

*Programme Genre et sécurité humaine, No. 3*

Mai 2002

DISCUSSION PAPER NO. 94

**SÉCURITÉ HUMAINE:  
Approche centrée sur les problèmes structurels**

Myriam Gervais

*Cette étude s'inscrit dans le programme Genre et sécurité humaine financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada dans le cadre de l'Alliance de recherche entre universités et milieux communautaires.*



## ***RÉSUMÉ***

Partant du constat que l'utilisation du concept de sécurité humaine s'est faite sans réflexion préalable quant au sens à lui attribuer, cette étude cherche à répondre à des questions aussi centrales que celles-ci: qu'est-ce que la sécurité humaine? qui doit la garantir et comment instaurer un environnement sécuritaire dans un contexte post-conflituel? S'appuyant sur ses recherches antérieures et le cas du Rwanda, l'auteure esquisse les éléments d'une approche centrée sur la résolution des problèmes structurels associés aux enjeux de la sécurité humaine.

## ***ABSTRACT***

Considering that human security concept is used more and more for different purposes but without being strictly defined, this paper tries to answer some essential questions. What is human security? Who is the first actor responsible for its application? How could a secure environment be restored in a post-conflict situation? Based in part on the Rwanda case and on the author's previous works, this reflection suggests elements for a comprehensive approach addressing human security issues.



## ***AVANT-PROPOS***

Cette étude a été menée par Myriam Gervais, chercheure principale au Centre d'études sur les régions en développement de l'Université McGill dans le cadre d'un programme de recherche-action sur la dimension "genre et sécurité humaine" — programme auquel participent les milieux universitaire et communautaire.

Dans le cadre de cette initiative, en tant que directrice de recherche du volet sécurité humaine et reconstruction, elle conduit une recherche sur les programmes de reconstruction au Rwanda, vus sous l'angle de l'équité, de l'égalité entre les sexes et des enjeux liés à la sécurité humaine. La présente étude constitue la première phase de ce projet de recherche.



## ***Introduction***

La communauté internationale a vivement réagi aux situations de conflit dont elle a été témoin durant la dernière décennie en prenant conscience que des pans entiers de population étaient victimes de violence organisée<sup>1</sup>. La réaction générale a été de vouloir se doter de moyens d'intervention pour mettre fin ou, à tout le moins, endiguer cette violence et protéger les segments de population les plus vulnérables. Reconnaissant le caractère complexe des situations de crise découlant d'un conflit intra-étatique, l'idée de développer une coordination plus étroite entre les bailleurs, les organismes humanitaires et les forces de l'ONU s'est rapidement imposée. Des opérations dites militaro-humanitaires furent organisées avec mission d'établir des corridors sécuritaires afin d'acheminer l'aide d'urgence, d'assurer la sécurité des populations civiles et de permettre des interventions dans les camps de réfugiés et dans les zones de reconstruction.

L'expérience des dix dernières années semble suggérer que le défi actuel ne peut se limiter à l'urgence d'agir ou à l'action concertée mais doit également se transposer au plan de la réflexion conceptuelle. En effet, l'utilisation du terme "sécurité humaine" pour rallier les appuis et justifier le bien-fondé d'interventions à l'échelle internationale par un nombre croissant d'acteurs (gouvernements<sup>2</sup>, organismes multilatéraux, organisations humanitaires, associations) a été faite sans s'assurer d'un véritable consensus quant au sens spécifique à lui attribuer.

La formulation la plus explicite dont nous disposons jusqu'à maintenant est celle qui fut proposée en 1994, et réitérée en 1999, par le PNUD. Cette agence spécialisée de l'ONU a, en effet, saisi l'occasion offerte par les changements survenus dans

---

<sup>1</sup> Au Liberia, en Bosnie, au Rwanda, en Sierra Leone, au Kosovo, en Algérie, au Timor oriental et en Tchécquie.

<sup>2</sup> Lors de sa réunion du 10 juin 1999, le G-8 a fait état de sa détermination de lutter contre les menaces multiples à la sécurité des personnes. Le symposium du millénaire organisé par l'ONU, en septembre 2000, a inscrit ses préoccupations développementales dans le cadre de la sécurité humaine.

l'environnement international après la fin de la guerre froide pour remettre à l'ordre du jour les préoccupations d'ordre développemental en attirant l'attention sur les interrelations entre les questions de sécurité et de développement. Pour le PNUD, la notion de sécurité humaine va de pair avec le développement humain et doit inclure tant les menaces de nature chronique comme la faim et la pauvreté que celles qui affectent la sécurité des individus, tels la répression, la coercition et le terrorisme<sup>3</sup>. Aussi la sécurité humaine est surtout envisagée par le PNUD sous l'angle des menaces auxquelles sont confrontés les individus et, en corollaire, sous l'angle de l'insécurité que ces menaces sont susceptibles d'engendrer ou de provoquer. A cet égard, le PNUD identifie jusqu'à sept catégories d'insécurité: insécurité économique, insécurité alimentaire, insécurité personnelle, insécurité environnementale, insécurité en matière de santé, insécurité culturelle et insécurité politique<sup>4</sup>.

Or, il y a lieu de réfléchir ou de s'arrêter sur les déterminants à l'origine des insécurités identifiées par le PNUD. Ainsi, les insécurités économique, alimentaire et en santé peuvent être largement tributaires de la répartition de la richesse dans un pays et des choix politiques posés. Lors de leur exercice budgétaire, des gouvernements peuvent accorder la portion congrue aux investissements dans le domaine des infrastructures et des services de santé. Par ailleurs, une politique agricole privilégiant les cultures d'exportation au détriment des cultures vivrières et accompagnée d'une politique des prix d'achat défavorable pour les producteurs agricoles crée, bien souvent, des pénuries alimentaires et des famines épisodiques. Il en va de même pour l'insécurité environnementale<sup>5</sup>. Dans ces circonstances, il serait plus approprié de les considérer comme des problèmes de justice et d'équité sociale plutôt que de sécurité humaine.

