la Cour internationale de Justice ont adopté cette position²⁶. Bien entendu, les interventions humanitaires encouragent la création d'un lien direct entre la personne et le droit

international²⁷. Cet article soutient que, bien que la perspective néo-réaliste/étatiste de la sécurité insiste sur le fait que « l'idée de sécurité est plus facile à appliquer aux choses qu'aux personnes », l'argument clé est qu'en fin de compte la sécurité de l'état assure la sécurité de l'individu²⁸. Dans la conception de la sécurité humaine, le référent principal de la sécurité est la personne²⁹. De même, le droit international reflète la reconnaissance de la valeur de la personne comme ultime unité de l'ensemble du droit³⁰.

Même si l'approche de sécurité humaine semble refléter le conflit entre la souveraineté de l'état et le principe de non intervention, on doit considérer que la sécurité humaine peut représenter la meilleure approche en tant que contextes analytiques de l'intervention humanitaire en termes d'application et de pratique. Elle nous offre également un cadre cohérent pour repenser l'impasse que représentent les stratégies actuelles centrées sur l'état pour la prévention des conflits en nous basant sur leur importance pour la population, l'état et la guerre.

L'évolution de l'intervention humanitaire

La communauté internationale dans son ensemble a continuellement pratiqué l'intervention humanitaire depuis le 16^e siècle. Dans la première moitié du vingtième siècle, les droits de l'homme se heurtèrent à la souveraineté de l'état qui l'emporta généralement. Toutefois, avec la fin de la Guerre Froide, la dernière décennie a connu un certain nombre d'interventions humanitaires, y compris la guerre au Kosovo menée ostensiblement pour des raisons humanitaires. Il semble que la lutte entre les droits individuels et la souveraineté de l'état pourrait être sur le point de prendre une forme nouvelle³¹. Depuis lors, des opérations de maintien de la paix de l'ONU ont eu lieu dans des lieux aussi divers que l'Afghanistan, le Timor oriental, l'ancienne Yougoslavie, le Libéria, le Rwanda et la Somalie. Les tenants de l'intervention humanitaire laissent entendre qu'une nouvelle norme pour ce type d'intervention connaît actuellement une évolution qui est parfois attribuée à un changement de sentiment général au niveau individuel. Au contraire, les adversaires et les critiques de l'intervention humanitaire soutiennent que celle-ci est sujette à la manipulation politique et que le recours à la force est toujours une mauvaise méthode de promotion d'une paix et d'une justice durables. Les états doivent éviter la surintervention avec recours à la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un état quelconque³².

Au cours des trois derniers siècles, ces normes avaient été formulées plus clairement et avaient donné lieu à des débats portant sur deux éléments du droit international : une pratique générale et constante des états et des actions interna-

tionales des états comparables au fil des ans. L'évolution de l'intervention humanitaire est décrite graphiquement sur le Tableau 1.

Tableau 1. Eléments clés de l'évolution de l'intervention humanitaire

Évolution de l'intervention humanitaire	Guerre juste	Guerre pour l'état	Interventionnisme humanitaire	Guerre pour le peuple
Époque	Moyen Age	17 ^e –20 ^e siècles Centuries	1990–94	1994–Present
Lieu	Europe	Colonie	Balkans Afrique	Monde
Exécutant	Pape	Empire	ONU	ONU
Appel à/Combat pour	Justice	Intérêt national	Maintien de la paix	Responsabilité de prévention/réaction/reconstruction
Valeurs fondamentales	Moralité	Pouvoir/intérêts	Droits de l'homme	Sécurité humaine
Objectif	Justice, punition/ prévention d'atrocités	Équilibre des forces Hostilité/ occupation	Maintien de la paix	Contre le génocide et le nettoyage ethnique
Cadre théorique	Catholicisme	Réalisme	Humanitarisme/ sécurité collective	Sécurité humaine
Méthode d'intervention	Coalition /Force	Dépend des pouvoirs	Autorisation d'emploi de tous les moyens néces- saires pour proté- ger les civils et les régions où ils vivent	Multilatéralisme
Référents	Sécurité catholique	Sécurité nationale	Sécurité du peuple	Sécurité humaine
Droit d'intervenir/ autorité invoquée	Au nom du Seigneur	Dépend des pouvoirs	Autorisation du Conseil de sécurité	Autorisation du Conseil de sécurité
Source de pouvoir normatif	Contraintes morales	Pouvoirs	Médias/opinion publique	Normes juridiques internationales
Exemples	Croisades	Guerre de l'indépendance grecque (1829)	Opération dans le Nord de l'Irak (1991) Opération en Somalie (1992)	Frappes aériennes de l'OTAN contre la Yougoslavie (1999) / Opération en Libye (2011)

Intervention humanitaire. Guerre pour la justice

On peut faire remonter la source de l'intervention humanitaire aux travaux de l'homme d'État et philosophe romain Cicéron (106-43 av JC) qui propose la théorie de la guerre juste en affirmant que Dieu ordonne au gouvernement de préserver la paix et de maintenir la justice³³. Les philosophes Cicéron, St. Augustin,

St. Thomas d'Aquin et Franciscus de Victoria à Hugo Grotius insistèrent sur le fait que le sens profond de la tradition de la guerre juste est que celle-ci est un instrument moral et juste, divisée en deux catégories : *jus ad bellum* et *jus in bello*³⁴. L'intervention humanitaire est considérée comme une méthode de prévention d'atrocités et de punition des états injustes. L'action collective est la caractéristique la plus importante de la guerre juste traditionnelle³⁵. Seules les autorités publiques reconnues ont le droit d'autoriser le recours à la force³⁶. La loi naturelle et la pensée religieuse catholiques avaient fortement influencé la tradition qui représente le consensus collectif de la culture chrétienne occidentale à propos des droits naturels conférés au nom du Seigneur³⁷.

Après les guerres saintes du 17^e siècle (1618-1648), Grotius, que beaucoup considèrent comme le père du droit international, s'efforça d'établir une base de droit naturel laïque pour les codes médiévaux de chevalerie. Il incorpora les restrictions du *jus in bello* aux critères de guerre juste croyant que le droit naturel formait la base du droit des personnes³⁸. Lors de l'élaboration du système d'états modernes (1648), la nature de la guerre juste incorpora une nette distorsion au profit de l'état, et l'intérêt national occupa une place de plus en plus importante dans le concept de justice³⁹.

Intervention humanitaire. Guerre pour l'état

John Mearsheimer soutient que les états n'agissent pas sur la base de préoccupations d'ordre moral, telles que les violations des droits de l'homme à l'étranger, pas plus que les institutions internationales n'influencent d'une manière significative le comportement des états⁴⁰. En d'autres termes, les états mettent plus l'accent sur l'influence du système international que sur la nature humaine, prétendant que cela oblige les états à adopter une attitude égoïste qui restreint une action altruiste telle que l'intervention humanitaire⁴¹. Hans Morgenthau affirme par conséquent que les principes universels d'ordre moral ne peuvent s'appliquer aux actions des états parce que des opérations humanitaires menées pour mettre fin à une violation des droits de l'homme ou à l'empêcher rendront difficile pour la poursuite de l'intérêt national d'un état⁴².

Manifestement un état a l'autorité de mener une guerre uniquement pour poursuivre son intérêt national. L'ancien secrétaire à la Défense Caspar Weinberger insista sur le fait que ce sont les intérêts, non la morale, qui devraient représenter la principale justification d'une intervention occidentale⁴³. Les éléments centraux sur lesquels reposent le recours par les États-Unis à la force armée sont l'existence d'intérêts nationaux précis et ce qu'on appelle le critère d'acceptabilité basé sur l'intérêt vital ou l'absence de victime élaboré par Cori E. Dauber⁴⁴. Les citoyens sont généralement censés s'attendre à ce que l'état agisse dans l'intérêt national et

soit peu disposé à accepter des pertes militaires lorsque des intérêts nationaux ne sont pas concernés⁴⁵.

Intervention humanitaire. Guerre pour le peuple

Parmi les 111 conflits qui se déroulèrent entre la fin de la Guerre Froide et le début du 21^e siècle (104 étaient de guerres intra-étatiques, 95 guerres purement civiles et 9 autres des conflits avec intervention étrangère). Plus de 80 états furent impliqués, ainsi que deux organisations régionales et plus de 200 ONG⁴⁶. Martha Finnemore insista sur le fait que, depuis la fin de la Guerre Froide, les états ont subi des pressions croissantes pour qu'ils interviennent et protègent des citoyens autres que les leurs des désastres humanitaires. Des mesures humanitaires pourraient être prises pour toutes sortes de raisons. Comparée à la guerre juste traditionnelle, l'intervention pourrait être le facteur d'ordre moral mais, avec l'abolition de l'esclavage au 19^e siècle et la décolonisation au 20^e, l'« humanité », représentant un nouvel ensemble de normes, fut considérée comme une valeur universelle⁴⁷.

La fin du 20^e siècle marqua un changement de nature des conflits. Les grandes guerres entre états furent remplacées par des conflits internes dans lesquels les plus fortes pertes frappent les populations civiles. En particulier, les génocides perpétrés au Rwanda, en Bosnie et au Cambodge apportèrent la preuve d'échecs colossaux de prévention d'atrocités de masse par la communauté internationale. C'est pourquoi, vers la fin des années 1990, fut reconnu le besoin de changer le débat à propos de la prévention des crises et de la réaction à celles-ci : les sécurités collective et individuelle, pas seulement celle de l'état, doivent être prioritaires pour les politiques nationale et internationale⁴⁸.

Étude de cas de la guerre pour le peuple : frappes aériennes de l'OTAN contre la Yougoslavie (1999). L'intervention la plus contestée est représentée par les frappes aériennes de l'OTAN contre la Yougoslavie en 1999⁴⁹. Par sa résolution 1160 adoptée le 31 mars 1998, et après avoir pris note de la situation au Kosovo, le Conseil de sécurité, agissant au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, imposa un embargo sur les ventes d'armes à la République Fédérale de Yougoslavie (RFY). Le Conseil de sécurité déplora la violence employée par les forces de police serbes contre des manifestants pacifiques au Kosovo et les actes terroristes de l'armée de libération du Kosovo⁵⁰. Six mois plus tard, dans sa résolution 1199 adoptée le 23 septembre 1998, le Conseil de sécurité, après avoir rappelé sa résolution 1160 (1998), demanda que les parties kosovare et yougoslave mettent fin aux hostilités au Kosovo et observent un cessez-le-feu. Le Conseil de sécurité décida pendant ce temps que, si les mesures concrètes exigées par cette résolution et la résolution 1160 (1998) n'étaient pas prises, il envisagerait d'autres

mesures visant à maintenir ou rétablir la paix et la stabilité dans la région. En outre, dans sa résolution 1203 adoptée le 24 octobre 1998, le Conseil de sécurité demanda, après avoir rappelé ses résolutions 1160 (1998) et 1199 (1998) sur le Kosovo, que la République Fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) respecte les précédentes résolutions du Conseil de sécurité et coopère avec les missions de vérification de l'OTAN et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) au Kosovo. La résolution 1203 fut adoptée par 13 votes contre zéro et deux abstentions de la part de la Chine et de la Russie, qui s'opposaient au recours à la force⁵¹. La Chine était également hostile à une résolution qui représenterait une ingérence dans les affaires intérieures de la République Fédérale de Yougoslavie et la Russie déclara que la résolution n'avait pas tenu compte des développements positifs intervenus à Belgrade.

Les États-Unis, le Canada et la France insistèrent ultérieurement sur le fait que la RFY enfreignait les obligations juridiques que lui avaient imposées les résolutions 1199 et 1203. L'OTAN attaqua la Yougoslavie du 24 mars au 10 juin 1999. Entre temps, lors de la 3989^e réunion le 26 mars 1999, la Fédération de Russie soumit un projet de résolution exigeant du Conseil de sécurité qu'il demande la cessation immédiate du recours à la force contre la RFY et la reprise d'urgence des négociations. En fin de compte, le Conseil de sécurité rejeta ce projet de résolution et adopta la résolution 1244 le 10 juin 1999, après avoir rappelé les résolutions 1160, 1199, 1203 et 1239. En d'autres termes, le Conseil de sécurité autorisa une présence civile et militaire internationale au Kosovo (qui faisait alors partie de la RFY) et établit la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)⁵².

Manifestement, le recours à la force par l'OTAN contre la Yougoslavie en mars 1999 inaugurerait, pour la première fois depuis la fondation de l'ONU, qu'un groupe d'états avait explicitement justifié le bombardement d'un autre état au nom de la protection d'une minorité sur le territoire de cet état (Tableau 2). En outre, l'action n'avait pas été expressément autorisée par le Conseil de sécurité et fut condamnée par certains de ses membres comme souffrant d'un vice de forme législatif et constituant une violation flagrante du droit international⁵³. Toutefois, d'autres membres tels que la Malaisie et Bahreïn soutinrent alors publiquement l'intervention de l'OTAN. L'OTAN put techniquement employer les mots « moralité » et « génocide » pour justifier une initiative illégale dans la mesure où l'action illégale produisit un résultat plus conforme à l'esprit du droit et plus moral qu'une absence d'action⁵⁴. Dans cette perspective, il pourrait arriver qu'une action soit légitime mais illégale, une position qui a été invoquée directement pour décrire l'action de l'OTAN au Kosovo⁵⁵. Bruno Simma déclara ce qui suit à propos du cas du Kosovo :

les interventions humanitaires impliquant la menace d'un recours à la force armée ou l'emploi de celle-ci entreprises sans le mandat que constitue l'autorisation du Conseil de sécurité resteront, par principe, une violation du droit international. Une telle formulation générale ne saurait toutefois épuiser le sujet. Au contraire, dans tout cas d'intervention humanitaire, il faudra mettre soigneusement en balance une telle illégalité et toutes les circonstances d'un cas concret particulier, ainsi qu'évaluer les efforts entrepris, le cas échéant, par les parties concernées pour « coller au droit » autant que possible. De telles analyses influenceront le jugement non seulement moral mais aussi juridique dans de tels cas⁵⁶.

Tableau 2. Nouvelle norme d'intervention autorisée par le Conseil de sécurité dans les années 1990

Actions	Frappes aériennes de l'OTAN contre la Yougoslavie (1999)
Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies	Résolution 1244 du Conseil de sécurité adoptée le 10 juin 1999, après rappel des résolutions 1160, 1199, 1203 et 1239. L'OTAN utilisa la résolution 1199 pour aller de l'avant dans sa planification interne de frappes aériennes.
Débat au Conseil de sécurité de l'ONU	Les États-Unis, le Canada et la France insistèrent sur le fait que la RFY enfreignait les obligations juridiques que lui imposaient les résolutions 1199 et 1203.
Résultat	Le Conseil n'a pas adopté le projet de résolution russe visant à faire cesser le recours à la force contre la République Fédérale de Yougoslavie
Importance pour la nouvelle norme	Pour la première fois depuis la fondation de l'ONU, un groupe d'états avait explicitement justifié le bombardement d'un autre état au nom de la protection d'une minorité sur le territoire de cet état.
Importance pour l'intervention humanitaire	L'affaire du Kosovo prouve qu'un pays ne peut justifier efficacement son inconduite à laquelle sera refusée toute légitimité internationale et, en dépit du principe de souveraineté, il sera difficile à la communauté internationale de ne pas intervenir.

