

# JOHN MCGARRY

*Lauréat Trudeau 2011*

Université Queen's

## BIOGRAPHIE

John McGarry est né en Irlande du Nord en 1957 et a émigré au Canada en 1981. Il détient un baccalauréat du Collège Trinity de Dublin ainsi qu'une maîtrise et un doctorat de l'Université Western Ontario. Il a enseigné dans cette même université et à l'Université de Waterloo avant de se joindre à l'Université Queen's en 2002, où il est professeur d'études politiques et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur le nationalisme et la démocratie. Monsieur McGarry a été consultant auprès de nombreux gouvernements ainsi qu'expert témoin devant le comité du Congrès américain. En 2008 et 2009, il a été le premier conseiller principal sur la question du partage du pouvoir pour l'Équipe d'experts de la médiation, au Département des affaires politiques, aux Nations Unies. Il est actuellement conseiller en chef en matière de gouvernance dans le cadre des négociations dirigées par les Nations Unies à Chypre. En 2010, il a été élu membre de la Société royale du Canada. En 2011, il a été nommé lauréat Trudeau. Il a reçu le prix Killam (sciences sociales) et s'est vu remettre la Médaille du jubilé de diamant de la reine Elizabeth II, en 2013.

Monsieur McGarry est spécialiste des aspects théoriques et pratiques de la résolution des conflits ethniques. Il est directeur, codirecteur ou coauteur de douze livres sur ce sujet, notamment *Divided Nations and European Integration* (University of Pennsylvania Press, 2013), *The Future of Kurdistan in Iraq* (University of Pennsylvania Press, 2005) et *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements* (Oxford University Press, 2004). Il a écrit ou coécrit plus de 70 articles et chapitres de livres parus dans des revues

telles que *Ethnic and Racial Studies*, *Nationalism and Ethnic Politics*, *Nations and Nationalism*, *Political Studies*, *Parliamentary Affairs*, *Government and Opposition*, *Political Quarterly*, *Journal of Conflict Studies* et *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*. Il est membre du comité de rédaction de cinq revues scientifiques ainsi que chercheur dans le cadre du programme sur le conflit ethnique à l'Université de la Pennsylvanie. Il a été membre du comité exécutif du réseau de chercheurs « Ethnies et politiques » de l'Association internationale de science politique. Monsieur McGarry est souvent l'invité des médias, notamment de NPR, aux États-Unis, ainsi que de CBC et TVO, au Canada. Il a écrit des articles d'opinion pour plusieurs journaux, dont le *Globe and Mail* au Canada.

## RÉSUMÉ

Cette conférence traite du principal défi qu'il faut affronter pour comprendre et résoudre un conflit ethnique. Il s'agit du « métaconflit », c'est-à-dire le conflit au sujet du conflit. Le métaconflit est présent dans toute forme de conflit et touche non seulement les politiciens et les chercheurs universitaires, mais toute personne qui adopte un point de vue politique. La conférence se centre sur le métaconflit en Irlande du Nord, mais en tire des leçons pour d'autres situations ailleurs dans le monde.

Les « problèmes » de l'Irlande du Nord ont donné lieu à quatre types d'explications et de solutions. Les républicains irlandais liaient le conflit à l'impérialisme britannique et concluaient que si les Britanniques se retiraient, les protestants/unionistes s'intégreraient paisiblement à une Irlande unie. Les unionistes imputaient la faute à la présence de militants républicains non représentatifs et estimaient que les catholiques/nationalistes étaient prêts à accepter le Royaume-Uni. D'autres alléguaient que l'origine du conflit était matérielle et demandaient la fin des inégalités et de la dépossession. L'explication la plus populaire, cependant, voulait que la religion soit à l'origine

du conflit; il fallait donc mettre en place la laïcité ou l'œcuménisme pour le désamorcer.

La conférence démontre que chacune de ces hypothèses présentait d'importantes lacunes. Une lecture adéquate et empirique du conflit nord-irlandais permettait d'en dégager la nature « binationale »: deux communautés ethnonationales entretenaient respectivement des liens avec la République d'Irlande et le Royaume-Uni. L'accord du Vendredi saint de 1998 est parvenu à cerner les causes du conflit justement parce qu'il reposait sur le principe de la binationalité.

La conférence tire trois leçons intéressantes pour d'autres conflits. La première est de nature méthodologique: la solution appropriée nécessite une explication claire et précise de la situation. La deuxième est que les chercheurs et les responsables de politiques qui cherchent une explication doivent être conscients du métaconflit et se montrer prêts à effectuer eux-mêmes des recherches rigoureuses. Finalement, il faut garder en tête que l'explication et la solution ne sont pas des conditions suffisantes pour résoudre un conflit: il faut également qu'il y ait une volonté politique.



CONFÉRENCE

# « Conflit et métaconflit : Irlande du Nord et leçons à apprendre »

Université Dalhousie

17 JANVIER 2013

## Introduction

J'ai grandi dans un milieu catholique de l'Irlande du Nord au cours des années 1960 et 1970. Ma première rencontre avec le « problème » de l'Irlande du Nord a eu lieu quand j'avais quatre ans, juste après que nous eûmes déménagé d'une ferme pour aller à Ballymena, une ville majoritairement protestante. Ma mère m'avait donné six sous pour acheter des bonbons au magasin du coin, mais j'ai été intercepté par un protestant plus grand que moi qui m'a rudoyé parce que j'étais un « Fenian », terme péjoratif pour désigner les catholiques, comme j'ai pu l'apprendre plus tard. En dépit de cette première rencontre, nous sommes devenus d'excellents amis.

Cet incident a eu lieu en 1961, plusieurs années avant l'éclatement du conflit en Irlande du Nord, en 1969. Pendant ce conflit, qui a duré jusqu'à la fin des années 1990, plus de 3 600 personnes ont été tuées<sup>1</sup>. Le conflit n'a pas eu l'ampleur du génocide au Rwanda, mais il a été tout de même très important. Pendant cette période, la population de l'Irlande du Nord était d'environ 1,5 million d'habitants, soit moins de la moitié de la population du grand Toronto d'aujourd'hui,

1. Il y a encore des accès de violence sporadiques, qui ne sont habituellement pas mortels.

et elle était répartie sur une superficie de moins de deux fois la taille du parc provincial Algonquin, en Ontario. Pendant le conflit, le taux de mortalité par habitant a été proportionnellement équivalent à dix fois le nombre d'Américains tués pendant la guerre du Vietnam, ou à un demi-million de morts dans les États-Unis d'aujourd'hui. L'armée britannique a perdu 763 soldats en Irlande du Nord, soit plus que l'ensemble des décès en Irak, en Afghanistan, aux îles Malouines et pendant la première guerre du Golfe. Le corps de police de l'Irlande du Nord, le Royal Ulster Constabulary, a perdu 302 officiers parmi un effectif qui comptait de 8 000 à 10 000 membres. De plus, le nombre de décès ne représente qu'une fraction des blessés, dont les blessés graves. Il n'est pas exagéré de dire que pratiquement tout le monde en Irlande du Nord connaît quelqu'un qui a perdu la vie ou qui a été blessé pendant le conflit.

Heureusement pour moi, la plupart du temps, j'ai été témoin à distance de cette violence. Comme les autres cependant, j'ai eu mon lot d'incidents. Un soir, par exemple, je suis passé sans le savoir près d'une voiture piégée de l'Armée républicaine irlandaise (IRA) qui était stationnée devant un pub protestant et qui a explosé quelques minutes plus tard. Une autre nuit, je suis rentré tard à la maison où m'attendait ma famille inquiète : des voisins avaient découvert un corps carbonisé non loin de la maison et ils craignaient que ce ne soit moi. En fait, il s'agissait d'un catholique ayant une déficience intellectuelle qui avait été tué en représailles pour une bombe placée par l'IRA dans un magasin plus tôt cette même journée ; j'avais parlé quelques heures plus tôt avec une des personnes qui, plus tard, ont été reconnues coupables de l'assassinat. Il y a eu d'autres incidents : le meurtre d'un étudiant de mon école qui portait l'uniforme scolaire au mauvais moment, à la mauvaise place ; l'assassinat du frère d'un compagnon de classe qui a été descendu par une mitrailleuse lors d'une attaque dans un pub ; le meurtre du père d'un étudiant qui avait été agent de police.

J'ai fait mes études de premier cycle entre 1975 et 1979 au Collège Trinity, à Dublin, en partie parce que la ville était plus sécuritaire que Belfast. Je suis venu au Canada en 1981 pour poursuivre mes études supérieures, en raison de la récession économique mais aussi du conflit : l'année où j'ai quitté l'Irlande, dix jeunes se sont laissé mourir pendant une grève de la faim qu'ils avaient déclenchée pour défendre la cause des républicains irlandais.

Étant donné ce contexte, et mon grand intérêt pour la politique, il n'est pas surprenant que je me sois consacré à l'étude des conflits violents et de la résolution de conflits. Le même contexte a eu les mêmes effets sur mon collègue Brendan O'Leary. Nous avons fréquenté la même école secondaire catholique en Irlande du Nord, le Collège St. McNissi. À la fin de ses études postsecondaires, O'Leary est parti étudier à la London School of Economics alors que je suis allé au Collège Trinity et à l'Université Western Ontario. O'Leary est maintenant professeur de science politique à l'Université de Pennsylvanie et moi je suis professeur d'études politiques à l'Université Queen's, à Kingston, en Ontario. Depuis la fin des années 1980, nous travaillons ensemble ou séparément sur la question des conflits et de leur résolution. Nous avons tous deux agi comme consultants auprès de nombreux gouvernements et nous avons été conseillers principaux sur la question du partage des pouvoirs auprès de la Division de la médiation des Nations Unies.

Dans cette conférence, j'aborderai un des principaux défis auxquels se heurtent les chercheurs, les responsables politiques et les autres personnes soucieuses de comprendre et de résoudre les conflits ethniques. Ce défi est le métaconflit, c'est-à-dire qu'il concerne les différends sur la façon d'expliquer le conflit et sur les moyens d'y mettre fin. Il y a métaconflit dans tout contexte de conflit ; les chercheurs, les journalistes, les partisans de partis politiques, les agences externes indépendantes et les autres intervenants participent tous au métaconflit. Ma conférence porte sur le métaconflit de l'Irlande du

Nord et tente d'en tirer des leçons pour la recherche et l'élaboration de politiques dans des situations semblables.

### **Le métaconflit de l'Irlande du Nord**

Comme tout médecin digne de ce nom le dirait, il faut poser un diagnostic approprié avant de proposer un traitement. Il est essentiel de comprendre la nature des malaises et leurs causes avant de penser au traitement ou au soulagement des symptômes les plus graves. Cette règle vaut pour les médecins eux-mêmes et pour toute autre personne qui s'intéresse à l'analyse et à la résolution des conflits. Le problème que nous avons cerné, O'Leary et moi, dans notre tentative de poser un diagnostic pour le problème de l'Irlande du Nord au début des années 1990 est qu'il n'y avait pas de consensus sur la nature du conflit et, par le fait même, sur la façon d'y remédier.