---

<sup>3</sup> UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 1994*, New-York, Oxford University Press, 1994, p.23.

<sup>4</sup> UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 1999*, New-York, Oxford University Press, 1999, p. 36.

<sup>5</sup> Des travaux sur les questions d'environnement reconnaissent que celles-ci dérivent en grande partie d'un contexte historique, social et politique donné. Se référer à Steve Lonergan, Kent Gustavson et Mark Harrower, "Mapping Human Insecurity", *Environmental Change, Adaptation and Security*, S.C. Lonergan (dir.), Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 1999, pp. 397-413.

La vision du PNUD a été néanmoins reprise, en partie, par différents intervenants<sup>6</sup> et gouvernements.<sup>7</sup> Pour plusieurs d'entre eux, la sécurité humaine "se résume essentiellement en l'absence de menace constante à l'encontre des droits et de la sécurité des personnes, voire de leur vie". Dans cet ordre d'idée, le Canada et la Norvège, en accord avec d'autres pays, ont ciblé des menaces nécessitant une réaction et des initiatives à l'échelle internationale, comme la prolifération des armes légères, le danger posé par les mines antipersonnel, le terrorisme et la criminalité internationale, le trafic de drogues, les maladies infectieuses et la pauvreté.<sup>8</sup>

Force est de constater que la sécurité humaine n'acquiert de signification ou de substance qu'appréhendée en terme de menaces ou de dangers susceptibles de compromettre la survie ou la sécurité des individus ou des collectivités. Définie par son absence plutôt que par sa présence, la sécurité humaine s'avère davantage, pour ceux qui s'y réfèrent, un concept intuitif<sup>9</sup>. Ainsi formulée, la sécurité humaine ne permet que difficilement l'adoption de moyens pour en garantir l'existence ou le maintien. Par ailleurs, la démarche ou l'approche qui consiste à considérer les problèmes internationaux sous l'angle de la sécurité humaine n'est pas sans soulever certaines interrogations:

- lorsqu'on cherche à identifier les problèmes spécifiques et majeurs de la sécurité humaine, peut-on mettre sur le même pied la criminalité internationale ou les

---

<sup>6</sup> Un des derniers en date est le BIT (Bureau International du Travail) qui fait état de l'insécurité du revenu en lien avec la pauvreté chronique: ILO, *World Labour Report 2000*, Genève, 2000, p.2.

<sup>7</sup> Pour l'évolution de ce concept au Canada, voir Myriam Gervais et Stéphane Roussel, "De la sécurité de l'État à celle de l'individu: l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996)", *Études internationales*, vol XXIX, no1, mars 1998, pp. 44-48; Canada, Ministère des Affaires étrangères et du commerce international, *Sécurité humaine: la sécurité des individus dans un monde en mutation*, Ottawa, avril 1999; Canada, ACIDI, *Notes pour une allocution de Marina Minna, Ministre de la Coopération internationale à l'occasion d'une séance sur la sécurité humaine dans le cadre de l'assemblée de l'Organisation des États américains*, Windsor, le 15 juin 2000. Pour la définition retenue par le Japon, se référer à: *Statement by Director-General Yukio Takasu at the International Conference on Human Security in a Globalized World*, Ulan-Bator, May 8, 2000.

<sup>8</sup> *Rencontre ministérielle sur les questions de sécurité humaine tenue par le groupe de gouvernements du "LysNen Process"*, Bergen, Norvège, 19-20 mai 1999. Participaient à cette conférence les ministres et représentants des gouvernements suivants: Autriche, Canada, Chili, Irlande, Jordanie, Pays-Bas, Slovaquie, Suisse, Thaïlande et Norvège.

<sup>9</sup> Myriam Gervais, "La sécurité humaine et son application: Rwanda et Est-Zaïre (1990-1998)", *CDAS Discussion Paper*, no. 88, 1998, p. 29.

maladies infectieuses et les conséquences de la violence politique au sein d'une société?

- dans quelle mesure ne confond-on pas symptômes et causes d'un problème de sécurité humaine? (Exemples: les enfants soldats et la prolifération des armes légères avec les conflits internes; l'exploitation des enfants avec l'iniquité dans la répartition des ressources naturelles et des revenus).

En définitive, l'absence de finalité spécifique associée à la sécurité humaine rend difficile l'appréhension des causes de l'insécurité, ce que traduit le caractère éclectique des menaces identifiées, et fait obstacle à la formulation d'une approche servant à encadrer les interventions visant à résoudre un problème de sécurité humaine. Il s'avère donc nécessaire de chercher à répondre aux questions: i) toute menace à la sécurité d'individus est-elle forcément un problème de sécurité humaine? ii) quand et comment une menace à des individus donne-t-elle lieu à une situation d'insécurité humaine?

Dans cet ordre d'idée, la réflexion qui suit a pour but de contribuer à la clarification de cette notion en développant les points suivants:

- quand avons-nous une situation d'insécurité ou un problème de sécurité humaine;
- quelles sont les causes profondes des situations d'insécurité humaine;
- quelle approche doit être privilégiée pour résoudre un problème de sécurité humaine.

Le dernier point sera traité dans le contexte particulier du cas rwandais lequel permet de mettre en lumière la nécessaire relation qui existe entre le cadre politique et socio-économique d'une société et l'existence d'un environnement sécuritaire.

### ***I - Clarification des concepts à “connotation humaine”***

A la lumière des remarques déjà émises, la démarche qui sous-tend cette réflexion privilégie de clarifier, au préalable, en quoi la notion de sécurité humaine se distingue des autres concepts ou notions connexes tels que le développement durable ou humain, les droits humains, l'aide humanitaire.