Pour ce qui concerne l'intervention de l'OTAN au Kosovo, Simma soutint que l'Alliance fit tout son possible pour ne pas s'écarter du droit en suivant à la lettre les résolutions du Conseil de sécurité et en liant ses efforts à celles-ci, ainsi qu'en déclarant que les mesures prises étaient urgentes pour éviter une crise humanitaire plus grave⁵⁷. Il est par conséquent admis qu'une intervention humanitaire ne relevait pas du droit coutumier, pas plus qu'elle ne représentait une norme juridique au moment de l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Pourtant, le soutien international considérable apporté à l'OTAN en 1999 semblait indiquer que l'opération était « un signe annonciateur potentiel de future légalité » ou du fait que « les normes avaient manifestement changé⁵⁸ ».

Étude de cas de la guerre pour le peuple : l'opération en Libye (2011). La pratique récente fait apparaître le succès qu'a connu la communauté internationale dans la prévention d'atrocités en plaidant la responsabilité de protéger (Tableau 3). Le 26 février 2011, le Conseil de sécurité mit en œuvre sa puissance écrasante

pour protéger le peuple libyen du régime criminel de Mu'ammar Kadhafi. La résolution 1970, adoptée par un vote unanime de 15 voix contre zéro, condamna le recours à la force contre les civils, déplora les graves violations systématiques des droits de l'homme et exprima ses profondes inquiétudes face aux pertes civiles et à l'incitation à l'hostilité de la part du gouvernement libyen⁵⁹. Ce fut la première fois que le Conseil de sécurité employa l'expression « responsabilité de protéger » au lieu de « droit d'intervention » pour intervenir⁶⁰. Le 17 mars 2011, le Conseil de sécurité adopta une nouvelle résolution (1973) cette fois par un vote de 10 voix contre zéro et cinq abstentions (Brésil, Chine, Allemagne, Inde et Fédération de Russie) autorisant les États membres à prendre, nonobstant le paragraphe 9 de la résolution 1970, toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils menacés d'une attaque en Libye⁶¹. Ce vote fut beaucoup plus problématique dans la mesure où les abstentions étaient le fait de deux membres permanents et de trois solides candidats désirant le devenir. Toutefois, les événements de Libye illustrent encore une fois une nouvelle norme selon laquelle si un pays ne peut justifier efficacement son inconduite, il lui sera refusé toute légitimité internationale en dépit du principe de souveraineté⁶².

Tableau 3. Une nouvelle norme d'intervention autorisée par le Conseil de sécurité en 2011

Actions	Opération en Libye (2011)	Opération en Libye (2011)
Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies	Résolution 1970 du Conseil de sécurité, 26 février 2011.	Résolution 1973 du Conseil de sécurité, 17 mars 2011.
Résultat	Le Conseil de sécurité a rappelé la responsabilité incombant aux autorités libyennes de protéger leur population.	Le Conseil de sécurité a autorisé les États membres à prendre, nonobstant le paragraphe 9 de la résolution 1970, toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils menacés d'une attaque en Libye.
Importance pour la nouvelle norme	La première fois que le Conseil de sécurité a employé l'expression « responsabilité de protéger » au lieu de « droit d'intervention ».	La première fois que le Conseil de sécurité a autorisé les États membres à prendre, nonobstant le paragraphe 9 de la résolution 1970, toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils menacés d'une attaque en Libye.
Importance pour l'intervention humanitaire	Les événements de Libye prouvent une fois de plus que, si un pays ne peut justifier efficacement son inconduite, il lui sera refusé toute légitimité internationale, en dépit du principe de souveraineté.	Une nouvelle interprétation pour l'importance de la souveraineté et les droits de l'homme.

Conclusion

Nous pouvons ainsi conclure que les états ne jouissent pas de droits inconditionnels à la non intervention par d'autres états mais plutôt que ce droit dépend de la prise en charge par l'état de la protection de ses ressortissants. Le refus d'accepter la responsabilité de protéger la sécurité des citoyens expose les états au risque d'une intervention ; la souveraineté est, par conséquent, subordonnée à la promotion et à la protection des droits de l'homme et peut être suspendue⁶³. La valeur de la R2P révèle en outre que les questions de droits de l'homme dans le système de l'ONU ont généralement été considérées comme relevant du Conseil économique et social des Nations Unies, des institutions spécialisées et d'organes subsidiaires tels que la Commission des droits de l'homme. La Charte de l'ONU proclame un principe de non ingérence dans les affaires intérieures d'un état souverain ; elle suggère également l'avènement d'une coopération internationale en matière de promotion des droits de l'homme⁶⁴. La Charte n'offre toutefois aucun conseil quant à la question de savoir quand la souveraineté doit céder le pas à la protection contre les troubles, le génocide, l'épuration ethnique et les violations massives des droits de l'homme. La pratique actuelle en matière de R2P semble toutefois indiquer que le Conseil de sécurité a commencé à jouer un rôle important dans les questions de protection internationale des droits de l'homme⁶⁵.

La sécurité humaine est considérée comme une approche « ascendante » de sécurité et s'applique mieux aux problèmes de sécurité auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui⁶⁶. La sécurité humaine est devenue un outil largement utilisé dans la documentation sur les politiques d'engagement des gouvernements et des organisations dans les zones de conflit et les pays en voie de développement⁶⁷. Compte tenu de cela, notre conclusion centrale est contraire au stéréotype qui veut que la sécurité humaine puisse jouer un rôle positif dans l'amélioration de l'intervention humanitaire dans son application et sa pratique. Le présent article a brièvement retracé l'évolution de l'intervention humanitaire à partir des causes de la guerre : guerre juste, guerre pour l'état et guerre pour le peuple. Il montre que, même si l'état reste le pourvoyeur fondamental de sécurité, il ne remplit toujours pas ses obligations de sécurité et que c'est la raison pour laquelle la communauté internationale doit faire passer la sécurité du référent de l'état à la personne, la sécurité humaine⁶⁸. Pour cette raison, les interventions au Kosovo et en Libye peuvent être considérées comme illustrant le cas d'une victoire de la sécurité humaine sur la souveraineté et la sécurité traditionnelle. Cette vue laisse également entendre qu'une évolution normative qui reconnaît la personne humaine comme sujet du droit international. En plus, il suggère que des relations internationales constituait, dans une certaine mesure, une réaction à la nature changeante des menaces pesant sur les personnes et à la nature évolutive des rapports entre l'état et la personne⁶⁹.

Notes

1. LU, Catherine, *Just and Unjust Interventions in World Politics: Public and Private*. Basingstoke, England : Palgrave Macmillan, 2006, p. 54.

2. FROST, Mervyn, « The Ethics of Humanitarian Intervention: Protecting Civilians to Make Democratic Citizenship Possible », in *Ethics and Foreign Policy*, ed. SMITH, Karen E. et LIGHT, Margot. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2001, p. 51 ; et HEHIR, Aidan, *Humanitarian Intervention: An Introduction*. Basingstoke, England : Palgrave Macmillan, 2010, pp. 110–11.

3. HEHIR, *Humanitarian Intervention*, p. 1.

4. MACFARLANE, S. Neil et KHONG Yuen Foong, *Human Security and the UN: A Critical History*. Bloomington : Indiana University Press, 2006, pp. 165–68 ; et TS'AI, Yu-tai, « The Emergence of Human Security: A Constructivist View », *International Journal of Peace Studies* 14, no. 2, automne/hiver 2009, p. 15, www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol14_2/TSAI%20-%2014n2%20IJPS.pdf.

5. ANNAN, Kofi, « Two Concepts of Sovereignty », *Economist* 352, no. 8137, 1999, p. 49. Il est toutefois possible de faire remonter l'élaboration de la notion à la Convention sur le génocide adoptée en 1948 par l'Assemblée générale de l'ONU (Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide). Pour plus de détails, voir GLANVILLE, Luke, « The International Community's Responsibility to Protect », *Global Responsibility to Protect* 2, no. 3, Juin 2010, pp. 287–306.

6. Pour un examen plus détaillé, visiter le site Web de la coalition pour la R2P à www.responsibilitytoprotect.org/index.php/publications, ou http://r2pcoalition.org/component/option,com_frontpage/Itemid.

7. CHIANG, Alex et TS'AI, Yu-tai, « A New Interpretation for the Relevance of Sovereignty and Human Rights: The Case of Responsibility to Protect », *Tamkang Journal of International Affairs* 15, no. 3, 2012, pp. 42–43 ; et GLANVILLE, « Responsibility to Protect », pp. 287–306.

8. TS'AI, Yu-tai, « Emergence of Human Security », pp. 19–33.

9. OBERLEITNER, Gerd, « Human Security: A Challenge to International Law? », *Global Governance* 11, no. 2, 2005, p. 186, www.uni-graz.at/gerd.oberleitner/OberleitnerHumanSecurityGlobalGovernance.pdf.

10. ALKIRE, Sabina, *A Conceptual Framework for Human Security, Working Paper 2*. [Oxford, UK : Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2003, p. 10, <http://economics.ouls.ox.ac.uk/13003/1/workingpaper2.pdf>]

11. TS'AI, Yu-tai, « Emergence of Human Security », pp. 19–33.

12. Pour plus de détails, voir 3P Human Security, « Policy Brief: Defining Human Security », Washington, DC : 3P Human Security, 2011, http://3phumansecurity.org/site/images/stories/PolicyBriefs/human_security_overview.pdf.

13. United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994*. Oxford, UK : Oxford University Press, 1994, pp. 24–25, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>.

14. *Id.*, pp. 24–33.

15. Voir notes 7 et 8.

16. PARIS, Roland, « Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? », *International Security* 26, no. 2, automne 2001, p. 88, <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Paris.2001.IS.Human%20Security.pdf>.

17. Le réseau Sécurité humaine est un groupe de pays de même sensibilité de toutes les régions du monde qui, au niveau des ministres des affaires étrangères, maintient un dialogue sur des questions relatives à la sécurité humaine. Il fut fondé en 1999 à l'initiative du Canada et la Norvège. Le réseau se compose de l'Autriche, du Canada, du Chili, du Costa Rica, de la Grèce, de l'Irlande, de la Jordanie, du Mali, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suisse, de la Slovaquie et de la Thaïlande, l'Afrique du Sud ayant le statut d'observateur. Voir SHINODA, Hideaki, « Human Security Initiatives of Japan », in *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, ed. SPRING, Oswald et al. New York : Springer-Verlag, 2007 ; et DEDRING, Jürgen, « Human Security and the UN Security Council », in *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*, ed. SPRING, Oswald et al. New York : Springer-Verlag, 2008, pp. 605–20.

18. ANNAN, Kofi, In *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. New York : United Nations, 2005, pp. 5–6, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N05/27078.pdf?OpenElement>.
19. VON TIGERSTROM, Barbara, *Human Security and International Law*. Portland, OR : Hart Publishing, 2007, p. 23.
20. *Id.*, 97 ; et International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*. Ottawa : International Development Research Center of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, décembre 2001, pp. 12–15, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.
21. VON TIGERSTROM, *Human Security and International Law*, p. 59.
22. *Id.*, pp. 60–65.
23. CHIANG, Alex et TS'AI, Yu-tai, « New Interpretation », pp. 61–62.
24. O'CONNELL, P. *International Law*. London : Stevens, 1970, pp. 106–7 ; et SHAW Malcolm N., *International Law*. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2003, p. 222.
25. CASSIDY, Julie, « Emergence of the Individual as an International Juristic Entity: Enforcement of International Human Rights », *Deakin Law Review* 9, no. 2, 2004, pp. 539–40 ; et CHIANG et TS'AI, « New Interpretation », p. 62.
26. En outre, certaines conventions telles que la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme (1948), la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) et la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (1989), sont considérées comme indiquant que l'individu peut être un sujet de droit international.
27. L'intervention au Kosovo peut être considérée comme un cas de victoire de la sécurité humaine sur la souveraineté.
28. BUZAN, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 35.
29. BAJPAI, Kanti, *Human Security: Concept and Measurement*, Kroc Institute Occasional Paper, no. 9. South Bend, IN : Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, 2000, p. 37.
30. STEINER, H. J. et ALSTON, P., *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. Oxford, UK : Oxford University Press, 2000, pp. 147–48.
31. BROWN, Chris, *Sovereignty, Rights, and Justice: International Political Theory Today*. Cambridge, UK : Polity Press, 2002, p. 135.
32. Pour plus de détails, voir GORMAN, Robert F., « Introduction: Refugee Aid and Development in a Global Context » in *Refugee Aid and Development: Theory and Practice*, ed. GORMAN, Robert F. Westport, CT : Greenwood Press, 1993, pp. 1–11 ; MACALISTER-SMITH, Peter, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*. Dordrecht, Netherlands : Martinus Nijhoff, 1985, pp. 15–18 ; PRENDERGAST, John, *Frontline Diplomacy: Humanitarian Aid and Conflict in Africa*. Boulder, CO : Lynne Rienner, 1996, pp. 4–5 ; MERRIAM, John J., « Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention », *Case Western Reserve Journal of International Law* 33, no. 1, 2001, pp. 111–54 ; et SIMON, Steve G., « The Contemporary Legality of Unilateral Humanitarian Intervention », *California Western International Law Journal* 24, 1993, pp. 117–53.
33. CHRISTOPHER, Paul, *The Ethics of War and Peace: An Introduction to Legal and Moral Issues*, 2nd ed. Upper Saddle River, NJ : Pearson Education, 1999, p. 37.
34. HAWKINS, Virgil, *The Silence of the UN Security Council: Conflict and Peace Enforcement in the 1990s*. [Firenze, Italy : European Press] Academic Publishing, 2004, pp. 98–99. *Jus ad bellum* concerne ce qui régit le recours à la force et le *jus in bello* concerne ce qui régit la conduite de la guerre.
35. BOYLE, Joseph, « Traditional Just War Theory and Humanitarian Intervention », in *Humanitarian Intervention*, ed. NARDIN, Terry et WILLIAMS, Melissa S. New York : New York University Press, 2006, pp. 31–38.
36. WALZER, Michael, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York : Basic Books, 1977, pp. 90–100.

37. COATES, Anthony, « Humanitarian Intervention: A Conflict of Traditions », in NARDIN et WILLIAMS, *Humanitarian Intervention*, pp. 62–71.

38. Les critères de guerre juste établis par Grotius étaient la légitime défense, le châtement des transgresseurs, l'application de droits légitimes, la réparation des préjudices et les situations dans lesquelles il n'y avait aucune possibilité d'arbitrage valable. HEHIR, *Humanitarian Intervention*, p. 31. Voir aussi FLYNN Eileen P., *How Just Is the War on Terror? A Question of Morality*. New York : Paulist Press, 2007, p. 12 ; et MAY Larry, ROVIE Eric, et VINE Steve, eds., *The Morality of War*. Upper Saddle River, NJ : Pearson, 2005, p. 77.