Dans ce qu'on peut considérer comme notre plus important ouvrage sur l'Irlande du Nord, *Explaining Northern Ireland*, publié en 1995, nous tentons de démontrer ce qui ne fonctionnait pas dans les raisons évoquées pour expliquer le conflit, et nous offrons notre propre explication. Il y avait au moins quatre courants dominants pour expliquer le conflit, et nous croyions qu'ils étaient tous inexacts.

### **L'explication du nationalisme irlandais**

La première explication était le principal argument mis de l'avant par les nationalistes irlandais, en grande majorité catholiques. Quelques-uns d'entre eux présentaient le problème d'un point de vue ethnique : les protestants de l'Irlande du Nord étaient des intrus venus de Grande-Bretagne, injustement installés en Irlande par la Couronne anglaise (et écossaise) au début du XVII<sup>e</sup> siècle et qu'il fallait donc rapatrier. Si par analogie nous avions mis en pratique cette logique dans les Amériques ou dans quelque autre partie du monde, cela aurait eu des conséquences absurdes, ce qui explique peut-être pourquoi l'idée n'était pas très populaire à l'étranger. Cependant, l'analyse principale des nationalistes irlandais revêtait un caractère

républicain et civil. Elle présupposait que tous les peuples d'Irlande, y compris les protestants, étaient membres de la nation irlandaise et avaient droit à l'autodétermination collective. De ce point de vue, le problème (l'obstacle à la liberté et à l'unité irlandaise) était que l'État britannique avait divisé l'Irlande en 1921 et en occupait maintenant la partie nord. On estimait qu'en employant la tactique traditionnelle de la division pour mieux gouverner, la Grande-Bretagne approuvait les divisions entre les peuples irlandais et privilégiait la communauté protestante, laquelle était l'alliée de Londres par simple intérêt personnel. L'État britannique, disaient les nationalistes, avait intérêt à garder l'Irlande du Nord parce que cette région était, au moment de la partition, la principale zone industrielle d'Irlande et que, pendant la Seconde Guerre mondiale et la guerre froide, s'y croisaient d'importantes routes maritimes de l'Atlantique Nord.

La solution associée à cette analyse était sans équivoque : le retrait de l'État britannique des terres d'Irlande. La Grande-Bretagne devrait « redonner l'Irlande aux Irlandais » comme le disait la chanson de Paul McCartney, lui-même d'origine irlandaise. Pour les républicains irlandais extrémistes de l'IRA et des autres organisations connexes, la présence impériale britannique en Irlande justifiait l'utilisation des armes : il s'agissait d'une guerre de libération nationale. Au moment où la Grande-Bretagne se retirerait, croyait-on, les protestants de l'Irlande du Nord se réconcilieraient avec une République irlandaise unifiée, ce qui favoriserait la liberté de religion et d'association et éviterait la discrimination fondée sur la religion.

L'explication des nationalistes irlandais était populaire en Irlande, mais aussi parmi la diaspora irlandaise, en particulier aux États-Unis où plusieurs personnes finançaient la lutte armée des républicains irlandais. Ironiquement, l'Union soviétique partageait l'idée que le conflit était une manifestation anti-impérialiste. C'est sans doute l'unique point commun entre l'Union soviétique et les Américains irlandais, communauté d'origine du sénateur Joseph McCarthy.

Le problème avec l'analyse des nationalistes irlandais est qu'elle ne prenait pas au sérieux la position politique manifeste des protestants, ou unionistes, de l'Irlande du Nord. Les sondages d'opinion, les résultats des élections et le conflit violent entre nationalistes et unionistes démontraient clairement que le champ de bataille du conflit se trouvait en Irlande même plutôt qu'entre les peuples d'Irlande et l'État britannique. Les unionistes rejetaient massivement l'idée d'une Irlande unie et insistaient pour que soit maintenue l'union entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne. Peu importe le rôle qu'avait pu jouer l'impérialisme britannique dans l'apparition des divisions, celles-ci s'étaient profondément enracinées et ne pouvaient être ignorées. La Grande-Bretagne n'était sans doute pas le parfait négociateur qu'elle prétendait être, mais elle ne constituait pas non plus, dans les années 1990, le principal obstacle à l'unification de l'Irlande. En fait, même au moment de la partition en 1921, plusieurs membres de l'élite britannique souhaitaient l'abandon total de l'Irlande et considéraient le maintien de cette union comme un risque pour la stabilité politique en Grande-Bretagne. Dès la fin du xx<sup>e</sup> siècle, l'élite comme le grand public de la Grande-Bretagne estimaient que l'Irlande du Nord représentait plus un fardeau pour le trésor britannique qu'une colonie exploitable : il s'agissait d'un lieu à part qui profiterait davantage d'une Irlande unifiée.

Le nationalisme civil irlandais posait un autre problème : en dépit d'un discours teinté d'un langage libéral impartial face aux deux communautés religieuses, son objectif central favorisait nettement l'une des deux communautés nationales. Pour une partie de ses partisans, du moins, le nationalisme civil irlandais prenait toutes les apparences d'une tactique de nationalisme ethnique.

### **L'explication du nationalisme britannique (unionistes)**

Les unionistes (nationalistes britanniques) étaient plus enclins que les nationalistes irlandais à aborder leur communauté du point de vue ethnique ; le tout premier premier ministre unioniste d'Irlande

du Nord, sir James Craig, avait déclaré à ses partisans qu'il fallait bâtir « un parlement protestant et un État protestant »<sup>2</sup>. Au cours du conflit, cependant, et particulièrement à partir du milieu des années 1980, ce point de vue ethnique a dû faire face à une forte concurrence intellectuelle de la part d'un unionisme civil, qui était en quelque sorte le pendant du nationalisme civil des républicains irlandais.

Les unionistes civils reconnaissaient que les catholiques de l'Irlande du Nord avaient été traités comme des citoyens de deuxième classe par le régime de Stormont, exclusivement protestant et unioniste, qui avait été au pouvoir de 1921 à 1972, année de sa suspension par le gouvernement britannique de Westminster. Pour les unionistes de gauche, le problème de l'Irlande du Nord provenait des élites politiques ethnocentriques des deux communautés, plus enclines à éviter les classes politiques qui pourraient unir les électeurs. Les intégrationnistes électoraux affirmaient que le problème de l'Irlande du Nord était dû à l'échec des principaux partis politiques britanniques axés sur les classes (Labour et Conservatives), qui n'avaient pu se présenter aux élections en Irlande du Nord : cette absence avait laissé le champ libre au chauvinisme ethnique<sup>3</sup>. Les unionistes civils, conformément à leurs homologues ethniques, jetaient le blâme sur la violence des factions paramilitaires fascistes des nationalistes irlandais, lesquelles menaient une guerre sectaire contre les protestants et tuaient tout membre de leur propre communauté qui osait afficher sa dissidence en se joignant à la police ou en travaillant pour des agences de sécurité. Par ailleurs, on soupçonnait les élites nationalistes du gouvernement de la République irlandaise d'appuyer tactiquement et activement ces factions en offrant refuge aux malfaiteurs armés républicains et en avivant les

2. B. O'Leary et J. McGarry, *The Politics of Antagonism: Understanding Northern Ireland* (London : Athlone Press, 1993), 107.

3. H. Roberts, « "Sound Stupidity" : The British party system and the Northern Ireland Question », dans J. McGarry et B. O'Leary (dir.), *The Future of Northern Ireland* (Oxford : Oxford University Press, 1990), 100-136.

prétentions constitutionnelles de l'Irlande du Nord, ce qui entravait l'acceptation de l'Union par les catholiques.

Intégrer l'Irlande du Nord au Royaume-Uni, telle était la principale solution proposée par l'unionisme civil. Dans les années 1990, cela impliquait une normalisation du régime d'administration directe en place depuis 1972 ainsi qu'une gouvernance équivalente à celle du Yorkshire ou du Kent, ce qui voulait dire abandonner tout espoir de revenir à un gouvernement régional. Par analogie à la stratégie de la carotte et du bâton, les partisans de ce point de vue affirmaient qu'une fois que les catholiques de l'Irlande du Nord jouiraient d'une certaine prospérité et obtiendraient une citoyenneté d'égal à égal au sein du Royaume-Uni (la « carotte »), ils embrasseraient plus facilement l'identité britannique. Les intégrationnistes électoraux demandaient donc aux principaux partis politiques britanniques de participer aux élections en Irlande du Nord, croyant que cela transformerait la culture politique locale et la ferait passer d'une culture ethnocentrique et sectaire à une soi-disant politique moderne normale fondée sur des enjeux socioéconomiques, tels l'économie et l'environnement. Le « bâton » de l'unionisme civil était la guerre contre le terrorisme, c'est-à-dire le refus de clémence envers les républicains militants et chauvins ou envers leurs alliés politiques. Les unionistes civils pensaient aussi que Londres devait exercer des pressions sur l'État irlandais afin qu'il abandonne toute aspiration irrédentiste face à l'Irlande du Nord.

Le problème de cette analyse est qu'elle ne tient pas compte de l'importance du soutien des catholiques nord-irlandais à l'unification de l'Irlande. Comme le faisaient les protestants de l'Irlande du Nord qui, depuis l'établissement du suffrage universel masculin à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, votaient pour les partis unionistes, les catholiques appuyaient inmanquablement les partis nationalistes irlandais. Les sondages d'opinion montraient que ni les catholiques ni les protestants n'auraient voté pour des partis politiques britanniques, ou qu'ils auraient voté pour ces derniers seulement s'ils avaient

appuyé, respectivement, les objectifs des nationalistes irlandais et ceux des unionistes britanniques. Ces données laissent croire que l'intégration électorale n'aurait eu aucun effet manifeste sur les divisions politiques, et qu'elle aurait même pu donner lieu à une perte des cautionnements pour les partis britanniques. En revanche, l'absence des partis britanniques en Irlande du Nord était peut-être une réponse logique au manque d'appui qu'ils y recevaient et témoignait de leur réticence à se mêler de la politique nord-irlandaise ; en ce sens, ils n'étaient sûrement pas un des facteurs du conflit, comme pouvaient le croire certains. Les paramilitaires républicains ont effectivement tué des policiers catholiques, qu'ils ciblaient parfois parce qu'ils étaient catholiques. Mais la plupart des catholiques partageaient les mêmes aspirations constitutionnelles que les républicains irlandais et ne souhaitaient pas se joindre à ce qu'ils considéraient comme un corps policier unioniste. Le fait que l'appui des catholiques pour le nationalisme irlandais ait précédé de longue date la violente campagne armée des républicains, lancée à la fin des années 1960, laisse croire que les pressions des républicains n'expliquaient pas l'aversion des catholiques contre la police. Et, tout comme le nationalisme irlandais avait engendré le républicanisme irlandais, et non le contraire, il était plus sensé de penser que les revendications irrédentistes face à l'Irlande du Nord étaient l'expression d'un sentiment nationaliste plutôt que son origine.