Pour une majorité de donateurs et d'agences spécialisées, le développement est perçu comme un processus qui cherche à améliorer les conditions de vie des populations des pays en développement en orientant les changements, particulièrement dans les domaines de l'éducation et de la santé, et en appuyant des réformes politiques et économiques susceptibles de créer un environnement socio-économique plus favorable aux démunis. Les efforts de développement visent à garantir un accès aux ressources nécessaires à tous les individus afin que ceux-ci puissent disposer d'un niveau de vie décent (cf. au tableau1). Si le développement humain, par sa lutte contre les iniquités socio-économiques, est une condition importante au maintien d'un environnement sécuritaire, il ne peut toutefois en être le garant. Le développement est un processus porteur de changements et peut, de ce fait, être lui-même source d'instabilité et d'insécurité. Par exemple, toute modification significative à l'allocation des ressources nationales risque d'affecter négativement des groupes ou minorités qui bénéficiaient de l'ancienne répartition des richesses nationales et de susciter de fortes tensions au sein de la société et de la classe politique. Aussi dans la mesure où il vise l'éradication de la pauvreté, le développement, qu'il soit humain, international ou durable, poursuit d'abord et avant tout une finalité sociale.

L'aide humanitaire s'adresse aux conséquences d'une catastrophe naturelle (sécheresse, ouragan, tremblement de terre, inondation), d'une guerre ou d'un conflit interne. Prenant souvent place dans une situation d'urgence, elle justifie son intervention par l'obligation morale de porter assistance à toutes les victimes (blessés, sans-abri, déplacés et réfugiés). Cette aide est circonscrite aux besoins immédiats des individus et se démarque ainsi de l'aide au développement orientée vers des actions de moyen et de long terme. L'assistance humanitaire fournit des secours alimentaires, des abris temporaires et contribue à reconstruire les infrastructures sociales jugées essentielles (habitat, eau, électricité, moyens de production). La sécurité des victimes est considérée comme un

prolongement du mandat de l'aide d'urgence par les organismes humanitaires. La sécurité y est définie en termes alimentaire, physique et psychologique et ces organismes ont souvent tendance à se substituer aux populations en tant que principaux responsables de leur sécurité.

Si le principe universel et indivisible des droits humains est de plus en plus affirmé et reconnu, leur protection demeure toujours problématique. Les initiatives des dernières années ont beaucoup porté sur l'établissement d'un nouveau régime international basé sur des normes à faire prévaloir pour le respect et la promotion des droits de la personne<sup>10</sup> ainsi que sur l'institution d'une justice internationale. Or, les cas de la Bosnie et du Kosovo illustrent avec acuité que changer des textes juridiques s'avère insuffisant, surtout si ceux-ci ne sont pas appliqués ou respectés faute de volonté politique. L'extrême lenteur dont ont fait preuve les tribunaux internationaux formés pour juger les crimes commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda<sup>11</sup>, est aussi symptomatique de l'étroite corrélation qui existe, même à l'échelle internationale, entre le système juridique et le système politique.

En résumé, l'expérience récente nous indique donc que si la sécurité humaine peut être considérée comme la somme de tous les droits formulés par le droit international au bénéfice des populations de tous les États ayant souscrit aux textes législatifs relatifs à la protection de l'être humain et de son environnement, le garant de la sécurité humaine et son application relève, en premier lieu, du système politique dont s'est dotée chaque société. Et en ce sens, la sécurité humaine a une finalité politique.

---

<sup>10</sup> Se référer à la convention relative aux droits de l'enfant de 1990 et au programme d'action de Beijing de 1995 pour les résolutions sur les femmes et les conflits armés.

<sup>11</sup> Le tribunal pénal international pour le Rwanda a fait face à un manque criant de ressources financières et à un manque évident de coopération de la part de plusieurs États pour appréhender des suspects résidents sur leur territoire (Source: Anton Baaré, David Shearer, Peter Uvin et Christian Schener, *The Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations. Case Study: Rwanda*, Paris, OCDE, Comité pour l'assistance au développement, septembre 1999, p. 24).

**Tableau 1. Définitions**

*Développement humain*

Le développement humain est un processus visant à élargir les possibilités offertes à tous les individus. Les trois principales possibilités, du point de vue des personnes, sont de mener une vie longue et saine, d'acquérir des connaissances et d'avoir accès aux ressources nécessaires pour disposer d'un niveau de vie décent. (Source: PNUD)

*Développement international*

Le développement international est indissociable du développement humain. Il vise à bâtir un monde juste et équitable, qui offre à ses habitants la possibilité de vivre dans la dignité et la sécurité, ainsi que de prospérer et de s'épanouir. Il touche à tous les aspects de la vie, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation, de l'accès à l'eau potable, de l'environnement, de la croissance économique, des droits de la personne ou de la façon de gouverner. De plus, pour être judicieux, le développement doit être durable. (Source: ACDI)

*Développement durable*

Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs besoins. (Source: Commission mondiale sur l'environnement et le développement - connue également sous le nom de Commission Brundtland)

*Aide humanitaire*

Elle cherche à répondre de manière cohérente et rapide aux besoins des victimes, à leur porter assistance et à remédier aux ravages matériels causés par des catastrophes (naturelles et écologiques) et par des situations d'urgence provoquées par la guerre et des violences internes. (Source: Bureau de la coordination des Affaires humanitaires des Nations Unies)

*Droits humains/droits de la personne*

Quel que soit le niveau de développement, les droits de la personne se fondent sur la dignité inhérente à l'être humain. "Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits". (Source: Déclaration universelle des droits de l'homme)

*Sécurité humaine*

La sécurité humaine fait référence à la fois aux droits des individus, nonobstant leur sexe ou leur appartenance à un groupe, à vivre dans un environnement sécuritaire et à l'existence d'une culture au sein de chaque société faisant échec à la violence organisée. La sécurité humaine existe dans une société lorsque le corps social qui la constitue respecte les droits de tous ses membres et possède une culture normative qui régule les tensions et les sources de conflit et réprouve le recours à la violence comme moyen pour tout individu, groupe ou communauté à faire valoir ses intérêts. (Définition de l'auteure)