39. HEHIR, *Humanitarian Intervention*, pp. 31–32 ; et EVANS M., *Just War Theory: A Reappraisal*. Edinburgh : Edinburgh University Press, 2005, p. 4.

40. MEARSHEIMER, John J., « The False Promise of International Institutions », *International Security* 19, no. 3, 1994/1995, pp. 5–49.

41. HEHIR, *Humanitarian Intervention*, p. 61.

42. MORGENTHAU, Hans J., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6e ed. New York : McGraw-Hill, 1985, p. 9.

43. WHEELER, Nicholas J., « Introduction: The Political and Moral Limits of Western Military Intervention to Protect Civilians in Danger », in *Dimensions of Western Military Intervention*, ed. MCINNES, Colin et WHEELER, Nicholas J. London : Frank Cass, 2002, p. 10.

44. *Id.*, p. 11.

45. Par exemple, lors de l'intervention américaine en Somalie en 1992, les gens firent preuve d'une réticence prononcée à accepter une opération militaire lorsque des intérêts nationaux ne sont pas concernés. HENDRICKSON, David, « In Defense of Realism: A Commentary on Just and Unjust Wars », *Ethics and International Affairs*, 11, 1997, pp. 19–55.

46. NYE, Joseph S., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. New York : Longman, 2007, pp. 157–58.

47. FINNEMORE, Martha, « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », in *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, ed. KATZENSTEIN, Peter. New York : Columbia University Press, pp. 153–85.

48. « An Introduction to the Responsibility to Protect », International Coalition for the Responsibility to Protect, consulté le 7 janvier 2013, www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/learn-about-rtop.

49. CHIANG et TS'AL, « New Interpretation », p. 49.

50. Voir CS, Rés. 1160.

51. Voir CS, Rés. 1203, par. 9.

52. Voir CS, Rés. 1244.

53. WHEELER, Nicholas J., « The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society », in *Humanitarian Intervention and International Relations*, ed. WELSH, Jennifer M. Oxford, UK : Oxford University Press, 2003, pp. 41–45.

54. MATSUKUMA, Jun, « Emerging Norms of the Responsibility to Protect », *Seinan Law Review* 38, no. 2, 2005, pp. 106–18, www.seinan-gu.ac.jp/jura/home04/pdf/3802/3802matsukuma.pdf ; et FRANCK Thomas M., « Interpretation and Change in the Law of Humanitarian Intervention », in *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, ed. HOLZGREFFE, J. L. et KEOHANE, Robert O. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2003, p. 226.

55. WHEELER, « Humanitarian Responsibilities of Sovereignty », pp. 41–47.

56. SIMMA, Bruno, « NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects », *European Journal of International Law* 10, no. 1, 1999, p. 6, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/10/1/1.full.pdf>.

57. *Id.* Voir aussi [ROGERS, A. P. V.,] « *Humanitarian Intervention and International Law* », *Harvard Journal of Law and Public Policy* 27, 2004, pp. 725–36.

58. HEHIR, *Humanitarian Intervention*, p. 93 ; RODLEY, N. et CAH, B., « Kosovo Revisited: Humanitarian Intervention on the Fault Lines of International Law », *Human Rights Law Review* 7, no. 2, 2007,

p. 278 ; et WHEELER, Nicholas J., *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford, UK : Oxford University Press, 2000, p. 286.

59. Voir CS, Rés. 1970.

60. CHIANG et TS'AI, « New Interpretation », p. 59.

61. Parmi ces mesures figurent une demande d'établissement immédiat d'un cessez-le-feu et la fin de la violence et de toutes les attaques, la création d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Libye, l'autorisation d'employer tous les moyens nécessaires pour protéger les civils et les zones peuplées, le renforcement de l'embargo sur les armes, l'imposition d'un gel des avoirs des autorités libyennes et l'établissement d'un groupe d'experts chargé de surveiller et de promouvoir l'application des sanctions. Voir CS, Rés. 1970 and 1973.

62. CHIANG et TS'AI, « New Interpretation », pp. 58–59.

63. HEHIR, Aidan, *Humanitarian Intervention after Kosovo: Iraq, Darfur and the Record of Global Civil Society*. New York : Palgrave Macmillan, 2008, pp. 48–52.

64. Voir la Charte de l'ONU, article 2.7, préambule.

65. MATSUKUMA, « Emerging Norms », pp. 106–18.

66. Cette approche dite « ascendante » (que l'on qualifie de « centrée sur les personnes ») implique une réorientation des politiques traditionnelles de sécurité. DEN BOER, Monica et DE WILDE, Jaap, eds., *The Viability of Human Security*. Amsterdam : Amsterdam University Press, 2008, p. 11.

67. RICHMOND, Oliver P., « Western Intellectual Roots of Human Security », in *Human Security in East Asia*, ed. Sorpong Peou. London : Routledge, 2009, p. 39.

68. Commission on Human Security, *Human Security Now*. New York : Commission on Human Security, 2003, p. 2, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>.

69. TS'AI, Yu-tai, « The Study of Diffusion and Practice of International Norms through the 'Human Security': The Case of 'Responsibility to Protect' », *Asian Social Science* 6, no. 2, février 2010, p. 18, <http://ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/5033/4172>.

La révolte des Touaregs et le coup d'État au Mali

LTC RUDOLPH ATALLAH (ER), PDG*

Contextualisation du soulèvement actuel des Touaregs

Le soulèvement des Touaregs en 2012 n'a rien de nouveau. Il convient de considérer cette conflagration comme une continuation d'un demi-siècle d'une dynamique encourageant les conflits, qui a historiquement empoisonné les relations entre les Touaregs et les divers états qui ont essayé de mettre fin à leurs pratiques sociales, politiques et économiques ou de les limiter. Pour comprendre la rébellion actuelle, il est nécessaire de connaître le contexte historique, qui commença à se former bien avant l'indépendance du Mali en 1960.

Le témoignage qui suit, un instantané d'un ensemble de problèmes complexes en évolution rapide, fournit ce contexte historique, tout en éclairant la dynamique sociale, politique et économique contemporaine des Touaregs, dont l'impact sur la sécurité dans les régions saharienne et sahélienne de l'Afrique est considérable. Les rapports compliqués qu'entretiennent les Touaregs avec Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), la branche nord-africaine d'Al Qaïda (AQ), qui reposent sur une convergence d'intérêts, pas sur l'idéologie, méritent une attention particulière de la part des responsables politiques américains. En fin de compte, il deviendra évident que ceux qui cherchent à promouvoir la stabilité dans la région et s'opposent à l'extrémisme violent, y compris celui d'AQMI, devraient

*Le lieutenant-colonel Rudolph Atallah (ER) est maître de recherche au Centre d'études africaines Michael S. Ansari au Conseil atlantique. Il est également président-directeur général de White Mountain Research LLC.

Le présent article est basé sur une déposition devant la sous-commission de l'Afrique, de la santé mondiale et des droits de l'homme de la Chambre des Représentants des États-Unis à l'occasion d'une audition sur « la révolte des Touaregs et le coup d'état au Mali », le vendredi 20 juin 2012. Entre 2001 et 2003, l'auteur passa beaucoup de temps avec les Touaregs dans le nord du Mali, en particulier à Kidal, Tessalit, Tombouctou, Gao et dans plusieurs autres localités du Sahara. Ce fut au cours de cette période que se produisit le premier enlèvement de touristes européens par un extrémiste nommé Abdel Rezak Al Para et qu'à Kidal, des activistes pakistanais, qui appartiendraient à *Jamaat al Tabligh*, tentèrent de recruter des jeunes Touaregs pour les déployer à l'étranger, y compris peut-être pour y pratiquer l'activisme. Profitant du fait que l'arabe est sa langue maternelle, l'auteur eut à plusieurs reprises l'occasion de s'entretenir avec des chefs Touareg et des imams locaux à propos de ces problèmes ainsi que de leurs points de vue sur le 11 septembre, le terrorisme et des croyances tribales. Des recherches menées ultérieurement par l'auteur dans la région sous l'égide de l'entreprise qu'il dirige, White Mountain Research, lui ouvrirent de nombreuses perspectives fraîches sur la dynamique de sécurité en rapide évolution dans cette région.

ne pas ignorer les Touaregs. Ceux-ci jouent un rôle essentiel dans la sécurité et la croissance économique régionales.

Les Touaregs et la décolonisation

Les Touaregs sont un peuple semi-nomade qui vit dans les régions saharienne et sahélienne du sud de l'Algérie, de l'ouest de la Libye, du nord du Mali, du nord du Niger et du nord-est du Burkina Faso. Ils sont 1,5 million environ aujourd'hui, bien qu'on ne dispose pas de données de recensement précises. Leur vision du monde repose sur une combinaison de l'Islam et de pratiques tribales traditionnelles impossibles à séparer de leur culture. Ils croient à la fois en Allah et en des esprits, ce qui diffère de l'Islam pur, qui n'enseigne que le monothéisme. Les Touaregs se divisent en trois classes : les nobles (éleveurs de chameaux), les vassaux (éleveurs de chèvres) et les esclaves noirs africains, appartenant à l'origine à des ethnies du Sud (l'esclavage fut déclaré illégal par les Français au début du siècle dernier).

Lorsque la décolonisation prit racine en Afrique dans les années 1950, la population du Sahara (les Touaregs principalement) fit campagne pour l'autonomie politique, ce qui provoqua souvent des conflits¹. Pendant l'ère coloniale, les régions où vivent les Touaregs étaient éloignées des capitales et donc isolées de l'influence de celles-ci. Au fil des ans, les puissances coloniales imposèrent une série de conventions réglementant les migrations nomades et les limitant à des territoires précis pour chaque fédération, restreignant encore plus les migrations des Touaregs et accroissant leur isolement par rapport aux centres de pouvoir². Les Touaregs s'opposèrent aux colonialistes français à propos de ces problèmes mais ils durent se soumettre en raison de la supériorité militaire des Français et des tactiques « diviser pour régner » employées par ceux-ci pour dresser les tribus Touaregs les unes contre les autres.

Le premier soulèvement de Touaregs débuta en 1962, dans la période qui suivit l'indépendance. Au départ, ce conflit se caractérisa par des petites actions éclairs mais celles-ci escaladèrent lors des années suivantes jusqu'à inclure des attaques très élaborées. Sur un plan général, il manqua toutefois aux efforts des Touaregs un commandement unifié et une stratégie cohérente. Néanmoins, les doléances de ceux-ci étaient suffisamment amères pour encourager certains à prendre les armes. Leurs inquiétudes étaient globalement axées sur trois aspects principaux :

1. Discrimination pratiquée par les ethnies du sud, qui gouvernaient le Mali après l'indépendance.

2. Crainte de voir la réforme agraire menacer leur accès privilégié à la pratique de l'agriculture.
3. Inquiétude quant à la possible destruction par les élites nationales de la culture Touareg sous prétexte de « modernisation ».

En 1964, le Mali avait écrasé la rébellion et la partie nord-est du pays devint une zone interdite soumise à la loi martiale. Par son approche brutale, le jeune gouvernement s'aliéna de nombreux Touaregs qui ne soutenaient pas les insurgés³.

Les années 1970 et 1980 furent des décennies d'extrême sécheresse et de souffrances dans la région. Cette période vit de nombreux Touaregs s'enfuir du Mali et se réfugier en Algérie, en Libye, au Niger, en Mauritanie et au Burkina Faso. La combinaison du surpâturage, de la sécheresse et de l'absence de réaction de la part du gouvernement malien approfondit le mécontentement chez de nombreux Touaregs. Les plus jeunes d'entre eux étaient également attirés par les emplois qu'offraient les industries pétrolières algérienne et libyenne et émigrèrent pour gagner leur vie. Toutefois, l'effondrement des prix du pétrole au milieu des années 1980 renvoya de nombreux Touaregs chez eux au Mali. L'Algérie en expulsa plus de 10.000 et la Libye, qui avait créé dans son armée des régiments spécialisés composés de recrues touareg, décida de dissoudre la plupart d'entre eux. Cela prépara le terrain pour la deuxième rébellion des Touaregs, qui débuta en juin 1990 et dura jusqu'en 1992. Iyad Ag Ghali, qui dirige actuellement le groupe *Ansar El Dine* (Défendeurs de la foi), un violent group salafiste régional apparenté à AQMI, mena la deuxième rébellion⁴. Comme lors des années 1960, les Touaregs n'étaient pas unis au sein d'un même groupe d'insurgés mais ils étaient cette fois mieux organisés et équipés.

Le président malien de l'époque, Moussa Traoré, reconnut très peu de temps après le début de la rébellion, ce qui était tout à son honneur, qu'une solution militaire était indéfendable et accepta une offre de médiation de l'Algérie. Après des discussions sérieuses entre le gouvernement et les chefs des Touaregs, les accords de Tamanrasset furent signés en 1991. Malheureusement, les Touaregs n'étaient pas tous représentés à la table des négociations, en particulier ceux de Gao et de Tombouctou, qui se sentirent trahis et tenus à l'écart du marché conclu. Le gouvernement Traoré refusa de rendre publics les termes des accords, craignant que le Sud ne les interprète comme une capitulation, allant même jusqu'à nier à la radio nationale qu'il y aurait un « statut particulier » quelconque pour le Nord⁵. Cela illustre un manque persistant de confiance qui reste à l'origine du conflit qui se poursuit aujourd'hui. Parmi les principales dispositions des accords figurent les suivantes :

1. Un cessez-le-feu et un échange de prisonniers.

2. Le repli des forces insurgées dans leurs cantonnements.
3. Une réduction de la présence de l'armée dans le Nord, à Kidal en particulier.
4. Un désengagement de l'armée de l'administration civile dans le Nord.
5. L'élimination de certains postes militaires (considérés comme menaçants par les communautés touareg).
6. L'intégration de combattants insurgés dans l'armée malienne à des grades à déterminer.
7. Une accélération des processus de décentralisation administrative en cours au Mali.
8. Une garantie qu'un pourcentage fixe (47,3 pourcent) du financement des investissements nationaux du Mali en matière d'infrastructures serait consacré au Nord⁶.

Les Touaregs estiment dans leur ensemble que la plupart de ces dispositions n'ont jamais été intégralement appliquées et sont devenues la raison pour demander l'indépendance. Le Mali fut victime d'un coup d'état deux mois après la signature des accords de Tamanrasset, ce qui mit fin brusquement aux 23 ans de pouvoir du président Traoré. En 1992, des élections générales furent organisées et les dirigeants de toutes les communautés signèrent un pacte national qui couvrait un large éventail de problèmes allant de l'intégration des anciens insurgés aux forces armées maliennes à l'allocation des ressources consacrées au développement national.

Un résultat significatif des accords de Tamanrasset fut la formation de forces de sécurité provisoires devant être cantonnées dans le Nord. Ces forces étaient composées d'un mélange de soldats maliens et de combattants rebelles, ce qui représentait à la fois une mesure visant à créer un climat de confiance et un moyen de remédier au problème du chômage chez les jeunes Touaregs armés⁷. Le gouvernement fit également des promesses d'avantages matériels sans disposer des ressources nécessaires pour les tenir. Le résultat fut une mise en application terriblement lente du pacte national⁸.