À l'exemple du nationalisme civil irlandais, l'unionisme civil, qui apparemment se réclamait des droits égaux pour tous les citoyens sans égard à la religion, prenait en fait systématiquement parti pour une communauté. Son objectif principal – la sauvegarde de l'Union – était identique à celui de l'unionisme ethnique. C'est seulement à la fin des années 1980 que l'unionisme civil est devenu un argument de poids parmi les intellectuels unionistes, alors que le gouvernement britannique montrait des signes d'exaspération face aux politiciens unionistes ethnocentriques traditionnels, une exaspération qui l'a mené à coopérer étroitement avec le gouvernement

irlandais pour la gestion de l'Irlande du Nord. Ces circonstances ont donné une apparence tactique à l'unionisme civil, qui semblait vouloir obtenir la sympathie des Britanniques plutôt que celle des catholiques nord-irlandais.

### **L'explication matérialiste**

Si l'explication matérialiste du conflit croise parfois celle des intégrationnistes irlandais et britanniques, elle a aussi été utilisée seule sous diverses formes. Par exemple, et c'est l'un de ses principaux arguments, l'origine de l'hostilité des catholiques aurait été liée aux inégalités, notamment à l'inégalité économique<sup>4</sup>. Cette idée se fondait sur des faits évidents, décrits dans les rapports de commissions indépendantes et dans la littérature universitaire : les catholiques avaient de moins bons emplois, des revenus inférieurs, des logements moins confortables et d'autres biens de moins bonne qualité que ceux des protestants<sup>5</sup>. L'inégalité, selon plusieurs, venait d'une discrimination exercée par le gouvernement de Stormont et les municipalités à majorité protestante, mais elle était aussi liée aux grandes familles catholiques, et c'est là un effet indirect de l'inégalité et de la doctrine catholique. Ceux qui voyaient en l'inégalité la source du problème soulignaient que les protestations catholiques avaient commencé au milieu des années 1960 avec la mobilisation de l'Association nord-irlandaise pour les droits civiques, dont l'objectif principal était l'égalité des citoyens.

Un deuxième argument matérialiste voulait que la base du conflit soit la dépossession. Les défenseurs de ce point de vue insistaient sur le fait que le niveau de vie en Irlande du Nord était

4. D. Smith et G. Chambers, *Inequality in Northern Ireland* (Oxford: Oxford University Press, 1991).

5. E. Aunger, « Religion and occupational class in Northern Ireland », *Economic and Social Review*, vol. 7, n° 1 (1975), 1-17; *Cameron Report, Disturbances in Northern Ireland: report of the commission appointed by the Governor of Northern Ireland* (Belfast: HMSO, 1969).

manifestement plus bas qu'au Royaume-Uni en général et que le paramilitarisme des deux camps semblait se concentrer dans des ghettos de classe ouvrière plutôt que dans des quartiers de classe moyenne. Ils observaient également que les partis les plus radicaux de chaque clan, le Sinn Féin et le Parti unioniste démocrate (DUP), recevaient un appui colossal de la part des moins bien nantis. Un troisième argument, lui, plaçait la criminalité des paramilitaires à la source du conflit. Les paramilitaires républicains et loyalistes étaient régulièrement décrits comme des « gangsters », des « mafiosi », des « parrains », des « fraudeurs » et des « truands », termes qui faisaient d'eux des profiteurs principalement intéressés à garnir leur portefeuille. Comme l'a indiqué le journaliste américain Scott Anderson dans le magazine *Harper's* en 1994, « il est trop simple d'attribuer la violence de l'Irlande du Nord à la haine religieuse, à un nationalisme dévié ou à la pure absurdité. En fait, les barbares ont de très bonnes raisons de vouloir saboter toute espérance de paix, des raisons qui n'ont rien à voir avec les drapeaux ou les dieux, mais bien avec l'argent<sup>6</sup> ». Le titre de l'article d'Anderson était très évocateur : « Making a Killing<sup>7</sup> ». Les tenants de la thèse criminelle faisaient ressortir les systèmes d'extorsion mis en place par les paramilitaires, les vols de banques qu'on pouvait leur attribuer et les indices sur leur train de vie élevé.

Les analyses matérialistes donnaient évidemment lieu à des solutions matérialistes. Ceux qui attribuaient le problème aux inégalités recommandaient une égalité des droits civiques, c'est-à-dire un État neutre doté de lois contre la discrimination, muni d'organismes impartiaux et professionnels responsables de répartir le bien public et pourvu d'une déclaration des droits de la personne présidée par

6. S. Anderson, « Making a killing: The high cost of peace in Northern Ireland », *Harper's* (février 1994).

7. Note du traducteur: L'expression « making a killing » veut dire, en anglais, faire beaucoup d'argent.

une commission laïque. La gauche proposait la création de programmes d'action positive pour mettre en place des conditions équitables et insistait pour qu'il y ait des investissements dans l'emploi, le logement et l'éducation. La droite, y compris le gouvernement Thatcher, proposait le développement d'une « culture d'entreprise » qui favoriserait la croissance économique. Richard Needham, ministre conservateur en Irlande du Nord, affirmait ainsi en 1989 que la meilleure façon de résoudre le conflit était de « trouver du travail pour les 10 000 jeunes hommes au chômage dans l'ouest de Belfast<sup>8</sup> ». Pour ceux qui considéraient que les paramilitaires étaient des bandits, et conformément à l'idéologie unioniste dominante, la solution explicite et implicite était de prendre des mesures contre le crime, telles que des enquêtes sur l'acquisition des biens ou le blanchiment d'argent, dans le cadre d'une « guerre contre le terrorisme ».

Le principal problème des thèses matérialistes est qu'elles faisaient abstraction du volet politique (nationaliste) du conflit. C'étaient en effet l'inégalité et la discrimination qui mettaient le feu aux poudres et déclenchaient les protestations dans la seconde moitié des années 1960. Mais les protestations mettaient aussi en jeu la question de l'identité nationale irlandaise qui s'est rapidement imposée, car les catholiques – y compris ceux qui considéraient que les inégalités représentaient un problème majeur – voyaient l'unité irlandaise comme une solution et votaient pour les partis qui défendaient cet objectif. Par ailleurs, les petits partis politiques qui optaient pour l'égalité étaient à l'agonie, comme l'était l'Association nord-irlandaise pour les droits civiques. Pourtant l'État britannique avait pris des mesures pour interdire la discrimination bien avant de mettre en place l'administration directe en 1972, et il continua à le faire ensuite. La distribution de logements « sociaux » avait été confiée à l'Exécutif nord-irlandais du logement, une agence

8. Cité dans J. McGarry et B. O'Leary, *Explaining Northern Ireland: Broken Images* (Oxford: Blackwell, 1995), 265.

impartiale; la discrimination au travail avait été bannie par une loi sur les droits en matière d'emploi, en 1976, suivie d'une loi encore plus resserrée en 1988. Ces mesures ont permis de procéder à une attribution impartiale des biens publics et privés, mais elles n'ont ni réussi à réconcilier les nationalistes avec l'Union ni permis d'amoin-drir le conflit, encore moins d'y mettre fin.

Le problème avec la thèse de la dépossession est qu'il y avait aussi en Grande-Bretagne et en Irlande, notamment dans les grands quartiers ouvriers de Glasgow, Liverpool et Dublin, des zones où les conditions de dépossession étaient similaires à celles de Belfast, l'extrême violence toutefois mise à part. Ailleurs dans le monde aussi, on trouvait des conditions encore pires, notamment dans les réserves indiennes de pays par ailleurs bien développés, où la dépossession donnait lieu à une apathie ou à la négligence, mais pas à une rébellion violente. Le cycle économique laissait également croire qu'il n'existait pas de lien entre l'économie et la violence: la violence n'augmentait pas quand le taux de chômage était élevé; elle ne diminuait pas non plus quand celui-ci baissait. La violence n'a pas davantage bondi quand le chômage s'est accentué après une période de croissance continue, comme l'a indiqué une analyse plus poussée de la relation entre matérialisme et violence<sup>9</sup>. En fait, les explosions de violence étaient plus vraisemblablement liées à des déclencheurs politiques en lien avec le conflit intranational, par exemple l'augmentation de la violence républicaine après l'emprisonnement sans procès de catholiques (nationalistes) en 1971 ou l'assassinat par l'armée britannique de 14 manifestants non armés en janvier 1972 en cette journée connue sous le nom de *Bloody Sunday*. La violence loyaliste (unioniste) était pour sa part liée à la violence républicaine et aux menaces ressenties envers l'Union.

9. T. Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970).

L'argument selon lequel le gain personnel motivait les paramilitaires est démenti par les taux élevés de mortalité et d'emprisonnement dans ces organisations. Devant ces chiffres, s'ils avaient autant tenu à leurs propres intérêts, les paramilitaires auraient choisi des activités criminelles moins dangereuses. Le gain matériel ne semblait pas non plus un motif plausible pour les dix grévistes de la faim qui se sont laissé mourir en 1981, année où j'ai quitté l'Irlande pour le Canada. Certes, l'extorsion et le blanchiment d'argent abondaient, mais les recettes étaient principalement utilisées pour financer le combat. Les fraudes criminelles personnelles étaient plutôt rares, en particulier du côté des républicains. Les paramilitaires qui s'enrichissaient personnellement aux dépens de la « cause » étaient plus susceptibles d'attiser la colère de leurs collègues et des forces de sécurité. Selon nous, ceux qui ont vu la criminalité à la source du paramilitarisme ont sous-estimé l'importance des motivations nationalistes des Irlandais et des Britanniques. En effet, parmi ceux qui appuyaient la thèse criminaliste, on trouvait des partisans qui participaient à la lutte entre des communautés nationales. Il s'agissait de nationalistes britanniques (unionistes) soucieux de détourner l'attention de la résistance armée nationaliste irlandaise : en jouant la provocation, la force excessive et la coopération avec les loyalistes, ils espéraient qu'elle se désintéresserait du rôle tenu par les forces de sécurité britanniques.

### **L'explication religieuse**

Selon la quatrième grande explication du conflit nord-irlandais, la plus populaire de toutes, du moins en dehors de l'Irlande, il s'agissait d'un conflit de religions. Que pouvait-on penser d'autre d'un conflit où s'affrontaient des catholiques et des protestants et où le politicien le plus populaire, le révérend Ian Paisley, était un prédicateur apocalyptique ? Il y avait plusieurs variantes à l'explication religieuse. Certains estimaient que le problème n'était pas la religion comme telle, mais plutôt la façon dont les prêtres et les prédicateurs déformaient la parole de Dieu. De leur côté, les laïcs présentaient le

problème comme un fait inhérent à la religion. Selon eux, la religion prenait trop de place en Irlande du Nord et le conflit s'apparentait à un retour aux guerres de religion européennes du XVII<sup>e</sup> siècle<sup>10</sup>. Leur logique les amenait à conclure que le conflit provenait d'une ségrégation scolaire accentuée par les écoles confessionnelles, un système que, par ailleurs, la hiérarchie catholique romaine cautionnait.

