

Pourquoi la prévention de l'extrémisme violent passe par la pérennisation de la paix

OCTOBRE 2017

Cette note thématique a été rédigée par James Bowen, rédacteur adjoint à l'IPI, et Arsla Jawaid, ancienne attachée de recherche à l'IPI.

Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'International Peace Institute. L'IPI encourage l'expression d'un large éventail de perspectives dans la recherche d'un débat éclairé sur les politiques et problématiques d'actualité dans les affaires internationales.

L'IPI est reconnaissant envers ses généreux donateurs, dont le soutien rend possibles les publications comme celle-ci.

Introduction

Les résolutions conjointement adoptées par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies en avril 2016 ont placé le concept de « pérennisation de la paix » au centre de l'objectif de consolidation de la paix de l'ONU. Ces résolutions reconnaissent la pérennisation de la paix « comme étant un objectif et un processus tendant à la définition d'une vision commune d'une société, compte tenu des besoins de tous les groupes de la population »¹.

Le débat se poursuit chez les décideurs et les praticiens pour délimiter les contours sémantiques et conceptuels de la « pérennisation de la paix »². Bien que les résolutions d'avril 2016 ne le mentionnent pas, le besoin d'examiner les réponses à l'extrémisme violent dans cette perspective se fait nettement sentir.

Cela est particulièrement vrai compte tenu du fait que les méthodes existantes n'ont pas réduit le problème de manière significative. Par exemple, la dernière édition du *Global Terrorism Index* (Indice du terrorisme mondial), publié par l'Institute for Economics and Peace, montre que l'extrémisme violent demeure une cause importante de pertes humaines et d'instabilité dans le monde. Bien que le nombre total de décès résultant de cette violence ait baissé entre 2015 et 2016, le score de pays moyen s'est détérioré de 6 % pendant la même période, ce qui a été attribué à l'expansion de groupes tels que Boko Haram et l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL) dans plusieurs nouveaux pays³.

De surcroît, la nature multiforme et toujours changeante de l'extrémisme violent actuel fait ressortir la nécessité de s'employer à résoudre les causes profondes du phénomène plutôt que ses manifestations immédiates ou localisées, dont l'analyse est souvent influencée par les priorités des responsables politiques, des médias et d'autres acteurs.

La présente note thématique montre que le programme de pérennisation de la paix est en bonne position pour redéfinir la réponse à apporter à l'extrémisme violent. Il peut aider à mobiliser la volonté politique, et donc les ressources, qui sont indispensables pour réaliser un changement profond. Cela peut s'opérer par l'intermédiaire de différents acteurs au sein du système multilatéral, en particulier les représentants d'États Membres de l'ONU

1 Résolution 2282 du Conseil de sécurité (27 avril 2016), S/RES/2282; Résolution 70/262 de l'Assemblée générale (27 avril 2016), A/RES/70/262.

2 Voir, par exemple, la note thématique de Youssef Mahmoud et Anupah Makoond, « Pérenniser la paix : Que cela signifie-t-il en pratique? », International Peace Institute, avril 2017, disponible à www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/04/1703_Sustaining-PeaceFrench.pdf.

3 Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016*, disponible à <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/Global-Terrorism-Index-2016.pdf>.

cherchant à obtenir une évolution philosophique et structurelle dans l'ensemble de l'ONU et d'autres organismes. Il pourrait s'agir, entre autres, d'encourager la société civile, le secteur privé, les mouvements de femmes, les organisations de la jeunesse et d'autres parties prenantes à devenir des agents du changement dans leurs propres pays et collectivités.

Toute démarche visant à résoudre le problème de l'extrémisme violent par la pérennisation de la paix doit renoncer définitivement aux stratégies mettant trop l'accent sur le maintien de l'ordre, la surveillance et les autres mesures sécuritaires, qui ne prennent pas en compte d'autres principes utiles tels que le développement durable et la protection des droits de l'homme. Ces stratégies isolées se sont souvent avérées inefficaces, voire contre-productives, dans la recherche d'une paix durable.

Au lieu de cela, la pérennisation de la paix se situe par nature dans la logique des démarches préventives tenant compte de la société tout entière, comme celles de la «lutte contre l'extrémisme violent», que l'ONU préfère appeler «prévention de l'extrémisme violent». Elle peut apporter non seulement de nouvelles raisons d'adopter ces démarches en priorité, mais aussi une réponse aux problèmes qui persistent dans la manière de les mettre en pratique, et en particulier à celui du rôle dominant des États.

Qui plus est, une démarche orientée vers la pérennisation de la paix pourrait aider à résoudre le large éventail de facteurs contribuant à l'instabilité générale et aux conflits à travers le monde et nourrissant ainsi l'extrémisme violent par ricochet.

Ainsi, en prenant la paix et les sociétés pacifiques, plutôt que le conflit et les sociétés déchirées, comme principal référentiel dans la recherche, l'analyse, puis la programmation et l'élaboration des politiques, la démarche orientée vers la pérennisation de la paix pourrait en définitive aider les collectivités à dépasser purement et simplement l'approche consistant à «lutter contre» l'extrémisme violent ou à le «prévenir».

Les problèmes complexes nécessitent des solutions complexes

Alors que l'extrémisme violent est depuis des décennies l'un des principaux soucis des décideurs et responsables politiques du monde, sa persistance témoigne de la difficulté d'adopter des solutions durables ou de les appliquer sans faillir. De plus, les problèmes qui assaillent les décideurs semblent devenir plus complexes et plus changeants d'année en année.