La troisième rébellion de Touaregs, dirigée par Ibrahim Ag Bahanga, se déroula en 2006 et dura jusqu'à 2009. Une fois encore, l'Algérie intervint pour ramener la paix en réaffirmant les demandes présentées dans le pacte national ; toutefois, le manque de confiance exprimé par l'ensemble des parties maintint le nord-est du Mali dans un état de paix précaire. En 2009, le Mali envoya des troupes pour stopper Bahanga, qui fut exilé cette même année en Libye, où il resta jusqu'à son retour pendant l'été 2011. L'exil de Bahanga en Libye se révéla représenter un jalon important de la récente insurrection des Touaregs.

Pendant le temps qu'il passa en Libye, Bahanga établit des contacts avec des Touaregs de sa tribu qui servaient dans les forces armées de Mu'ammarr Kadhafi. L'un de ceux-ci était Mohammed Ag Najm, commandant des unités d'élite du désert de Kadhafi. Lors d'un entretien accordé en 2011 au journal *Al Watan*, Bahanga déclara « La disparition de Kadhafi est une bonne nouvelle pour tous les Touaregs de la région... Son départ de la scène libyenne ouvre la voie à un avenir meilleur et nous aide à mettre en avant nos demandes politiques. Maintenant qu'il n'est plus là, nous pouvons aller de l'avant dans notre lutte ». Même si Bahanga trouva la mort dans un mystérieux accident de voiture cet été là, son désir de déclencher un autre soulèvement et de prendre le contrôle du Nord Mali s'enracina chez de nombreux Touaregs.

La vision de Bahanga se matérialisa plus tard cet automne. En septembre 2011, lorsqu'il fut évident que le régime Kadhafi allait s'écrouler, les combattants Touareg commencèrent à franchir la frontière malienne après avoir vidé plusieurs dépôts d'armes libyens⁹. En octobre 2011, dans l'oasis de Zakak, au Mali, proche de la frontière algérienne, des jeunes, des intellectuels, des déserteurs de l'armée malienne et des soldats entraînés en Libye représentant le peuple Touareg fusionnèrent deux mouvements, le *Mouvement national de l'Azawad* (MNA) et le *Mouvement Touareg du Nord Mali* (MTNM) pour former le « *Mouvement national pour la libération de l'Azawad* » (MNLA), (*Azawad* étant le nom de la patrie des Touaregs). Le porte-parole basé en France de la nouvelle organisation, Hama Ag Sid' Ahmed (beau-père de Bahanga), entra dans les détails de la signification de cette nouvelle approche plus organisée des aspirations des Touaregs : « Cette année, toutes les générations sont rassemblées¹⁰ ». Il le fit également lors d'une déclaration ultérieure sur la formation du MNLA :

Nous avons débattu de ce qui n'avait pas marché et essayé de nous mettre d'accord sur un plan et sur quelques objectifs communs. Nous avons créé un conseil exécutif, un état-major militaire commandé et coordonné par Mohammed Ag Najim. Il compte environ 40 autres officiers supérieurs. Nous avons également créé un bureau politique, qui entreprit une analyse et un examen de tous les aspects politiques, y compris la façon de sensibiliser la communauté internationale, les puissances régionales en particulier¹¹.

Alors que cette nouvelle approche par les Touaregs renforçait la stratégie militaire, accroissait le potentiel de combat tactique et améliorait en règle générale la réflexion politique des Touaregs, la désunion restait pour ces derniers le principal obstacle.

Récents développements

En un peu plus de deux mois, de la mi-janvier au début d'avril, le MNLA prit le contrôle d'une zone plus grande que la France qu'il appela *Azawad*. Le mot

Azawad est une déformation arabe du mot berbère *Azawagh*¹². Géographiquement parlant, il s'agit d'une région à cheval sur le Mali, le Niger et l'Algérie mais, en public, le MNLA prend soin de la définir comme le Nord-Mali. La définition de l'*Azawad* en ces termes vise à faire savoir aux états voisins qu'aucune expansion n'est dans l'air et à éviter ainsi une réaction violente unifiée de la part de ces états. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres conflits tribaux, les Touaregs ne se battent pas pour des ressources naturelles, des terres fertiles ni une expansion territoriale mais pour leur culture, leur fierté et l'autodétermination.

Lorsque les jeunes Touaregs virent le monde se rallier à la cause de la lutte du Sud-Soudan pour son indépendance, ils espérèrent qu'il en serait de même pour leur peuple. Il n'en fut toutefois pas ainsi. Afin de désamorcer de potentielles représailles contre l'organisation qu'il venait de créer et de mobiliser le soutien dont il avait besoin, le MNLA déclara publiquement qu'il n'était pas une organisation extrémiste mais plutôt un représentant laïque des ethnies du Nord¹³. Le Comité exécutif du MNLA demanda ensuite à la communauté internationale de « reconnaître, dans un esprit de justice et de paix, l'État indépendant de l'*Azawad*¹⁴ ». Ce plaidoyer fut éclipsé par le coup d'état qui se produisit à Bamako et l'organisation fut harcelée de questions dont les moindres n'étaient pas « Pourquoi maintenant ? » et « Comment est-ce arrivé ? »

En dépit de récents succès, le MNLA connaît de nombreuses difficultés. La première est avant tout la menace d'une domination par les Islamistes militants. Toutefois, cette menace a peut-être son origine dans le désir des Touaregs ultra pragmatiques de faire partie de l'« équipe qui gagne » plus que dans une vision du monde prédisposée à l'extrémisme violent. Selon des informations reçues de Tombouctou, certains Touaregs ont des fils qui ont adhéré à la fois à *Ansar Al Dine* et au MNLA dans l'espoir d'avoir un représentant de la famille dans un camp victorieux. Comme un Touareg en fit la remarque, représentative de la vaste confusion qui règne à propos de cette dynamique organisationnelle, à un collègue, « Ce sont les deux bras du même corps ». Toutefois, si ce n'était pour le visage de Touareg donné par *Ansar El Dine* à AQMI, les Touaregs résisteraient plus à la présence salafiste et élargiraient leur soutien au MNLA.

Les Touaregs considèrent néanmoins l'engouement pour l'islamisme militant comme une passade. Il existe au sein de la société touareg un ressentiment largement répandu à l'égard, par exemple, des conceptions salafistes en matière d'interdiction du football, de tabagisme et de port du voile par les femmes. Alors que Tombouctou est une ville qui a une longue tradition de pratique fervente de l'Islam, ses habitants estiment que personne ne devrait pouvoir leur dire comment agir ou pratiquer leur religion. Néanmoins, les griefs qui sont maintenant à la base de l'insurrection des Touaregs poussent certains à rejoindre les factions islamistes

touareg, qui partagent les mêmes griefs et la même haine vis-à-vis des gouvernements régionaux, au Niger et au Mali en particulier, mais exploitent un cadre de référence islamique plus absorbant pour promouvoir l'activisme.

Un agent de liaison qui rencontra plusieurs officiers de l'armée touareg l'été dernier à Tombouctou décrit ces griefs, qui furent à l'origine du courant de combattants touareg venant de Libye, et prédit également une nouvelle rébellion. Ces officiers déclarèrent que le manque d'emplois, de développement de l'économie et d'infrastructures, ainsi que de routes goudronnées convenables dans le Nord-Mali figurait en tête de leurs préoccupations. Ils avaient tous des membres de leur famille travaillant dans les secteurs du commerce et du tourisme et, selon la majorité d'entre eux, le fait que la seule route goudronnée vers le Nord se termine à Mopti symbolise la trahison du peuple par le gouvernement. Qu'ils soient des pragmatistes laïques ou des Islamistes, les Touaregs ne font pas confiance au gouvernement malien, qui, à leurs yeux, a plus d'une fois envoyé des forces pour procéder à un « nettoyage ». Les Touaregs s'empressent de souligner que, depuis l'indépendance du Mali, aucune enquête approfondie indépendante sur les exactions perpétrées à leur rencontre n'a été menée par le monde extérieur.

Néanmoins, en dépit de ces griefs, les Touaregs n'apportent généralement pas un large soutien aux Salafistes. Ils les considèrent d'abord comme des intrus étrangers et ensuite comme des Arabes ou des Maures, deux ethnies qui leur disputent depuis longtemps la suprématie au Sahara.

Iyad Ag Ghaly et l'Islam militant

Le soulèvement qui se déroula cette année vit le retour d'Iyad Ag Ghaly, un chef touareg qui dirigea la première rébellion au début des années 1990 et lança la deuxième rébellion de trois ans qui se déroula de 2006 à 2009. C'est un combattant aguerrri de 57 ans qui embrassa le Salafisme militant et est connu pour être imprévisible et manipulateur. Ag Ghaly joue un rôle clé dans la promotion du conflit dans le Sahel et son approche manipulatrice extrémiste, pour ne rien dire de son réseau de contacts et des ses relations avec AQMI, vaut d'être examinée sérieusement. La biographie d'Ag Ghaly en tant que militant reflète un désir évident d'être dans le camp des vainqueurs. En 2007, au beau milieu de la deuxième rébellion, Ag Ghaly changea de camp. Il abandonna ce qui était sa cause (le combat pour l'autonomie des Touaregs) pour aider à négocier des accords entre les Touaregs et le gouvernement malien. Cette action continue aujourd'hui à susciter un ressentiment parmi les membres de sa tribu, dont beaucoup ont perdu toute confiance en lui. En 2008, le président Amadou Toumani Touré envoya Ag Ghaly comme consul à Djedda, en Arabie Saoudite. Son affectation, toutefois, prit

rapidement fin lorsqu'il fut déclaré *persona non grata* par le gouvernement saoudien pour s'être associé à des éléments extrémistes liés à Al-Qaïda¹⁵. En octobre 2011, le président Touré demanda à Ag Ghaly de mener une délégation chargée de la réintégration des soldats touareg revenant de Libye, où ils avaient combattu, dans la société malienne¹⁶. Il revint ensuite dans le Nord pour reprendre son ancien rôle de chef des Touaregs mais le MNLA le rejeta. Il forma alors son propre groupe, *Ansar Al Dine* et combattit aux côtés de son peuple jusqu'à la conquête du territoire de l'*Azawad*.

Après cela, Ag Ghaly commença à montrer son jeu. Il accepta de collaborer avec le MNLA mais à condition que l'*Azawad* respecte strictement la charia. Le 16 juin 2012, il rejeta l'indépendance promue par le MNLA et annonça publiquement que « *Ansar Al Dine* désire l'unité de tous ses frères et sœurs du Mali autour de l'Islam, qui est le fondement de notre vie¹⁷ ». Il semble pour l'instant résolu à atteindre ses objectifs à long terme qui sont de s'emparer de la direction du mouvement touareg et d'instituer le Salafisme strict comme forme d'Islam pour les Touaregs. Les dirigeants du MNLA rejetèrent la déclaration d'Ag Ghaly du 16 juin et maintinrent leur attachement à la laïcité. En dépit de l'impasse à propos du destin de l'*Azawad*, certains membres du MNLA considèrent Ag Ghaly et les membres de son *Ansar El Dine* comme des *Azawadis*, bien qu'ils ne partagent pas la même perception d'AQMI.

Cela fait longtemps qu'Ag Ghaly a l'habitude de jouer sur tous les tableaux dans les conflits impliquant les Touaregs. Pendant quelques années il fut facilement influencé par l'Algérie et la Libye, qui le « gèrent » avec succès. Les parrains actuels d'Ag Ghaly, si tant est qu'il en ait, ne sont toutefois pas identifiés. Dans l'impasse actuelle à propos du destin de l'*Azawad*, Ag Ghaly semble saper méthodiquement la position des membres de sa tribu au sein du MNLA. La question est de savoir pourquoi. Les questions demeurées sans réponse sont nombreuses, en particulier quant à l'identité de son ou ses commanditaires. En outre, Ag Ghaly était-il au courant de la rébellion et avait-il l'intention de la saper ? Est-ce un état, une organisation ou un particulier qui est derrière sa réussite ? Il est de fait que le MNLA ne peut compter que sur la diaspora touareg désireuse de voir un *Azawad* indépendant pour le soutenir financièrement et politiquement. Ce ne sont pas, par contre, les fonds ni le matériel qui manquent à *Ansar Al Dine*, dont la composition ethnique et tribale est en outre un gage de réussite. Ag Ghaly, qui connaît bien le Groupe Salafiste pour la Prédiction et le Combat (GSPC)/AQMI depuis sa fréquentation initiale du groupe en 2003, semble également bénéficier du soutien total d'Abdelhamid Abou Zeid, l'un des dirigeants d'AQMI au Nord-Mali¹⁸. Considéré dans son ensemble, cela ne cadre pas avec la voie simplifiée du succès dont Ag Ghaly se fait l'apôtre.

En résumé, dans le contexte de la crise actuelle, Ag Ghaly occupe une position très favorable. Il a réussi à susciter des querelles au sein du MNLA et a aujourd'hui officiellement à sa disposition les combattants sudistes et les ressources d'AQMI¹⁹. Il commença à saper l'autorité des chefs touareg en avril, après la déclaration d'indépendance de l'*Azawad* par le MNLA. Des pillages, des viols et des enlèvements se produisirent à Gao, Kidal et Tombouctou. Si on en croit les rapports de *Human Rights Watch*, ce sont les rebelles du MNLA qui seraient responsables de ces crimes. Ces accusations furent toutefois rejetées par l'organisation, qui attribua la responsabilité de ces actes à des prisonniers échappés et à des criminels. Des témoins oculaires déclarèrent qu'*Ansar El Dine* réagit en prenant des mesures visant à protéger la population et mettre un frein à la criminalité. Depuis lors, *Ansar El Dine* a fait du prosélytisme à domicile et imposé la *charia* à la population. Globalement, les Touaregs sont désorientés à propos d'*Ansar El Dine* mais découvrent rapidement la vérité à propos de l'organisation. Le 26 juin, un ami me transmit ce que lui avait rapporté une famille touareg de Tombouctou :

Ansar El Dine recrute des jeunes garçons qui n'ont pas plus de 11 ou 12 ans en leur promettant de leur donner à manger et de l'argent s'ils travaillent dans leur camp de Fort Bekaye, l'ancienne base malienne à l'intérieur de la ville. Il est demandé à ces jeunes garçons de faire des petits travaux. Un Touareg, s'étant aperçu que son fils de 13 ans était parti dans le camp pour travailler, se rendit à la base pour lui parler. Il lui demanda pourquoi il avait adhéré à *Ansar El Dine* et le jeune garçon répondit à son père qu'il n'était censé travailler que pour un mois. L'homme alla donc voir le dirigeant d'*Ansar El Dine* responsable de la base et lui indiqua respectueusement qu'il souhaitait que son fils reparte avec lui parce qu'il en avait besoin chez lui. Le responsable de la base lui répondit que son fils ne pouvait partir, qu'il faisait désormais partie d'*Ansar El Dine* et que la famille pourrait se voir restituer son corps une fois qu'il aurait rempli son devoir envers Allah, en ajoutant qu'il pouvait être fier de lui pour faire honneur à son nom comme tout vrai Musulman.