Ceux qui adhéraient à l'explication religieuse n'ont pas tous proposé des solutions. Plusieurs ont associé le conflit à l'atavisme, à la persistance de haines ancestrales dont s'était pourtant débarrassé le reste de l'Europe depuis des siècles. Cela donnait lieu à une sorte de découragement ou de cynisme, populaire en Angleterre, menant à penser que le peuple d'Irlande du Nord devrait être laissé à lui-même et se battre jusqu'au dernier homme. D'autres affirmaient que l'Irlande du Nord avait besoin d'une modernisation (moins de religion) et proposaient la solution libérale classique aux guerres de religion d'Europe : une séparation de l'Église et de l'État qui relègue la pratique religieuse au domaine privé, où elle serait protégée et où la discrimination serait interdite. D'autres encore estimaient que l'intégration de l'éducation était la panacée du conflit, qu'il fallait donc mettre en place un système d'éducation public unique où les enfants de toutes confessions partageraient les mêmes bancs d'école. À mon avis, c'était la solution la plus populaire dans les médias hors de l'Irlande. Finalement, ceux qui croyaient que le problème résidait dans la façon dont était présentée la religion proposaient l'œcuménisme et s'en remettaient aux enseignements du concile Vatican II ou des sectes protestantes modérées<sup>11</sup>.

Les explications religieuses présentaient de nombreux problèmes. L'un d'eux était que les partis politiques de l'Irlande du

10. Ce point de vue était particulièrement populaire chez les Anglais, d'où la plaisanterie du pilote d'avion qui, à l'arrivée à Belfast, indique aux passagers de reculer leur montre de 300 ans.

11. E. Gallagher et S. Worrall, *Christians in Ulster 1968-1980* (Oxford: Oxford University Press, 1982).

Nord ne visaient pas d'objectifs religieux, mais plutôt nationalistes (le nationalisme irlandais et l'unionisme). On pouvait dire la même chose des organisations paramilitaires des deux côtés. L'IRA – principale organisation paramilitaire catholique – n'exigeait pas la théocratie catholique, mais une Irlande unie; les protestants, pour leur part, ne défendaient pas la doctrine de Calvin sur la prédestination ni les 95 thèses de Luther, mais l'union avec la Grande-Bretagne. Les sondages d'opinion montraient que la plupart des soi-disant protestants ne fréquentaient même pas l'église; cela portait à croire qu'une éventuelle modernisation ou une laïcisation ou encore l'œcuménisme n'aurait pas nécessairement d'effet sur leur point de vue politique. Plusieurs catholiques allaient à la messe, mais le conflit persistait malgré les appels à la non-violence lancés aux paramilitaires par la hiérarchie catholique et même par le pape. En fait, il semblait que la laïcité en Irlande du Nord aurait plus ou moins les mêmes effets qu'elle avait eus sur les relations entre le Québec et le Canada anglais pendant et après la Révolution tranquille, c'est-à-dire qu'elle n'empêcherait pas d'accentuer la division identitaire.

Contrairement à la position d'un sociologue et leader religieux<sup>12</sup>, la popularité du révérend Ian Paisley avait peu à voir avec ses convictions religieuses. L'église que dirigeait Paisley – Free Presbyterians – comptait très peu de fidèles (moins de deux pour cent de la population protestante) et s'amenuisait sous le poids des grandes églises presbytériennes et anglicanes. Paisley était surtout populaire parce qu'en plus d'être un homme d'Église, il dirigeait un important parti politique unioniste (le DUP) et il était dans une certaine mesure le plus éloquent et le plus grand défenseur politique de l'Union. On pouvait directement lier l'appui qu'il recevait à ses habiles interventions, au cœur d'un violent conflit ethnonational polarisé, qui désamorçaient l'élan de politiciens unionistes modérés

12. S. Bruce, *God Save Ulster! The Religion and Politics of Paisleyism* (Oxford: Oxford University Press, 1986).

favorables à une forme de compromis avec les nationalistes. Quant à la ségrégation scolaire, peu de données attestaient qu'elle était à la source du problème, puisque la division entre les deux communautés de l'Irlande (éventuellement de l'Irlande du Nord) existait déjà bien avant la mise en place du système d'éducation public. Rien n'indiquait non plus que l'éducation intégrée résoudrait le conflit, puisque demeurait la principale question constitutionnelle. Pour être plus précis, en faisant abstraction de la question constitutionnelle, on risquait peu de changer le *statu quo* constitutionnel. Finalement, il y avait un autre obstacle considérable à l'éducation intégrée : la plupart des parents, particulièrement dans la communauté nationaliste, appuyaient le système en place, ce qui impliquait que l'éducation intégrée aurait dû être imposée par la force.

### **Notre analyse du problème**

Dans notre analyse, et tel que j'ai pu l'insinuer au cours de ma critique des autres explications, O'Leary et moi considérons que la source fondamentale du problème venait de la coexistence de deux communautés, l'une irlandaise et l'autre britannique, qui voulaient chacune être gouvernée par son État-nation. Pour mettre fin au conflit de façon juste et équitable, il fallait aborder franchement et directement cette réalité. La division nationale prenait racine dans l'installation, par la Couronne au xvii<sup>e</sup> siècle, de protestants anglais et écossais dans un Ulster catholique et gaélique. Dès cet instant, et plus fortement alors que par la suite, la religion a servi de ce que Walker Connor nomme un « marqueur ethnique », créant une division entre les colons établis et les autochtones expropriés<sup>13</sup>. À la fin

13. W. Connor, *Ethnonationalism: The Quest for Understanding* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994). Cela explique peut-être l'histoire apocryphe du fermier catholique à qui un animateur de télévision demande tôt dans les années 1970 d'expliquer pourquoi il a voté pour la députée Bernadette Devlin, une trotskiste, ardente adversaire de l'Église catholique, et athée. Le fermier réplique en disant qu'elle est une « athée catholique ».

du XIX<sup>e</sup> siècle, cette division avait pris un caractère ethnonational. Le conflit initial n'était pas destiné à perdurer, comme le laissent croire les analyses fondées sur l'atavisme ou le primordialisme. En fait, la transformation d'un conflit entre colons et autochtones vers un conflit entre communautés nationales rivales découle directement de l'échec des Britanniques et des Irlandais dans leurs tentatives de construction d'une nation ou d'un État<sup>14</sup>. Dans les siècles qui ont suivi l'établissement des colons, les autorités britanniques se sont montrées incapables d'adopter des politiques qui auraient pu intégrer les Irlandais catholiques au sein de l'État-nation britannique. De même, et dès les tout premiers débuts du mouvement d'indépendance irlandais au XIX<sup>e</sup> siècle, les nationalistes irlandais puis l'État indépendant irlandais se sont montrés incapables de proposer un concept d'Irlande indépendante que les protestants du nord auraient pu tolérer ou accepter. Dans le langage moderne de la science sociale, les divisions ethnonationales de l'Irlande s'étaient « construites » à partir de distinctions socioéconomiques réelles ancrées dans le colonialisme de peuplement. Ces divisions étaient multigénérationnelles et enracinées dans les politiques d'État, dans la politique locale et dans les affrontements violents épisodiques entre les communautés. Lors de chaque élection démocratique, après que le suffrage fut accordé aux classes ouvrières en 1881, pratiquement tous les catholiques et tous les protestants des six comtés du nord-est, qui formeront l'Irlande du Nord en 1921, appuyaient respectivement les partis nationalistes et unionistes. Les partis non nationalistes ou non unionistes n'ont jamais obtenu plus de 10 pour cent des intentions de vote. La société civile reflétait la société politique : les principales organisations populaires, l'Association athlétique gaélique et l'Ordre d'Orange, étaient, l'une, nationaliste,

14. B. O'Leary et J. McGarry, *The Politics of Antagonism: Understanding Northern Ireland* (London : Athlone Press, 1993), 54-106.

et l'autre, unioniste. Les organisations de la société civile qui transcendaient la division ont toujours été très marginales<sup>15</sup>.

En raison du caractère enraciné de la division ethnonationale, les solutions antithétiques proposées tour à tour par les intégrationnistes britanniques et irlandais étaient nécessairement utopiques. Il n'y avait aucune velléité, chez les unionistes nord-irlandais des années 1990, d'accepter l'idée d'une Irlande unie, même si les droits individuels y étaient protégés ; pas plus que les nationalistes irlandais ne se montraient intéressés à acquérir la citoyenneté à part entière au sein du Royaume-Uni. Le problème des explications matérialiste et religieuse était qu'elles faisaient abstraction de l'enjeu constitutionnel fondamental du conflit ou, au contraire, qu'elles se plaçaient au cœur du conflit constitutionnel. Ainsi, parmi ceux qui proposaient une solution reposant sur la croissance économique ou la laïcité, plusieurs appuyaient délibérément le *statu quo* constitutionnel par défaut de l'unionisme ou militaient explicitement pour un Royaume-Uni intégré, y voyant la voie de la croissance économique et de la laïcité. Les nationalistes irlandais adhéraient aussi aux explications matérialiste et religieuse, mais ils soutenaient que l'annulation de la partition était le meilleur moyen d'éliminer le sectarisme et les inégalités religieuses tout en favorisant une économie florissante.

Pour résoudre le conflit, on devait donc trouver des solutions radicalement différentes de celles proposées jusqu'alors. Il était essentiel de mettre en place des ententes politiques et institutionnelles pour traiter deux aspects fondamentaux. En premier lieu, il fallait savoir comment gouverner la poltie profondément divisée qu'était

15. F. Cochrane, « *Unsung heroes? The role of peace and conflict resolution organizations in the Northern Ireland conflict* », dans J. McGarry (dir.), *Northern Ireland and the Divided World: Post-Agreement Northern Ireland in Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 137-158. L'United Irishmen à la fin du xviii<sup>e</sup> siècle est sans doute une exception, erronément amplifiée par les républicains irlandais à la fin du xx<sup>e</sup> siècle comme exemple de ce qui était alors possible.

l'Irlande du Nord. Elle ne pouvait être gouvernée exclusivement par Londres ou Dublin, ainsi que le souhaitaient les bandes rivales intégrationnistes, puisque cela aurait été un parti pris à caractère national. Un gouvernement assuré par Dublin *et* Londres aurait été plus juste, mais l'idée était inefficace puisque les citoyens et les politiciens nord-irlandais auraient joué un rôle restreint dans des décisions qui les concernaient directement. L'autonomie gouvernementale régionale offrait le meilleur choix, dans la mesure où elle était conçue de façon acceptable pour les deux communautés. Cette condition éliminait d'emblée les structures politiques à la majorité absolue du système de Westminster, comme on les trouve aux niveaux fédéral et provincial au Canada ainsi qu'au gouvernement central du Royaume-Uni. Entre 1921 et 1972, le gouvernement provincial de l'Irlande du Nord a fonctionné selon le système de Westminster, ce qui a eu des conséquences désastreuses. Cela a donné lieu à un gouvernement exclusivement protestant et unioniste, lequel a fait preuve de discrimination à l'égard de la grande minorité catholique et nationaliste, notamment dans l'attribution des emplois et du logement social, accentuant ainsi son hostilité face à l'ordre constitutionnel. Les structures à la majorité absolue ont connu un certain succès dans des politiques qui ne sont pas profondément divisées et où un groupe important d'électeurs flottants est disposé à modifier ses intentions de vote pour appuyer différents partis : cela permet l'alternance des gouvernements. Dans une politique profondément divisée, par contre, les électeurs font systématiquement un choix ethnique et le principe de la majorité met en place un gouvernement permanent dirigé par la majorité ethnique.