## ***II - Qu'est-ce que la sécurité humaine***

### *A - Une définition*

La sécurité d'individus ou de personnes peut être menacée du fait de leur sexe ou de leur appartenance à une ethnie, à une race, à une religion ou en tant que membres d'une catégorie socio-économique ou linguistique. Aussi, leur sécurité repose avant tout sur les capacités d'un corps social à assurer leur liberté de circuler, de s'exprimer et d'exercer leurs droits civiques. Ce même corps social est appelé à défendre des valeurs fondamentales comme le respect des droits de la personne et l'égalité entre les sexes et des valeurs consensuelles telles que la tolérance et l'inclusion. Mais lorsque des composantes ou des membres plus ou moins organisés d'une société n'adhèrent plus, ou pas, à ces valeurs et contestent avec violence, et au mépris des lois, les droits d'un groupe ou d'une catégorie sociale, cela donne lieu à une situation d'insécurité humaine. Si la société ou le corps social affecté par cette situation d'insécurité humaine n'est pas capable de la résoudre, il y a risque de conflit interne. En effet, l'action de ces membres plus ou moins organisés (extrémistes, groupes para-militaires, rebelles armés) peut aller jusqu'à défier la légitimité de l'État ou, encore, à détourner les fonctions de celui-ci au profit de leurs seuls intérêts. Par conséquent, un conflit intra-étatique est la plupart du temps le résultat de situations d'insécurité portées à leur paroxysme.

Aussi, la sécurité humaine est un concept qui fait référence, selon nous, à la fois au respect des droits des individus, nonobstant leur sexe ou leur appartenance à un groupe ou un sous-groupe, à vivre dans un environnement sécuritaire et à l'existence d'une culture au sein de chaque société faisant échec à la violence organisée (cf. au tableau 1). Par conséquent, la sécurité humaine existe dans une société lorsque le corps social qui la constitue régule les tensions et les sources de conflit et réprouve le recours à la violence comme moyen pour tout individu, groupe ou communauté à faire valoir ses intérêts. Une culture normative proscrie le recours à la violence comme moyen de promotion des vues ou des intérêts d'individus ou de groupes et permet de résoudre ou de faire face aux sources de tension et de conflit au sein d'une société sans porter atteinte aux droits de ses membres.

*B - Causes profondes des situations d'insécurité humaine*

Les causes inhérentes à l'incapacité de la société affectée de résoudre les problèmes de sécurité humaine auxquels elle se trouve confrontée résultent, bien souvent, de dissensions politiques ou sociales liées: i) au caractère illégitime du pouvoir exercé (Burundi, RDC); ii) à une idéologie du pouvoir basé sur l'exclusion (Rwanda); iii) à l'existence de fortes iniquités socio-économiques (Haïti, Zimbabwe).

L'accès ou le maintien au pouvoir d'individus par la force et par la répression entraîne le musellement de toute opposition et supprime les droits des citoyens à participer à la vie politique (parlement, instances locales, partis politiques). Le contrôle strict des médias empêche l'expression de points de vue alternatifs, neutralise les opposants, annihilant toute dissension au plan politique. Le recours à la répression provoque le sur-développement des organes de sécurité (armée, police) et leur attribue une influence disproportionnée au sein de la société. La répression a cependant ses limites et d'autres moyens doivent être utilisés pour consolider une emprise illégitime du pouvoir. Un discours prenant appui sur une idéologie basée sur la discrimination raciale, ethnique ou sociale ou sur la lutte à un ennemi extérieur peut assurer la mobilisation et le support de segments de la population. Ce discours a aussi pour effet d'avaliser des pratiques d'exclusion telles que des postes décernés au prorata dans la fonction publique, l'accès limité à une éducation supérieure, le contrôle des personnes, les partis politiques sur la base ethnique, le refus par des communautés d'accueillir des membres d'un autre groupe ethnique sur un territoire circonscrit.

Les tensions entre groupes ou catégories sociales peuvent être avivées du fait que les dirigeants concèdent des avantages à certains segments au détriment des intérêts des autres groupes pour conforter la stabilité de leur pouvoir. Le refus des élites au pouvoir d'accéder aux demandes des groupes ou catégories exclus et l'approfondissement des iniquités socio-économiques peuvent inciter ces derniers à confronter le pouvoir avec violence pour obtenir gain de cause. Au Niger, les Touareg, groupe ethnique minoritaire et vivant de l'élevage de subsistance, se sont soulevés contre le gouvernement central. Des attaques sporadiques de la part de groupes armés ont eu pour cible les postes administratifs ou les sites de projet de développement dans les régions septentrionales du Niger. Un affrontement particulièrement sanglant à Tchintabaraden, en mai 1990, au

cours duquel 63 personnes auraient été tuées, a fait connaître les revendications de la population touarègue. Complètement marginalisés au plan politique et survivant difficilement à deux sécheresses où leur bétail avait été largement décimé, en 1973 et 1984, les Touareg, très appauvris, réclamaient depuis longtemps des investissements pour relancer leur cheptel et préserver leur mode de vie. Le détournement des aides extérieures par des représentants territoriaux du gouvernement a déclenché l'ire des chefs de la communauté touarègue qui ont appelé à la révolte ouverte. La chute du régime autoritaire et son remplacement par un gouvernement élu a permis la réinsertion des Touareg dans la vie politique du pays et a conduit à un accord de paix entre le mouvement rebelle et le gouvernement nigérien en 1995. L'exemple du Niger montre que la révolte des exclus, la désobéissance civile ouverte d'extrémistes, les exactions commises par les organes de sécurité, l'opportunisme de membres de la classe politique au pouvoir sont autant de phénomènes socio-politiques qui peuvent coexister et alimenter les risques de conflit interne.

Par ailleurs, le conflit interne peut s'avérer insidieux dans ses formes: des individus sont molestés ou assassinés pour des raisons politiques; des actes de violence ciblés sont commis; des périodes d'accalmie succèdent à des périodes parsemées d'incidents; des rumeurs visant à aviver les tensions entre groupes ethniques ou catégories sociales se multiplient; et, bien souvent, les véritables protagonistes demeurent dans l'ombre. Ce caractère latent est propice à l'émergence d'une violence organisée et orchestrée (tactiques d'intimidation, massacres, actes de terrorisme ciblés) dans le but d'établir ou de changer les rapports de force entre les différentes parties. Les enjeux ne sont pas clairement définis, des catégories de populations sont enrégimentées malgré elles et les alliances entre différents acteurs politiques et groupes d'intérêts sont circonstancielles et éphémères.