Cela ne semble pas un cas isolé. Deux autres familles ont rapporté des faits similaires. Les gens démunis comptent sur les dons d'*Ansar El Dine*, qui leur demande en retour d'envoyer leurs fils dans des *madrasas* (écoles coraniques) récemment militarisées. Un homme décrit la façon dont son ancienne mosquée abrite désormais une telle madrasa dans laquelle les jeunes garçons sont tous obligés de s'habiller exactement de la même façon, apprennent à se servir de Kalachnikovs et se voient inculquer une interprétation dure de l'Islam. En résumé, Ag Ghaly semble déterminé à obliger lentement la population à se soumettre à son autorité, laissant l'avenir du Nord-Mali dans les mains des extrémistes et mettant en doute le destin des Touaregs.

AQMI au Nord-Mali

Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) est très active au Nord-Mali, en dépit de rapports très fragiles avec les Touaregs. Des citoyens algériens dirigent AQMI mais sa force combattante se compose de Mauritaniens, de Marocains, de Libyens, de Maliens et de Nigériens. AQMI profite depuis 2003 de la faiblesse de l'infrastructure de sécurité du Mali pour s'implanter dans la partie septentrionale du pays. Cela créa une transformation du développement économique dans laquelle des éléments tribaux (en particulier les tribus arabes et, à un moindre degré, les Touaregs) n'ont d'autre solution que de collaborer avec l'organisation ou d'y adhérer, car elle dispose de fonds considérables (les estimations varient entre 70 et 150 millions d'euros au total). Ces fonds proviennent des rançons payées pour la libération d'otages occidentaux²⁰. Au fil des ans, la population arabe-touareg locale apprit lentement à tolérer sa présence, en partie à cause de la capacité de l'organisation de développer l'économie locale et d'assurer les services de base dans une région appauvrie qui s'est sentie abandonnée par le gouvernement central. Les dirigeants locaux établirent avec AQMI des relations d'affaires avantageuses pour les deux parties. Ces relations furent consolidées par des mariages avec des femmes de la région. Un exemple de cette situation est Mokhtar Belmokhtar, un dirigeant influent d'AQMI appartenant à la *Katiba*, ou bataillon, de la zone sud, qui épousa une Touareg de Tombouctou.

Même si AQMI semble avoir une influence bénéfique sur la population locale en termes de qualité de la vie, la réalité est exactement l'inverse, en particulier à long terme. L'organisation exerce une influence négative sur le développement économique de toute la région et encourage la croissance du crime organisé, en particulier parmi les Touaregs et les Arabes. AQMI est responsable de la propagation d'un extrémisme violent à des pays tels que le Nigeria, où en 2011 l'organisation extrémiste *Boko Haram* a multiplié de façon spectaculaire ses attentats contre des objectifs chrétiens et gouvernementaux. Au fil des ans, la réaction irrésolue du gouvernement malien aux attentats et enlèvements d'AQMI détruisit les développements économiques positifs, même les plus minimes, dans la région la plus pauvre d'un pays où 77 pourcent des habitants vivent de moins de deux dollars par jour²¹. La violence et l'insécurité dissuadèrent les ONG, les investisseurs étrangers et les touristes dans des zones cruciales en proie au sous-développement chronique, à la sécheresse et à une extrême pauvreté.

En dépit des gains d'AQMI, les Touaregs restent traditionnellement modérés et ne sont pas attirés par la variété salafiste de l'Islam. Leur identité réside dans leur langue, le *tamasheq*, pas dans leur religion. L'automne 2006 vit de nombreux affrontements entre Touaregs et combattants d'AQMI, qui conduisirent à

la méfiance et à l'animosité entre les deux camps. Certains membres du MNLA continuent de débattre l'idée d'expulser AQMI de la région parce qu'elle est considérée comme une source d'influence extérieure qui corrompt les traditions et la façon de vivre des Touaregs. C'est la raison pour laquelle Iyad Ag Ghaly occupa le devant de la scène et bénéficie désormais de toute l'attention et du soutien d'AQMI. Ses origines touareg permettent à AQMI d'opérer pendant qu'il entretient le discours négatif des Touaregs. En dépit de différences considérables et d'un passé d'animosité à l'égard de l'Islam radical, les Touaregs sont des opportunistes. La séduction de l'argent est la seule chose qui les attire vers AQMI pour continuer à jouer un rôle dans la région.

À cause du fait que les Touaregs s'opposent avec véhémence au Salafisme et pour s'assurer un soutien populaire, Abdelmalek Droukdal, l'émir d'AQMI, ordonna à ses partisans d'imposer progressivement la *charia* à la population du Nord-Mali et de créer le premier état islamique de la région²². Comme Iyad Ag Ghaly, il ne veut pas perdre le contrôle de la situation. Maintenir solidement son emprise sur le Nord-Mali permet à AQMI d'obtenir les ressources dont elle a besoin pour rester efficace et se développer.

Conclusion et recommandations Implications pour les États-Unis

Même si la communauté internationale n'envisageait probablement jamais l'indépendance de l'*Azawad*, il est nécessaire de faire des efforts pour soutenir le MNLA et les Touaregs qui s'opposent aux militants salafistes dans la région, y compris AQMI. Les Touaregs sont les maîtres de leur environnement ; ils peuvent jouer un rôle clé dans la stabilisation du Sahel en expulsant les groupes extrémistes violents, et ils sont prêts à le faire, mais ils ne peuvent le faire sans aide.

Malheureusement, les choses se présentent actuellement plutôt mal dans la région. Le temps n'est pas du côté des Touaregs et le Nord-Mali devient un aimant pour les combattants islamistes étrangers qui aident maintenant à entraîner les recrues. En outre, les extrémistes violents bénéficient d'un environnement idéal dans lequel transporter des armes, faire entrer des renforts de combattants étrangers et s'enrichir du trafic de stupéfiants et d'autres formes de contrebande, en profitant des grandes quantités d'armes ayant appartenu à l'arsenal de Kadhafi en leur possession et de leur contrôle de pistes d'atterrissage près des villes de Gao, Tombouctou, Tessalit et Kidal. Cette région est en train de devenir un cauchemar stratégique pour les États-Unis et leurs alliés européens.

Quel est l'objectif final d'*Ansar El Dine* et d'AQMI ? D'après les spécialistes de la région, Ag Ghaly veut être le chef des Touaregs et emploiera tous les moyens

nécessaires pour y parvenir. Les objectifs à long terme d'AQMI sont toutefois différents et reflètent mieux les plans d'Al-Qaïda pour l'Afrique du Nord. Une analyse par le CTC de West Point des lettres déclassées d'Abbottabad montre que la direction d'Al-Qaïda désire profiter du « printemps arabe » pour transformer les activités djihadistes en activités missionnaires, dont l'objectif principal est de se regrouper et de poursuivre des actions contre les États-Unis²³. Pour accomplir cet objectif, elle doit s'appuyer sur sa branche régionale, AQMI. Toutefois, les revers essuyés par AQMI au cours des années récentes sont significatifs. Sa capacité de recruter dans les pays nord-africains est tombée à zéro. Les désaccords idéologiques internes qui éclatèrent en 2006 lorsqu'elle prêta serment d'allégeance à Al-Qaïda continuent de poser des problèmes à l'organisation. En outre, les mesures efficaces de contre-terrorisme prises par les États-Unis et leurs alliés ont eu des effets désastreux pour l'organisation. Pour survivre et rester efficace, AQMI a besoin d'argent et de soldats. Le Sahel est devenu un terrain idéal pour les deux et les Touaregs servent de garantie. D'une certaine façon, AQMI s'est approprié le cœur des grandes routes commerciales sahariennes, qui représente la force vitale pour la croissance économique dans une vaste région de 8.800 kilomètres carrés par laquelle transitent des marchandises entre l'Europe, le Moyen Orient et le sous-continent. Si personne ne s'oppose à eux, les terroristes et trafiquants de drogues exploiteront ces routes à leur profit dans le long terme en ayant recours aux seuls qui connaissent le terrain sur ces terres inhospitalières, les Touaregs.

Les forces armées maliennes se sont montrées jusqu'à maintenant inefficaces et incapables de contrôler le Nord pour en expulser AQMI. La communauté internationale et les voisins du Mali ne devraient pas soutenir une intervention armée dans le Nord par le régime en place à Bamako, car cela sera contre-productif et aliénera toute opposition locale à *Ansar El Dine* et AQMI. Au lieu de cela, les gouvernements de la région doivent collaborer pour répondre aux besoins économiques et sociaux dans tout le Sahel. Cela protégera les moyens d'existence et ouvrira des perspectives qui empêcheront les communautés sahéniennes, les Touaregs en particulier, de devenir les proies des groupes salafistes.

La meilleure façon de résoudre la crise actuelle au Nord-Mali est de créer une zone tampon autour de celles où opèrent les Salafistes. Cette zone limiterait l'entrée par voie aérienne ou terrestre de marchandises illégales dans la région. Sur une plus grande échelle, une approche régionale systématique visant le trafic illicite de stupéfiants, de tabac et d'armes devrait être appliquée pour restreindre les sources de financement des terroristes. La réduction des flux de trésorerie conduira à un assèchement des fonds nécessaires au recrutement et au développement.

En outre, une campagne efficace d'opérations d'information est indispensable pour discréditer AQMI et *Ansar El Dine*, ainsi que renforcer la méfiance

locale à l'égard de leurs motivations. Cette campagne devrait viser non seulement le Nord-Mali mais également le Sahel dans son ensemble afin de discréditer tous les groupes salafistes militants et leurs activités. Une intervention directe par des pays occidentaux ne fera toutefois que renforcer la *raison d'être* des extrémistes et exacerber la crise. Une solution recommandée par des spécialistes de la région doit être atteinte par médiation des acteurs régionaux.

Les programmes de contrôle des frontières et de contre-terrorisme destinés au Niger, à la Mauritanie, à la Libye, à la Tunisie, au Maroc et à l'Algérie doivent bénéficier d'un soutien accru. Ces États continuent à souffrir d'une absence de coordination durable et efficace dans ces domaines. C'est pourquoi la collecte et le partage du renseignement au niveau régional doivent être considérablement améliorés. En outre, les États sahéliens n'ont pas les moyens de réagir aux menaces à la sécurité dans les régions éloignées de leurs capitales. C'est la raison pour laquelle le Mali s'est montré incapable de garder le contrôle du Nord. Bien que la *Katiba* d'AQMI dans la zone sud ne compte pas plus de 300 hommes, l'immensité de la zone opérationnelle rend très difficile le repérage de ceux-ci et leur prise pour cible sans la collaboration des états de la région.

La communauté internationale doit aussi adresser les problèmes de mauvaise gouvernance, de corruption et de pauvreté, en particulier chez les Touaregs et les populations du Sahel. Les initiatives qui améliorent la sécurité de l'approvisionnement en produits alimentaires et en eau, les soins médicaux, l'enseignement et l'emploi inciteront la population à résister aux groupes de militants salafistes et à s'abstenir de collaborer avec eux. Dans le cas des Touaregs du Nord-Mali, de meilleures infrastructures et une sécurité efficace restent au cœur de leurs doléances. Ce problème doit être abordé de front afin de soutenir leur économie et préserver leur façon de vivre, une culture en contradiction avec l'Islam militant.

Pour terminer, un partage efficace du renseignement par les pays occidentaux et locaux, ainsi qu'une coordination régionale destinée à traquer les activités salafistes viennent en tête des priorités qui doivent occuper le devant de la scène pour éliminer la menace à laquelle est en proie cette région.

Notes

1. Global Insider : Tuareg Rebel Groups, www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/10508/globalinsider-tuareg-rebel-groups.

2. « Prayer Profile : The Tuareg ; a Cluster of 8 Distinct Groups in 5 Different Countries », Bethany World Prayer Center, 1997, http://kcm.co.kr/bethany_eng/clusters/tuareg.html.

3. KEITA, Kalifa, LTC, l'armée de la République du Mali, Conflict and Conflict resolution in the Sahel: The Tuareg Insurgency in Mali. Carlisle, PA : *Strategic Studies Institute*, US Army War College, 1998, pp. 10-11, www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub200.pdf.

4. MORGAN, Andy, « The Causes of the Uprising in Northern Mali », *Think Africa Press*, 6 février 2012, <http://thinkafricapress.com/mali/causes-uprising-northern-mali-tuareg>.

5. GAUDIO, Attilio, *Le Mali*. Paris : Karthala, 1992, p. 191.
6. KEITA, « Conflict and Conflict resolution », p 16.
7. *Id.*, p.18.
8. HUMPHREYS, Macartan et AG MOHAMED, Habaye, « Senegal and Mali », janvier 2003, p. 25, www.columbia.edu/~mh2245/papers1/sen_mali.pdf.
9. BBC Monitoring International Reports, « Qadhafi's Fall 'Good News' for Tuareg – Malian Tuareg Leader Ag Bahanga », *Access My Library*, 30 août 2011, www.accessmylibrary.com/article-1G1-265659685/qadhafi-fall-good-news.html.
10. GUNARATNA, Rohan, « Instability Threatens the Sahel », *National Interest*, 26 avril 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/instability-threatens-thesahel-6850>.
11. LEWIS, David et DIARRA, Adama, « Insight : Arms and Men Out of Libya Fortify Mali Rebellion », *Reuters*, 10 février 2012, www.reuters.com/article/2012/02/10/us-mail-libya-idUSTRE8190UX20120210.
12. MORGAN, « Uprising in Northern Mali ».
13. BROWN, Robert, ed., *Annotations to the history and description of Africa, by Leo Africanus*, vol I. London : Hakulyt Society, 1896.
14. AG ATTAHER, Mossa, « They Are Not Mercenaries », Mouvement National de libération de l'*Azawad*, 22 janvier 2012, www.mnlamov.net/english/101-they-are-not-mercenaries.html.
15. RUNDLE, Michael, « Mali Unrest : British Embassy Staff withdraw by Foreign Office Amid Violence », *Huffington Post*, 4 juin 2012, www.huffingtonpost.co.uk/2012/04/06/mali-unrest-british-embassy-closed-foreign-office_n_1407825.html.
16. MORGAN, Andy, « Stand-off in Northern Mali », *Al Jazeera*, 11 juin 2012, www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/06/20126610723692872.html.
17. DIARRA, Adama, « Mali Islamist Leader Rejects Independence », *Reuters*, 16 juin 2012, www.reuters.com/article/2012/06/16/us-mali-crisis-ansardine-idUSBRE85F0MD20120616.
18. KEENAN, Jeremy, « A new Crisis in the Sahel », *Al Jazeera*, 3 janvier 2012, www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/01/20121274447237703.html.
19. DÖRRIE, Peter, « As Crisis Gathers, Northern Mali Needs More Than Just Military Intervention », *World Politics Review*, 14 juin 2012, www.worldpoliticsreview.com/articles/12056/as-crisis-gathers-northern-mali-needs-more-than-justmilitary-intervention.
20. MCGREGOR, Andrew, « Mali Pays the Price of al-Qaeda's Asymmetrical Threat », *Terrorism Monitor* 8, no. 39, 28 octobre 2010, www.unhcr.org/refworld/publisher,THE_JF,,MLI,4cd10ba72,0.html.
21. PEARCE, Caroline, FOURMY, Sébastien et KOVACH, Hetty, *Delivering Education For All in Mali*, Oxfam International Research Report. Oxford UK : Oxfam International, juin 2009, www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/delivering-education-for-all-mali-report-07-06-09.pdf.
22. « Mali : rencontre entre groupes islamistes du nord à Tombouctou », *Jeune Afrique*, 28 mai 2012, www.jeuneafrique.com/actu/20120528T200938Z20120528T200936Z/.
23. LAHOUD, Nelly et al., *Letters from Abbottabad: Bin Ladin Sidelined ?* West Point, NY : Harmony Program, Combating Terrorism Center at West Point, 3 mai 2012, www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2012/05/CTC_LtrsFromAbottabad_WEB_v2.pdf.