Il fallait donc, en Irlande du Nord, un gouvernement de partage des pouvoirs, ou consociationnel, dans lequel le pouvoir exécutif, la législature et les grandes institutions publiques seraient largement représentatifs de toutes les communautés de l'Irlande du Nord<sup>16</sup>. La

16. A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press, 1977).

consociation implique la présence de règles pour la prise de décisions dans les pouvoirs exécutif et législatif, lesquelles empêchent que le vote de la majorité l'emporte systématiquement, du moins pour les questions que la minorité juge fondamentales. Finalement, la consociation permet aussi un certain degré d'autonomie gouvernementale.

Mais la consociation seule n'était pas suffisante. Un gouvernement de partage des pouvoirs en Irlande du Nord, en tant que région du Royaume-Uni, aurait satisfait les aspirations des nationalistes irlandais d'être inclus dans le gouvernement, mais cela n'aurait pas satisfait leurs aspirations nationales visant l'établissement de liens politiques avec le reste de l'Irlande. De plus, la principale raison pour laquelle les unionistes étaient réticents à partager le pouvoir avec les nationalistes irlandais était la crainte qu'ils profitent de leur situation au sein du gouvernement pour détruire l'Union. Il fallait donc penser à une entente qui tiendrait compte de l'aspect national du conflit, notamment les craintes et les aspirations des deux communautés. Il fallait admettre que l'Irlande du Nord était non seulement profondément divisée, mais profondément divisée sur le plan national.

Notre analyse du problème de l'Irlande du Nord, exposée dans le livre *Explaining Northern Ireland*, a été décrite par un universitaire comme « l'explication du conflit la plus orthodoxe et moderne »<sup>17</sup>. Un autre a affirmé qu'elle avait joué un « rôle dominant »<sup>18</sup>. Bien que nous ne voulions en tirer notoriété, l'Accord de paix pour l'Irlande du Nord signé le 10 avril 1998 (ci-après, l'« Accord »)<sup>19</sup> reflète notre

17. A. Edwards, « Interpreting the Conflict in Northern Ireland », *Ethnopolitics*, vol. 6, n° 1 (2007), 137-144 ; citation : 138.

18. R. Taylor, « Introduction : The promise of consociational theory », dans R. Taylor (dir.), *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict* (London : Routledge, 2009), 310.

19. L'Accord était désigné « L'Accord » (*The Agreement*) dans une brochure envoyée à tous les foyers de l'Irlande du Nord, qui en donnait les grandes lignes. Il est également connu comme l'accord de Belfast ou l'accord du Vendredi saint, puisqu'il a été signé le jour du Vendredi saint 1998.

description générale du conflit : cet Accord est le fruit de négociations entre les partis politiques nord-irlandais et les gouvernements britannique et irlandais, avec la participation des États-Unis. Notre livre *Explaining Northern Ireland* a fait partie de la toile de fond intellectuelle des négociations et des discussions qui ont mené à l'Accord.

L'Accord prévoit un gouvernement consociationnel en grande partie constitué selon la méthode D'Hondt. Ainsi, chaque parti politique reçoit automatiquement des sièges à l'organe exécutif en fonction du nombre de sièges qu'il détient dans l'Assemblée d'Irlande du Nord, lesquels sont eux-mêmes attribués selon une forme de représentation proportionnelle fondée sur le mode de scrutin à vote unique transférable, pour 18 circonscriptions de six membres chacune. C'est une façon d'assurer l'inclusion, c'est-à-dire de faire en sorte que chaque parti substantiel, y compris les partis radicaux du Sinn Féin (nationaliste) et du DUP (unioniste), ait un certain nombre de sièges à l'Assemblée et au gouvernement proportionnellement à l'appui populaire reçu. Ce partage des pouvoirs exécutifs était critiqué non seulement par ceux qui favorisaient la règle de la majorité, mais aussi par ceux qui croyaient que le partage des pouvoirs devait être restreint aux partis modérés de chacune des communautés car, croyaient-ils, une coalition modérée serait plus encline à la coopération qu'une coalition inclusive. Par contre, O'Leary et moi avons toujours appuyé la méthode D'Hondt puisque l'inclusion des partis radicaux dans le gouvernement nord-irlandais permettait de renforcer le poids de leurs sections plus modérées, en leur donnant un rôle dans le gouvernement et en les dotant de moyens pour concrétiser les revendications constitutionnelles importantes à leurs yeux. En effet, au cours des quinze années écoulées depuis la signature de l'Accord, le Sinn Féin et le DUP se sont beaucoup modérés et coopèrent maintenant étroitement l'un avec l'autre. En fait, il est devenu difficile de les distinguer de leurs homologues soi-disant modérés, soit le Parti social-démocrate et travailliste et le Parti unioniste d'Ulster.

La méthode D'Hondt permet aussi une attribution séquentielle des portefeuilles, laquelle empêche les grands partis de monopoliser les ministères les plus importants. Les ministères sont choisis à tour de rôle par les partis qui y sont autorisés. Le plus grand parti choisit en premier, puis c'est au tour du deuxième parti et ainsi de suite. Une fois que chaque parti admissible a choisi un ministère, on recommence dans le même ordre pour choisir parmi les ministères qui restent. Cette règle permet aux plus petits partis d'obtenir des portefeuilles relativement plus importants (susceptibles de les intéresser) que si les plus grands partis étaient seuls responsables de l'attribution des portefeuilles. Cette règle permet aussi de résoudre instantanément après l'élection deux des éléments les plus controversés du partage des pouvoirs – combien de ministères et lesquels reviennent à tel ou tel parti politique.

En vertu de l'Accord, le pouvoir exécutif est sous la responsabilité d'un premier ministre et d'un vice-premier ministre qui, en dépit de ces titres, sont égaux. Ils sont élus par une majorité concurrente de députés nationalistes et unionistes qui doivent s'identifier comme « nationaliste », « unioniste » ou « autre ». Cela permet d'assurer qu'un des deux postes les plus importants soit occupé par un unioniste et que l'autre soit occupé par un nationaliste. En 2007, cette règle a été remplacée par une méthode D'Hondt modifiée selon laquelle le représentant du plus grand parti de l'Assemblée devient premier ministre et le représentant du deuxième plus grand parti devient vice-premier ministre. Ce changement subtil, qui s'approche de ce que nous soutenions depuis 2004, permet de nommer l'entière du pouvoir exécutif dès la fin des élections, y compris le premier ministre et le vice-premier ministre<sup>20</sup>. Comme avant, cela empêche les nationalistes ou les unionistes d'occuper les deux postes, mais permet aussi, pour la première fois, aux « autres » de pouvoir remporter un des deux postes.

20. J. McGarry et B. O'Leary (2004), « Stabilising Northern Ireland's Agreement », *Political Quarterly*, vol. 75, n° 3 (2004), 213-225.

La consociation permet également aux communautés d'exercer un veto réciproque. Les communautés, particulièrement les minorités, peuvent ainsi prévenir le vote de mesures qui pourraient leur causer préjudice. En vertu de l'Accord, un certain nombre de mesures « clés » ne peuvent être adoptées sans le vote conjoint des deux communautés. Ainsi, pour être adoptée, la mesure en question doit recevoir l'appui d'une double majorité de nationalistes et d'unionistes ou encore de 60 pour cent de l'Assemblée, y compris au moins 40 pour cent de nationalistes et d'unionistes. De plus, 30 membres de l'Assemblée peuvent présenter une « pétition d'intérêt » (*petition of concern*) pour d'autres mesures, ce qui les rend, elles aussi, sujettes au vote conjoint.

L'Accord a tenu compte de l'aspect national du conflit de plusieurs façons importantes. À l'intérieur de l'Irlande du Nord, les traditions unionistes et nationalistes allaient dorénavant bénéficier de la « parité d'estime » (*parity of esteem*). Pour répondre aux aspirations des nationalistes souhaitant avoir des liens avec l'Irlande, on a créé un conseil ministériel Nord-Sud, auquel participent les gouvernements irlandais et nord-irlandais. Selon l'entente, le conseil se réunit en plénière deux fois par année et parfois en plus petits groupes pour discuter d'enjeux sectoriels (par exemple, l'agriculture et l'éducation). Les gouvernements britannique et irlandais ont aussi mis en place une conférence intergouvernementale britannico-irlandaise où les deux gouvernements se sont entendus pour coopérer sur toutes les questions politiques qui n'ont pas été remises à l'Assemblée d'Irlande du Nord (ainsi que toute autre question au cas où l'Assemblée s'effondrerait). L'Accord reconnaît le droit à l'autonomie du peuple d'Irlande et crée un processus où une Irlande unie pourrait être créée grâce à la double majorité sur des référendums organisés simultanément en Irlande du Nord et en République d'Irlande. Il s'agit là d'un compromis. La disposition qui permet au peuple d'Irlande de décider de son avenir a été mise en place pour satisfaire les nationalistes irlandais, mais l'exigence de la double majorité y a été incluse pour

atténuer les craintes des unionistes, qui ne veulent pas qu'une Irlande unie leur soit imposée sans leur consentement. La République d'Irlande a également répondu aux craintes des unionistes en amendant sa constitution afin d'en retirer les revendications irrédentistes sur l'Irlande du Nord. L'Accord a permis l'établissement futur d'un conseil britannico-irlandais auquel participent les gouvernements britannique et irlandais ainsi que d'autres gouvernements régionaux du Royaume-Uni, notamment l'Écosse et le Pays de Galles. Bien que cette institution soit moins importante que le conseil ministériel Nord-Sud, les unionistes y voient un moyen de renforcer les liens de l'axe Est-Ouest. Ces étapes visant à tenir compte de l'aspect national du conflit ont été cruciales pour en arriver à une entente.