La notion d'extrémisme violent recouvre bien plus que l'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique des personnes et la destruction de leurs biens. Elle englobe aussi, entre autres choses, l'appropriation ou la destruction des terres et des autres moyens de production économique, ainsi que les violences sexuelles et les autres violations des droits de l'homme.

Qui plus est, les groupes et cellules extrémistes se créent et se fragmentent presque continuellement, et leurs tactiques et stratégies évoluent sans cesse, comme le montre la vague d'attentats au véhicule-bélier et à l'arme blanche inspirés par l'EIIL qu'a subie l'Europe occidentale en 2016 et 2017.

Par ailleurs, contrairement au portrait qu'en font les médias du monde entier, l'extrémisme violent n'est pas seulement le fait de terroristes disant agir au nom de l'Islam. Il est beaucoup plus diversifié et multiforme, car il recoupe de nombreux clivages religieux, ethniques, politiques ou autres. Par exemple, la violence d'extrême droite a nettement progressé en Occident ces dernières années, et selon certaines études, elle dépasserait le terrorisme djihadiste aux États-Unis⁴.

Enfin, la menace d'une nouvelle vague de violence importante est en train de se dessiner en contrecoup de l'action militaire contre un certain nombre de groupes extrémistes, principalement au Moyen-Orient, où une coalition de forces est en train de remporter une victoire considérable contre

4 Charles Kurzman et David Schanzer, «The Growing Right-Wing Terror Threat», *New York Times*, 16 juin 2015, disponible à www.nytimes.com/2015/06/16/opinion/the-other-terror-threat.html.

l'EIIL. Des entretiens conduits avec de jeunes hommes ayant fui la ville de Mossoul avant sa reconquête en juin 2017 révèlent que l'EIIL, tout en perdant du terrain, accroît rapidement le nombre de ses cellules dormantes régionales⁵.

Ces revers infligés aux groupes extrémistes s'accompagnent également du départ des combattants étrangers, qui reviennent en masse dans leurs pays et collectivités d'origine, plus radicalisés qu'avant, plus aptes à exécuter des attaques et plus aigris après leurs défaites sur le champ de bataille. À ce propos, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme de l'ONU a estimé, en mai 2017, que les taux de retour des combattants vers certains pays d'Europe avaient augmenté d'un tiers au cours de l'année écoulée⁶.

Bien qu'il soit toujours indispensable de lutter contre la menace directe des extrémistes violents pour prévenir les attaques semant la mort et la destruction, les mesures policières et sécuritaires à elles seules sont souvent inadaptées à l'établissement d'une paix durable dans une situation fragile et changeante. En fait, elles peuvent même aller à l'encontre de cet objectif en exacerbant les doléances qui engendrent l'extrémisme pour commencer. Les mesures de répression excessives prises par les autorités kenyanes à l'encontre des populations d'ethnie somalie, y compris celles habitant les camps de réfugiés (une pratique souvent appelée « combattre la terreur par la terreur ») en sont un parfait exemple; la répression a souvent contribué à accroître la radicalisation de ces populations et leur recrutement par les extrémistes du mouvement des Chabab⁷.

La radicalisation provoquée par une telle réponse inflige un double revers, car elle élimine la possibilité d'amener les personnes visées — qui sont souvent des jeunes hommes — à devenir des partenaires dans la création de sociétés pacifiques. Ces jeunes gens, qui auraient pu être des membres

très productifs de la société, se transforment en vivier de recrutement pour les extrémistes, notamment en présence d'autres facteurs de risque, tels que la mauvaise gouvernance et la faible participation à la vie politique⁸.

La prise de conscience grandissante du besoin de dépasser les méthodes musclées est un facteur clé de l'essor des programmes de lutte préventive contre l'extrémisme violent. Comme Naureen Chowdhury Fink l'a expliqué en 2015, alors qu'elle était membre du Global Center on Cooperative Security, ces méthodes sont « synonymes d'une orientation vers la prévention reflétant le besoin de mesures et de réponses plus nuancées que l'emploi de la force »⁹.

Intégrer la lutte préventive contre l'extrémisme violent aux autres programmes

La croissance des actions de lutte préventive contre l'extrémisme violent est tout à fait complémentaire du programme de pérennisation de la paix, qui repose en particulier sur « la prévention des conflits et l'élimination de leurs causes profondes »¹⁰. Ce programme met également l'accent sur la responsabilité partagée des gouvernements et des autres acteurs nationaux pour parvenir à des issues pacifiques. Cela se situe aussi dans la logique des appels en faveur des méthodes de prévention de l'extrémisme tenant compte de « la société tout entière », lancés à l'occasion du Sommet de la Maison-Blanche sur la lutte contre l'extrémisme violent tenu en 2015 à l'initiative du Président Barack Obama, puis par d'autres tenants de ces approches¹¹. Comme l'exposent les résolutions de 2016, la pérennisation de la paix englobe de façon similaire des efforts multidimensionnels visant à renforcer l'état de droit et à promouvoir le développement durable, la réconciliation et l'unité

5 Entretiens conduits en Iraq par Arsla Jawaïd en juin 2017.

6 Alissa de Carbonnel, « U.N. Counterterrorism Chief: Europe Faces Return of 'Dangerous' IS Fighters », *U.S. News & World Report*, 18 mai 2017, disponible à www.usnews.com/news/world/articles/2017-05-18/un-counterterrorism-chief-europe-faces-return-of-dangerous-is-fighters/.

7 Sirkku Hellsten, « Radicalisation and Terrorist Recruitment among Kenya's Youth », Nordic Africa Institute, février 2016, disponible à www.files.ethz.ch/isn/196275/FULLTEXT01.pdf.