Établir un marché pour le personnel féminin de maintien de la paix

une analyse de l'intégration d'une démarche antisexiste et de sa viabilité dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

KERRY CRAWFORD*

JULIA MACDONALD**

La résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'organisation des Nations Unies était sans précédent : elle reconnut le profond impact de la guerre sur les femmes et appela à leur participation accrue à la prévention et à la résolution des conflits. Cette résolution lança l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste et s'accompagna dans le monde entier d'un appel à l'incorporation de femmes aux Casques bleus. Pourtant, à la lumière de l'observation selon laquelle les principaux fournisseurs de personnel de maintien de la paix à l'ONU sont des pays caractérisés par des niveaux élevés d'inégalité entre les sexes, la faisabilité de l'intégration d'une démarche antisexiste au maintien de la paix apparaît douteuse. Dans le présent article, nous appliquons les principes économiques de base de l'offre et de la demande pour examiner les raisons justifiant une augmentation de la participation des femmes au maintien de la paix. Lorsque nous identifions l'approche de l'ONU comme axée sur la demande, nous utilisons des données du département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU et de l'indice mondial d'écart entre les sexes du Forum économique mondial pour évaluer la faisabilité d'une telle approche descendante. Les données produites par cette comparaison étayent notre argument, qui est que l'approche de l'ONU ignore les réalités en matière d'égalité des sexes dans les pays fournisseurs de personnel et nous concluons en soutenant que l'ONU doit appuyer son appel à une

*Kerry Fances Crawford est doctorante en science politique à George Washington University. Elle s'intéresse particulièrement à la dynamique des rapports hommes-femmes dans la guerre, à la sécurité humaine, au rôle des femmes dans la vie politique, à la place des femmes dans les forces armées et à la formation des normes de droits de l'homme. Elle travaille actuellement sur une thèse portant sur les réactions variables des états, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales à la prédation sexuelle dans la guerre.

**Julia MacDonald est doctorante en science politique à George Washington University. Elle s'intéresse particulièrement à la politique d'alliance et de coalition, aux opérations de maintien de la paix et à l'évolution de la façon dont la guerre est perçue. Elle a collaboré à *International Security and the United States: An Encyclopedia* (La sécurité internationale et les États-Unis : une encyclopédie), publié en 2008 sous la direction de Paul Bellamy et Karl DeRouen.

participation accrue des femmes au maintien de la paix par des incitations matérielles encourageant une plus grande intégration des sexes au sein des forces armées des pays qui fournissent des contingents.

L'article se poursuit par une vue d'ensemble de l'intégration d'une démarche antisexiste, des missions mal engagées qui conduisirent à la reconnaissance du besoin d'incorporer les considérations d'égalité des sexes aux politiques et opérations de l'ONU et des résolutions qui représentent les efforts d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU. Nous donnons ensuite un aperçu général de notre cadre théorique et des implications visibles des explications axées sur l'offre et la demande. La troisième section approfondit le sujet de la faisabilité de l'approche d'intégration d'une démarche antisexiste axée sur la demande choisie par l'ONU et la section finale lie nos assertions à la politique de l'ONU et aux améliorations nécessaires à apporter aux futures recherches.

Introduire le principe d'égalité des sexes : intégration d'une démarche antisexiste et maintien de la paix par l'ONU

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont destinées à stabiliser les régions de post-conflit et à contrôler la mise en application des accords de paix mais la violence et l'exploitation sexuelles commises par du personnel (civil et militaire) de l'ONU compromettent la légitimité de la mission, affectent l'image de force bienfaitrice et stabilisatrice que présentent le personnel de maintien de la paix de l'ONU. Cet état de fait pose un grave dilemme moral et éthique à l'ONU et perpétuent le cycle de la violence perpétrée contre les femmes et les jeunes filles dans les zones de conflit. Les hypothèses fermement établies concernant les effets identiques pour les hommes et les femmes d'une présence de l'ONU, ainsi qu'une sous-estimation constante de l'inégale dynamique du pouvoir entre les populations civiles locales et les Casques bleus dans la planification des opérations de maintien de la paix, ont entraîné des conséquences involontaires pour les civils, à savoir l'exploitation des femmes et les violences sexuelles à leur rencontre par le personnel international de maintien de la paix à l'occasion de nombreuses missions de l'ONU.

L'ONU définit l'exploitation sexuelle comme « tout abus réel ou tentative d'abus d'une position de vulnérabilité, de pouvoir différentiel ou de confiance à des fins sexuelles, y compris, entre autres, pour tirer profit pécuniairement, socialement ou politiquement de l'exploitation sexuelle d'une autre personne¹ ». L'abus sexuel est défini comme « l'intrusion physique réelle ou menace d'intrusion physique, de nature sexuelle, que ce soit par la force ou en vertu de conditions d'inégalité ou coercitives² ». L'ONU a entrepris d'aborder le problème de la violence et de l'exploitation des femmes dans les zones de conflit, ainsi que d'autres préoccupations relatives à l'inégalité entre les sexes qui apparaissent pendant une guerre, via un processus d'intégration d'une démarche antisexiste. On entend par intégration

d'une démarche antisexiste le « processus d'évaluation des implications pour les femmes et les hommes de toute action prévue, y compris la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux... pour arriver à l'égalité des sexes³ ».

La résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU (S/Res/1325 ou résolution 1325), adoptée le 31 octobre 2000, représenta la première tentative importante visant à aborder le problème de la violence sexuelle et de l'exploitation des femmes et des jeunes filles dans les zones de conflit, ainsi qu'à demander une participation accrue des femmes au maintien de la paix. La motivation en était claire : les femmes sont affectées de manière disproportionnée par un conflit armé et, lorsqu'elles sont absentes du processus de maintien de la paix, le résultat final néglige les besoins sexospécifiques dans le processus de reconstruction et risque de contribuer à une instabilité continue. Par exemple, l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), mise en place en 1992 et active jusqu'en 1993, ne comprenait pas de personnel féminin de maintien de la paix. Pendant toute la période d'activité de l'APRONUC, le Cambodge connut des taux plus élevés de prostitution, de maladies vénériennes, d'agressions sexuelles et de rapports amoureux extraconjugaux (stigmatisés par la culture) entre civils et Casques bleus. Les membres du personnel de maintien de la paix qui commirent des actes de violence ou d'exploitation sexuelle contribuèrent à défaire les structures sociales et familiales dans lesquelles vivaient certains civils et nombreux furent les Cambodgiens qui gardèrent le sentiment que les Casques bleus n'étaient venus que pour transformer les Cambodgiennes en travailleuses du sexe⁴. Sur le plan logistique, l'absence d'un personnel féminin de maintien de la paix rendit difficile pour les victimes civiles de signaler les incidents de violence ou d'exploitation sexuelle perpétrés contre elles par des Casques bleus ou des combattants, ce qui à son tour rendit difficile pour la mission de s'attaquer aux effets de la zone de conflit sur les femmes.

La résolution 1325 tient compte de l'impact disproportionné de la guerre sur les femmes et les jeunes filles, et demande une participation accrue des femmes au maintien de la paix, ainsi qu'un effort général d'incorporation de considérations d'égalité des sexes lors de la planification et de l'exécution des missions de l'ONU, en attribuant la responsabilité principale de la mise en application au Conseil de sécurité, au secrétaire général, aux états membres fournissant le personnel de maintien de la paix et aux parties aux conflits armés en cours et à venir. Bien que le Conseil de sécurité et le secrétaire général se soient constamment engagés à s'occuper de la violence contre les femmes et de leur exploitation dans les zones de conflit, ainsi qu'à les empêcher, l'adoption de la résolution 1325 fut suivie de l'apparition d'allégations d'exploitation et d'abus de femmes vulnérables *par du personnel de l'ONU* lorsque les mécanismes de transmission d'informations s'améliorèrent⁵. Même s'il ne s'agissait pas du premier exemple d'exploitation par des forces de maintien de la paix, la révélation en 2004 de l'exploitation sexuelle de victimes civiles par un « nombre significatif de membres du personnel de maintien

de la paix des Nations Unies » en République démocratique du Congo provoqua une analyse institutionnelle des rapports reçus antérieurement lors d'autres missions⁶. L'étude révéla des cas d'abus et d'exploitation sexuels lors des opérations en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Cambodge, au Timor-Leste, en Afrique de l'Ouest et en République démocratique du Congo entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000⁷.

Un lien a été établi entre la présence de forces de maintien de la paix et la multiplication des cas de traite et d'exploitation sexuelle, de prostitution forcée de femmes et d'enfants, de viols, de violence sexiste et de recrutement par les troupes de femmes et de jeunes filles chargées des tâches domestiques mais entraînées de force dans l'esclavage sexuel⁸. Les missions en République démocratique du Congo, au Cambodge, en Somalie et dans les Balkans exposèrent toutes des cas très répandus d'agressions sexuelles contre des femmes et des jeunes filles et d'exploitation de celles-ci⁹. En ignorant la construction sexospécifique propre à l'entraînement militaire et les ramifications du placement de soldats dans des situations qui limitent l'identité même du « soldat », l'ONU ne prévint pas le risque de violence et d'exploitation sexuelles des femmes autochtones par du personnel de maintien de la paix.

À la suite de désastreuses allégations de violence et d'exploitation sexuelles commises par du personnel civil et militaire déployé dans des zones de post-conflit sous les auspices de l'ONU, le Conseil de sécurité et le secrétaire général commencèrent à prendre des mesures en menant une enquête détaillée et en se résolvant à intégrer des considérations d'égalité des sexes aux opérations de maintien de la paix ainsi qu'à accroître la responsabilité juridique du personnel de maintien de la paix. L'un des principaux mécanismes de réussite des missions de maintien de la paix de l'ONU est la perception du personnel de celle-ci comme impartial, bienveillant et légitime ainsi que du fait que l'abus ou l'exploitation de civils vulnérables par le personnel de l'ONU fait « beaucoup de tort à la réputation du maintien de la paix¹⁰ ». La stratégie détaillée d'élimination de l'exploitation sexuelle lors des missions de maintien de la paix, qui résulta de l'enquête menée par le prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini de Jordanie, dont le rapport fut remis à l'Assemblée générale en mars 2005, présente dans leurs grandes lignes et recommande des améliorations à apporter aux normes de conduite établies par le département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU, à la procédure d'enquête, à la responsabilité du commandement et à la responsabilité individuelle en matière d'exploitation et d'abus sexuels¹¹. Cette enquête représenta une première étape importante de l'examen du rôle de l'ONU dans la minimisation des effets dévastateurs d'un conflit armé sur les femmes, non seulement par ses recommandations en tant qu'autorité morale mais aussi grâce à la formation du personnel déployé par l'ONU et aux mesures disciplinaires appropriées prises à son encontre.

Suite à l'enquête de 2005, la résolution 1820 du Conseil de sécurité (S/Res/1820 ou résolution 1820) fut adoptée le 19 juin 2008 pour réaffirmer la résolution 1325

ainsi que l'engagement du Conseil de sécurité d'intégrer des femmes au processus de maintien de la paix et d'appliquer une politique de tolérance zéro à l'égard du personnel de l'ONU coupable d'abuser ou d'exploiter sexuellement des civiles. La résolution 1820 fut la première émanant du Conseil de sécurité à aller au-delà d'une admission générale des effets négatifs de la guerre sur les femmes, à ordonner la cessation de l'inconduite du personnel de maintien de la paix et à demander aux états membres fournissant des contingents et du personnel civil de former ceux-ci aux questions sexospécifiques et de réagir aux cas d'inconduite.

Le Conseil de sécurité adopta en 2009 les résolutions 1888 et 1889, qui se fondaient sur la résolution 1820 en prescrivant des mesures plus précises encourageant l'intégration d'une démarche antisexiste dans la reconstruction qui suit un conflit. Ces mesures impliquent la nomination de représentants spéciaux et d'envoyés spéciaux du secrétaire général chargés de s'attaquer au problème de la violence sexuelle dans les conflits, y compris des conseillers à la protection des femmes dans les missions de maintien de la paix, réitèrent le besoin pour les états de déployer un personnel féminin de maintien de la paix plus nombreux et chargent le secrétaire général de produire un rapport complet des progrès accomplis et des améliorations qu'il reste à apporter après la résolution 1325¹².

Les tentatives du Conseil de sécurité de l'ONU en matière d'examen et de prévention des incidents de violence et d'exploitation sexuelles survenus lors de missions de maintien de la paix planifiées et exécutées par le département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU se sont concentrées sur des résolutions et des politiques officielles apportant des changements limités en pratique. Alors que le Conseil de sécurité et le département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU ont reconnu les effets d'un système de maintien de la paix composé essentiellement d'hommes déployés dans des régions de post-conflit instables, les contraintes imposées par la structure de fourniture de personnel rendent difficiles les tentatives officielles de changement, sauf si les mesures incitatives à l'égard des états fournissant du personnel civil et militaire sont suffisantes pour surmonter l'apparente réticence de ces états à déployer du personnel féminin de maintien de la paix.

Intégration d'une démarche antisexiste : une réaction à l'offre ou à la demande ?

Avant d'aborder la possibilité d'un accroissement de la participation des femmes aux missions de maintien de la paix, il est important de comprendre d'abord les raisons qu'aurait l'ONU d'instituer une politique d'intégration d'une démarche antisexiste. Le présent article emploie un cadre théorique fondé sur des principes économiques de base pour étudier la motivation des tentatives de l'ONU d'accroissement de l'égalité entre les sexes dans les opérations de maintien de la paix. Approcher le casse-tête de cette manière nous permet de déterminer d'où est

venue l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste. La section qui suit applique les principes de l'offre et de la demande aux raisons derrière les efforts consacrés par l'ONU à cette intégration en matière de maintien de la paix et présente les implications visibles de chaque explication, afin de déterminer laquelle est la plus étayée.