En plus des aspects liés au partage des pouvoirs et à la dimension nationale, les parties négociatrices de l'Accord ont dû faire face à plusieurs enjeux liés à la sécurité, puisque la région était non seulement divisée, mais devait aussi se relever d'une intense violence. Parmi les plus importants enjeux se trouvait la réforme de la police. Pour les nationalistes irlandais, la police en place, le Royal Ulster Constabulary qui était protestant à 93 pour cent en 1998, représentait un corps profondément partisan, responsable de sérieux abus contre leur communauté, y compris de collaboration avec des loyalistes coupables d'assassinats de catholiques. Les nationalistes préféraient une réforme radicale du corps de police, voire même son démantèlement, tout en accusant formellement certains de leurs membres de crimes de guerre. Pour les unionistes, les membres du Royal Ulster Constabulary étaient des héros qui avaient défendu l'Irlande du Nord contre les assauts terroristes et en avaient beaucoup souffert, perdant 302 officiers dans l'exercice de leurs fonctions. Les unionistes estimaient que le Royal Ulster Constabulary était le meilleur corps policier au monde et méritait des médailles de bravoure de même qu'une augmentation salariale substantielle. Étant donné ces points de vue diamétralement opposés, il n'est pas surprenant que les parties négociatrices n'aient pu s'entendre et aient pré-

féré déléguer la question à la Commission Patten, une commission internationale indépendante qui avait reçu le mandat de formuler des recommandations auprès du gouvernement britannique avant l'automne 2009.

O'Leary et moi avons alors écrit un petit livre, *Policing Northern Ireland: Proposals for a New Start*, visant à influencer la Commission Patten<sup>21</sup>. Le livre puisait à même les pratiques exemplaires glanées dans le monde entier, mais reposait sur les deux principes qui sous-tendaient notre façon d'envisager le conflit nord-irlandais, c'est-à-dire que pour être acceptable aux yeux des deux communautés, la police devait être reconstruite selon les principes de la consociation et de la binationalité. L'élément consociationnel impliquait que la police représente de façon proportionnelle, et à tous les rangs, les communautés où elle exercerait son travail. Encore une fois, il fallait affronter des arguments intégrationnistes, dont plusieurs reposaient sur le principe de l'égalité individuelle, mais cachaient une préférence pour le maintien du *statu quo* unioniste. Un des arguments préconisait la mise en place d'une force policière impartiale, professionnelle et respectueuse des droits de la personne et jugeait accessoire la composition même du corps de police. Certains partisans de ce point de vue ont poussé l'idée et affirmé que tout changement à la composition du corps policier, ce qui impliquerait nécessairement une action positive, serait néfaste puisqu'il ferait offense au principe du mérite – la prémisse libérale clé qui veut que la seule raison justifiable de la discrimination soit le talent. Tout corps de police fondé sur l'action positive, disaient-ils, était voué à être moins compétent qu'un corps policier strictement fondé sur le mérite.

Notre point de vue, en revanche, était qu'un corps policier dans une politique profondément divisée était peu susceptible de se montrer impartial à moins qu'il ne représente les deux communautés. On ne

21. J. McGarry et B. O'Leary, *Policing Northern Ireland: Proposals for a New Start* (Belfast : Blackstaff Press, 1999).

pouvait vraisemblablement s'attendre à ce que les agents de police se départent de leurs antécédents politiques et culturels au moment d'endosser l'uniforme. Et même s'ils y parvenaient, ils n'en seraient pas considérés impartiaux pour autant. Pour ce qui est de la compétence, nous affirmions que la force policière d'une communauté ne saurait être efficace si seulement un peu plus de la moitié de la population lui témoignait suffisamment de confiance pour collaborer. La représentativité était une condition essentielle pour créer la confiance, et la confiance était nécessaire pour assurer l'efficacité. Cela voulait dire qu'il fallait une action positive, du moins pendant une période de transition, jusqu'à ce que la police ait nommé un seuil adéquat d'agents provenant de la communauté nationaliste.

Comme dans le cas de la consociation politique, nous avons insisté sur le fait que la proportionnalité n'était pas suffisante en soi pour le corps policier. Une réforme complète de la police devait tenir compte du fait que l'Irlande du Nord était non seulement divisée, mais qu'elle était divisée sur le plan national. Le principe consociationnel de la proportionnalité (action positive) n'était pas suffisant, car le principal problème n'était pas que les nationalistes irlandais qui souhaitaient s'engager dans la police soient refusés par discrimination. Le problème était plutôt que les nationalistes irlandais se montraient peu intéressés par une force policière qui leur était hostile et qu'ils voyaient comme une force partisane dont la tâche était de protéger l'Union. Les dispositions de l'Accord tiendraient compte d'une partie de cette hostilité nationaliste en faisant en sorte que les deux communautés acceptent l'ordre politique, mais il fallait fournir un effort supplémentaire, en particulier dans le cas du corps policier, pour démontrer que la police en soi était impartiale du point de vue national (ou binational). À cette fin, nous avons recommandé un certain nombre de changements symboliques fondamentaux, ce qui semble une antithèse mais ne l'est pas. Premièrement, le nom du corps policier devait changer. Les nationalistes irlandais étaient peu susceptibles de vouloir s'enrôler dans le Royal Ulster Constabulary,

et pas seulement à cause du mot « royal »<sup>22</sup>. Nous avons proposé le nom Northern Ireland Police Service, un nom neutre qui rendait explicite que la police était au service des gens plutôt qu'un instrument de coercition. Nous avons également proposé l'adoption d'un symbole national plus neutre pour remplacer la harpe et la couronne du Royal Ulster Constabulary. Les sympathisants du Royal Ulster Constabulary soulignaient que la harpe et la couronne étaient déjà des symboles des deux nations, mais les nationalistes ont rapidement noté que la harpe se trouvait sous la couronne, ce qui donnait à penser à une subordination coloniale. Ces propositions de réforme, ainsi que plusieurs autres qui visaient les responsabilités de la police ainsi que le besoin de formation en matière de droits de la personne, ont été accueillies par la Commission Patten, et par la suite mises en œuvre par le gouvernement britannique. Après la parution du rapport Patten, un éminent journaliste de Belfast a écrit : « ce qui me surprend est le nombre de fois où le rapport Patten se réfère à un livre écrit par deux universitaires, John McGarry et Brendan O'Leary, *Policing Northern Ireland*. Le résumé du livre comprend dix points, dont la plupart se retrouvent d'une façon ou d'une autre dans le rapport<sup>23</sup> ».

### **La réussite de l'Accord**

En quinze ans d'existence, l'Accord de Belfast a connu une instabilité intermittente, particulièrement à ses débuts alors que le gouvernement britannique suspendait à plusieurs reprises les nou-

22. Le mot « Ulster » est employé par les unionistes pour désigner l'Irlande du Nord. Par contre, pour les nationalistes, l'Ulster est une province historique de l'Irlande qui comprend les six comtés de l'Irlande du Nord et trois comtés de la République d'Irlande. Les nationalistes considèrent donc comme inadéquate l'utilisation du mot Ulster pour le nom d'un corps policier qui n'a autorité que sur six comtés.

23. B. Whyte, « Patten... finding the gems in the detail », *Belfast Telegraph*, 18 septembre 1999.

velles institutions politiques. Il y a encore une importante ségrégation sociale et la division politique persiste. Les classes ouvrières protestante et catholique vivent toujours séparément. Mais l'Irlande du Nord a néanmoins changé de façon radicale depuis 1998, et pour le mieux.

Les statistiques sur la mortalité violente constituent une façon assez directe de mesurer la réussite de l'Accord. Au cours des quatorze années qui ont précédé la signature de l'Accord, en 1998, 626 personnes ont été tuées en Irlande du Nord. Depuis 1998, 91 personnes l'ont été<sup>24</sup>. La différence est encore plus évidente pour les forces de sécurité. Alors que 110 agents de police et 142 soldats étaient tués au cours de la première période, ces chiffres chutent respectivement à deux et deux pour la période postérieure à l'Accord. Ce contraste est même sous-représentatif du rôle de l'Accord dans l'établissement de la paix puisqu'avant 1998, il y a eu une période (de 1994 à 1996) pendant laquelle les républicains ont conclu un cessez-le-feu dans le cadre des négociations entourant l'Accord. La différence entre les vingt années antérieures au processus de paix (1974-1993) et les vingt années postérieures (1994-2013) indique une réduction encore plus marquée de la mortalité violente. Dans les faits, la violence au cours de la période qui a suivi l'Accord a tendance à se produire à l'intérieur des communautés plutôt qu'entre elles, ce qui tranche avec la période antérieure. En d'autres mots, cette violence est davantage le résultat de guerres intestines et de rivalités internes que le fruit d'un conflit ethnique ; cela indique peut-être que la paix est en train de s'installer et qu'il y a désormais absence de « vrais » ennemis. Finalement, la tendance de la mortalité violente depuis 1998 est constamment à la baisse. Les deux dernières années pour lesquelles les statistiques sont disponibles (2011 et 2012) sont les seules depuis

24. Toutes les statistiques proviennent du site Web «Deaths due to the Security Situation in Northern Ireland 1969 – 29 February 2012», disponible à : [http://www.psni.police.uk/deaths\\_cy.pdf](http://www.psni.police.uk/deaths_cy.pdf) (en anglais)

1969 où personne en Irlande du Nord – que ce soient des civils, des soldats ou des policiers – n’est mort de violence politique<sup>25</sup>.

De plus, pour la première fois dans l’histoire de l’Irlande du Nord, les deux communautés appuient le service de police nord-irlandais. En janvier 2007, les républicains du Sinn Féin ont même voté en appui à la police et en novembre 2012, la composition du corps policier était catholique à 30 pour cent, de loin la plus forte proportion depuis 1921 et bien plus que les sept pour cent de 1998<sup>26</sup>. Bien que les appuis pour le Sinn Féin et pour le DUP aient augmenté depuis la mise en place de l’Accord – un fait parfois brandi pour indiquer que l’Accord a approfondi les divisions –, ces partis ne sont que l’ombre de leurs anciennes formes plus radicales. En plus d’appuyer la police, le Sinn Féin, l’aile politique de l’IRA, a accepté que le statut de l’Irlande du Nord ne puisse être modifié sans le soutien d’une majorité en Irlande du Nord et que cette procédure, comme tout autre changement politique, doive s’accomplir dans la paix. Pour sa part, le DUP a accepté les institutions de partage des pouvoirs prévues par l’Accord de même que les institutions Nord-Sud et le rôle de Dublin en Irlande du Nord par le biais de la Conférence intergouvernementale britannico-irlandaise. Bien sûr, aucun de ces arrangements institutionnels ne représente le choix de prédilection de l’un ou l’autre des partis, mais tous deux ont préféré

25. Les statistiques sur la mortalité violente sont publiées annuellement, c’est pourquoi j’ai fait abstraction de 1998, année de la signature de l’Accord de Belfast. Cela a pour effet de ne pas tenir compte de l’explosion d’une bombe à Omagh qui a causé la mort de 29 personnes, juste après la signature de l’Accord. Mais même si on tient compte de ces décès, on observe tout de même une baisse notable de la mortalité violente pendant la période qui suit la signature de l’Accord. L’ajout des décès d’Omagh accentue encore plus la tendance vers la non-violence enregistrée d’année en année depuis 1998.