8 Lyndsay McLean Hilker et Erika Fraser, « Youth Exclusion, Violence, Conflict and Fragile States », Social Development Direct, 30 avril 2009, disponible à www.gsdrc.org/docs/open/con66.pdf.

9 Naureen Chowdhury Fink, « Countering Violent Extremism: What Are the Key Challenges for UN? », *IPI Global Observatory*, 3 novembre 2015, disponible à <https://theglobalobservatory.org/2015/11/countering-violent-extremism-united-nations-ban-ki-moon/>.

10 Résolution 2282 du Conseil de sécurité (27 avril 2016), S/RES/2282; Résolution 70/262 de l'Assemblée générale (27 avril 2016), A/RES/70/262.

11 Eric Rosand et Madeline Rose, « How Close Is 'Whole of Society' Movement against Violent Extremism? », *IPI Global Observatory*, 16 septembre 2016, disponible à <https://theglobalobservatory.org/2016/09/countering-violent-extremism-terrorism-united-nations/>.

nationales, l'accès à la justice, la bonne gouvernance et la protection des droits de l'homme.

Ainsi, les tenants de la pérennisation de la paix pourraient s'intéresser tout particulièrement à l'intégration continue de la pratique préventive aux autres programmes de consolidation de la paix, à l'ONU comme ailleurs¹². Parmi ces programmes, celui du développement durable occupe une place importante. Comme l'a relevé la Fondation Konrad Adenauer (Konrad-Adenauer-Stiftung), « il est désormais reconnu que l'extrémisme violent pose une grave menace pour le développement et que les stratégies propres à le prévenir et à le mettre en échec de manière efficace doivent inclure un volet développement »¹³.

Les progrès réalisés dans ce domaine incluent les liens normatifs et programmatiques explicites entre développement et prévention de l'extrémisme qui figurent dans le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent (présenté par le Secrétaire général Ban Ki-moon) et dans les objectifs de développement durable de l'ONU, la décision de la Banque mondiale d'aborder l'exclusion sociale comme un facteur de radicalisation, et les nouvelles recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques permettant d'inclure des activités de lutte préventive contre l'extrémisme violent dans la comptabilité associée aux objectifs de développement. Le Programme des Nations Unies pour le développement — autrefois peu enclin à s'intéresser à la lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme violent — considère lui aussi que « l'extrémisme violent et la nécessité de gouverner des sociétés de plus en plus multiculturelles et plurielles » sont intimement liés. Sa réponse stratégique inclut la promotion du développement pour tous, de la tolérance et du respect de la diversité¹⁴.

L'un des principaux obstacles au progrès de l'approche préventive réside dans le fait que, malgré l'adhésion croissante qu'elle recueille, le soutien des autorités aux formes traditionnelles de

lutte antiterroriste (travail de police, surveillance, interventions étrangères et activités connexes) dépasse toujours de loin les efforts consacrés aux mesures de prévention et à l'élimination des causes profondes. À titre d'illustration, on estime que les États-Unis ont consacré 6,4 milliards de dollars aux opérations militaires destinées à contrer l'EIIL rien qu'entre août 2014 et août 2016. Ce chiffre est à comparer aux quelque 15 millions de dollars dépensés par ce pays en 2016 pour la totalité des activités de prévention de l'extrémisme violent à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières¹⁵.

Lors d'une réunion d'organisations de la société civile tenue à New York en juin 2017, un participant a fait remarquer que les projets d'actions de prévention menées par la société civile au niveau des collectivités recueillaient souvent le large assentiment des acteurs de la sécurité sur le terrain, car ces derniers comprennent l'intérêt de ces efforts pour parachever leur travail¹⁶. Cependant, le soutien à cette intégration fait souvent défaut chez les diplomates, responsables politiques et autres décideurs aux échelons les plus élevés. Ce déséquilibre dans les priorités ne peut que biaiser la réponse globale à l'extrémisme violent en faveur des méthodes musclées, dont les effets secondaires indésirables annulent souvent les bons résultats obtenus par les tenants de la prévention.

Ce problème apparaît clairement non seulement au niveau des États, mais aussi dans l'ensemble du système multilatéral, dont les instruments et processus de prise de décision restent subordonnés à une approche sécuritaire réactive. En outre, l'ONU en tant qu'institution ne favorise pas de manière intrinsèque le type d'ouverture requis pour aborder les problèmes dans leur globalité. Des enquêtes menées dans des pays comme l'Afghanistan, l'Iraq et le Pakistan ont révélé que les jeunes gens, en particulier, avaient l'impression que leurs voix ne trouvaient pas d'écho auprès des hautes autorités et des structures bureaucratiques imposantes de ce type¹⁷.

12 Résolution 2282 du Conseil de sécurité (27 avril 2016), S/RES/2282; Résolution 70/262 de l'Assemblée générale (27 avril 2016), A/RES/70/262.

13 Fondation Konrad Adenauer (Konrad-Adenauer-Stiftung), communiqué externe, 20 juin 2017.

14 Programme des Nations Unies pour le développement, *Preventing Violent Extremism through Promoting Inclusive Development, Tolerance and Respect for Diversity*, 14 février 2017, disponible à www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/conflict-prevention/discussion-paper---preventing-violent-extremism-through-inclusiv.html.

15 Eric Rosand, « Investing in Prevention: An Ounce of CVE or a Pound of Counterterrorism? », Brookings Institution, 6 mai 2016, disponible à www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/05/06/investing-in-prevention-an-ounce-of-cve-or-a-pound-of-counterterrorism/.

16 Global Center on Cooperative Security, réunion tenue à New York le 20 juin 2016.

17 Pew Research Center, « Muslim Publics Share Concerns about Extremist Groups », 10 septembre 2013, disponible à www.pewglobal.org/2013/09/10/muslim-publics-share-concerns-about-extremist-groups/.

Les limites de l'ONU en matière de prévention se sont également manifestées lorsque le Secrétaire général António Guterres a créé son nouveau Bureau de lutte contre le terrorisme (la préférence donnée à ce terme, plutôt qu'à ceux de « lutte contre l'extrémisme violent » ou de « prévention de l'extrémisme violent », est révélatrice). Bien que le Secrétaire général l'ait conçu comme un moyen de « donner la priorité qui convient à la prévention et à la pérennisation de la paix »¹⁸, plus de 40 organisations de la société civile se sont plaintes d'un manque de consultation dans son élaboration et de prise en compte de leurs préoccupations dans le produit final¹⁹. Alors que le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent présenté en 2015 par le Secrétaire général Ban Ki-moon marquait une étape promettant de faire entrer la prévention de l'extrémisme violent dans le vocabulaire courant de l'ONU, il lui était aussi reproché de ne pas inclure la société civile comme il convient, de ne pas définir adéquatement l'expression « extrémisme violent » et, par conséquent, de formuler une politique plutôt nébuleuse²⁰.

Dépasser l'approche centrée sur les États

L'omission de Ban Ki-moon est probablement due à une raison toute simple : la prévention efficace et, du reste, la pérennisation de la paix, reposent par nature sur un rôle accru de la société civile et une plus grande déférence à son égard. Dans ces conditions, beaucoup d'États ont du mal à bien définir le problème, car ils nourrissent les conceptions les plus restrictives de la souveraineté et se basent sur celles-ci pour définir le terrorisme, l'extrémisme et la manière d'y répondre.

Cette persistance de la domination étatique sur la prévention pose une difficulté majeure pour le programme de pérennisation de la paix. Il en résulte inévitablement que la plupart des décisions connexes tendent à être guidées par des intérêts étroits s'inscrivant plutôt dans le court terme. Par

exemple, les programmes étatiques de lutte préventive contre l'extrémisme violent donnent souvent l'impression de cibler certaines communautés, le plus souvent musulmanes, et de faire planer le soupçon sur l'ensemble de leurs membres. On citera à cet égard la stratégie Prevent, un effort de longue haleine du Royaume-Uni et l'un des premiers programmes de prévention nationaux, critiquée tout au long de ses 15 années d'existence pour sa nature envahissante et sa tendance à alimenter un sentiment de mise à l'écart et d'aliénation chez les musulmans²¹.

Comme le fait remarquer Larry Attree, responsable des politiques de l'ONG Saferworld, la prévention étatique vise le plus souvent, et de manière presque exclusive, à contrecarrer les actions de recrutement des groupes extrémistes. Pour cette raison, elle ne tient pas compte du fait que « l'instabilité résulte presque toujours de la conduite d'une série d'autres acteurs utilisant la violence de manière intolérable » :

« Prenons le cas du Yémen. Pendant des années, gouvernements et médias occidentaux ont présenté le Yémen avant tout comme un lieu dangereux servant de refuge à al-Qaïda. Mais en réalité, la plus grande menace pour la stabilité du Yémen résidait dans les abus de pouvoir et le cynisme de ses classes dirigeantes.... Comme les acteurs occidentaux ne voyaient que le problème de "l'extrémisme violent", ils n'ont pas donné la priorité aux mesures favorisant l'autonomisation de la société et les réformes constructives, et cela a accéléré le glissement du Yémen vers la guerre à outrance. »²²

Ainsi, les États sont souvent peu disposés à se coller avec les causes internes les plus profondes de l'extrémisme, qui incluent souvent leurs propres politiques. Dans certains cas, dirigeants et pouvoirs publics sont eux-mêmes subordonnés à des idéologies légitimant la violence et vont même jusqu'à la propager parmi leurs propres populations et chez celles d'autres pays.

Si les États veulent vraiment venir à bout de l'extrémisme violent, ils doivent se pencher sur leur

18 Nations Unies, « New Counter-Terrorism Office to Build Partnership with Member States on Countering Transnational Threats, Secretary-General Tells General Assembly », 22 février 2017, disponible à www.un.org/press/en/2017/sgsm18453.doc.htm.

19 Eric Rosand et Sanam Naraghi-Anderlini, « UN Counterterrorism Reform Overlooks Crucial Partner », Just Security, 24 avril 2017, disponible à www.justsecurity.org/40226/counterterrorism-reform-overlooks-important-partner-fight-violence-extremism/.

20 Naz Modirzadeh, « If It's Broke, Don't Make it Worse: A Critique of the U.N. Secretary-General's Plan of Action to Prevent Violent Extremism », *Lawfare*, 23 janvier 2016, disponible à www.lawfareblog.com/if-its-broke-dont-make-it-worse-critique-un-secretary-generals-plan-action-prevent-violent-extremism.

21 Dominic Casciani, « Analysis: The Prevent Strategy and Its Problems », *BBC*, 26 août 2014, disponible à www.bbc.com/news/uk-28939555.

22 Larry Attree, « Shouldn't YOU Be Countering Violent Extremism? », Saferworld, 14 mai 2017, disponible à <https://saferworld-indepth.squarespace.com/shouldnt-you-be-countering-violent-extremism>.

propre comportement. C'est à la fois une attente explicite du programme de pérennisation de la paix et la conclusion de recherches approfondies. L'Institute for Economics and Peace, par exemple, a découvert que « 93 % de toutes les attaques terroristes perpétrées entre 1989 et 2014 ont eu lieu dans des pays touchés par de hauts niveaux de terrorisme d'État (exécution extrajudiciaires, torture, emprisonnement sans procès, etc.) »²³. Selon le Département d'État des États-Unis :

« La violence d'État est en forte corrélation avec l'éclosion des organisations extrémistes violentes. Les pays où le niveau de violence d'État est supérieur à la moyenne doublent leur risque de voir naître une organisation extrémiste violente. Les pays où la violence d'État atteint le plus haut niveau quadruplent leur risque de voir naître une organisation extrémiste violente. »²⁴

Le Secrétaire général Ban Ki-moon, dans son rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies de janvier 2016, a résumé ainsi le lien entre comportement des États et causes profondes de l'extrémisme :

« Les idéologies toxiques n'apparaissent pas comme par magie. L'oppression, la corruption et l'injustice sont le terreau du ressentiment. Les extrémistes sont passés maîtres dans l'art de cultiver l'aliénation. »²⁵

Dans ces conditions, une redéfinition des priorités de financement en faveur d'un supplément de mesures préventives ne suffira pas à surmonter l'incapacité à répondre à l'extrémisme d'aujourd'hui. Cela nécessitera plutôt un recentrage idéologique majeur de la part des États, ainsi que leur adhésion, en tant que promoteurs d'une paix pérenne, à un projet impliquant une plus grande collaboration et prenant aussi en compte les capacités et priorités de l'ONU, des organisations régionales et sous-régionales, des institutions financières internationales, de la

société civile, des mouvements de femmes, des organisations de la jeunesse, du secteur privé et d'un éventail d'autres partenaires. Les participants à un récent séminaire coorganisé par l'IPI au Tchad ont souligné qu'il serait également essentiel d'assurer le synchronisme entre les activités de toutes les parties prenantes, en particulier là où l'extrémisme violent est un problème transfrontalier, comme dans la région du lac Tchad²⁶.

L'ampleur du défi se précise lorsqu'on prend en considération tout l'éventail des facteurs connus pour favoriser le développement de l'extrémisme et nécessitant en retour des politiques efficaces et ouvertes²⁷. Un récent document d'analyse du Réseau de sensibilisation à la radicalisation, créé par la Commission européenne, a recensé les « facteurs d'incitation » à l'extrémisme, à savoir « les revendications sociales, politiques et économiques, un sentiment d'injustice et de discrimination, les crises et les drames personnels, la frustration, l'isolement, une fascination pour la violence, la recherche de réponses au sens de la vie, une crise d'identité, l'exclusion sociale, la marginalisation, une déception à l'égard des processus démocratiques [et] la polarisation »²⁸.

Ce même document d'analyse a recensé les « facteurs d'attraction » de l'extrémisme, à savoir « une quête personnelle, le sentiment d'appartenir à une cause, une idéologie ou un réseau social, le pouvoir et le contrôle, un sentiment de loyauté et d'engagement, un sentiment d'exaltation et d'aventure, une conception idéalisée de l'idéologie et de la cause, [ainsi que] la possibilité d'être un héros [et] de parvenir à une rédemption personnelle »²⁹.

La tâche consiste donc à faire en sorte que les collectivités reposent sur l'inverse de ces facteurs d'incitation : les sujets de mécontentement

23 Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016*.

24 David M. Robinson, « Remarks at the Geneva Conference on Preventing Violent Extremism », 7 avril 2016, disponible à <https://2009-2017.state.gov/j/cso/releases/remarks/2016/255681.htm>.

25 Le Secrétaire général des Nations Unies, lors de sa présentation à l'Assemblée générale du Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, le 15 janvier 2016; disponible en anglais à www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-01-15/un-secretary-generals-remarks-general-assembly-presentation-plan.

26 International Peace Institute, « Investir dans la paix et la prévention de la violence dans le Sahel-Sahara : Deuxièmes Conversations régionales », août 2017, disponible à www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/08/IPI-E-RPT-Chad-Meeting-NoteFrench.pdf.

27 Les tenants de la lutte préventive contre l'extrémisme violent parlent généralement d'une combinaison de facteurs « d'incitation » et « d'attraction » amenant les gens à l'extrémisme violent. Les premiers sont des phénomènes structurels, largement socioéconomiques, politiques et culturels. Les seconds relèvent davantage de la persuasion individuelle et incluent des motivations émotionnelles et idéologiques.

28 Magnus Ranstorp, « Les causes profondes de l'extrémisme violent », Réseau de sensibilisation à la radicalisation, 4 janvier 2010, disponible à https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_root-causes_jan2016_fr.pdf.

29 Ibid.

engendrant des revendications doivent faire place aux valeurs communes et à un attachement à résoudre les différends, l'injustice doit faire place à la justice, la mise à l'écart et l'aliénation doivent faire place à l'ouverture et à l'inclusion, et ainsi de suite. Décideurs et praticiens doivent aussi veiller à ce que les collectivités cultivent une palette d'autres facteurs propres à extraire les individus de l'extrémisme et à les guider vers la paix, afin qu'ils ne soient pas tentés d'emprunter la voie de la violence pour trouver un sentiment d'appartenance, d'exaltation et d'aventure, etc.

Éliminer les facteurs poussant les individus ou les groupes vers l'extrémisme n'est pas une mince affaire, mais cela reste avant tout une question de volonté politique, c'est-à-dire quelque chose que la pérennisation de la paix peut aider à promouvoir. Cultiver d'autres facteurs propres à guider les individus vers la paix plutôt que de les en éloigner est sans doute une tâche beaucoup plus difficile à entreprendre sur le long terme. Comme le fait remarquer l'anthropologue Scott Atran, la quête d'un sens nouveau chez les individus résulte principalement du fait que « les États-nations occidentaux et les marchés relativement ouverts qui dominent l'ordre politique et économique mondial ont largement supplanté les formes ancestrales de gouvernance et de vie sociale »³⁰. En l'absence d'un nouveau but dans l'existence, beaucoup de gens dans différentes sociétés de par le monde ont adopté des interprétations malveillantes de leur identité religieuse, culturelle ou ethnique, généralement issues d'un passé lointain.

Ce constat souligne la nécessité d'un réexamen systématique de la trajectoire mondiale des dernières décennies à la lumière des différents contextes nationaux et locaux. Dans le cas des pays européens pluralistes, pour ne donner qu'un exemple, cela revient à concevoir de nouveaux projets de société plus aptes à concilier les identités ethniques, politiques et religieuses traditionnelles avec celles des nouveaux arrivants et des autres communautés minoritaires.

De la prévention à la paix positive

Malgré l'ampleur et la complexité des obstacles à surmonter pour extirper les racines de l'extrémisme, de nombreuses sociétés ont su négocier ces obstacles avec succès dans un large éventail de contextes culturels, géographiques, socioéconomiques, etc. La plus grande contribution du programme de pérennisation de la paix aux efforts d'éradication de l'extrémisme et du terrorisme pourrait bien être d'attirer davantage l'attention du monde sur les enseignements à tirer de ces belles réussites. Cela nécessiterait un rapprochement plus étroit entre le programme et le modèle de « paix positive » du sociologue Johan Galtung, dans lequel la paix n'est pas seulement l'absence de violence, mais aussi la présence des facteurs allant de pair avec les sociétés pacifiques³¹.

En défendant cette approche de l'extrémisme violent, un rapport publié en 2016 par le START (National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism), un centre d'enseignement et de recherche de l'Université du Maryland, rappelle que, dès les années 1960, le criminologue Travis Hirschi écrivait que sa discipline ferait mieux de consacrer moins d'énergie à se demander « Pourquoi font-ils cela ? » et plus à se demander « Pourquoi ne le faisons-nous pas ? »³². Dans cette logique, et en prenant la paix et les sociétés pacifiques, plutôt que le conflit et les sociétés déchirées, comme référentiel pour la recherche, l'analyse, puis la programmation et l'élaboration des politiques, les efforts de pérennisation de la paix peuvent mettre l'accent sur une solution plus globale et plus permanente au problème de l'extrémisme violent.

Le programme de paix positive a déjà été adopté par des organisations telles que l'Institute for Economics and Peace, qui a recensé une liste de qualités définissant les sociétés pacifiques : gouvernement efficace, environnement sain pour les entreprises, répartition équitable des ressources,

30 Scott Atran, « Extremism Is Surging. To Beat It, We Need Young Hearts and Minds », *The Guardian*, 20 août 2017, disponible à www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/20/extremism-is-surging-to-beat-it-we-need-young-hearts-and-minds.

31 Johan Galtung, « Violence, Peace, and Peace Research », *Journal of Peace Research*, vol. 6, n° 3 (1969).

32 Pete Simi, Steven Windisch et Karyn Sporer, « Recruitment and Radicalization among US Far-Right Terrorists », National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, novembre 2016, disponible à www.start.umd.edu/pubs/START_RecruitmentRadicalizationAmongUSFarRightTerrorists_Nov2016.pdf.

respect des droits d'autrui, bonnes relations avec les pays voisins, libre circulation de l'information, capital humain élevé et faible niveau de corruption³³. Ces facteurs sont aussi ceux dont la détérioration s'accompagne souvent d'une montée de la violence extrémiste. Ils pourraient donc servir de critères de base aux collectivités territoriales cherchant à établir leurs propres plans pour se prémunir contre ce type de violence.

Les tenants de la pérennisation de la paix peuvent aussi prendre en exemple des pays tels que le Sénégal, qui, bien que très majoritairement musulman et situé dans une région considérablement exposée au risque de violence extrémiste, a été relativement peu touché par celle-ci. Les analyses récentes du pays, comme celle réalisée par le professeur Scott Strauss, de l'Université du Wisconsin à Madison, ont déterminé que sa relative immunité au conflit résultait essentiellement de son capital de tolérance religieuse, d'ouverture, de pluralisme et d'esprit de conciliation³⁴.

Au plus haut niveau de détail, un gros plan sur les capacités de paix intrinsèques nécessiterait de travailler étroitement non seulement avec les individus ayant succombé à l'extrémisme, mais aussi avec ceux qui ont choisi d'autres voies. Cette méthode aiderait à déterminer les facteurs déterminant les décisions favorables à la paix, et pas seulement celles qui entretiennent le conflit.

Bien que chaque société ait sa propre idée des facteurs propres à renforcer sa résistance à l'extrémisme violent, et que cela dépende d'un faisceau de conditions dépendantes du contexte, ces facteurs peuvent inclure, entre autres, une instruction civique dispensée à toute la population. L'UNESCO a déterminé que l'instruction civique était indispensable pour engendrer la réflexion critique et encourager la résolution des controverses par le dialogue. Pourtant, celle-ci est souvent absente des programmes officiels de l'enseignement public³⁵.

L'entrepreneuriat social peut être un autre facteur important, car il offre à la jeunesse un autre choix que l'extrémisme violent. Comme le souligne une note thématique récente de l'IPI : « En tant que classe, les entrepreneurs font preuve d'une remarquable résilience, en continuant à prospérer avec ténacité même dans les environnements difficiles et en rendant ainsi leur collectivité, leur société et leur pays plus résilients. »³⁶

Les partenariats public-privé pourraient aussi contribuer à renforcer les capacités d'endurance et de rebond de nombreuses collectivités. Des partenariats entre les gouvernements et des entreprises du numérique telles que Facebook, Twitter et Google ont déjà été créés pour établir des contre-histoires et d'autres remparts contre les efforts de recrutement en ligne des extrémistes³⁷. Cependant, les entreprises pourraient aller plus loin en renforçant leurs partenariats avec les collectivités de manière à créer des emplois et à développer les soins de santé, l'aide humanitaire et l'enseignement.

De même, les solutions ouvertes et inclusives adaptées aux réalités locales sont essentielles à la réinsertion et à la resocialisation des anciens extrémistes. Comme l'a préconisé Arsla Jawaid dans un article récent sur les combattants de retour, « les programmes de réinsertion devraient être individualisés et établis sur mesure pour chaque combattant, en fonction des facteurs particuliers qui l'ont incité à quitter le pays pour commencer »³⁸. Parmi les réponses apportées à ce problème, la plus citée pourrait bien être le modèle d'Aarhus, employé dans la ville danoise de ce nom : dans cette démarche individualisée et pilotée en grande partie par la collectivité locale, une équipe diversifiée composée de psychologues, de responsables locaux, de membres des familles touchées et de représentants religieux, s'emploie à résoudre les facteurs ayant poussé les individus concernés vers l'extrémisme et à les remettre sur la voie de la paix³⁹.

33 Institute for Economics and Peace, *Positive Peace Report 2016*.

34 Scott Strauss, *Making and Unmaking Nations: War, Leadership, and Genocide in Modern Africa*, Cornell University Press, Ithaca (État de New York), 2015.

35 UNESCO, *La prévention de l'extrémisme violent par l'éducation : Guide à l'intention de décideurs politiques*, 2017, disponible à <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002480/248087f.pdf>.

36 Youssef Mahmoud, Anupah Makoond, et Ameya Naik, « L'entrepreneuriat pour pérenniser la paix », International Peace Institute, juin 2017, disponible à https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/06/1706_Entrepreneurship-for-Sustaining-PeaceFrench.pdf.

37 Voir, par exemple, l'article de Julia Harte et Dustin Volz, « U.S. Looks to Facebook, Private Groups to Battle Online Extremism », Reuters, 24 février 2016, disponible à www.reuters.com/article/us-internet-militants-counter-messaging/u-s-looks-to-facebook-private-groups-to-battle-online-extremism-idUSKCN0VY01O.

38 Arsla Jawaid, « From Foreign Fighters to Returnees: The Challenges of Rehabilitation and Reintegration Policies », *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 12, n° 2 (2017).

39 Preben Bertelsen, « Danish Preventive Measures and De-radicalization Strategies: The Aarhus Model », *Panorama: Insights into Asian and European Affairs*, janvier 2015, disponible à http://psy.au.dk/fileadmin/Psykologi/Forskning/Preben_Bertelsen/Avisartikler_radikalisering/Panorama.pdf.

Assurer une collaboration et un dialogue continue

Pour veiller à ce que les sociétés fassent régner les conditions d'une paix auto-entretenu, il est impératif que décideurs et praticiens interviennent régulièrement auprès des collectivités et au sein de celles-ci de manière à conforter les facteurs locaux qui s'avèrent les mieux à même de renforcer leur immunité. Cette action doit s'étendre non seulement aux collectivités actuellement en proie à l'extrémisme violent, mais aussi à celles qui risqueraient de l'être dans l'avenir. En raison de la nature complexe de l'extrémisme, avec sa palette de motivations idéologiques et de causes structurelles, il s'agira de toucher un vaste public.

Le nombre de sociétés touchées s'accroît davantage avec le retour des combattants étrangers vers leurs pays d'origine. À ce stade, un changement de discours s'impose, car il n'est plus possible de se défausser sur d'autres de la responsabilité d'apporter une réponse à l'extrémisme violent. Les extrémistes retournant vers les pays occidentaux, par exemple, n'ont pas surgi du néant sur les champs de bataille moyen-orientaux ou subsahariens dont ils reviennent; ils sont tout autant le produit de facteurs endogènes aux collectivités qui les ont vus grandir.

Les initiatives au sein des collectivités doivent bien sûr éviter d'être envahissantes et mal ciblées, comme beaucoup d'actions de prévention passées. Heureusement, la logique de pérennisation de la paix aide à se garder de cet écueil. Son principe de responsabilité universelle oblige toutes les collectivités à y contribuer sans relâche et empêche ainsi toute stigmatisation ciblée.

À terme, les réponses à l'extrémisme violent pourraient être intégrées à ce que Youssef Mahmoud et Anupah Makoond appellent une « métapolitique » nationale de pérennisation de la paix⁴⁰. Cette métapolitique pourrait par exemple être supervisée par un mécanisme englobant toutes les instances gouvernementales et surveillant les politiques nationales pour s'assurer qu'elles favorisent clairement le développement des facteurs engendrant la paix plutôt que le conflit et qu'elles ne causent pas de tort involontaire.

Conclusion

Le programme de pérennisation de la paix doit faire face à des défis majeurs, le premier étant d'obtenir un financement suffisant et durable. Ces défis doivent être surmontés de façon à assurer le succès de sa mise en œuvre dans tout le système de l'ONU et au sein de ses États Membres à tous les échelons, jusqu'au niveau individuel. La capacité du programme de pérennisation de la paix à améliorer la réponse à l'extrémisme violent dépendra en définitive de la manière dont ces défis seront surmontés.

Néanmoins, l'analyse qui précède donne à penser que la logique de pérennisation de la paix pourrait jouer un rôle important dans la réponse à l'extrémisme violent d'aujourd'hui, un phénomène complexe qui continue de retenir beaucoup d'attention dans le monde.

En premier lieu, les tenants de la pérennisation de la paix pourraient recommander que le système de l'ONU, ses États Membres et plusieurs autres institutions renoncent progressivement à répondre à l'extrémisme violent de manière réflexe et isolée par l'adoption de mesures sécuritaires réactives, en reconnaissant qu'elles n'ont que des effets à court terme allant souvent à l'encontre du but recherché.

En second lieu, tout en reconnaissant que les activités de lutte préventive contre l'extrémisme violent sont largement compatibles avec la pérennisation de la paix, les tenants de celle-ci pourraient œuvrer au renforcement de la volonté politique et de l'appui institutionnel nécessaires pour faire progresser la mise en œuvre de leurs efforts conjoints. Ils pourraient aussi coopérer en couplant l'action préventive à d'autres volets du travail commun tels que la consolidation de la paix, le développement durable et la protection des droits de l'homme.

En troisième lieu, les tenants de la pérennisation de la paix pourraient travailler à mieux sensibiliser les différents acteurs au fait qu'une grande part de la lutte préventive contre l'extrémisme violent est par nature centrée sur l'État, et à la rendre plus ouverte aux besoins et capacités de tous les acteurs de la société. Quand les activités de prévention sont centrées sur l'État, elles ont tendance à perdre de

40 Mahmoud et Makoond, « Pérenniser la paix : Que cela signifie-t-il en pratique? »

vue que l'action étatique elle-même a le potentiel d'exacerber l'extrémisme violent. Comme la logique de pérennisation de la paix centre ses efforts sur une collaboration plus étroite entre les gouvernements et les partenaires tels que l'ONU, les institutions régionales, la société civile, les mouvements de femmes et les organisations de la jeunesse, elle constitue un atout précieux pour résoudre ce problème.

En quatrième lieu, les tenants de la pérennisation de la paix pourraient inciter décideurs et praticiens à dépasser leur conception assez étroite de l'extrémisme violent pour prendre en compte un plus large éventail de causes d'instabilité et de conflit dans le monde et mettre au point des réponses appropriées. Cela nécessiterait de rechercher une solution à long terme plus fondamentale au phénomène de l'extrémisme violent, plutôt que de s'en tenir à agir sur ses manifestations périodiques aux quatre coins du monde.

En cinquième et dernier lieu, les tenants de la pérennisation de la paix pourraient encourager les acteurs du système de l'ONU et de ses États Membres — ainsi que leur myriade d'institutions et de personnalités — à déployer davantage d'efforts de recherche, d'analyse, d'élaboration de politiques et de programmation pour déterminer et renforcer les facteurs contribuant à rendre les sociétés pacifiques, au détriment des facteurs de conflit. En gardant à l'esprit que la pérennisation de la paix vise à «la définition d'une vision commune d'une société, compte tenu des besoins de tous les groupes de la population»⁴¹, il faudrait que les nations et collectivités pacifiques et ouvertes

deviennent le principal référentiel des actions destinées à mettre fin à l'extrémisme violent.

Il est évident que la réalisation de ces objectifs constitue un défi considérable. Mais il serait tout aussi difficile d'essayer de trouver une solution plus efficace et plus durable à l'extrémisme violent. Et du reste, ce défi est à la mesure de l'ambition du programme de pérennisation de la paix. Selon l'expression même du Groupe consultatif d'experts qui a élaboré le concept, c'est «un véritable défi systémique», qui concerne l'ensemble des organes intergouvernementaux, du Secrétariat, des programmes, des institutions spécialisées et des opérations de terrain de l'ONU⁴². Le programme de pérennisation de la paix s'étend ensuite aux États Membres de l'ONU, à l'ensemble des collectivités et organisations, et aux personnes qui les composent. Il possède ainsi une grande aptitude à influencer l'orientation future et les interactions de ces parties prenantes.

En définitive, l'action menée dans le cadre du programme de pérennisation de la paix visera à promouvoir la participation active de chaque membre de la société sans exception et un processus de collaboration et de dialogue ininterrompus entre les parties prenantes. L'action des États et des organisations multilatérales sera essentielle, mais devra aussi s'articuler avec des initiatives partant de la base et faisant intervenir d'innombrables acteurs ayant chacun des rôles bien délimités dans la neutralisation des causes immédiates et structurelles de l'extrémisme violent, tout en posant les fondations de l'établissement et du maintien d'une paix durable.

41 Résolution 2282 du Conseil de sécurité (27 avril 2016), S/RES/2282; Résolution 70/262 de l'Assemblée générale (27 avril 2016), A/RES/70/262.

42 Nations Unies, *Défi du maintien de la paix — Rapport du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix*, 29 juin 2015.

The **INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) is an independent, international not-for-profit think tank dedicated to managing risk and building resilience to promote peace, security, and sustainable development. To achieve its purpose, IPI employs a mix of policy research, strategic analysis, publishing, and convening. With staff from around the world and a broad range of academic fields, IPI has offices facing United Nations headquarters in New York and offices in Vienna and Manama.



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

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

Freyung 3, 1010 Vienna, Austria

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

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour

P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org