Aussi, même dans le cas de figure où l'on assiste à une guerre ouverte entre factions identifiables, il ne s'agit pas d'un conflit conventionnel. La résolution du conflit intra-étatique dépasse donc la solution militaire ou la conclusion d'accords de paix entre belligérants armés pour inclure la participation aux négociations de représentants des différentes composantes de la société. Les segments de la société qui subissent le conflit doivent être partie prenante du processus visant sa résolution. Le support des modérés à

l'instauration d'un climat de sécurité et leur participation active à l'établissement d'une paix négociée sont des conditions essentielles à une solution durable des problèmes de sécurité humaine. Proposer des mesures alternatives rompant avec l'état de guerre et les pratiques de violence politique imposées par les factions belligérantes exige l'assentiment de la majorité. Les intérêts d'une grande partie de la société en conflit ne correspondant nullement avec ceux des parties en conflit, les solutions préconisées par les éléments modérés sont susceptibles de rallier la majorité et conférer à celles-ci une forme de légitimité indispensable pour en garantir l'application concrète.

### ***III - La sécurité humaine dans l'après-conflit: une application au cas du Rwanda***

Dans l'après-conflit, la société cherche à retrouver ses capacités d'assurer un environnement sécuritaire. Les interventions devraient permettre d'établir de nouveaux modes de régulation de la violence au sein de la société et contribuer à instaurer un climat de sécurité imposé et géré par ses membres. La complexité des interventions qu'exige l'instauration d'un environnement sécuritaire durable demande, selon nous, l'application d'une approche basée sur une compréhension globale des questions d'insécurité dans une situation donnée, incluant tant les obstacles structurels que les facteurs conjoncturels associés aux symptômes.

Pour mieux étayer notre propos, nous illustrerons une telle approche en référence avec la situation au Rwanda. En effet, avec l'éclatement des conflits internes à compter de 1990, la violence qui s'est manifestée dans ce pays et qui a atteint son paroxysme lors du génocide de 1994, a mis en évidence la dimension ethnique de la crise, tout en jetant dans l'ombre ses fondements socio-économiques.

#### *A - Une approche centrée sur les problèmes structurels*

La reconstruction dans une situation post-conflictuelle a pour but de restituer à la société affectée des conditions de vie décente, tout en encourageant et facilitant des mesures de "correction" afin de neutraliser les causes à l'origine du conflit. Cela signifie cibler les éléments qui ont engendré le conflit, ou qui ont pu contribuer à la crise, et dont

la correction est nécessaire, voire essentielle, pour assurer une stabilité réelle et mettre fin aux cycles de violence. Pour ce faire, il faut être en mesure d'identifier les sources de tensions sous-jacentes à l'émergence de la crise.

*i) Identification des causes premières*

Dans la phase de reconstruction au Rwanda, les interventions ont peu tenu compte des causes qui ont provoqué le conflit, soit la négation du droit de retour des Tutsi exilés et le refus de l'ancienne classe politique de concéder le pouvoir<sup>12</sup>. En octobre 1990, avant le déclenchement de la guerre par le Front Patriotique Rwandais (FPR) composé essentiellement de Tutsi en exil, les chiffres les plus conservateurs dénombrèrent un demi-million de réfugiés *tutsi*<sup>13</sup> dans les pays de la région auxquels le régime d'Habyarimana refusait le droit de retour. Par la suite, la signature d'un protocole d'accord de paix, en 1993, prévoyant un gouvernement élargi incluant le FPR et les partis d'opposition, menaçait dans ses fondements le pouvoir de l'ancien régime en ne posant plus la lutte en terme ethnique, mais sur la base d'allégeance politique dans le cadre d'un régime pluraliste. La perspective de tels changements a été jugée inacceptable par les extrémistes hutu qui ont fomenté le génocide de 1994.

Oubliant ou négligeant, consciemment parfois, ces éléments, plusieurs n'ont voulu voir dans la prise de Kigali, capitale du Rwanda, par les forces du FPR en juillet 1994, qu'une minorité s'emparant du pouvoir par la force et ce au détriment de la majorité *hutu*<sup>14</sup>. Cette vision duale de la société rwandaise a eu pour effet de "dépolitiser" le conflit et d'escamoter les dissensions sociales et politiques existantes au sein de la population. Cette dérive analytique a largement influencé l'approche qui a prévalu en matière de reconstruction au Rwanda.

---

<sup>12</sup> Pour une présentation du conflit, voir Myriam Gervais, "La sécurité humaine et son application: Rwanda et Est-Zaïre (1990-1998)", *CDAS Discussion Paper, op.cit.*, pp. 6-21; Catharine Newbury et David Newbury, "A Catholic Mass in Kigali: Contested Views of the Genocide and Ethnicity in Rwanda", *Revue Canadienne des Études Africaines*, vol 33, nos 2 et 3, 1999, pp. 292-328.

<sup>13</sup> On avance le retour de 500 000 à 800 000 réfugiés tutsi au Rwanda entre 1994 et 1996 ([www.refugees.org](http://www.refugees.org), consulté en juin 2000). Ce chiffre inclut sans doute des ressortissants de la diaspora en provenance de l'Amérique du Nord et de l'Europe.

<sup>14</sup> Anton Baaré et al., *The Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations, op.cit.*, p.17.

La réaction initiale des donateurs a été de fournir une aide humanitaire massive aux camps de réfugiés dans les pays limitrophes. Un rapport de l'OCDE estime que les 2/3 de l'aide allouée au Rwanda entre 1994 et 1996 a été destinée à de l'assistance humanitaire. De 1994 à 1998, les interventions des agences spécialisées de l'ONU et des ONG étrangères au Rwanda ont été conçues selon deux axes prioritaires: la reconstruction d'habitats et la remise en fonction d'infrastructures. Pour plusieurs intervenants, il fallait s'attaquer aux conséquences humanitaires du conflit et reconstruire les infrastructures sociales (habitat, eau, électricité, fourniture de semences et de crédit agricole). A titre d'exemple, le Haut-Commissariat pour les réfugiés a construit plus de 73 000 maisons<sup>15</sup>.

Ce type d'actions orientées d'abord vers l'humanitaire a pour effet d'escamoter les enjeux sous-jacents au conflit et, sans le vouloir, d'hypothéquer les possibilités de changements fondamentaux. La nature du pouvoir politique, avant et après le génocide, et l'absence d'instances locales et nationales pour permettre aux différents segments de la population de s'exprimer ont peu fait l'objet de préoccupations de la part des différents intervenants étrangers.

Le rappel des facteurs à l'origine de la situation d'insécurité au Rwanda montre l'importance d'identifier les causes premières avant d'intervenir pour des raisons de sécurité dans un conflit intra-étatique.

*ii) Interventions axées sur la responsabilisation*

La problématique d'intervention dans une société après un conflit interne doit tenir compte de la situation politique et socio-économique qui prévalait avant le conflit pour favoriser la reprise par ses membres de la responsabilité de leur sécurité. Par conséquent, pour être porteuses de changements en terme de sécurité humaine, les interventions doivent, en plus de s'intéresser à la reconstruction des infrastructures et à la

---

<sup>15</sup> Source: le site internet du HCR ([www.unhcr.cr](http://www.unhcr.cr)), consulté en janvier 1999 et juin 2000. Le HCR rapporte que plus de 100 000 maisons ont été construites entre 1995 et 2000 avec un financement de divers donateurs (dont le Canada).

remise en fonction de l'État, prendre en considération les rapports entre les membres des communautés et les autorités, entre les hommes et les femmes au sein de ces communautés.

Avant le début du conflit au Rwanda, le régime politique, sous la conduite du Président Habyarimana, s'apparentait aux autres régimes autoritaires. Un parti unique chapeautait toute action politique et contrait toute opposition. L'administration du pays était fortement centralisée: à tous les niveaux, national, régional, local, les postes administratifs étaient occupés par des représentants nommés, sans consultation, par le pouvoir politique.

Même à l'échelle communale, le bourgmestre n'était ni élu, ni nommé par consensus mais imposé par les autorités politiques. Tout déplacement de la part d'individus faisait l'objet d'un contrôle strict par le bourgmestre et la permission des autorités administratives locales était requise pour émigrer ou s'installer sur le territoire relevant de leur juridiction. Un tel contrôle des individus et l'absence de tout droit politique créent des conditions propices à la manipulation. Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant de constater que la population n'avait, dans les faits, aucun espace politique pour exprimer et promouvoir ses vues lors des négociations entreprises, de 1992 à 1994, entre le gouvernement de transition et le FPR. Or, durant cette période, la population souffrait des effets de la guerre<sup>16</sup> et semblait encline à accepter le retour des réfugiés pour mettre fin à la guerre. L'opposition, constituée de partis de création récente, n'ayant pas su se faire le porte-parole des aspirations de la population, les rivalités entre anciennes et nouvelles élites ont largement dominé l'agenda politique.

Pour la majorité qui ne disposait pas auparavant d'organe pour s'exprimer en dehors des instances étroitement contrôlées par le pouvoir, une participation dans la prise de décisions sur des problèmes ou des sujets les concernant directement est une approche qui peut redonner aux citoyens la responsabilité de leur sécurité. Ainsi, promouvoir le

---

<sup>16</sup> Le bilan des conséquences de la guerre pour la population s'avérait déjà fort lourd: en 1993, plus de 900 000 personnes étaient déplacées à l'intérieur du Rwanda (13% de la population) et regroupés dans des camps (République Rwandaise, Service du Premier Ministre, Comité de crise pour les déplacés, *Évaluation des déplacés de guerre du Rwanda*, Kigali, 1993).

principe de membres ou de représentants élus au sein de coopératives, de mutuelles ou d'instances municipales peut permettre d'intérioriser des comportements démocratiques et de transcender, à terme, les clivages sociaux, ethniques ou de genre par l'élection de candidats sur la base de nouveaux critères comme la compétence ou le dynamisme.

Des changements de telle nature peuvent contribuer à combattre les pratiques discriminatoires, à élargir l'espace politique et à favoriser l'émergence d'interlocuteurs plus représentatifs des intérêts de la majorité sur la scène politique. Par ailleurs, l'impact de ce type d'intervention ne pouvant être observable qu'à long terme, il est important pour les intervenants extérieurs d'éviter, dans le cadre d'actions plus ponctuelles, de les contrecarrer en se posant en intermédiaires des citoyens face au pouvoir. La responsabilisation des acteurs sociaux est une condition essentielle à l'instauration et au maintien d'un environnement sécuritaire.

### *iii) Résolution de problèmes structurels*

Le cas du Rwanda est significatif du fait que les conflits intra-étatiques, source d'insécurité humaine, résultent de problèmes internes aux sociétés qui les subissent. Une bonne connaissance des relations entre les divers acteurs sociaux est donc essentielle pour assurer des interventions qui participent à une solution durable.

Pays profondément rural, la population du Rwanda dépendait pour sa survie de très petites parcelles de terre (moins d'un hectare par exploitation familiale de 10 personnes. La population ayant doublé entre 1960 et 1994, la pression démographique en rapport avec la terre disponible constituait un problème grave et engendrait de vives tensions à l'intérieur des communautés pour le contrôle des parcelles<sup>17</sup>. D'autant plus que l'économie rwandaise reposait presque exclusivement sur la culture du café et les jeunes sans emploi ou sans occupation économique s'avéraient de plus en plus nombreux.

Ces constats étaient observables malgré l'apport substantiel d'aide étrangère que recevait le Rwanda: en 1990, 90% des investissements publics étaient financés par les

---

<sup>17</sup> Les Twa, groupe ethnique associé aux pygmées, complètement marginalisé et vivant des ressources de la forêt, ont vu leurs terres envahies pour les besoins de l'agriculture.

baillleurs de fonds.<sup>18</sup> Les ressources publiques gérées par les autorités gouvernementales étaient allouées en priorité au secteur public, à l'enseignement supérieur avec l'expansion de l'Université nationale de Butaré et aux dépenses militaires. Cette allocation des ressources disponibles a été faite au détriment du secteur rural, des services de santé et de l'accès à l'éducation primaire<sup>19</sup>. Les ONG, déjà très présentes au Rwanda avant 1990, ont dû multiplier leurs interventions pour maintenir un minimum de services sociaux à l'échelle du pays.

A ces problèmes s'ajoutait une discrimination systématique pratiquée contre les femmes en tant que productrices et citoyennes. Par exemple, même si les femmes jouaient un rôle crucial en agriculture, elles n'avaient guère accès aux ressources productives dans le secteur rural (formation, technologies appropriées, intrants, crédit) - reflet des discriminations subies à d'autres niveaux, notamment sur le plan de l'accès à l'éducation et aux services de santé. Ainsi, le poids des traditions et l'influence de la religion catholique ont empêché les femmes de bénéficier d'une politique de planification familiale alors que dans ce pays le taux de fertilité est très élevé: 8.1 pour la période 1980-85 et 6.2 en 2000<sup>20</sup>. Par ailleurs, le droit coutumier interdisait aux femmes le droit à l'héritage, à la propriété et à la gestion des biens du ménage et la législation moderne cautionnait jusqu'à tout récemment, par son vide juridique, cette pratique<sup>21</sup>. Les questions d'héritage et de propriété foncière constituaient, et constituent encore, un enjeu économique de taille car la seule source de revenus pour plus de 90% de la population au Rwanda réside dans l'exploitation de la terre. Par conséquent, le contrôle des parcelles disponibles n'est pas uniquement une source de tensions entre les communautés, mais aussi entre les hommes et les femmes.

---

<sup>18</sup> Myriam Gervais, "Étude de la pratique des ajustements au Niger et au Rwanda", *Travail, capital et société*, vol 26, no 1, 1993, p. 31.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 36-37.

<sup>20</sup> ILO, World Report Labour 2000, op.cit., p.261.

<sup>21</sup> En mars 2000, une nouvelle législation a été adoptée pour corriger cet état de fait (Juvénal Nkusi, *Besoins et préoccupations des femmes sur l'accès à la terre et à la propriété foncière*, Kigali, Ministère des Terres, de la réinstallation et de la protection de l'environnement, juin 2001). Cette absence de droits au plan juridique créait un climat d'impunité pour les violences faites aux femmes (AVEGA, *Survey on Violence Against Women in Rwanda*, Kigali, 1999).

Avant le conflit, la situation dans ce pays exigeait déjà l'élaboration de politiques ayant pour but d'allouer des ressources publiques de manière plus équitable et de développer, à l'échelle nationale, des activités économiques comme alternatives à l'agriculture de subsistance. De meilleures perspectives d'emplois et de revenus peuvent réduire les tensions entre les communautés, entre les hommes et les femmes car le contrôle de la terre perdrait de son importance vitale. Pour prétendre à des résultats globaux et durables, les interventions et projets devraient tenir compte non seulement des tensions d'ordre ethnique, mais aussi des tensions d'origine économique sous-jacentes à l'émergence de la crise rwandaise. Une approche centrée sur les problèmes structurels offre l'intérêt, comme le cas du Rwanda le suggère, d'instaurer des changements significatifs favorables à l'égalité des droits économiques de tous les citoyens, indépendamment de leur origine sociale ou ethnique. Et de ce fait, de contribuer à la résorption permanente des enjeux à la source de l'insécurité.

#### *B - Contraintes et risques associées à une approche structurelle*

L'application d'une approche centrée sur la résolution des problèmes structurels est cependant tributaire des rapports de force qui régissent la société au sortir du conflit et qui conditionnent la nature du pouvoir et la manière dont il est exercé. En l'absence d'un pouvoir perçu comme légitime, le risque est grand d'assister à une cristallisation des enjeux sous une forme différente ou encore de favoriser l'éclosion d'un nouveau cycle de violence. Ceux qui détiennent le pouvoir de manière illégitime ne s'estiment pas redevables auprès de tous les segments de la société et poursuivent la défense de leurs propres intérêts (consolidation de leur emprise sur le pouvoir, enrichissement, privilèges). De plus, le caractère non-représentatif du pouvoir hypothèque lourdement la capacité de l'État à concevoir et à appliquer les réformes essentielles. Il n'est pas forcément dans l'intérêt de la classe dirigeante, surtout en période transitoire, de favoriser une répartition des ressources publiques allant dans le sens d'une réduction des dépenses susceptibles d'affecter les groupes ou les catégories sociales qui bénéficient des largesses du pouvoir. Qui plus est, si les instances locales et régionales ne peuvent faire valoir leur point de vue, le risque est grand que les dépenses du budget de l'État ne fassent l'objet d'un marchandage entre les partis politiques et ce au détriment de la majorité de la population. D'autre part, l'éventualité d'élections peut également constituer la préoccupation

dominante des partis membres du gouvernement de transition et bloquer, à toute fin pratique, l'adoption de réformes majeures.

Dans les deux cas de figure, les initiatives prises à l'échelle locale peuvent s'en trouver fragilisées. Par exemple, les actions de sensibilisation visant la promotion de comportements démocratiques et le respect des droits des autres membres de la société ne peuvent espérer avoir une portée positive si elles ne sont pas soutenues par des stratégies nationales comme l'élimination des formes légales de discrimination.

En résumé, établir un environnement sécuritaire par le démantèlement des systèmes d'inégalités existants, par l'adhésion à des valeurs de tolérance et d'inclusion, par la mise en place, s'il y a lieu, d'un cadre socio-économique plus équitable s'avère un processus complexe et de longue haleine. De plus, ce processus de changements s'inscrivant dans la mouvance socio-politique propre au corps social affecté, il est tributaire de ses soubresauts.

Aux rapports socio-politiques internes à la société émergeant d'un conflit viennent se greffer les interventions extérieures de la part des agences spécialisées de l'ONU, des ONG étrangères et de donateurs<sup>22</sup>. La reconstruction au Rwanda s'est déroulée dans un climat de méfiance réciproque entre le nouveau gouvernement, les organismes humanitaires, les ONG et les donateurs. En fait, les organisations étrangères se sont plus ou moins arrogées le mandat d'agir comme interlocuteurs entre les populations qu'elles assistaient et le gouvernement. Dans cet optique, les efforts des agences de l'ONU et des ONG ont été dominés par un souci de surveiller étroitement les gestes posés par le gouvernement<sup>23</sup>. La recherche de solution pour les déplacés et le

<sup>22</sup> Pour un examen détaillé des réponses extérieures à la situation dans la région des Grands Lacs et en particulier au Burundi entre 1993 et 1997, voir Glynne Evans, *Responding to Crisis in the African Great Lakes*, Adelphi Papers 311, International Institute for Strategic Studies, Oxford, Oxford University Press, 1997. L'auteure y met en lumière jusqu'à quel point les Nations-Unies, les envoyés spéciaux de pays occidentaux et les ONG) n'ont pas été capables de comprendre les enjeux réels du conflit burundais qui, sous des apparences de luttes ethniques, résident dans le contrôle et l'accès aux ressources.

<sup>23</sup> La communauté internationale a vivement réagi aux massacres dans le camps de Kibého, à l'intérieur du Rwanda, par les forces armées, en avril 1995, en suspendant temporairement son aide, Anton Baaré et al., *The Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations*, *op.cit.*, p.18 et 35; Myriam Gervais, Stéphane Roussel et Ronaldo Hatto, "Chronologie de la réaction du Canada face aux conflits intra-étatiques. Vol 2:L'Afrique des Grands Lacs (Rwanda et Est-Zaïre)", *Note de recherche du GERSI*, no 5, 1998, pp.26-27.

retour des réfugiés s'en est trouvée bloquée pendant deux ans en raison de divergences entre les organismes humanitaires, les ONG et le gouvernement sur les garanties de sécurité associées à ce retour.

Le maintien prolongé des camps pour réfugiés et personnes déplacées a comme conséquence de les dépouiller de leur statut de membres à part entière de la société et de les priver de leurs capacités à agir en tant que citoyens, acteurs sociaux et agents économiques. Les changements politiques risquent de s'opérer sans qu'ils puissent se prononcer ou être consultés. Cette situation, si elle perdure, peut s'avérer inextricable lorsque l'accès à la terre, ou le contrôle d'un territoire, est un enjeu du conflit. Aussi, dans l'après-conflit, l'existence des camps, même pour assurer la sécurité physique de ces individus<sup>24</sup>, peut figer les rapports entre ces populations et le reste de la société et retarder l'application de solutions durables.

### *C - Conjonction de moyens pour l'application d'une approche structurelle*

La présentation du cas rwandais met en lumière que faire du développement, ou de l'assistance humanitaire ou encore de la promotion des droits humains, de façon non concertée, ne constitue pas en soi une approche de sécurité humaine. Il nous a été donné de voir qu'au sortir d'un conflit intra-étatique, l'assistance humanitaire, le développement humain et la protection des droits humains doivent s'inscrire dans un cadre d'action s'adressant à la fois aux inégalités sociales et économiques, aux pratiques discriminatoires et aux besoins vitaux. Ces trois domaines d'intervention peuvent être considérés, dans un tel contexte, comme des moyens au service de la sécurité humaine. Par conséquent, dans une situation comme celle du Rwanda, les concepts à connotation "humaine" discutés en début de ce texte (cf. au tableau 1) revêtent d'abord un caractère instrumental destiné à poursuivre la finalité associée à la sécurité humaine.

---

<sup>24</sup> En 2000, les agences de l'ONU ont fait appel à la Communauté internationale pour une aide financière de 37 millions de dollars américains pour assister les déplacés à l'intérieur du Rwanda dont elles évaluaient le nombre à 600 000. Ce chiffre s'avère impressionnant surtout comparé à une population de 8,1 millions d'individus.

## ***Conclusion***

La sécurité humaine existe dans une société lorsque le corps social qui la constitue respecte les droits de tous ses membres et possède une culture normative qui régule les tensions et les sources de conflit et réprouve le recours à la violence comme moyen pour tout individu, groupe ou communauté à faire valoir ses intérêts. La responsabilité première d'assurer un environnement sécuritaire est du ressort des membres de cette société et le système politique dont s'est doté chaque société est le garant de cette sécurité.

Les conflits internes reflètent des problèmes majeurs de sécurité humaine dont la résolution exige de porter une attention particulière aux relations entre les acteurs sociaux, entre les hommes et les femmes, afin d'identifier les mesures de correction essentielles au rétablissement d'un environnement sécuritaire. Aborder les problèmes de sécurité humaine de l'intérieur, c'est-à-dire focaliser sur les causes à l'origine de la crise, permet d'identifier des interventions susceptibles de juguler la violence de façon durable. La prise en considération des enjeux sous-jacents aux rapports entre les communautés, entre les hommes et les femmes, peut notamment contribuer à consolider les changements désirés en terme de valeurs et de normes promulguées à l'échelle de la société et réciproquement, des réformes au niveau national s'avèrent impératives pour appuyer les initiatives prises à l'échelle locale. L'application d'une approche centrée sur la résolution des problèmes structurels est cependant assujettie à l'évolution des rapports socio-politiques internes à la société en crise et à l'influence que peuvent exercer les interventions extérieures.