Explication axée sur l'offre

Comme nous l'avons vu plus haut, l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU en matière de maintien de la paix est concrétisée dans les résolutions 1325, 1820, 1888 et 1889 du Conseil de sécurité. L'adoption de la résolution 1325 en octobre 2000 marque le point où l'ONU commença à se débattre avec la question de l'égalité des sexes dans le cadre de ses propres opérations. L'objectif de l'intégration d'une démarche antisexiste en matière de maintien de la paix est d'accroître la participation des femmes à ces missions à tous les niveaux de prise de décisions, cela est vrai des explications axées aussi bien sur l'offre que sur la demande de cette intégration. La différence clé entre les deux explications réside dans le catalyseur ou la motivation de cette politique.

Une explication axée sur l'offre considérerait que les efforts consacrés par l'ONU à l'accroissement de la participation des femmes au maintien de la paix furent suscités principalement par la présence de femmes dans les forces armées d'un certain nombre d'états membres. L'intégration d'une démarche antisexiste dans cette situation représenterait une réaction à la répartition par sexe des forces armées nationales plutôt qu'une réponse à l'échec de certaines missions ou à des déclarations rhétoriques de responsables quant au besoin d'une plus grande égalité entre les sexes dans les opérations de maintien de la paix. Les efforts de l'ONU en matière d'intégration d'une démarche antisexiste représenteraient simplement une codification en termes de politique d'une réalité préexistante : des femmes servent déjà dans les contingents, un fait dont la reconnaissance conduit à une politique mettant l'accent sur la participation des femmes.

Une explication axée sur l'offre se trouve étayée si les données indiquent une tendance générale vers une plus grande égalité entre les sexes au niveau des états. Les données à ce niveau indiquent toutefois que l'empressement à envoyer des femmes au combat varie largement. « Dans presque tous les pays, la question de savoir comment et où il conviendrait de déployer des femmes donne lieu à des débats acharnés¹³ ». Lorsque des forces armées nationales sont disposées à recruter et déployer des femmes, elles invoquent des raisons égalitaristes, des raisons qui ont fait des adeptes avec l'avènement de forces armées plus évoluées technologiquement. Les forces armées modernes demandent moins de force brute et plus de sagacité intellectuelle, ce qui discrédite l'argument selon lequel les femmes ne sont pas les égales des hommes en tant que soldats¹⁴. Dans les forces armées modernes, les hommes et les femmes sont théoriquement égaux ; les raisons de l'intégration

d'une démarche antisexiste par l'ONU reposent sur l'hypothèse selon laquelle certains rôles conviennent mieux aux femmes qu'aux hommes et la présence de femmes dans les opérations de maintien de la paix a pour effet de neutraliser l'agressivité masculine. Par conséquent, même pour les forces armées intégrées, la logique de l'intégration d'une démarche antisexiste par l'ONU contredit la justification nationale du recrutement de femmes pour le service militaire. La sexospécificité militaire varie largement et il paraît douteux que l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU se soit inspirée d'une vague mondiale de recrutement de femmes dans les forces armées.

Explication axée sur la demande

À l'inverse des explications axées sur l'offre, celles axées sur la demande considèreraient que les efforts d'accroissement de la participation des femmes aux opérations de maintien de la paix reçurent leur impulsion du besoin exprimé par l'ONU d'une plus grande participation des femmes quelle que soit la répartition par sexe des forces armées nationales. L'intégration d'une démarche antisexiste serait dans ce cas instituée en réponse à des échecs de maintien de la paix et à la croyance en des retombées bénéfiques d'une plus grande égalité des sexes pour les résultats des missions. Une explication axée sur la demande pourrait également aller plus loin que ce calcul stratégique étroit pour inclure l'intérêt plus large de l'ONU quant à l'encouragement de l'égalité des sexes et au renforcement de la perception de l'organisation et de son personnel comme représentants impartiaux, bienveillants et légitimes de la société internationale¹⁵. Une explication axée sur la demande repose-rait principalement sur le moment choisi pour l'adoption des résolutions de l'ONU sur l'intégration d'une démarche antisexiste et sur leur justification. Plus précisément, une explication axée sur la demande se trouve étayée si les résolutions de l'ONU ont été adoptées en réaction aux échecs de missions de maintien de la paix dont on estime qu'ils sont dus au moins en partie à l'absence de personnel féminin.

Le moment choisi pour l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité combiné à la justification par l'organisation de la plus grande inclusion des femmes dans les opérations de maintien de la paix offrent une base solide à une explication axée sur la demande. Le Conseil de sécurité et le secrétaire général s'étaient constamment engagés à s'attaquer à la violence contre les femmes dans les zones de conflits et à l'empêcher mais ce ne fut que lorsqu'une vague de crimes commis contre des femmes fut signalée dans les années 1990 que l'ONU adopta la résolution 1325 et donna un caractère officiel à l'intégration d'une démarche antisexiste dans les opérations de maintien de la paix¹⁶. Des allégations plus nombreuses d'exploitation et d'abus de femmes civiles perpétrés par du personnel de l'ONU à la suite de la résolution 1325 suscitérent d'autres révisions institutionnelles de la conduite dans différentes missions, qui révélèrent l'existence d'abus et d'exploitation sexuels lors des opérations en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Cambodge,

au Timor-Leste, en Afrique de l'Ouest et en République démocratique du Congo entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000¹⁷.

Afin de s'occuper des cas signalés de violence et d'exploitation sexuelles commises par du personnel civil et militaire de l'ONU déployé dans les zones de conflit, le Conseil de sécurité et le secrétaire général élaborèrent une stratégie détaillée d'élimination de l'exploitation perpétrée pendant les missions de maintien de la paix basée sur un renforcement des normes s'appliquant au DOMP (département des Opérations de maintien de la paix) en matière de conduite, de procédures d'enquête, de responsabilité du commandement et de responsabilité individuelle pour ce qui concerne l'exploitation et l'abus sexuels¹⁸. Le Conseil de sécurité de l'ONU adopta la résolution 1820 (S/Res/1820, ou résolution 1820) en juin 2008 pour confirmer sa résolution 1325 et sa volonté d'intégration des femmes au processus de maintien de la paix et d'application d'une politique de tolérance zéro à l'égard du personnel de l'ONU coupable d'abus ou d'exploitation sexuels de civils. Les résolutions 1888 et 1889, adoptées 2009, ajoutèrent des mesures précises favorisant l'intégration d'une démarche antisexiste dans la reconstruction d'après conflit¹⁹.

Une explication axée sur la demande se trouve étayée non seulement par le moment choisi pour l'adoption des résolutions de l'ONU mais aussi par la formulation par celle-ci de l'intégration d'une démarche antisexiste en tant que solution de l'échec de missions antérieures. Un accroissement de la participation des femmes aux missions de maintien de la paix est censé limiter les cas d'exploitation, d'abus sexuel et de violence visant les femmes dans les zones de conflit et celles de post-conflit instables pour trois raisons au moins. La première est que l'ONU considère les femmes comme des participantes nécessaires au maintien de la paix à cause de traits de caractère propres à leur sexe qui leur permettent d'exécuter brillamment des tâches que les hommes ne peuvent accomplir. L'interprétation prédominante du rôle du personnel féminin de maintien de la paix et de ses contributions à la mission est que ses membres, en tant que femmes, sont éminemment qualifiées pour s'occuper des victimes de violence sexuelle et peuvent par conséquent traiter des incidents qui se sont produits pendant le conflit ou ont été perpétrés par du personnel de maintien de la paix, ce qui favorise une plus grande responsabilité dans les cas d'abus perpétrés par ce personnel. Elles ont moins de chances que leurs collègues masculins d'être perçues par les civils comme des envahisseurs ou des conquérants ; elles ont également un effet civilisateur, faisant plus ressembler l'environnement de déploiement traditionnellement purement masculin à la vie quotidienne en société²⁰.

En deuxième lieu et en plus des tâches pour lesquelles les femmes sont plus aptes que les hommes, une force de maintien de la paix composée à la fois d'hommes et de femmes est censée être moins intimidante pour les civils. Aux termes de la logique dominante de l'intégration d'une démarche antisexiste par l'ONU, la présence accrue de femmes dans des missions à dominante masculine

améliore l'image de la force de maintien de la paix sur le terrain et au sein de la population locale²¹. Enfin, les contingents féminins sont censés avoir un effet apaisant ou civilisateur sur leurs compagnons d'armes. La présence de femmes dans les unités militaires et de police déployées se rapproche de la « réalité de la vie » et minimise par conséquent les tendances agressives d'un personnel de maintien de la paix qui, sinon, pourrait être influencé par la nature anarchique, excessivement masculine et surréaliste de l'instabilité post-conflit²².

En résumé, aussi bien le moment choisi pour une participation accrue des femmes aux opérations de maintien de la paix que la justification de celle-ci étaye une explication axée sur la demande de l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU. Celle-ci a constamment pris des mesures en réaction à l'échec de certaines missions sur la base de l'hypothèse selon laquelle la présence accrue de femmes aurait un impact salutaire sur le résultat des opérations de maintien de la paix. Ces changements de politique ont résulté en une demande accrue de personnel féminin de maintien de la paix pour toutes les missions depuis la résolution 1325 adoptée par le Conseil de sécurité en octobre 2000.

La faisabilité de l'intégration d'une démarche antisexiste axée sur la demande

À la lumière des éléments de preuve mettant en évidence une explication axée sur la demande de l'intégration d'une démarche antisexiste, le présent article passe maintenant à l'examen de la faisabilité d'une mise en œuvre de cette initiative politique. Ce point est important pour au moins deux raisons. D'abord, et c'est évident, alors qu'un changement de politique de l'ONU en matière d'incorporation de femmes aux missions de maintien de la paix représente une étape cruciale vers la réalisation de l'égalité des sexes dans les opérations de maintien de la paix, l'initiative doit également tenir compte des réalités dans ce domaine sur le terrain et dans les pays fournissant des contingents pour connaître un succès pratique quelconque. Il s'ensuit, et c'est le deuxième point, qu'en examinant la question de savoir s'il existe une absence de lien entre la politique d'intégration d'une démarche antisexiste et la répartition par sexe des contingents des pays qui les fournissent, le présent article peut évaluer la réussite potentielle de l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU dans l'avenir.

Données sur la fourniture de contingents à l'ONU comme mesure de faisabilité

Afin de déterminer la faisabilité de la politique d'intégration d'une démarche antisexiste, cette étude se focalise sur les dix principaux pays fournisseurs de contingents identifiés par l'ONU. Le classement des pays fournisseurs de contingents et de personnel de police pour 2010 est présenté dans le Tableau I. Les nombres

de policiers et de soldats ont été combinés pour tous les pays, en 2010, afin d'augmenter la taille de l'échantillon.

Nous avons pu, en nous servant des chiffres publiés par l'ONU (DOMP, *Ranking of Military and Police Contributors* [Classement des pays fournisseurs de contingents et de personnel de police], 2010), décomposer ces chiffres totaux en fonction de la répartition par sexe, en présentant le nombre moyen mensuel d'hommes et de femmes fournis pour le maintien de la paix par chaque pays en 2010. Les résultats sont présentés sur le Tableau II en même temps que le pourcentage annuel moyen de femmes fournies pour le maintien de la paix par pays pour cette année d'activité.

D'après ces résultats, le pourcentage annuel moyen de femmes fournies par les dix principaux pays fournisseurs de personnel de maintien de la paix est de 2,2 pourcent du total. Parmi les principaux pays fournisseurs de contingents et de personnel de police, la Jordanie se classe dernière en fournissant 0,2 pourcent par an de personnel féminin de maintien de la paix, alors que le Ghana se classe premier avec 8,8 pourcent. Malheureusement, la répartition par sexe pour les deux principaux pays fournisseurs de contingents et de personnel de police n'est disponible que pour 2010. Afin de tenir compte de cette absence relative de données et de renforcer ces conclusions, nous avons mené des recherches propres aux missions afin de déterminer si ces chiffres annuels au niveau macro reflétaient les réalités au niveau micro. Nos analyses mensuelles des fournitures par les dix premiers pays du classement de contingents destinés aux missions de maintien de la paix de l'ONU en République démocratique du Congo (MONUC), au Sahara occidental (MINURSO), en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), au Darfour (UNAMID) et au Timor-Leste (UNMIT) ont toutes étayé nos conclusions annuelles d'ensemble. L'analyse des fournitures de personnel destiné aux opérations au Liberia (UNMIL) et en Haïti (MINUSTAH) firent toutefois apparaître le Bangladesh et l'Inde comme des cas aberrants, fournissant tous deux des pourcentages élevés de personnel féminin de maintien de la paix. Il sera nécessaire de poursuivre la recherche pour déterminer la raison de cette variation.

Données de l'indice mondial d'écart entre les sexes comme mesure de faisabilité

L'indice mondial d'écart entre les sexes du Forum économique mondial est un outil utile pour les chercheurs qui s'efforcent de comprendre l'ampleur des disparités entre hommes et femmes aux niveaux national, régional et mondial. Le classement des pays en fonction des *écarts* entre hommes et femmes en termes d'accès et de participation aux secteurs de l'économie, de la politique, de la santé et de l'enseignement, ainsi que la mesure des écarts plutôt que des niveaux d'accès aux possibilités et aux ressources permettent à l'indice mondial d'écart entre les sexes de se focaliser sur l'inégalité entre hommes et femmes à l'intérieur des pays, pas sur celles des ressources et des chances d'un pays à l'autre²³. L'indice mondial

Tableau I. Classement des fournitures de contingents et de personnel de police par pays en 2010

Classement	Pays	Total moyen par mois
1	Pakistan	10.707
2	Bangladesh	10.614
3	Inde	8.805
4	Nigeria	5.815
5	Egypte	5.426
6	Népal	5.044
7	Jordanie	3.745
8	Rwanda	3.679
9	Ghana	3.663
10	Uruguay	2.521

Tableau II. Répartition par sexe des contingents et du personnel de police fournis par les dix principaux pays fournisseurs de contingents en 2010

Classement	Pays	Total moyen par mois	Moyenne d'hommes	Moyenne de femmes	Pourcentage de femmes
1	Pakistan	10.707	10.663	44	0,4
2	Bangladesh	10.614	10.488	126	1,2
3	Inde	8.805	8.665	140	1,6
4	Nigeria	5.815	5.447	368	6,3
5	Egypte	5.426	5.411	15	0,3
6	Népal	5.044	4.948	96	1,9
7	Jordanie	3.745	3.739	6	0,2
8	Rwanda	3.679	3.586	93	2,5
9	Ghana	3.663	3.340	323	8,8
10	Uruguay	2.521	2.403	118	4,7

d'écart entre les sexes examine les disparités entre les sexes dans quatre catégories de base : participation et perspectives économiques, niveau d'études, santé et survie et émancipation politique²⁴.

Nous avons consulté le classement d'après l'indice mondial d'écart entre les sexes de chacun des dix principaux pays fournisseurs de contingents afin d'évaluer les réalités en matière d'égalité entre les sexes sur le terrain dans chacun de ces pays. Dans la mesure où ce classement n'est pas affecté par les niveaux relatifs de développement, il offre un regard objectif sur les réalités en matière d'égalité entre les sexes dans les dix principaux pays fournisseurs de contingents. Le Tableau III ci-dessous indique le classement de chacun des dix principaux pays fournisseurs de contingents.