26. Police Service of Northern Ireland, Workforce Composition Figures, disponible à : [http://www.psn.police.uk/index/updates/updates\\_statistics/updates\\_workforce\\_composition\\_figures.htm](http://www.psn.police.uk/index/updates/updates_statistics/updates_workforce_composition_figures.htm) (en anglais)

le compromis pour le bien des institutions. Les arrangements visant le partage des pouvoirs fonctionnent bien depuis 2007 et l'Accord en général reçoit l'appui d'une grande majorité de l'électorat nord-irlandais ainsi que de 107 des 108 membres actuels de l'Assemblée d'Irlande du Nord. Ces progrès remarquables ne garantissent pas la disparition définitive de la violence et de l'instabilité politique, mais ils aident à expliquer pourquoi cette région est souvent considérée comme un modèle pour d'autres régions profondément divisées.

### **Leçons à retenir pour d'autres cas problématiques**

Cela nous amène à la pertinence d'utiliser l'expérience nord-irlandaise ailleurs dans le monde. Cela ne veut pas dire qu'il suffit simplement d'exporter le modèle, dans toute sa complexité institutionnelle, aux autres zones conflictuelles. Chaque cas présente un contexte et des besoins particuliers, et il n'existe aucune solution universelle. Néanmoins, mon travail et mon expérience en Irlande du Nord font ressortir trois leçons importantes et généralisables pour ceux qui s'intéressent à la résolution de conflits, que ce soient des universitaires, des responsables politiques ou d'autres intervenants.

La première est un point méthodologique simple et sans controverse : pour trouver une solution adéquate, il faut apporter une explication claire et précise du problème. Un des points de départ est l'évaluation de l'ampleur de la division, puisque les politiques divisées ou profondément divisées requièrent un traitement différent de celles qui ne sont pas divisées mais qui sont diversifiées ou homogènes du point de vue ethnique. Les régions divisées, en particulier celles qui sont profondément divisées, sont aussi souvent marquées par la violence ou ont le potentiel de l'être. Elles sont généralement organisées en communautés ethnopolitiques mobilisées autour de divers partis et d'associations civiles, du moins là où c'est permis. Cela ne veut pas dire que chaque individu s'identifie ethniquement, mais l'ethnicité y est un facteur dominant d'identification, et un facteur constant.

À l'opposé, d'autres polities ne sont pas divisées de façon significative, mais sont fondamentalement hétérogènes ou multiculturelles, ou même monoculturelles. Dans ces cas, la violence interethnique est absente et l'identification à une communauté ethnique, dans la mesure où elle est présente, entre en concurrence avec plusieurs autres facteurs d'identification, habituellement privatisés (églises, clubs et autres), plutôt que de servir de fondement pour la mobilisation politique. Dans ces cas, les électeurs sont généralement prêts à appuyer des grands partis dont les programmes offrent des politiques de nature transethnique ou multiculturelle. La profondeur de la division est un phénomène qu'on peut tester empiriquement.

Les régions qui ne sont pas divisées mais qui sont simplement diversifiées ou homogènes peuvent se contenter d'institutions politiques qui sont « intégrationnistes » par nature<sup>27</sup>. Un gouvernement exécutif qui fonctionne selon les normes de la majorité n'est pas un problème tant que les partis ont une base générale, se centrent sur leurs programmes et ne sont pas profondément opposés les uns aux autres. La présence d'électeurs flottants y garantit généralement une forme d'alternance des gouvernements. L'existence de grands partis rend acceptables les systèmes électoraux à la majorité absolue ou à scrutin majoritaire. Il suffit habituellement d'avoir un système d'éducation public général, sauf là où des minorités linguistiques s'efforcent de conserver leur langue et leur culture.

Dans les sociétés divisées, par contre, les institutions politiques doivent s'assurer d'inclure toutes les communautés assez importantes présentes dans l'État. Cela renvoie au besoin d'un partage consociationnel des pouvoirs au sein d'institutions centrales ou régionales, que ce soit par des coalitions parlementaires ou encore

27. J. McGarry, B. O'Leary et R. Simeon, « Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation », dans S. Choudhry (dir.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* (Oxford : Oxford University Press, 2008), 41-90.

par des présidences rotatives ou collectives<sup>28</sup>. Cela fait également apparaître le besoin de créer certaines règles de prise de décision pour éviter aux minorités de se voir imposer des mesures, particulièrement dans les secteurs très délicats. Les systèmes électoraux proportionnels sont plus adéquats pour les régions profondément divisées, puisqu'ils permettent aux différentes communautés d'être justement représentées par leurs leaders plutôt que d'avoir pour seul choix une absence de représentation ou une représentation par des politiciens provenant d'autres communautés que la leur, comme cela peut être le cas avec les systèmes électoraux à la majorité absolue ou à scrutin majoritaire<sup>29</sup>. Il peut aussi être nécessaire, dans les sociétés divisées, d'installer un système d'éducation axé sur les communautés, surtout s'il y a résistance à l'assimilation à la culture de la communauté dominante.

Il est également important de définir la nature de la division pour trouver des solutions. Quand une région profondément divisée est formée de ce que Ted Gurr nomme des « concurrents communaux » (*communal contenders*), c'est-à-dire des communautés mobilisées qui se font concurrence pour une partie ou pour l'ensemble des ressources de l'État, les institutions consociationnelles telles que décrites sont parfois tout ce dont il est nécessaire<sup>30</sup>. Cela semble approprié pour le Burundi, les îles Fidji, le Liban et la Malaisie, par exemple. Mais d'autres endroits, comme l'Irlande du Nord, sont également divisés sur le plan ethnonational, c'est-à-dire qu'ils sont formés de communautés qui se considèrent comme des nations ayant droit à l'autonomie. Dans ces cas, les solutions doivent aussi

28. J. McGarry, «Is Presidentialism Necessarily Non-Collegial?», *Ethnopolitics*, vol. 12, n° 1 (2013), 93-97.

29. Les systèmes électoraux à la majorité absolue et les systèmes électoraux à scrutin majoritaire sont cohérents avec une représentation d'une minorité dans des élections législatives lorsque la minorité est concentrée sur un territoire.

30. T.R. Gurr, *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2000).

tenir compte de la division nationale, qui implique souvent de mettre l'accent sur l'autonomie territoriale pour les communautés minoritaires et, parfois, la recherche d'autres formes de reconnaissance nationale. La taille est aussi une question importante. Si les minorités ethnonationales sont petites et ne peuvent vraisemblablement aspirer au partage des pouvoirs dans les institutions centrales, leurs objectifs peuvent se limiter à l'autonomie. C'est le cas des Bougainvillais, des Alandais, des Maures de Mindanao et des Premières Nations en Amérique du Nord. Là où les communautés ethnonationales comprennent une part importante de la population de l'État, comme en Bosnie ou à Chypre, il faut parfois combiner l'autonomie avec un partage des pouvoirs à l'échelle d'un gouvernement central ou fédéral; l'échange entre autonomie et partage y devient alors un enjeu de négociation. Un autre facteur contextuel a trait à la situation géographique de la minorité ethnonationale, qui peut être entièrement incluse à l'intérieur du territoire d'un État, comme dans le cas des Écossais et des Québécois, ou qui peut faire partie d'une plus vaste communauté ethnonationale chevauchant des frontières, comme dans le cas des Basques, des nationalistes irlandais et des Kurdes. Dans le premier cas, l'État peut comprendre des institutions internes; dans le second cas, il peut y avoir un besoin d'arrangements institutionnels qui s'étendent au-delà des États.

Pour effectuer la transition entre une situation de violence ou de guerre civile vers une situation de paix, les régions profondément divisées doivent s'entendre sur un certain nombre de points en plus de créer des institutions politiques pour le partage et la division des pouvoirs. Souvent, comme dans le cas de l'Irlande du Nord, le point le plus important a trait à la sécurité. Pour traiter les enjeux de sécurité, il faut apporter des réponses équitables aux questions que les spécialistes du rétablissement de la paix appellent le DDR (désarmement, démobilisation et réintégration) et la RSS (réforme du secteur de la sécurité). Il faut aussi tenir compte d'un certain nombre d'enjeux qui sont le fruit de la violence et qui demandent une

certaine délicatesse, comme, par exemple, le retour des réfugiés dans leurs foyers, les façons d'aborder le passé (c'est-à-dire la violence) de sorte à consolider un avenir de paix et les moyens pour reconstruire une économie délabrée. À Chypre, par exemple, il n'est pas suffisant de s'entendre sur une forme de gouvernement qui inclut les Chypriotes grecs et les Chypriotes turcs ou sur les formes d'autonomie pour la minorité turque; il faut également s'entendre sur le retrait de l'armée turque et sur le maintien ou non du droit d'une intervention armée par la Turquie, ce qu'elle considère comme un droit conféré par traité. Il faut aussi tenir compte du traitement des réfugiés (pour la plupart des Chypriotes grecs, mais aussi certains Chypriotes turcs) qui ont perdu leurs propriétés en 1974, et de la récupération des corps des disparus au combat pendant cette période.

La deuxième leçon que je tire de mon travail en Irlande du Nord est qu'on ne peut se fier à la littérature universitaire, aux positions des politiciens locaux, au jugement des organismes externes, ou encore aux conclusions des médias, pour déterminer le degré et la nature des divisions ainsi que le type d'endroit auquel on fait face. Il en est ainsi puisqu'il y a toujours un métaconflit.

Les chercheurs et les responsables politiques doivent faire attention à deux ensembles d'énoncés présents dans les métaconflits. L'un d'eux est l'exagération de la nature des divisions et la préconisation de solutions qui ne sont pas nécessaires ou qui sont erronées. Un exemple manifeste de l'exagération des divisions est le régime d'apartheid en Afrique du Sud. Pretoria ainsi que les intellectuels et les médias en faveur de l'apartheid ont exagéré les divisions entre les Blancs et les autres, ainsi que les divisions entre les autres ethnies, pour maintenir la domination blanche ou afrikaner. On accordait l'autonomie territoriale à diverses communautés ethniques africaines dans l'intention de jeter ainsi les bases pour des États indépendants. En réalité, les communautés en question ne souhaitaient pas l'autonomie; et les élites à qui l'on donnait la responsabilité de ces bantoustans n'étaient pas représentatives de leurs communautés.

Elles étaient, en fait, des alliées du système d'apartheid. Loin de vouloir l'autonomie, les communautés d'Afrique du Sud préféraient l'intégration dans une Afrique du Sud commune fondée sur l'égalité des citoyens et dotée de certaines mesures de protection du multiculturalisme. Toute aspiration à l'autonomie territoriale ou aux protections culturelles était entachée par l'association entre les droits collectifs et l'apartheid. La communauté internationale a sciemment rejeté les divisions imposées par le régime d'apartheid, qu'elle a interprétées comme une tentative grotesque pour contourner le consensus international sur la décolonisation et l'autodétermination. D'autres régimes racistes ont également exagéré les différences pour maintenir leur contrôle, ou à d'autres fins pires encore. À une échelle moins néfaste, des personnes et des organismes réclament l'autonomie territoriale ou une éducation axée sur la communauté même quand la plupart des membres de cette communauté n'en manifestent pas le désir. Pensons, par exemple, aux nombreux habitants du sud des États-Unis qui ont réclamé la possibilité pour leur État de se séparer de l'Union juste après la réélection de Barack Obama à la présidence<sup>31</sup>.

Le deuxième type d'exagération vient du point de vue opposé. Quoique moins visible, il est probablement plus fréquent. Les intégrationnistes sous-estiment souvent les divisions ethniques tout en exagérant une unité sociale et politique. Leur thèse provient d'au moins trois valeurs occidentales des Lumières, souvent considérées comme progressistes et modernes. Premièrement, les républicains jacobins et leurs héritiers préconisent les vertus d'une nation unie et fraternelle formée de citoyens souverains. Deuxièmement, les socialistes placent la solidarité des classes au-dessus de l'identité ethnique et voient l'État-nation comme la base de cette solidarité sociale, bien qu'il soit un point de transition vers un ordre social mondial post-national. Troisièmement, les libéraux classiques prônent

31. Anonymus, « Let's Stay Together », *Economist*, 24 novembre 2012, disponible à : [www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2012/11/secession-and-elections](http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2012/11/secession-and-elections)

l'individualisme et repoussent toute forme de pensée communale qui pourrait menacer les droits individuels et la liberté libérale<sup>32</sup>. Ces trois points de vue placent les divisions ethniques dans l'ordre du superficiel ou en font l'étendard d'élites intéressées, ou encore les voient comme la conséquence de causes matérielles, de discriminations ou de tendances rétrogrades. Non seulement insistent-ils sur le constructivisme – l'idée selon laquelle l'identité ethnique est une création plutôt qu'une réalité fondamentale –, mais ils soulignent aussi la capacité de déconstruction et de transformation rapide de l'identité même. C'est pourquoi les intégrationnistes écartent la protection publique des minorités au moyen de l'autonomie territoriale et du partage des pouvoirs et proposent en lieu et place des solutions intégrationnistes – notamment par des institutions majoritaires et centralisées (unitaires), des systèmes d'éducation communs et une langue publique unique – solutions qui sont vouées à l'échec dans les endroits divisés.

Les personnes qui valorisent l'unité, la solidarité, l'égalité et les libertés peuvent adhérer sincèrement à ces principes républicains, socialistes et libéraux. Cependant, si nous examinons la sociologie des intégrationnistes dans les endroits divisés, nous observons que les intégrationnistes sont invariablement membres des communautés dominantes ou majoritaires et parfois de petites minorités éparses, les immigrants par exemple, qui ne veulent ou ne peuvent pas vraiment aspirer à une accommodation par le partage des pouvoirs ou l'autonomie territoriale. À l'opposé, les membres de communautés minoritaires appréciables rejettent l'intégration et souhaitent obtenir l'accommodation de leur culture et de leur identité dans les institutions politiques, même si, de façon hypocrite, elles entretiennent un sentiment intégrationniste envers les minorités qu'elles englobent (les minorités dans les minorités).

32. J. McGarry, B. O'Leary et R. Simeon, « Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation » (2008), *op. cit.*

En y regardant de plus près, nous observons que l'intégrationnisme n'est pas favorisé uniquement par les républicains, les socialistes et les libéraux des communautés majoritaires qui aspirent à la fraternité, à la solidarité et à l'égalité. En fait, les élites des majorités ethnocentriques emploient souvent l'intégrationnisme de façon opportune et cynique pour cimenter leur domination. Cela fonctionne de deux façons. Premièrement, les solutions institutionnelles centrales associées à l'intégration sont souvent parfaitement compatibles avec la domination ethnique<sup>33</sup>. Les républicains préconisent l'unitarisme comme moyen idéal d'atteindre l'unité, mais la majorité chauvine sait que l'unitarisme implique que l'État soit entièrement contrôlé par la communauté dominante. Les socialistes proposent des politiques matérielles pour favoriser l'égalité, mais ces politiques laissent intactes d'importantes inégalités politiques; ou, de concert avec d'autres intégrationnistes, les socialistes proposent des solutions sociales « toutes faites » qui peuvent donner lieu à une assimilation culturelle et identitaire des minorités. Les libéraux peuvent présenter les règles de la majorité comme le meilleur mécanisme pour la prise de décisions, car conforme à la notion d'égalité entre les électeurs (une personne égale un vote), toujours est-il que dans une région profondément divisée, les règles de la majorité servent manifestement les intérêts du groupe majoritairement dominant.

La seconde façon dont les élites ethnocentriques majoritaires bénéficient de l'intégrationnisme a trait à l'opinion publique. Les incitations à prôner les idéologies « universelles » républicaines, socialistes et libérales prennent des allures de propagande face à un chauvinisme éhonté et cru. Ces incitations font écho aux propos des acteurs internationaux, particulièrement en Occident, pour qui l'intégrationnisme est la méthode dominante et légitime de gérer la

33. J. McGarry, « Ethnic Domination in Democracies », dans M. Weller (dir.), *The Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 35-71.

diversité. Ils font aussi écho aux déclarations des partisans des élites des groupes dominants, dont l'unité et l'esprit de corps sont renforcés par la conviction que les intérêts de leur communauté sont en harmonie avec les valeurs propres aux Lumières. L'emploi du discours intégrationniste par les politiciens ethnocentriques est pratiquement universel, mais l'exemple récent du président intransigeant du Sri Lanka et du leader cinghalais, Mahinda Rajapaksa, qui a dirigé la conquête militaire des régions tamoules en 2009, est éloquent : « quand les gens vivent ensemble dans l'unité, il n'y a pas de différences raciales ou religieuses [...] Il n'est donc pas pratique pour ce pays d'avoir différentes administrations fondées sur l'ethnicité. La solution est de vivre ensemble dans ce pays avec des droits égaux pour toutes les communautés<sup>34</sup> ».

Il faut mener d'intenses recherches pour démêler ce casse-tête de divisions exagérées et d'unités exagérées. La tâche est plus facile dans les démocraties établies de longue date, puisque la meilleure mesure des aspirations politiques des citoyens est le vote qu'ils accordent aux différents partis (bien qu'il faille tout de même contrôler les effets du système électoral et des autres règlements politiques qui peuvent favoriser certains partis au détriment des autres). Essentiellement, s'il y a des élections relativement libres et que les partis traditionnellement dominants ont un caractère ethnonational, on peut dire que la politique est divisée sur le plan ethnonational. Si les partis axés sur les programmes dominant dans la politique, elle n'est vraisemblablement pas divisée sur le plan ethnique. Les sondages d'opinion sont également riches d'enseignement, mais ils sont plus sujets à l'invention puisque les électeurs peuvent craindre d'étaler leurs véritables opinions, particulièrement si elles sont radicales ou dissidentes. On peut évaluer la profondeur de la division en étudiant les schémas sociaux (le taux de mariages inter-communautaires, le degré d'intégration

34. G. Harris, « Sri Lankan Leader Seems to Reject Greater Autonomy for Tamils », *New York Times*, 4 février 2013.

des quartiers résidentiels et des lieux de travail) ainsi que la violence inter-communautaire.

Quand il y a manque de démocratie et que les sondages d'opinion sont impossibles à effectuer, le chercheur peut combiner des analyses comparées à des faits objectifs sur les plans social et démographique, malgré les risques liés au déterminisme. Ainsi, s'il est vrai que toute minorité culturelle concentrée sur un grand territoire dans les démocraties occidentales aspire au moins à l'autonomie et à la protection de la transmission linguistique et culturelle, il est raisonnable de penser qu'il en est de même pour des groupes vivant des situations similaires dans des endroits moins démocratiques ou sans démocratie, malgré les affirmations des élites dominantes qui y règnent. Ainsi, les Tibétains et les Ouïghours souhaitent vraisemblablement une forme d'autonomie territoriale, en dépit du discours de Beijing ou des intellectuels intégrationnistes.

La troisième et dernière leçon à tirer du conflit en Irlande du Nord, que nous n'avons malheureusement pas le temps d'approfondir dans le cadre de cette conférence, a trait à la résolution du métaconflit, c'est-à-dire la définition d'un point de vue accepté et orthodoxe sur la nature du conflit et sur les moyens nécessaires pour le traiter; il n'est pas suffisant de se mettre d'accord uniquement sur les façons de résoudre la situation. Même si les universitaires, les partis politiques et les acteurs internationaux s'entendent sur le métaconflit, les parties doivent accepter de faire des compromis. Tant d'endroits demeurent le lieu d'un conflit épineux, même s'il y a une entente possible sur le métaconflit. À Chypre, les deux côtés ainsi que tous les intervenants internationaux s'entendent depuis 1997 pour dire que le conflit a lieu entre deux communautés «égales sur le plan politique» et qu'il doit être résolu au moyen d'une fédération bizonale et bicommunautaire. N'empêche que l'entente y reste une réalité notoirement incertaine. En Israël-Palestine, les deux communautés soutiennent l'idée que le conflit a lieu entre deux peuples et

que la solution devrait reposer sur la présence de deux États. Il y a même acceptation générale sur des détails, notamment que le droit au retour des Palestiniens devrait être limité et que Jérusalem devrait être divisée entre les deux parties. Mais rien de tout cela n'a donné lieu à une résolution du conflit.

Pour convenir de la résolution d'un conflit, il ne suffit pas uniquement d'un consensus sur les solutions appropriées, mais bien d'un consensus sur des solutions que toutes les parties pertinentes jugent meilleures par rapport au *statu quo*. Pour y arriver, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs, notamment l'équilibre des pouvoirs entre les communautés et le rôle joué par les acteurs externes. L'Accord de Belfast est le résultat de plusieurs facteurs : une impasse militaire entre, d'une part, les républicains irlandais et, d'autre part, les forces de sécurité britanniques et les paramilitaires loyalistes ; un changement démographique (une croissance continue de la proportion de nationalistes), qui a fait craindre aux unionistes que le principe de la majorité pourrait être une arme à double tranchant et qui a mené les nationalistes à conclure qu'ils pouvaient exercer un pouvoir substantiel en Irlande du Nord sans écarter l'idée d'une éventuelle unification avec l'Irlande ; et une étroite collaboration de la part des principales forces externes, notamment les gouvernements britannique et irlandais, mais aussi les États-Unis. La résolution judicieuse des conflits ailleurs dans le monde demandera une combinaison similaire de conditions favorables en plus de la résolution du métaconflit.