Nous n'essons pas d'examiner de près les politiques et questions relatives à l'égalité entre les sexes dans des pays particuliers ni d'accuser certains pays de disparités entre les sexes ; nous abordons plutôt l'inégalité entre les sexes dans une perspective au niveau macro dans les pays fournissant des contingents à l'ONU. Même un bref examen de ce résultat général révèle que la politique d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU préconisant une participation accrue des femmes aux opérations de maintien de la paix ne tient pas vraiment compte des réalités en matière d'égalité entre les sexes. Le Tableau IV ci-dessous associe les principaux pays fournissant des contingents à l'ONU à leur classement d'après l'indice mondial d'écart entre les sexes et à leurs fournitures de contingents décomposées par sexe.

Récapitulation générale des données de l'ONU et de l'indice mondial d'écart entre les sexes

Compte tenu des données sur les fournitures de contingents et du résultat en matière de disparité entre les sexes obtenu par les principaux pays fournisseurs de contingents, nous soutenons que l'approche axée sur la demande de l'intégration d'une démarche antisexiste dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU ne tient pas compte des réalités en matière d'égalité des sexes dans les pays fournisseurs de contingents. Une telle approche descendante du progrès vers l'égalité des sexes dans les missions de maintien de la paix a des chances de ne connaître qu'un succès limité car les forces armées nationales des pays fournisseurs de contingents doivent d'abord s'efforcer d'intégrer les femmes dans leurs rangs. L'illustration de l'absence de lien entre la politique de l'ONU et la réalité en matière d'égalité des sexes dans les pays fournisseurs de contingents étaye encore mieux notre argument selon lequel l'intégration d'une démarche antisexiste par l'ONU dans les opérations de maintien de la paix est une politique axée sur la demande et réactionnaire instituée en réponse à l'échec de mission antérieures.

Tableau III. Classement d'après l'indice d'écart des sexes des dix principaux pays fournisseurs de contingents

Classement des pays fournisseurs de contingents à l'ONU	Pays fournisseurs de contingents	Classement d'après l'indice d'écart des sexes
1	Pakistan	132
2	Bangladesh	82
3	Inde	112
4	Nigeria	118
5	Egypte	125
6	Népal	115
7	Jordanie	120
8	Rwanda	n/a
9	Ghana	70
10	Uruguay	59

Implications en termes de politique d'une initiative d'intégration d'une démarche antisexiste qui manque son objectif

Lorsque la dynamique sexospécifique entre en jeu dans les conflits armés et que les efforts visant à ramener le calme ont des conséquences involontaires, il devient plus urgent d'incorporer des considérations relatives aux sexes aux efforts de maintien de la paix et de reconstruction. Les acteurs internationaux ne font que commencer à comprendre la nécessité de reconnaître le rôle des questions sexospécifiques dans la guerre et d'en tenir compte. Lorsque les efforts de maintien de la paix et de reconstruction ne tiennent pas compte de la dynamique sexospécifique, ils ne peuvent offrir les conseils et services appropriés, étant donné l'équilibre entre les sexes dans la population à l'issue du conflit et les tactiques à caractère sexiste utilisées pendant le conflit. Une deuxième conséquence d'une stabilisation et d'une reconstruction ignorant les disparités entre les sexes est l'exacerbation de l'exploitation et de la violence à caractère sexiste perpétrées par du personnel de maintien de la paix et d'autres acteurs internationaux sur le terrain, qui compromet la légitimité de la mission, salit l'image du personnel de maintien de la paix et perpétue le cycle de violence à caractère sexiste dans les zones de conflit.

En ignorant à la fois ce qui caractérise le soldat masculin, la sous-représentation des femmes dans les opérations militaires de maintien de la paix et les normes sexospécifiques établies ou évolutives dans le pays hôte, les missions de maintien de la paix ont historiquement eu des conséquences négatives pour les femmes civiles. Les présomptions de neutralité en matière d'égalité des sexes et la sous-estimation de

Tableau IV. Classement des fournitures de contingents et de personnel de police associé au classement d'après l'indice d'écart des sexes (2010)

<i>Pays fournisseurs de contingents</i>	<i>Classement d'après l'indice d'écart des sexes</i>	<i>Classement des pays fournisseurs de contingents à l'ONU</i>	<i>Contingent masculin moyen fourni</i>	<i>Contingent féminin moyen fourni</i>	<i>Contingent total moyen fourni</i>	<i>Pourcentage de femmes</i>
Pakistan	132	1	10 663	44	10 707	0,4
Bangladesh	82	2	10 488	126	10614	1,2
India	112	3	8665	140	8805	1,6
Nigeria	118	4	5447	368	5815	6,3
Egypt	125	5	5411	15	5426	0,3
Népal	115	6	4948	96	5044	1,9
Jordan	120	7	3739	6	3745	0,2
Rwanda	n/a	8	3586	93	3679	2,5
Ghana	70	9	3340	323	3663	8,8
Uruguay	59	10	2403	118	2521	4,7

la dynamique inégale du pouvoir entre les civils et le personnel de maintien de la paix en termes de planification, de préparation et d'exécution des opérations de maintien de la paix conduisirent au viol, à la stigmatisation sociale, à la transmission accrue des maladies vénériennes et à la demande accrue de trafic d'êtres humains pendant les missions de maintien de la paix dans les années 1990²⁵. L'impact combiné de guerres qui employèrent la violence à l'égard des femmes, d'efforts de reconstruction qui ignorèrent les questions relatives à l'égalité des sexes et d'un personnel de maintien de la paix qui abusa de ses positions de pouvoir dans les zones de post-conflit fit prendre conscience à la communauté internationale du besoin de prendre en considération les effets bien réels de la problématique hommes-femmes dans la guerre et le maintien de la paix. La résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU jeta les bases d'une solution à ces problèmes dans son appel à une participation accrue des femmes au maintien de la paix et à un plus grand effort d'incorporation des considérations d'égalité entre les sexes lors de la planification et de l'exécution des missions mais cette résolution novatrice donne une impression d'étroitesse de vue dans son appel. Comme nous l'avons soutenu plus haut, la tentative de l'ONU d'intégrer une démarche antisexiste au maintien de la paix ignore les réalités en matière d'égalité des sexes dans les pays fournisseurs de contingents et, ce faisant, court le risque de ne pas rester beaucoup plus que des vœux pieux.

Notre assertion selon laquelle l'approche de l'ONU axée sur la demande de l'intégration d'une démarche antisexiste, une approche caractérisée par une position

réactionnaire vis-à-vis des échecs et des fiascos ayant caractérisé certaines missions dans le passé, soulève une question très simple mais importante : *que devrait donc faire l'ONU en la matière ?* Nous avons établi le fait qu'il n'existe aucun lien entre la demande par la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU d'un déploiement de personnel féminin de maintien de la paix et les réalités en matière d'égalité des sexes dans les pays fournisseurs de contingents (comme l'illustre l'indice mondial 2010 d'écart entre les sexes). Ce que nous proposons est loin d'être du jamais vu dans la stratégie de maintien de la paix de l'ONU. Afin de corriger la nature descendante de l'approche actuelle de l'ONU, qui encourage une participation accrue des femmes au maintien de la paix, l'ONU doit encourager les forces armées des états à fournir du personnel féminin de maintien de la paix exactement comme elle le fait dans le cas du personnel en général. Un tel encouragement pourrait prendre la forme d'une allocation accrue pour les pays fournisseurs de contingents dont le personnel qu'ils fournissent contient un pourcentage plus élevé de femmes dans tous les grades. L'allocation actuelle d'environ 1.000 dollars par mois et par personne pourrait augmenter progressivement lors de chaque accroissement du pourcentage de personnel féminin de maintien de la paix pour un pays fournisseur de contingents donné jusqu'à la parité entre les sexes ; par exemple, une augmentation de un pourcent du nombre de femmes dans le personnel de maintien de la paix pourrait mériter une allocation de 1.010 dollars par personne et par mois. Pour les principaux pays fournisseurs de contingents, cette légère augmentation de l'allocation représenterait un soutien financier substantiel pour les institutions militaires nationales. Alors que nous reconnaissons que des disparités entre les sexes ne peuvent être éliminées seulement par des incitations financières et que le processus permettant d'arriver à l'intégration de l'égalité des sexes dans les forces armées nationales est très graduel, nous disons simplement que la politique d'intégration d'une démarche antisexiste ne peut avoir un impact significatif sans offrir des incitations aux pays auxquels il est demandé d'envoyer leurs femmes dans les zones de conflit.

Conclusions et poursuite de la recherche

L'argument présenté dans cet article l'a été en deux étapes. Employant d'abord un cadre théorique fondé sur les principes économiques de base de l'offre et de la demande, cet article a examiné la motivation des tentatives de l'ONU visant à accroître l'égalité des sexes dans les opérations de maintien de la paix. Lorsque nous nous sommes aperçues qu'une explication axée sur la demande de ce changement de politique pouvait être étayée, nous nous sommes tournées vers les données fournies par le département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU et l'indice mondial d'écart entre les sexes du Forum économique mondial afin d'évaluer la faisabilité de l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste. L'analyse de ces données fit apparaître une absence claire de lien entre la politique

d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU et la répartition par sexe du personnel affecté par les principaux pays fournisseurs de contingents aux missions de maintien de la paix. Nous soutenons que cette absence de lien a d'importantes implications pour la réussite future de la politique d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU et que celle-ci se doit d'intensifier ses demandes de participation accrue des femmes via des incitations ciblées.

Le présent article représente une étape d'un projet de recherche élargi sur l'intégration d'une démarche antisexiste dans les opérations de maintien de la paix. Les conclusions qu'il présente sont dans une large mesure préliminaires, en partie parce qu'il est difficile de vérifier la répartition par sexe par pays du personnel fourni à l'ONU pour des missions de maintien de la paix avant 2010. Au fur et à mesure que les données sur la répartition par sexe dans les opérations de maintien de la paix deviennent plus largement accessibles, des études plus poussées pourraient collecter des données sur cette répartition pour les dix principaux pays fournisseurs de contingents et de personnel de police sur une plus longue période et élargir l'échantillon au-delà de ces dix pays pour tester la validité de ces conclusions initiales. En outre, les cas aberrants tels que ceux de l'Inde et du Bangladesh justifient une poursuite de l'analyse transversale au niveau micro qui examine les contingents par pays *et* par mission. Une évaluation plus complète de ces cas aberrants mettra en lumière les différences entre les principaux pays fournisseurs de contingents qui pourraient aider l'ONU à mieux adapter les incitations qu'elle offre pour accroître la participation des femmes à toutes les missions de maintien de la paix.

Notes

1. UN General Assembly, *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*, A/59/710. New York : UN General Assembly, 24 mars 2005, p. 7, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/710.

2. *Id.*, pp. 7–8.

3. UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO), *Gender Equality in UN Peacekeeping Operations*, DPKO Policy Directive. New York : UN DPKO, 3 novembre 2006, p. 8, www.un.org/womenwatch/feature/wps/Policy%20directive%20gender%20equality%20FINAL%202006.pdf.

4. WHITWORTH, Sandra, *Men, Militarism & UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*. Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 68.

5. À la suite de la résolution 1325, l'Assemblée générale a adopté la résolution 57/306, le 15 avril 2003 qui a forcé le secrétaire général à confronter l'exploitation sexuelle dans les opérations de maintien de la paix. En 2005, l'Assemblée générale et le secrétaire générale Kofi Annan ont demandé une enquête comprehensive de l'exploitation sexuelle dans les opérations de maintien de la paix. L'Assemblée générale de l'ONU, *Comprehensive Strategy*, p. 10.

6. *Id.*, p. 1.

7. *Id.*, p. 7.

8. ALLRED, Keith J., « Peacekeepers and Prostitutes: How Deployed Forces Fuel the Demand for Trafficked Women and New Hope for Stopping It », *Armed Forces and Society* 33, no. 1, octobre 2000, pp. 5–23, www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5507~v~Peacekeepers_and_Prostitutes__How_Deployed_Forces_Fuel_the_Demand_for_Trafficked_Women_and_New_Hope_for_Stopping_It.pdf.

9. Lorsqu'il est confronté à des plaintes concernant l'omission de l'ONU sur les accusations d'agression sexuelle contre des soldats de la paix dans les documents les témoignages, l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge a exprimé le sentiment que « les garçons seront toujours des garçons » et que la mission de paix au Cambodge a été « accomplie en partie par le déploiement de soldats qui ont assumé que leurs prérogatives de militaires incluaient l'accès à des prostituées, ainsi que la liberté de poursuivre, harceler et d'agresser les femmes de la région ». WHITWORTH, *Men, Militarism & UN Peacekeeping*, p. 13. Cette attitude des soldats à la poursuite de partenaires sexuelles féminines au Cambodge ignore grossièrement les normes sociales locales qui stigmatisent et punissent les filles et les femmes qui se livrent à la promiscuité sexuelle, même perçue en tant que telle, indépendamment du fait que la rencontre soit consensuelle ou forcée. Pour des rapports sur d'autres missions, voir AOI, Chiyuki, DE CONING, Cedric et THAKUR, Ramesh, eds, *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*. Tokyo : United Nations University Press, 2007. Pour l'interprétation de l'ONU sur ces missions voir UN General Assembly, *Comprehensive Strategy*.

10. UN General Assembly, *Comprehensive Strategy*, p. 1.

11. *Id.*

12. UN Security Council, S/Res/1888, 30 septembre 2009, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1888 ; et UN Security Council, S/Res/1889, 5 octobre 2009, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889.

13. DEGROOT, Gerard J., « A Few Good Women: Gender Stereotypes, the Military and Peacekeeping » in *Women and International Peacekeeping*, ed. OLSSON, Louise et TRYGGESTAD, Torunn L. London : Frank Cass Publishers, 2001, p. 28.

14. *Id.*, p. 32.

15. UN General Assembly, *Comprehensive Strategy*, pp. 1–2, p. 7.

16. UNDPKO, *Gender Equality*, p. 3.

17. UN General Assembly, *Comprehensive Strategy*, p. 7.

18. *Id.*

19. UN Security Council, S/Res/1888 ; et UN Security Council, S/Res/1889.

20. OLSSON, Louise et TRYGGESTAD, Torunn L., « Introduction » in OLSSON et TRYGGESTAD, *Women and International Peacekeeping*, p. 2.

21. DEGROOT, « A Few Good Women » p. 34.

22. CARVAJAL, Doreen, « A Female Approach to Peacekeeping », *New York Times*, 5 mars 2010, www.nytimes.com/2010/03/06/world/africa/06iht-ffpeace.html?pagewanted=all&r=0.

23. HAUSMANN, Ricardo, TYSON, Laura D., et ZAHIDI, Saadia, *The Global Gender Gap Report*. Geneva : World Economic Forum, 2010, p. 3, www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2010.pdf.

24. *Id.*, p. 4.

25. WHITWORTH, *Men, Militarism & UN Peacekeeping*, pp. 12–17.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp