

POTENTIA

Journal of International and Public Affairs • 2024-2025 • Issue 15
Revue des affaires publiques et internationales • 2024-2025 • No. 15

Table of content | Table des matières

Foreword Avant-propos.....	2
Editorial Team L'Équipe de rédaction.....	4
Reviewers Relecteurs	5
Research Papers Travaux de recherche.....	6
<i>Un Regard sur la photographie genrée à travers les élections présidentielles en Haïti de 2010 et 2016 : double jeu de la représentation de l'objet photographié.....</i>	<i>7</i>
<i>Haïti et CARICOM : Intégration ou isolement camouflé?</i>	<i>39</i>
<i>Recettes fiscales et renforcement de l'État : le cas d'Haïti.....</i>	<i>78</i>
<i>Global Governance and the Challenges of Transnational Advocacy: The Coptic Minority in Diaspora.....</i>	<i>125</i>
<i>Live Free or Die.....</i>	<i>189</i>
<i>Le conflit rwando-congolais et le poids de l'identité : Une lecture inspirée de Jonathan Mercer.....</i>	<i>219</i>
<i>The Dispossession of International Students by Canadian Higher Education as a form of Imperialist Extraction from the Global South.....</i>	<i>260</i>
Policy Briefs Notes de politique.....	286
<i>Self-Determination, Participation, and Openness.....</i>	<i>287</i>
<i>Canada's Indo-Pacific Strategy: A Postcolonial Review</i>	<i>297</i>
<i>Great Power Rivalries and South Asian Regionalism.....</i>	<i>316</i>
<i>Positionnement épistémologique et secteur minier québécois : le cas des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA). 338</i>	
<i>SettingsImproving NFL's Strategy of Reducing Waste from Unused Championship Merchandise.....</i>	<i>352</i>
Creative Submissions Soumissions créatives.....	363
<i>Two Minutes Pitch: The State of our Environmental Union.....</i>	<i>364</i>

Foreword | Avant-propos

Dear Readers,

It is with great honour that we present the fifteenth edition of the Centre for International Policy Studies (CIPS) graduate journal, *Potentia: Journal of Public and International Affairs*. This issue includes research papers and policy briefs that review and analyze some of the complex political, societal, and environmental challenges that are impacting international politics today.

The 2024-2025 publication would not have been possible without the support of the editorial team and reviewers. We want to thank each member of the editorial team for dedicating your time and energy into working on this project. We also want to thank each reviewer for supporting the peer review process which has now been used for six years.

Finally, we also want to thank all our readers and the academic community for their continued interest and support in *Potentia*.

We hope that the articles in this edition provide readers with insight and analysis to help better understand some of the most pressing issues, challenges and shifts facing the world today.

Sincerely,

Devon Cantwell-Chavez, Liam Richardson and Anna Soer

Editors-in-Chief, 2024-2025

Chers lecteurs et lectrices,

C'est avec un immense honneur que nous vous présentons la quinzième édition de la revue du Centre d'études en politiques internationales (CÉPI), *Potentia : Revue des affaires internationales*. Ce numéro comprend des articles de recherche et des notes d'orientation qui examinent et analysent certains des défis politiques, sociétaux et environnementaux complexes qui ont aujourd'hui une incidence sur la politique internationale.

La publication 2024-2025 n'aurait pas été possible sans le soutien de l'équipe éditoriale et des réviseurs. Nous tenons à remercier chaque membre de l'équipe éditoriale pour le temps et l'énergie consacrés à ce projet. Nous tenons également à remercier chaque réviseur pour son soutien au processus d'évaluation par les pairs, qui est maintenant utilisé depuis six ans.

Enfin, nous tenons également à remercier tous nos lecteurs et la communauté universitaire pour leur intérêt et leur soutien continus à *Potentia*.

Nous espérons que les articles de cette édition fourniront aux lecteurs des informations et des analyses qui les aideront à mieux comprendre certains des problèmes, défis et changements les plus urgents auxquels le monde est confronté aujourd'hui.

Cordialement,

Devon Cantwell-Chavez, Liam Richardson et Anna Soer
Rédacteurs en chef, 2024-2025

Editorial Team| L'Équipe de rédaction

Editors-in-chief • Éditeurs en chef

Devon Cantwell-Chavez
Liam Richardson
Anna Soer

Editors • Éditeurs

Terhemba Ambe
Sanjana Anwar
Lena Dedyukina
Walner Osna

Reviewers | Relecteurs

Dana Abu Haltam
University of Tennessee

Fatima Airan
University of Oxford

Amelia Arsenault
Cornell University

Richard Atimniraye Nyelade
University of Ottawa

Anjali Bhatt
University of California, San Diego

Charly Camilien Victor
Université de Haute Alsace

Sutina Chou
University of California, San Francisco

Peterson Derolus

Axel Dessen
King's College London

Natalie Dewar
University of St Andrews

Laure Gosselin
Université Laval

Gabriella Gricius
Colorado State University

Nicholas Glesby
Trent University

Sarah Graham
New York University

Aryanna Hyde
University of Missouri

Athalie Lindo
University of Ottawa

Elizabeth Meehan
George Washington University

Brian Maregedze
Stellenbosch University

Renato Mendes Fakhoury
University of Massachusetts Lowell

Nobukhosi Ngwenya
University of Cape Town

Giuseppe Peressotti
University of Texas at Dallas

Mira Philips
University of Pennsylvania
Bélizaire Roland
Université Laval

Carine Schermann
Florida State University

Arica Schuett
Emory University

Spenser Warren
Indiana University Bloomington
Charmaine Willis
University at Albany, SUNY

Research Papers | Travaux de recherche

Regard sur la photographie genrée à travers les élections présidentielles d'Haïti de 2010 et 2016 : double jeu de la représentation de l'objet photographié

Max Robenson Vilaire Dortilus¹, University of Ottawa

Résumé:

Cet article analyse la photographie de « genre » basée sur des photos produites en contexte des élections présidentielles haïtiennes de 2010 et 2016. Non centré sur les politiques institutionnelles de genre institutionnelles, l'article explore les manières dont l'image électorale numérique reproduit et renforce les stéréotypes de genre. À travers un répertoire de dix photographies, l'étude expose la marginalisation des femmes, souvent montrées dans des stéréotypes de dominées et sous-représentées, contrairement les hommes apparaissant dans des positions de dominants et surreprésentés. Mobilisant Panofsky, Herskovits et Butler, l'article met en lumière le « double jeu » de la représentation entre photographe et récepteur, où l'image devient un puissant instrument

¹ Max Robenson Vilaire Dortilus, détenteur de maîtrises en Entrepreneurat social et culturel et en anthropologie et écologie, ainsi que d'un baccalauréat en Histoire de l'Art, est actuellement doctorant en anthropologie à l'Université d'Ottawa. Professeur à temps partiel au département des arts visuels de cette même université et professeur contractuel à l'université d'État d'Haïti (UEH), il a co-fondé l'association Culture en Trois Dimensions (C3D) en Haïti. Actuel secrétaire général du Comité National d'ICOM Haïti, il collabore avec des associations internationales comme commissaire d'exposition, historien d'art et médiateur culturel. À l'Université d'Ottawa, il a travaillé comme commis à l'administration au Collaboratoire d'Anthropologie Multimédia (CAM) et a été plusieurs fois assistant d'enseignement. Il a été membre de cabinet du ministre au Ministère de la culture en Haïti et directeur exécutif du Centre Culturel Pyepoudre (CCP) à Port-au-Prince.

de construction des rapports sociaux de genre et d'orientation du vote.

Abstract:

This article analyzes “gender” photography based on photos produced in the context of the 2010 and 2016 Haitian presidential elections. Rather than focusing on institutional gender policies, the article explores the ways in which digital electoral imagery reproduces and reinforces gender stereotypes. Through a repertoire of ten photographs, the study exposes the marginalization of women, who are often shown in stereotypical roles as dominated and underrepresented, in contrast to men, who appear in dominant and overrepresented positions. Drawing on Panofsky, Herskovits, and Butler, the article highlights the “double game” of representation between photographer and viewer, where the image becomes a powerful tool for constructing social gender relations and influencing voting behavior.

Un grand nombre d'auteurs réfléchissent sur la problématique de la représentation des acteurs dans les politiques de genre depuis les années 1980. Ces réflexions prennent pour socle l'histoire culturelle et sociale du phénomène en question axée sur les théories de genre, de communication sociale et de politique. Selon Jenson & Lépinard (2009, p.183, para.1), les recherches sur le genre en science politique ont privilégié principalement deux thématiques : la mise en place des politiques genrées par les États, et les effets des mobilisations des femmes sur la formulation et la mise en œuvre de ces politiques, notamment en Europe et en Amérique du Nord.

Contrairement à ces études précédentes, cet article, basé sur un facteur de la vie quotidienne actuelle (l'image photographique numérisée), propose de voir comment les stéréotypes de genre sont repris, dynamisés et renforcés au moyen de la photographie pendant les campagnes électorales de telle sorte que la vision du récepteur en âge et en capacité de voter soit orientée. En quelque sorte, cette présente étude traite le rapport dialectique et performatif qu'entreprend l'objet photographié dans un double jeu de représentation compris entre le photographe et le récepteur dans une perspective de « genre » entendu à la fois comme catégorie variable et processus social dont il s'agit d'analyser la construction et les évolutions dans un contexte politique et social. Ici, la question du « double jeu de la représentation » abordée par cette étude suggère une dynamique complexe à travers laquelle l'objet photographié est à la fois représenté et façonné par des influences extérieures, telle que le genre. Il s'agit d'un jeu dans l'image et hors de l'image.

En fait, sur plus d'une centaine d'images de mobilisation et de sensibilisation électorales présidentielles répertoriées, la représentation du sexe « femme » occupe une place marginalisée et stéréotypée à travers la composition de ces images prises dans l'espace-temps, soit par rapport au plan, à la lumière, au contenu, ou au gestuel exécuté parmi les objets photographiés.

Ce fait pousse à comprendre à quel moment l'image photographique - support physique et/ou numérique - en contexte

électoral en Haïti, permet de construire et d'établir le rapport de pouvoir entre les sexes homme (en situation de dominant et sur-représenté) et femme (en situation de dominée et sous-représentée) à travers la reproduction des stéréotypes de genre. La reprise de ces stéréotypes par la photographie constitue un facteur important expliquant pourquoi les candidates féminines sortent souvent perdantes après les courses électorales.

Après une étude descriptive de la ressemblance et de la dissemblance entre plus d'une centaine d'images photographiques,² dix d'entre elles, indexées d'être genrées, ont été minutieusement sélectionnées pour constituer le corpus de cet article. Ces images montrent comment les rapports de pouvoir sont construits et manipulés entre candidats et candidates pendant les campagnes électorales présidentielles. Les images analysées dans ce texte ont été diffusées lors des campagnes électorales sur des moteurs de recherche et des canaux des nouveaux médias et des médias traditionnels « spécialisés » ou « individualisés », notamment : washingtonpost.com, haitilibre.com, sandiegouniontribune.com, dadychery.org, shutterstock.com, ici.radio-canada.ca, haitimwen.skyrock.com, metropolehaiti.com, belpolitik.com, haitilibre.com, rezonodwes.com, lenouvelliste.com, haitiantimes.com.

En ce sens, le numérique relève de deux grandes importances pour cette recherche. Cela constitue un point d'entrée sur un terrain physique au sens de Willow Scobie (2020) : celui du genre dans les campagnes électorales qui est étudié comme un terrain d'enquête numérique entier selon la conception de Kimberly

² Une centaine d'images a été répertoriée de manière non-exhaustive sur les deux périodes électorales analysées. La recherche a été faite par thématique sur la base d'analyse iconographique-iconologique d'Erwin Panofsky en communication à la théorie de la performativité de Judith Butler. Parmi les images répertoriées, neuf ont été sélectionnées dans le cadre de cette analyse qui présente neuf processus de mises en scène des stéréotypes genrés.

TallBear (2013). Willow Scobie, dans sa démarche, pratique l'observation participante avec des aller et retours en ligne et hors ligne (p.103, para.5) pour trouver des réponses au problème étudié, qu'elle définit en tant que ce qui est en devenir (p.101-102, para.4). De son côté, Kimberly TallBear utilise le virtuel comme une méthode et avec éthique. Dans sa démarche, le virtuel sert de moyens d'enquête permettant d'observer, de participer et de converser des informations qui serviront à l'écriture de sa thèse, en examinant des publications en ligne et des textes produits, en revisitant la majorité des messages postés, en observant l'échantillon des messages (p.109, para.3). Dans le cadre de cette étude, l'image photographique numérisée est ainsi abordée pour comprendre les manières dont les stéréotypes de genres sont incorporés, puis transmis par les acteurs sociaux. L'étude s'appuie sur les campagnes électorales présidentielles haïtiennes de 2010 (qui ont élu le président Michel Joseph Martelly) et celles de 2016 (qui ont élu le président Jovenel Moïse). L'article est loin d'être une étude esthétique et technique des images, mais plutôt et surtout une analyse à trois niveaux de la mise en scène des stéréotypes de genre qui sont présentés comme modèles-types à celui ou celle qui regarde.

L'objectif global de cet article est de démontrer, à travers l'analyse de la photo du « politique », le dynamisme de mise en place de l'appareillage d'incorporation et de reproduction des stéréotypes de genre et les mécanismes de ressourcement de cet appareillage par les acteurs sociaux et politiques, en prenant pour modèles les campagnes électorales présidentielles de 2010 et de 2016.

L'article pose les questions suivantes : comment la photographie numérique en campagne électorale reproduit-elle les rapports sociaux de genre ? À travers la composition de ses images, comment le photographe peut-il contribuer à influencer le choix du récepteur-votant vers un candidat selon sa catégorie sociale de genre particulière ?

La méthodologie met en communication l'approche iconographique et iconologique d'Erwin Panofsky avec la théorie de la réinterprétation de Melville Herskovits et la théorie de la performativité de Judith Butler. L'ensemble de ces trois approches sont croisées avec des informations clés sur le terrain numérique et hors numérique qui contextualisent et explicitent chaque image photographique. D'une part, l'approche d'Erwin Panofsky permet de partir de la description des détails et de leur combinaison pour arriver à une interprétation contextuelle des sens des objets photographiés. D'autre part, la théorie de la réinterprétation de Melville Herskovits contribue à présenter les modes d'évolution des clichés présents dans les images. Ensuite, la théorie de la performativité de Judith Butler consiste à faire ressortir les effets immédiats produits dans la composition des images comme un tout-cohérent porteur de stéréotypes de genre qui influencent le choix du récepteur-votant.

Analyse iconographique et iconologique des photographies de campagnes électorales sous l'angle du genre

Dans *Méthodes et théories de l'histoire de l'art*, D'Alleva (2006, p.22, para.2) reprend et précise les trois niveaux d'analyse iconographique et iconologique existant chez l'historien de l'art, Erwin Panofsky. Les trois niveaux repris et précisés sont les suivants : pré-iconographique (morphologie des icônes au premier degré) ; iconographique (l'image comme identique à une réalité connue) ; iconologique (le sens de l'image en relation avec l'espace-temps dans lequel elle a été créée). Dans l'application de cette démarche, s'en suivra une analyse de dix images sélectionnées pour cette étude du phénomène de photographie genrée en campagne électorale présidentielle en Haïti. Chaque image décrit un processus particulier de dynamisation et de ressourcement des clichés de genre en période électorale.

La surparticipation des hommes dans les débats



Figure 1 : *Le débat des absents : quand la parole politique reste au masculin.* Photographie de trois candidats masculins de la gauche vers la droite, Jean Henry Céant, Jude Célestin et Jean-Charles Moïse, récupérée sur: https://www.washingtonpost.com/opinions/in-haitis-upcoming-election-the-stakes-are-higher-than-ever/2016/09/29/14e9842c-8430-11e6-92c2-14b64f3d453f_story.html, le 26 octobre 2020.

Cette photo, parmi tant d'autres en circulation sur les plateformes publicitaires électorales, présente un débat entre trois hommes candidats pendant les élections de 2016, comme si les femmes candidates étaient toutes absentes de la course à la présidence. De l'extrémité droite, le candidat Jean-Charles Moïse observe d'un regard attentif, tandis que de l'extrémité gauche le candidat Jean Henry Céant, la tête inclinée et les yeux fixés vers le bas lit son intervention sans doute à voix basse. Au milieu, le candidat Jude Célestin fait un geste majestueux qui invite l'assistance à l'écouter attentivement et à prendre très au sérieux ses propos. Dans le gestuel, Jude Célestin, placé au centre, se présente comme le personnage le plus remarquable de l'image, sans oublier qu'il est le dauphin de l'ancien président René Préal. Pour ce débat qui a eu lieu le dimanche le 29 septembre 2016, un autre débateur qui allait

être président n'apparaît pas sur cette photo. Il s'agit de Jovenel Moïse. D'après le *Journal Rezo Nodwes* (26/09/2016), au moment de l'organisation de ce débat par la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Ouest (CCIO), aucune femme candidate n'a été invitée, sauf la candidate de Fanmi Lavalas, Dr Maryse Narcisse qui, malheureusement n'a pas compris l'importance d'y prendre part. Elle a déjà refusé un autre débat, quelques jours avant, soit le 20 septembre 2016, qui avait été organisé par le Groupe d'Intervention en Affaires Publiques (GIAP). Cette démarche qui accrédite le débat des hommes discrédite en même temps celui des femmes, qui sont d'ailleurs très peu présentes dans les médias nouveaux et traditionnels. Cette mise à l'écart des candidates dans les débats fait appel au titre du livre de Gayatri Chakravorty Spivak *Les subalternes peuvent-elles parler ?* (2009). Si la prise de parole permet de prendre son pouvoir d'agir, la soumission au silence fait diminuer ce pouvoir. De cette considération, la marginalisation des femmes candidates dans les débats les construit au sein de la société comme catégorie de genre incapable de s'exprimer, donc incapable de représenter le pays et de se représenter elles-mêmes. Ce fait illustre bien la conception de Judith Butler, plus précisément dans le chapitre 3 "Subversive Bodily Acts" (1990, p.79-128), du genre qu'elle définit comme étant ni inné ni figé, mais en tant que construction sociale produite et reproduite à travers des actes et des discours. La photographie du « politique » dans ce contexte électoral laisse donc des traces qui aident à analyser la manière dont la photographie représente, influence et participe aux dynamiques de pouvoir, aux événements historiques et aux luttes sociales (Sontag, 2005, p.119-141). Du point de vue de Judith Butler (ibid., p.79-128) dans sa théorie de la performativité, le genre, en tant que construction sociale, est toujours en devenir. Dans le cas de l'analyse de cette photo numérique, le devenir des femmes candidates semble contrôlé par des mécanismes et des dynamismes de stéréotypes de genre en termes de la place qui leur est accordée à la parole. Malgré le nombre accru des femmes haïtiennes comme candidates aux élections présidentielles, aucune femme n'a encore brigué ce poste, à l'exception de Ertha Pascal-Trouillot qui a dans des circonstances

particulières (que nous ne traitons pas dans cet article) occupé le poste de présidente provisoire d'Haïti pendant 11 mois (1990 et 1991). Elle est en même temps première femme haïtienne à briguer ce poste et première femme noire présidente dans les Amériques. Cette réalité n'est pas que celle d'Haïti, mais celui du monde. Les femmes sont très peu à occuper le poste de présidente de pays. Il est vrai que depuis plus de soixante-dix ans, les femmes détiennent légalement leur droit de vote et peuvent se porter candidates pour des postes électoraux en Haïti (Toussaint, 2011, p.38, para.2) et que leur volonté de candidature augmente de plus en plus, mais jusqu'à présent le nombre de femmes candidates n'est toujours pas adéquat ni au niveau ni à la qualité des postes pour lesquels elles se sont portées candidates. Cela signifie, du point de vue de Tremblay (2013), dans sa conception de la représentation de genre en politique, qu'il existe un déséquilibre entre le nombre de présence des femmes dans les sphères de pouvoir et les manières dont les normes de genre influencent les interactions, les pratiques politiques et les dynamiques de pouvoir. L'inclusion des femmes ne signifie pas leur représentation. En effet, l'inclusion concerne les droits de vote et d'éligibilité alors que la représentation réfère à la présence au sein des assemblées législatives (p.120, para.1).

Photomontage avec focalisation portée sur l'homme



Figure 2 : *Photomontage électoral : de la gauche vers la droite, Manigat dans l'ombre, Martelly en lumière.* Photographie récupérée sur : <https://www.haitilibre.com/article-2350-haiti-elections-comparaison-des-programmes-manigat-martelly.html>, 26 octobre 2020.

Sur ce photomontage, il est facile de reconnaître rapidement de la droite vers la gauche l'arrangement d'une photographie de portrait du candidat aux élections présidentielles, Michel Joseph Martelly, bien exposée à la lumière en plan à droite et collée à celle de celle de la candidate pour le même poste Mirlande Manigat, sous-exposée à la lumière en plan à gauche, dans son grand sourire. Il s'agit de deux candidats des élections présidentielles de 2010. Sans chercher à connaître la motivation de la personne qui a fait ce montage photographique, cette photo propagée sur tous les réseaux sociaux exprime la volonté du propagateur/trice de rendre accessible l'image à un public très large. Ce photomontage attire la vision du récepteur dans un sens beaucoup plus sympathique sur le personnage de Martelly plutôt que sur celui de Manigat. Ce photomontage, dans sa composition iconique, avec une focalisation portée sur l'homme de Michel Joseph Martelly, invite grandement le contemplateur à se mettre à ses côtés pour remporter les élections présidentielles tel qu'il en était le cas. Dans le cadre de cette image combinant deux photos de candidats, la technique de photomontage attire mieux le regard sur Martelly que sur Manigat. Cette modification technique de l'image numérique, volontairement ou involontairement, manipule la vision du spectateur en jouant sur son émotion et influence sa perception de la réalité. Il s'agit ainsi d'une photo « politique » avec une représentation déséquilibrée entre les genres. Dawn Ades (1986, p.33-157), dans son ouvrage titré « Photomontage », explore l'histoire et les techniques du photomontage, en mettant en lumière son rôle dans les mouvements artistiques avant-gardistes du XXe siècle, tels que le Dadaïsme et le Surréalisme, ainsi que son usage comme forme de critique sociale. Si le photomontage a été pour les artistes du mouvement Dada et les Surréalistes un outil de contestation, il est aujourd'hui pour des personnes un instrument de

propagande, tel qu'il en est le cas pour cette photo analysée dans ce paragraphe. Cette technique est mise au service de la manipulation de la représentation visuelle du contemplateur vers une catégorie sociale de genre bien précise : le masculin. Elle permet de créer un effet de surprise et de contraste. La manière dont les deux photos sont assemblées crée un impact visuel marquant qui renforce ce message déséquilibré entre les genres.

Distribution des rôles assignés selon le genre



Figure 3 : *Parole aux hommes, notes aux femmes : le CEP de 2016 en miroir des stéréotypes de genre.* Photographie récupérée sur : <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/sdhoy-haiti-to-hold-new-presidential-elections-next-2016jun06-story.html>, 26 octobre 2020.

À travers cette image qui présente le Conseil Électoral Provisoire (CEP) de 2016 en pleine fonction, un homme occupe visiblement la position décisive, avec micro en action, c'est le président du Conseil, en l'occurrence, Léopold Berlangier. La seule femme sur la photo, Marie Frantz Joachim, quant à elle, prend des notes et assure le rôle de secrétaire. Cette distribution des rôles de genre assignés dans les activités électorales présentée dans les images joue en défaveur des femmes candidates. Les éléments visuels dans cette image

attribuent des tâches spécifiques qui sont traditionnellement réservées aux individus en fonction de leur sexe. Dans cette image, c'est la femme qui joue le rôle de preneuse de note qui peut renvoyer au métier de secrétaire, tandis que les hommes sont en position de parler. Cette répartition prononcée des tâches selon les sexes dans cette image interpelle le spectateur à prendre position non pas pour le sexe qui prend des notes, mais pour celui qui parle. Car, si la première tâche inspire plus de capacité d'écoute, la seconde inspire beaucoup plus la capacité de leadership. Si le rapport de l'Indice des Normes Sociales de Genre précise que près de 50 % des personnes interrogées pensent que les hommes sont meilleurs leaders politiques (GSNI, 2023, p.3, para.2), la prolifération et la diffusion rapide des images genrées, notamment la photographie de genre dans l'espace virtuel, sont sans précédent. Alors que la représentation des femmes augmente en politique, les images qui les stéréotypent sous la base de leur genre augmentent. Cette situation bouleverse fortement la qualité de réussite de cette montée des femmes en politique en nombre dans la sphère politique. Plus de femmes accèdent au poste politique à petite échelle qu'à grande échelle des pays.

Surreprésentation des hommes dans les mises en scènes³

³ De la gauche vers la droite : Jean-Henry Céant, Jude Célestin, Eric Jean-Baptiste, Steeven Benoit, Samuel Madistin, Mario Andrésol, Sauveur Pierre Étienne, Jean-Charles Moïse.



Figure 4 : *Le G8 : quand la surreprésentation masculine efface la voix des femmes en politique.* Récupérée sur :

<https://www.dadychery.org/2016/01/25/haitis-g-8-calls-for-interim-consensus-government/>, le 26 octobre 2020.

La surreprésentation des hommes dans les mises en scènes contrairement aux femmes élève leur voix davantage. Sur les images analysées, la plupart des figures représentées dans les moments et actions clés sont masculines. Ce qui peut porter à croire que les hommes sont beaucoup plus aptes à prendre des décisions que les femmes en peuvent. Cette photo en exemple regroupe à la file indienne huit candidats masculins – pas même une femme - d'un air sympathique à l'intérieur d'une salle. Ce regroupement de huit candidats à la présidence a été connu sous le dénomatif G8 qui a contesté le résultat des élections de 2015. Leur regard exprime une grande fierté à travers leur visage qui sourit sans relâche. La surreprésentation des hommes dans les mises en scène, notamment dans les domaines artistiques et culturels tels que le cinéma, le théâtre et la photographie, manifeste les dynamiques de pouvoir genrées. Cette surreprésentation confère aux hommes un accès disproportionné aux moyens d'expression et de représentation. Cela amplifie ainsi leur voix dans les récits et les imaginaires collectifs. La diffusion accélérée d'images mettant en scène la surreprésentation

des hommes dans les sphères politiques, telle qu'il en est le cas dans cette quatrième photo, reflète et renforce leur position dominante dans les hiérarchies sociales. Elle façonne les attentes culturelles et sociétales pour associer davantage les hommes à des rôles d'autorité, de leadership ou d'action. Selon une étude de la Geena Davis Institute (13/02/2024) sur la représentation de genre dans les productions audiovisuelles, les personnages masculins continuent de dominer l'écran et les dialogues. Ce qui limite la diversité et la complexité des représentations féminines. Cette asymétrie fortement valorisée par l'entremise des images dans les nouveaux médias et les médias traditionnels empêche une représentation équilibrée des expériences humaines. Les récits centrés sur les hommes renforcent les normes sociales qui attribuent leadership et masculinité au pouvoir.

Plan secondaire accordé aux femmes dans les prises d'images



Figure 5 : *Maryse Narcisse reléguée à l'arrière-plan : quand l'image minimise la légitimité des femmes candidates.* Photo de Crédit : Dieu Nalio Chery/AP/Shutterstock. Photographie récupérée sur : <https://www.shutterstock.com/editorial/image-editorial/haiti-election-portauprince-haiti-20-nov-2016-7449634j>, le 30 janvier 2017.

Sur cette photo, l'objectif du/de la photographe lors de la prise de l'image c'est de faire le focus sur la personne qui glisse son bulletin dans l'urne, ainsi que sur celle à sa droite. Il s'agit de l'ex-président

d'Haïti, Jean Bertrand Aristide et sa femme, Mildred Trouillot Aristide. Alors que tout juste à leurs côtés, au quatrième plan à droite, tout suite après la compagne du président Aristide, une personne cherche à assister le geste exécuté par l'ex-président. Cette observatrice totalement négligée lors de la prise de l'image est bien Maryse Narcisse, pourtant candidate représentante du parti Fanmi Lavalas à l'époque aux élections présidentielles de 2016. Krook et Sanín (2016, p.126, para.1) montrent que la représentation médiatique joue un rôle clé dans la légitimation ou la délégitimation des femmes en politique, et que des biais sexistes visuels contribuent à leur marginalisation. Ce geste, voulu ou non voulu, exécuté par le photographe plaçant le personnage le plus important, à savoir Maryse Narcisse, au quatrième plan, au moment de la prise de l'image, minimise son rôle de candidate aux élections présidentielles. Cette forme de minimisation à travers les images a des conséquences significatives sur la perception publique, la dynamique des campagnes électorales et les inégalités de genre en politique. Elle réduit la visibilité des femmes candidates, telle que cela apparaît dans cette cinquième photo, en les faisant passer au plan moins important. Cela impacte la perception de la légitimité. Il s'agit ainsi d'une dévalorisation implicite qui tend à affaiblir le positionnement des femmes comme figures d'autorité. Cela peut conforter l'idée selon laquelle les hommes sont naturellement plus qualifiés pour des rôles présidentiels. Les images jouent un rôle puissant dans la formation d'opinions subconscientes. Les représentations qui marginalisent les candidates peuvent réduire leur capacité à inspirer confiance ou à être perçues comme des leaders compétentes. Les images qui crédibilisent les positions de leadership peuvent constituer de forts outils de mobilisation électorale.

Surenchère de la figure masculine



Figure 6 : *La surenchère médiatique de la figure masculine.* Photo de AFP / THONY BELIZAIRE. Photographie récupérée sur : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/493566/haïti-elections-accueil>, le 26 octobre 202.

Sur cette image, les deux candidats en tête de liste aux élections présidentielles de 2010, Mirlande Manigat et Michel Joseph Martelly partagent un moment presque dit familial. D'une part, Martelly photographié au premier plan sourit et incline sa tête vers Manigat comme pour l'écouter avec une certaine attention. Toujours en premier plan, comme sur la plupart des images diffusées, celle-ci surenchérit la figure masculine dans un ton accompagnateur. Cette situation de surenchère de la figure masculine interpelle le rapport de Generation Equality et ONU Femmes (2023, p.6, para.6) soulignant ce qui suit :

« Le financement des technologies de l'information et de la communication (TIC) sensible au genre peut être un outil puissant pour garantir un développement durable et équitable et promouvoir l'égalité des sexes. La part moyenne des flux d'APD bilatérale liée aux TIC qui intègrent ou sont dédiés à l'égalité des sexes en 2020-2021 était de 33 pour cent (256 millions de dollars) ».

Ainsi, la minimisation médiatique des femmes candidates, combinée à l'exagération des traits masculins des hommes candidats, contribue à des inégalités structurelles quant à l'accès au pouvoir

politique. Ainsi, la surenchère de la figure masculine candidate par rapport à la figure féminine aux élections présidentielles, à travers cette image en exemple, renforce des dynamiques de genre inégalitaires. Cette pratique exerce des conséquences profondes sur la perception des candidates et la représentation des femmes dans l'espace politique. Cette image exagère la stature, l'autorité ou le charisme du candidat Michel Joseph Martelly. Elle établit un lien visuel direct entre masculinité et leadership en renforçant l'idée que les hommes sont des figures naturelles de gouvernance. Cette perception construit une image faisant passer Martelly pour une personne plus apte à jouer les rôles de pouvoir contrairement à Manigat. La surenchère de la figure masculine candidate ponctue visuellement les qualités de l'homme Martelly en minimisant celles de la femme Manigat pour maintenir la balance déséquilibrée.

Jeu de la dérision latente



Figure 7 : « Ban m manman m » : quand l'image maternelle devient un outil de marginalisation politique. Photographie récupérée sur : <https://haitimwen.skyrock.com/2974261731-Mirlande-Manigat-et-Michel-Martelly-au-second-tour.html>, le 26 octobre 2020.

D'autre part, sur cette photo, Martelly s'incline pour embrasser la main à Mirlande Manigat assise. Cette photo dans sa composition peut faire penser à un enfant sortant ou partant de l'école qui salut sa mère, comme signe de respect. Celle-ci met en pratique une

forme de manipulation cachée dans les jeux de rôle des candidat/-e-s. Je l'appelle « jeu de la dérision latente ». Il s'agit d'une forme de manipulation en douce qui cherche à mettre la victime dans une position de confort en lui inspirant une sensation de respect selon les normes sociales de genre : femme, mère, âgée, assise, qui mérite tendresse et douceur superficielle. Cette forme de manipulation met en jeu ce que James Scott appelle « texte public et texte caché » :

« Le « texte public » (*public transcript*) d'abord, qui caractérise cette performance quasi théâtrale qui consiste, tactiquement, à donner le change au pouvoir dans l'interaction. Le « texte caché » (*hidden transcript*), ensuite, qui désigne l'ensemble des discours et des pratiques qui prennent place en deçà de l'observation directe des dominants, et qui souvent contredisent ce qui apparaît dans le texte public » (Scott, 2008, p.4, para.2).

Un article du journal Haïti Libre (03/03/2011) illustre ainsi le cas de Manigat :

« Le mercredi 02 mars 2011, Mirlande Manigat était en tournée dans la ville de Carrefour, où des milliers de personnes l'ont accueillie avec enthousiasme tout en scandant ce qui est presque devenu le slogan de sa campagne « Ban m manman m ». Dans une ambiance festive animée par des groupes de Rara la candidate du RDNP a axé son discours sur sa crédibilité, son caractère et ses compétences. « Vous avez dit ban m manman m ! Le rôle d'une mère est de donner à manger à ses enfants, de les envoyer à l'école, de leur donner du travail, de la sécurité » promettant de tenir ses promesses. »

Pourtant, derrière le slogan « Ban m manman m » (Je veux ma maman), cachent des épines sexistes et gérontophobiques. Pour une femme et âgée en Haïti, ce slogan, qui a été cependant accueilli par la candidate Mylande Manigat, était très dévalorisant et désavantageux. D'ailleurs, le slogan a fait l'objet d'un bon nombre

d'images caricaturales qui ont fait tourner sa réputation en dérision sur les réseaux sociaux. Une analyse des campagnes médiatiques révèle que les candidates qui incarnent des stéréotypes de politesse ou de douceur, tel qu'il en est le cas sur cette photo, sont perçues comme moins qualifiées pour les fonctions exécutives. Dans cette même ligne, Tonny Krijnen & Sofie Van Bauwel (2015) réfléchissent fortement sur les discours actuels portant sur la production médiatique et les contenus genrés. L'un des discours les plus répandus est celui du plafond de verre dans la sphère médiatique. Selon les auteurs, ce concept est « vague » (p. 94) et « peu utilisé » (p. 95). S'appuyant sur les textes savants disponibles, les auteurs affirment qu'en plus de l'inégalité entre les sexes, le plafond de verre, tels que la classe sociale, le handicap, la sexualité et l'appartenance ethnique, entraîne une inégalité ethnique et limite dans la hiérarchie professionnelle (p. 95). Les images qui marginalisent la féminité et mettent l'accent sur des normes de politesse traditionnelle à l'égard des femmes candidates influencent souvent de manière négative la perception et la participation des femmes en politique. Ces représentations biaisées affectent leur crédibilité, leur capacité à s'imposer dans l'arène publique et perpétuent des stéréotypes de genre. Lorsque les candidates sont représentées en mettant l'accent sur des aspects perçus comme « féminins » (apparence physique, maternité, émotions), cela les positionne dans des rôles traditionnels incompatibles avec les attentes liées au leadership et peut diminuer aux yeux des électeurs et électrices le niveau de présidentialité de ces candidates. Cette marginalisation visuelle mine leur autorité et leur légitimité. La promotion de normes de politesse et de comportements stéréotypés peut influencer les perceptions des électeurs, qui pourraient voir ces candidates comme moins aptes à gérer des crises ou à occuper des postes nécessitant de la fermeté. Les électrices peuvent ainsi se sentir moins représentées par des candidates qui semblent alignées sur des normes traditionnelles, plutôt que sur des visions progressistes et ambitieuses.

Cette démarche descriptive des images photographiques, concernant la répétition et le parcours systématique des gestes

visuels établissant le rapport de pouvoir entre le mâle dominant et la femelle dominée, prouve l'existence d'un mécanisme renfermant un contenu inconscient et aliénant – contre la liberté d'expression – non négligeable. À en faire l'usage, « la seule liberté digne de ce nom est de travailler à notre propre avancement à notre gré, aussi longtemps que nous ne cherchons pas à priver les autres du leur ou à entraver leurs efforts pour l'obtenir » (Mill, 1960, p.13, para.2). Elle représente pour ainsi dire la base de la vérité, ce qui la relativise et fait appel aux respects des idées contraires contre toutes formes de censure. Or, l'étude descriptive de ces images montre clairement que l'expression n'est pas libérée vers l'émergence de la vérité pour une égalité des chances dans les rapports sociaux et politiques de genre. Cela signifie, du coup, que celui ou celle qui produit ces images influence, volontairement ou involontairement, la vision du spectateur de manière déséquilibrée en défaveur des femmes candidates.

Réinterprétation de l'évolution des stéréotypes de genre à travers des images photographiques

La partie précédente expose comment l'image photographique produit et dynamise des clichés de genre dans les rapports sociaux et politiques pour devenir une proposition au sens de Wittgenstein (1993, p.45, propositions 3.31 et 3.311) : « La proposition elle-même est une expression. Est expression tout ce qui, étant essentiel au sens d'une proposition, peut être commun à des propositions. L'expression fait reconnaître une forme et un contenu. L'expression présuppose les formes de toutes les propositions dans lesquelles elle peut apparaître. Elle est la marque caractéristique commune d'une classe de propositions. ». Ainsi, la photographie, en tant que forme d'expression des faits du monde, prend son sens dans la relation sociale qu'entreprennent les icônes entre eux pour proposer le monde selon des formes et des contenus présupposés. Cette considération peut renvoyer au concept de réinterprétation : « Processus par lequel d'anciennes significations sont attribuées à des éléments nouveaux ou par lequel de nouvelles valeurs changent la signification culturelle des formes anciennes » (Herskovits, 1952,

p.248). Dans ce contexte, il est démontré, à travers l'analyse de l'image photographique qui suit, comment les clichés de genre sont adaptés et renforcés, puis imposés en douce par les formes de masculinité.

Légitimation des gestes traditionnels de masculinité



Figure 8 : *Performer "l'homme politique" : Mirlande Manigat en campagne à Cité Soleil.* Photographie récupérée sur : http://metropolehaiti.com/metropole/full_une_fr.php?id=18846, le 26 octobre 2020.

Il est facile de reconnaître à travers cette image la candidate Mirlande Manigat - entourée de personnes - vêtue d'un t-shirt blanc hors d'un Jeans noir et d'une casquette verte retournée vers l'arrière. Sur son t-shirt, sont imprimés sa photo, le nom du parti sous lequel elle s'est portée candidate, son nom complet. Elle serre la main à une dame qui semble très enthousiaste. La scène se déroule à Cité soleil, quartier très en situation défavorisée dans la région métropolitaine de Port-au-Prince. L'opinion publique critiquait amèrement la candidate de vouloir se faire passer pour une personne du ghetto dans son comportement. En voulant singer des codes vestimentaires et des comportements non habituels pour créer un sentiment d'appartenance à l'autre, la candidate a été indexée d'opportuniste par la communauté de Cité Soleil, et même par une

échelle grande des populations du pays. En réalité, il est possible de faire cette considération superficielle à la hâte. Mais plus profondément, ce comportement traduit également la pratique de normes traditionnelles d'une masculinité servile et d'un modèle de femme forte qu'elle essaie d'incarner dans ses gestes de manière consciente ou pas, puisque dans une société machiste le sexe femme est surtout vécu et perçu comme faible et l'homme comme symbole de la force. En voulant réinterpréter ces valeurs machistes et patriarcales, elle renforce et dynamise les clichés de genre peut-être même sans l'avoir précédemment imaginé. Cette forme de répétition des gestes stéréotypés de masculinité par les femmes est largement critiquée par les électeur/trices. Face à ce que Marlène Coulomb-Gully appelle « male-diction » (2022, p.11) pesant sur la représentation politique au féminin, les femmes politiques sont souvent contraintes d'incarner des normes masculines pour être prises au sérieux. Cela renforce les inégalités genrées.

L'incorporation des normes de masculinité traditionnelle par les femmes candidates aux élections, bien que cela puisse leur conférer des avantages tactiques, entraîne des conséquences complexes sur les dynamiques de genre en politique et sur leur propre image publique. Il est vrai que l'appropriation des normes de masculinité traditionnelle sont souvent perçues comme des qualités essentielles pour les dirigeants politiques et qu'en les adoptant les femmes peuvent être vues comme plus compétentes et capables d'exercer le pouvoir. Cependant, l'adoption de ces normes peut amener les électeurs à percevoir les candidates comme artificielles ou opportunistes, dans le sens qu'elles sont jugées à des standards genrés contradictoires. Ce qui a été le cas pour Mylande Manigat qui a été sévèrement critiquée par l'opinion publique. Les femmes qui se conforment à ces normes sont souvent qualifiées de "trop agressives" ou "insensibles", alors qu'un comportement similaire serait valorisé chez leurs homologues masculins.

En minimisant les traits perçus comme féminins (empathie, collaboration), les femmes candidates risquent de perdre l'occasion de se différencier positivement. Cela perpétue l'idée que seules les

qualités masculines traditionnelles sont adaptées au leadership. Cela fait limiter la diversité des styles de leadership. L'adoption des normes traditionnelles de masculinité peut être perçue comme une validation implicite de la supériorité de ces normes dans les sphères de pouvoir. En renforçant ces attentes, les femmes candidates contribuent à maintenir des standards de leadership genrés qui peuvent décourager d'autres femmes, notamment celles qui rejettent ces normes.

Performativité et effets immédiats des compositions dans les images photographiques

Il est constaté que le comportement ou le choix du sujet votant pour élire des candidats politiques dans des places importantes - restons aux campagnes dans le cadre des élections présidentielles d'Haïti - est soumis à des normes sociales de genre conventionnellement établies. Lorsque la photographie produit en permanence, lors des campagnes électorales, des images de stéréotypes de genre diffusées sans modération à destination du potentiel votant, elle est devenue un outil décisif domestiqué à manipuler le choix du/de la votant/e et permet de voir comment sont construits les rapports sociaux de pouvoir entre homme et femme. C'est ce que Edward Bernays (1928, p.25, para.1) aurait appelé propagande moderne⁴, ou encore propagande silencieuse avec Ignacio Ramonet (2002).⁵

⁴ « La propaganda modern est un effort consistant et durable pour créer ou pour donner forme à des événements afin d'influencer la relation du public à une entreprise, une idée ou un groupe. » (Je traduis).

⁵ Selon la présentation du livre par les Éditions Gallimard : « À l'heure d'Internet et de la révolution numérique, la question que se posent les citoyens n'est plus : "Sommes-nous manipulés ?", mais "Comment sommes-nous mentalement influencés, contrôlés, conditionnés ?" Ignacio Ramonet, grâce à de nombreux exemples puisés dans les univers cinématographique et télévisuel, montre les manières dont se fabrique l'idéologie, dont se construit cette silencieuse propagande qui vise à domestiquer les esprits, à violer les cerveaux et à intoxiquer les

La propagande est selon ces deux auteurs l'art de manipuler l'opinion publique à des fins politiques ou économiques. Cette manipulation peut être manifeste ou latente. Ainsi, la photo des scènes et des personnages des campagnes électorales et politiques fait l'objet d'analyse d'image performative ; en tant que telle, elle signifie que le visuel peut être une action. Elle inclut forcément la notion d'« acte plastique » mettant en relation le voir et l'agir communicationnel vers la compréhension mutuelle des individus entre eux qui la consomment.

En ce sens, une image photographique peut être porteuse de discours potentiellement capables d'influencer celui ou celle qui la regarde et de l'inciter à agir a posteriori dans une direction souhaitée a priori. Cette dimension performative de l'image peut être transposée aux trois actes de langage définis par John Austin (1970, p.37-45) : la qualité de celui ou celle qui compose ou porte l'image (son statut) ; la capacité du/de la récepteur/trice à pouvoir reconnaître ce que l'image le suggère de faire ; le degré d'engagement suggéré que peut assumer le/la récepteur/trice. L'image suivante relève de ces trois actes de langages dans sa dimension de performativité qui est étudiée sous le titre de « Bénédiction masculine ».

Bénédiction masculine

cœurs. » : <https://www.gallimard.fr/catalogue/propagandes-silencieuses/9782070421305>



Figure 9 : *Quand la légitimité politique des femmes passe par l'aval d'un homme.* Photographie récupérée sur : <http://www.belpolitik.com/photos/photo-haiti-president-aristide-di-pep-la-vote-maryse-narcise.html>, le 26 octobre 2020.

À travers cette image photographique, une personne au second plan à gauche, entourée d'agents de sécurité, tenant la main d'une autre au premier plan à droite, lui levant la main, et de l'autre main (droite) fait un geste démonstratif qui désigne et attire l'attention forcément d'un large public sur ce qu'elle propose. Cette personne qui lève la main de l'autre c'est l'ex-président d'Haïti, Jean Bertrand Aristide, et l'autre personne de laquelle il lève la main c'est la candidate Maryse Narcisse, qu'il présente devant un public majoritairement en âge de voter. Le photographe utilise le charisme de Jean Bertrand Aristide pour reconstruire cette scène qui consiste à influencer le choix du sujet votant-regardant. Cette scène incite fortement les spectateurs à se mettre d'accord qu'il est beaucoup moins compliqué pour une femme candidate dans une société patriarcale, comme Haïti, de se faire accepter si elle peut trouver la bénédiction d'un homme politique et charismatique. Cette situation que j'appelle « bénédiction masculine » valide et renforce la position dominée de la femme dans les rapports de pouvoir politique en Haïti.



Figure 10 : Mentorat masculin et autonomie politique : le cas Jude Célestin – René Préal. Photographie récupérée sur : <https://haitiantimes.com/2016/02/10/from-rene-preval-to-jude-celestin-could-their-stance-against-the-international-community-be-the-start-of-haitis-political-freedom/>, le 10 décembre 2024)

Tandis que la différence est claire dans ce photomontage qui présente le candidat Jude Célestin à droite et son protecteur, René Préal. Celui-ci a été pour Jude Célestin ce que Jean Bertrand a été pour Maryse Narcisse. Les deux hommes sont présentés dans un ton indépendant différencié par des gestes de leur main. René Préal est capturé au moment de sa prise de parole et l'image de Jude Célestin a été prise où il semble très pensif. Les deux images invitent le regardeur à se faire une perception qui tend à mettre en valeur la capacité autonome des deux acteurs politiques, contrairement à la photo précédente contenant Jean Bertrand Aristide et Maryse Narcisse. En effet, le rapport de l'ONU Femmes (2023) souligne l'importance pour les femmes candidates de s'affirmer comme des figures politiques indépendantes afin de briser les cycles d'inégalité en politique. « Malgré quelques progrès au cours des dernières décennies, l'écart entre les sexes en matière de représentation au pouvoir et à la direction est persistant : à l'échelle mondiale, les femmes n'occupent que 26,7 % des sièges parlementaires et 35,5 % des postes élus dans les gouvernements locaux » (ibid., 2023, p.6, para. 7). Lorsque des femmes candidates aux élections présidentielles sont présentées aux électeurs par des

hommes politiques charismatiques, plusieurs conséquences liées au genre et à la perception publique peuvent se manifester. Ces dynamiques influencent non seulement la campagne, mais aussi la manière dont les électeurs interprètent le rôle des femmes en politique. La propagation accélérée d'images accentuant le mentorat des hommes politiques comme médiateurs ou parrains des femmes candidates aux élections, tel qu'il en est le cas entre Jean Bertrand Aristide et Maryse Narcisse dans la photo précédente, peut implicitement suggérer que les femmes candidates ont besoin de la légitimité ou du soutien des hommes pour être acceptées par les électeurs. Ce type de présentation peut renforcer l'idée que les femmes ne peuvent accéder au pouvoir sans l'appui d'une figure masculine déjà reconnue. Par exemple, Maryse Narcisse, dans la photo en question, a été perçue comme moins autonome et moins indépendante. Elle a été déclarée dans l'opinion publique comme incapable à mener sa propre campagne étant éclipsée par la présence de Jean Bertrand Aristide. Ce cas peut être illustré par le comportement d'un groupe de personnes rapporté dans un article rédigé par Emmanuel Thélusma (21/09/2016) dans le quotidien *Le Nouvelliste*. L'auteur rapporte que lors d'une journée de mobilisation électorale à l'égard de Maryse Narcisse, à la rue Champ-de-Mars, à Port-au-Prince, une jeune femme de la bande s'exclame : « "Nous allons leur montrer que nous sommes puissants. Vive Jean-Bertrand Aristide !" ». Un curieux qui assiste à cette manifestation populaire dit tout bas : "Mais ce monsieur n'est pas un candidat. Pourquoi ne pas dire vive Maryse ? Ces gens-là ne comprennent rien du tout". ». Cette illustration fait apparaître les grands enjeux du mentorat masculin en faveur des femmes en politique. Les électeurs pourraient attribuer le succès potentiel des candidates au charisme ou à l'influence de l'homme qui les soutient. Ce qui tend ainsi à réduire la reconnaissance de leurs compétences.

Cette photographie illustre avec force les dynamiques de pouvoir entre les genres, où les femmes candidates expriment une sorte de besoin pour se faire reconnaître par une figure masculine charismatique. Cette pratique, symbolisée ici par l'interaction entre

Jean-Bertrand Aristide et Maryse Narcisse, ne fait que renforcer les inégalités structurelles dans les rapports de pouvoir. Elle limite l'autonomie perçue des candidates et réduit leur rôle à celui de figures secondaires ou dépendantes. Ce qui érode ainsi leur crédibilité en tant que leaders autonomes. Cette mise en scène visuelle, bien qu'efficace pour mobiliser certains segments de l'électorat, perpétue des stéréotypes de genre qui entravent les avancées vers une égalité réelle en politique. Pour briser ces cycles, il est impératif de redéfinir les attentes envers les femmes candidates et de valoriser leurs compétences intrinsèques. Cela passe par des représentations médiatiques équilibrées et une sensibilisation accrue des électeurs aux biais liés au mentorat masculin. Une telle évolution permettrait de rendre visible le potentiel des femmes comme leaders indépendantes et d'ouvrir la voie à une participation politique plus équitable

Conclusion

Judith Butler, dans sa théorie de la performativité adoptée aux études de genre, montre que les conduites humaines sont indiquées et réglées par des forces de contrôle disciplinaires qui sont trop souvent ignorées (Kharoubi, 2014). Pourtant, ces forces de contrôle se servent de nos performances règlementées pour justifier leur modèle une fois établies. Ce modèle prend surtout forme et devient fortement inéluctable à travers les normes sociales, tout en négligeant le sujet performeur. De ce fait, le sujet qui reprend le modèle (c'est-à-dire qui performe) détient la potentialité de rompre avec les rôles qu'il joue. Toutefois, s'il se détourne des schèmes incorporés et transposables, il dérangera l'ordre établi, et par conséquent constituera, le plus souvent, une cible étonnante à abattre.

Dans les rapports politiques entre les sexes en Haïti, cet article révèle, par l'analyse des photographies numériques, neuf mécanismes fondamentaux qui participent dans la construction des processus de reprise, de dynamisation et d'actualisation des stéréotypes de genre en contexte électoral. Les mécanismes révélés

par l'analyse des images sont les suivants : 1) la surparticipation des hommes dans les débats, 2) le photomontage avec focalisation portée sur l'homme, 3) la distribution des rôles assignés selon le genre, 4) la surreprésentation des hommes dans les mises en scènes, 5) le plan secondaire accordé aux femmes dans les prises d'images, 6) la surenchère de la figure masculine, 7) le jeu de la dérision latente, 8) la légitimation des gestes traditionnels de masculinité, 9) la bénédiction masculine. Cela porte à interroger également le rôle des photographes dans la perpétuation de ces stéréotypes. Il est clair que les photographes peuvent s'inscrire d'une certaine façon, volontairement ou involontairement, dans la perpétuation des stéréotypes de genre. Cet article démontre comment l'ensemble des mécanismes de ces stéréotypes, mis en place par les acteurs, politiques et sociaux, lors des campagnes électorales (présidentielles en Haïti), représentent en quelques sortes de véritables facteurs d'explication des échecs des femmes candidates.

Ainsi dire, dans les relations entre les sexes, la domination du masculin résulte d'une construction historique et sociale très difficile à remonter l'espace-temps et à éradiquer. Les pratiques et les règles machistes sont incarnées à travers des mécanismes et des institutions qui assurent la reproduction de la domination, comme modèle à suivre, telle que cela est démontré dans cette présente étude des photographies numériques. Par la domination masculine, « forme par excellence de la violence symbolique » selon Pierre Bourdieu (1998, résumé), le comportement machiste s'est enraciné dans nos habitudes culturelles et sociales, rendant son questionnement complexe et souvent évité. Néanmoins, il est d'importance pour les femmes candidates d'appliquer une politique qui tient compte de ces réalités plaçant les hommes candidats dans une position beaucoup plus favorable par rapport à la leur.

Bibliographie

Ades, D. (1986). Photomontage. This electronic version first published in the United States of America in 2021 by Thames & Hudson Inc. <https://pdfcoffee.com/photoshop-photomontage-pdf-free.html>

Austin, J.L. (1970). Quand dire, c'est faire. Éditions du Seuil. Pp.37-45.https://www.academia.edu/3731008/AUSTIN_J_L_1970_Quand_dire_cest_faire

Bernays, E. (1928). Propaganda. Horace Liveright.

Bourdieu, P. (1990). La domination masculine. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 84, septembre. Masculin/féminin-2. pp. 2-31.
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1990_num_84_1_2947

Butler, J. (1990). Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity. Chapter 3, "Subversive Bodily Acts", Thinking Gender, Edited by Linda J. Nicholson

Chantraine, G. et Ruchet, O. (2008). Dans le dos du pouvoir : Entretien avec James C. Scott. Vacarme, 42(1), 4-12.
<https://www.cairn.info/revue-vacarme-2008-1-page-4.htm>

Coulomb-Gully, M. (2022). Sexisme sur la voix publique. Éditions de l'Aube. 272 pages.

D'Alleva, Anne (2006). Méthodes et Théories de l'Histoire de l'Art. Éditions Thalia.

Geena Davis Institute. (13/02/2024). L'Institut Geena Davis publie une nouvelle étude révélant que les femmes dans les domaines STEM sont sous-représentées à la télé et au cinéma,
<https://geenadavisinstitute.org/geena-davis-institute-publishes-new-study-revealing-women-in-stem-are-underrepresented-in-tv-and-film/>

Haïti Libre. (03/03/2011). Haïti - Élections : Mirlande Manigat quitte Haïti. <https://www.haitilibre.com/en/news-2452-haiti-elections-mirlande-manigat-leaves-haiti.html>

Herskovits, J. M. (1952). Les bases de l'anthropologie culturelle. Payot.

Jenson, J. et Lépinard, É. (2009). Penser le genre en science politique vers une typologie des usages du concept. *Revue Française de science politique*, 59(2), pp. 183-201.
<https://shs.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-2-page-183?lang=fr>

Kharoub, L. (2014). Judith Bulter: Performance et Performativité. Dans P. e. Théâtre (Éd.), *Croisements et transferts dans la pensée anglo-américaine contemporaine* (pp. 1-2). Labo LAPS.
<http://tpp2014.com/judith-butler-performance-et-performativite/>

Krijnen, T. et Van Bauwel, S. (2022). Genre et médias : Représenter, Produire, Consommer. Routledge

Krook, M. L. and Sanín, J. R. (2015). Gender and political violence in latin America Concepts, debates and solutions.
https://mlkrook.org/pdf/pyg_2016.pdf

Mill, J. S. (1859). De la liberté. Traduit de l'anglais par Laurence Lenglet à partir de la traduction de Dupond White (en 1860).
https://classiques.ugam.ca/classiques/Mill_john_stuart/de_la_liberte/de_la_liberte.html

ONU Femmes. (2023). RAPPORT DE GÉNÉRATION ÉGALITÉ SUR LA REDEVABILITÉ.
<https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-11/generation-equality-accountability-report-2023-two-page-spreads-fr.pdf>

Rezo Nodwes. (26/09/2016). Élections 2016 : Les 4 J dans un débat présidentiel sans aucune concurrente!
<https://rezonodwes.com/?p=17761>

Scobie, W. (2020). Travelling Through Layers. Inuitness in Flight. In Search After Method. Sensing,

Moving and Imagining in Anthropological Fieldwork. J. Laplante, A. Gandsman, and W. Scobie, eds. Pp. 95 118. New York: Berghahn.

Sontag, S. (2005). On Photography. Chapter 6 "The Image-World", Edition published by RosettaBooks.

Spivak, G. C. (2009). Les subalternes peuvent-elles parler ? Éditions Amsterdam. Traduit de l'anglais par Jérôme Vidal.

TallBear, K. (2013). Native American DNA : tribal belonging and the false promise of genetic science. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Thélusma, E. (21/09/2016). Jean-Bertrand Aristide supporte Maryse Narcisse dans les rues de Port-au-Prince.

<https://lenouvelliste.com/article/163481/jean-bertrand-aristide-supporte-maryse-narcisse-dans-les-rues-de-port-au-prince>

Toussaint, G. (2011). La participation politique des femmes haïtiennes. Université du Québec à Montréal, mémoire de maîtrise en science politique

Tremblay, M. (2024). Québécoises et représentation parlementaire. Chapitre 2, 2e édition revue et augmentée. Presses de l'Université Laval.

United Nations Development Programme 1 UN. (2023). GENDER SOCIAL NORMS INDEX, Breaking down gender biases Shifting social norms towards gender equality, Plaza, New York, NY 10017 USA.

Wittgenstein, L. (1993). Tractatus Logico-Philosophicus. Éditions Gallimard. Traduction française, préambule et notes de Gilles Gaston Granger.

Haïti et CARICOM : Intégration ou isolement camouflé?

Marc André Siméus¹, Université d'État d'Haïti (UEH)

Résumé

L'intégration régionale constitue l'un des principaux mécanismes adoptés par les États, à travers diverses formes de coopération, pour surmonter certains obstacles communs. Dans ce contexte, François Taglioni estime que le bassin caribéen est une région historiquement tournée vers la coopération régionale. Toutefois, si cela fonctionne pour les pays caribéens, ce n'est pas le cas pour la République d'Haïti. Cet État, membre de la CARICOM et d'une multitude d'organisations interétatiques, ne parvient pas encore à trouver la meilleure formule pour en tirer parti. Il fait face à des contraintes majeures qui l'empêchent de remplir certaines conditions nécessaires à une pleine intégration régionale. Ces obstacles découlent d'une politique adoptée par les puissances esclavagistes, suivie par certains pays du Sud et soutenue par certains leaders, depuis la proclamation de l'indépendance du pays, visant à l'isoler du reste du monde. Ainsi, bien que Haïti soit un État partie au traité de Chaguaramas instituant la CARICOM, elle subit un isolement dissimulé au sein de cette organisation. Les restrictions imposées à la libre circulation des Haïtiens, entre autres, sont des preuves tangibles montrant qu'il ne suffit pas de signer ou de ratifier un traité pour en bénéficier pleinement. C'est cette assertion que cet article vise à démontrer à travers une analyse.

Mots Clés: CARICOM, Haïti, intégration régionale, libre circulation, isolement camouflé

¹ Marc André SIMÉUS un chargé de cours au Campus Henry Christophe de Limonade et à l'Université Publique du Nord au Cap-Haïtien. Il est titulaire d'un Master II en Diplomatie et Coopération internationale, un programme conjointement développé par l'Académie Diplomatique Jean Price Mars (ADJPM) et l'Institut National d'Administration, de Gestion et des Hautes Études Internationales (INAGHEI) de l'Université d'État d'Haïti (UEH). Il possède également un Master 2 en Développement, spécialité : Tourisme et Patrimoine, de l'Université Senghor.

Introduction

Durant les dernières décennies, l'intégration économique a été perçue comme l'une des options majeures ayant marqué les États, qui ont tous expérimenté une forme quelconque d'intégration. Ammar (2013, p. 3) affirme que « les dynamiques d'intégration régionale affectent l'ensemble des régions du monde ». Quant à Nicolas (sd.), il admet que « la mondialisation a beau déferler sur l'ensemble de la planète, jamais l'intégration régionale n'a été aussi dynamique, tant sous la forme d'initiatives institutionnelles qu'à travers l'approfondissement spontané des interdépendances économiques entre pays voisins par le biais de mécanismes de marché » (p. 59). Cela revient à dire que l'intégration reste un élément essentiel pour tout pays sur la scène internationale, et qu'il n'existe évidemment aucune possibilité pour un État d'évoluer en autarcie. De plus, face à la montée d'une économie mondiale de plus en plus compétitive et à l'agressivité croissante du climat politique, les îles de la Caraïbe ne pourraient résister qu'en s'unissant au sein d'un bloc tel que la CARICOM pour défendre les intérêts de ses membres (Charles, 2019, p. 16). Par conséquent, Taglioni (1997, p. 3) reconnaît que « le bassin caraïbe est une région historiquement tournée vers la coopération régionale ».

En revanche, il semble que la République d'Haïti, membre fondateur d'une panoplie d'organisations interétatiques, telles que la CARICOM (Communauté / Marché commun² de la Caraïbe), ne trouve pas encore la meilleure formule pour en tirer parti. En dépit des efforts déployés pour s'y intégrer, elle peine toujours à jouir des droits qui lui reviennent en tant que membre. C'est cette réalité qui nous pousse à nous interroger : suffit-il de signer ou de ratifier le traité pour pouvoir

² Le marché commun est une union douanière complétée par la libre circulation des personnes, des services et des capitaux : <https://www.glossaire-international.com/pages/tous-les-termes/marche-commun.html>.

bénéficier des avantages socioéconomiques liés à la libre circulation des biens, des services et des personnes, offerts aux États parties³ ?

En réalité, il est évident qu'au sein de la CARICOM, Haïti se distingue des autres États membres par plusieurs indicateurs. Ce pays solitaire fait face à une forme d'« isolement camouflé ». Il est isolé non seulement au niveau international, mais aussi au sein de la communauté caribéenne, à laquelle il appartient pourtant. Dans ce contexte, cet article met en lumière certains obstacles liés à diverses temporalités, et se concentre notamment sur la problématique de la « libre circulation des personnes », afin de révéler l'isolement d'Haïti au sein de la communauté.

Il convient de souligner qu'en dépit de la grande popularité que la CARICOM jouit en Haïti, elle n'est pas suffisamment étudiée dans les centres d'enseignement du pays. Après plus de deux décennies depuis qu'Haïti est membre de cette organisation, il n'existe qu'un seul ouvrage de vulgarisation publié sur cette structure dans le pays. La CARICOM est donc mal connue de l'opinion publique (Denis et al., 2018). Par conséquent, il s'avère nécessaire de produire des connaissances sur cette organisation d'intégration, qui revêt une importance considérable pour Haïti.

C'est dans cette dynamique que nous cherchons à produire une analyse fondée sur la recherche documentaire, afin de répondre aux questions relatives à l'évolution de la CARICOM dans ses relations avec Haïti, et aux obstacles qui empêchent la pleine intégration de ce pays dans cette communauté sous-régionale. En outre, il est important de noter que, en plus des écrits scientifiques, les productions journalistiques tiennent une place prépondérante dans notre étude. Ces travaux nous intéressent particulièrement, car ils ont toujours servi à analyser de manière critique les paroles et les actions des acteurs, en tenant compte des promesses formulées à un moment donné (temps T), et en les comparant avec ce qui est dit

³ Les États ayant ratifié le traité et qui s'engagent à le respecter. On les appelle aussi « États parties au traité ».

ou fait plus tard (constats à temps T'). Nous nous appuyons également sur les documents officiels émis par les gouvernements et/ou les organismes régionaux.

Cadre Définitionnel

L'« intégration » est un concept polyvalent qui peut prendre plusieurs formes. Dans ce travail, nous employons le concept d'« intégration économique » ou d'« intégration régionale », qui correspond à la forme la plus élaborée qu'un accord commercial régional peut prendre : « un marché unique doublé de l'unification des politiques économiques et sociales »⁴. Autrement dit, l'intégration régionale fait référence au « processus qui consiste à surmonter, d'un commun accord, les obstacles politiques, physiques, économiques et sociaux qui séparent les pays de leurs voisins, et à collaborer dans la gestion de ressources partagées et de biens communs régionaux » (Ammar, 2013, p.1).

Ainsi, le processus d'intégration régionale est perçu comme une contrepartie de la mondialisation, créant une ouverture pour une plus grande autonomie des régions face aux processus dominants du centre de l'économie mondiale (Preciado Coronado et Uc, 2010). De ce fait, nous nous inscrivons dans une approche qui considère l'intégration comme un instrument d'autonomisation (Gutiérrez, 2019). Dans cette perspective, elle s'appuie sur le concept d'« autonomie relationnelle », développé au XXI^e siècle par Roberto Russell et Juan Gabriel Tokatlian. L'autonomie relationnelle désigne à la capacité et à la volonté d'un pays de prendre des décisions avec d'autres, en vue d'affronter conjointement des situations auxquelles

⁴ <https://www.glossaire-international.com/pages/tous-les-termes/integration-economique.html>.

ils font face, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs frontières (Russell et Tokatlian, 2010, repris par Gutiérrez, 2019).

Par ailleurs, la notion d'intégration utilisée dans ce texte s'oppose à celle d'isolement, qui décrit l'état d'un pays qui se développe de manière autonome, sans interaction ni coopération avec d'autres. En conséquence, en tant qu'État partie au traité de Chaguaramas, Haïti ne peut pas être considéré comme étant en état d'isolement. Cependant, en gardant à l'esprit le sens logique du concept d'intégration régionale, il est également impossible de le considérer comme un pays pleinement intégré, en particulier en le comparant aux autres États signataires du traité. Par conséquent, l'expression d'« isolement camouflé » ou « intégration camouflée » semble plus appropriée pour décrire la situation de ce pays. Dans ce texte, nous utilisons cette expression pour désigner la situation d'un État membre d'une organisation qui fait face à des obstacles majeurs l'empêchant de tirer pleinement parti de son intégration. C'est cette thèse que nous cherchons à démontrer dans cet article. Pour ce faire, nous proposons une présentation générale de la CARICOM, suivie d'une analyse centrée sur ses relations avec Haïti. La libre circulation des personnes au sein de la communauté sera l'axe principal de cette analyse.

Historique D'intégration dans la Caraïbe

Pour saisir le potentiel de la CARICOM, il est essentiel de mettre en lumière quelques expériences de coopération et de fédération du passé. En effet, c'est avec l'Angleterre que cette idée a vu le jour dans la Caraïbe, vers les années 1800, avec les anciennes colonies britanniques. Dans le souci d'une meilleure gestion administrative, l'Angleterre caressait cette idée, ce qui mena à la formation de la Fédération des îles sous le Vent, regroupant Grenade, Sainte-Lucie et Saint-Vincent, de 1833 à 1958. Par la suite, la Fédération des îles du Vent fut créée, comprenant Antigua, la Dominique, Montserrat, Saint-Kitts et Anguilla (1871-1956) (CARICOM, 2005).

Pour Taglioni, c'est dans l'objectif de réduire les coûts de gestion et de fonctionnement de ses colonies que les Anglais ont tenté, dès le XVII^e siècle, de « confédérer les territoires de la Caraïbe, du Honduras britannique à la Guyane, et de la Jamaïque aux Petites Antilles » (Taglioni, 1997, p. 3). L'auteur souligne que jusqu'au début des années 1960, ces tentatives d'intégration avaient pour objectif l'union politique. Cependant, selon Hilary Beckles, les décisions des gouvernements britanniques révèlent plutôt une « volonté d'écraser les aspirations des sociétés caribéennes anglophones » (Beckles, 2021, cité par Solbiac, 2022, p. 4). Selon lui, l'économie caribéenne moderne a été conçue, structurée et dirigée par les Européens dans le but unique de « procéder à une extraction maximale de richesse pour soutenir et pérenniser leur transformation financière, commerciale et industrielle » (Beckles, 2021, cité par Solbiac, 2022, p. 2).

Par la suite, dans leur quête d'autonomie vis-à-vis de l'ancienne métropole, les leaders de la région engagèrent des discussions et des négociations, qui aboutirent à la formation d'une nouvelle structure en 1958, dénommée la Fédération des Indes-Occidentales (West Indies Federation), composée de dix territoires. L'objectif principal de cette fédération était d'établir une union politique entre ses membres. Toutefois, à la suite de l'échec de cette union politique, l'accession à l'indépendance de la majorité des îles et territoires, conjuguée aux théories développementalistes des hommes politiques et économistes antillais, donna naissance à de nouvelles institutions visant l'intégration économique et sociale. Ainsi, l'Association de libre-échange de la Caraïbe (Caribbean Free Trade Association - CARIFTA) fut créée le 15 décembre 1965 (Deodat, 2010).

La CARIFTA avait pour objectif de promouvoir le développement intégré de la région caribéenne. Cette nouvelle structure entraîna une augmentation considérable des activités commerciales : par exemple, les exportations de certains pays comme Trinidad passèrent de 50 à 60 % (CARICOM, 2005). Cependant, les

pressions exercées sur la CARIFTA, le besoin d'institutionnaliser les nouveaux champs de coopération et la nécessité de négocier d'une seule voix avec la Grande-Bretagne mirent en évidence deux éléments cruciaux : l'importance d'approfondir l'activité du libre-échange et la nécessité de créer une organisation d'intégration à l'échelle régionale. C'est ainsi qu'en 1972, lors d'une réunion à Chaguaramas, l'idée de créer la Communauté et le Marché commun des Caraïbes (CARICOM) fut proposée par les leaders de la Caraïbe anglophone. Cette décision fut officialisée le 4 juillet de l'année suivante.

Présentation de la CARICOM : La Convention de Chaguaramas Révisée et le CSME

La CARICOM, fondée sur le Traité de Chaguaramas, a vu le jour le 4 juillet 1973 avec quatre membres fondateurs : Barbade, Jamaïque, Guyana et Trinidad-et-Tobago. Aujourd'hui, l'organisation compte quinze États membres⁵ et cinq membres associés (Deodat, 2010 ; Traité de Chaguaramas, 1973), tous situés dans la région caribéenne. À l'instar d'autres organisations internationales d'intégration économique, ses objectifs sont, entre autres :

- Éliminer les tarifs douaniers entre les États membres (St. Aubyn, 2006) ;
- Permettre la libre circulation des biens et des marchandises à l'intérieur de ces États ;
- Augmenter les capacités de production de la région caribéenne et le produit intérieur brut (PIB) (Baldwin et Seghezza, 2002) ;

⁵ En 1974, Antigua, Belize, Dominique, Grenada, Montserrat, Ste-Cucie, St-Kitts, St-Vincent et Grenadines se sont intégrés. Puis on a eu l'intégration de : Commonwealth des Bahamas en 1983 ; Surinam en 1995 et Haïti officiellement intégrée le 4 juillet 2002.

- Améliorer le niveau de vie et les conditions d'existence des habitants des pays membres (UNDP, 2007) ;
- Contribuer au plein emploi et à l'utilisation optimale des autres facteurs de production ;
- Renforcer la compétitivité régionale sur le plan international (Dougherty, 2015) ;
- Organiser l'augmentation de la production des biens et services, ainsi que la productivité (Traité de Chaguaramas, 1973).

Pour atteindre ces objectifs, la CARICOM a mis en place plusieurs organes de gouvernance et de fonctionnement, tels que :

- La Conférence des chefs d'États et de gouvernements, qui est l'autorité suprême dirigeant la communauté dans son ensemble ;
- Les conseils ministériels, responsables de la mise en œuvre des objectifs de l'organisation, parmi lesquels figurent le Conseil des finances et de la planification, le Conseil du développement humain et social, et le Conseil du développement économique et commercial, etc. (CARICOM Secretariat, 2010).

Il est également important de noter que le secrétariat, principal organe technique et administratif de la CARICOM, assure la gestion continue de l'institution⁶. En outre, des institutions dédiées à la formulation des politiques pour la coopération régionale ont été créées, telles que l'Assemblée des parlementaires de la communauté caribéenne, le Conseil d'examen des Caraïbes, l'Institut caribéen de l'alimentation et de la nutrition, etc. La CARICOM compte également 13 institutions fonctionnelles, dont la Cour caribéenne de justice, ainsi que des institutions associées, telles que la Banque Caribéenne de Développement, l'Université des

⁶ <https://caricom.org/#>, consulté le 29 juin 2024.

Indes de l'Ouest et l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (BIS, 2011).

Dans le contexte actuel, la CARICOM peut être définie comme un regroupement d'États des Caraïbes visant à renforcer les liens interétatiques et à établir un espace de libre-échange avec un marché unique, connu sous le nom de CSME (Caribbean Single Market and Economy)⁷. Pour comprendre pleinement ce dernier, il est essentiel de se référer à la révision du traité : la Convention de Chaguaramas révisée. Mais en quoi consiste cette révision ?

Le 5 juillet 2001, lors de la 22^e réunion des chefs de gouvernement à Nassau (aux Bahamas), les représentants des pays membres ont décidé de réviser le traité de Chaguaramas et de créer un marché et une économie uniques pour la CARICOM, sous le nom de CSME (Deodat, 2010). Trois décennies après sa création, les leaders de la CARICOM ont choisi, afin de renforcer les politiques d'intégration économique, de faire évoluer la communauté caribéenne vers une union économique, en amendant le traité originel. Ainsi, en 2006, naquit officiellement le CSME, marquant une nouvelle étape dans l'histoire de l'intégration régionale (Traité de Chaguaramas révisé, 2006).

La révision du traité prévoit plusieurs mesures importantes, telles que la création de la Cour caribéenne de justice, la libre circulation des biens et services, la libre circulation des capitaux au sein du marché unique, ainsi que la mise en place d'un passeport communautaire pour faciliter la libre circulation des personnes à l'intérieur de la région caribéenne (Traité de Chaguaramas révisé, 2006). Ce dernier point, qui est particulièrement pertinent pour notre étude, concerne la liberté de circulation des personnes, un principe

⁷ À l'article 78 du Traité de Chaguaramas révisé, le terme « marché unique » fait référence à « l'intégration complète des marchés nationaux de tous les États membres de la Communauté dans un marché unique, unifié et ouvert » (p.50). On l'appelle aussi : « marché unique de la CARICOM (CSME) ».

fondamental de l'intégration régionale et l'un des éléments clés de la mise en place du marché unique (Berthelemy, 2010).

Dès lors, une question se pose : tenant compte des objectifs énoncés ci-dessus et des considérations prévues par la révision de la Convention de Chaguaramas, Haïti fait-elle réellement partie de cette structure depuis tout ce temps ? En effet, les données socioéconomiques montrent clairement que Haïti semble être de plus en plus en décalage avec les autres États membres de la CARICOM, et s'éloigne de plus en plus de l'intégration complète au sein de la communauté (UNDP, 2015).

Le Constat d'un Hiatus

D'emblée, il convient de reconnaître que le véritable problème réside dans le fait que certains pays de la CARICOM, comme Haïti, ne font pas pleinement partie du marché unique du CSME (Élie, 2018). Ce déséquilibre entraîne des répercussions significatives sur l'intégration totale de ces pays, et plus particulièrement sur Haïti, qui continue de rencontrer des obstacles majeurs concernant la libre circulation des biens, des services et des personnes. Ce phénomène, bien que souvent invisibilisé, représente une sérieuse entrave à l'idée d'une communauté caribéenne unifiée. Ainsi, la problématique se clarifie dans les lignes qui suivent, mettant en lumière les défis pratiques de l'intégration d'Haïti dans la CARICOM.

Lors du Sommet des Chefs d'État de la CARICOM, qui s'est tenu à Montego Bay, en Jamaïque, du 4 au 5 juillet 2018, les dirigeants des États membres ont pris une décision importante : par le biais de l'avis juridique HGC/2018/39/4.2, ils ont unanimement accordé aux ressortissants de la République d'Haïti un droit de séjour automatique de six mois à leur arrivée dans tous les États membres de la CARICOM. La décision stipulait clairement qu'aucun visa n'était

requis, mais qu'un montant de fonds suffisants était obligatoire pour tout voyageur haïtien désireux de pénétrer sur le territoire d'un autre pays membre⁸. Cette avancée, bien qu'importante sur le papier, semble cependant ne pas être pleinement mise en œuvre.

En effet, malgré cette décision adoptée par les États membres de la CARICOM et les dispositions de la Convention de Chaguaramas révisée, force est de constater que la majorité des États membres continuent d'exiger des visas pour les ressortissants haïtiens, une pratique qui semble aller à l'encontre des principes établis lors du sommet de 2018. Au-delà de cette problématique spécifique de la libre circulation, ces restrictions mettent également en évidence un isolement de plus en plus marqué d'Haïti par rapport aux autres États membres de la CARICOM. L'idée même d'une intégration pleine et entière de ce pays au sein de la communauté caribéenne semble compromise. Cela nous conduit à un questionnement : qu'est-ce qui empêche le plus ancien État indépendant du sous-continent à se réaliser dans sa pleine intégration au sein de la communauté caribéenne ? Quelles sont les forces qui entravent cette dynamique d'intégration et comment peuvent-elles être surmontées ?

Haïti dans la CARICOM : Histoire, Intégration et Intérêts

Sous le long règne de la dictature des Duvalier (1957-1986), Haïti a fait une demande précipitée pour intégrer la CARICOM le 6 mai 1974, dès la fondation de cette organisation régionale. Cette démarche, bien que stratégique, n'a pas été accompagnée de réflexions profondes sur les intérêts réels du pays dans cette nouvelle structure ni sur les objectifs initiaux de la CARICOM (Denis et al., 2018). À cette époque, le pays était encore sous un régime

⁸ REZO NODWES. (2021). La libre circulation des Haïtiens dans la Communauté des Caraïbes (CARICOM) à l'épreuve des restrictions unilatérales de certains pays membres : [La libre circulation des Haïtiens dans la Communauté des Caraïbes \(CARICOM\) à l'épreuve des restrictions unilatérales de certains pays membres - Rezo Nòdwès](#).

autoritaire, et la priorité semblait davantage donnée à la reconnaissance internationale qu'à une réelle volonté d'intégration économique et sociale. La demande d'adhésion fut donc rejetée dans un premier temps. Ce fut le début d'un parcours long et difficile d'intégration dans cette organisation régionale, un processus qui prendra 29 ans avant d'aboutir à son admission en tant que membre à part entière, le 04 juillet 2002. De son passage de membre observateur en 1983, en passant par son admission comme membre provisoire après une période d'insistance (1997-1999), jusqu'à son admission officielle, Haïti profite très peu, pour ne pas dire rien, de la communauté. Ceci, malgré qu'elle doive payer les contributions financières exigées par l'organisation (Denis et al., 2018)!

Haïti a intégré la communauté sur le papier, mais pas le Marché et l'Économie unique (CSME). L'intégration au marché unique nécessite le franchissement de certaines étapes, que Haïti n'a pas encore réalisées. Comme l'indiquent Denis et al. (2018), Haïti doit effectuer des « bonds énormes » pour pouvoir intégrer pleinement la CARICOM et, en particulier, le CSME. Ce dernier exige que tous les États membres prennent les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre les cinq régimes définis par le Traité de Chaguaramas révisé en 2006 : la libre circulation des services, des capitaux, des marchandises, des droits d'établissement des entreprises et des personnes. Cependant, il est regrettable qu'Haïti n'arrive jamais à remplir les conditions obligatoires pour y participer. Par exemple, malgré le prolongement d'un moratoire allant jusqu'à 20 mois, Haïti n'a pas réussi à prendre les mesures nécessaires pour appliquer le Tarif Extérieur Commun (TEC) établi par le marché commun (St Vil, 2018). Selon cette même source, les taux du TEC fixés par le CARICOM sont de 20% pour les produits industriels et 40% pour les produits agricoles (maximum), des taux qui sont, étonnamment, largement plus élevés que ceux du tarif douanier d'Haïti, qui varient entre 0% et 15%. Cela crée un décalage significatif entre la politique commerciale d'Haïti et les attentes du marché unique de la CARICOM.

Par ailleurs, certains pays (comme la République Dominicaine, le Mexique, etc.), qui ne sont pas membres de la CARICOM, en profitent mieux qu'Haïti. Par exemple, ces pays ont négocié l'élimination du processus d'obtention du visa pour leurs citoyens dans l'espace caribéen (Manigat, 2018). Des accords préférentiels de libre-échange ont été signés entre le CARICOM et plusieurs pays, notamment la Colombie, le Venezuela, ainsi qu'avec la République Dominicaine, le 22 août 1998. Entré en vigueur en 2005, l'accord signé avec la République Dominicaine vise à « libéraliser progressivement les échanges et améliorer la coopération dans les domaines agricoles, miniers, industriels, de la construction, des transports, des télécommunications, de la finance, de l'assurance, du marché des capitaux, des services professionnels, ainsi que de la science et de la technologie » (Duhamel et Calero, 2003, p. 6-7). Selon cette même source, cet accord se distingue des deux autres accords signés avec la Colombie et le Venezuela, car il impose à la République Dominicaine et aux pays les « plus développés » du CARICOM l'élimination de leurs tarifs douaniers, tandis que les pays « moins développés » ne sont pas concernés par cette obligation.

Dans cette même lignée, on note que grâce à l'accord commercial et économique signé avec Cuba le 8 décembre 2000, les pays membres du CARICOM bénéficient d'une exemption pour l'entrée d'une liste de produits au Cuba (Manigat, 2018). Cependant, en raison de sa très faible productivité, Haïti ne peut pas en profiter. En outre, la CARICOM a mis en place plusieurs systèmes avantageux, tels que des permis de travail, la reconnaissance des diplômes éducatifs, l'autorisation du transfert des bénéfices de sécurité sociale, ainsi que l'élimination des restrictions sur les conditions de résidence et le droit de propriété entre les États membres (Bazin, 2018; Traité de Chaguaramas révisé, 2007). Néanmoins, Haïti se montre en retard, voire isolée, par rapport à ces avantages.

De plus, en ne ratifiant pas le Tarif Extérieur Commun (TEC), Haïti ne bénéficie pas de l'exonération des droits de douane offerte par le marché unique. La balance commerciale d'Haïti vis-à-vis du

CARICOM démontre à quel point le pays ne tire pas parti des avantages du marché unique. En effet, Haïti exporte principalement des produits artisanaux pour une valeur de 250 000 dollars, tandis qu'elle importe pour un montant de 270 000 000 dollars en échange avec les États membres (St Vil, 2018, p. 141). D'où provient cette incapacité du pays à répondre à ces exigences commerciales ? La section suivante tentera d'apporter une explication en lien avec des facteurs historiques, tels que la colonisation, l'occupation, l'embargo, et les diverses formes d'ingérence extérieures.

La Genèse de l'isolement d'Haïti : La Dimension Historique Coloniale

Comme susmentionné, nous cherchons à démontrer que la République d'Haïti fait face à un isolement camouflé au sein de la CARICOM, avec des éléments de blocage qui l'empêchent de jouir pleinement des avantages offerts aux membres de cette structure. Pour mieux saisir cette réalité, il convient de dépasser les faits actuels et de comprendre que cet isolement peut être perçu comme le prolongement d'un processus qui a débuté dès le lendemain de l'indépendance du pays (Bazin, 2018).

En ce sens, il est pertinent de citer Gnassounou (2016), qui affirme que l'actualité politique haïtienne ne peut être pleinement comprise sans un éclairage historique. Selon lui, le défi haïtien réside dans son isolement géographique et culturel. Gnassounou (2016) évoque les travaux de Huntington, selon lesquels le vaudou, ses origines liées aux révoltes d'esclaves et l'histoire agitée d'Haïti sont autant de facteurs contribuant à son isolement. Ce dernier souligne également que Haïti n'est pas perçu comme un pays d'Amérique latine, citant le président du Panama qui disait : « Les Haïtiens parlent une langue différente. Ils ont des racines ethniques différentes et une culture différente. Ils sont en tout point différents » (Huntington, cité par Gnassounou, 2016). De plus, Gnassounou (2016) précise que Haïti, ce « voisin dont personne ne veut », demeure isolé même par

rapport aux pays noirs anglophones des Caraïbes. Pour lui, Haïti est véritablement un « pays seul ».

En effet, comme mentionné précédemment, cet isolement, qui pénalise Haïti dans son processus d'intégration régionale aujourd'hui, ne date pas d'hier. L'intégration brutale de ce pays en 1804 dans le concert des nations libres a bouleversé l'ordre établi. Après une révolution marquée par la victoire des esclaves noirs contre la plus puissante armée coloniale de l'époque, l'impact de cet événement fut profond. La révolution haïtienne a mis fin à l'esclavage, considéré alors comme un « tabou sacré » et un élément fondamental de l'ordre économique et social des puissances coloniales, surtout en Europe. Cette victoire de l'indépendance haïtienne a provoqué une réaction de dégoût, de peur et de haine chez les puissances esclavagistes, qui redoutaient une propagation de l'exemple haïtien dans leurs autres colonies (Trouillot, 1996).

Ce traumatisme fut tel que le monde colonial, « surpris, humilié, dérouté », s'efforça de neutraliser Haïti. Ce pays fut désormais vu comme une menace, une pestiférée, un intrus dans le monde libre, qu'il fallait laisser "cuire dans son jus", selon l'expression du ministre français des Affaires étrangères, Talleyrand (Ntonfo, 2008). Dès lors, les puissances coloniales mirent tout en œuvre pour ne pas reconnaître l'indépendance d'Haïti, car cela signifierait la fin de la domination blanche, l'abolition de l'esclavage et la remise en cause de l'enrichissement de l'Europe sur le dos des colonies.

En d'autres termes, l'objectif était d'empêcher que la révolution haïtienne ne résonne comme un appel à la révolte, notamment dans la communauté caribéenne. Ainsi, il a fallu trouver des moyens de couvrir l'exploit de la première République noire sous une énorme chape de silence (Ntonfo, 2008). À cet égard, les propos d'un sénateur américain concernant l'invitation d'Haïti au Congrès de Panama en 1826 résument parfaitement la représentation négative d'Haïti, notamment aux États-Unis.

Les États-Unis ne recevront pas ces consuls mulâtres et ces Ambassadeurs noirs dont la présence au Congrès fournira à leurs congénères des États-

Unis « la preuve par neuf » des honneurs qui les attendent s'ils tentaient un effort similaire. Nous ne permettrons pas que la paix de onze États soit troublée par l'exhibition des fruits d'une insurrection nègre qui a réussi, et que pour avoir assassiné leurs maîtres, ces anciens esclaves nègres puissent trouver des amis blancs aux États-Unis (HOGGAR Nicolas, 1947, p. 43, citée par Ntonfo, 2008, p. 9).

C'est dans ce contexte que Ntonfo (2008) considère qu'« Haïti fut victime d'ostracisme et d'humiliation de toutes sortes de la part de ceux qui avaient intérêt à projeter d'elle une image négative », y compris ceux qui ont pourtant reçu son soutien dans leurs luttes pour la liberté (p. 9). À ce propos, relatons que les autorités haïtiennes ont reçu tous les combattants du continent en leur procurant des conseils militaires, d'importante aide matérielle en hommes, armes et munitions.

Pourtant, « en 1825, Simon Bolivar a convoqué le Congrès de Panama (juillet 1826) avec l'objectif de jeter les bases d'une coopération entre les pays libres de la région » (Arthus, 2016, p.103). Mais il a exclu Haïti, le pays qu'il considérait comme « l'asile de tous les républicains », là où il trouva refuge à deux reprises, « cette nation qui lui signifiait *l'ultime décret de [son] existence politique* » (Arthus, 2016, p.103).

Concernant les rapports que développement Haïti avec le reste du monde, GNASSOUNOU parle de « *jeu de dupes* » ou de « *marché de dupes* », *marqué par des « accords complomatiques »*⁹. En effet, sur le plan économique, la jeune nation a été asphyxiée lorsque la France a mis son économie dans une situation de dépendance, la forçant à produire uniquement pour payer une lourde indemnité de 150 millions de francs, dans le but de « reconnaître sa propre défaite », comme le soulignerait Trouillot (1996) d'une manière ironique (p. 95).

⁹ Cette expression fait référence à ce qu'on appelle « accords diplomatiques » développés par les pays en temps normal, mais qui sont marqués par des complots quand il s'agit d'Haïti.

En plus de cette stratégie mise en place pour étrangler économiquement le pays, on lui a vendu une souveraineté ou une indépendance contrôlée. En ce sens, Ntonfo (2008) écrit : « En effet, malgré la reconnaissance de son indépendance, en 1825 par la France et en 1864 par les États-Unis, Haïti n'a vraiment jamais été acceptée pour ce qu'elle était, à savoir une nation indépendante et souveraine... les deux grandes puissances n'ont jamais consenti à la laisser exercer sa souveraineté, ni à se tenir à l'écart de sa politique intérieure et extérieure » (p. 14).

À ce propos, les événements d'instabilité politique et les autres crises qui gangrènent incessamment Haïti au cours des dernières décennies – marquées par des coups d'État, des occupations et des embargos des États-Unis, ainsi que par des scènes d'insécurité, tels que l'assassinat du président Jovenel Moïse, la chute du gouvernement d'Ariel Henry et la mise en place de l'actuel Conseil Présidentiel de Transition – montrent clairement « combien les ficelles de la souveraineté haïtienne sont tirées par d'autres » (Ntonfo, 2008, p. 14).

Isolement, Ingérence ou Intégration?

Dans cette dynamique, il convient de souligner le rôle politique que joue la CARICOM dans cette sphère d'ingérence ou de contrôle de la souveraineté susmentionnée. Depuis la chute du gouvernement d'Ariel Henry à l'aube de l'année 2024, c'est par l'entremise de cette structure régionale que les décisions relatives à la gouvernance du pays sont prises. Autrement dit, au lieu d'une pleine intégration d'Haïti au sein de la CARICOM – où elle (Haïti) semble plutôt isolée de manière camouflée –, c'est cette dernière (CARICOM) qui a trouvé son intégration dans les affaires internes du pays sous la forme d'une médiation.

Dans cette même logique d'ingérence ou d'isolement camouflé, il est important de rappeler que la CARICOM a décidé de suspendre la participation d'Haïti au sein de l'organisation, le 29 février 2004,

seulement deux ans après son intégration officielle. Ce qui est intrigant, c'est que cette suspension de deux ans a été justifiée par le simple fait que la CARICOM a refusé de reconnaître le gouvernement intérimaire du premier ministre Gérard Latortue, qu'elle qualifiait d'illégitime et d'inconstitutionnel. Or, aussi étrange que cela puisse paraître, 19 ans plus tard, cette même CARICOM a reconnu le gouvernement inconstitutionnel et illégitime d'Ariel Henry, avec lequel elle a collaboré étroitement. De plus, la CARICOM participe pleinement à la mise en place de l'actuel Conseil Présidentiel, tout aussi inconstitutionnel.

La Commission de Réparation de la CARICOM (CRC) : Un Facteur D'Isolement?

La question de la Commission de Réparation de la CARICOM (CRC) est un autre paramètre qui pourrait soutenir la thèse de l'isolement d'Haïti au sein de la communauté. Haïti est le premier pays de la CARICOM à avoir obtenu son indépendance de manière spéciale. De nombreux analystes et historiens soulignent le rôle clé de ce pays, et « l'importance de sa révolution pour les autres pays de la zone Caraïbe » (Charles, 2019, p. 76). Elle est également le premier pays à avoir osé mettre la question des réparations en débat, dès 2004¹⁰.

Il est important de rappeler qu'Haïti a non seulement été victime du système esclavagiste comme tous les États de la communauté, mais aussi du paiement d'une lourde rançon imposée par son ancienne métropole, la France. Cependant, de manière similaire à l'acceptation de sa demande d'adhésion tardive à la CARICOM (Charles, 2019), Haïti est le dernier pays à intégrer cette commission de réparation.

¹⁰ Port-au-Prince Post. 2024. Réparations et restitutions : Haïti rejoint officiellement la Commission de la CARICOM : <https://pappost.com/index.php/2024/07/31/reparations-et-restitutions-haiti-rejoint-officiellement-la-commission-de-la-caricom/>.

En effet, c'est depuis à l'occasion de la 34^e réunion ordinaire de la Conférence des chefs de gouvernement de la CARICOM, en juillet 2013, que les discussions sur la question des réparations pour le génocide autochtone et l'esclavage ont été lancées. Ce fut « à la suite d'une proposition du premier ministre de Saint-Vincent-et-les-Grenadines, M. Ralph Gonsalves, d'engager le dialogue avec le Royaume-Uni et d'autres anciennes nations coloniales européennes sur cette question »¹¹.

Cependant, ce n'est que lors de la 47^e Réunion ordinaire des Chefs d'État et de gouvernement de la CARICOM, en juillet 2024, qu'Haïti a finalement intégré officiellement la CRC (Lambert, 2024), où elle sera représentée par le Groupe de travail multidisciplinaire de l'Université d'État d'Haïti¹². Dans cette veine, Smith (2005) et Charles (2019) affirment que l'intégration d'Haïti à la communauté apparaît comme un embarras pour les autres membres, malgré son apport considérable en tant que potentiel consommateur dans le projet du marché unique.

Synthèse

En fin de compte, on peut affirmer que la situation difficile à laquelle le pays est confronté aujourd'hui, qui le rend incapable de répondre à certaines exigences économiques et commerciales relatives à sa pleine intégration régionale, résulte d'une série de châtements qu'il subit continuellement de la part du monde occidental, entre autres. La problématique des tarifs extérieurs très peu élevés par rapport aux autres membres de la communauté peut notamment être expliquée par une pratique tarifaire historique imposée au pays à travers des programmes néolibéraux, tels que les Programmes

¹¹ CARICOM Reparation Commission : <https://caricomreparations.org/about-us/>.

¹² Réseau Haïtien de l'Information. 2024. Haïti intègre la commission de réparation de la CARICOM : "Une avancée historique", selon l'UEH.

d'ajustement structurel, marqués par des politiques de libéralisation commerciale. Ce sont ces mesures, en plus de favoriser le dumping et la privatisation des biens de l'État, qui ont fini par affaiblir Haïti à un niveau sans précédent.

Haïti et la Libre Circulation des Personnes dans la Communauté

La liberté de circulation constitue, dans le contexte actuel de la mondialisation, un instrument essentiel par lequel se matérialisent les politiques d'intégration régionale à travers le monde, et dont le modèle le plus abouti à ce jour est celui de l'Union européenne. Si ce modèle d'intégration a été suivi dans le cadre de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) et du Marché commun du sud (MERCOSUR), qui sont essentiellement des espaces de libre-échange, la Communauté de la Caraïbe (CARICOM) a fait du principe de la libre circulation des personnes un objectif prioritaire pour avancer vers l'intégration économique des États qu'elle regroupe. En fait, la libre circulation des personnes reste un pilier fondamental dans le cadre d'un bloc d'intégration économique sous forme d'union économique ou de marché unique (comme la CARICOM et l'UE), pour faire progresser les relations économiques, sociales et culturelles entre les pays membres (Élie, 2018).

En effet, les États membres du Traité instituant la Communauté et le Marché commun des Caraïbes, signé à Chaguaramas, ont pris la résolution d'« établir des conditions qui faciliteraient l'accès pour leurs ressortissants aux ressources collectives de la région sur une base non discriminatoire » (Traité révisé de Chaguaramas, p.1). En outre, en adoptant ce principe de libre circulation des personnes au sein de l'espace régional caribéen, les États membres souscrivent implicitement aux Conventions de l'OIT (Organisation internationale du travail) n° 97 de 1949 et n° 143 de 1975¹³, relatives aux règles

¹³ Convention (no 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975 : https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312288; consulté le 29 juin 2024.

fondamentales concernant le travailleur migrant, ainsi qu'à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui stipule que :

1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État ;
2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays¹⁴.

Tout cela montre à quel point les membres de la CARICOM se mobilisent pour faciliter la libre circulation des personnes. Il ne faut pas oublier que les chefs de gouvernement ont décidé en 2007 que tous les ressortissants de la CARICOM devraient être autorisés à entrer automatiquement afin d'améliorer leur sentiment d'appartenance à leur communauté. Cependant, cette liberté de circulation semble concerner surtout les membres du Marché unique de la CARICOM (CSME), qui ne regroupe qu'une douzaine de pays membres de la communauté. Selon Élie (2018), cette circulation des personnes est considérée comme une des étapes importantes à finaliser. Par conséquent, on peut s'interroger sur le sort d'Haïti, qui peine encore à intégrer pleinement ce marché unique (Craan, 2018). En ce sens, il est évident que le processus de mise en œuvre du CSME avance lentement en Haïti (Bacoz, 2016), un pays qui semble de plus en plus éloigné d'une pleine intégration et se rapproche d'un isolement interne.

Mesures Communes Liées à la Libre Circulation au Sein des États Membres

Des normes et des mesures communes ont été établies pour permettre l'accréditation et/ou la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres des ressortissants des États membres, afin de faciliter leur accès à l'emploi et aux activités non salariées, ainsi que leur exercice dans la Communauté caribéenne.

¹⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 10 décembre 1948 : <https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>; consulté le 29 juin 2024.

Ainsi, les États membres appliquent des mécanismes permettant de déterminer l'équivalence des diplômes ou d'accorder l'accréditation des titres obtenus par des ressortissants d'autres États membres (Traité révisé de Chaguaramas, p. 23).

De plus, les États membres se sont accordés pour offrir (sans discrimination) aux différentes catégories de ressortissants de la Communauté (tels que les travailleurs du secteur des médias, les diplômés d'université, les sportifs, les artistes et les musiciens) le droit de chercher un emploi sur leur territoire (Traité révisé de Chaguaramas, p. 28). Dans cette même optique, on peut lire ce qui suit dans le même traité (p. 28) :

Les États membres établissent les arrangements juridiques, administratifs et procéduraux appropriés afin de :

- a) faciliter la circulation des personnes qualifiées au sens du présent article ;
- b) prévoir la circulation des ressortissants de la Communauté vers et sur leur territoire sans harcèlement ni imposition d'obstacles, y compris :
 - i) la suppression de l'obligation de passeport pour les ressortissants de la Communauté voyageant vers leur territoire ;
 - ii) la suppression de l'obligation de permis de travail pour les ressortissants de la Communauté cherchant un emploi agréé sur leur territoire ;
 - iii) la mise en place de mécanismes pour la certification et la détermination de l'équivalence des diplômes, ainsi que pour les organismes d'accréditation ;
 - iv) l'harmonisation et la transférabilité des prestations de sécurité sociale.

Le Cas d'Haïti

Dans cet ordre d'idées, certains auteurs estiment que « la libre circulation des personnes » demeure un slogan creux (Tout Haïti, 2014; Élie, 2018). Selon eux, les autres États de la CARICOM profitent du vaste marché haïtien, qui compte plus de dix millions d'habitants (IHSI, 2015, p. 21). Pour Élie (2018), qui se montre plutôt méfiant vis-à-vis de l'intégration d'Haïti dans la CARICOM, qualifiée de « marché de dupes (contre nous) », « nous ne produisons pas assez pour pouvoir profiter d'eux, qui ne constituent que 5 millions de personnes ; les conditions ne sont pas réunies pour la libre circulation, ni des services, encore moins des personnes ».

En revanche, il faut souligner qu'Haïti reste ouverte à tous les citoyens caribéens, tandis que ses ressortissants se heurtent à de nombreuses restrictions (Délise, 2018). À cet égard, certaines pratiques discriminatoires sont rapportées, telles que :

- Des prétextes insinuant à plusieurs reprises que les joueurs des équipes nationales haïtiennes de football seraient atteints de la malaria pour les expulser du territoire d'accueil lors de compétitions régionales ;
- La chasse systématique des Haïtiens (par les autorités des Bahamas), qui, une fois appréhendés, sont ligotés, emprisonnés et refoulés (Délise, 2018) ;
- Les restrictions imposées par le Suriname et d'autres États membres sur le voyage des Haïtiens, alors qu'en principe, un simple passeport caribéen devrait suffire (Délise, 2018).

Il faut également mentionner le fait que, de manière générale, l'entrée pourrait être refusée aux Haïtiens, jugés indésirables ou perçus comme un fardeau potentiel pour les finances publiques (Haïti Libre, 2018, sp.).

Cependant, Élie (2018) note un changement d'attitude de la part de certains États membres vis-à-vis des ressortissants haïtiens, qui, désormais, disposent des mêmes droits que les autres citoyens de la CARICOM en matière de circulation des personnes. Il évoque le cas de la Barbade, qui a récemment décidé d'éliminer le visa d'entrée pour les Haïtiens désireux de se rendre dans ce pays. Par ailleurs, l'auteur fait référence à l'opinion légale sollicitée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CARICOM sur le droit des ressortissants haïtiens à bénéficier du séjour de six mois dans l'espace CARICOM, lors de sa 39e session. Cette règle relative au séjour de six mois a été établie par un jugement de la Cour caribéenne de justice (CCJ) dans l'affaire *Shanique Myrie / État de la Barbade versus État de la Jamaïque*.

Mais dans les faits, et ce n'est qu'à partir du 30 mars 2018, que seuls « les Haïtiens détenteurs d'un passeport officiel/diplomatique ou d'un visa américain, canadien ou Schengen, peuvent circuler librement dans l'ensemble des pays membres de la CARICOM » (Haïti Libre, 2018, sp ; Le Nouvelliste, 2018). Bien que le Bureau du Conseil général de la CARICOM ait produit deux avis juridiques soutenant le droit des Haïtiens à se déplacer librement au sein des pays membres, les Haïtiens continuent de faire face à la nécessité d'avoir un visa pour entrer dans les territoires de la CARICOM, sauf, récemment, pour la Barbade (Haïti Libre, 2018, sp.).

Dans ce contexte, Charles (2019, p. 77) souligne que, dès son adhésion, Haïti espérait surtout tirer profit de « la libre circulation des marchandises et des facteurs de production (main-d'œuvre et capitaux) ». Cependant, malgré l'absence de contraintes pour la libre circulation entre les autres pays de la CARICOM, seulement un petit groupe d'Haïtiens « peut circuler librement dans la zone CARICOM », ajoute-t-il.

En effet, l'un des principaux obstacles d'Haïti réside dans la peur suscitée par son poids démographique et le fort taux de migration illégale, lié à un taux de chômage atteignant 50 à 60 % (World Bank Group, sd., p. 17 ; Bureau international du travail, sd.). La population haïtienne est en effet bien plus nombreuse que celle de l'ensemble des pays membres de la CARICOM réunis (Charles, 2019). Ainsi, on estime qu'il existe un risque majeur d'influx massif de ressortissants haïtiens si ces derniers avaient pleinement accès à la libre circulation. Ce constat subsiste malgré le fait qu'Haïti constitue un véritable réservoir de main-d'œuvre pour l'espace américain.

La Cour Caribéenne de Justice et Haïti

Tenant compte des différentes actions de discriminations, d'isolement, et d'autres préjudices que subissent les Haïtiens dans l'espace CARICOM, la Cour caribéenne de justice (CCJ) ne devrait-elle pas être considérée comme une instance incontournable à laquelle ils devraient recourir pour la recherche de justice ?

De prime abord, il faut reconnaître que la CCJ a été créée par un accord signé le 14 février 2001, lors de la conférence de Nassau, et ratifié par 12 membres du CARICOM le 15 septembre 2003 (BREDAS, 2017). Il s'agit d'une institution de règlement des différends mise en place par la Communauté de la Caraïbe, comprenant une Cour municipale de dernier ressort et une cour internationale investie d'une juridiction originale, contraignante et exclusive en matière d'interprétation et d'application du Traité de Chaguaramas révisé (BREDAS, 2017).

Parmi les différents arrêts rendus par la CCJ, l'on peut citer celui impliquant Shannique MYRIE, citoyenne de la Jamaïque, contre l'État de la Barbade. Ce cas pourrait servir d'inspiration aux citoyens haïtiens face aux problèmes mentionnés précédemment. En effet, le 14 mars 2011, la Jamaïcaine a été refoulée à l'Aéroport Grantley Adams de la Barbade, incarcérée dans une cellule, puis déportée vers son pays le lendemain. Elle a ensuite intenté une action devant la CCJ, alléguant que ce traitement violait son droit à circuler librement dans l'espace CARICOM/CSME, en tant que ressortissante de la Jamaïque, conformément à l'Article 45 du Traité révisé de Chaguaramas et à la décision adoptée par les Chefs d'État et de gouvernement en 2007.

Lors du jugement rendu le 4 octobre 2013¹⁵, MYRIE a soutenu que la Barbade avait violé ses droits, en se fondant sur les Articles 7 et 8 du Traité révisé, concernant la discrimination basée sur la nationalité et les traitements réservés aux ressortissants des autres États membres. La Barbade a été condamnée à indemniser MYRIE, malgré le rejet des accusations par les autorités barbadiennes¹⁶. Mais qu'en serait-il si Mme MYRIE était de nationalité haïtienne ?

¹⁵ Caribbean Court of Justice Original Jurisdiction Case Digest : https://ccj.org/wp-content/uploads/2021/08/2013-CCJ-3-Myrie-v-Barbados_CD.pdf.

¹⁶ Caribbean Court of Justice Original Jurisdiction Case Digest : https://ccj.org/wp-content/uploads/2021/08/2013-CCJ-3-Myrie-v-Barbados_CD.pdf.

Une Situation Compliquée pour Haïti : Un Autre Obstacle à l'intégration régionale

Si MYRIE avait été haïtienne, la situation aurait été bien plus complexe pour elle. En effet, Haïti n'a pas encore ratifié l'accord instituant la CCJ, comme les Bahamas et Montserrat (BREDAS, 2017). Pourtant, l'adhésion à la CARICOM implique, en principe, l'obligation pour ses membres de ratifier cet accord, conformément aux dispositions de l'Article 2 de la Partie 1 dudit accord. En outre, la mise en œuvre du CSME par Haïti requiert son adhésion à la CCJ, une condition indispensable pour la participation pleine et entière au marché unique de la CARICOM (COMMISSION CARICOM, 2020).

Cependant, l'intégration d'Haïti à la CCJ se heurte à un obstacle majeur. Comme il a été souligné précédemment, les États membres de la CARICOM sont en majorité des anciennes colonies britanniques (PERROT et GALY, 2020), appliquant le droit anglo-saxon (Common Law). À l'inverse, Haïti applique un système juridique inspiré du droit civil, ou régime romano-germanique, ce qui complique d'autant plus l'intégration de son système dans la CCJ. L'harmonisation des deux systèmes juridiques distincts représente donc un défi de taille.

La non-intégration d'Haïti à la CCJ demeure l'un des obstacles à sa pleine intégration dans la communauté caribéenne. Cette situation entraîne des conséquences notables, car les ressortissants haïtiens se trouvent fréquemment confrontés à des difficultés en matière de justice dans l'espace CARICOM. En effet, la CCJ demeure la seule juridiction reconnue par la CARICOM pour traiter les différends liés à l'interprétation et à l'application du Traité révisé entre Haïti et les autres États membres (BREDAS, 2017).

Toutefois, l'intégration d'Haïti dans la CCJ n'est pas sans précédent. Prenons l'exemple du Suriname, qui, bien qu'adoptant également un système juridique basé sur le droit romano-germanique, a surmonté les mêmes difficultés d'adhésion à la Cour. En effet, après des discussions et des ajustements, le Suriname a finalement ratifié l'accord instituant la CCJ et en fait désormais partie. Haïti pourrait donc s'inspirer de l'exemple du Suriname pour envisager une

solution à ce défi d'intégration. L'adhésion à la CCJ pourrait offrir à Haïti un moyen de garantir les droits de ses citoyens dans l'espace CARICOM et de renforcer sa position au sein de la communauté caribéenne. Ainsi, l'adhésion d'Haïti à la CCJ ne se résume pas seulement à un enjeu juridique, mais constitue également un pas décisif pour l'intégration effective du pays au sein du CARICOM. En surmontant les défis juridiques liés à son système de droit civil, Haïti pourrait renforcer la protection des droits de ses citoyens et participer plus activement aux dynamiques régionales.

Les Occasions Ratées d'Haïti versus le CARIFORUM

Au-delà de toutes les considérations précédentes, il convient de souligner qu'Haïti a eu le privilège, en 2018, de voir son chef d'État présider la CARICOM entre janvier et juin. Son mandat a été marqué par la plaidoirie pour faire du français une langue officielle de l'organisation, en s'appuyant sur le fait qu'Haïti (le seul pays francophone) possède une population équivalente à deux fois celle des autres membres réunis. Mais à quoi cela a-t-il servi ? Cette plaidoirie n'aurait-elle pas été plus pertinente si elle s'était concentrée sur l'intégration complète du pays au sein de la CARICOM ? C'est cela qu'Haïti qui, depuis son intégration comme membre observateur en 1983 jusqu'à aujourd'hui ne profite quasiment rien au sein de la structure régionale, a besoin pour en jouir les avantages qu'il faut.

Cependant, le président Moïse a donné l'impression de se positionner comme le président de la CARICOM, plutôt que comme celui d'Haïti. Cette dynamique est perceptible dans ses discours : « Nous sommes convaincus que la mise en œuvre de cette stratégie nous permettra de renforcer notre intégration dans le commerce mondial et de jouer un plus grand rôle dans le contexte international. (...) La diversification des produits exportés par la région aura un impact positif sur notre balance commerciale et notre capacité à assurer un développement durable dans nos pays » (CARICOM, 2018).

Cependant, une question se pose : pourquoi ne pas profiter de cette occasion pour aborder le problème du TEC, un obstacle majeur à l'intégration d'Haïti dans le CSME ? Il est important de rappeler qu'Haïti n'a pas encore rempli les conditions nécessaires pour intégrer ce marché unique. Le TEC, en particulier, reste un point de friction pour Haïti dans ses relations économiques avec les autres membres de la CARICOM (CARICOM, 2018).

Il devient donc évident que, en tant que président de la CARICOM, Jovenel Moïse aurait pu profiter de cette position pour soulever plusieurs problèmes qui entravent la pleine intégration du pays, au lieu de se concentrer uniquement sur une visibilité médiatique. Son approche semblait davantage orientée vers la propagande politique, à l'instar de son mentor¹⁷. Comme le dit Noam Chomsky, « la propagande est à la démocratie ce que la violence est à la dictature » – une observation qui s'applique malheureusement au comportement de certains dirigeants politiques (Chomsky, 2002).

Cette critique s'applique également au ministre des Affaires Étrangères de l'époque, Dr Claude Joseph, qui a présidé le Conseil des Relations Étrangères et Communautaires (COFCOR) jusqu'au 7 mai 2021 (CARICOM, 2021). L'absence d'initiatives concrètes pour aborder les défis structurels du pays au sein de la CARICOM marque un échec dans la gestion des affaires régionales.

L'approche Pragmatique de la République Dominicaine

À l'inverse, il est intéressant de noter que si Haïti semblait vouloir intégrer la CARICOM de manière impulsive, la République Dominicaine (RD) a adopté une approche bien plus réfléchie (Manigat, 2018). En 1988, lorsqu'elle a manifesté son intérêt pour rejoindre la CARICOM, la RD a constitué un comité d'étude qui a

¹⁷ Notons que lui-ci, son prédécesseur, Joseph Michel Martelly, a également présidé la CARICOM durant son quinquennat à la tête de la magistrature suprême de l'État haïtien.

recommandé de privilégier des contacts économiques et financiers négociés au cas par cas plutôt qu'une adhésion immédiate et globale à l'organisation (Manigat, 2018, p. 220). Cette approche pragmatique a conduit la RD à s'orienter vers l'intégration dans la région de l'Amérique centrale. Elle a signé en 1992 un accord de coopération créant le CARIFORUM (CARICOM + RD + Cuba) pour faciliter les échanges commerciaux et régionaux. Ce mécanisme de coordination, qui n'est pas une institution juridique internationale, a permis à la RD d'agir comme un acteur régional majeur sans les contraintes d'une intégration totale dans la CARICOM (Charles, 2019).

En 2002, Cuba a rejoint cette initiative, renforçant la dynamique régionale et ouvrant la voie à des échanges multilatéraux. Toutefois, il est important de souligner que la perception de la CARICOM à l'égard de la République Dominicaine a souvent été marquée par des craintes liées à l'imposition de ses intérêts économiques en raison de sa taille et de sa puissance économique (Martinez, 2018, p. 279). Mais au fil des années, la tendance a un peu changé. Ces échanges ont donné naissance à la Caribbean Export Development Agency (CEDA), une institution régionale destinée à promouvoir le commerce intra et extrarégional (Insanally, 2018, p. 283).

Toutefois, reconnaissons que le rapport CARICOM-RD va connaître une période d'enlisement à partir de 2004. Le pays s'est alors tourné vers la ZLEA (Zone de libre-échange des Amériques) et a retrouvé le traité de libre-échange d'Amérique Centrale avec les États-Unis, connu sous le nom de CAFTA-RD (Central America Free Trade Agreement – Dominican Republic) (Ogando Lora, 2018, p. 283).

Synthèse

Il est donc évident qu'Haïti a raté plusieurs occasions de renforcer son rôle au sein de la CARICOM. Si l'intégration complète reste un objectif primordial, il est tout aussi essentiel que le pays engage un

dialogue stratégique avec ses voisins régionaux et qu'il surmonte les obstacles juridiques et économiques pour pleinement profiter des avantages d'une telle intégration. Le cas de la République Dominicaine montre qu'une approche mesurée, privilégiant des relations économiques négociées, peut également être une voie vers une meilleure coopération régionale. Cependant, la tendance actuelle suggère que, tant que la politique intérieure d'Haïti ne change pas pour favoriser une vision pragmatique et inclusive, le pays continuera de manquer des occasions cruciales pour son développement et son intégration régionale.

Conclusion générale

Considérant les dispositions du traité révisé de Chaguaramas de 1973, qu'il s'agisse des aspects sociaux, économiques ou politiques, on peut déduire que les leaders de la communauté ont bien compris l'importance de l'intégration régionale, comme mentionné au début de cet article. Cependant, en dépit des multiples efforts déployés, il faut aussi admettre que la sous-région caraïbe fait face à de réelles difficultés dans la mise en œuvre des dispositions du traité révisé de Chaguaramas, en particulier celles relatives à l'effectivité du CSME et à la libre circulation des ressortissants de la CARICOM.

Il est clair que la majorité des pays membres de la communauté, ainsi que certains pays non-membres, ont réussi à atteindre une pleine intégration ou à en tirer certains avantages. Toutefois, tel n'est pas le cas pour la République d'Haïti, qui, pour ainsi dire, peine encore à trouver la bonne formule.

Ce pays rencontre une série d'obstacles qui l'isolent au sein de la communauté, malgré les efforts soutenus qu'il déploie pour parvenir à une véritable intégration dans la région. Ces obstacles sont le résultat d'une pratique historique postcoloniale adoptée, d'une part, par les anciennes et nouvelles puissances coloniales qui ont cherché à isoler la première République noire par tous les moyens, et, d'autre

part, par les États du Sud global, sous l'influence des États-Unis. Ces difficultés d'intégration sont également liées à la négligence ou à la passivité des dirigeants haïtiens, ainsi qu'à un manque de solidarité internationale de la part de ses pays voisins.

Cette réalité permet de comprendre qu'il ne suffit pas de ratifier le traité de Chaguaramas pour parvenir à une véritable intégration au sein de la CARICOM, tout en bénéficiant des avantages offerts aux États parties. Il est également nécessaire d'avoir une vision claire de l'intégration et de se donner les moyens nécessaires à sa réalisation. Il faut enfin des pays animés de bonne foi pour favoriser des coopérations productives.

En outre, la problématique de la libre circulation des ressortissants haïtiens, mise en évidence plus haut, est un des éléments qui illustre clairement l'isolement du pays au sein de la communauté, malgré les dispositions légales dont il dispose.

En somme, plusieurs éléments développés ci-dessus nous amènent à affirmer que, bien qu'Haïti ait obtenu son intégration – sur le papier – plus de 29 ans après avoir introduit sa demande, à la suite de la création de la CARICOM, cette forme d'intégration n'apporte pas grand-chose au pays. C'est, en d'autres termes, un isolement au sein de l'intégration. Pour parler plus précisément, on dirait : un « isolement camouflé » – en ce qui concerne le cas d'Haïti dans la communauté caribéenne.

Par ailleurs, la CARICOM pourrait offrir bien davantage à Haïti aujourd'hui. Le soutien de cette communauté devrait aller au-delà de l'intégration économique, car la CARICOM devient de plus en plus un acteur clé en matière de gouvernance en Haïti. Si ce pays ne peut pas compter sur le soutien de ses alliés au sein de la CARICOM pour sa pleine intégration, peut-il réellement espérer une médiation réussie qui aboutira à un gouvernement de transition capable de conduire le pays vers des élections ? Déjà, seize mois après

l'installation du Conseil Présidentiel de Transition sous l'égide de la CARICOM – soit quatre mois avant la fin de son mandat – le statu quo persiste. L'échec est désormais visible. Cela soulève une nouvelle interrogation sur le fondement du rôle médiateur de la CARICOM, qui semble plutôt lui permettre de s'immiscer davantage dans les affaires internes du pays.

Bibliographie

Ammar, M. (2013). *Les dynamiques d'intégration régionale dans le monde*. <hal-01312697>.

André Ntonfo. (2008). Haïti et l'Afrique noire: de la primauté à la marginalité, du modèle au contre modèle. *Padê, Brasília*, vol. 2, n. 2, pp. 1-27. jul./dez.

Arthus, W. W. (2016). La politique étrangère des Pères fondateurs de la nation haïtienne. *Monde et société, Rencontre* n° 32 – 33.

Bacoz. (2016). *Faut-il justifier l'importance de la Caricom du CSME* In CARICOM, PUBLICATIONS. En ligne <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/148636/Faut-il-justifier-limportance-de-la-Caricom-du-CSME>.

Baldwin, R. E., & Seghezza, E. (2002). *Regional economic integration and the Caribbean development agenda*. Caribbean Studies Journal.

Bazin, M.L. (2018). CARICOM - Haïti : l'heure de vérité. In *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales* (pp. 75-85). Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

Berthelemy, J. (2010). *The CARICOM single market and economy: Challenges and opportunities*. Journal of Caribbean Affairs.

Bredas, M. M. (2017). *Institutions, démocratie et la croissance dans la Caraïbe anglophone : idées préconçues et réalité*. Thèse de doctorat en sciences juridiques non publiée, Université des Antilles, Guyane.

Bureau international du travail. (sd.). *Programme pays pour le travail décent en Haïti : 2015-2020*.

CARICOM : Caricom Press release. En ligne
http://www.caricom.org/pres70_98.htm.

CARICOM Reparation Commission. En ligne sur le site de la Commission de réparation de la CARICOM :
<https://caricomreparations.org/about-us/>.

CARICOM Secretariat (2010). *CARICOM: A history of regional cooperation*. Caribbean Integration Review.

CARICOM. (2005). *Our Caribbean Community. An Introduction*, Kingstong : Ian Randle Publisher.

CARICOM. (2018). *What unites us is stronger than what could isolate and divide us – outgoing chairman tells 39th Caricom summit: july 5, 2018*. En ligne <https://caricom.org/what-unites-us-is-stronger-than-what-could-isolate-and-divide-us-outgoing-chairman-tells-39th-caricom-summit/>.

CARICOM. (2021). *Remarks by the outgoing chairman – 24th COFCOR: may 7, 2021*. En ligne <https://caricom.org/remarks-by-the-outgoing-chairman-24th-cofcor/>.

CARICOM. En ligne <https://caricom.org/#>, consulté le 29 juin 2024.

Charles, A. (2019). Un contexte complexe. In G. S. Gutiérrez & R. Gilbert (Eds), *Coopération internationale en Haïti : tensions et leçons Les cas du Brésil, du Chili et du Mexique* (pp. 37-85). Nations Unies/CEPALC.

Communauté Et Marche Commun Des Caraïbes. (2007). « *Traité révisé de Chaguaramas Instituant la Communauté des Caraïbes, y Compris le Marché Unique de la Caricom* »/.

Convention (no 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) (1975). En ligne https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::N0::P12100_INSTRUMENT_ID:312288: consulté le 29 juin 2024.

Convention (no 97) sur les travailleurs migrants (revissée). (1949). En ligne

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::N0::p12100_instrument_id:312242: consulté le 29 juin 2024.

Craan, B. (2018). Haïti au sein de la CARICOM. In *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales* (pp. 109-133). Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 10 décembre 1948. En ligne <https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>: consulté le 29 juin 2024.

Delice, G. (2018). Haïti et le marché unique de la CARICOM, quel avenir ?

Denis, W. (2018). Multilatéralisme et émancipation politique. Emergence des organisations internationales dans la grande Caraïbe. In *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales* (pp. 147-401). Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

Denis, W. (2018). Préliminaire à la compréhension de la CARICOM (Histoire, évolution et structure de fonctionnement d'une organisation subrégionale) (pp. 45-75). In *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales*. Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

Denis, W. (2018). Stratégies de développement dans la région des Caraïbes. In *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales* (pp. 173-199). Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

Denis, W. et al. (2018). *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales*. Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

Deobat, R. (2010). *Manuel sur la CARICOM destiné aux écoles* (3^e édition).

Dougherty, L. (2015). *Regional competitiveness and Caribbean economies*. Caribbean Economic Journal, 27(4).

Duhamel, A. et Calero, J-P. (2003). L'intégration dans les Amériques. Le marché commun de la Communauté du bassin des Caraïbes. Les Notes d'information de l'Observatoire des Amériques. En ligne chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ceim.uqam.ca/d/b/IMG/pdf/03-CARICOM.pdf.

Élie, J. D. (2018). Autour de la question de la circulation des personnes dans la Caricom: le CSME. En ligne <https://lenouvelliste.com/article/192189/autour-de-la-question-de-la-circulation-des-personnes-dans-la-caricom-le-csme>.

Gutiérrez, A. J. G. (2019). Des-fragmentación Regional, Autonomía y Desarrollo : Hacia un Proyecto de Integración Político-Estratégico en América Latina. In *XVII congreso internacional "America Latina: Resgatar a Democracia. Repensar a Integracao"*. Forum Universitarion Mercosul.

Haïti Libre. (2018). Libre circulation des haïtiens dans les pays de la Caricom... en ligne <https://www.haitilibre.com/article-23683-haiti-flash-libre-circulation-des-haitiens-dans-les-pays-de-la-caricom.html>.

Haïti-Libre. (2018). La CARICOM se penche sur la libre circulation des haïtiens. En ligne <https://www.haitilibre.com/article-24859-haiti-flash-la-caricom-se-penche-sur-la-libre-circulation-des-haitiens.html>.

Insanally, S.R. (2018). Multilatéralisme et relations internationales : anciennes pratiques et nouvelles perspectives. In *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales* (pp. 401-411). Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

Institut Haïtien d'Informatique et de Statistique (IHSI). (2015). Population totale de 18 ans et plus ; Ménages et densités estimés en 2015, Direction des statistiques démographiques et sociales (DSDS).

LAMBERT, R. (2024). Haïti rejoint la Commission des réparations de la CARICOM : un pas vers la reconnaissance historique.

https://www.juno7.ht/haïti-rejoint-la-commission-des-reparations-de-la-car/#google_vignette.

Le dico du commerce international. En ligne

<https://www.glossaire-international.com/pages/tous-les-termes/marche-commun.html>.

Le nouvelliste. (2018). La Caricom réduit les contraintes de la libre circulation pour Haïti. En ligne

<https://lenouvelliste.com/article/183820/la-caricom-reduit-les-contraintes-de-la-libre-circulation-pour-haïti>.

Manigat, M. (2018). Haïti et la CARICOM (Histoire, évolution et nouveaux jalons). In *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales* (pp. 219-249). Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

Martinez, J.L. (2018). An example of solidarity and south-south cooperation. In *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales* (pp. 247-265). Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

Nicolas, F. (sd). À l'heure de la mondialisation : Mondialisation et intégration régionale, des dynamiques complémentaires. Comprendre l'économie : Cahiers français, n° 317, IFRI. Université de Marne-la-Vallée.

Noam, C. et Edward, H. (2002). *Manufacturing Consent : The Political Economy of the Mass Media*. United States: Pantheon Books.

Ogando Lora, I. (2018). CARICOM et la République Dominicaine. Une Histoire d'amours et de désamours. In *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales* (pp. 265-305). Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

Perrot, D. et Galy, K. (2020). La parlementarisation des organisations régionales de la Caraïbe : quelle (s) relation (s) avec les processus d'intégration ? In *La parlementarisation des processus d'intégration régionale*. pp. 97-113.

Port-au-Prince Post. (2024). Réparations et restitutions : Haïti rejoint officiellement la Commission de la CARICOM. En ligne <https://pappost.com/index.php/2024/07/31/reparations-et-restitutions-haiti-rejoint-officiellement-la-commission-de-la-caricom/>.

Preciado Coronado, J. & Uc, P. (2010). La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. In Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder.

Réseau Haïtien de l'Information. (2024). Haïti intègre la commission de réparation de la CARICOM : "Une avancée historique", selon l'UEH. En ligne <https://www.rhinews.com/actualites/haiti-integre-la-commission-de-reparation-de-la-caricom-une-avancee-historique-selon-lueh/>.

REZO NODWES. (2021). La libre circulation des Haïtiens dans la Communauté des Caraïbes (CARICOM) à l'épreuve des restrictions unilatérales de certains pays membres. En ligne [La libre circulation des Haïtiens dans la Communauté des Caraïbes \(CARICOM\) à l'épreuve des restrictions unilatérales de certains pays membres - Rezo Nòdwès](#).

Smith, M. J. (2015). An Island among Islands : Haiti's Strange Relationship with the Caribbean Community, *Social and Economic Studies*, vol. 54, N° 3, Special Issue on Sir Arthur Lewis, Part I, pp. 176-195.

St Vil, C. (2018). Problématique commerciale d'Haïti au sein de la CARICOM. In *Haïti, CARICOM et la Caraïbe : Question d'économie politique, d'intégration économique et de relations internationales* (pp. 137-145). Port-au-Prince : C3 EDITIONS.

St. Aubyn, M. (2006). *The Caribbean Free Trade Area: Economic integration in the Caribbean*. Regional Economics and Trade Studies.

Taglioni, F. (1997). L'Association des États de la Caraïbe dans les processus d'intégration régionale. Quelle insertion pour les Départements Français d'Amérique ? *Annales d'Amérique latine et des Caraïbes*, 1997, 14-15, pp.147-167. ffhalshs-00007523f.

Tout Haïti. (2013). Le CARICOM : Pourquoi et comment : <http://www.touthaiti.com/touthaiti-actualites/1921-le-caricom-pourquoi-et-comment?tmpl=component>, consulté le 05 mai 2021.

TROUILLOT, M.R. (1996). *Silencing the past, power and the production of history*. Massachussets : Beacon.

UNDP (2007). *Human Development Report: Caribbean 2007*. United Nations Development Programme.

UNDP (2015). *Economic Integration and Development in the Caribbean*. United Nations Development Programme.

Victor Gnassounou. (2016). Haïti vu d'Afrique : Le défi d'un nouveau régime d'historicité. En ligne <https://afro-moderne.mondoblog.org/2016/04/17/haiti-vu-dafrique-le-defi-dun-nouveau-regime-dhistoricite/>.

World Bank Group, NPES, MPCE. (sd.). *Haïti : Investir dans l'humain pour combattre la pauvreté. Éléments de réflexion pour une prise de décision informée*. Document non publié.

Recettes fiscales et renforcement de l'État : le cas d'Haïti

Manson Collagene, University of Ottawa

Résumé

Cet article fait état de l'incapacité de l'État haïtien à mobiliser les ressources fiscales nécessaires pour faire face à ses dépenses publiques et l'évaluation des appuis financiers et techniques des acteurs externes dans le cadre du renforcement de l'État. Cette situation place Haïti loin derrière plusieurs autres pays de la Caraïbe qui accusent un taux de pression fiscale largement supérieur au seuil de 15% établi par la Banque mondiale. Ce papier identifie les éléments explicatifs de ce problème, qui constitue l'un des multiples freins au développement d'Haïti. Pour y arriver, on s'est appuyé sur des données statistiques publiées à la fois par certaines institutions étatiques haïtiennes, de différentes agences internationales spécialisées, des textes de lois, de budgets nationaux, des décrets pertinents, ainsi que des documents de projets de réforme initiés par la Direction Générale des Impôts (DGI). Après une étude en profondeur, on retient ces facteurs de causalité qui sous-tendent le faible taux de pression fiscale en Haïti : l'absence d'un code fiscal intégré, l'instabilité politique, les multiples récessions économiques, l'influence des élites économiques et politiques sur la politique fiscale. Malgré ces contraintes, cet article met en exergue deux points clés qui pourraient contribuer à la réforme fiscale en Haïti. D'abord, l'effort de l'État haïtien dans l'accroissement des postes de perception d'impôts à travers le territoire national autre que la capitale. Ensuite, les mécanismes par lesquels l'aide publique au développement (APD) peut contribuer au renforcement des deux organes de perception du pays.

Mots clés : Taux de pression fiscale, renforcement de l'État, États fragiles, croissance économique, instabilité politique et corruption.

Abstract

This article reports on the Haitian government's inability to mobilize the tax resources needed to meet its public expenditure and the evaluation of financial and technical support from external players in the context of strengthening the state. This situation places Haiti far behind several other Caribbean countries, whose tax burden is well above the 15% threshold set by the World Bank. This paper identifies the causes of this problem, which is one of the many obstacles to Haiti's development. To do this, statistical data from various Haitian government institutions, international agencies, relevant laws and national budgets, relevant decrees, and reform project documents initiated by the Direction Générale des Impôts (DGI) were used. After an in-depth study, the causal factors underlying Haiti's low tax burden are identified as follows: the absence of an integrated tax code, political instability, multiple economic recessions, and the influence of economic and political elites on tax policy. Despite these constraints, this article highlights two key points that could contribute to tax reform in Haiti. Firstly, the Haitian government's efforts to increase the number of tax collection points outside the capital. Secondly, the mechanisms by which Official development assistance (ODA) can contribute to strengthening the country's two tax-collecting agencies.

Keywords: Fiscal pressure rate, state building, fragile states, economic growth, political instability, and corruption.

Introduction

Les autorités haïtiennes s'appuient depuis quelque temps sur plusieurs documents d'orientation stratégique en vue d'améliorer les conditions socio-économiques du peuple haïtien. Citons le *Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH)* mis en œuvre au lendemain du meurtrier séisme de 2010, lequel aspire à faire d'Haïti un pays émergent en 2030 (MPCE, 2012a), ensuite le *Plan triennal d'investissement (PTI)* (MPCE, 2012b) et plus récemment le *Plan de relance économique post-COVID 2020-2023 (PREPOC)* dont la mise en œuvre devrait conduire à la relance de l'activité économique et au redressement des finances publiques (MEF et MPCE, 2021). Cependant, le manque de ressources fiscales et les institutions faibles sont deux facteurs cardinaux qui limitent la capacité d'Haïti et de maints États fragiles à mettre en œuvre leurs plans de développement ainsi que les Objectifs de développement durable (ODD) (Baranyi 2012 ; Baranyi et al. 2021).

Ce manque de ressources fiscales est marqué par un taux de pression fiscale moyen de 7,64 %¹ considérant la période de 2001 à 2019. Or, selon la Banque mondiale, cet indicateur doit classiquement représenter au moins 15 % du Produit intérieur brut (PIB) pour pouvoir financer les dépenses publiques (World Bank, 2018). Ce taux de fiscalité se rapproche plus du taux pour des États fragiles africains comme l'Éthiopie (6.7% en 2019), la Guinée équatoriale (6 % en 2017), le Soudan du Sud (3,82 % en 2018) et la Somalie (2,94 %) (Banque mondiale, 2022). Alors que, pour cette même période, les calculs effectués² à partir des données statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montrent que celui-ci se situe en moyenne de 39,49 % à Cuba ; de 30,96 % à Barbade ; de 24,88 % à la Jamaïque

¹ Calculé par l'auteur (voir la section méthodologie pour voir les détails de calculs).

² idem

; de 25,36 % au Belize ; de 19,21 % au Honduras et de 13,28 % en République dominicaine (OCDE³, 2022).

Dans cet ordre d'idées, on comprend qu'en l'absence des mesures d'intensification de la mobilisation des ressources, l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration du rendement de certains champs d'impôts, aucun gouvernement ne pourra jamais conduire des politiques publiques plus stables et prometteuses qui aideront à financer des grands projets structurants. Sinon, cette situation continuera à compromettre gravement la capacité de la Banque de la République d'Haïti (BRH) à mener à bien de son côté la politique monétaire du pays. Parce que le financement monétaire des déficits budgétaires en partie par la BRH empêche véritablement un vrai impact de sa politique sur l'économie réelle du pays. À titre d'exemple en 2018, la BRH était obligée de financer un déficit d'un montant de 24 341.2 milliards de gourdes, contrairement au niveau programmé dans le budget national fixé à 5 103,6 milliards de gourdes (BRH, 2018, p. 35).

Toutefois, différentes initiatives de réformes fiscales existent en vue de faire augmenter le niveau des recettes fiscales. Parallèlement, liés au fait qu'Haïti a cette faible capacité à collecter les impôts, le plaçant ainsi dans la catégorie des États dits fragiles (Gisselquist, 2017, p. 38). Plusieurs acteurs externes apportent leurs soutiens en termes d'appuis financiers et techniques à ce problème à travers les deux organes de perceptions du pays, c'est-à-dire la direction générale des impôts (DGI) et l'administration générale des douanes (AGD) sous le principe du renforcement de l'État (state building). Qui se traduit comme étant le processus consistant à l'augmentation de la capacité administrative, fiscale et institutionnelle des gouvernements pour interagir de manière constructive avec leurs sociétés et poursuivre des objectifs publics de manière plus efficace [Traduction libre] (Bräutigam et al, 2008).

Par conséquent, c'est un sujet urgent qui a pourtant fait l'objet de peu de recherches universitaires. Il revient de se pencher là-dessus

dans le but de tenter la recherche de propositions de solutions adéquates. Mais, c'est également un travail qui constituerait un atout majeur pour les dirigeants du pays dans leurs stratégies de manière à pouvoir résoudre le problème de la faiblesse des recettes fiscales en Haïti. Donc, cet article a pour objectif de comprendre les facteurs internes qui expliquent pourquoi Haïti reste celui qui accuse le plus faible taux de pression fiscale parmi les pays de la Caraïbe, et d'évaluer l'appui financier et technique des projets de réforme fiscale des organisations internationales dans le cadre du renforcement de l'administration publique haïtienne.

Pour atteindre ces deux objectifs, deux questions animent cette étude. Il s'agit dans un premier temps de chercher quels éléments du système de gestion des impôts en vigueur au pays constituent des obstacles à la mobilisation des recettes fiscales additionnelles et pourquoi ? Dans un second temps, est-ce que les projets de réforme fiscale initiés en Haïti par les différentes institutions internationales ont permis d'améliorer le rendement du système fiscal haïtien, et pourquoi ?

Ce papier avance différentes causes qui tentent d'expliquer le faible niveau du taux de pression fiscale enregistré en Haïti. Ces arguments sont : l'absence d'un code fiscal intégré, l'instabilité politique, l'influence des élites politiques, les récessions économiques, ainsi que les déficiences institutionnelles telles que le manque de ressources humaines, financières et matérielles et l'absence d'un code fiscal intégré. Cette recherche a été menée au moyen des analyses qualitatives et quantitatives d'informations recueillies des documents officiels des institutions étatiques haïtiennes et d'agences internationales.

Méthodologie

Ce travail de recherche se base sur les méthodes mixtes (MM), qui se définissent comme une procédure pour collecter, analyser et « mélanger » ou intégrer des données qualitatives et quantitatives (dérivées de méthodes) à un certain stade du processus de recherche dans une même étude dans le but de mieux comprendre

le problème de la recherche [traduction libre] (Ivankova, Creswell et Stick, 2006, p. 3).

L'approche qualitative ouvre des horizons, dévoile des aspects inédits et permet ainsi d'approprier le sujet et de s'en imprégner (Piron et Arsenault, 2024). De cette approche pour construire nos données, la technique utilisée est l'analyse documentaire. Cette dernière est une condition préalable à la réalisation de recherches exhaustives, approfondies et sophistiquées et permet de comprendre la documentation dans ce champ d'étude (Frederiksen et Phelps, 2023).

Ainsi, nous avons considéré la documentation officielle et les articles scientifiques traitant ce sujet d'étude. Pour identifier les documents, premièrement, on a utilisé l'analyse thématique qui consiste, dans ce sens, à procéder systématiquement au repérage, au regroupement et, subsidiairement, à l'examen discursif des thèmes abordés dans un corpus, qu'il s'agisse d'une transcription d'entretiens ou de divers types de documents (organisationnels, gouvernementaux, littéraires) (Paillé et Mucchielli, 2021). Avec ce type d'analyse, les termes comme réforme fiscale, recettes fiscales, code fiscal, politique fiscale, mobilisation fiscale, État fragile, corruption, instabilité politique, investissement direct de l'étranger, chômage, produit intérieur brut (PIB), renforcement de l'État (state building), pour ne citer que ceux-là, ont été pris comme concepts clés.

Deuxièmement, pour le choix des documents pertinents, on a procédé à l'analyse de contenu. Cette dernière vise à réduire et à donner un sens aux données qualitatives volumineuses en identifiant les éléments fondamentaux qui les composent [traduction libre] (Patton, 2002, cité dans [Beldagj](#), 2016). Ce qui a permis d'avoir une documentation qui dégage un caractère technique, ainsi que la réalité du système fiscal haïtien et la recherche effectuée sur ce domaine dans d'autres pays.

À l'instar des articles scientifiques traitant la problématique des recettes fiscales, le rôle des partenaires externes sur cette question a été pris en compte. Les documents clés trouvés et considérés dans cette recherche sont énumérés dans le tableau 1.

Tableau 1 : Documents retenus

Type de documents	Nombre de documents
Loi fiscale	1
Décrets	2
Loi de Finances / rectificatifs	7
Budget par exercice	3
Document sur quatre projets d'appui à la mobilisation des recettes fiscales en Haïti (PAMRF) réalisé par la DGI	1
Document reflétant le coût et les résultats atteints du projet d'informatisation du registre foncier en Haïti par le Gouvernement du Canada en 2023	1
Rapport d'état d'avancement de la réforme des finances publiques rédigé par la Commission de réforme des finances publiques et de gouvernance économique (CRFPGE)	3
Rapport annuel de rendement du PAMRF du 1 ^{er} avril 2016 au 31 mars 2017 réalisé par Affaires mondiales Canada (AMC) et C2D Services Inc. et Data Torque (C2D-DT) (le cas de la DGI)	1
Rapport annuel 2013-2014 du PAMRF réalisé par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) (Le cas de l'AGD)	1
Ouvrage	1
Article traitant la question du commerce et de la corruption sur la frontière entre Haïti et la République dominicaine	2
Opinion d'anciens officiels haïtiens et d'un homme d'affaire (Journal en ligne)	3
Total	26

Source : Réalisé par l'auteur

Ensuite, voici les questions formulées amenant à la sélection de ces documents retenus dans le tableau 1 :

Les projets de réformes fiscales ont-ils tous été réalisés par l'État haïtien ou toujours de manière conjointe avec les acteurs externes dans le cadre du renforcement de l'État ?

Est-ce que les résultats atteints ont permis à l'État haïtien de mobiliser plus de ressources à partir de ses deux organes de perception ?

À quel pourcentage du montant total pour un projet, les acteurs externes ont apporté leurs contributions ?

À l'instar de l'appui financier des acteurs externes, comment a été l'assistance technique dans l'accroissement d'une ressource humaine qualifiée à la DGI et à l'AGD ?

Tous les paramètres ou facteurs devant aider les deux organes de perception du pays à collecter plus de taxes ont-ils été mis en place ? Si non, quels en sont les obstacles entravant la réalisation du plein potentiel de ces deux organes ?

Quels sont les principaux facteurs que les rapports d'état d'avancement mentionnent comme obstacles à une meilleure mobilisation de recettes fiscales en Haïti ?

Comment la corruption frontalière est un handicap majeur pour la performance de la douane (AGD) ?

Quels sont les points de vue d'anciens officiels et hommes d'affaires sur les raisons qui empêchent l'État haïtien de mobiliser les ressources internes nécessaires pour faire face aux dépenses publiques ?

L'approche quantitative, étant une technique qui repose sur l'analyse des données numériques obtenues à partir d'une investigation empirique effectuée par soi-même (données primaires) ou d'une base de données existante (données secondaires) (Paillé et Mucchielli, 2021) a été aussi utilisée. Dans cette recherche, on a opté pour les données secondaires au lieu des données primaires.

Le choix s'explique par le fait que l'analyse de ce type de données est une méthode qui permet d'utiliser des données existantes qui n'ont pas été produites dans le cadre d'une évaluation (Dionne et Fleuret, 2016).

Maintenant, par rapport à cette approche qui consiste à mobiliser des données statistiques recueillies au moyen d'enquêtes, de questionnaires, de tests, de bases de données et de registres (Pamplona, 2022), on a recueilli précisément les données statistiques publiées sur le site web des institutions internationales comme la Banque mondiale (BM), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). On a aussi exploité des données provenant d'institutions étatiques haïtiennes, telles que : la BRH par le biais des rapports annuels, la DGI, l'AGD et de la Direction générale du budget (DGB) à travers les lois de finances et le budget national disponible.

Il convient de souligner qu'on a procédé au calcul de certains indicateurs qui nous ont permis de bien comprendre et de bien pouvoir cerner le phénomène étudié. En ce sens, en voici les démarches utilisées et synthétisées dans le tableau 2.

Tableau 2 : Méthode de calcul de certains indicateurs

Indicateurs	Institutions	Explications
Taux de pression fiscale (Haïti)	BRH	Ce taux est obtenu en faisant d'abord le rapport recettes fiscales sur PIB nominal. Ensuite, nous avons fait ce calcul sur la période allant de 2001 à 2019 (date de la dernière publication). Pour obtenir le taux moyen, on a additionné le taux de fiscalité et ensuite le divisé par 19. Les données ont été recueillies à travers le site Web de la BRH, dans les rapports annuels publiés par cette institution (BRH, 2019 p.165 ; BRH, 2017 p.161 ; BRH, 2010 p. 177).
Taux de pression fiscale des pays de la Caraïbe (Cuba, Jamaïque, Honduras, Barbade et République dominicaine)	OCDE	On a consulté le site Web de l'OCDE qui dispose d'une base de données mondiale des statistiques des recettes publiques et on a sélectionné les pays en question. On a appliqué le calcul du taux moyen sur la période de 2001 à 2019 pour chaque pays en question (OCDE, 2022).

Source : Réalisé par l'auteur

Présentation du système fiscal haïtien et ses structures organisationnelles

L'absence d'un code fiscal intégré⁴ en Haïti mène à la difficulté de cerner le système fiscal haïtien dans son ensemble (MEF, 2013). Cependant, il est dit « déclaratif » et caractérisé comme un système centralisé, dans lequel le pouvoir décisionnel en matière de politique fiscale est concentré entre les mains du gouvernement central. Tel qu'illustré dans la figure 1 ci-dessous, notons les quatre institutions étatiques établies par la loi haïtienne qui composent l'environnement fiscal haïtien.

Figure 1 : Les quatre institutions étatiques qui composent l'environnement fiscal haïtien

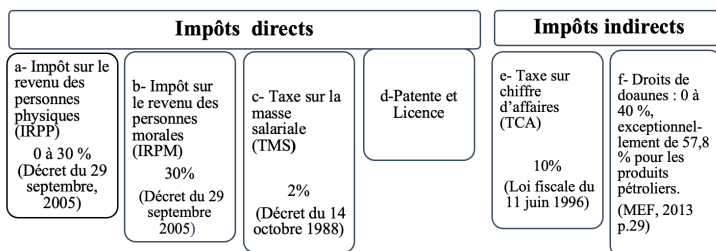


Source : Réalisé par l'auteur

⁴ Cependant, pour la première fois, l'État haïtien a procédé, le jeudi 11 août 2022, au lancement des consultations du projet de Code général des impôts (CGI) et du Livre des procédures fiscales (LPF) (MEF, 2022).

Et telle que consignée dans les textes légaux en matière fiscale⁵, la figure 2 montre comment se composent les champs d'impôts en Haïti ainsi que le taux de barème d'imposition applicable :

Figure 2 : Schéma non exhaustif des principaux impôts en Haïti



Source : Réalisé par l'auteur

Le tableau 2 montre la classification des recettes en deux catégories, celles dites fiscales, qui comprennent l'impôt sur le revenu (ISR), la taxe sur les chiffres d'affaires (TCA) et les droits d'accises. Et celles dites non fiscales, à savoir, les droits de douanes, les frais de vérification, les transferts des entreprises publiques et autres recettes. De 1999 à 2018, les recettes fiscales ont passé de 4 705.80 milliards de gourdes à 55 554.7 milliards de gourdes, soit un taux de croissance de 1 080.55% et les recettes non fiscales ont passé de 1 305.60 milliards de gourdes à 23 718.3 milliards de gourdes, soit un taux de croissance de 1 716.66%.

Cependant, le manque de revenus générés par les entreprises publiques (EP) contraint l'augmentation des recettes totales puisque

⁵ Cette section de ce travail de recherche n'établit pas une revue exhaustive de toute la législation fiscale, en ce qui a trait à tous les impôts couverts de manière détaillée, mais plutôt une sorte de sommaire récapitulatif.

de 2003 à 2016⁶, l'EP n'a pas contribué au budget national (BRH, 2010, p.177) (BRH, 2018, p.168). Sa contribution la plus importante fut en 1999 pour 207,4 milliards de gourdes, soit de 3,30% des recettes totales, et passe de 0.012% en 2001, de 0.12% en 2008 et de 0.18% en 2018 (BRH, 2007 p.171).

⁶ Une situation que rappelle un directeur général de l'Inspection générale des finances (IGF) en 2020 en affirmant que les organismes autonomes et les entreprises publiques sont créés pour compléter le budget, mais qu'en réalité ils ont contribué zéro gourde au budget (2019-2020) adopté en Conseil des ministres au début du mois de juin de 2020. D'après le journal le Nouvelliste (Nouvelliste, 2020).

Tableau 3 : Recettes totales⁷ par catégories (En millions de gourdes)

	1999	2003	2008	2013	2018
RECETTES TOTALES	6,274.8	10,502.2	26,673.5	44,751.4	79,767.2
RECETTES COURANTES	6,067.40	10,502.2	26,673.5	44,751.4	79,620.7
RECETTES FISCALES	4,705.80	7,414.1	18,025.5	29,412.6	55,554.7
DONT: ISR	852.80	3,161.0	5,111.1	9,449.1	20,589.1
TCA	1,152.40	834.3	8,206.7	13,435.5	22,022.8
DROITS D'ACCISES	1,031.30	2,769.0	1,284.1	911.6	1,591.6
RECETTES NON FISCALES	1,305.60	2,768.7	7,917.1	14,290.2	23,718.3
DONT: DROITS DE DOUANES	622.00	1,055.7	4,058.0	8,534.3	12,364.4
FRAIS DE VERIFICATION	550.50	319.4	3,181.9	4,896.1	10,014.3
AUTRES RECETTES*	56.00	319.4	7309	1,048.6	347.7
TRANSFERTS DES ENTREPRISES PUBLIQUES	207.40	-	-	-	146.5

Source : Réalisé par l'auteur à partir des rapports annuels de la BRH : 1999 (BRH, 2002 p.152) ; 2003 et 2008 (BRH, 2009 p.168) ; 2013 et 2018 (BRH, 2018 p.168).

⁷ Il faut noter que ses données collectées sur les recettes de l'État ne sont pas non seulement indexées sur l'inflation et ne prennent pas en compte la dépréciation de la gourde haïtienne par rapport au dollar américain.

En outre, en dépit des vides qui restent à combler pour doter le pays d'un système fiscal plus performant. Grâce aux différentes arrêtees portant sur les documents de loi de finances et des budgets de la République, tels qu'illustrés dans le tableau 4. On constate progressivement une augmentation des recettes totales dans les documents du budget national passant de 18,012,000,000 milliards de gourdes pour l'exercice fiscal 2005-2006 à 89,339,870,695 milliards de gourdes pour l'exercice 2019-2020, et aussi l'accroissement des dépenses publiques pour 36,030,958,891 milliards de gourdes à 181,297,967,327 milliards de gourdes. Puisque les recettes ne sont jamais au rendez-vous, pour combler les différents déficits budgétaires les dons (appui budgétaires global et aide projets) représentent contribuent en moyenne à plus de 60 %. Comme s'est décrit dans la dernière colonne, les plus fortes hausses sont enregistrées de 80.83 % pour l'exercice 2008-2009, de 84.43 % et de 84.86 % respectivement pour l'exercice 2016-2017 et 2017-2018. D'où la dépendance de l'État haïtien face aux fonds externes.

Tableau 4 : Contribution en pourcentage des fonds extérieurs dans le budget national

Exercice fiscal	Recettes totales	Dépenses totales	Solde Global⁸	Dons	Dons en (%)⁹
2005-2006	18,012,000,000	36,030,958,891	(18,018,958,891)	7,965,293,559	44.21 %
2007-2008	29,941,238,984	76,258,654,791	(46,317,415,807)	31,278,286,597	67.53 %
2008-2009	32,849,108,834	76,314,166,983	(43,465,058,149)	35,134,237,367	80.83 %
2009-2010	30,717,125,376	87,861,258,038	(57,144,132,662)	40,901,137,942	71.58 %
2011-2012	45,600,000,000	117,899,883,657	(72,299,883,657)	46,350,599,971	64.11 %
2013-2014	59,900,000,001	116,081,491,648	(65,181,481,647)	31,724,307,758	48.67 %
2014-2015	60,130,190,000	118,913,506,119	(58,783,316,119)	30,463,793,850	51.82 %
2016-2017	71,416,395,409	109,874,300,733	(38,457,661,193)	32,468,850,177	84.43 %
2017-2018	99,169,448,521	134,353,483,082	(35,184,034,561)	29,856,466,136	84.86 %
2019-2020	89,339,870,695	181,297,967,327	(91,958,096,632)	37,069,658,982	40.31 %

⁸ Les résultats de la colonne 4 sont obtenus, par la soustraction des éléments de la première colonne à la deuxième colonne

⁹ Les résultats de la colonne 6 sont obtenus en faisant le ratio de la cinquième colonne sur la quatrième colonne

Source : Réalisé par l'auteur à partir des documents trouvés sur le site Web de la DGB : budget rectificatif 2005- 2006, p.-3 ; Loi de finances rectificatives de l'exercice 2007-2008, p.6 ; Loi de finances de l'exercice 2008-2009, p.5 ; Budget rectificatif 2009-2010, p.4 ; Loi de finances 2011-2012, p.9 ; Loi de finances de l'exercice fiscal 2013-2014, p.9 ; budget de la République exercice 2014-2015, p.14 ; Loi de finances rectificatives 2016-2017, p.5 ; Loi de finances rectificatives 2017-2018, p.8 et budget de la République d'Haïti 2019-2020, p.8)

Analyse des projets de mobilisation¹⁰ des ressources en Haïti

Il est d'usage de penser qu'il n'est jamais question de progrès pour quel que soit l'aspect considéré au sein des États dits fragiles à cause des facteurs comme la corruption, la mauvaise gouvernance et les éternelles crises politiques et économiques. De manière objective, montrons comment l'État haïtien et les partenaires étrangers, à travers quatre projets qu'on a pu trouver, ont donc permis aux deux organismes de perception (DGI et AGD) du pays d'être plus performants dans le cadre de la mobilisation des recettes fiscales en Haïti, dans un rapport annuel réalisé par la DGI durant l'exercice 2019- 2020.

Le projet d'amélioration des potentialités fiscales des communes (PEPFIC)

Ce projet entrepris sur l'initiative de l'État haïtien, originellement prévu pour une période de deux ans, c'est-à-dire les exercices fiscaux 2014-2015 et 2015-2016, fut lancé en janvier 2017 tout en étant été reconduit durant l'exercice fiscal de 2019-2020. Son but consistait à augmenter les postes de perception en dehors de la capitale pour accroître les recettes collectées dans les provinces d'au moins 20 %. Pour y arriver, il visait d'une part la construction des agences locales des impôts (ALI) et d'autre part la réhabilitation et l'aménagement de certains autres bureaux (DGI, 2020). Ainsi, grâce aux moyens mobilisés par l'État haïtien et l'appui de certains partenaires internationaux (idem), plusieurs ALI ont été

¹⁰ Il s'agit donc à la fois de la mobilisation des recettes fiscales et de la mobilisation des recettes douanières.

réaménagées et inaugurées (DGI, 2018), et deux directions départementales des impôts (DDI), à savoir, celles des Gonaïves et du Nord-Ouest à Fort-Liberté ont été aussi inaugurées (DGI, 2020).

Alors si, durant les années 80, il existait 11 postes de collecteurs, ce nombre sera porté à 12 avec la création du district financier de Hinche en 1986 (idem). Le PEPFIC a emmené à 72 le nombre de postes de collecteurs opérationnels dans tout le pays, dont 23 dans le département de l'Ouest, 17 dans le département du Sud, 10 dans le département de l'Artibonite, neuf dans le département de la Grand-Anse, cinq dans le département du Centre, trois dans le département du Sud-est, deux dans le département du Nord-ouest et un poste de collecte dans chacun de ses départements respectifs, à savoir : le Nord, le Nord-Est et les Nippes. Certes, des nouveaux postes qui devraient permettre à la DGI de collecter plus de recettes, mais plus loin on verra l'impact limité de ces postes dans la question fiscale.

Le projet d'informatisation des registres fonciers d'Haïti (PIRFH)

Ce projet démarré en avril 2017 (DGI, 2020) avec la contribution d'Affaires mondiales Canada (AMC) ayant pris fin en septembre 2021, pour une contribution maximale de 9 967 212 dollars de l'AMC (Gouvernement du Canada, 2023) fut l'un des grands champs de modernisation de la DGI. Il vise à appuyer la numérisation et l'indexation des registres fonciers d'environ un million dix mille pages manuscrites, pour passer de la transcription manuelle des actes notariés et des procès-verbaux issus de l'arpentage vers un enregistrement informatisé et consolidé (idem). En dépit de la pandémie du COVID-19 ayant impacté significativement son évolution, à sa date de clôture, le PIRFH a permis de réaliser :

1. la formation de 115 professionnels du foncier (22 femmes) aux nouvelles procédures d'enregistrement informatisé ;
2. la formation de 129 employés (45 femmes) de la DGI en numérisation et archivage;
3. la numérisation de 3 389 registres manuscrits de titres fonciers ;

4. la numérisation de 1 445 119 pages qui représentent 80 % du total des 1 800 000 pages répertoriées à la Direction de l'enregistrement et de la conservation foncière (DECF);
5. la transcription de plus de 118 762 actes (de 1980 à 2016) dans les registres et le réaménagement de sept bureaux incluant huit salles d'archivage pour les opérations de restauration, de conservation et de numérisation (idem).

Un ensemble de points qui aide à la mise en place d'un régime transparent, accessible et actualisé de la propriété foncière, ce qui permettra de faire augmenter les recettes fiscales.

Le Projet d'Appui à la Mobilisation des Recettes Fiscales (PAMRF) : Direction Générale des Impôts

La mission de l'Agence du revenu du Canada (ARC) dans le PAMRF dont la fin était prévue pour décembre 2020 consiste à fournir un appui technique à la DGI pour l'implantation d'un nouveau système de gestion fiscale (SGF) appelé Revenue Management System (RMS) dont l'un des objectifs est de permettre aux contribuables de produire et de payer leur déclaration dans n'importe quel bureau de la DGI et également de déclarer et de payer à distance, au moyen de la version Web du RMS. L'essai a été fait sur cinq sites pilotes, à savoir, la Direction des moyens contribuables (DMC), la Direction des grands contribuables (DGC), le centre des impôts (CDI) de Pétion Ville, le bureau central et la Direction départementale des impôts (DDI) du Nord, dans les quatre phases suivantes : Phase 1, DMC « cœur de métier¹¹ » tous types de taxes ; phase 2 dit « cœur de métier » tous types de taxes dans les 4 autres sites ; phase 3, processus avancés¹², tous types de taxes, DMC et les 4 autres sites

¹¹ Le terme « cœur de métier » fait référence aux processus d'enregistrement, de déclaration, de liquidation, de gestion des paiements, du reporting, du suivi des déclarants et des non déclarants.

¹² Les processus dits « avancés » font référence au recouvrement, à la vérification, aux ententes de paiements, aux appels, aux interfaces

et phase 4, processus avancés, tous types de taxes dans les 4 autres sites (DGI, 2020).

En termes d'avancement, la synergie des acteurs a permis la réalisation des deux premières phases du projet à la DMC en 2016 et en 2018, ainsi qu'à la DDI du Nord et la DGC respectivement en 2018 et en 2020. Cela a aussi permis l'implémentation du RMS dans quatre autres sites, à savoir les DDI du Nord-Est et du Centre et les CDI de Ouanaminthe et Mirebalais (idem). Cependant, plusieurs choses contraignent la réussite du projet :

Selon la DGI, il s'agit de l'extension de RMS à l'échelle nationale, car la version Web du système est prête pour le lancement des déclarations en ligne, mais il manque l'interface de la plateforme E-paiement et la validation de la BRH pour finaliser le paiement et l'interface des deux autres sites prévus dans le PAMRF (le CDI de Pétion-Ville et le Bureau Central) et la période d'appui (idem).

Ensuite, dans un rapport annuel de rendement couvrant la période du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017, réalisé par AMC et C2D-DT, les problèmes majeurs se retrouvent aux niveaux des capacités administratives, humaines et financières de la DGI. C'est-à-dire: i- l'absence de base de données des contribuables fiables et à jour; ii- l'absence de ressources qualifiées à la DGI ; iii- l'absence de moyens financiers pour équiper les agents en outils de travail (ordinateurs, espaces de travail, etc.) ; iv- l'absence d'une stratégie et d'une politique de communication, tant à l'interne, au bénéfice du personnel de la DGI, qu'à l'externe, au bénéfice des contribuables ; et v- le manque d'effectifs et de moyens pour permettre au service de communication de la DGI d'entreprendre les campagnes de communication majeures qui devront accompagner le déploiement de RMS (Affaires mondiales Canada et C2D-DT, 2017).

Donc, par déduction à ce jour, malgré l'installation initiale et les séances de formation, ce système n'arrive pas encore pleinement à

avec d'autres systèmes, aux informations et aux statistiques, à la téléprocédure.

être opérationnel, constituant un des obstacles majeurs dans la mobilisation des recettes fiscales.

Le Projet d'Appui à la Mobilisation des Recettes Fiscales (PAMRF) : Administration Générale des Douanes

Pour le PAMRF, l'ASFC a eu le mandat de fournir l'assistance et l'expertise à l'AGD, après avoir conclu une entente administrative avec le ministère des affaires étrangères du commerce et du développement (MAEECD) pour 5,4M\$ de 2009 à 2014, dont le délai fut prolongé jusqu'à juin 2018 sans augmentation financière (Agent des services frontaliers du Canada, 2015, p.4), en concentrant ces efforts sur quatre grands axes : a- la structure organisationnelle ; b- les procédures opérationnelles ; c- la gouvernance technologique et d- la coopération, le partenariat et la communication (DGI, 2020).

En termes d'impacts positifs, l'ASFC a procédé à la réalisation de :

10 missions d'assistance technique ;

1. la formation de plus de 50 agents, dont 12 en vérification et 33 pour l'utilisation et la maintenance des appareils de détection non-intrusifs ;
2. la livraison et l'installation de quatre scanners opérationnels à l'aéroport de Port-au-Prince ;
3. l'octroi d'un don de 300 000\$ d'équipements fournis à l'unité du contrôle a posteriori (CAP) ;
4. la mise en place d'une unité de vérification a posteriori, déjà fonctionnelle ;
5. l'assermentation de 120 agents de l'AGD pour dresser des procès-verbaux ;
6. la proposition d'un nouvel organigramme de la direction du contrôle des opérations et de la lutte contre la fraude ;
7. l'augmentation de 23% des recettes douanières pour les six premiers mois de l'année 2015 (idem, p. 15).

En termes de défis, les recherches ont montré deux choses :

l'instabilité et la crise politique provoquant la nomination à répétition de nouvelles têtes à l'AGD constitue l'un des facteurs à la fois politique et institutionnel qui contraignent le plein déroulement de ce projet;

des défis opérationnels comme : le manque de coordination entre les services, l'absence d'un manuel de procédures des opérations douanières, les problèmes de télécommunication, la concentration des tâches par la hiérarchie et un système informatique qui n'est pas accessible à tous les niveaux (idem).

Un ensemble de facteurs qui contraignent l'avancement de la réforme au niveau de l'AGD.

Concentration fiscale

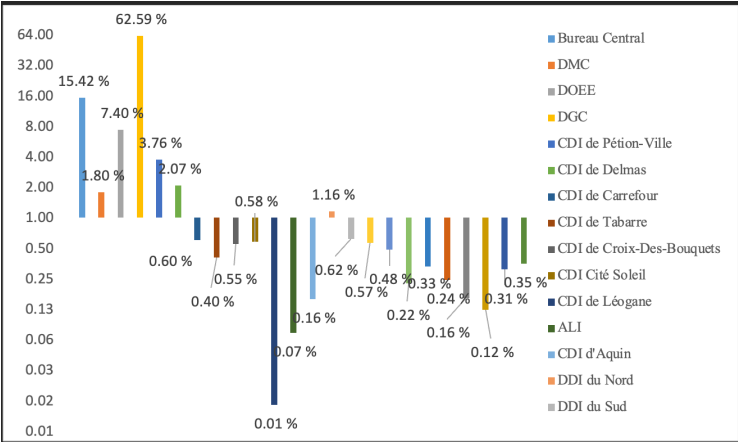
Les données statistiques du tableau 4 montrent une augmentation positive des recettes fiscales, ce qui témoigne sans aucun doute, de l'effort de l'État haïtien et de l'accompagnement des partenaires internationaux dans la mobilisation des ressources fiscales en Haïti. Toutefois, en raison des défis mentionnés dans les lignes d'avant, jusqu'à aujourd'hui dans le cadre de l'exécution et de l'implémentation des différents projets de réformes cités plus haut, l'insuffisance des recettes dans le pays est aussi due à ce qu'on pourrait qualifier de « concentration spatiale des recettes publiques ». À l'issue des sous-sections suivantes, nous allons démontrer cet état de fait et analyser le système fiscal par rapport à cette tendance.

A. Le cas de la DGI

En visualisant le graphique 2, on remarque que durant l'exercice fiscal 2020-2021, plus de 95 % des recettes internes ont été collectées à Port-au-Prince et à travers des CDI de quelques communes avoisinantes. Alors que, moins de 5% proviennent de l'ensemble des CDI et des DDI des autres départements du pays. Une telle concentration qui serait peut-être moindre si, dans le passé, il y a eu ce même effort fiscal et que tout le système fiscal

était pleinement opérationnel avec une meilleure présence de la DGI dans les grandes villes de province avec les ressources humaines, matérielles et financières adéquates. Ce qui n'obligerait pas les citoyens vivant dans les villes des provinciales à se rendre jusqu'au bureau central à Port-au-Prince. Dès lors, un cas de figure qui pourrait contribuer à générer des recettes fiscales plus décentralisées.

Graphique 2 : Niveau des recettes internes en (%) par point de perception à la DGI



Source : DGI (2022)¹³

B. Le cas de l'AGD

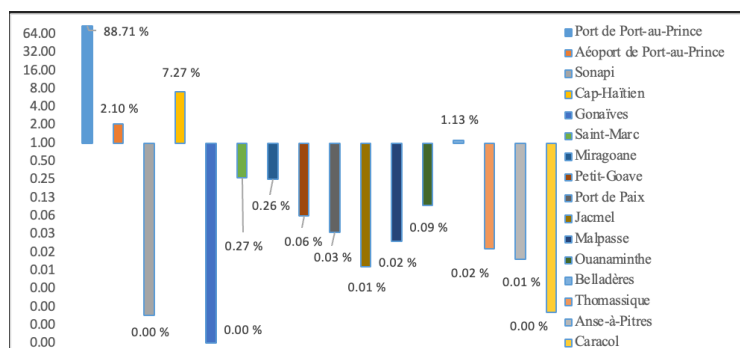
La tendance reste la même dans le cas de l'AGD, en considérant les données statistiques récentes de l'exercice fiscal 2023-2024 sur les 29,546,694,877.20 milliards de gourdes de recettes douanières collectées. En analysant en profondeur, on peut constater le niveau de concentration élevé au niveau du port de Port-au-Prince pour 88.71 %, soit 26,212,224,600.66 milliards de gourdes, pendant que le bureau de douane (Cap-Haitien) arrivant en deuxième position dans la collecte des recettes accuse un taux seulement de 7.27 % pour un montant de 2,146,849,205.59 milliards de gourdes (AGD, 2024), comme l'illustre le graphique 3. Sur les 18 bureaux de douanes, douze de ces bureaux arrivent à collecter moins de 1 %

¹³ Le ratio a été calculé par l'auteur à partir d'un ensemble de données statistiques portant sur l'évolution des recettes internes par point de perception des différents bureaux de la DGI.

des recettes douanières et deux d'entre eux, c'est-à-dire ceux des Cayes et de Jérémie, n'ont perçu aucune recette durant cet exercice (idem).

Cette situation peut être expliquée en se référant à l'étude réalisée par le Center for strategic & International Studies (CSIS), qui démontre que la concentration est due à la faible présence de l'AGD au sein des douanes frontalières, où les quatre principaux postes frontaliers entre Haïti et la République dominicaine sont presque dysfonctionnels et rendent cette institution même incapable de contrôler la contrebande, les marchandises et la non-soumission aux obligations de douanes (Center for strategic & International Studies, 2019). Donc, ce commerce transfrontalier étant largement incontrôlé met en évidence par exemple ses différences de perceptions que l'on constate dans le graphique 3, puisque les agents des douanes haïtiennes, soudoyés ou intimidés par de puissants parlementaires et hommes d'affaires, permettent aux importateurs de faire passer des envois de l'autre côté de la frontière sans inspection adéquate.

Graphique 3 : Pourcentage des recettes totales de l'AGD dans différents bureaux pour l'exercice 2023-2024



Source : Réalisé par l'auteur à partir des données statistiques sur le site web de l'AGD (AGD, 2024).

Aussi, une étude réalisée par un ancien ministre de l'Économie et des Finances en 2016, montre qu'en 2015 si environ 259 millions de

dollars de marchandises ont été enregistrées par les douanes dominicaines, malheureusement pour Haïti il n'y a eu aucun enregistrement pour cette période (Dorsainvils, 2018), traduisant ainsi une perte considérable pour les autorités haïtiennes puisqu'elles ne perçoivent pas de taxes sur des biens d'une valeur de 634 millions de dollars (idem).

De là, l'importance des appuis techniques et financiers comme celui de l'ASFC au PARMF, pour renforcer l'AGD au sein des postes frontaliers.

Forces et faiblesses du système fiscal haïtien

À la lumière des points développés ci-haut, il ressort que le système fiscal haïtien à ce jour a ses faiblesses et ses forces.

Parmi les forces, on note :

1. un taux de croissance positive en glissement annuel des recettes internes et douanières ;
2. l'augmentation du nombre de postes collecteurs sur toute l'étendue du territoire national ;
3. la présence des organismes de perception dans les grandes villes départementales du pays
4. l'existence d'une multitude de projets pour renforcer le système fiscal haïtien ;
5. l'automatisation des procédures (*le traitement électronique des déclarations ; le paiement électronique ; la génération des statistiques et autres types d'information en temps réel ; l'harmonisation des procédures et la réduction du délai de dédouanement*) douanières.

Parmi les faiblesses, on note :

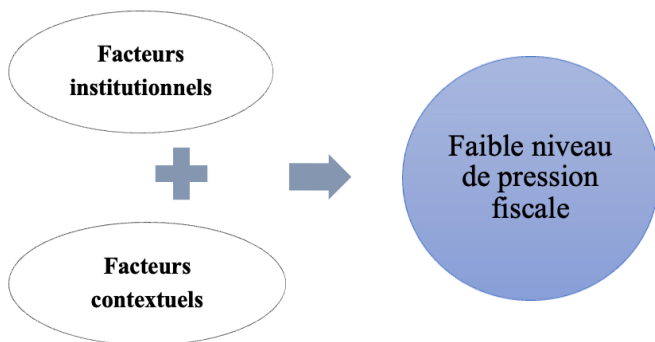
1. l'absence d'un Code général des impôts ;

2. l'absence de l'uniformisation des procédures, le rapprochement entre les unités périphériques et le bureau central de la DGI ;
3. la concentration spatiale des recettes publiques;
4. des textes fiscaux éparpillés complexifiant le système fiscal haïtien ;
5. un système de gestion fiscale moins adapté à la loi fiscale ;
6. l'absence de transparence dans le système de gestion fiscale ;
7. la dépendance de l'assistance technique et financière extérieure, pour financer les projets de réforme fiscale ;
8. le manque de lisibilité et de clarté du système fiscal haïtien ;
9. l'absence d'une stratégie et d'une politique de communication, à l'interne pour le personnel de la DGI et à l'externe pour les contribuables.

Analyse des facteurs de blocages pour la mobilisation des recettes fiscales

La figure 3 montre les deux facteurs de causalité qui handicapent la mobilisation des recettes publiques en Haïti.

Figure 3 : Facteurs de causalité qui sous-tendent le faible taux de pression fiscale en Haïti

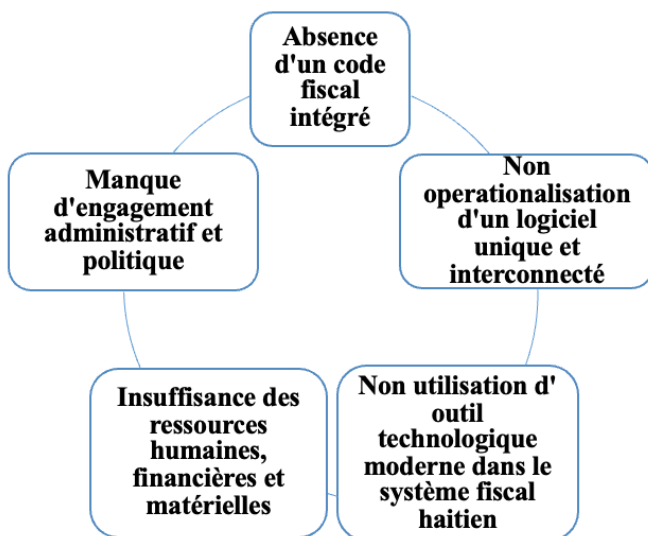


Source : Réalisé par l'auteur

Facteurs institutionnels

Du point de vue institutionnel, la figure 4 démontre de manière non exhaustive les différents points qui freinent la collecte de recettes fiscales et douanières en Haïti.

Figure 4: Blocages institutionnels du système de gestion fiscale



Source : Réalisé par l'auteur

L'absence d'un Code fiscal intégré constitue un handicap de taille dans la procédure fiscale. Car les mesures fiscales sont contenues dans une multitude de textes fiscaux, ce qui rend difficile de bien appréhender le système fiscal haïtien dans son ensemble. Donc, un manque d'uniformité qui complexifie les prélèvements imposés par l'État haïtien et entrave le processus d'imposition. Ensuite, en raison de la non-opérationnalisation d'un logiciel unique et interconnecté entre la DGI et l'AGD et avec d'autres organismes publics le Système fiscal haïtien est moins performant. Or, l'implémentation du RMS peine jusqu'à présent à être opérationnelle et représente un désavantage pour ces deux organes de perception dans le contrôle et la vérification des données sur les contribuables-clients.

Par la suite, les recherches ont montré que le développement des services numériques aux contribuables, la mise en place d'un

système de déclaration et de paiement en ligne pour un certain nombre d'impôts au Tadjikistan ont renforcé le civisme fiscal des entreprises (Okunogbe et Pouliquen, 2018). Malheureusement, en Haïti, il n'existe pas un système pareil, ce qui fait que, par exemple, les contribuables sont donc moins incités à faire leurs déclarations définitives d'impôts. Alors, avec la mise en place d'un service en ligne accompagné d'une campagne de sensibilisation auprès de la population, cela aiderait à les éclairer sur les questions fiscales et aussi les inciter à produire leurs déclarations définitives d'impôts.

Une étude réalisée en République Démocratique du Congo (RDC) parmi les éléments avancés mentionne que la pauvre qualité des ressources humaines est l'un des facteurs institutionnels qui réduisent les capacités de collecter et de gérer efficacement les ressources publiques (Mirembe et Herdt, 2012). Selon un rapport de l'état d'avancement de la réforme des finances publiques couvrant la période juillet 2018 à Mars 2019, rédigé par la CRFPGE, ce facteur est l'un des problèmes majeurs identifiés pour la réussite du RMS parce que, outre les avancées infrastructurelles de la DGI, elle n'a pas le personnel suffisant et qualifié, ajouté aux manques d'équipements, de matériels et de fournitures de bureaux et à l'acquisition d'outils indispensables. De tels problèmes surviennent et persistent parce que les activités des projets de réforme reposent généralement sur le financement extérieur, ce qui impacte la réalisation des actions en vertu d'une échéance fixée (Commission de réforme des finances publiques et de gouvernance économique, 2019).

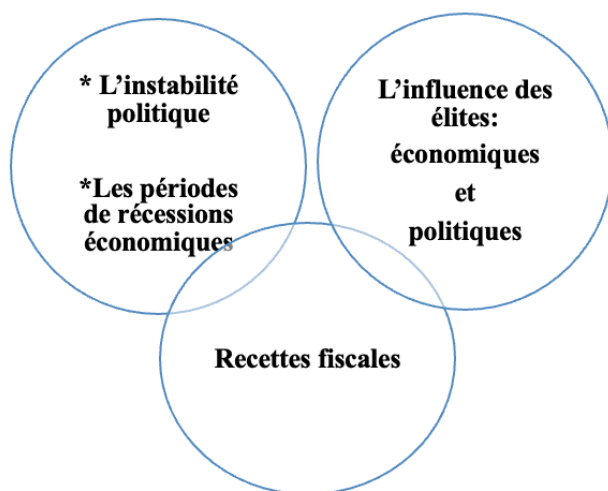
Pour finir, on a identifié le manque d'engagement des responsables administratifs et politiques fort et clair pour avancer avec détermination dans le sens de la réforme. Du coup, connaissant l'importance de l'implication des acteurs locaux, ce paramètre représente un frein pour le développement de ce processus et la pérennité des actions déjà réalisées et/ou en cours de réalisation.

D'où, un ensemble de points qui pourraient aider à comprendre le faible niveau de pression fiscale observé en Haïti depuis des décennies.

Facteurs contextuels

À présent, essayons d'analyser les deux facteurs contextuels non exhaustifs tels que l'effet de l'instabilité politique sur la croissance économique et le poids des élites économiques et politiques qui pourraient nous permettre d'expliquer le faible niveau de pression fiscale en Haïti.

Figure 5 : Facteurs contextuels du système de gestion fiscale

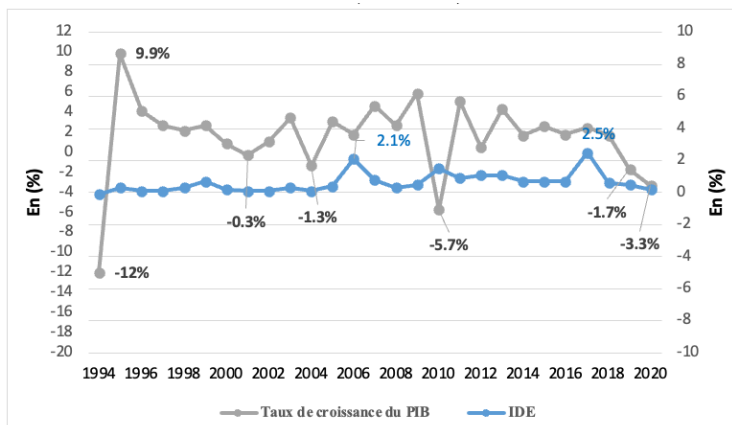


Source : Réalisé par l'auteur

Des études comme celle de Gakpa (2019) durant la période de 1984 à 2015 ont montré dans 31 pays d'Afrique subsaharienne que l'instabilité politique freine la croissance économique tirée par les investissements directs étrangers (IDE). Une telle conclusion n'est pas différente dans le cas d'Haïti. En effet, à l'image du graphique 4, de 1994 à 2020, l'économie haïtienne est caractérisée en majeure partie par des années de faibles croissances économiques et de fortes récessions économiques, particulièrement en 1994 de -12 % ; en 2001 de -0.03 % ; en 2004 de -1.03 % ; en 2010 de -5.7 % ; en 2019 de -1.07 % et en 2020 de -3.03 %. Cela reste vrai bien qu'on ne

puisse pas perdre de vue l'effet négatif de la pandémie de COVID-19 en 2020 qui a plongé l'économie mondiale dans sa pire récession depuis la seconde guerre mondiale pour un taux de croissance économique de -5.02% (Banque mondiale, 2020).

Graphique 4 : Évolution du taux de croissance du PIB et de l'IDE en (%) du PIB en Haïti (1994-2020)



Source : Réalisé par l'auteur à partir des données de la Banque mondiale (2022a)

De même que pour l'IDE, sur la période considérée cet indicateur est resté presque insignifiant, hormis les années 2006 et 2017 qui accusent respectivement un taux de croissance positive de 2.1% et 2.05%. L'absence des taux de croissance économique et d'IDE et la présence des crises politiques aigües de 2018 pourraient expliquer l'écart des recettes réalisées de -19.6 %, soit 79,767.20 milliards de gourdes face aux recettes projetées qui étaient fixées à 99,169.4 milliards de gourdes (BRH, 2018, p. 35). Au cours de cette année, la BRH se trouvait dans l'obligation de combler ce vide budgétaire face aux recettes publiques qui n'étaient pas au rendez-vous. Conséquemment, c'est ce qui a fait naître le pic historique de 24 341.2 milliards de gourdes de financement monétaire enregistré au

30 septembre 2018, contrairement au niveau programmé dans le budget national fixé à 5 103,6 milliards de gourdes (*idem*).

En plus, les rapports sur l'état d'avancement de la réforme des finances publiques ont montré que la situation politique et sécuritaire du pays est ainsi responsable que bon nombre d'activités aient été stoppées, reprogrammées ou tout simplement annulées. Ce qui fait que cette situation :

- A. N'a pas favorisé le déplacement des cadres dans les départements ;
- B. Ralentit aussi bien la marche des activités de réforme que leur suivi ;
- C. Ne permet pas d'organiser, comme à l'ordinaire, les réunions statutaires du comité de pilotage stratégique de la réforme des finances publiques présidé par le ministre de l'Économie et des Finances (Commission de réforme des finances publiques et de gouvernance économique, 2019, 2021, 2022).

Considérant d'autres facteurs contextuels, Boyard dans son livre intitulé "Le procès de l'insécurité" stipule que les élites économiques influencent les choix de politique fiscale pour l'assouplissement des mesures fiscales. L'auteur avance dans son ouvrage plusieurs exemples, comme passer outre des projets de loi de budget ou de loi sur le salaire minimum ne jouant pas en leurs faveurs (Boyard, 2021). À ce titre, au lieu d'avoir des entreprises¹⁴ qui paient leur juste part d'impôts au fisc de manière plus importante par rapport à la grande masse qui détient un maigre pourcentage de revenu, nous constatons plutôt l'effet inverse en Haïti. En se référant à la structure

¹⁴ Plus de 64 % du revenu total du pays est détenu entre les mains des 20 % les plus fortunés de la population haïtienne (Saint-Fleur, 2022).

des recettes publiques dans les rapports annuels publiés par la BRH, on peut remarquer qu'avec les informations dont on dispose entre 2008 et 2016 pour les impôts directs sur le revenu et les bénéfices, la proportion de l'impôt sur les personnes physiques est plus grande comparée à la proportion de l'impôt sur les sociétés et autres personnes morales, comme l'illustre le graphique 5, à l'exception des années 2010 et 2012.

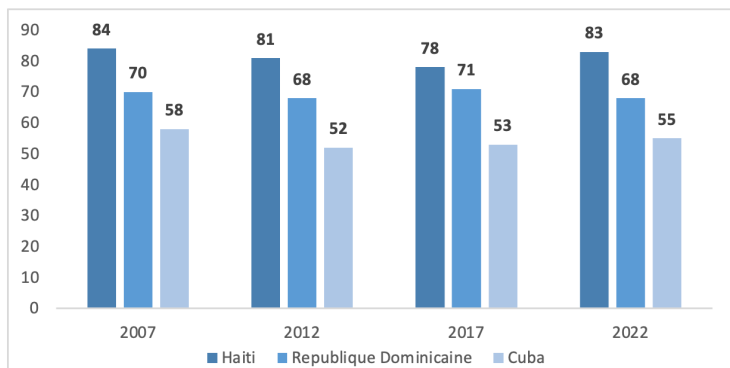
Tableau 5 : Contribution en pourcentage des types d'impôts en Haïti

Années	Impôts directs sur le revenu et les bénéfices	Impôt sur les personnes physiques	Impôt sur les Sociétés et autres personnes morales
2008	17.81	10.99	6.81
2009	15.95	10.38	5.57
2010	17.63	6.95	10.68
2011	17.02	8.08	8.94
2012	20.98	7.86	13.12
2013	22.37	15.71	6.67
2014	24.92	15.68	9.24
2015	25.08	14.44	10.64
2016	24.96	15.81	9.15

Source : Réaliser par l'auteur à partir des rapports annuels de la BRH : de 2008 à 2010 (BRH, 2010, p.30 ; de 2011 à 2013 (BRH, 2013 p.28) et de 2014 à 2016 (BRH, 2016, p.30).

Donc si l'État est dans l'incapacité de faire appliquer les règlements fiscaux, l'explication de cette situation n'est donc pas à chercher trop loin, puisque Zartman eut à dire que « la faillite de l'État se traduit par la perte de contrôle de l'espace politique et économique » (Ousseni Illy, 2015). Et cette perte de contrôle et de pouvoir décisionnel fait que la corruption agisse sur le niveau des recettes fiscales enregistrées en Haïti à l'image du graphique 6. D'ailleurs plusieurs travaux scientifiques comme l'étude empirique d'Amir Imam et Davina Jacobs démontrent que la baisse du taux de prélèvement fiscal dans le Moyen-Orient est due en grande partie au fardeau de la corruption (Imam et Davina, 2014) et celle de Hasnaoui Rachid et Ktit Jalal montre que les pertes de recettes liées à la corruption sont estimées à près de 50 % des recettes collectées en Afrique à partir des travaux de Mégersa en 2003 (Rachid et Jalal, 2015, p.77).

Graphique 6: Évolution de l'indice de corruption en Haïti et deux autres pays de la Caraïbe



Source : Réalisé par l'auteur à partir des données de la banque mondiale (2022b).

Un indice de corruption en Haïti supérieur à la République dominicaine et à Cuba, par le fait que, si nous répétons Fritz Alphonse Jean, ancien gouverneur de la BRH, "l'État haïtien actuel est prisonnier du secteur traditionnel des affaires, des entrepreneurs politiciens et des grands commis de l'État tels les ministres et directeurs généraux et que les institutions de cet État captif (administrations des douanes, des ports, banques d'État, etc.) sont des instruments au service de ces groupes" (Chalifour, 2019). C'est pourquoi, à partir d'un journal en ligne, on a retrouvé par exemple, dans un discours prononcé par un des hommes du secteur des affaires devant la Chambre de commerce haitiano-américaine lors d'un dîner en l'honneur d'une nouvelle ambassadrice des USA en Haïti, cet homme a fait savoir que : « Quand l'État annonce qu'il perd plus de 400 millions de revenus à la frontière et dans les douanes de tous nos ports, qui sont ces importateurs qui fraudent ouvertement et alimentent la contrebande, d'où sortent-ils, à qui vendent-ils ? Pourquoi l'État les tolère-t-il encore ? » (Gazette, 2018). Autant de points résumant la légèreté du "contrôle a priori et a posteriori" dans le système de gestion fiscale de la part des acteurs

responsables. En gros, ce sont des facteurs qui ont une grave incidence sur le nombre et l'importance des recettes que peut collecter l'État haïtien, mais également sur l'aboutissement heureux des différentes réformes mises en œuvre en Haïti.

Conclusions et recommandations

Cet article a essayé de comprendre pourquoi depuis plusieurs décennies, Haïti n'arrive pas à collecter des recettes fiscales suffisantes pour financer son développement. Ainsi, des études ont tenté d'expliquer les facteurs internes causant ce faible niveau de recettes fiscales et aussi de démontrer comment les projets de réformes fiscales initiés en Haïti en appui avec les différentes institutions internationales ont permis d'améliorer le rendement du système fiscal haïtien.

Dans un premier temps, on retient que le manque des ressources fiscales et non fiscales est le résultat de plusieurs facteurs contextuels, tels que, les diverses crises politiques des trois dernières décennies, qui n'ont pas permis d'attirer de l'IDE qui est resté en moyenne à -1% de 1994 à 2021. Ensuite, est aussi mis en cause le niveau de corruption existant particulièrement au sein des deux organes de perception du pays sous l'influence d'une partie des hommes de la classe d'affaires.

Dans un deuxième temps, on note les contraintes institutionnelles du système de gestion fiscale. À savoir, un manque des ressources humaines, financières et matérielles, l'absence d'un système uniforme et interconnecté entre la DGI et la Douane. Par la suite, l'absence d'une plateforme ou d'une interface de paiement en ligne éloignant les contribuables de la DGI et l'absence d'un code fiscal intégré rendant les lois fiscales éparpillées dans des différents textes de lois, ce qui fait que le système est moins transparent.

Cependant, on retient que quatre projets ont favorisé l'augmentation des recettes publiques en Haïti. Il s'agit du PEPFIC qui a permis la construction de nouveaux points de perception (CDI, ALI et DDI) à travers tout le territoire du pays, du PIRFJH qui a aidé à la numérisation et à l'indexation des registres fonciers rendant le système foncier plus transparent. On note le PARMRF qui a

contribué au renforcement institutionnel de l'AGD, à la formation de plusieurs agents et à la livraison d'appareils et d'équipements. Et du côté de la DGI, l'implémentation d'un nouveau système de gestion fiscale moderne et interconnecté appelé RMS bien qu'il n'ait pas été pleinement opérationnel.

Ensuite, bien que nous concluons que l'APD a contribué au renforcement institutionnel de la DGI et de l'AGD, nous sommes convaincus que sans des changements contextuels au niveau de l'instabilité politique et de l'influence néfaste de certaines élites politiques et économiques, les projets de renforcement institutionnel ne permettront pas à l'État haïtien de rehausser son taux de fiscalité et de financer sa part du développement. Dans ce cas, le pays risque de rester dépourvu des ressources fiscales requises pour sortir de la pauvreté et concrétiser la vision du développement équitable et durable désirée par les citoyens.

Sur la base de nos analyses, nous nous permettons de recommander quelques démarches pour contrecarrer les contraintes institutionnelles et contextuelles documentées dans cette étude.

1. Assurer la continuité des projets de renforcement des institutions fiscales clef, notamment la DGI, l'AGD, l'UCREF, l'ULCC, etc.
2. Préparation d'un plan d'actions de manière à assurer la mise en œuvre du Code fiscal et de s'attaquer aux contraintes de mise en application de ce dernier.
3. Exiger une liste de déclaration définitive d'impôts du personnel à tous les employeurs lors du renouvellement du "certificat de patente."
4. Exiger la preuve de patrimoine avant d'entrer et après avoir occupé des postes de responsabilité dans la sphère publique afin d'éradiquer la corruption.

5. Création de nouvelles lois et assurer l'application de ces lois pour imposer des lourdes sanctions aux politiciens et hommes d'affaires qui se livrent dans le blanchiment, de l'évasion fiscale et de la corruption.
6. Mettre fin aux subventions aux entreprises publiques et les contraindre à contribuer au financement du budget national.
7. Contraindre le financement monétaire par la BRH, (en l'éliminant ou le limitant à une contribution maximale de 5% du déficit budgétaire).
8. Fixation des conditions strictes et ciblées par les bailleurs de fonds pour encourager l'effort fiscal.
9. Création d'un fonds de garanties par la BRH pour soutenir le secteur financier afin d'augmenter l'investissement intérieur, en lieu et place des injections monétaires pour défendre la valeur interne et externe de la monnaie nationale. Une politique qui inciterait les institutions financières, notamment les banques commerciales en Haïti, à prendre plus de risque.
10. Renforcer les institutions régaliennes par une volonté politique afin de créer un environnement stable. Ce qui permettra une bonne fois d'attirer l'IDE dans le pays pour combattre le chômage, l'élimination du monopole, etc.
11. Réduire graduellement les rubriques de subvention aux entreprises publiques, mais plutôt les contraindre à participer au financement du budget national.
12. Promouvoir ce qu'on appelle "une politique d'autrement" au sein de la population haïtienne. Où elle ne sera plus utilisée à des fins politiques afin de diminuer et presque éliminer par ce moyen l'instabilité politique. Mais plutôt, contraindre les acteurs du pouvoir judiciaire et leurs représentants au Parlement à demander au pouvoir exécutif de rendre compte devant la nation entière.

13. Enlèvement de l'immunité de tout parlementaire qui agit et qui influence la politique fiscale du pays non par le bien collectif.

Bibliographie

Affaires mondiales Canada et C2D-DT (2017). Rapport annuel de rendement du 1er avril 2016 au 31 mars 2017 et plan de travail du 1er avril 2017 au 30 juin 2018 AMC et C2D-DT, Projet d'appui à la mobilisation des recettes fiscales (PAMRF) République d'Haïti, 39

Agence des services frontaliers. (2015). Projet d'Appui à la Mobilisation des Recettes Fiscales (PAMRF) en Haïti : Rapport annuel 2013- 2014 », 58. AGD (2024). Tableau analytique des perceptions douanières à l'importation, base encaissement, Tous les bureaux de douane. Administration générale des douanes. <https://www.douane.gouv.ht/>

BRH (2002). Rapport annuel 2002, 167. <https://www.brh.ht/publications/publications-regulieres/rapport-annuel-2002/>

BRH (2007). Rapport annuel 2007, 177. <https://www.brh.ht/wp-content/uploads/2018/08/rapport2007.pdf>

BRH (2009). Rapport annuel 2007, 187. <https://www.brh.ht/publications/publications-regulieres/rapport-annuel-2009/>

BRH (2010). Rapport annuel 2010, p.194. <https://www.brh.ht/wp-content/uploads/rapport2010.pdf>

BRH (2013). Rapport annuel 2013. Annexe statistique, 190. <https://www.brh.ht/publications/publications-regulieres/rapport-annuel-2013/>

BRH (2016). Rapport annuel 2016. Annexe statistique, 200. <https://www.brh.ht/publications/publications-regulieres/rapport-annuel-2016/>

BRH (2017). Rapport annuel 2017. Annexe statistique, 185. <https://www.brh.ht/publications/publications-regulieres/rapport-annuel-2017/>

BRH (2018). Rapport annuel 2010, 190. <https://www.brh.ht/wp-content/uploads/Rapport-Annuel-2018-12.pdf>

- BRH (2019). Rapport annuel 2019. Annexe statistique, 188.
<https://www.brh.ht/rapport-annuel-2019-2/>
- Banque mondiale (2020). La pandémie de COVID-19 plonge l'économie planétaire dans sa pire récession depuis la Seconde Guerre mondiale.
<https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii#note1>
- Banque Mondiale (2022). « Revenus fiscaux en pourcentage du PIB : Guinée Équatorial, Soudan, Éthiopie ».
<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/GC.TAX.TO.TL.GD.ZS?end=2019&locations=GQ-SD-ET&start=2008>
- Banque mondiale (2022a). Croissance du PIB (% annuel) en Haïti et de l'IDE.
<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=HT&start=1997&view=chart%2C>
- Banque Mondiale (2022b). Évolution de la corruption en Haïti, en République Dominicaine et à Cuba.
<https://www.donneesmondiales.com/amerique/haiti/corruption.php#:~:text=L'indice%20de%20perception%20de,occupe%20ainsi%20la%20173e%20place>
- Baranyi, S. (2012). Contested Statehood and State-building in Haiti, *Revista de Ciencia Política*, Volume 32, N° 3, 723 – 738.
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v32n3/art13.pdf>
- Baranyi, S. et al. (2021). SDG16+ implementation in fragile and conflict-affected states: what do the data tell us six years into Agenda 2030? *Conflict, Security & Development*, Vol. 21, No. 6, 727–748. <https://doi-org.proxy.bib.uottawa.ca/10.1080/14678802.2021.2000812>
- Beldağ, A. (2016). Values Education Research Trends in Turkey: A Content Analysis. *Journal of education and training studies* 4 (5). 101-112.
https://www.researchgate.net/publication/296468221_Value_Education_Research_Trends_in_Turkey_A_Content_Analysis

- Boyard J. (2021). Le Procès de l'Insécurité : Problèmes, Méthodes et Stratégies, Editions Kopivit L'Action Sociale, 435
- Bräutigam, D.; O. H. Fjeldstad and M. Moore (eds.) (2008). «Taxation and state-building in developing countries: capacity and consent», Cambridge: Cambridge University Press
- Budget rectificatif 2005- 2006 de la République d'Haïti.
<https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Budget rectificatif de l'exercice 2014-2015 de la République d'Haïti.
<https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Budget Générale de la République d'Haïti 2019-2020.
<https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Center for strategic & International Studies (2019). Commerce et corruption transfrontaliers sur la frontière entre Haïti et la République dominicaine, 37.
https://ht.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/100/CSIS-HaitiDR-Border-study-March-2019_French-version.pdf
- Chalifour, A. (2019). Discussion avec Fritz Alphonse Jean autour de son ouvrage intitulé : Haïti une économie de violence.
<https://l-express.ca/haiti-une-economie-de-violence/>
- Commission de réforme des finances publiques et de gouvernance économique (2019). Rapport d'état d'avancement de la réforme des finances publiques, Période juillet 2018-Mars 2019, Commission de réforme des finances publiques et de gouvernance économique. 41
- Commission de réforme des finances publiques et de gouvernance économique (2021). Rapport sur la marche de la réforme des finances publiques durant la période juin 2020-Mars 2021. 51
- Commission de réforme des finances publiques et de gouvernance économique (2022).

Rapport sur la marche de la réforme des finances publiques durant la période Juin-Décembre 2021, Commission de réforme des finances publiques et de gouvernance économique. 28

Décret du 29 Septembre 2005 modifiant celui du 29 septembre 1986 relatif à l'impôt sur le revenu, Les lois et décrets.

<https://metienne.wordpress.com/2014/06/16/decree-du-29-septembre-2005-modifiant-celui-du-29-septembre-1986-relatif-a-limpot-sur-le-revenu/>

Décret du 14 octobre 1988, Décret supprimant la taxe dite (Taxe d'Apprentissage) pour la remplacer par une autre taxe dite (Taxe sur la Masse Salariale), no 95, Ministère de l'Économie et des Finances.

<http://www.mef.gouv.ht/docs/taxe.pdf>

Dionne, E. et Fleuret, C. (2016). L'analyse de données secondaires dans le cadre d'évaluation de programme: Regard théorique et expérientiel. Canadian Journal of Program Evaluation 31(2): 253-261. <https://doi.org/10.3138/cjpe.142.000>

Dorsainvil, D. (2018). The Effects of Illegal Trade across the Border with the Dominican Republic and Growth in the Haitian Economy, 26. <https://www.slideshare.net/Stannylucas/the-effects-of-illegal-trade-across-the-border-with-the-dominican-republic-and-growth-in-the-haitian-economy-by-dr-daniel-dorsainvil>

DGI (2018). La DGI fait peau neuve dans le nord-est.

<https://dgi.gouv.ht/la-dgi-fait-peau-neuve-dans-le-nord-est/>

DGI (2020). Rapport annuel de l'exercice fiscal 2019-2020, Direction générale des impôts, nombre de pages 76.

<https://dgi.gouv.ht/wp-content/uploads/2021/12/RAPPORT-ANNUEL-2019-2020.pdf>

DGI (2022). Évolution des recettes internes par point de perception des différents bureaux de la Direction générale des Impôts.

Frederiksen, L. et Phelps, Sue F. (2023). Analyse documentaire pour les étudiants diplômés en éducation et en sciences infirmières. eCampusOntario.

<https://ecampusontario.pressbooks.pub/analysedocumentair>

[esciencesinfirmieres/chapter/chapitre-1-introduction-analyses-documentaires-pour-les-etudiants-et-etudiantes-de-cycles-superieurs-en-education-et-en-soins-infirmiers/#chapter-24-section-1](#)

- Gakpa, L. L. (2019). Instabilité politique, IDE et effets sur la croissance économique dans les pays d'Afrique subsaharienne : un modèle à équations simultanées dynamiques. *Région et Développement* 50 (2019), 90-117. <https://regionetdeveloppement.univ-tln.fr/wp-content/uploads/5-Gakpa.pdf>
- Gazette (2018). Haïti / Société : L'élite économique haïtienne est cruelle et injuste selon. Daniel Rouzier. <https://www.gazettehaiti.com/node/200>
- Gisselquist, (2017), « Fragility, Aid, and State-building Understanding Diverse Trajectories », 144. <https://library.oapen.org/bitstream/id/445f2dd5-2564-40c2-9e7c-d59712525773/1005886.pdf>
- Gouvernement du Canada (2023). Profil de projet- Informatisation du registre foncier en Haïti. <https://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/project-projet/details/D002436001?Lang=fra>
- Imam, A. et Davina F. Jacobs, (2014). Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East, *Review of Middle East Economics and Finance*, De Gruyter, vol. 10, issue 1, 1-24. Doi: [10.1515/rmeef-2014-0001](https://doi.org/10.1515/rmeef-2014-0001)
- Ivankova, N. V., Creswell, J. W., & Stick, S. L. (2006). Using mixed-methods sequential explanatory design : From theory to practice. *Field Methods*, 18(1), 320. <http://fmj.sagepub.com/cgi/content/abstract/18/1/3>
- Loi fiscale du 11 juin 1996 sur la taxe sur le Chiffre d'Affaires (TCA) de la République d'Haïti. <https://www.jobpaw.com/assets/strategiepays/29.pdf>
- Loi de Finances rectificatives de l'exercice 2007-2008 de la République d'Haïti. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>

Loi de Finances de l'exercice 2008-2009 de la République d'Haïti.

<https://budget.gouv.ht/loi-de-finance/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>

Loi de Finances rectificatives de l'exercice 2009-2010 de la République d'Haïti.

<https://budget.gouv.ht/loi-de-finance/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>

Loi de Finances de l'exercice 2011-2012 de la République d'Haïti.

<https://budget.gouv.ht/loi-de-finance/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>

Loi de finances de l'exercice fiscal 2013-2014 de la République d'Haïti.

<https://budget.gouv.ht/loi-de-finance/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>

Loi de finances rectificatives exercice 2016-2017 de la République d'Haïti.

<https://budget.gouv.ht/loi-de-finance/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>

Loi de finances rectificatives exercice 2017-2018 de la République d'Haïti.

<https://budget.gouv.ht/loi-de-finance/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>

Mirembe, O. K. et Herdt, T. (2012). Congo : Fragilité de l'État et fiscalité, l'Afrique des grands lacs. Annuaire 2011-2012, pages 251-277.

<https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container2143/files/Publications/Annuaire/2011-2012/12-Mirembe-DeHerdt.pdf>

MEF (2013). Sommaire de la politique fiscale, ministère de l'Économie et des Finances, Direction des Études Économiques (DEE) Service d'Analyse de Politique Fiscale (SAPF), nombre de pages 52.

[http://www.mef.gouv.ht/upload/doc/SommairePolFiscale%20\(22juillet2014%20RT\).pdf](http://www.mef.gouv.ht/upload/doc/SommairePolFiscale%20(22juillet2014%20RT).pdf)

MEF (2022). Cérémonie de lancement des consultations du projet de Code général des Impôts (CGI) et du Livre des procédures fiscales (LPF). Communiqué de presse. Ministère de l'Économie et des Finances.

<https://www.mef.gouv.ht/storage/app/uploads/public/630/396/f61/630396f610ac3971880317.pdf>

MEF et MPCE (2021). Le Plan de relance économique post-COVID 2020-2023 (PREPOC). Ministère de l'Économie et des Finances et Ministère de la planification et de la coopération externe. Mai 2021.

<https://budget.gouv.ht/storage/app/media/apparution/PREP OC Version %20Finale%20%202020-2023 VF 10%20Mai%202021.pdf>

MPCE (2012a). Plan stratégique de développement d'Haïti, Tome I Les grands chantiers pour le relèvement et le développement d'Haïti. Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, Mai 2012.

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Haiti PLAN STRAT%C3%89GIQUE de develop pement tome1.pdf>

MPCE (2012b). Plan stratégique de développement d'Haïti, Tome II Le programme triennal d'investissement 2012-2015. Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, Mai 2012.

<file:///C:/Users/colla/Downloads/d089e1842e2996b06fb761f3531f16d26539a574596dcce9663bc5aede23d364.pdf>

Nouvelliste (2020). 16 milliards de gourdes de subventions à l'EDH.

<https://www.lenouvelliste.com/article/222268/16-milliards-de-gourdes-de-subvention-a-ledh>

OCDE (2022). Base de données mondiale des statistiques des recettes publiques : République Dominicaine, Cuba, Jamaïque, Honduras et Barbade. Période considérée 2001 à 2019.

https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL

Okunogbe O. et Pouliquen V. (2018). "Technology, Taxation, and Corruption." Policy Research Working Paper, No. 8452. World Bank, Washington, DC.

<https://documents1.worldbank.org/curated/ar/906671526994655975/pdf/WPS8452.pdf>

- Ousseni Illy (2015). L'État en faillite en droit international, Volume 28, numéro 2, Revue Québécoise de droit international / Québec Journal of International Law, pages 53–80.
<https://www.erudit.org/fr/revues/rqdi/2015-v28-n2-rqdi05143/1067716ar.pdf>
- Paillé P, et Mucchielli A. (2021). L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales. Chapitre 12 l'analyse thématique. 5eme édition. Page 269 à 357. <https://shs-cairn-info.proxy.bibliotheques.uqam.ca/l-analyse-qualitative-en-sciences-humaines--9782200624019-page-269?lang=fr&tab=texte-integral>
- Pamplona, F. (2022). Qu'est-ce-que la méthodologie de recherche et comment la rédiger ? <https://mindthegraph.com/blog/fr/quest-ce-que-la-methodologie-dans-la-recherche/>
- Piron, F. et Arsenault, E. (2024). Guide décolonisé et pluriversel de formation à la recherche en sciences sociales et humaines. <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/projetthese/capter/methodes-qualitatives-de-recherche/>
- Saint-Fleur, W. (2022). Inégalités et pauvretés en Haïti : à mieux comprendre ses enjeux et conséquences. <https://lescientifique.org/inegalites-et-pauvrete-en-haiti-a-mieux-comprendre-ses-enjeux-et-consequences>
- Rachid, H. et Jalal, K., (2015). Effects of Corruption on Growth and Development of the Moroccan Economy, IOSR Journal of Economics and Finance (IOSR-JEF) e-ISSN: 2321-5933, p-ISSN: 2321-5925. Volume 6, Issue 2. Ver. I, Pages 70-81. <https://www.iosrjournals.org/iosr-jef/papers/Vol6-Issue2/Version-1/J06217081.pdf>
- World Bank (2018). Countries must strengthen tax systems to meet SDGs. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/12/countries-called-to-strengthen-tax-systems-to-meet-sdgs>

Global Governance and the Challenges of Transnational Advocacy: The Coptic Minority in Diaspora

Lilian Estafanous, Queen's University¹

Abstract: As a diaspora community, Copts in Canada and the US have seized political opportunities and engaged in vigorous activism, resulting in the establishment of a plethora of organizations. However, despite their efforts, most Coptic organizations have experienced limited influence. This article, focusing on Copts as a previously overlooked immigrant minority, aims to explain the disparity in their transnational mobilization efforts. The article contributes to the scholarly understanding of how social movement theories SMT can be applied to indigenous persecuted religious minorities and their mobilization in the diaspora. Through the incorporation of various methodologies and diverse approaches rooted in SMT, the article seeks to present the fundamental advocacy challenges encountered by the Coptic diaspora.

Keywords: Minority Diasporas, Copts, Transnational Mobilization, Diaspora Activism, Advocacy, Social Movement Theory

¹ Lilian Estafanous is a Teaching Fellow at Queen's University in Canada. Her doctoral research focuses on diaspora studies, the political mobilization of ethnic and religious minorities, and social movement studies. Lilian's research seeks to explain the political mobilization of the Egyptian Coptic Orthodox Community in Canada and the United States. She is a recipient of several academic fellowships and awards, including the Queen's Graduate Award (QGA), Ontario Graduate Scholarship (OGS), Graduate Dean's Doctoral Field Travel Grant, Association for the Study of the Middle East and Africa (ASMEA) Research Grant, R.S. McLaughlin Fellowship, Robert Sutherland Fellowship, and Senator Frank Carrel Fellowship.

Since the 1970s, the Coptic Christian community in Egypt has consistently advocated for equality, religious freedom, and protection from violence, and these demands remain unchanged to this day. Despite the passage of over 50 years, the Copts in Egypt continue to confront persistent issues that have not been sufficiently resolved. Discrimination, marginalization, and restricted access to fundamental rights and opportunities remain core concerns. Coptic demands have remained rooted in the pursuit of full citizenship rights, equal treatment under the law, and the recognition and protection of their cultural and religious heritage. However, the Egyptian regime's non-democratic nature and adherence to Sharia law has curtailed freedom of expression, suppressed civil society, and limited the state's ability to address the challenges faced by the Coptic Christian community. Further complicating matters is the exclusive role of the Coptic Orthodox Church as the sole political and social representative of the Coptic community since the 1950s (Lukasik, 2016). Therefore, the church's stance towards any form of oppositional political activity within the Coptic community remained consistently negative and constraining for years (Guindy, 2020; Rowe, 2007,

2009; Tadros, 2009). In this restrictive environment, it becomes challenging for Copts to mobilize independently and establish independent human rights advocacy groups in Egypt, groups that could effectively advocate for their rights and raise awareness of their concerns.

The freedoms provided in Western democratic countries, along with their associated liberties, have provided an opportunity for numerous secular movements in Canada and the US to seize political opportunities to engage in activism and establish a plethora of organizations. Moreover, to a considerable extent, the uprising in 2011 broke the long-standing pattern of political restrictions faced by the Copts, enabling noticeable active participation by Copts beyond the formal directives of the church (Doorn-Harde, 2017).

However, despite their best efforts, most Coptic organizations have remained informal, with limited influence, and the Coptic diaspora has been struggling to mobilize. Internal divisions within its

leadership, lack of collaboration, the absence of an ideological compact and vision, and limited access to resources, to name a few, have resulted in a multitude of organizations that do not necessarily work in unison (Hanna, 2013; Saad, 2010). These limitations highlight the need for a deeper examination of the obstacles to sustaining effective transnational mobilization. Against this backdrop, I ask: What factors shape the forms of Coptic activism and influence the degree of solidarity and sustainability within their organizations? In raising this question, the study also engages broader theoretical debates on social movements, global governance, transnationalism, and diaspora politics.

Research on social movements draws on both structural and constructivist approaches within social movement theory (SMT), each offering distinct analytical tools. These approaches generally align with a schema encompassing resource mobilization, opportunity structures, and framing, as outlined in foundational works by Jenkins (1983), Koopmans (1999), McAdam, McCarthy, and Zald (1996), Mueller (1992), and Tilly (1978). Building on these insights, this paper uses SMT literature to argue that the Coptic diaspora has faced increasingly significant obstacles

to mobilization over time. These obstacles stem not only from resource shortages and the framing of traumatic experiences but also from broader opportunity structures that cut across both domestic and international contexts—dynamics that resonate with questions of global governance. In particular, the complex relationship between Copts, the church, and the state—both in the homeland and in the countries of residence—helps explain the factors that shape cohesion and sustainability in diaspora advocacy. Internal disputes, including tensions between laity and clergy, first- and second-generation members, newer and older immigrants, and within the church hierarchy, have further limited the capacity of Coptic mobilization to reach its full potential.

To develop a comprehensive understanding of Coptic mobilization efforts, this study employs a mixed-methods design combining semi-structured interviews, content analysis of secondary sources, and historical analysis. The interview guide included both closed and open-ended questions, as well as follow-up prompts that encouraged participants to elaborate on their responses. A total of twenty-three in-depth, semi-structured interviews were

conducted, each covering 15 to 20 questions on topics such as homeland and host-country opportunities and resources, organizational challenges, the role of religious leadership, the importance of religious observance, and perspectives on how traumatic memories shape diaspora politics across generations.

The sample encompassed a diverse range of participants, including current and former leaders and members of Coptic human rights advocacy organizations, volunteers from philanthropic organizations, independent Coptic politicians, activists with a prominent media presence, Coptic scholars, priests and bishops in Canada and the United States, as well as second-generation Copts. Interviews provided an especially effective means of capturing the perspectives of individual diaspora activists and revealed information not available through secondary sources. For confidentiality, all names mentioned during interviews were replaced with alphanumeric pseudonyms (e.g., “A6”). In a few cases, participants requested that their real names remain visible, and these requests were honored. This approach ensured both the protection of participants’ privacy and respect for their preferences.

Content analysis have been employed to investigate Coptic diaspora activism and organizations. Secondary sources including books and peer-reviewed journal articles, websites affiliated with Coptic organizations, and electronic media articles contributed to the foundation of this research. Additionally, documents and articles from Coptic lobbies, conference proceedings, and insights gathered from noteworthy conferences attended, such as the 24th St. Shenouda-UCLA Conference of Coptic Studies in UCLA, Los Angeles (July 14-15, 2023), and the 16th Annual Symposium of Coptic Studies in partnership with the Coptic Museum of Canada (CMOC) at The St. Vladimir Institute, Toronto, Ontario (May 6, 2023), enriched the study. Furthermore, being added to the email list of major associations, particularly Coptic Solidarity, ROOTA, Coptic Orphans, Logos TV Coptic Civilization program, and St. Shenouda the Archimandrite Coptic Society, allowed me to receive the latest updates on their activities, conferences, and the latest articles.

Lastly, historical serves to illuminate the background and experiences of the Copts. Access to hard copies

of publications from Coptic organizations and old volumes of various Coptic journals and newspapers, received in person from Coptic activists interviewed in Canada, such as *The Truth Journal* Vol. 1,2, 4, 5, 1983, *Coptica* Vol. 20, 2021, *Acts of the Fifth International Congress of Coptic Studies* Vol. 2, 1993, Vol. 10 of *The Orthodox Church Journal*, 1983, *Le Monde*, 1981, *The Copts* Vol. 1&2, 1980, *Peace News* Vol. 5, 1983, *The American Coptic Association Fact File* September, 1979, *The World* 1981, the American and Canadian Coptic Association and Australian Coptic Commission newsletters Vol. 26, 1983, and Arabic publications from the Canadian Coptic associations dating back to 1972, have contributed to a thorough exploration of the evolution of Coptic advocacy in North America. Finally, privileged access to hard copies of activists' letters received by hand from Coptic activists interviewed in Kingston and Toronto further enhances the depth of this study.

To demonstrate the validity of my argument and to clarify how the dynamics of Coptic mobilization in the diaspora are shaped, the paper is divided into three main parts. Together, these sections explain the factors that influence mobilization patterns and the sustainability of Coptic diaspora organizations, while

also outlining the challenges and opportunities of their activism in North America. The first section offers an overview of the fundamental dynamics among the church, the regime, and the Copts in Egypt. The second section analyzes the challenges linked to the opportunity structure in Egypt, including the relationships between diaspora activists, the Coptic church, and the Egyptian government. Finally, the third section turns to the host-country context in North America, examining the opportunity structures that shape relations between diaspora activists and the church, diaspora organizations and policymakers, as well as disagreements within the diaspora itself.

The Schism Among the Church, the Regime, and the Copts

Viewed from a social movement perspective, the church, as an influential institution, creates opportunities for Coptic activism by establishing platforms for dialogue, community organizing, and the attraction of financial resources and volunteers. The church also has the potential to reframe Coptic

claims by promoting a discourse centered on equal citizenship and the protection of minority rights. Through sermons, educational programs, and public statements, it can raise awareness among its members and society at large about the injustices faced by Copts, thus legitimizing their claims and garnering attention.

The extent by which the church is able to aid mobilization depends on its relationship with the Coptic community, as well as its relationship with the Egyptian regime. The relationship between the Copts and their church is complex, as their interests and visions do not always align. Likewise, the relationship between the church and the Egyptian regime is volatile: at times it is highly cooperative yet at others highly conflictual.

Since the 1950s, the Coptic Orthodox Church has served as the sole political and social representative of the Coptic community through its alliance with the Egyptian government (Lukasik, 2016). Following Pope Shenouda's release on January 3, 1985, from forced

exile at the Monastery of St. Bishoy, ordered by Egyptian President Sadat, the Pope chose to encourage Coptic loyalty to the regime in order to ensure community security (Yefet, 2017). This system facilitated the establishment of parallel institutions for religious minorities, as long as they cooperated with the regime, engaged in behind-the-scenes negotiations with the government, espoused the rhetoric of national unity, avoided public confrontations at all costs, and contributed to maintaining the state's sovereignty (Ibrahim, 2015; Leirvik, 2006; Sedra, 1999).

The church's stance towards any form of oppositional political activity within the Coptic community remained consistently negative and restrictive for years. Tadros describes the state's treatment of Copts as a patron–client relationship, where limited services, such as church permits, are provided to secure the political loyalty of the Coptic community (Tadros, 2009). Similarly, Rowe refers to this church policy as a mutually reinforcing neo-millet partnership, wherein the church supports the state, and the state grants legitimacy to the church (Rowe,

2007, 2009). However, despite these arrangements, none of these services address the unjust legal and institutional policies targeting Copts in the country. Guindy also points out that having the church as the “main interlocutor” between the state and the Copts appears to be a strategy to exert pressure indirectly on the Copts by pressuring them into silence in order to avoid disturbing the already-unstable relationship between the church and the Egyptian government, thus worsening the Copts’ situation in Egypt (Guindy, 2020, 325).

During the 2011 Egyptian revolution, when the masses took to the streets demanding regime change, Copts displayed a range of attitudes towards the revolution. While some Copts actively participated, others adhered to the guidance provided by the church and opposed the revolution, and still others remained hesitant and fearful, simply observing from the sidelines. Such attitudes were not exclusive to Copts but were exhibited by all Egyptians. However, assessing Coptic attitudes posed unique challenges due to the association of the term “Copt” with the Coptic Orthodox Church,

which publicly declared its opposition to the revolution (Jirjis, 2012).

On February 15, 2011, Pope Shenouda III released a statement expressing unequivocal support for the Supreme Council of the Armed Forces, while simultaneously denouncing ongoing protests and urging Copts to refrain from participating in the demonstrations (Jirjis, 2012). Even after President Mubarak's resignation, none of the Coptic clergy appeared in public squares or the media during the revolution. Generally, hierarchical institutions such as the church prioritize obedience to the ruling authority as a fundamental principle. By encouraging Copts to rely on the church as a conduit for their political demands, many Copts in Egypt found themselves isolated and discouraged from engaging with political parties or civil movements aimed at defending their rights. However, the church's resistance towards involvement in the revolution can be viewed from different perspectives. One possible interpretation may stem from apprehension regarding the emergence of an Islamist regime, which could have been perceived as an unpredictable and

potentially dangerous path for the Coptic community. Another could be that the church considered the Mubarak regime, or stable regimes in general, as being in the Copts' best interest, guaranteeing their safety and protecting their security.

Simultaneously, there was observable active participation by Copts beyond the formal directives of the church. One notable example is the Maspero Youth Union (MYU), which emerged as one of the prominent Coptic youth activist groups during the 2011 Egyptian revolution. The MYU, mobilized in October 2011, demonstrated the engagement and involvement of Coptic youth in the revolutionary movement. The group contested the hegemony of the Coptic Orthodox Church in Egyptian national politics and invited the church to withdraw from the political sphere. The group decided to resist and rebel against the traditional leadership of the church that, as they saw it, is not bringing their political claims to the fore. Therefore, the group encouraged young Copts to express their grievances and advocate for themselves by joining political parties and movements (Fahmi, 2014; Mogib, 2012; Tadros, 2013a).

The situation reached its peak when the MYU orchestrated a demonstration in front of the Maspero television headquarters in Cairo as a response to the September 30 assault on the Mar Girgis (St. George) Church in Marinab, Aswan. Disconcertingly, the police and public prosecutors failed to investigate the incident and instead suggested resolving the inter-communal conflict through informal reconciliation committees (Lukasik, 2016). The youth protests ultimately led to the tragic event known as the Maspero Massacre on October 9, 2011. The confrontation among the military, unidentified assailants, and the protesting youth lasted throughout the night, resulting in a shocking loss of 27 lives and leaving over 300 individuals injured. It is worth noting that nearly all those affected were Christian protestors who were marching from Shoubra, a district in Cairo, towards the Maspero state television building (Lukasik, 2016). In the aftermath of this horrifying incident, Coptic activists and certain Muslim intellectuals accused the military and police of gravely violating their rights to peaceful assembly and freedom of expression. However, no legal actions were taken against the perpetrators, and

the authorities' passive response, which had become all too familiar and predictable, only escalated tensions within Egyptian society and further deteriorated the relationship between Copts and Muslims.

Despite presenting itself as a secular movement and advocating for liberal secular ideals, the Mapero movement did not shy away from embracing its distinct Coptic identity. The MYU sought to address intra-communal conflicts surrounding the role of the Coptic Orthodox Church by advocating for political secularism. Simultaneously, the group emphasized its Coptic identity by including religious symbols during protest events. By asserting their unique Coptic cultural identity in the public sphere, beyond the confines of the church, the MYU challenged the boundaries imposed by state and church regulations on religious expression, resisting the church's demands (Lukasik, 2016). To a certain extent, the church's leadership began distancing itself from the corporatist approach taken by Pope Shenouda. For instance, Bishop Musa, who was responsible for youth affairs, emphasized the rights of Copts as

citizens to engage in peaceful demonstrations without resorting to violence or offensive slogans (Doorn-Harder, 2015).

The opportunity structure approach has become a dominant paradigm for studying collective action and social movements, and comprises contingent external factors that impact a group's mobilization. Scholars have noted that the structure of opportunities plays a significant role in shaping the extent to which a particular political system is receptive to the perspectives of a specific group, thereby influencing the incentives to and constraints of political activism (Eisinger, 1973; Esman, 1994; Paul, 2000; Tarrow, 1991). The following subsections scrutinize the complex interactions and transnational relationships among the diaspora, the homeland, and the country of residence. The goal is to provide insights into how the available opportunities and limitations influence the mobilization efforts of the Coptic community and their transnational engagements.

Challenges Related to the Opportunity Structure in Homeland

The configuration of opportunities within the homeland significantly influences the level of activism within the diaspora, while the relationship between the diaspora and the homeland plays a crucial role in either constraining or enabling the activities of diaspora groups. One pivotal aspect that influences the diaspora's inclination to engage in homeland affairs is the homeland's ideological stance towards its external nationals (Clifford, 1994; De la Garza, 2001; Østergaard-Nielsen, 2003; Sökefeld, 2006). Externalizing the Copts' protests against discrimination in Egypt has the potential to raise global awareness about the minority status of the Coptic community and spark public discourse about Christian-Muslim relations within Egypt. However, scholars such as Shain and Barth (2003) suggest that while diasporic activities can have positive effects on the homeland's development, they can also incite domestic or international conflicts. Supporting this assertion, Haddad and Donovan (2013), Østergaard-Nielsen (2003), Rowe (2001), and

Zaki (2010) illustrate that limitations within the homeland's opportunity structure make it challenging for the pressure exerted by transnational political networks to have a significant positive impact.

The subsections below examine the relationship between Coptic diaspora activists in North America and two key entities: 1) the Coptic church and lay Copts in Egypt, and 2) the Egyptian government.

The relationship between diaspora activists and the Coptic church in Egypt

The local community provides a channel of collaboration that acts as an opportunity structure for diasporas to flourish. The absence of these channels reduces the diaspora's opportunities to mobilize. More specifically, diasporas' roles are likely to vary depending on their ties to their co-religious community working on the ground. When they gain and maintain these ties, both sides enter into an effective relationship where they can rely on each

other and work together towards the same goal. However, when these ties are absent, diaspora activists are unlikely to have a direct impact, and their sense of disconnection from the home-country may, over time, lead to demobilization. The mother church considers the political situation of the Copts in Egypt highly sensitive, and the concern is that the meddling of immigrant Copts might have negative consequences. Pope Shenouda and the popes who followed him consistently opposed Coptic political opposition, firmly rejecting any foreign interference in Egypt's internal matters. Moreover, they expressed skepticism towards allegations of widespread persecution of Copts and specifically criticized the efforts of diaspora activists in North America who sought foreign support for the perceived plight of the Copts (Al Banna, 1998; Haddad & Donovan, 2013). Labib (2000) asserts that the Pope's stance aligns with the longstanding position of the Coptic Orthodox Church, prioritizing its autonomy from Western churches and any form of foreign interference.

Similar to the church's stance, a significant majority of lay Copts in Egypt vehemently oppose any foreign

interference. Journalist Labib Hany strongly criticized foreign initiatives, particularly the United States's religious protection initiative, viewing these as a type of cultural aggression that undermines the distinctiveness of Egypt and imposes universal solutions (Labib, 2000). This sentiment was echoed by George Issac, an Egyptian activist and co-founder of the Kefaya opposition movement. He harboured concerns about foreign government involvement, fearing potential risks to the status of Copts and the possibility of provoking a backlash from Muslims. In an interview with the author, activist and writer Saad Michael Saad revealed that most Copts in Egypt do not welcome diaspora intervention, due primarily to the support they receive from President EL-Sisi's government (Saad, 2022). According to 3A, an activist and politician, many Copts are not grateful for such contributions, believing they do more harm than good (3A, 2022). However, other activists, like 13R, an executive at Coptic Solidarity, note that some Copts in Egypt view diaspora activism positively, appreciating the organization's advocacy for their needs (13R, 2022).

Additionally, the fragmented relationship and inadequate communication between Coptic activists in Egypt and North America significantly contribute to a lack of mutual understanding concerning the challenges faced by the Copts. For instance, the Coptic diaspora often emphasizes the notions of “minority” or “persecution” when portraying the Coptic community, employing language that can resonate with the international community and attract foreign attention. For Egyptian Copts, the struggle of the Copts cannot be resolved in isolation and must be an inseparable part of the overall struggle for the rights and aspirations of all Egyptian citizens. Therefore, the narrow demands, which primarily focus on the sectarian aspects of Egyptian society, fail to encompass the broader national concerns like equal citizenship, democratic governance, religious freedoms, personal liberties, education, and employment opportunities that impact the entire Egyptian society.

These views provide insights into the diverse perspectives within the Coptic community in Egypt regarding foreign interference and diaspora

intervention. They highlight a general resistance to external involvement, driven by concerns about cultural aggression, potential risks, and a perceived lack of gratitude for diaspora contributions. However, they also acknowledge that there are differing opinions within the community, with some viewing diaspora activism positively for its advocacy on behalf of Coptic needs. These contrasting viewpoints highlight the complexity and nuance of the relationship between diaspora activists and the Coptic community in Egypt.

The relationship between diaspora activists and the Egyptian government

The government's lack of support and intense opposition to outside nationals has presented a limited opportunity for the diaspora to engage in homeland politics and compromised the diaspora's overall lobbying abilities. Interviewees noted that the lack of Egyptian government support makes Copt activism more challenging, explaining that Greek,

Lebanese, and Armenian diasporas have experienced more solidarity and standability in their activism as a result of government support. In his 1999 work “Aqbāt al-Mahjar” (Migrant Copts), Magdi Khalil asserts that the Egyptian government’s perception of the Coptic diaspora as a threat stems from two key factors: a lack of understanding of the dynamics of living abroad and its accompanying freedoms, and a strategic inclination to suppress the Coptic diaspora’s voice in order to divert public attention within Egypt, rather than directly addressing the concerns raised by the diaspora (Khalil, 1999).

Up to the early 1970s, the Egyptian government perceived the Coptic diaspora as a potential contributor to the country’s economic growth. However, this perception shifted over time, and the government began viewing the diaspora as a threat to national unity rather than as a partner. Subsequent governments in Egypt framed diaspora activism as an ideological threat aimed at destabilizing Egyptian society and its economy (Elsässer, 2014). Consequently, Egypt’s intelligence apparatus has invested in influencing clergy members and the

diaspora elites to discredit and suppress outspoken Copts and their advocacy initiatives (Botros, 2023).

Conversely, numerous Copts in Egypt advocate for the international claims made by the Coptic diaspora, asserting that diaspora activists have made efforts to engage with Egyptian government officials before resorting to raising concerns with international human rights organizations. Regrettably, these attempts are often unreciprocated, as well as one-sided. The primary issue lies in the government's denial of a substantial national crisis and in minimizing the challenges the Copts have been facing. Consequently, the experience of the Coptic diaspora with the Egyptian government has been discouraging, as the latter's discriminatory policies further exacerbate the problem. In "Aqbāt al-Mahjar," Khalil notes that diaspora activists have consistently sent letters and held meetings with officials and ambassadors for three decades in an attempt to convey their demands to the Egyptian government. However, their efforts have resulted only in verbal promises communicated through diplomats or public figures, with no substantive responses provided.

Khalil further argues the Egyptian government does not engage in meaningful dialogue with the Coptic diaspora but instead expects complete obedience, as engaging in dialogue would necessitate granting the Copts their rights, which the government is not prepared to do (Khalil, 1999, 55).

The government's perception of diaspora activism can be highly unfavourable due to activists presenting a narrative that runs counter to the government's foreign relations objectives. In an interview with the author, 13R, an executive member at Coptic Solidarity, highlighted that Egyptian governments are concerned with their public image and expend significant efforts in cultivating relationships with members of Congress and the State Department, facilitating trips to Egypt to showcase their perspective and bolster their reputation (13R, 2022).

Retaliation poses a significant challenge for diaspora activists in their dealings with the Egyptian government. The relationship between the government and the diaspora appears intricate and is

characterized by suspicion and resentment. Various successive governments have consistently labeled diaspora activism as hostile towards Egypt. They have seen it as an unnecessary and overly politicized form of pressure, viewing it as a potential threat to Egypt's sovereignty. Some have deemed it illegitimate external interference in Egypt's internal affairs, seeing it as a factor that worsens conflicts rather than promoting unity. In extreme cases, it has been portrayed as a conspiracy against Egypt, allegedly orchestrated by its archenemies, Israel and Zionist Christianity (Elnaggar et al., 2019; Labib, 2000; Shain, 1995; Shain & Barth, 2003; Yefet, 2017). Egyptian regimes have employed various mechanisms of transnational repression to undermine, silence, and punish opposition from diasporas, many of them still in use today. These mechanisms include citizenship revocation, imposing limitations on visits to the homeland with potential harassment upon arrival, confiscation of property, and persecution of immediate family members residing in Egypt (Botros, 2023).

The interviews in this study offer perspectives on how the Egyptian government hinders mobilization. For instance, 7G, a lawyer and activist, emphasized the Egyptian political leadership's unfavourable view of external groups dictating how internal challenges should be addressed, particularly when these groups do not reside within the country (7G, 2022). This sentiment reflects the government's resistance to external interference in their domestic affairs. Meanwhile, 13R, an executive member at Coptic Solidarity, pointed out that Coptic mobilization has struggled due to the government's pressure and tactics to silence diaspora activists. Even a seemingly innocent act such as posting on social media can invite increased threats against activism (13R, 2022).

Similarly, 6F, an activist and university professor, stressed the importance of caution and selectivity in representing the Coptic case in the diaspora. This caution stems from the desire to avoid placing their families or fellow Copts in Egypt at a disadvantage (6F, 2022). Echoing similar concerns, 5D, a lawyer and politician, expressed worries about the safety of activists and their families. The release of a list of

Coptic activists worldwide by ISIS in 2012, with a significant number of names originating from Canada, evinces the presence of extremists disseminating such information. Consequently, the fear of retaliation exists both in the diaspora and Egypt, prompting individuals to carefully consider the impact of their actions on their kin in Egypt (5D, 2022).

The threats posed by transnational repression represented a case of the government trying to close down opportunity structures. The fear of retaliation, originating from both domestic and international sources, coupled with the imperative to safeguard their families and deftly navigate professional obligations, creates a complex environment for those seeking opportunities to advocate for the rights and well-being of the Coptic community. The tactics of transnational repression employed by the government serve to stifle any avenues of opportunity. These measures significantly curtail activists' ability to discuss political matters related to their home country with fellow compatriots, whether in person or online. Moreover, the government

deliberately fosters an atmosphere of fear and mistrust, thereby marginalizing minority mobilization and confining it to peripheral exile groups. Consequently, the diaspora's capacity to engage in homeland politics is curtailed, exerting a negative influence on the nature and character of Coptic advocacy organizations established abroad.

Challenges Related to the Opportunity Structure in the Country of Residence

The opportunity structure provided by the country of residence also plays a substantial role in determining the diaspora's ability to engage in political activities (Kuşcu, 2012). Democratic states, for example, often foster a climate that supports political mobilization, in contrast to autocratic regimes that typically exhibit skepticism towards civil society engagement (Shain & Barth, 2003). Diaspora activists residing in North America operate in a liberal environment and are more politically empowered than their counterparts in Egypt. They speak about their experiences with

discrimination in ways that Copts in Egypt cannot or simply will not.

However, while Copts have freedom of expression in North America, challenges persist. Can Copts activists build independent Coptic human rights advocacy organizations with levels of solidarity and sustainability that advance their mobilization beyond grievances? In what follows, I examine the factors that hinder or facilitate Copts' efforts to build momentum in the diaspora by scrutinizing the relationship between Coptic diaspora activists in North America and each of the following: 1) the church in North America, 2) policymakers in North America, and 3) other Copt activists in North America.

The relationship between diaspora Copt activists and the church in North America

In the context of diaspora activism and the church, the opportunity structure theory suggests that

collaboration is influenced by the broader social, political, and institutional environment. As an established institution, the church provides a platform and resources for Coptic activists to mobilize and advocate for their community's rights and concerns. The church's networks, infrastructure, and influence can provide opportunities for activists to engage with politicians, government officials, and other relevant stakeholders.

Nonetheless, in parallel to the church's stance in Egypt, the church in North America is reluctant to support diaspora activism. This hesitation on the part of these diaspora churches can be attributed to several factors. Firstly, it stems from the church's aspiration to maintain a distance from independent Coptic organizations that operate beyond its influence. This is driven by the church's desire to uphold a monopoly and exclusive authority over community representation. Secondly, the church actively dissuades diaspora advocacy initiatives that function autonomously, particularly when these organizations adopt political orientations that could potentially disrupt the church's connections with the

Egyptian government. Lastly, diaspora churches exercise caution when it comes to endorsing Coptic advocacy endeavours due to concerns with potential repercussions that might impact any progress benefiting the Coptic community in Egypt. For instance, the individual responsible for the killing of a priest in Alexandria in April 2022 received a life sentence within a notably brief period, something that had never occurred previously. Additionally, there are concerns that vocal criticism directed towards the Egyptian government could potentially jeopardize the granting of permissions for recent church construction initiatives.

The period leading up to President Hosni Mubarak's visit to Washington in August 2009 was marked by significant dynamics within the Coptic community, both in Egypt and in the diaspora. Pope Shenouda, the leader of the Coptic Orthodox Church, played a pivotal role in shaping the response of Coptic organizations during this time. According to reports, Pope Shenouda had made an earlier trip to the US to discourage Coptic organizations from demonstrating outside the White House upon President Mubarak's

arrival. He later sent Bishop Yoannes, his secretary, and an official delegation to Washington to welcome President Mubarak, presenting an image of church-state cooperation and national unity (Zaki, 2010). This practice has been standard since Pope Shenouda's return from exile in 1985. By discouraging protests, Pope Shenouda aimed to present an image of unity and cooperation between the Coptic community and the Egyptian government.

Pope Shenouda's approach garnered different perspectives within the Coptic community, reflecting the complexity and diversity of the Coptic community's views and aspirations. Some Copts viewed his approach as a pragmatic attempt to maintain stability and protect the interests of the Coptic community within the Egyptian political context. They saw cooperation with the government as a means of securing their rights and protecting their community from further violence. On the other hand, critics believed that the Pope's actions compromised the true concerns and struggles of the Coptic community. They argued that by discouraging demonstrations and potentially downplaying the

Copts' plight, the Pope failed to address the systemic issues faced by Copts, including discrimination and escalating violence. However, a third group perceived that he indirectly supported a subtle activism. Many suggest that Pope Shenouda acknowledged the potential of the Coptic diaspora as a substantial source of support for the Coptic community in Egypt, especially considering the tense relationship between himself and President Sadat in the late 1970s (Haddad & Donovan, 2013). It is reported that he discreetly encouraged diaspora activism through coded messages, instructing priests to participate in demonstrations in cities like Los Angeles and New York.

Similarly, there is a cooperative relationship between Pope Tawadros II and President El-Sisi. Pope Tawadros does not encourage diaspora complaints against the Egyptian government that can misrepresent the Egyptian government, indicating that the government under El-Sisi is dealing with the incidents of sectarian violence in a serious manner. During Pope Tawadros's papacy, the state-church coalition enraged many Copts abroad, as incidents of

violence declined but did not end. Consequently, overseas Copts have begun to release publicity against such violence and against Pope Tawadros II, whom they view as having withdrawn from the fray. Guindy introduced the term “neo-dhimmitude” to characterize the existing counter-culture, which signifies the church’s sanctioned authority to stifle diaspora activism occurring beyond the church’s oversight (Guindy, 2020, 347).

The aforementioned perspectives imply a delicate balancing act for diaspora churches as they navigate between supporting the rights and safety of Copts and avoiding actions that could strain their relationship with the Egyptian government. These viewpoints, in line with opportunity structure theory, propose that while the church can potentially impose constraints and limit activism opportunities for diaspora activists, gaining the support of the Church can provide activists with additional resources and opportunities.

The relationship between diaspora activists and policymakers in North America

The interaction between diaspora activists and policymakers in North America has had an impact on the mobilization of the Coptic diaspora. However, determining the precise extent of influence that transnational political networks can exert on their host governments is challenging (Østergaard-Nielsen, 2003). This section focuses on the dynamics between policymakers in North America and the Coptic diaspora in order to dissect the factors contributing to the lack of adequate responsiveness from North American policymakers towards the mobilization efforts of the Coptic diaspora.

Starting with an assessment of strategic alliances and geopolitical considerations, the notion that the US would willingly compromise its relationship with a significant regional ally to address the grievances of the Copts appears improbable. This alliance inherently curtails the influence of the Coptic lobby within North America. For instance, the US is unlikely

to compromise its partnership with oil-producing nations for the sake of advancing Coptic interests.

Furthermore, Egypt occupies a pivotal position as a formidable ally of the US within the Middle East, a role derived from its strategic significance (Durac, 2009). Akladios highlights this stance by pointing out that the Egyptian government rigorously upholds the terms of the Camp David peace treaty with Israel, signed on September 17, 1978. while simultaneously benefiting from substantial economic and military assistance from the US on an annual basis.

Additionally, he explained that the Suez Canal functions as a critical maritime pathway for American warships, and the US is granted essential overflight rights for its military aircraft over Egyptian territory (Akladios, 2020a). This justifies the Egyptian government's allocation of significant financial resources to establish a counter-lobby aimed at countering Coptic activism in Washington.

Another constraint in garnering support from politicians and the general public arises from the

country of residence's lack of recognition of the Coptic plight. Policymakers prioritize issues that hold greater prominence in the media or have more immediate implications for national interests. Additionally, the fact that matters regarding the Coptic diaspora often do not garner extensive media coverage diminishes the likelihood of policymakers dedicating attention or enacting measures in response.

Furthermore, the escalating frequency of violent incidents targeting Copts in Egypt presents a significant obstacle to Coptic activism in North America. 11M, an activist and politician in Canada, organized an event to raise awareness of the situation of Copts in Egypt following the killing of 21 Copts in Libya in 2016. However, fewer participants attended the event due to the increasing frequency of incidents, which made it challenging to gather support. She noted the following: "Organizing events became embarrassing, as we came to realize that politicians in Canada were not inclined to go the extra mile for the sake of the Copts" (11M, 2022). Additionally, maintaining credibility became a

pertinent issue, as activists often concentrate on relatively minor incidents, neglecting to prioritize and strategically address the most egregious violations of Coptic rights. 7G, a lawyer and activist, emphasized the concept of personal capital, suggesting that individuals involved in advocacy work have limited personal resources and must carefully choose which battles to prioritize (7G, 2022). Consequently, it becomes necessity for Coptic activists within the diaspora to adopt a strategic approach, effectively employing their influence and connections.

Disagreements among Copt activists in the diaspora

Another factor influencing the pattern of diaspora activism is the internal disagreements within the Coptic diaspora regarding the manner in which they choose to reframe and present their claims. Activists strategically assign frames to relevant events to induce a shared consciousness for collective action (Chakravarty & Chaudhuri, 2012; Lee, 2017; Pullum, 2014; Tremblay, 2017). Although the vast majority of Copts agree on the need to advocate for religious

freedom in Egypt, they hold different views on several issues, such as 1) how Copt activists should frame their claims, which present the dilemma of equal citizenship over the notion of minority rights; 2) the extent to which foreign external governments should intervene in Egyptian politics; 3) and the strategy and vision of approaching the Egyptian government. These views comprise a significant source of disagreement among Copt activists and intellectuals in the diaspora.

The post-Arab Spring uncertainty in the Middle East and the deteriorating situation of minorities have led many diaspora activists to present Copts as a minority requiring special protection. Advocates claim that religious minorities are in danger of extermination in the Middle East, especially when ISIS was growing stronger. Consequently, it was suggested that the Copts define themselves as a minority to benefit from the opportunity structures and claim special protection from the international community (Mahmood, 2012).

In “Aqbāt al-Mahjar,” Magdi Khalil, an executive committee member of Coptic Solidarity, political analyst, and executive editor of Watani International, argues that the involvement of the international community is crucial. Khalil distinguishes between international intervention and foreign interference, acknowledging the concerns associated with Western interference in Egypt’s internal affairs. Foreign interference relates to historical colonization and resource exploitation, often reflecting a bilateral relationship. In contrast, international intervention is linked to the liberation of colonized nations and involves various actors, such as international organizations, civil society, and international public opinion. Khalil emphasizes that international intervention operates within a pluralistic framework, adhering to international law and UN treaties. He asserts that defending human rights does not undermine Egypt’s position and highlights the alignment between the aspirations of the Coptic diaspora and the liberal factions within Egypt (Khalil, 1999).

Other Coptic activists in the diaspora strongly contest these views and argue, on the contrary, that Copts should advocate for full equality and claim recognition not as a particular minority but only as equal citizens (Ibrahim, 1998). According to 1B, a Coptic priest in Canada, “as Copts, we have a different mentality because Persecution is part of our historical narrative. We are not using the minority and persecution card. Throughout history, our Patriarch never asked for any protection. We ask protection from God only” (1B, 2022). He suggested that Copts should exclusively present their challenges to foreign governments with the aim of raising awareness of the realities they face. 16Y, another Coptic priest in Canada, also noted that Copts have more freedom of expression in North America than in Egypt; as a result, they seek to highlight the Copts’ concerns freely, without asking for foreign protection (16Y, 2022).

The other disagreement among Coptic diaspora activists concerns to the extent of foreign governments’ intervention in Egyptian politics and its potential ramifications. For instance, Michael

Meunier, president of the US Copts Association, actively campaigned in the 1990s to raise awareness among US politicians and decision-makers about the plight of the Copts, seeking their support in pressuring President Mubarak's government (Brinkerhoff, 2005). However, other diaspora activists criticized Meunier's approach and expressed concerns about the implications of congressional pressure. After their 27-day mission to the US, the three representatives of Egypt's Coptic community met with American reporters on June 26, 1998, at the Arab American Institute in Washington. The delegation comprised Youssef Sidhom, executive editor of the *Watani* newspaper, Mounir A. Fakhry Abdel Nour, managing director of the French-Egyptian Society for Food and Agricultural Industries, and Mourad Stino, president of the Tex Consult company. They expressed their community's concern that Congress's passage of the Freedom of Religious Persecution Act could provoke a backlash against the long-established Christian community in Egypt. *Watani's* editor-in-chief Youssef Sidhom, among others, noted that the interference of a foreign power is not required or called for, and that the Christian community would be blamed for permitting the US

government to interfere in Egyptian domestic affairs (Curtiss, 1998).

In an interview with the author, 8I, a politician, stated that, “when we address the Copts’ issue outside Egypt, we have to be careful not to demolish the image of Egypt” (8I, 2022). Saad further highlighted that Coptic advocacy organizations often criticize the government without considering the potential consequences. Additionally, many diaspora activists tend to overlook progress and focus solely on negative aspects. Saad emphasized that President El-Sisi is making efforts towards the inclusion and equality of Copts. He cautioned against generalizations about El-Sisi’s government, in particular accusations of inciting sectarian violence. Saad suggested that it would be more accurate to identify the responsible parties for such incidents, such as ISIS, extremists, the Muslim Brotherhood, or certain elements within the government. He argued that damaging the international standing of the Egyptian government has adverse effects on all Egyptians (Saad, 2022).

According to 11M, an activist and politician, there has been a shift in Coptic advocacy since President El-Sisi took office. The focus has changed from criticizing the military for the Maspero Massacre and raising concerns to accepting the representation of the military by El-Sisi. As a result, the clarity of Copts' advocacy stance has been compromised, leading to a loss of cause and mission for many organizations (11M, 2022).

The third source of discord concerns the strategies and visions for dealing with the Egyptian government. This tension is best exemplified by the split between Michael Meunier, the president of the US Copts Association, and Magdi Khalil, an activist and co-founder of Coptic Solidarity. The two organizations combine a critique of Islamists with calls for full citizenship for Copts. The tension began in December 2005 when Meunier met with Omar Soleiman, the head of the Egyptian intelligence service in Egypt. Meunier's meeting sparked significant criticism from prominent Coptic activists in North America, including Khalil. The meeting was criticized on two main grounds. Firstly, Meunier's engagement with the

head of the Egyptian intelligence service was seen as endorsing the government's perception of Copts as a security concern. Secondly, many activists viewed the meeting as a form of cooptation, suggesting that it indicated alignment with the Egyptian authorities, which had failed to acknowledge their problematic treatment of Copts and remained unresponsive to diaspora activists' efforts to initiate a dialogue (Marzouki, 2016). Khalil emphasizes the importance of transparent and collective interactions and dialogues between Coptic activists and the government in order to foster a consensual agenda (Yefet, 2017). In this context, Khalil, along with other activists, viewed Meunier's involvement as a sign that he had abandoned the diaspora's struggle against the Egyptian government's policies (Yefet, 2017).

To summarize, the mobilization of Copts in North America carries far-reaching implications. It reveals the persistent constraints faced by Copts within Egypt, particularly the entrenched influence of both church and state on political activism, while also pointing to the pivotal role of diaspora communities in advancing the rights and concerns of their

compatriots abroad. By placing local struggles within transnational arenas, the Coptic diaspora conveys the dual reality of authoritarian restriction in the homeland and democratic opportunity in host societies.

A central conclusion of this study is the necessity of establishing independent Coptic human rights advocacy organizations—institutions structurally and operationally autonomous from both ecclesiastical authority and the Egyptian state. Coptic Solidarity provides a striking example of this model of independence. As emphasized in an interview with 13R, an executive of the organization, the group deliberately maintains autonomy in order to hold both religious and political leaderships to account. Its work is firmly anchored in internationally recognized human rights frameworks, including the UN Declaration of Human Rights, thereby placing Coptic advocacy within broader global norms. This commitment to independence from ecclesiastical and state interference secures the organization's impartiality and enables accountability across all actors. By grounding its mission in human rights standards rather than sectarian or political alliances, Coptic Solidarity illustrates the capacity of diaspora-

led initiatives to advance community concerns in consistent, credible, and impactful ways.

Finally, the Coptic experience in North America resonates beyond its immediate context, offering a critical vantage point for examining indigenous and immigrant minority mobilization more broadly. Comparative perspectives reveal how diasporic activism both shapes and is shaped by global governance structures, transnational networks, and shifting opportunity environments. In this sense, the mobilization of the Copts not only reveals the enduring complexities of religious and political life in Egypt but also contributes to wider debates on the ability of marginalized diasporas—including those of indigenous minorities—to influence policy, reframe rights discourses, and assert visibility on the global stage. Conclusively, the trajectory of the Coptic diaspora sheds light on the challenges and possibilities of transnational mobilization and offers insights into the broader dynamics of indigenous minority diasporas in a global context.

Bibliography

Akladios, M. (2020a). Ordinary Copts: Ecumenism, activism, and belonging in North American cities, 1954–1992. PhD thesis. York University, Toronto.

Al Banna Rajab. (1998). *Al-Aqbat fi Misr wu al-Mahjar: Hiwarat ma'a al-Baba Shanudah*. Cairo: Dar al-Ma'arif.

Botros, M. (2023, May 2). The Coptic identity: Recognizing the Coptic “Indigenous Peoples” status for protection from state-sponsored discrimination. Coptic Solidarity Report.
<https://www.copticsolidarity.org/wp-content/uploads/2023/05/the-coptic-identity-f-april-5-1.pdf>

Brainard, L., & Brinkerhoff, J. (2006). Sovereignty under siege, or a circuitous path for strengthening the state? Digital diasporas and human rights. *International Journal of Public Administration*, 29(8), 595–618.

Brinkerhoff, J. (2005). Digital diasporas and governance in semi-authoritarian states: The case of

the Egyptian Copts. *Public Administration and Development*, 25(3), 193–204.

Chakravarty, A., & Chaudhuri, S. (2012). Strategic framing work(s): How microcredit loans facilitate anti-witch-hunt movements. *Mobilization* (San Diego), 17(2), 175–194.

Clifford, J. (1994). Diasporas. *Cultural Anthropology*, 9(3), 302–338.

Curtiss, R. H. (1998). Egyptian Copts warn against congressional pressure. *The Washington Report on Middle East Affairs*, 17(6), 71–76.

De la Garza, R. (2001). Review of *Marketing the American creed abroad: Diasporas in the U.S. and their homelands* by Yossi Shain (Cambridge University Press, 1999). *American Political Science Association*, 95(4), 1044–1045.

Doorn-Harder, N. V. (2015). Coptic pops in context. The future of the religious past: Negotiating tradition and transition. *Journal of the Canadian Society for Coptic Studies*, (7), 91–107.

Durac, V. (2009). The impact of external actors on the distribution of power in the Middle East: The case of Egypt. *The Journal of North African Studies*, 14(1), 75–90.

Eisinger, P. (1973). The conditions of protest behavior in American cities. *The American Political Science Review*, 67(1), 11–28.

El-Din, G. (1998, March 26). Coptic MP slams expats. *Al-Ahram Weekly*. <http://israelbehindthelens.com/egypt-copts-terrorism-press-freedom/>

Elnaggar, S., DeDominicis, B., Fadgen, T., & Kieh, G. (2019). Egyptian diaspora explains the meaning of its

political engagement in Washington, DC. ProQuest Dissertations Publishing.

Elsässer, S. (2014). *The Coptic question in the Mubarak era*. Oxford University Press.

Esman, M. (1994). *Ethnic politics*. Cornell University Press.

Fahmi, G. (2014). *The Coptic Church and politics in Egypt*. Carnegie Middle East Center. <https://carnegie-mec.org/2014/12/18/coptic-church-and-politics-in-egypt-pub-57563>

Guindy, A. (2020). *Sword over the Nile: A brief history of the Copts under Islamic rule*. Austin Macauley.

Haddad, Y., & Donovan, J. (2013). *Good Copt, bad Copt: Competing narratives on Coptic identity in*

Egypt and the United States. *Studies in World Christianity*, 19(3), 208–232.

Hanna, W. (2013). With friends like these: Coptic activism in the diaspora. *Middle East Report* (New York, 1988), 43(267), 28–31.

Ibrahim, V. (2015). Beyond the cross and the crescent: Plural identities and the Copts in contemporary Egypt. *Ethnic and Racial Studies*, 38(14), 2584–2597.

Ibrahim, Y. (1998, April 12). U.S. bill has Egypt's Copts squirming. *New York Times*, 1, 10.
<http://www.nytimes.com/1998/04/12/world/us-bill-has-egypt-s-coptssquirming.html>

Jenkins, J. (1983). Resource mobilization theory and the study of social movements. *Annual Review of Sociology*, 9(1), 527–553.

Jirjis, M. (2012). The Copts and the Egyptian Revolution: Various attitudes and dreams. *Social Research*, 79(2), 511–530.

Khalil, M. (1999). *Aqb ā t al- mahjar: dirasah maydaniyah hawla humum al- watan wa al- muwatinah* [Immigrant Copts: a field study on the concerns of the citizens]. Cairo: Dar al- Khayyal.

Koopmans, R. (1999). Political. Opportunity. Structure. Some splitting to balance the lumping. *Sociological Forum* (Randolph, N.J.), 14(1), 93–105.

Kuşcu, I. (2012). The Egyptian American diaspora during and in the aftermath of the Egyptian Revolution of 2011. *Ortadoğu Etütleri*, 4(1), 121–142.

Labib, H. (2000). *Azmat al-himaya al-diniyya: al-din wa'l-dawla fi misr*. Cairo: Dar al-Shouruq.

Lee, D. (2017). Resistance dynamics and social movement theory: Conditions, mechanisms, and effects. *Journal of Strategic Security*, 10(4), 42–63.

Leirvik, O. (2006). Human conscience and Muslim-Christian relations: Modern Egyptian thinkers on al-damir. Routledge.

Lukasik, C. (2016). Conquest of Paradise: Secular binds and Coptic political mobilization. *Middle East Critique*, 25(2), 107–125.

Mahmood, S. (2012). Religious freedom, the minority question, and geopolitics in the Middle East. *Comparative Studies in Society and History*, 54(2), 418–446.

Marzouki, N. (2016). The U.S. Coptic diaspora and the limit of polarization. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 14(3), 261–276.

McAdam, D., McCarthy, J., & Zald, M. (1996). Comparative perspectives on social movements:

Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. Cambridge University Press.

Mogib, M. (2012). Copts in Egypt and their demands: Between inclusion and exclusion. *Contemporary Arab Affairs*, 5(4), 535–555.

Mueller, C. (1992). Frontiers in social movement theory. In A.D. Morris & C.M. Mueller (Eds.), *Building social movement theory* (pp. 3–25). Yale University Press.

Østergaard-Nielsen, E. (2003). The politics of migrants' transnational political practices. *International Migration Review*, 37(3), 760–786.

Paul, R. (2000). Grassroots mobilization and diaspora politics: Armenian interest groups and the role of collective memory. *Nationalism and Ethnic Politics*, 6(1), 24–47.

Pullum, A. (2014). Social movement theory and the modern day Tea Party. *Sociology Compass*, 8(12), 1377–1387.

Rowe, P. (2001). Four guys and a fax machine? Diasporas, new information technologies, and the internationalization of religion in Egypt. *Journal of Church and State*, 43(1), 81–92.

———. (2007). Neo-millet systems and transnational religious movements: The Humayun decrees and Church construction in Egypt. *Journal of Church and State*, 49(2), 329–350.

———. (2009). Building Coptic civil society: Christian groups and the state in Mubarak's Egypt. *Middle Eastern Studies*, 45(1), 111–126.

Saad, S. (2010). The contemporary life of the Coptic Orthodox Church in the United States. *Studies in World Christianity*, 16(3), 207–225.

Sedra, P. (1999). Class cleavages and ethnic conflict: Coptic Christian communities in modern Egyptian politics. *Islam and Christian-Muslim Relations*, 10(2), 219–235.

Shain, Y. (1995). Multicultural foreign policy. *Foreign Policy*, 100, 69–87.

Shain, Y., & Barth, A. (2003). Diasporas and international relations theory. *International Organization*, 57(3), 449–479.

Sökefeld, M. (2006). Mobilizing in transnational space: A social movement approach to the formation of diaspora. *Global Networks*, 6(3): 265–284.

Tadros, M. (2009). Vicissitudes in the entente between the Coptic Orthodox Church and the State in Egypt (1952–2007). *International Journal of Middle East Studies*, 41(2), 269–287.

———. (2013a). *Copts at the crossroads: The challenge of building inclusive democracy in Egypt*. The American University in Cairo Press.

Tarrow, S. (1991). Collective action and political opportunity structure in waves of mobilization: Some theoretical perspectives. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 43(4), 647–670. <http://search.proquest.com/docview/37279987/>

Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. Addison Wesley.

Tremblay, M. (2017). Can we build on social movement theories to develop and improve community-based participatory research? A framework synthesis review. *American Journal of Community Psychology*, 59(3-4), 333–362.

Yefet, B. (2017). The Coptic diaspora and the status of the Coptic minority in Egypt. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(7), 1205–1221.

Zaki, Y. (2010). A Theban legion on the banks of the Potomac: Coptic political activism in the diaspora, the U.S., and the Egyptian polity. Washington, DC: The George Washington University IMES Capstone Paper Series.

List of Cited Interviews

Saad, S. (2022). (Managing editor of the Claremont Coptic Encyclopedia, Chair of the Coptic Studies Council at Claremont Graduate University, and LogosTV Coptic Civilization program host since its launch in 2013. Former senior editor of Watani International from its inception in 2001 to 2014.) Interview by Lilian Estafanous. Los Angeles, USA. (Interviewee requested to be identifiable)

1B. (2022). (Coptic priest in Canada). Interview by Lilian Estafanous. Ottawa, Canada.

3A. (2022). (Activist, politician, and Mississauga Ward Four councillor candidate in 2018). Interview by Lilian Estafanous. Mississauga, Canada.

5D. (2022). (Lawyer, politician, former member of the Conservative party, and current member of the Liberal party). Interview by Lilian Estafanous. Kingston, Canada. [second generation]

6F. (2022). (Activist and university professor). Interview by Lilian Estafanous. Kingston, Canada.

7G. (2022). (Lawyer and activist). Interview by Lilian Estafanous. Montreal, Canada. [second generation]

8I. (2022). (Politician, Conservative party of Canada candidate in 2019, and a board member of Les

Partenaires de l'association de la Haute-Égypte).
Interview by Lilian Estafanous. Montreal, Canada.

11M. (2022). (Conservative party of Canada
candidate for Mississauga-Streetsville 2019 and
activist). Interview by Lilian Estafanous. Toronto,
Canada.

13R. (2022). (Executive member of Coptic Solidarity).
Interview by Lilian Estafanous. Virginia, USA.

16Y. (2022). (Coptic priest in Canada). Interview by
Lilian Estafanous. Mississauga, Canada.

Live Free or Die: Security in a World of Decentralized Arms Manufacturing

Patrick F. Sauriol¹, McMaster University

Abstract:

This article looks at the complicated legal histories behind 3D printing firearms and the effects that these open-source weapons have had due to their applications in far-right terrorism as well as being used by guerillas in the civil war in Myanmar. The legality of these weapons is complicated and varies case to case. The decentralization of the organizations that make blueprints is a means to circumvent gun control laws that bar manufacturing or ownership of guns, but also as a means to increase the share of expert knowledge to create more sophisticated technology. A few main groups have taken up so-called ghost guns for their cause: far-right terrorists and anti-junta rebels in Myanmar. This article compares these groups using a lens of critical security studies to argue that despite the dangers of the democratization of arms production, 3D printed firearms represent a means for oppressed groups to level the playing field against the state and gain emancipation through their own means. While there are inherent dangers in allowing anyone to print a firearm, that this paper will discuss, the technology can also be liberatory for oppressed peoples facing violent oppression.

Keywords:

3D Printed Firearms, Critical Security Studies, Far-right, Small Arms, Myanmar

¹ Patrick F. Sauriol is a PhD candidate in McMaster University's Political Science department. His research focuses on foreign fighters, non-state armed groups, small arms proliferation, 3D printed firearms, critical studies on warfare, and symbolism and rhetoric among neo-Nazis and the far-right.

Introduction

In June 2012, law student Cody Wilson created his company Defense Distributed, an online, open-source organization dedicated to the manufacturing of 3D-printed firearms (Defense Distributed, n.d.). In 2013, Wilson posted the blueprints online for his first design of a functional 3D-printed firearm known as the Liberator (Morelle, 2013). Wilson, a self-described crypto-anarchist, viewed this as a human rights project and envisioned a world where everyone should be able to own a gun (Bryans, 2015; Jacobs & Haberman, 2017). In March 2020, a man using the pseudonym 'JStark' and his organization Deterrence Dispensed posted instructions online for how to print a semi-automatic 3D printed submachine gun chambered in 9x19mm, a handgun round (Basra, 2023). The FGC-9, or F*ck Gun Control-9mm, is one of the most well-known firearms designed by Deterrence Dispensed. This organization believes in unconditional free speech and unrestricted access to firearms (Hanrahan, 2020b). Credit must be attributed to JStark for the title of this paper (Hanrahan, 2020b). 3D-printed firearm enthusiasts are often characterized as neo-Nazis or anarchists, a misconception for a large number of users and designers, rather they believe that gun ownership is a human right and an expression of free speech (Hanrahan, 2020b). They view themselves as answering the question posed by Nicholas Cage in *Lord of War*; "How do we arm the other 11?" (Niccol, 2005).

The legality of these weapons is complicated and varies from case to case. The decentralization of these organizations that make blueprints is a means to circumvent gun control laws that bar manufacturing or ownership of guns, but also to increase the share of expert knowledge to create more sophisticated technology. A few main groups have taken up so-called ghost guns for their cause: far-right terrorists and anti-government rebels in Myanmar. This paper compares these groups using a lens of critical security studies to argue that despite the dangers of the democratization of arms production, 3D-printed firearms represent a means for subaltern

actors and oppressed groups to level the playing field against the state and gain emancipation through their own means. While there are inherent dangers in allowing anyone to print a firearm, that this paper will discuss, the technology can also be liberatory for oppressed peoples facing violent oppression. This paper builds on literature on the far-right as well as from the Welsh School of Critical Security Studies along with colonialism studies to argue that these weapons can be a liberatory tool.

Printing Your Own Gun and Laws Around It

3D-printed guns generally use a kind of plastic that can be used in a printer, the printer is then given a blueprint file known as a computer-aided design (CAD) file (Bryans, 2015). An organization called Solid Concepts used a metal printer to print a firearm, though plastic is much more common and accessible (Bryans, 2015). In more high-end designs, PLA plastic is used for its strength and better heat resistance (Hanrahan, 2020a). The Liberator, the first majorly publicized 3D-printed firearm was vastly underpowered compared to a conventional firearm, though it is still lethal (Cook, 2021). The Liberator was a single-shot pistol that would need to have the barrel replaced after a few rounds were fired through it and held up well in ATF testing (Greenberg, 2013). Recent developments in technology mean that these weapons are much more sophisticated and durable. The Plastikov is a 3D-printed AK pattern rifle made of plastic, chambered in 7.62x39mm, a rifle round, and capable of firing hundreds of rounds without issue (Plastikov - 3D Gun Builder, n.d.; Hanrahan, 2020a). With a large enough 3D printer, anyone with an internet connection can print a man-portable 66mm multiple rocket launcher (Accessories: M202 Flash Rocket Launcher, n.d.). 3D printers are also becoming increasingly affordable for people. Anyone can order a printer for less than USD 500 and get a printer capable of producing good-quality firearm prints (Hanrahan, 2020b). AR pattern rifles, Glock pattern handguns, full auto switches, suppressors, and all sorts of firearms have been and can be printed (Daly et al., 2021; Nopel, 2024). In the United States, printing a gun is largely legal,

though the Department of State continues to claim that posting the files violates arms trade laws. Before his arrest Cody Wilson fought these suits numerous times (Walther, 2015; Jacobs & Haberman, 2017). There is no good way to regulate the technology to begin with as it would be impossible to ban downloading CAD files, and regulating 3D printers would stifle a technology that has numerous civilian, medical, and industrial applications (Cook, 2021; Bryans, 2015). The US Supreme Court has also ruled that 3D-printed guns fall under protection from the First and Second Amendments (Berkowitz, 2018).

In the United States, manufacturing a firearm is legal, it is protected under the Second Amendment assuming that the weapon is for personal use and not to be distributed in any way (ATF, 2020). By extension, printing it, also called additive manufacturing, is considered legal. By now, many jurisdictions that prohibit manufacturing your own firearm have also made legal changes to cover 3D printing. For example, Canadian Bill C-21 extended unlawfully manufactured firearms to be included as prohibited weapons in response to the Canadian Border Services Agency seeing an uptick in firearms parts being shipped to Canada and the perceived threat of 'ghost guns' being printed in the country (Public Safety Canada, 2024). The United Kingdom and European Union also regulate the ability to print firearms under their regulations against manufacturing firearms (Inline Policy, 2014). From a simple regulatory perspective, 3D-printed firearms would fall under the purview of existing legal frameworks concerning arms manufacturing in a given country. Making a firearm from metal is not drastically different from printing one out of plastic assuming you are following the laws of the jurisdiction you reside within.

3D printing management software company 3DPrinterOS put out a statement in 2018, condemning the use of 3D printers for manufacturing firearms, but believing that the internet is too fast for the state to catch and regulate, requiring private companies to try to regulate their own technology to keep people from printing guns

(3DPrinterOS, 2018). The same company is working with Montclair State University to develop an algorithm that, in theory, could detect 3D-printed gun parts in a CAD file for manufacturers, regulators, and law enforcement agencies to remain on top of 3D-printed firearms (VoxelMatter, 2024). This form of regulation appears more feasible. While a state can delete files off the internet or take down certain websites, the information can simply be shared again. The state can only react to information being shared online. It would be easier to attempt to make machines unable to print firearms, though any algorithm can be circumvented or spoofed. There is also the question of what if, for example, a lifesaving medical device that can be 3D-printed looks like a firearm part? Regulating the printer through some form of AI could result in numerous people getting in legal trouble despite doing nothing wrong in theory if the algorithm messes up.

Regulation can also bring up the question of whether certain kinds of information can even be illegal. On Amazon, one can purchase a book of firearm schematics. This is not wholly different from having the files to 3D-print a gun. A CAD file is essentially a digital schematic, which is not illegal. This is part of why, in the US context, the US Supreme Court decided that the files to 3D print a gun are protected under the First Amendment, information, and by extension being able to share it and view it, is not inherently illegal. Can, and should, we ban information on the premise it may be used for bad things? It is legal to own counterinsurgency manuals, something one could use to mount an insurgency campaign. The issue is that the information itself is not necessarily bad. This is the issue with regulation. How does the state know if information is shared for hobby or illegal purposes?

Understanding how to regulate this technology brings up a lot of questions and practical issues. It is hard to stop information from being posted and shared online and we should question if banning specific information from the internet violates free speech laws. Currently, most states ban 3D printing firearms under existing laws on manufacturing firearms. The practical and ethical feasibility of

regulating this technology however is outside the scope of this paper and is a question for further research.

Case Selection

Of course, the focus of this paper is not to discuss the legality or processes of 3D printing firearms at length. Outside of broad coalition libertarians and anarchists that are involved in designing and printing firearms as a hobby and political statement, a few groups have taken a major interest in the technology as a means to further their specific political goals. Those groups are accelerationist neo-Nazis and anti-junta rebels in Myanmar.

The reasoning behind the selection of these cases is the fact that these are the only two notable groups that are actively using 3D-printed firearms in the pursuit of their goals or on any form of battlefield. Beyond hobbyists and Second Amendment purists, there is little evidence to suggest other groups are actively printing firearms for use outside their own homes or gun ranges. In August 2024, a man in Aroostook, New Brunswick was arrested for producing and selling 3D-printed firearms (RCMP, 2024). However, this is not occurring on a large enough scale, or at least the evidence is not there, to suggest that 3D printing is a new major avenue for black market arms sales. Outside of use by your average gun owner for hobbyist purposes, the main use case has been by neo-Nazis and rebel groups in Myanmar. Hobbyist and designer PrintShootRepeat claims that changes to existing 3D-printed gun files are made directly by rebels in Myanmar (PSR, 2023), suggesting heavy usage in the conflict. While 3D-printed guns have appeared all over the world, used by black market arms dealers, gangs, and hobbyists, fighters in Myanmar attest to the widespread usage, and various arrests have been made against neo-Nazis intending to use these weapons to harm (Dearden & Gibson-Neff, 2024). Given a lack of widespread evidence of use by other groups, neo-Nazis and rebels in Myanmar present the best cases as both are open about why they view 3D printing as supportive of their ideology and goals beyond the economic incentives that arms dealers may have or avoid state

forces that criminals would have. The idea behind comparing these two cases is to examine how the main actors using these weapons view the purpose of the technology. This paper seeks to explain the reasoning behind why these actors adopt the technology of 3D printing firearms.

Neo-Nazi Ideology and Printed Guns

Accelerationism is a political ideology focused on using violent or forceful means in order to cause societal collapse. Accelerationists reject traditional political processes in favour of attempting to create mass instability to the point of collapse so that their ideology can rise (Beauchamp, 2019). The term was coined by Noys (2010), citing Deleuzian notions of deterritorialization and forcing capitalism's tendency towards collapse to work faster through historical processes in order to end capitalism. Accelerationists focus on exploiting and advancing social cleavages and tensions and catalyze breakdowns of socio-political-economic structures (Loadenthal, 2022).

Modern neo-nazis usually follow the ideology of James Mason that has been laid out in his collection of works known as *Siege* (Hendry & Lemieux, 2021). Mason denotes that the modern neo-Nazi must have a 'siege mentality', that they must remain decentralized and act as guerillas while engaging in seemingly random acts of terror to accelerate societal collapse (Hendry & Lemieux, 2021; Ware, 2019). *Siege* calls for leaderless, underground, guerilla cells that fetishize violence as a core doctrine that will carry out terror attacks to cause a race war (Ware, 2019). White nationalists, neo-Nazis, esoteric Satanists, and white supremacists have been increasing in activity, carrying out more mass casualty events and trying to radicalize others through the internet, often by worshiping their 'martyred pantheon of saints' (Auger, 2020). The far-right has been known to have a pantheon of so-called saints, people who have engaged in terror attacks to advance their cause (Walther & McCoy, 2021). For these people, nihilistic terror is a means to an end, however, they prefer to speculate and imagine attacks, providing information and

targets in the hopes that someone will be just radicalized enough to engage in violence (Loadenthal, 2022).

Groups like Atomwaffen Division, National Socialist Order, Tempel ov Blood, or the Order of 9 Angles rely on propaganda, images, symbols, and specific identifiers to spread their messaging (Hendry & Lemieux, 2021). The online right-wing is an echo chamber of messaging, memes, and esoteric symbolism used to egg its followers on, never specifically saying what they do, just hoping that someone else will commit an act of terror (Ware, 2020). Unlike jihadists, neo-nazis never specifically order attacks, the decentralized nature of their ideology makes that taboo (Ware, 2020). They also focus on using memes as a propaganda tool. Fashwave and amateurist irony have specific aesthetic markers, designed to be memorable and a call to action (Hendry & Lemieux, 2021).

The online far-right has taken a major interest in the utility of 3D-printed firearms. The ability to 'mass' produce at home creates a form of production that is free from standard regulation and has created a disruptive political imaginary that goes beyond standard political economy disruptions due to the attention of the far-right (Fordyce, 2015). 3D printing is not only disruptive since it allows anyone to print things, circumventing IP laws, but it is also helping to fuel the violent imaginations of the far-right. The far-right has taken up 3D printing firearms as a means to further their desire for a race war. The belief is that the more people who can make their own guns, outside of the eyes of state security services, the greater the possibility for violence (Fordyce, 2015). The far-right seeks to further social violence, increase societal disorder, and push people towards being increasingly violent in the hopes that society will collapse (Walther & McCoy, 2021). What better way to ensure everyone can be violent than everyone making their own firearm? The far-right in the US is also an extreme manifestation of the American right-wing, viewing examples such as the Waco and Ruby Ridge sieges as exemplary of the state attempting to suppress their rights to own guns (Ware, 2019). If you believe the state is willing to kill you for exercising your

rights, you may be more willing to find ways to circumvent state control, such as making your own gun. Neo-Nazi organization Stormfront directly calls on everyone to print their own guns, as they believe that more guns circulating, whether in the hands of neo-Nazis or the minority groups they seek to kill, means violence is likely to be accelerated until society collapses (Fordyce, 2015).

The first major instance of a neo-Nazi using 3D-printed weapon technology was in December 2020 when British neo-Nazi Matthew Cronjager was arrested while attempting to pay an undercover cop to print a firearm for him from files Cronjager had downloaded (Dearden & Gibson-Neff, 2024). On October 12, 2022, 19-year-old Juraj Krajčík perpetrated a terrorist attack that killed two people and injured one outside a gay bar in Bratislava, Slovakia (Kupper et al., 2023). Krajčík's manifesto, along with his digital footprint, point towards an online subculture known as Terrorgram, a loose network of accelerationist neo-Nazis on the social media app Telegram (Kupper et al., 2023). While the attack was carried out with a conventional firearm, he was heavily influenced by another Slovakian neo-Nazi who went by the online nickname 'Slovakbro' (Hanrahan, 2022b). Slovakbro was arrested in July 2022 for conspiracy to commit terror and for distributing blueprints for printing a firearm, upon search of his home by Slovakian police a 3D printer and parts for 3D-printed firearms were seized (Eurojust, 2024). The far-right organization Stormfront is also a major supporter of 3D-printed firearms. They believe either 3D printing guns will help them circumvent firearm laws, or that their political enemies will use the technology to heavily arm themselves, either way, the proliferation of illegal firearms will help further their accelerationist views on social race war (Fordyce, 2015). In an interview with journalist Jake Hanrahan, JStark did admit that there was a worry about nazis in the 3D-printed firearm community, though the aggressive libertarian ethos of Deterrence Dispensed means they cannot stop people from accessing the technology as everyone should be able to own and make a firearm (Hanrahan, 2020b). In October 2019, neo-nazi Stephen Baille live-streamed himself shooting two people dead at a synagogue in

Germany with a 3D-printed firearm (Dearden, 2019). In July 2023, a four-man cell in Finland was arrested for planning to carry out racially motivated terror attacks with the use of 3D-printed firearms (Dass, 2023). The group were adherents to Mason's Siege ideology and had posted photos of their use of an FGC-9 and pictures of them in front of flags of the Third Reich holding FGC-9s (Dass, 2023). As recently as February 2024, three men in Leeds were arrested for planning to carry out a terror attack on an Islamic community centre; police seized FGC-9s in the raid (Dodd, 2024).

This is by no means a comprehensive list, nor is it within the limits of this paper to discuss every instance of far-right group members printing their own weapons. The above list is to show both the prevalence and reasonings why the far-right has picked up 3D printing as a means to achieve the desired ends; violent killings against groups they deem undesirable in the hopes of sparking a race war and the collapse of society. If one is seeking to engage in an act of terror, why legally purchase a gun that can theoretically be traced when you could make it yourself? The FGC-9 can allow neo-Nazis to avoid possible state surveillance when acquiring a firearm. Mass printing firearms also means they can easily arm large numbers of people, who may not be able to purchase a firearm or to create a militia readily able to engage in violence that is hard to trace.

The danger however in the fetishization of 3D-printed weapons by accelerationist neo-Nazis is not actually in their possession of them. The true danger lies in their ideology. Little needs to be stated about the ease at which a firearm can be purchased in the United States should an independent citizen seek to purchase one, no matter their political affiliation or background obviously. This is the basis of the Second Amendment, which most designers of 3D-printed firearms staunchly defend. Outside of the US, the context is different. The black market for firearms in Europe and North America is massive enough that neo-Nazis can and will possess firearms no matter what. The Small Arms Survey (n.d.) estimates that there are nearly 1 billion small arms in circulation around the world, one gun for every 7

people. Independent researchers with Militant Wire have noted the vast prevalence of Albanian and Chinese surplus AKM and AK-74 pattern rifles in the French black market that have made their way to Islamic and nationalist militant groups (War Noir, 2024). The Greek black market is flooded with a wide variety of weapons including AK and G3 pattern rifles, MP5 pattern submachine guns, Chinese RPG variants, and World War 2 era submachine guns and rocket launchers (War Noir & The Wannabewonk, 2023). 3D printing simply makes arms more accessible to wannabe terrorists. Of course, this is worrying but accessing the technology is not what makes them terroristic, their ideology would drive them to find other ways to use violence to accelerate collapse.

The real way to counter accelerationist extremism is by addressing the reasons why young men are becoming violently radicalized and countering the ideology of neo-nazism, rather than invoking strict law enforcement (Ware, 2020). Addressing the attack on reason in American politics goes hand in hand with addressing the rise of the far-right (Niose, 2014, p. 197). The US far-right is also deeply entrenched in American history of anti-government sentiment and relies on provoking state violence to further its goals (Robinson et al., 2023). Countering a decentralized ideology requires addressing the causes of why people become radicalized as these groups persist despite arrests of supposed leadership (Robinson et al., 2023). The legal mechanisms in place to restrict small arms proliferation are unable to deal with the disruptive technology that is 3D printing guns. The information is publicly available and would be impossible to get off the internet (Jacobs & Haberman, 2017). No regulation can feasibly cover every possibility in order to stem the flow of this information without being extremely difficult, if not impossible, to implement (Bryans, 2015). As will be argued in the rest of this paper, there are good reasons why this technology should not be regulated as it offers an important means for subaltern actors in the international system to engage in liberatory violence as a means to fight oppressive governments.

Arms and Liberatory Struggle

Guns are not simply weapons or tools of violence, but they are also symbols of power, primacy, and respect (Carr, 2008, p. IX). Many heavily armed non-state groups view the ownership of a firearm as liberatory and a means to keep their community separate from a state they do not believe represents them (Carr, 2008, p. 15). Armed violence and struggle were the means to independence for a vast number of formerly colonized states that gained their independence through war. Despite never being a specific core tenant of their ideology, the Palestinian Liberation Organization utilized armed struggle as a central means to gain some independence from Israel (Sayigh, 1997). The language of armed struggle through the 60s and 70s helped to give substance to an imagined community of Palestinians who saw themselves as a revolutionary people (Sayigh, 1997). Armed struggle helped preserve the PLO's status as virtually a state actor (Sayigh, 1997). In the context of the Cuban Revolution, Che Guevara (1985) stressed the importance of guerilla warfare not only as the primary tactic of revolutionaries but also as important for helping to build solidarity and community among the revolutionaries. In the Additional Protocols to the Geneva Conventions on the Laws of War, armed liberation groups were not given privileged belligerent status, justifying colonial wars to maintain imperialism (Whyte, 2018). During the anti-colonial wars of the post-World War II world, liberatory struggles were treated by European states as domestic terrorism rather than an international war in order to justify harsh violence against colonized peoples (Whyte, 2018). One cannot expect to simply gain equality or humanity, sometimes one must physically take it through force.

The politics of security create a situation in which some violence is permitted and other forms of violence are deemed terrorist or illegitimate, the logic of biopower prevails in a state-centric conception of security where only the state is allowed to use violence, and those on the receiving end of state violence are illegitimate in fighting back (Browning & McDonald, 2013).

Colonialism, and by extension state centrism, combines disciplinary power and biopower with necropolitics, putting the colonized or oppressed subject in a state of limbo between life and death, where they remain at the ultimate power of the state (Peoples and Vaughan-Williams, 2021). In Kurdish resistance groups, the arming of women is a necessary means not only to achieve gender equality but also to fight against state oppression (Burç, 2020). In the views of Abdullah Öcalan, women's empowerment is the only way that any oppressed people can truly be free (Burç, 2020). Women must demand their emancipation, not simply hope someone gives it to them, which is why they take up arms in the Kurdish context. Franz Fanon (2004) argues in *The Wretched of the Earth* that liberating counter-violence was necessary not only to end colonial violence but also to help forge a national identity through violent struggle against colonialism.

Governance of the arms trade and small arms proliferation also exerts power over non-state actors. Weapons manufacturing is for the most part under the auspices of the state, whether through state ownership or regulation (Lock, 1997). Non-state armed groups are also not able to legally buy weapons from states (Lock, 1997). While there is little transparency on the global arms trade, for the most part, Western governments refuse to openly provide arms to non-state armed groups, something that NGOs have taken issue with in some cases (Lumpe, 1999). The UN arms embargo against Bosnia has been heavily criticized as aiding the

Serbian-led genocide as the Bosnians had no arms to defend themselves with (Gow, 1997, p. 37). Arms could only be sold to the Yugoslav Army, sales to non-state armed groups were not allowed. For oppressed groups that may struggle to gain international support, or do not have the means to purchase arms on the black or grey markets, 3D printing their own guns can be an important means to fight oppression. Of course, there is nuance to this view. What about groups that perceive themselves as oppressed, but would use this technology to enact greater violence on others? Neo-nazis view

themselves as reacting to something happening to them, that societal progress is oppressive to them (Loadenthal, 2022). They view themselves as oppressed by society and seek to become the oppressor instead, desiring to engage in racist and homophobic violence. Consider the case of Ansar Allah, more colloquially known as the Houthis, in Yemen. In 1997, with support from the IRGC's Quds Force, Hussein al-Houthi founded a militant Shia group using Hezbollah as its model which would become Ansar Allah (Uskowi, 2019, pg. 117). The Houthis claim to be fighting oppression following the end of Zaydi religious rule, and due to corruption in Yemen, the Houthi stronghold region of Saada is extremely underdeveloped (Al Jazeera, 2009). The Houthis view themselves as oppressed and seek to restore their own form of religious rule, even if their rule would be to further Iranian regional influence (Ghoble, 2019).

Following Horowitz's typology of ethnic relations and ethnic violence, many oppressed groups within states seek to become the oppressors themselves (Horowitz, 1985, pg. 31-34). Freire believed that in struggling to become free, without proper education, the oppressed will seek to become the oppressor instead. (Freire, 1970/1993, pg. 18). Of course, as with the case of neo-Nazis fetishizing 3D printing, it is not the technology itself that presents an issue, nor is it inherently liberatory for anyone. As with the case of the Bosnian arms embargo, if no one is willing to help a group of people truly seeking liberation, they must find ways to help themselves. In forgotten conflicts around the world where people are fighting simply for the right to be free, 3D printing firearms can represent a technology for self-help, and thus liberation.

While it may be hard to separate out the oppressed seeking liberty from the wannabe oppressor, we cannot deny that this technology furthers a view on armed liberation struggle. If armed confrontation is the only way an oppressed people can fight tyranny, and no one is willing to provide them with material or financial support, 3D printing allows them a chance to fight, as will be discussed in the next section.

3D-Printed Guns in Myanmar

The Burmese military, referred to as the Tatmadaw, seized power in a coup conducted in February 2021 (Paddock, 2022). Peaceful protest against the coup devolved into armed confrontation following the deaths of protestors by the Tatmadaw (Paddock, 2022). Of course, Myanmar has been in a near-constant state of war for years, the Rakhine State in Myanmar has been the site of guerilla conflict conducted by the Arakan Army and Rohingya groups, as well as a genocide carried out by the Tatmadaw (BBC News, 2024; Human Rights Watch, 2022). These are not the only armed groups active in Myanmar, basically every region of the country has an active armed group, either aligned with the military, pro-democracy forces, or for national liberation. This section outlines the use of 3D-printed firearms by anti-military armed groups in Myanmar.

Rebel forces in Myanmar have faced a major issue in their conflict, a lack of access to firearms, leading them to turn to 3D printing as a means to bridge the material divide (Molitch-Hou, 2023). The FGC-9 has an overhead cost between \$300-\$500 for the printer and the electromagnetic machining equipment, making it an extremely cheap option for mass-producing weapons (Molitch-Hou, 2023). Journalist Jake Hanrahan has reported on the widespread usage of the FGC-9 by anti-junta rebels in Myanmar (Daly, 2023). The civil war in Myanmar is a field test for the utility of these weapons, showing that they have real combat applications and if made properly are just as deadly and functional as traditional metal firearms (Molitch-Hou, 2023). Myanmar is not an easy place to get firearms. The country has been under an arms embargo since the beginning of the civil war (Arms Control Association, 2021).

However, this has done little to stop the flow of weapons from Russia and China to the Tatmadaw (Arms Control Association, 2021). Myanmar is also not a state where gun ownership is rampant (Carr, 2008, p. 3). This technology, exemplified by Burmese rebels, helps to show how sub-state actors can circumvent the governance of small arms and create their own mass-produced arsenals without needing

to rely on black or grey markets (Katsuya, n.d.). The FGC-9 is not the most powerful gun, only being chambered in 9mm, but when facing an oppressive dictatorship, having a plastic gun is better than not having one at all (Daly, 2023). According to hobbyist PrintShootRepeat, the FGC-9 is a gun that lets you get another gun, specifically from state military personnel (PSR, 2023). When facing a brutal, genocidal force like the Tatmadaw, rebels in Myanmar can mass produce their own guns at an extremely cheap cost that can give them a fighting chance. 3D printing is an important technology in a world where the means of production are increasingly being shored up by states and private corporations (Molitch-Hou, 2023). People no longer need to rely on clandestine or black market arms deals, people can secure power on their own, producing firearms in their own homes to fight oppression. Rebels in Myanmar usually use the weapons in ambush attacks, making use of guerilla tactics in order to capture the mass-produced weapons used by the military (Hanrahan, 2022a). As stated previously, these guns help to reduce technological divisions between states and rebels and present a means to fight back against tyranny and oppression.

The People's Defence Force, or PDF, is one of the largest rebel groups in the country, made up of remnants of the National Unity government which was removed by the coup in 2021 (PSR, 2023; Regan & Watson, 2024). At the beginning of the civil war, due to the lack of availability of civilian firearms in the country, many PDF rebels were using poorly constructed, homemade, bolt-action rifles chambered in .22LR (Hanrahan, 2022a). For context, the FGC-9 uses a 9mm round, which carries about 11,000 more psi and about 2 to 3 times the foot pounds of force (Ammo.com, n.d.). On pure ballistics, rebels adopting the FGC-9 presents a technological increase in capabilities. Being semi-automatic as opposed to bolt action also presents a material advantage. When used for its intended purpose, guerilla warfare and ambushes (Hanrahan, 2022a), the FGC-9 can fire faster and hit harder. This technological and material upgrade for the rebels has likely had an important effect in allowing rebels to wage a guerilla war. We also see evidence

pointing toward the rebels being in a position to defeat the junta as the territory controlled by the junta is decreasing (Ng, 2024; Regan & Watson, 2024). Self-described Burmese rebels online are claiming the use of weapons for the purposes described above, carrying out ambushes in order to secure weapons and ammo from the military, to use in order to continue the fight with better equipment (Hanrahan 2022a; Eydoux, 2022). Reports from the rebels themselves, along with independent confirmation of the use (Hanrahan, 2022c; WarNoir, 2024), coupled with the possibility that the rebels are winning the conflict, suggests that the FGC-9 has had some form of effect on the conflict, even if it has simply allowed ambushes to be more effective.

The importance of comparing these two groups is that both seek to use 3D-printed firearms as a political tool in order to further their cause, however, one finds its basis in terroristic violence against marginalized groups and the other seeks liberation from an oppressive state. Regulating 3D printing technology will not keep the far-right from carrying out terror attacks. America is one of the most heavily armed countries in the world, getting your hands on guns or explosives, black market or legal, is essentially trivial. The far-right needs to be ideologically countered, rather than taking legal or judicial action to target the symptoms of neo-nazism and white supremacy, that being accelerationist terror (Ware, 2020). In fighting a violently oppressive government with a vast track record of human rights abuses, people have little recourse other than taking up arms and taking these rights for themselves (Hanrahan, 2022a). The global governance that surrounds the arms trade is necessary, the proliferation of small arms in the world is already astronomical. However, adding another level of governance over 3D printing technology would not only be nearly impossible to implement, but it would also mean rebel groups in Myanmar, and other groups in the future, fighting tyranny would be greatly limited in their available sources to take up arms for their human rights. The technology can also help subaltern actors legitimize themselves and offers a recourse to the traditionally 'weak and powerless'. Through a traditional security lens, the subaltern actor, specifically the non-state

actor, is often seen as the terrorist given their lack of options for recourse against oppressive state power (Peoples & Vaughan-Williams, 2021, p. 88). With the help of mass-produced 3D printed guns, the non-state rebel has a wider range of tactics and options available to them in order to fight the state.

3D-printed drones have also started appearing on battlefields, including in Myanmar. A former network engineer turned insurgent who goes by the nom de guerre '3D' has developed a printed drone for use by insurgents after witnessing anti-junta protests turn deadly in Myanmar (Wesdorp, 2023). He claims the 3D printing of weapons has helped the rebels who started out with nothing to fight back against a military force far superior to anything they could muster (Wesdorp, 2023). In Ukraine, 3D printers have been used to create munitions to be dropped out of drones with greater effect than the standard hand grenades usually used (O'Donnell, 2023). Ukrainians have also been 3D printing FPV drones in order to keep up production of these single-use weapons (Walsh et al., 2024). The technology has come a long way from the Liberator and is continuing to improve. Thousands of blueprints can be found online for all kinds of weapons. As Deterrence Dispensed member Ivan the Troll claims, there are hundreds of people around the world sharing knowledge and expertise, allowing these designs to be constantly refined and improved upon (Hanrahan, 2019). In both cases of Ukraine and Myanmar, 3D printing helps bridge gaps in productive and economic capabilities that the Ukrainians and the Burmese rebels do not have in comparison to the Russian or the Burmese militaries. 3D printing is a low-cost, relatively low-skill way for them to access guns and drones and fight for their freedom.

Limitations to the Technology

It should be stressed that there are practical limitations to this technology. As JStark himself says, the point of the FGC-9 was to create a weapon for guerillas, a weapon that is cheap, effective, and easily destroyed if needed (Hanrahan, 2020b). No rebel groups are going to be printing an aircraft carrier or fifth-generation fighter jet as

this is simply not possible, and while I have discussed earlier the ability to print rocket launchers, for most use cases, this has been more hobbyists seeing what is possible. Rebels in Myanmar have been reported to 3D print man-portable air defence systems, or MANPADS (Hanrahan, 2022a). As this technology is mostly used by some form of guerilla group, both rebels in Myanmar and accelerationist neo-Nazis rely on forms of guerilla war to combat real or perceived oppression, the technology remains somewhat limited by what its application is on the battlefield. While outside of the scope of this paper, it remains to be seen what the true limitations are for how this technology can be used in modern warfare. While one can easily 3D print a drone and some small explosives, or 3D print fully automatic weapons, will guerilla groups be able to 3D print technology to produce chemical weapons or parts for rocket artillery? This presents an avenue for further research into what the future implications are of 3D-printed weapons technology.

Conclusion

The security risks of these weapons have been wildly overestimated. While the technology has improved and become more accessible, 3D printing firearms still requires a degree of skill (Dass & Mok, 2023). Some of the legal worries around the technology relate more to copyright law than it does any security risks of the technology (Fordyce, 2015). There are hundreds of existing texts, manuals, and courses that can teach people how to manufacture conventional firearms, and in the US it is fully legal to do so as well (Jacobs & Haberman, 2017). US law doesn't explicitly forbid the technology either, since it is debatable whether or not posting CAD files online counts as exporting defence materials, which would be a crime (Bryans, 2015). However, it still remains a niche occurrence. While there have been some concerns in the US around a large influx of 3D-printed, untraceable guns, and these also being used by cartels, both Americans and the cartels are already so heavily armed, there is no real need to 3D print guns (Daly et al., 2021). The main security risk exists with the European far-right, where gun control laws are

extremely restrictive and 3D printing a firearm is at least cheaper than purchasing one on the black market, if not easier as well. As argued throughout this paper, attempting to regulate the technology would have vast impacts, not only within fully legal civilian markets but also for non-state armed groups fighting for freedom from oppression. People must be able to arm themselves in order to gain their freedom from tyranny. 3D printing allows this and should continue to be allowed to do so.

This paper has examined the legal and technical regimes that surround 3D printing firearms, as well as assessing the two main actors who have been making use of the technology. While the global far-right and their ideology of accelerationist violence is a major concern for state and human security, defeating neo-nazism is more complicated than making arrests or scouring the internet for people downloading gun blueprints. The far-right has to be defeated in the ideological domain and the causes of radicalization must be addressed. For anti-junta rebels in Myanmar, JStark's FGC-9 is a tool for them to be able to challenge a brutal military dictatorship that has been well-funded and armed. Without these weapons, Burmese rebels, and likely other rebel groups in the future, would stand little to no chance of defending themselves and gaining their freedom. The technology allows these actors to circumvent global governance surrounding the arms trade that has historically been deadly to subaltern actors, specifically non-state actors. 3D-printed guns do not pose a major security risk, rather they facilitate armed, liberatory struggle for actors facing a vastly superior force. While there is nuance to the idea of who is truly engaging in a liberatory struggle, and who may use this technology for engaging in greater violence, 3D-printed guns can still be helpful in bridging the material gap between a guerilla group and a state military force. There is also further research to be done on how this technology can be properly regulated. There are ethical and technological questions on how, if at all, the technology should be regulated, which presents opportunities for further research into the subject.

Bibliography

3DPrinterOS. (2018, August 1). Thoughts on 3D printing and guns.
3DPrinterOS. <https://www.3dprinter0s.com/articles/thoughts-on-3d->

printing-and-guns

"Accessories: M202 Flash Rocket Launcher." (n.d.). 3D Gun Builder. Retrieved from <https://3dgunbuilder.com/accessories/m202-flash-rocket-launcher/>

Al Jazeera. (2009, August 12). Profile: Yemen's Houthi Fighters. Al Jazeera. <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2009/08/200981294214604934.html>

Ammo.com. (n.d.). 22 vs 9mm Ammo Comparison: Choosing Between .22 LR & 9mm Caliber Cartridges. Ammo.com. Retrieved November 12, 2024, from <https://ammo.com/comparison/22-vs-9mm>

Arms Control Association. (2021, July). UN adopts nonbinding arms embargo on Myanmar. Arms Control Association. Retrieved from: <https://www.armscontrol.org/act/2021-07/news-briefs/un-adopts-nonbinding-arms-embargo-myanmar>

Auger, V. A. (2020). Right-wing terror: A fifth global wave? Perspectives on Terrorism (Lowell), 14(3), 87–97.

Basra, R. (2023, October 19). Behind the mask: Uncovering the extremist messages of a 3D-printed gun designer (Report). International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.

BBC News. (2016, October 9). Myanmar policemen killed in Rakhine border attack. BBC News. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-asia-37601928>

Beauchamp, Z. (2019, November 11). Accelerationism: The obscure idea inspiring white supremacist killers around the world. Vox. <https://www.vox.com/the-highlight/2019/11/11/20882005/accelerationism-white-supremacy-christchurch>.

Berkowitz, J. (2018). Computer-aided destruction: Regulating 3D-printed firearms without infringing on individual liberties. *Berkeley Technology Law Journal*, 33(1), 53–88.

Browning, C. S., & McDonald, M. (2013). The future of critical security studies: Ethics and the politics of security. *European Journal of International Relations*, 19(2), 235–255.
<https://doi.org/10.1177/1354066111419538>.

Bryans, D. (2015). Unlocked and loaded: Government censorship of 3D-printed firearms and a proposal for more reasonable regulation of 3D-printed goods. *Indiana Law Journal*, 90(2), 901-934.

Burç Rosa. (2020). Non-territorial autonomy and gender equality: The case of the Autonomous Administration of North and East Syria - Rojava. *Filozofija i Društvo*, 31(3), 319–339.

Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives. (2020, March 17). Does an individual need a license to make a firearm for personal use? <https://www.atf.gov/firearms/qa/does-individual-need-license-make-firearm-personal-use>

Carr, C. (2008). *Kalashnikov culture: Small arms proliferation and irregular warfare*. Westport, CT: Praeger Security International.

Cook, P. (2021). The international security implications of 3D printed firearms. In *Emerging technologies and international security* (1st ed., Vol. 1, pp. 192–205). Routledge.

Daly, M. (2023, May 22). What unites organised crime in Europe with rebels in Myanmar?

3D-printed guns. Vice. Retrieved from:
<https://www.vice.com/en/article/xgwyga/3d-printed-guns-gangs-rebels>

Daly, A., Mann, M., Squires, P., & Walters, R. (2021). 3D printing, policing and crime. *Policing & Society*, 31(1), 37–51.
<https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1730835>.

Dass, R. (2023, October 6). 3D-printed weapons and the far-right: The Finnish accelerationist cell. GNET. Retrieved from <https://gnet-research.org/2023/10/06/3d-printed-weapons-and-the-far-right-the-2023-finnish-accelerationist-cell/>

Dass, R., & Mok, B. (2023, February 20). Assessing the impact of 3D-printed weapons on the violent extremist milieu. GNET. Retrieved from <https://gnet-research.org/2023/02/20/assessing-the-impact-of-3d-printed-weapons-on-the-violent-extremist-milieu/>

Dearden, L. (2019, October 10). 3D gun print used in Germany synagogue shooting. The

Independent. Retrieved from:
<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/3d-gun-print-germany-synagogue-shooting-stephane-balliet-neo-nazi-a9152746.html>

Defense Distributed. (n.d.). Defense Distributed. Retrieved March 16, 2024, from <https://defdist.org/>

Dodd, V. (2024, February 27). Three men charged over far-right terror plot allegedly involving

3D-printed gun. The Guardian. Retrieved from
<https://www.theguardian.com/uk-news/2024/feb/27/three-men-charged-over-far-right-terror-plot-allegedly-involving-3d-printed-gun>.

Eurojust. (2024, July 8). Slovak and Czech authorities take action against right-wing terrorism. Retrieved from
<https://www.eurojust.europa.eu/news/slovak-and-czech-authorities-take-action-against-right-wing-terrorism>

Eydoux, T. (2022, January 14). Myanmar rebels turn to 3D-printed weapons in fight against the junta. France 24.
<https://observers.france24.com/en/asia-pacific/20220114-3d-printed-weapons-myanmar-rebels>
Fanon, F. (2004). *The wretched of the earth* (R. Philcox, Trans.). New York: Grove Press.

Fordyce, R. (2015). Manufacturing imaginaries: Neo-Nazis, men's rights activists, and 3D printing. *Journal of Peer Production*, 6.

Freire, P. (1993). *Pedagogy of the Oppressed* (M. B. Ramos, Trans.). Penguin Modern Classics. (Original work published 1970)

Dearden, L., & Gibbons-Neff, T. (2024, September 10). He's known as "Ivan the troll." his 3D-printed guns have gone viral. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2024/09/10/world/europe/ivan-troll-3d-printed-homemade-guns-fgc9.html>

Ghoble, Vrushal T. "Saudi Arabia–Iran Contention and the Role of Foreign Actors." *Strategic Analysis* 43, no. 1 (January 2, 2019): 42–53. doi:10.1080/09700161.2019.1573772.

Greenberg, A. (2013, November 16). 3D-printed gun stands up to federal agents' test-firing--except when it explodes (Video). *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/andygreenberg/2013/11/14/3d-printed-gun-stands-up-to-federal-ag-ents-testfiring-except-when-it-explodes-video/?sh=6c2f4e83455c>

Global firearms holdings. (n.d.). Small Arms Survey. Retrieved from <https://www.smallarmssurvey.org/database/global-firearms-holdings>

Gow, J. (1997). *Triumph of the lack of will: International diplomacy and the Yugoslav War*. New York: Columbia University Press.

Guevara, C. (1985). *Guerrilla warfare* (B. Loveman & T. M. Davies, Eds.). (J. P. Morray, Trans.). Lincoln: University of Nebraska Press.

Hanrahan, J. (2019, May 20). 3D-printed guns are back, and this time they are unstoppable. *Wired*. Retrieved from <https://www.wired.com/story/3d-printed-guns-blueprints/>

Hanrahan, J. (2020a, August). 91. Plastikov and the 3D printed gun resistance [Audio podcast episode]. In *Popular Front*. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/6otZx6EBvvHBOgup3lR902?si=5e319b1803b24111>

Hanrahan, J. (2022a, November). 165. JStark's legacy: 3D-printed guns of the Myanmar rebels [Audio podcast episode]. Popular Front. Spotify. Retrieved from: <https://open.spotify.com/episode/4BBQPv2GdztnviXQIGLZzn?si=88c313a992184635>

Hanrahan, J. (2022b, December). 168. The Bratislava Terrorgram shooting [Audio podcast episode]. Popular Front. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/3psWylGuZsk9pRalnaYtTL?si=7180e13e2fa94732>

Hanrahan, J. [@Jake_Hanrahan]. (2022c, July 20). The first footage of the 3D-printed FGC-9 gun (JStark's gun) being used by anti-junta guerrillas in Myanmar against the military. Incredible. [Tweet]. X. https://x.com/Jake_Hanrahan/status/1549770223997358085

Hanrahan, J. (2020b, November 23). Plastic defence: Secret 3D printed guns in Europe [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=jlB2QV5wVxg>

Hendry, J., & Lemieux, A. F. (2021). The visual and rhetorical styles of Atomwaffen Division and their implications. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 14(2), 138–159. <https://doi.org/10.1080/17467586.2021.1913203>.

Horowitz, Donald L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press.

Human Rights Watch. (2022, August 24). Myanmar: No justice, no freedom for Rohingya 5 years on. Human Rights Watch. Retrieved from: <https://www.hrw.org/news/2022/08/24/myanmar-no-justice-no-freedom-rohingya-5-years>

Inline Policy. (2014, June 19). 3D printing regulation: Should governments intervene? Inline Policy. <https://www.inlinepolicy.com/blog/3d-printing-regulation-to-intervene-or-not-to-intervene>

Jacobs, J. B., & Haberman, A. (2017). 3D-printed firearms, do-it-yourself guns, & the Second Amendment. *Law and Contemporary Problems*, 80(2), 129–147.

Katsuya, M. (n.d.). Toy guns and rebel groups: The proliferation of 3D-printed armaments. *Foreign Affairs Review*. Retrieved from: <https://www.foreignaffairsreview.com/home/toy-guns-and-rebel-groups-the-proliferation-of-3d-printed-armaments>

Kupper, J., Rekawek, K., & Kriner, M. (2023). Terrorgram's first saint: Analyzing accelerationist terrorism in Bratislava. *Accelerationist Research Consortium*.

Loadenthal, M. (2022). Feral fascists and deep green guerrillas: Infrastructural attack and accelerationist terror. *Critical Studies on Terrorism*, 15(1), 169–208.
<https://doi.org/10.1080/17539153.2022.2031129>.

Lock, P. (1997). Armed conflicts and small arms proliferation. *Policy Sciences*, 30(3), 117.

Lumpe, L. (1999). Curbing the proliferation of small arms and light weapons. *Security Dialogue*, 30(2), 151–164.
<https://doi.org/10.1177/0967010699030002003>.

Molitch-Hou, M. (2023, August 25). Myanmar rebels rely on 3D-printed guns to fight military junta. *3DPrint.com*. Retrieved from: <https://3dprint.com/302100/myanmar-rebels-rely-on-3d-printed-guns-to-fight-military-junta/>

Morelle, R. (2013, May 6). Working gun made with 3D printer. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/science-environment-22421185>

Niccol, A. (Director). (2005). *Lord of War* [Film]. Lions Gate Films.

Niose, D. (2014). *Fighting back the right: Reclaiming America from the attack on reason*. New York: St. Martin's Griffin.

Ng, K. (2024, September 27). Myanmar rebels reject embattled junta's peace offer. BBC News.

<https://www.bbc.com/news/articles/cj04955442ro>

Nopel. (n.d.). Odysee. Retrieved from

[<https://x.com/plaboiiii/status/1760678510010708243?s=20>](https://odysee.com/@Nopel:6/M1337_VersionB1:5 Plaboiiii. (2024, March 15). Video [Tweet]. Twitter.</p></div><div data-bbox=)

Noys, B. (2010). The persistence of the negative: A critique of contemporary continental theory. Edinburgh University Press.

O'Donnell, W. (2023, August 2). Ukraine is now 3D-printing bombs to keep up with demand. Medium. Retrieved from

<https://wesodonnell.medium.com/ukraine-is-now-3d-printing-bombs-to-keep-up-with-demand-70588843cf61>

Paddock, R. C. (2022, December 9). Myanmar's coup and its aftermath, explained. The New York Times. Retrieved from

<https://www.nytimes.com/article/myanmar-news-protests-coup.html>

Peoples, C., & Vaughan-Williams, N. (2021). Critical Security Studies: An Introduction (3rd ed., Chapter 5). New York: Routledge.

"Plastikov V3 - 3D Gun Builder" (n.d.). 3D Gun Builder. Retrieved from <https://3dgunbuilder.com/rifles/plastikov-v3/>

PSR. (2023, July 13). This war is being fought with 3D printed guns [Video]. YouTube. <https://youtu.be/I0oXupwf2D4>

Public Safety Canada. (2024, February 20). Ghost guns and illegal manufacturing in Canada.

<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/brfng-mtrls/prlmntry-bndrs/20240220/13-en.aspx>

Regan, H., & Watson, A. (2024, August 2). Myanmar rebels are claiming their biggest victory yet over junta forces. could it be a turning point in the Brutal Civil War?. CNN.

<https://www.cnn.com/2024/08/02/asia/myanmar-lashio-junta-resistance-intl-hnk/index.html>

Robinson, K., Malone, I., & Crenshaw, M. (2023). Countering far-right anti-government extremism in the United States. *Perspectives on Terrorism* (Lowell), 17(1), 73–87.

Royal Canadian Mounted Police. (2024, August 20). Man arrested following 3D printed firearm investigation.<https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/news/2024/man-arrested-3d-printed-firearm-investigation> Sayigh, Y. (1997). Armed struggle and state formation. *Journal of Palestine Studies*, 26(4), 17–32.
<https://doi.org/10.1525/jps.1997.26.4.00p00037>

Uskowi, Nader. *Temperature Rising: Iran's Revolutionary Guards and Wars in the Middle East*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2019.

VoxelMatters. (2024, February 8). 3DPrinterOS develops algorithm to identify 3D printed gun parts. VoxelMatters.
<https://www.voxelmatters.com/3dprinter-os-develops-algorithm-to-identify-3d-printed-gun-parts/>

Walsh, N. P., Rappard, A.-M., Gak, K., & Laine, B. (2024, February 29). Russian quad bike raids, 3D printed drones and a lack of ammo: Life on the front line in Ukraine's Robotyne. CNN. Retrieved from <https://www.cnn.com/2024/02/29/europe/drones-front-line-ukraine-robotyne-russia-intl/index.html>

Walther, G. (2015). Printing insecurity? The security implications of 3D-printing of weapons.

Science and Engineering Ethics, 21(6), 1435–1445.
<https://doi.org/10.1007/s11948-014-9617-x>

Walther, S., & McCoy, A. (2021). US extremism on Telegram: Fueling disinformation, conspiracy theories, and accelerationism. *Perspectives on Terrorism* (Lowell), 15(2), 100–124.

War Noir. (2024, February 22). Weapons of France's illicit arms markets. Retrieved from <https://www.militantwire.com/p/weapons-of-frances-illicit-arms-markets>.

War Noir & The Wannabewonk. (2023, March 30). Guns and grenades of the Greek underground. Militant Wire. Retrieved from: <https://www.militantwire.com/p/guns-and-grenades-of-the-greek-underground>

War Noir. [@war_noir]. (2024, August 9). #Myanmar (#Burma) ☐: People's Defense Forces carried out an attack on Military Council checkpoint in #Myingyan, #Mandalay. [Tweet]. X.
https://x.com/war_noir/status/1822114246441783508

Ware, J. (2020). Fighting back: The Atomwaffen Division, countering violent extremism, and the evolving crackdown on far-right terrorism in America. *Journal for deradicalization*, Winter 20/21(25), 74–116.

Ware, J. (2019). Siege: The Atomwaffen Division and rising far-right terrorism in the United States [Report]. International Centre for Counter-Terrorism. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/resrep19615>.

Wesdorp, D. (2023, September 29). The rebel drone maker of Myanmar. *Wired*. Retrieved from <https://www.wired.com/story/the-rebel-drone-maker-of-myanmar/>

Whyte, J. (2018). The 'dangerous concept of the just war': Decolonization, wars of national liberation, and the Additional Protocols to the Geneva Conventions. *Humanity* (Philadelphia, Pa.), 9(3), 313–341. <https://doi.org/10.1353/hum.2018.0017>

Le conflit rwando-congolais et le poids de l'identité : une lecture inspirée de Jonathan Mercer

Yvon Muya,¹ Université Saint-Paul

Résumé:

Le conflit entre le Rwanda et la République démocratique du Congo perdure depuis trois décennies et a suscité une abondante littérature. Cet article propose une analyse centrée sur l'identité, démontrant que les tensions entre Kigali et Kinshasa résultent d'un choc de représentations. La perception de la puissance ou de la faiblesse de l'autre partie se reflète dans la politique de défense adoptée par chacune. Selon la perspective congolaise, le cycle de rebellions dans l'est du pays est lié à l'affirmation invasive du Rwanda. Le gouvernement rwandais, quant à lui, revendique son droit à garantir sa sécurité, nécessitant ainsi de catégoriser la RDC comme incapable de répondre à ce besoin. À la lumière de la théorie de l'identité de Jonathan Mercer, les discours officiels de deux camps sont examinés, mettant en lumière le rôle crucial de l'identité dans le comportement du Rwanda envers la RD Congo et vice versa.

Mot clés: conflit, identité, RDC, Rwanda

Abstract:

The protracted conflict between the Democratic Republic of Congo and Rwanda, persisting for three decades, has been extensively

¹ Yvon Muya est titulaire d'un doctorat en études de conflits de l'Université Saint-Paul à Ottawa. Il possède une formation interdisciplinaire en journalisme, science politique et études de conflits. Sa thèse de doctorat porte sur l'ethnonationalisme et la violence et a été recommandée pour le Prix du Gouverneur général du Canada. Il enseigne également des cours tels que « La résolution pacifique des conflits violents ».

documented in scholarly literature. This article offers an analysis grounded in identity theory, positing that the tensions between Kigali and Kinshasa stem from conflicting perceptions. Each party's perception of the other's strength or vulnerability is mirrored in their respective defense policy. From the Congolese perspective, the recurrent rebellions in the eastern region are attributed to Rwanda's assertive incursions. Conversely, the Rwandan government maintains its prerogative to ensure its own security, necessitating the portrayal of the DRC as incapable of fulfilling this requirement. Employing Jonathan Mercer's identity theory, this study scrutinizes the official discourses of both parties, underscoring the pivotal role of identity in shaping Rwanda's behavior towards Congo, and vice versa.

Keywords: conflict, identity, DRC, Rwanda

Introduction

Le conflit persistant dans l'est du Congo est-il uniquement le produit de la cupidité des États voisins, notamment du Rwanda? Existe-t-il une autre explication d'ordre culturel à cette crise interminable ? Cet article soutient qu'il existe un véritable choc identitaire entre le Rwanda et la République démocratique du Congo. Ce choc n'est pas seulement dû à la violence qui sévit au Kivu entre les Tutsis du Congo et les groupes autochtones. Mais également à la manière dont ces tensions interethniques peuvent être interprétées en les projetant sur les deux États. Les activités militaires de Kigali en territoire congolais illustrent une forme de singularité rwandaise, dans la mesure où elles sont demeurées constantes depuis trente ans (Jacquemot, 2023, p. 302). Les autorités rwandaises, notamment le président Paul Kagamé, considèrent ces actions comme une transgression nécessaire pour préserver la sécurité nationale (Leloup, 2005, p. 82). Le Rwanda perçoit son grand voisin comme peu fiable, incapable de protéger sa frontière et sa population rwandophone. Cette représentation se traduit par un soutien continu aux groupes armés en RDC, le plus récent étant le M23 (Matthysen et Schouten, 2024). En revanche, Kinshasa adopte une politique de défense moins agressive, se manifestant par une dénonciation constante de l'impérialisme rwandais. Cette stratégie de dénonciation s'accompagne d'une réponse militaire souvent en deçà des attentes des Congolais et régulièrement orientée vers des sorties de crise négociées (ISS, 2023).

Cette étude démontre que la catégorisation réciproque par Kigali et Kinshasa met en lumière deux identités contradictoires. Ces identités, à leur tour, reflètent la politique de défense des deux nations. D'une part, l'affirmation impérialiste du Rwanda continue de s'étendre sur le territoire congolais. D'autre part, le statut de victime de la RD Congo reste plus que jamais au centre de l'agenda international, l'obligeant à conclure des accords de paix continus avec les protégés du Rwanda. Ce schéma déséquilibré illustre parfaitement le fonctionnement des identités. Il suffit d'observer deux

groupes ethniques opposés pour s'en apercevoir. Comme le souligne Laurent Licata (2007), les comportements de deux entités sociales distinctes seront déterminés par l'image qu'elles se font l'une de l'autre. Le groupe A développera une attitude amicale s'il perçoit chez le groupe de B une nature apaisante. En revanche, les relations deviendront hostiles en cas de craintes suscitées par l'autre collectivité (Licata, 2007, p. 22-23). Selon Jonathan Mercer (1995), c'est précisément ainsi que se comportent les États lorsqu'ils projettent leur identité ou construisent celles des autres sur la scène internationale. Par conséquent, ils peuvent soit développer des relations diplomatiques harmonieuses, soit s'engager dans des conflits armés, selon le cas. Cette théorie est parfaitement illustrée par l'exemple du Rwanda et de la RDC, qui sont techniquement en guerre depuis trente ans (Jacquemot, 2014, p. 35). Depuis longtemps, les deux pays sont encore impliqués dans une escalade militaire, diplomatique et même verbale. Ces tensions offrent une variété d'éléments permettant de mesurer l'impact de l'identité au niveau interétatique. Dans un premier temps, nous introduisons le concept d'identité selon Mercer. Ensuite, nous examinerons divers objets de communications disponibles. Les déclarations dans la presse, les communiqués officiels, ainsi que les rapports d'organisations internationales seront exploités pour mener à bien cette analyse.

La théorie de l'identité selon Jonathan Mercer

Le travail de Jonathan Mercer sur l'identité constitue une contribution majeure à la compréhension du comportement des États. Pour l'appliquer de façon optimale au conflit rwando-congolais, il est pertinent de commencer par distinguer clairement son objet d'étude. L'argumentation de l'auteur est également mise en perspective avec la littérature disponible sur les conflits en général et sur la violence dans la région des Grands Lacs en particulier. Elle est ensuite utilisée pour éclairer les tensions persistantes entre Kigali et Kinshasa.

Aperçu de la théorie de l'identité version Mercer

Plusieurs théories de l'identité examinent la question des appartenances et des comportements de façon différenciée. Pensons à Rogers Brubaker et Frederic Junqua (2001, p. 66) qui considèrent l'identité comme une notion trop éparpillée, voire tiraillée entre de multitudes significations. Elle peut être employée pour catégoriser les individus, les classer selon une race, une ethnie ou alors pour se définir soi-même en tant que membre d'une organisation. D'autres chercheurs, tels que Fearon et Laitin, ont utilisé l'identité ethnique pour interroger son caractère conflictuel. Selon eux, l'identité ne constitue pas le facteur déterminant des conflits; Il convient de l'associer à d'autres éléments comme la pauvreté, la faiblesse des États et la mixité sociale, etc. (Fearon & Laitin, 2003, p. 75). Ce n'est qu'à la suite de cette combinaison qu'il est possible d'évaluer le rôle des appartenances dans la belligérance. Jonathan Mercer (1995) contribue à ce débat dans un article intitulé « Anarchy and Identity », qui s'inspire des discussions « dominantes » sur les conflits identitaires. Il identifie dans ces analyses la prédominance d'une vision rationaliste qu'il juge intéressante mais insuffisante. Selon cette perspective, les groupes sociaux ou ethniques entrent en conflit pour des raisons « matérielles » ou « symboliques ». Cherchant à maximiser les ressources et à consolider leur position, les collectivités d'appartenance opposées se mettent fréquemment en concurrence. Elles seraient ainsi prêtes à s'affronter, si nécessaire, pour acquérir des précieuses ressources et renforcer leur pouvoir (Mercer, 1995, p. 237). C'est dans ces conditions que l'animosité entre groupes rivaux se développe et s'enracine, selon cette lecture.

Dans son analyse du cycle des rébellions congolaises soutenues par le Rwanda depuis 1996, allant de l'AFDL à M23, Naupess Kibiswa (2015) s'inscrit dans cette tradition. Il a étudié les groupes ethniques tutsis qu'il désigne sous le terme de « Bany2 », englobant la population rwandophone Banyarwanda et Banyamulenge. Selon Kibiswa, les insurgés issus de ces groupes ont longtemps bénéficié d'un « équilibre » opportun entre les « moyens » et le « pouvoir » (Kibiswa, 2015, p. 38). Ils exploitent leur proximité géographique

avec leur puissance protectrice et consolident leur position grâce au trafic de minerais extraits illégalement de la RD Congo. Dans un ouvrage polémique intitulé *Holocauste au Congo. L'Omerta de la Communauté internationale*, Charles Onana (2023) renforce cette observation. La souffrance infligée aux Congolais seraient attribuable uniquement à l'« appétit vorace » du Rwanda pour les matières premières. Cependant, le régime de Kagamé et ses « Banyamulenge », comme il l'identifie, se défend de ces accusations et pointe plutôt la faiblesse de son grand voisin. La RD Congo est ainsi régulièrement accusée d'être incapable de sécuriser sa frontière et de protéger ses citoyens d'origine rwandaise (Onana, 2023, p. 288). En réalité, Kigali se sert de l'animosité historique entre ces derniers et les tribus autochtones pour justifier l'exploitation illégale des richesses du Congo. C'est du moins l'interprétation que propose Kibiswa (2015, p. 38), concernant l'activisme militaire du Rwanda dans l'est de la RD Congo. Dès lors, le sort des groupes rwandophones apparaît comme un prétexte dont le seul but serait la mainmise du Rwanda sur les ressources naturelles de la RDC. Pour ces auteurs, la principale raison de la violence réside dans la quête des conditions matérielles. Les groupes sociaux et/ou politiques se battent pour le contrôle des ressources et sont prêts à entrer en conflit pour y parvenir.

Mercer considère que cette interprétation « fonctionnelle » des conflits identitaires est pertinente mais peu fructueuse. En effet, cette analyse semble accorder une importance excessive à la rationalité individuelle, ainsi qu'à la quête persistante de biens matériels et de pouvoir (Mercer, 1995, p. 237). Par conséquent, les leaders Banyamulenge du RCD ou du M23, par exemple, ne devraient être examinés que sous le prisme des intérêts matériels. Les élites tutsies qui se sont succédé au fil des ans contre l'État congolais, soutenues par le Rwanda, constituent autant de moyens pour faciliter l'agenda prédateur de Kigali (Préget, 2024, p. 84). Effectivement, lors de l'occupation de Goma, par le RCD, ce sont bien les « réseaux tutsis » le long de la frontière qui ont méticuleusement organisé l'extraction des minerais, comme l'ont mentionné divers rapports relayés par

Roland Pourtier² (2016, p. 255). Toutefois, bien que soutenu par des données probantes, ce choix analytique demeure incomplet. Selon Mercer, il relègue au second plan les conditions immatérielles des groupes ethniques, au profit des choix rationnels des agents ethniques attirés par des gains personnels (Mercer, 1995, p. 237). Il est donc nécessaire de pallier à ce déficit en recourant à la théorie de l'identité sociale.

Élaborée par Henri Tajfel dans les années 1970 et ultérieurement enrichie par John Turner la décennie suivante, la théorie de l'identité sociale repose sur une distinction conceptuelle claire entre les comportements individuels et ceux « intergroupes » (Licata, 2007, p. 21). Le niveau personnel concerne les « relations » entre deux individus ou plus, motivés par leurs interactions spécifiques et leurs caractéristiques personnelles. Par exemple, certains politiciens congolais, agissant individuellement, ont mobilisé leurs réseaux pour rejoindre les rebellions de l'AFDL et du RCD (Buleli, 2001, p. 66; Barnes, 1999, p. 123-127). C'est notamment le cas de Wamba Dia Wamba, une figure éminente de l'ethnie Kongo, et de Roger Lumbala, issu du groupe ethnique Luba. Ils ont rejoint le second mouvement mentionné, dominé par les Banyamulenge, avant de prendre la tête de leurs propres factions du RCD (Ngonga, 2001, p. 36). Leurs démarches personnelles n'ont certainement pas contribué à l'amélioration des conditions des groupes ethniques auxquels ils appartiennent. Au contraire, ces rebellions, soutenues par des

² Le pillage des ressources naturelles par diverses rébellions pro-rwandaïses a en effet fait l'objet de plusieurs enquêtes indépendantes, notamment des expertes des Nations unies. Voir Business & Human Rights Resource Centre. (Le 2 octobre 2024). RDC: L'ONU dénonce le pillage des minerais stratégiques dans la zone de Rubaya contrôlée par les rebelles du M23. Repéré à <https://www.business-humanrights.org/fr/latest-news/rdc-lonu-d%C3%A9nonce-le-pillage-des-minerais-strat%C3%A9giques-dans-la-zone-de-rubaya-contr%C3%B4l%C3%A9e-par-le-m23/>

puissances régionales, semblaient davantage préoccupées par le seul bien-être de ces dernières (Jacquemot, 2009, p. 47).

Pour mettre en évidence les implications de la théorie de l'identité sur les groupes ethniques, Tajfel et Turner ont enrichie la dichotomie individu-groupe par l'ajout de trois niveaux de distinction supplémentaires. Ces niveaux incluent : (1) l'opposition (1) entre le « système de croyances en la mobilité sociale » et le « système de croyances au changement social »; (2) l'opposition entre la « variabilité » des agissements à l'égard des « membres » de l'«exogroupe» et l'homogénéité des agissements envers ces mêmes personnes; Et (3) l'opposition entre la « perception » des membres de l'« exogroupe » quant à leurs « caractéristiques personnelles » et la « perception » de ces mêmes membres en tant qu'« exemplaires indifférenciés » (Licata, 2007, p. 21). Les deux derniers niveaux sont particulièrement pertinents pour la thèse de Mercer, car ils soulignent l'impact des perceptions (Licata, 2007, p. 22-23). En substance, les comportements des groupes opposés seront influencés par la manière dont ils se catégorisent mutuellement. Tant qu'un groupe est convaincu de l'harmonie de son systèmes de croyances avec celui d'un groupe tiers, il favorisera une relation amicale. En revanche, toute modification des croyances par les membres de l'autre partie, entraînera un comportement différencié (Tajfel et Turner cités par Licata, 2007, p. 22-23). Plus les groupes ethniques interagissent, entraînant des contradictions de valeurs, plus ils tendent à se distinguer. Ils peuvent ainsi choisir de valoriser leur identité, ce qui permet de marquer la différence avec les autres (Poutignat et Streiff-Fénart, 2017, p. 75). Ils pourraient également chercher à incriminer l'exogroupe en cas de divergence des caractères ou d'attitudes néfastes manifestées par ses membres (Matas, 2011, p. 95). Ces conditions sont propices à l'émergence des comportements discriminatoires dans les relations intergroupes.

Selon Mercer, la théorie de l'identité sociale est fondamentale pour évaluer non seulement des sujets particuliers, mais surtout les actes identifiables dans les interactions entre groupes. Elle est cruciale

pour comprendre dans quelle mesure l'interaction entre les organisations sociales peut favoriser l'harmonie sociale ou entraîner le rejet mutuel (Mercer, 1995, p. 238). Cette attitude se manifeste car les groupes sont convaincus d'être la cible potentielle de l'autre. Par conséquent, ils peuvent recourir à la violence pour écarter, voire éliminer cette menace (Wilkinson, 2000, p. 128). Selon Jaffrelot (2003), ce recours à la brutalité est toutefois influencé par les acteurs politiques au sein du groupe. Pour lui, ces dirigeants ethniques agissent selon une double perspective « idéologique » et « instrumentale » des appartenances ethniques. Ils exploitent à leur profit les attachements culturels. Ce procédé aboutit à une définition altérée de l'autre, considéré comme l'« infiltré » qui ronge la nation de l'intérieur (Jaffrelot, 2003, p. 346).

Dans le contexte du Rwanda et de la RDC, la notion d'« infiltrés » a effectivement connu une large diffusion, tant sur le plan analytique que pratique. Cette dynamique est décrite par Ntanyoma et Hintjens (2022), qui mettent en lumière les attaques ciblées contre les populations Banyamulenge, « abusivement assimilées aux Tutsis du Rwanda » (Ntanyoma et Hintjens, 2022, p. 380). Ces populations sont néanmoins tenues pour responsables des choix de certains leaders Banyamulenge de s'engager dans des groupes armés, ce qui a transformé l'ensemble de la communauté en ennemie de la nation (Stearns, 2018, p. 26). Cet exemple illustre l'avertissement de Tajfel et Turner (1986) sur l'importance de distinguer les actions individuelles des comportements de groupe. Par conséquent, une analyse exhaustive des conflits ethniques doit intégrer les groupes et leur capacité à orienter leurs membres (Tajfel et Turner cité par Licata, 2007). Selon Mercer, chaque individu voit son groupe le distinguer des autres par une qualification positive. Il s'agit d'une « comparaison » naturelle qui sous-tend la compétition entre les organisations sociales (Mercer, 1995, p. 241). Cette dimension comparative s'avère ainsi pertinente pour expliquer la tendance de certains groupes à la domination.

Mercer reprend cette dimension comparative et observe que les individus cherchent constamment à renforcer leurs caractéristiques lorsqu'ils s'identifient à leur groupe d'appartenance. En s'auto-catégorisant, les gens mettent en évidence leur différence avec les entités extérieures (Mercer, 1995, p. 241). De cette manière, ils se sentent autorisés à croire qu'ils possèdent des traits identitaires plus authentiques, ce qui peut entraîner des attitudes ethnocentriques et le rejet des autres. Ernest Gellner (1989) a démontré cet aspect dans le cadre de l'étude de la nation. La nation, en tant que groupe ethnique par excellence, n'a de sens que si ses membres sont identiques et ne sont pas altérés par des influences culturelles étrangères. Selon Gellner (1989, p. 11), le non-respect de ce principe d'unicité est susceptible de générer des tensions. Mercer (1995), en revanche, considère que la recherche de l'« identité positive » ne conduit pas nécessairement au conflit, bien qu'elle puisse jouer un rôle dans la formation des consciences. Néanmoins, ces deux facteurs combinés peuvent constituer un moteur suffisant pour orienter les rapports intergroupes vers la confrontation, que ces relations soient fondées sur la politique, l'économie ou la culture (Mercer, 1995, p. 243). Il reste à déterminer dans quelle mesure cette dynamique s'applique aux macro-groupes sociaux que sont les États, en particulier le Rwanda et la RDC. Jonathan Mercer s'est attelé à cette tâche.

La théorie de l'identité et son application aux conflits interétatiques

Selon Jonathan Mercer (1995), les États sont des entités politiques en situation de compétition. À cet égard, il est pertinent de les analyser en tenant compte des concepts de « perception » et de « catégorisation ». En effet, à l'instar des groupes ethniques, la rivalité entre les États découle logiquement de la manière dont ils se représentent mutuellement. Cette rivalité résulte de l'attribution d'une identité aux États dans leur « comparaison » réciproque continue et de la quête incessante d'une « identité sociale positive » (Mercer, 1995, p. 246-247). Alors que la rébellion du M23 a été réactivée en novembre 2021, l'escalade des tensions entre Kinshasa et Kigali

illustre parfaitement cette volonté de démarcation. Le Rwanda, en premier lieu, accusé d'avoir relancé l'insurrection, s'empresse de dénoncer l'« incapacité » des dirigeants congolais à garantir les « droits [à la] vie » des Tutsis congolais (BBC Afrique, 2024). Malgré l'accumulation de preuves concernant leur soutien à la rébellion³, les autorités rwandaises cherchent à souligner, selon elles, le déficit de l'appareil d'État congolais, qui devrait être considéré comme une entité politique encore défaillante en matière de sécurité des personnes et de leurs biens. En revanche, le Rwanda met en avant son propre appareil d'État, voulu imperméable, en promettant, dans un communiqué publié le 18 février 2024, de prévenir toute « nouvelle tentative d'externalisation forcée de ce problème sur son territoire. » (Ministère rwandais des affaires étrangères, 2024). Dans une série de déclarations officielles qui ont suivi les premières offensives du M23, Kinshasa a qualifié l'activisme militaire du Rwanda d'« attitude récidiviste » (Africanews, 2023). Ce choix de mots visait à présenter le Rwanda comme un acteur déstabilisateur permanent. Toutefois, par cette double affirmation contradictoire, les deux États auraient, selon Mercer (1995), tenté de ranger l'autre dans une représentation peu flatteuse.

En abordant les relations interétatiques de cette manière, Mercer évalue à sa façon la thèse d'Alexander Wendt (1992) sur l'anarchie du système international et ses conflits inhérents. Selon Wendt, les États, loin de nécessiter une quelconque classification, agissent librement dans la sphère internationale, sans être tenus de répondre à une autorité suprême inexistante. Ainsi, les États sont les principaux responsables de l'anarchie qui caractérise l'environnement international (Wendt, 1992, p. 394-395). En effet, par

³ Un tout récent rapport du Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC rendu public le 8 juillet 2024 a accusé le Rwanda de continuer à déployer plusieurs milliers de soldats en appui au M23. Voir DW (Le 8 juillet 2024). Le Rwanda et l'Ouganda accusés par l'Onu de soutenir le M23 : <https://www.dw.com/fr/onu-accuse-de-nouveau-le-rwanda-et-louganda-de-soutenir-le-m23/a-69599316>

leurs actions, les États ont la possibilité de favoriser la coopération. Cependant, ils peuvent également générer de l'insécurité ou inciter à une compétition pour maximiser les ressources économiques disponibles (Morin, 2011, p. 112). Dans cette optique, les relations entre États peuvent, au mieux, aboutir à une coexistence harmonieuse ou, au pire, à la guerre et à l'insécurité mutuelle. La région des Grands Lacs et les deux grandes guerres du Congo illustrent sans doute cette pensée « wendtienne ». Logiquement, lorsque le Rwanda et l'Ouganda envisagent d'envahir le Congo en 1996 puis en 1998, ils rencontrent peu de résistance pour mettre en œuvre leur plan (Clark, 2001; Jacquemot, 2014). En effet, aucun hégémon mondial n'était disposé à les en empêcher. Au contraire, Human Rights Watch, dans un rapport daté du 26 avril 2005, a même démontré comment ces interventions ont été bénéfiques à certaines puissances occidentales. Par exemple, l'organisme a critiqué l'exportation de tonnes d'or, estimées à 60 millions de dollar, par l'Ouganda vers la Suisse (Human Rights Watch, 2005). Ces événements semblent confirmer la thèse de l'anarchie de la structure internationale et la propension des États au conflit.

Inversement, la situation où Kigali et Kampala collaborent avec Kinshasa pour éradiquer les groupes armés dans la région témoigne plutôt de la volonté des États de coopérer (MONUC, 2009). C'est ce qui s'est produit en 2009 lorsque les forces rwandaises ont franchi la frontière pour traquer les FDLR.⁴ Elles ont reçu pour cela le feu vert du président Joseph Kabila (Jeune Afrique, 2009). Plus récemment, son successeur, Félix Tshisekedi, a approuvé la poursuite des ADF⁵ sur le territoire congolais par l'armée ougandaise (Media Congo, 2021).

⁴ Les FDLR sont un groupe rebelle rwandais composé d'anciens génocidaires qui ont trouvé refuge en RDC depuis le massacre de 1994.

⁵ Les ADF sont un groupe armé opposé au régime ougandais de Yoweri Museveni. Il est rapidement devenu une menace pour toute la région.

Pour Mercer (cité par Morin, 2011, p. 112), Wendt aurait sous-estimé l'importance des facteurs cognitifs dans les comportements des États. Il soutient que la perte de confiance d'un groupe envers un autre peut être déterminante pour déclencher des conflits. Cette dynamique est également applicable aux États, où la disparition des sentiments positifs peut rapidement mener à l'antagonisme. Dans de nombreux cas, comme celui du conflit entre le Rwanda et la RDC, une telle rupture de confiance a immédiatement conduit à la guerre. Selon De Villiers et Omasombo (2001), le renversement des alliances entre Kigali et Kinshasa, sous la présidence de Laurent Désiré Kabila, est directement lié à la rupture brutale de la loyauté que les deux anciens alliés, qui avaient renversé Mobutu, se vouaient mutuellement. Le discours offensif de Kabila, prononcé le 27 juillet 1998, réclamant la fin « de la présence des militaires rwandais qui nous ont assistés pendant la libération de notre pays », avait convaincu les Rwandais que le grand ami du Palais des Marbres⁶ n'était plus un allié (De Villiers et Omasombo, 2001, p. 17). Ils ont alors naturellement déclenché la seconde guerre du Congo et favorisé une série de rebellions dirigés par des Tutsi congolais. Ces évolutions notables dans le contexte des relations entre le Rwanda et la RDC n'excluent pas, selon Wendt (1992), que les États soient perçus pour ceux qu'ils sont réellement, c'est-à-dire des agents qui façonnent et refaçonnent la structure internationale selon leurs intérêts. Les États adoptent une attitude belliqueuse envers leurs ennemis, tandis qu'ils se montrent bienveillants avec leurs alliés (Wendt, 1992, p. 397). En d'autres termes, ils projettent sur la scène internationale leurs identités, qu'elles soient hostiles ou amicales. Un exemple pertinent de ce phénomène peut être observé dans les tensions entre le Rwanda et, cette fois-ci, le Burundi. Selon un rapport de 2022 de l'Institut d'études de sécurité (ISS), certains « extrémistes » tutsis à Kigali « perçoivent » chez les « Hutus » au pouvoir à Bujumbura la même « idéologie » que celle des Hutus génocidaires du Rwanda (ISS, 2022). De leur côté, les « extrémistes

⁶ Le Palais des Marbres est nom donné au Palais présidentiel occupé par Laurent Désiré Kabila.

» hutus burundais considèrent que le Rwanda est sous l'emprise de la suprématie des Tutsis, ce qui complique toute perspective de paix entre les deux nations, selon le même rapport (ISS, 2022). En RDC, la fin de l'influence tutsie au sommet du pouvoir sous Laurent Désiré Kabila, devait inévitablement constituer un *casus belli*.

En effet, à l'instar des groupes ethniques, l'environnement identitaire du « Soi », chez les États, est également structuré en fonction de l'altérité positive ou négative du groupe opposé (Mercer cité par Morin, 2011, p. 104). Cela peut concerner diverses identités associées à « Autrui » : politiques, économiques, culturels, voire géographiques. Pour la majorité des Congolais, par exemple, l'altérité formative du Rwanda résiderait dans la petitesse de son territoire (26 338 km²).⁷ Ils comparent inévitablement ce petit pays à l'immense territoire de la RD Congo (2,345 410 millions km²)⁸, censée incarner une image de majesté (Chemouni, 2020; Ndaywel è Nziem, 1998). Le Rwanda souffrirait ainsi de manque d'espace pour sa population et, par conséquent, convoiterait des terres dans l'est du Congo (Kibiswa, 2015). Les Rwandais, quant à eux, percevraient leurs camarades de la frontière ouest à travers le prisme culturel négatif d'un goût excessif pour la musique (Tsambu, 2020, p. 103-105). À l'inverse, ils se distingueraient des Congolais en consacrant leur énergie au développement de leur pays (Chemouni, 2020, p. 9-12). Ces types de représentations sont courantes, mais pourraient s'avérer cruciales pour une analyse adéquate des États et leur quête persistante de différenciation.

Finalement, à l'instar d'Alexander Wendt, Jonathan Mercer s'appuie également sur la construction sociale de l'altérité sur la scène internationale. En utilisant la théorie de l'identité sociale de Tajfel et

⁷ Assemblée nationale du Rwanda : Rapport – Mission d'information sur le Rwanda : <https://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/rwanda/presgen.asp>

⁸ Ambassade de la RDC en Belgique : Histoire – Chronologie des différents événements historiques de la RDC : <https://ambardc.be/rdc/>

Turner, les relations interétatiques sont analysées de manière analogue aux interactions entre groupes ethniques. Cette approche atténue l'exclusivité de l'explication matérialiste des conflits interétatiques, tout en intégrant l'énergie mobilisatrice des représentations cognitives. Ainsi, le conflit rwando-congolais peut être examiné au-delà des considérations économiques. Il peut être appréhendé en invoquant la nature belliqueuse ou bienveillante des acteurs régionaux. Ces représentations définissent la nature humaine qui, en fin de compte, guide les comportements des États, affirme Mercer (1995, p. 243). Soucieux de leur propre bien-être, les groupes ethniques se méfieront toujours du danger potentiel que pourrait représenter les organisations extérieures et prendront des dispositions en conséquence. En revanche, une perception positive des autres entités sociales entraînera une attitude bienveillante. Appliquée aux États, cette perspective pourrait expliquer, en plus des conditions matérielles, l'animosité persistante entre le Rwanda et la République démocratique du Congo. La section suivante examine cet aspect en détail.

Le conflit rwando-congolais et le rôle de l'identité

Cette section examine de façon concrète le rôle de l'identité dans les tensions entre le Rwanda et la République démocratique du Congo. Elle démontre que le rejet mutuel entre Kigali et Kinshasa reflète parfaitement les animosités persistantes entre les groupes ethniques rwandophones et les communautés autochtones au Kivu. Avant cela, il convient de rappeler les origines du conflit rwando-congolais.

Rwanda, RDC : historique du conflit

Le 6 avril 1994 marque le début des événements tragiques lorsque l'avion du président rwandais Habyarimana est abattu, exacerbant la guerre civile en cours au Rwanda (Ba, 2014, p. 65). La réaction des miliciens extrémistes hutus déclenche alors le génocide des Tutsis. Ce massacre de grande ampleur entraîne le déplacement de trois millions de Rwandais. La majorité des réfugiés, parmi lesquels se trouvent d'anciens combattants soupçonnés de participation aux

massacres, trouvent refuge au Congo voisin. Ce geste d'hospitalité modifie profondément et durablement les relations entre les deux pays (Rosoux, 2005, p. 5 ; Langelier, 2017, p. 368). Sous le prétexte de préserver sa sécurité contre les « génocidaires », le Rwanda intervient militairement en RDC, contribuant pendant trois décennies à l'instabilité des provinces congolaises du Kivu (Barnes, 1999, p. 124). Le Rwanda établit d'abord l'Alliance des forces démocratiques pour la libération (AFDL). Dominée par des élites Banyamulenge, l'AFDL lance les hostilités en RDC le 24 octobre 1996 depuis la ville d'Uvira (Onana, 2023, p. 116). Dans son rapport du projet Mapping sur les violations des droits de l'homme durant ces guerres, l'ONU conclut que Kigali a orchestré l'ensemble des opérations (Nations Unies, 2010, p. 84-85). De l'armement à la fourniture des troupes en passant par les renseignements, Kigali, en collaboration avec les armées ougandaise et burundaise, a tout organisé. La suite est bien connue : une guerre-éclair qui renverse le régime de Mobutu après seulement un an de combats (Ruhimbika, 2001, p. 45). À Kinshasa, le régime AFDL, tel que qualifié par les enquêteurs onusiens (Nations Unies, 2010), n'a pas perduré. Suite à la mésentente entre le nouveau président Laurent Désiré Kabila et ses alliés, une nouvelle rébellion a émergé. Le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), bénéficiant également du soutien du Rwanda, entendait assurer la protection des populations tutsies (Stearns et al., 2018, 25). Cependant, selon un rapport de Human Rights Watch publié en juin 2002, la lutte pour la survie s'était vraisemblablement transformée en occupation de vastes portions du territoire congolais. Outre le Nord et le Sud-Kivu, le Rwanda, opérant sous le couvert du RCD, avait commencé à administrer « certaines parties des provinces du Maniema, du Katanga et de la Province Orientale, ainsi qu'une large partie de la province du Kasaï Oriental. » (Human Rights Watch, 2002). La guerre du RCD a duré quatre ans avant de se conclure par l'Accord global et inclusif signé à Prétoria le 17 décembre 2002 (Kabila, 2003).

Cet accord a permis de résoudre définitivement la question de la nationalité des Tutsis congolais, qui constituait l'une des principales revendications des rebelles. Désormais, tous les groupes rwandophones sont reconnus comme citoyens congolais pour avoir été présents sur « ce qui est devenu le Congo à l'indépendance » (Constitution de la République démocratique du Congo, 2006, p. 10-11). Malgré ce compromis, le conflit des Tutsis au Kivu ne s'est pas arrêté. Il a été relancé en 2004, cette fois-ci sous l'égide du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP). Créé par le général mutin Laurent Nkunda, avec l'appui du Rwanda, le CNDP a formulé les mêmes revendications identitaires (Stearns, 2013, p. 23-24). Celles-ci ont été abordées dans un nouvel accord signé à Goma le 23 mars 2009 avec le gouvernement congolais (Radio Okapi, le 8 mai 2009). Selon Kibiswa (2015), c'est à la suite de cet accord qu'a émergé, en avril 2012, le Mouvement du 23 mars (M23), également soutenu par le Rwanda. Le M23 a adopté ce nom pour justifier son existence, principalement pour accuser les autorités congolaises de ne pas avoir mis en œuvre les arrangements de Goma, notamment en ce qui concerne la participation politique, l'amnistie et la résolution des conflits intercommunautaires au Kivu (Droit congolais, 2009, p. 4-5). Le 5 novembre 2013, après plusieurs mois de combats, le M23 a été vaincu. L'armée congolaise a obtenu ce que les « experts » ont qualifié de première « véritable » victoire « militaire » du Congo depuis 1960 (Bangré, 2013). C'est également l'une des rares occasions où Kinshasa a pris le dessus sur un groupe parrainé par Kigali.

Alors que les autorités congolaises dénoncent régulièrement l'agression rwandaise, la résurgence, le 7 novembre 2021, du M23, n'a fait qu'exacerber ces tensions (Braeckman, 2022, p. 168). Elle a également renforcé l'attention médiatique et académique sur ce conflit qui a causé entre 6 et 10 millions de victimes selon les sources (Amnesty International, 2024). L'analyse la plus répandue de ces guerres a suggéré des raisons économiques comme principale explication (Jacquemot, 2009 ; Hugon, 2009). Essentiellement, la cupidité du Rwanda, et de l'Ouganda, attirés par le riche sous-sol du

Congo, constitue logiquement l'argument dominant dans la littérature consacrée aux violences dans le Kivu (Pourtier, 2016 ; Jacquemot, 2014 ; Onana, 2023 ; Kibiswa, 2015). Il en va de même pour la problématique Banyamulenge et des Tutsis du Congo, dont l'étude s'est souvent concentrée sur les demandes de sécurité par les groupes armés précités (Stearns, 2013, p. 23-24 ; Massicotte, p. 2015).

Ces études possèdent une valeur indéniable, car elles mettent en évidence la volonté des puissances régionales, notamment le Rwanda, de perpétuer les conflits au Kivu afin de continuer à exploiter les ressources naturelles congolaises. De plus, l'intérêt porté au sort des populations rwandophones a été crucial pour comprendre la spirale des violences intercommunautaires dans l'est du Congo. Cependant, bien que cette combinaison de facteurs ait été pertinente pour analyser les tensions entre Kigali et Kinshasa, les chercheurs ont rarement tenté d'analyser les relations hostiles entre les deux capitales sous l'angle identitaire. La section suivante montre qu'il est possible de projeter les tensions ethniques du Kivu sur les deux États. En s'appuyant sur Jonathan Mercer (1995) et la théorie de l'identité sociale, il y a lieu d'envisager les relations entre le Rwanda et la RDC comme un monde des représentations, où les États peuvent être classés dans une identité amicale ou malveillante.

Rwanda, RDC et le poids de l'identité

Ce jour-là, la nouvelle Première ministre congolaise, Judith Suminwa, présente son programme de politique générale à l'Assemblée nationale. Les députés se succèdent pour partager leurs observations. Une intervention va particulièrement attirer l'attention, celle de Crispin Mbindule. Élu de Butembo, une des villes marquées par les conflits avec le Rwanda, il s'interroge sur la raison pour laquelle, sur sa page couverture, le gouvernement avait mis en avant une « vache » au lieu des « emblèmes » nationaux (Media Congo,

2024). « La vache symbolise le Rwanda »⁹, a préconisé le natif du Kivu. Bien que la rhétorique nationaliste de ce député ait suscité des rires dans l'hémicycle, elle témoignait néanmoins de la conviction profonde de ses électeurs et de lui-même vis-à-vis de l'altérité constitutive du Rwanda. Pour la société civile de Butembo, par exemple, le Rwanda serait tout simplement l'incarnation du « mal », dans la mesure où il chercherait à mettre en œuvre un « plan diabolique » en RDC. Dans un communiqué adressé à la population locale le 30 octobre 2022, soit près d'un an après le début de la nouvelle offensive du M23, il s'agissait d'inviter les habitants de Butembo à maintenir des « attitudes » de « vigilance » contre l'« ennemi » (Radio Elimu, 2022). Grande ville commerciale du Nord-Kivu, Butembo est considérée comme l'une des cités « martyres » des rebellions soutenues par le Rwanda. Cela est illustré dans un rapport de l'Association zaïroise des droits de l'homme (AZADHO) publié le 11 mars 1998, qui dénonçait le massacre de plus de 300 personnes par les éléments de l'AFDL (Agence de presse internationale catholique, 2001). Il était donc inconcevable pour le représentant de Butembo à Kinshasa d'admettre une « vache rwandaise » sur un document officiel du pays.

Symbole incontesté de l'identité rwandaise, la culture bovine constitue depuis l'ère royale l'image de marque du Rwanda (Saur, 2014, p. 125). Dans cette séquence du Palais du Peuple¹⁰, elle sert de repoussoir à une identité congolaise offensée par des années d'agression. Ainsi, un simple document imprimé a suffi pour rappeler cette nécessaire différenciation : les emblèmes de la République démocratique du Congo contre un animal mythique représentant le Rwanda. Le gouvernement congolais aurait peut-être pu éviter cette

⁹ Les propos du députés ont aussitôt fait le tour des réseaux sociaux comme ici sur le compte X du journaliste congolais Daniel Michombero : <https://x.com/michombero/status/1800601409450360983>.

¹⁰ Le Palais du Peuple est le nom accordé au bâtiment qui abrite le Parlement congolais.

guerre des symboles en choisissant le léopard, qui évoque, pour les Congolais, la « force » et la « puissance » (M'Boukou, 2009, p. 1). En d'autres termes, la présence d'un léopard sur le projet gouvernemental aurait diffusé la puissance recherchée pour vaincre les multiples guerres du Rwanda. Elle aurait exprimé, comme le suggère Kenge Mukinayi (2023), la volonté de rétablir un État fort, dotée d'une armée « équipée et motivée, capable de sécuriser le peuple et les institutions » (Kenge Mukinayi, 2023, p. 53). Cela contraste avec la vache rwandaise qui a, au contraire, réveillé les craintes d'infiltration au sommet de l'État. Justin Bitakwira, un autre élu du Kivu, avait déjà évoqué cette notion d'infiltration en ces termes :

« Paul Kagamé a infiltré l'armée congolaise. C'est bien connu qu'il a beaucoup de produits au sein des FARDC. Tous ces éléments issus du RCD, CNDP... sont là et leur travail consiste à fournir des renseignements à Kagamé » (Bitakwira lors de l'émission Top 7, le 21 septembre 2024).

Le 8 mars 2024, lors d'une conférence de presse, le porte-parole de l'armée congolaise, Syvain Ekenge, a présenté à la presse un groupe de cinq individus identifiées comme des « complices » du M23, tout en évoquant la question. « La trahison, l'infiltration, l'espionnage rwandais dans notre pays ne sont pas une chimère ou un fantasme. C'est une réalité », a-t-il déclaré lors de cette allocution (Africactu, le 8 mars 2024). Cette position est aujourd'hui fortement soutenue par Onana et son ouvrage qui dénonce les « crimes » du Rwanda en RDC (Onana, 2023, p. 345). Selon ce journaliste critique du régime de Kigali, les institutions congolaises ont été systématiquement « infiltrés » par les « Tutsis ». Il réfute ainsi toutes les accusations portées contre l'armée congolaise par divers rapports de l'ONU. Selon lui, il s'agirait de l'œuvre « des mercenaires rwandais et des miliciens banyamulenge intégrés dans cette armée. Ils [reproduisent toujours] ce qu'ils ont toujours fait en tant que miliciens ou mercenaires dans leurs "rébellions" respectives. », a-t-il

expliqué lors d'une conférence tenue à l'Université de Kinshasa le 17 mars 2024 (Macintosh et Stearns, 2024).

Au-delà des débats d'image à Kinshasa, la vache incriminée à l'Assemblée nationale revêt une importance encore plus grande dans les conflits intercommunautaires au Sud-Kivu. Selon Verweijen et Brabant (2017), les dommages causés par l'élevage bovin sur la cohabitation des Tutsis et des groupes autochtones sont particulièrement notables. La plupart des organisations ethniques locales, telles que les Babembe ou les Bafuliru, pratiquent cette activité. Cependant, ce sont les Banyamulenge qui sont historiquement reconnus comme les principaux artisans de la tradition « pastoraliste » dans la région (Verweijen et Brabant, 2017, p. 6). Lointains originaires du Rwanda, les Banyamulenge n'ont jamais réussi à se débarrasser de ce lourd fardeau identitaire, du moins selon l'altérité constitutive imaginée par les groupes autochtones qui les décrivent comme des Tutsis au service du Rwanda (Ntanyoma et Hintjens, 2022, p. 380). Cette représentation sert d'alibi aux milices d'autodéfense pour combattre l'ennemi de l'intérieur, mais elle se manifeste également par le pillage des vaches, considérées comme la ressource vitale du groupe incriminé. Le 25 octobre 2019, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés a recensé 320 vaches volées et deux éleveurs blessés (UNHCR, 2019). Cet incident s'est produit dans la localité de Lucimu et se répand chaque jour davantage dans tout le territoire de Fizi, selon ce rapport. Attaquer les Banyamulenge et leur bétail permettrait de fragiliser un supposé réseau rwandais en RD Congo. Cet argument pourrait cependant perdre de sa force s'il était confronté à l'histoire des conflits dans les hauts-plateaux. Selon Ntanyoma (2019), cette histoire est celle d'une pratique courante des groupes rebelles qui avaient besoin des ressources pour mener à bien leurs campagnes militaires. De Simba de Pierre Mulele, dans les années 1960, aux Maï-Maï, tous ont eu recours aux vaches des Banyamulenge comme ressources vitales. La confrontation se serait installée lorsque les Banyamulenge ont réagi (Verweijen et Brabant, 2017, p. 7-9).

Malgré ces références historiques, une opinion non négligeable en RD Congo a persisté à percevoir les Tutsis et le Rwanda à travers le prisme de la guerre et de la violence. Le président Laurent Désiré Kabila a lui-même incarné cette perception négative. Lors d'une conférence de presse organisée à Bruxelles le 28 novembre 1998, il a formulé ce constat :

« Quand l'armée rwandaise est arrivée chez nous, on a vu un seul groupe ethnique au sein de cette armée, des Tutsis. Un groupe de Banyamulenge et de militaires tutsis rwandais ont massacré 37 Congolais dont 1 prêtre, 3 religieux et 1 séminariste, le 24 août 1998 dans la paroisse de Kasika, au Sud-Kivu. [...] Ils vont continuer à massacrer les Congolais, et chaque jour, les Congolais seront tués » (Laurent Désiré Kabila cité par Onana, 2023, p. 195-196).

La nature perçue comme malveillante du Rwanda semble être corroborée par de tels exemples. De plus, cette perception s'appuie également sur un passé lourdement marqué par le génocide des Tutsis en 1994 (Jacquemot, 2014, p. 35). Depuis ce massacre tragique, les Tutsis, au pouvoir à Kigali, sont souvent considérés comme animés d'un ardent désir de transposer cette brutalité en territoire congolais. Le député congolais Justin Bitakwira, élu d'Uvira, une des régions les plus touchées par l'AFDL à la fin des années 1990 (Human Rights Watch, 1997), adhère fermement à cette thèse (Nsapu, 2023). Lors d'une intervention à la télévision congolaise, il n'a pas écarté l'idée qu'un Tutsi puisse être un « criminel né ». Il a suggéré que les Tutsis « sont tous pareils », en évoquant les « massacres perpétrés par [d'autres] Tutsis contre des Hutus au Burundi ». Le politicien congolais a ensuite affirmé n'« avoir jamais vu une race aussi méchante » (Nsapu, 2023). Ces déclarations sévères ont suscité des réactions jusqu'à l'Union européenne, qui n'a pas hésité à exprimer son indignation. Cependant, pour le député d'Uvira, l'objectif principal était ailleurs : contribuer à renforcer l'image négative du régime tutsi et de ses « alliés » au Congo, selon l'expression privilégiée de Charles Onana (2023, p. 244).

La sortie controversée du député congolais évoque les propos mémorables de l'ancien ministre des Affaires étrangères Yerodia Abdoulay Ndombasi, à l'encontre des Tutsis. En 1998, alors directeur de cabinet de l'ancien président Laurent Désiré Kabila, Yerodia avait encouragé l'armée congolaise, confrontée à la rébellion du RCD, à éradiquer la « vermine » (Kaninda Mudima, 2008). Il a été poursuivi par la justice belge avant de bénéficier d'un arrêt favorable de la Cour internationale de justice (CIJ, 2000). Ce dénouement n'a pas empêché la persistance du discours anti-tutsi, ainsi que des messages anti-banyamulenge. Au contraire, les Banyamulenge ont continué à craindre la violence en raison de leurs origines rwandaises. Un exemple de ces craintes est rapporté par la Commission de l'immigration et du statut du réfugié du Canada, relayant le témoignage d'un représentant de la communauté, le 12 mars 2013: « Nous subissons l'indexation du reste des 60 millions des Congolais, qui nous désignent collectivement comme étant à la base de tous leurs malheurs : des accusations de toutes sortes, la méfiance, le mépris, la haine, et parfois même la violence, sont dirigées contre les Tutsis. » (Burundivision, 2012 cité par CISRC, 2013).

Comme le rappelle Jean-Frédéric Morin (2011, p. 111), le mécanisme de l'identité sociale met en évidence le « besoin » d'estime de soi et de valorisation que ressentent les individus. Ce besoin les conduit à percevoir de façon négative les groupes auxquels ils n'appartiennent pas et à les tenir pour responsables de leur malheur. Cela explique, par exemple, pourquoi le président rwandais s'empresse de rejeter toute idée de faire du Rwanda le « bouc émissaire des dirigeants congolais » (Soudan, 2023). « Le problème n'a pas été créé par le Rwanda, et n'est pas le problème du Rwanda. C'est le problème du Congo. Ce sont eux qui doivent s'en occuper », insiste-il au lendemain de la résurgence du M23 (Courriel international, 2022). Le dirigeant rwandais entend ainsi maintenir la position qui prévaut pour son pays, celle qui considère les Congolais comme incapables de

résoudre leurs propres problèmes. Cette altérité formative - « Congolais-incapables » - est d'ailleurs présente dans la presse locale à Kigali. Pour le journal en ligne The New Times (2022), par exemple, le M23 est né pour les mêmes raisons qui font que le Rwanda accueille plus de 80 000 réfugiés congolais sur son territoire. En relayant le discours du chef de l'État, les médias rwandais n'hésitent pas à épingleur un gouvernement congolais « failli » dans le dossier des « Congolais d'expression kinyarwanda » (The New Times, 2022).

Mais si le Rwanda perçoit le pouvoir congolais comme échouant dans la gestion des groupes rwandophones, il lui reconnaît, de manière ironique, la capacité de maintenir des alliances jugées problématiques pour sa sécurité (Anadolou, 2022). Il s'agit notamment des Forces démocratiques pour la libération du Rwanda. Les FDLR, composées d'anciens miliciens Interahamwe accusés d'avoir perpétré le génocide de 1994, représentent un véritable défi pour la RDC. Dans de nombreuses enquêtes, les Nations unies les accusent de commettre des viols et des pillages dans plusieurs régions du Kivu (Nations Unies, 2009). Cependant, ces enjeux locaux préoccupent moins le Rwanda, pour qui la présence des rebelles hutus sur le sol congolais a toujours servi d'alibi pour justifier ses interventions (Barnes, 1999, p. 124). Dans cette perspective, toute rhétorique, même humoristique du côté congolais, doit immédiatement être associée à la menace des FDLR. Cela s'est produit en novembre 2024 lorsque, en visite à Goma, le ministre congolais de la justice, Constant Mutamba, s'est amusé à mettre la tête du président Kagamé à prix (Ba-Mweze, 2024) : « Notre pays ne sera jamais dominé par les Rwandais. Sachez bien que nous allons les arrêter et Kagame lui-même nous allons l'arrêter également »¹¹.

¹¹ La déclaration-choc du ministre congolais de la Justice a fait le tour des réseaux sociaux. Elle est relayée ici par Buzz du jour : <https://www.threads.net/@buzzdujour5/post/DCv2jvKuK1H/mutamba-veut-arr%C3%AAter-kagame-depuis-goma-le-ministre-de-la-justice-offre-une-prix>

En réponse, le gouvernement rwandais a préféré réinstaller son homologue congolais dans son prétexte habituel : « ...d'une provocation extrême. [...] Devons-nous maintenant nous attendre à voir des criminels et des prisonniers se joindre au mélange explosif des FDLR, Wazalendo, mercenaires européens et SAMIM, combattant pour les FARDC ? », s'est interrogée la porte-parole du gouvernement rwandais Yolande Makolo (Nzaba, 2024). La réaction véhémement de Kigali à cette plaisanterie de mauvais goût illustre sa volonté de maintenir la RDC dans une représentation corrosive. Insister sur le lien entre l'armée congolaise et les FDLR permet de se réserver la possibilité d'une réaction militaire.

Cette attitude belliciste a conduit à une comparaison du président rwandais Paul Kagamé à « Adolf Hitler » (AFP, 2023). En établissant un tel parallèle, le président congolais Félix Tshisekedi visait à renforcer l'image négative qu'il attribue constamment à Kigali. À la tête de l'Allemagne nazie au début des années 1930, Hitler s'était distingué par une politique expansionniste aux conséquences politiques, économiques et humaines désastreuses pour l'ensemble de l'Europe (Baechler, 2012). Représenter Kagamé sous les traits d'une figure honnie de l'Histoire permet de s'aligner avec les nations autre fois victimes de l'impérialisme (Paxton et Hessler, 2011). L'utilisation du symbole fort de l'ancien dirigeant allemand sert également à enfermer le régime opposé dans une identité hégémonique à laquelle aucune démocratie mondiale ne saurait adhérer.

Depuis le début du conflit et la spirale des rébellions soutenues par le Rwanda il y a trente ans, les dirigeants congolais ont démontré une incapacité à contenir cette violence (Stearns, 2018). En raison d'un État affaibli et de moyens militaires limités, le gouvernement congolais a adopté, tout au long de ces événements, une posture de dénonciation et d'attentisme. Ce choix, qui contraste avec le caractère hégémonique du Rwanda, tel que le décrit Kibiswa (2015),

a néanmoins permis de mobiliser la communauté internationale. Des États-Unis à la France, en passant par les Nations Unies, de nombreuses voix se sont élevées pour condamner les activités militaires du Rwanda en RDC (US Department of State, 2024). Ces condamnations ont culminé le 21 février 2025 avec l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 2773, exigeant formellement le « retrait immédiat » des troupes rwandaises et des forces rebelles du M23 du territoire congolais (Nations unies, 2025). Bien que ces actes et condamnations n'aient pas d'effet tangible sur le terrain, leur multiplication revêt une importance cognitive pour les Congolais. Elles dessinent une ligne médiane symbolique entre, d'une part, l'identité agressive du Rwanda, désormais officiellement reconnue par la communauté internationale, et d'autre part, la RDC en tant que victime. Cependant, sur le plan comptable, cette stratégie ne semble pas apporter de gains politiques et sécuritaires suffisants, ce qui demeure une source de frustration pour de nombreux Congolais (Jacquemot, 2014). Néanmoins, la politique étrangère, qu'elle se manifeste par la guerre ou la diplomatie, reste un moyen pour la RD Congo, comme pour le Rwanda, de définir leur identité nationale (Morin, 2011, p. 109). L'identité du Rwanda, marquée par la multiplication des rébellions actives en RDC depuis trois décennies, ne fait aucun doute. Elle semble s'orienter vers une logique de déstabilisation permanente de son voisin comme un moyen de différenciation. En revanche, dotée de ressources militaires limitées, la RDC s'efforce de promouvoir auprès du monde l'image d'une nation agressée et qui tente de résister. Ce principe de catégorisation est, selon de Jonathan Mercer, crucial pour comprendre les relations interétatiques, qu'elles soient fondées sur la guerre ou l'amitié.

La théorie de l'identité sociale, telle qu'adoptée par le professeur Mercer se distingue principalement par sa capacité à organiser les groupes sociaux en catégories distinctes. Elle intègre dans l'analyse tant les conditions matérielles que les facteurs cognitifs, qui constituent les fondements des préférences des individus au sein des organisations sociales. Lorsqu'elle est appliquée au niveau des

États, cette théorie revêt une importance accrue pour éclairer les choix des gouvernements en matière de politique étrangère. En projetant une image de violence, intentionnellement associée au régime en place au Rwanda, les autorités congolaises cherchent à rallier à leur catégorie tous ceux qui, à travers le monde, privilégient les valeurs de paix. L'évocation d'Hitler est puissante et peut-être exagérée. Néanmoins, elle pourrait avoir été employée pour mobiliser l'opinion mondiale contre une nouvelle politique d'expansion. Déterminé à conjurer les démons de 1994, le Rwanda chercherait-il, de son côté, à redéfinir continuellement son identité en affaiblissant son voisin? De nombreux élus congolais semblent ne pas écarter cette hypothèse. C'est précisément ce type d'observation que la démarche proposée par Jonathan Mercer permet d'établir.

Conclusion

À l'instar de tout groupe social, les États sont engagés dans un processus continu de définition et de redéfinition de leurs identités. Ils tendent à projeter une image positive d'eux-mêmes, qu'ils confrontent constamment à celle des autres. Cette volonté de démarcation est particulièrement manifeste dans le discours contradictoire entre le Rwanda et la RDC depuis trois décennies. Alors que Kigali met en avant sa capacité à contenir les débordement des conflits internes au Congo, Kinshasa souligne plutôt les ambitions expansionnistes de son voisin oriental. Là où l'un est perçu comme une puissance impérialiste, l'autre insiste sur la faiblesse des institutions de la partie adverse qui menacent sa sécurité. Cette perception mutuelle négative nuit à la paix et éloigne la perspective de relations diplomatiques harmonieuses entre les deux pays. Cependant, cette lecture du conflit offre aux dirigeants de deux nations, ainsi qu'aux acteurs impliqués dans la résolution pacifique des conflits, des pistes à explorer pour envisager la paix dans la région. Ils pourraient, par exemple, encourager les acteurs concernés à promouvoir un discours apaisant, susceptible de favoriser des relations interétatiques plus coopératives. En orientant l'étude du conflit rwando-congolais sous cet angle, les chercheurs en

matière de conflits auraient la possibilité de diversifier les objets d'études. Outre l'influence majeure des ressources naturelles dans le déclenchement des conflits, la classification des États selon une identité peut affecter considérablement leur comportement sur la scène internationale.

Bibliographie

Ba, M. (2014). L'attentat du 6 avril 1994. Confusion, inversion, négation. *Cités*, 57, 65-78. <https://doi.org/10.3917/cite.057.0065>

Baechler, C. (2012). Chapitre II. La politique orientale de Hitler : de la « révolution diplomatique » aux coups de force 1933-1939. Dans : , C. Baechler, *Guerre et exterminations à l'Est: Hitler et la conquête de l'espace vital 1933-1945* (pp. 57-96). Paris: Tallandier.

Barnes, W. (1999). Kivu : l'enlèvement dans la violence. *Politique africaine*, 73, 123-136. <https://doi.org/10.3917/polaf.073.0123>

Braeckman, C. (2022). À l'est du Congo, les racines d'un quart de siècle de violence. *Politique étrangère*, , 157-169. <https://doi.org/10.3917/pe.224.0157>

Brubaker, R. et Junqua, F. (2001). Au-delà de L'« identité » . In: *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 139. L'exception américaine (2) pp. 66-85; doi : <https://doi.org/10.3406/arss.2001.3508>

Buleli, L (2001). Le Maniema, de la guerre de l'AFDL à la guerre du RCD. *Politique africaine*, 2001/4 N° 84. pp. 59-74. <https://doi.org/10.3917/polaf.084.0059>.

Chemouni, B. (2020). Introduction au thème. La recherche sur l'État rwandais en débat. *Politique africaine*, 160, 7-34. <https://doi.org/10.3917/polaf.160.0007>

Clark, J. F. (2001). Explaining Ugandan Intervention in Congo: Evidence and Interpretations. *The Journal of Modern African Studies*, 39(2), 261–287. <http://www.jstor.org/stable/3557264>

De Villers, G. et Omasombo Tshonda, J. (2001) . La bataille de Kinshasa. *Politique africaine*, N° 84(4), 17-32. <https://doi.org/10.3917/polaf.084.0017>.

Fearon, J. D., & Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *The American Political Science Review*, 97(1), 75–90.
<http://www.jstor.org/stable/3118222>

Gellner, E. (1989). *Nations et nationalisme*, Paris, Payot.

Jacquemot, P. (2009). Ressources minérales, armes et violences dans les Kivus (RDC). *Hérodote*, 134, 38-62.
<https://doi.org/10.3917/her.134.0380>

Jacquemot, P. (2014). Le Rwanda et la République démocratique du Congo: David et Goliath dans les Grands Lacs. *Revue internationale et stratégique*, 95, 32-42. <https://doi.org/10.3917/ris.095.0032>

Jacquemot, P. (2023). Le cri muet des collines : dans l'est du Congo, la guerre tourne en boucle: Couleur Livres, 2022.. *Afrique contemporaine*, 275, 302-307.
<https://doi.org/10.3917/afco1.275.0302>

Jaffrelot, C. (2003). Les violences entre Hindous et Musulmans au Gujara (Inde) en 2002 : Émeutes d'État, pogromes et réactions anti-djihadiste. *Revue Tiers Monde*, 174, 345-367.
<https://doi.org/10.3917/rtm.174.0345>

Kaninda Mudima, B. (2008). Les privilèges et immunité en droit international : cas du ministre des Affaires étrangères de la RDC. Travail de fin de cycle. Département de Droit, Université de Kinshasa. https://www.memoireonline.com/04/11/4395/m_Les-privileges-et-immunite-en-droit-international--cas-du-ministre-des-affaires-etrangeres-de-112.html

Kenge Mukinayi, D. (2023). Pistes de solution à la crise sécuritaire de l'est de la République démocratique du Congo, *Études caribéennes* [En ligne], 56 | décembre 2023, mis en ligne le , consulté le 28 décembre 2024. URL:
<http://journals.openedition.org/etudescaribeennes/29430>. DOI :
<https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.29430>

Kibiswa, N. (2015). Ethnonationalism and Conflict Resolution. The Armed Group Banyarwanda in the RD Congo. Ethic Theses 13. Globethics.net Theses 13.

<https://repository.globethics.net/handle/20.500.12424/222246>

Leloup, B. (2005) . Le Rwanda et ses voisins. Activisme militaire et ambitions régionales. Afrique contemporaine, n° 215(3), 71-91.

<https://doi.org/10.3917/afco.215.0071>.

Licata L. (2007). La théorie de l'identité sociale et la théorie de l'auto-catégorisation : le soi, le groupe et le changement social. Revue électronique de Psychologie Sociale, n°1, pp. 19-33. Disponible à l'adresse suivante : <http://rePs.psychologie-sociale.org>

Massicotte, L. (2015). Violence of the Name: How Naming the M23 Rebel Has Perpetrated Violence in the Eastern Congo.

Undergraduate Journal of Peace and Conflict Studies, [S.l.].

Available at:

<https://ojs.grinnell.edu/index.php/pcsj/article/view/219>>.

Matas, J. (2011) . Faire face à la discrimination ethnique : stratégies de discriminés. Migrations Société, N° 133(1), 95-110.

<https://doi.org/10.3917/migra.133.0095>.

Matthysen, K. et Schouten, P. (2024). RD Congo : les rebelles du M23 veulent obtenir le pouvoir local, pas seulement le contrôle des mines. The Conversation. Repéré ici :

<https://theconversation.com/rd-congo-les-rebelles-du-m23-veulent-obtenir-le-pouvoir-local-pas-seulement-le-controle-des-mines-242346>

M'Boukou, S. (2009). Mobutu, roi du Zaïre. Essai de socio-anthropologie politique à partir d'une figure dictatoriale, Le Portique [En ligne], e-Portique, mis en ligne le 06 décembre 2007, consulté le 05 juillet 2024. URL : <https://doi.org/10.4000/leportique.1379>

Mercer, J. (1995). Anarchy and identity. *International Organization*, 49(2), 229–252. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028381>

Morin, J-F. (2011). « La culture ». Dans : *La politique étrangère. Théories, méthodes et références*. Armand Collin.

Ndaywel è Nziem, I. (1998). *Histoire Générale du Congo. De l'héritage ancien à la République démocratique du Congo*. Afrique-Éditions.

Ngonga, A. (2001) . Survivre à la guerre des autres Un défi populaire en RDC. *Politique africaine*, N° 84(4), 33-58. <https://doi.org/10.3917/polaf.084.0033>.

Ntanyoma, R.D. (2019). Genocide Warning: The Vulnerability of Banyamulenge 'Invaders' (No. 649). ISS Working Paper Series / General Series (Vol. 649). International Institute of Social Studies of Erasmus University (ISS). Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/121302>

Ntanyoma, R. D., & Hintjens, H. (2022). Expressive violence and the slow genocide of the Banyamulenge of South Kivu. *Ethnicities*, 22(3), 374-403. <https://doi.org/10.1177/14687968211009895>

Onana, C. (2023). *Holocauste au Congo. L'Omerta de la communauté internationale*. L'Artilleur.

Paxton, R. et Hessler, J. (2011). *L'Europe d'Hitler : conquête, collaboration et résistance, 1939-1942*. Dans : , R. Paxton & J. Hessler (Dir), *L'Europe au XXe siècle* (pp. 373-406). Paris: Tallandier.

Pourtier, R. (2016). Chapitre 17. Les enjeux miniers de la guerre au Kivu. Dans : Béatrice Giblin éd., *Les conflits dans le monde: Approche géopolitique* (pp. 249-261). Paris: Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.gibli.2016.01.0249>

Poutignat, P. et Streiff-Fénart, J. (2017) . L'ancrage social des différences culturelles. L'apport des théories de l'ethnicité. *Diogenes*, n° 258-259-260(2), 71-83. <https://doi.org/10.3917/dio.258.0071>.

Préget, O. (2024). « Conflits armés intraétatiques et malédiction des ressources en République Démocratique du Congo : le rôle de l'intervention rwandaise. ». Mémoire de recherche. Université de Lille. Repéré ici : https://pepite-depot.univ-lille.fr/LIBRE/Mem_SPL/2024/ULIL_MSPL_2024_011.pdf

Rosoux, V. (2005). La gestion du passé au Rwanda : ambivalence et poids du silence. *Genèses*, no<(sup> 61), 28-46. <https://doi.org/10.3917/gen.061.46>

Ruhimbika, M. (2001). Les Banyamulenge (Congo-Zaïre) entre deux guerres. L'Harmattan : Paris.

Saur, L. (2014). « Hutu » et « Tutsi » : des mots pour quoi dire ? *Histoire, monde et cultures religieuses*, 30, 119-138. <https://doi.org/10.3917/hmc.030.0119>

Stearns, J. (2013). Repenser la crise au Kivu : mobilisation armée et logique du gouvernement de transition. *Politique africaine*, 129, 23-48. <https://doi.org/10.3917/polaf.129.0023>

Stearns, J. (2018). L'ancrage social des rébellions congolaises: Approche historique de la mobilisation des groupes armés en République démocratique du Congo. *Afrique contemporaine*, 265, 11-37. <https://doi.org/10.3917/afco.265.0011>

Tajfel, H. et Turner, J. (1986). The social Identity Theory of Intergroup Behavior. In Worchel, S. et Austin, W.G. (Dirs), *Psychology of Intergroup Relations*, Chicago, Nelson Hall, p. 7-24.

Tsambu, L. (2020). Champ politique et champ musical populaire: Parallèle entre deux espaces de compétition à Kinshasa. *Multitudes*, 81, 101-109. <https://doi.org/10.3917/mult.081.0101>

Verweijen J. and. Brabant J. (2017). Cows and guns. Cattle-related conflict and armed violence in Fizi and Itombwe, eastern DR Congo. *The Journal of Modern African Studies*. 2017;55(1):1-27. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0022278X16000823>

Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391–425. <http://www.jstor.org/stable/2706858>

Wilkinson Steven I., (2000). « Froids calculs et foules déchaînées. Les émeutes intercommunautaires en Inde », *Critique internationale*, n°6, hiver 2000, p. 125-142.

Annex I: Autres documents

Amnesty International. (Le 9 octobre 2024). Pourquoi la République démocratique du Congo est-elle ravagée par les conflits ? Repéré ici : <https://www.amnesty.org/fr/latest/campaigns/2024/10/why-is-the-democratic-republic-of-congo-wracked-by-conflict/>

Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (Le 12 mars 2013). Réponse aux demandes d'information. Burundivision. Repéré à : <https://www.irb-cisr.gc.ca/fr/renseignements-pays/rdi/Pages/index.aspx?doc=454437&pls=1>

Cour Internationale de Justice. (2000). Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique). <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/121>

Droit congolais. (2009). Accord de paix entre le Gouvernement et le CNDP. Disponible à : https://www.droitcongolais.info/files/0.42.03.09_Accord-de-paix-du-23-mars-2009--GVT-CNDP-.pdf

ISS – INSTITUT D'ÉTUDES DE SÉCURITÉ. (Le 8 février 2023). Les processus de paix à l'est de la RDC ratent leur cible. Issafrica.org. Repéré à <https://issafrica.org/fr/iss-today/les-processus-de-paix-a-lest-de-la-rdc-ratent-leur-cible>

Human Rights Watch. (Le 15 mars 2024). L'Inde applique une loi discriminatoire sur la citoyenneté. Repéré à <https://www.hrw.org/fr/news/2024/03/15/linde-applique-une-loi-discriminatoire-sur-la-citoyennete>

Human Rights Watch. (Juin 2022). La guerre dans la guerre. Violence sexuelle contre les femmes et les filles dans l'est du Congo. Hrw.org. Rapport disponible ici : <https://www.hrw.org/legacy/french/reports/drc2002/Congo0602-fr.pdf> . Voir également le contexte historique du conflit préparé par HRW, ici : https://www.hrw.org/legacy/french/reports/drc2002/congo0602-03.htm#P214_31276

Journal Officiel. (Le 18 février 2006). La Constitution de la République démocratique du Congo. Disponible ici : <https://www.leganet.cd/Legislation/JO/2011/JOS.05.02.2011.pdf>

Kabila, J. (Le 4 avril 2003). Annex – Accord global et inclusif (signé à Pretoria, le 17/12/2002). Présidence de la République – RDC. Repéré à <https://www.presidence.cd/uploads/files/Annexe%20Accord%20Global%20et%20Inclusif.pdf>

Macintosh, A. et Stearns, J. (Le 27 août 2024). Rwanda-RD Congo. La guerre des récits. Presse-toi à gauche. Repéré à : <https://www.pressegauche.org/Rwanda-RD-Congo-La-guerre-des-recits>

Ministère rwandais des Affaires étrangères. (Le 18 février 2024). Le Rwanda clarifie sa position en matière de sécurité. Communiqué officiel. Disponible ici : <https://www.minaffet.gov.rw/updates/news-details/le-rwanda-clarifie-sa-position-en-matiere-de-securite>

MONUC – Mission de l'ONU au Congo (21 janvier 2009). RD Congo : Opérations militaires contre les FDLR - L'ONU s'inquiète d'éventuelles conséquences humanitaires. Communiqué de presse de la MONUC relayé par reliefweb. Repéré à : <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/rd-congo-op%C3%A9rations-militaires-contre-les-fdlr-lonu-sinqui%C3%A8te>

Nations-Unies (2009). RDC : L'ONU dénonce les violences commises par les FDLR. Compte rendu. Repéré à : <https://news.un.org/fr/story/2009/07/161322>.

Nations Unies. (2010). Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo. Disponible ici : https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/CD/DR C_MAPPING_REPORT_FINAL_FR.pdf

UNHCR. (Le 29 novembre 2019). RDC: Rapport d'analyse mensuelle - Région : Centre-Est (Sud-Kivu/Maniema) Octobre 2019. Reliefweb. Repéré à : <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/rdc-rapport-d-analyse-mensuelle-r-gion-centre-est-sud-kivumaniema-0>

US Department of State. (2024). Escalade des hostilités dans l'est de la république démocratique du Congo. Communiqué de presse. <https://www.state.gov/translations/french/escalade-des-hostilites-dans-lest-de-la-republique-democratique-du-congo/>

Annex II: Articles de presse

AFP. (2023). Le président de la RDC accusé d'avoir comparé son homologue rwandais à Adolf Hitler. The Times of Israel
<https://fr.timesofisrael.com/le-president-de-la-rdc-accuse-davoir-compare-son-homologue-rwandais-a-adolf-hitler/>

Africactu (Le 8 mars 2024). Agression rwandaise : les FARDC présentent 5 complices présumés de la coalition M23-RDF. Repéré à : <https://afriquactu.net/2024/03/08/agression-rwandaise-les-fardc-presentent-5-complices-presumes-de-la-coalition-m23-rdf/>

Africanews. (Le 13 août 2023). La RDC accuse le Rwanda de soutenir le M23 et suspend les vols de RwandAir. Africanews

Agence de la presse internationale catholique – APIC (Le 19 avril 2001). Un carnage fait plus de 300 morts à Butembo. Cath.ch. Repéré à : <https://www.cath.ch/newsf/congo-l-armee-poursuit-sa-lutte-contre-les-may-may/>

Anadolou. (Le 29 mai 2022). Kigali accuse Kinshasa de collaborer avec les rebelles rwandais FDLR. Repéré à : <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/kigali-accuse-kinshasa-de-collaborer-avec-les-rebelles-rwandais-fdlr/2599973>

Ba-Mweze. (Le 15 novembre 2024). La RDC peut-elle obtenir l'arrestation de Paul Kagame ? Deutsche Welle. Repéré à : <https://www.dw.com/fr/la-rdc-peut-elle-obtenir-arrestation-paul-kagame/a-70883199>

Bangré, H. (Le 5 novembre 2013). RDC: victoire historique de l'armée sur le M23. Agence française de presse/La Presse. Repéré ici : <https://www.lapresse.ca/international/afrique/201311/05/01-4707244-rdc-victoire-historique-de-larmee-sur-le-m23.php>

Bitakwira, J. (Le 21 septembre 2024). L'Invité de Top 7. Radio Top Congo. Repéré à : <https://www.youtube.com/watch?v=3ybF4vEfj6g>

Courriel International (Le 6 décembre 2022). Grands Lacs. Paul Kagame réfute toute responsabilité du Rwanda dans la situation en RDC. Repéré à: <https://www.courrierinternational.com/article/grands-lacs-paul-kagame-refute-toute-responsabilite-du-rwanda-dans-la-situation-en-rdc>

Jeune Afrique. (Le 4 février 2009). Poursuite de l'opération conjointe contre les FDLR dans l'est de la RDC. APANews, Archives, Rwanda. Repéré à: <https://www.jeuneafrique.com/146715/archives-thematique/poursuite-de-l-op-ration-conjointe-contre-les-fdlr-dans-l-est-de-la-rdc/>

Kankolongo, D. (2024). Chrispin Mbindule : « Vous avez mis la vache à la place des emblèmes de la République. La vache ici symbolise le Rwanda ». Media Congo. https://www.mediacongo.net/article-actualite-138163_chrispin_mbindule_vous_avez_mis_la_vache_a_la_place_d_es_emblèmes_de_la_republique_la_vache_ici_symbolise_le_rwanda_critiquant_la_page_de_couverture_du.html

Media Congo. (Le 9 novembre 2021). Entrée de l'UPDF en RDC: une « solution provisoire » en attendant la réorganisation de l'armée » (source gouvernementale). Mediacongo.net. Repéré à: https://www.mediacongo.net/article-actualite-96899_entree_de_l_updf_en_rdc_une_solution_provisoire_en_attendant_la_reorganisation_de_l_armee_source_gouvernementale.html

Media Congo. (Le 16 juin 2024). Crispin Mbindule : « Vous avez mis la vache à la place des emblèmes de la République. La vache ici symbolise le Rwanda », Critiquant la Page de Couverture du Programme du Gouvernement. Mediacongo.net. Repéré à : https://www.mediacongo.net/article-actualite-138163_chrispin_mbindule_vous_avez_mis_la_vache_a_la_place_d_es_emblèmes_de_la_republique_la_vache_ici_symbolise_le_rwanda_critiquant_la_page_de_couverture_du.html

Nations Unies. (Le 21 février 2025). RDC: le Conseil de sécurité condamne l'offensive menée par le M23 avec le soutien de la Force de défense rwandaise et exige leur retrait immédiat. Couverture des réunions du Conseil de sécurité. <https://press.un.org/fr/2025/cs16004.doc.htm>

Nzaba, J. (Le 24 novembre 2024). Le Rwanda dénonce les propos incendiaires du ministre de la justice de la RDC : « Une provocation extrême ». IGIHE. Repéré à : <https://fr.igihe.com/Le-Rwanda-denonce-les-propos-incendiaires-du-ministre-de-la-justice-de-la-RDC.html>

Nsapu, D. (2023). Après les propos de Bitakwira contre les Tutsis : l'UE adresse une lettre d'indignation à la ministre de la Justice et au CSAC. Digital Congo. <https://www.digitalcongo.net/article/64b836929a47794c72a8a0a6/>

Radio Elimu UOR. (Le 30 octobre 2022). Butembo : La société civile invite la population à maintenir les attitudes de vigilance et de résistance contre l'invasion du pays. Repéré ici : <https://radioelimu.uor-rdc.net/butembo-la-societe-civile-invite-la-population-a-maintenir-les-attitudes-de-vigilance-et-de-resistance-contre-linvasion-du-pays/#page-content>

Radio Okapi. (Le 8 mai 2009). RDC : accords de Goma, les hommes du CNDP faits prisonniers seront libérés. Reliefweb. Repéré à : <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/rdc-accords-de-goma-les-hommes-du-cndp-faits-prisonniers-seront>

The New Times. (Le 15 décembre 22). Security situation in DR Congo is not Rwanda's problem – Kagame. Available at: <https://www.newtimes.co.rw/article/3632/news/security/security-situation-in-dr-congo-is-not-rwandas-problem--kagame>

Soudan, F. (2023). Paul Kagame : « Je n'accepte pas que le Rwanda soit le bouc émissaire des dirigeants congolais ». Jeune Afrique. <https://www.jeuneafrique.com/1411424/politique/paul-kagame-je>

naccepte-pas-que-le-rwanda-soit-le-bouc-emissaire-des-dirigeants-
congolais/

The Dispossession of International Students by Canadian Higher Education as a form of Imperialist Extraction from the Global South

Ashwin Shantha¹, York University

Abstract:

This paper explores the growing prominence of international students, particularly those from India, in the Canadian labour landscape and the roles played by higher education and the immigration system in facilitating this trend. International students experience a considerable degree of dispossession in this process; first, higher education institutions charge exorbitant international tuition fees, which often necessitates spending funds on profit-motivated recruiters to facilitate their application process given the consequential nature of an academic offer. Second, the immigration system renders international students' status in Canada subject to stringent conditions, and whose infrastructure falls severely short in supporting them. Consequently, international students are likely to absorb the costs of these dispossession mechanisms, often by enduring sub-optimal housing, food, and mental health conditions. Ultimately, these dispossession mechanisms create the conditions for the cheapening of these international students' labour power, resulting in the creation of an underclass of workers that occupy a significant portion of the low-wage economy in Canada. This paper argues that the dispossession created by higher education and the immigration system constitute a manufacturing of differential surplus

¹ Ashwin Shantha is a PhD student in the Department of Politics at York University. They completed their MA in Political Science at Carleton University. Ashwin's work sits at the intersection of the political economy of development in the global South (looking particularly at China and South Asia) and migrant labour in Canada from the global South.

rates among international students in the labour market, amounting to imperialist extraction of labour from the global south.

Introduction

Of late, Canada has seen discourse around international students increasingly coming to the fore within mainstream media and political circles, specifically in relation to the question of housing. There seem to be the beginnings of a conflation between the housing unaffordability crisis and the increase in international students coming to Canada (Ellis, 2023). In their official discourse, federal government officials have alluded to a strain on collective resources or issues of capacity in order to justify tightening immigration regulations for international students. This has seen a doubling of the income requirement (excluding travel and tuition costs) that international students must meet before immigrating to prove that they have the means to support themselves (Robertson, 2023).

This relatively new and growing national attention to international students comes following a significant growth in their numbers over the past several years. According to the Canadian Bureau of International Education (CBIE), the decade between 2012 and 2022 saw a 170% increase in the number of international students coming to Canada (CBIE, 2023). Canada in particular has become one of the top targets for students in India looking to pursue higher education abroad, even leading to the proliferation of a complex migration industry in India to assist potential students with paperwork and other issues relating to immigrating to Canada (Marom, 2022). Indian international students comprise the greatest share of all international students, accounting for approximately 40% in 2022 (CBIE, 2023). The numbers, though, look quite different between international students in universities and colleges. Between 2021 and 2022, while Indian and Chinese students represented the largest groups of international students attending universities at relatively similar levels, Indian students made up the vast majority of international students attending colleges, representing numbers ten times higher than the next largest group of international college students, which are Filipinos (CBIE, 2023). One major factor incentivizing the flow of international students to Canada is the perception that the track

toward obtaining status as a permanent resident in Canada is relatively shorter and simpler when compared with other western countries (Marom, 2022). Along this path toward permanent resident status, though, international students, both during their studies and after graduating from their program, find themselves needing to take up low-wage and precarious work to support themselves, contrary to the emerging narrative that they constitute a great strain on collective resources. Relatedly, international students are overrepresented in low-wage sectors like accommodation and food services, among others (Crossman et al., 2021).

In this paper, I argue that both higher education and the immigration system in Canada act as sites of dispossession for international students, constituting an extraction of surplus value from the global south and creating a precarious underclass of student-workers in the domestic context. I will begin by laying the theoretical groundwork to conceptualize the notions of 'dispossession' and 'precarity', in order to apply those concepts to the situation of international students in Canada. I will then address a few points on methodology. Subsequently, I will outline several mechanisms by which both higher education and the immigration system in Canada serve to dispossess international students, and, thus, create the conditions of both precarious work and precarious living. Lastly, I will tie questions of dispossession faced by international students back to the broader issue of global south-north dynamics, and how this issue concerning international students in Canada constitutes an extraction of surplus value from the global south.

Conceptualizing Dispossession and Precarity

Nancy Fraser, in chapter 1 of "Cannibal Capitalism", provides a useful framework that I will draw on in conceptualizing 'dispossession'. This framework involves distinguishing, what she calls, 'expropriation' from the traditional Marxian conception of 'exploitation'. Marx's conceptualization of 'exploitation' is defined by the appropriation of surplus value, by capital, from the labour done by workers in exchange for wages that are supposed to cover their living

costs, or costs of reproduction, so that workers are physically and mentally fit to continue contributing their labour to capital day after day (Fraser, 2022). Thus, by this definition, exploitation is defined within the confines of wage labour and the sphere of production. Fraser contrasts this with 'expropriation', which she calls "the background conditions of possibility for exploitation" (Fraser, 2022, p.8). She defines 'expropriation' as the "brute confiscation of others' assets, for which they [the capitalists] pay little or nothing; by funneling commandeered labor, land, minerals, and/or energy into their firms' operations, they lower their production costs and raise their profits" (Fraser, 2022, p.15). She goes on to say: "Expropriation works by confiscating human capacities and natural resources and conscripting them into the circuits of capital expansion" (Fraser, 2022, p.34). One can conceive of expropriation as comparable to the notion of 'primitive accumulation' advanced by Marx. Though, the one distinction that Fraser makes is that expropriation, unlike primitive accumulation, is not a one-off event that serves as a pre-condition for capital accumulation to occur, but rather that it constitutes an ongoing process that facilitates capital accumulation in the sphere of production via exploitation (Fraser, 2022). If exploitation corresponds to the 'productive' sphere, it can be said that expropriation maps broadly onto the 'reproductive' sphere. While the 'reproductive' sphere traditionally refers to 'social reproduction', or "the forms of provisioning, caregiving, and interaction that produce and sustain human beings and social bonds" (Fraser, 2022, p.9), I am referring to the reproductive sphere in a broader sense that encompasses elements that are not exclusively contained within 'social reproduction', on which I will further elaborate shortly. Thus, to re-articulate the distinction between exploitation and expropriation: whereas the wages earned by workers is theoretically supposed to cover their costs of reproduction, this is often not the case, and expropriation (by capital) serves to continue to undermine this relationship between wages and the costs of reproduction.

Guy Standing in "Understanding the Precariat through Labour and Work" provides tools that help further flesh out this distinction

between the productive and reproductive spheres, and in particular, how expansive the reproductive sphere can be. Standing, drawing on Engels, distinguishes between 'work' and 'labour', where 'work' has use value and 'labour' has exchange value, that is, it is done in exchange for a wage (Standing, 2014). What Standing here refers to as 'labour', I prefer to call 'labour-power', along traditional Marxian definitions, given that labour-power is what is sold to the capitalist in exchange for wages; labour-power represents a commodity that is sought out and purchased by the capitalist. Standing makes the crucial point that not all 'work' constitutes labour-power (Standing, 2014), alluding to the division between the productive and reproductive spheres. Within the reproductive sphere itself, as alluded to previously, there exist other forms of 'work' that do not fit neatly into the box of 'social reproduction'. On this point, Standing (2014) details several other forms of 'work' that exist in the reproductive sphere, including:

Reproductive work (including training, retraining and preparing oneself for labour or other work); waiting-for-labour — important as a form of time use . . . ; work-for-labour (unremunerated but exploited activity, on or off workplaces); work-for-debt; and work-for-state (which is increasingly significant in tertiary society). (p.964)

Another useful framework Standing provides is the concept of 'social income'. He notes that there are six streams that have the potential to contribute to one's livelihood:

The first is self-production, the food, goods and services produced directly . . . including what one might grow in a garden or household plot. Second, there is the money wage or the money income received from labour. Third, there is the value of support provided by the family or local community, often by way of informal mutual insurance claims. Fourth, there are enterprise benefits that are provided to many groups of employees. Fifth, there are state benefits, including social insurance benefits, social

assistance . . . and subsidised social services. Finally, there are private benefits derived from savings and investments. (Standing, 2011, p.11)

While the second stream, namely wages, is typically the greatest portion of a worker's social income, and thus constitutes the largest contribution to one's livelihood, this framework is useful because it highlights the several other ways one's livelihood can potentially be secured. This framework makes it clear that one is able to attain their livelihood via both the productive sphere and the reproductive sphere, though to differing extents that are politically mediated. It is only the second stream, namely wages, that is situated within the productive sphere. All other streams do not require one to enter into the market to sell their own time or labour-power in exchange for securing their livelihood, and hence these streams can be more or less situated in the broadly reproductive sphere. Standing argues, crucially, that a feature of increasing precaritization experienced by workers is the convergence toward wages, the second stream, as comprising a growing proportion of the means by which one is able to secure their livelihood (Standing, 2011). In other words, the remaining 5 streams of social income that help contribute to one's livelihood become increasingly eroded.

From this, we can synthesize an understanding of what I would call the 'dual aspect of labour'. On one hand, there is labour-power, situated firmly in the productive sphere, that represents the commodity workers sell to capital in exchange for wages. On the other hand, there is what I call 'reproductive labour' (or simply 'labour'), that constitutes the vast and wide array of work one does to support their own ability to sell their labour-power. Expropriation, as conceived by Fraser, targets the reproductive sphere and undermines one's ability to rely on this sphere to secure a livelihood, by dispossessing them of, in Standing's terms, non-wage streams of social income. Thus, dispossession can be defined as a process of this kind of expropriation.

Valeria Pulignano and Glenn Morgan (2022) provide crucial insights to be able to connect this division between the productive and reproductive spheres, or labour-power and 'reproductive labour', to an understanding of precarity. Pulignano and Morgan describe a trend toward increasingly precarious work that is characterized by "the fragmentation of tasks (by time and by function), . . . increasing unpredictability and extreme variability in working hours and pay, as well as . . . little in the way of benefits such as sick pay, pension rights and so on" (Pulignano & Morgan, 2022, p.115). Pulignano and Morgan argue that this precaritization of work carves out a greater role for families to play in supporting its members that are employed in precarious jobs, especially in situations created by the instability of flexible hours or uncertain pay (Pulignano & Morgan, 2022). This fits squarely within Standing's analysis that precaritization results in a vacuum in the 'reproductive sphere' that needs to be filled by other means. Pulignano and Morgan are asserting that this vacuum is subsequently filled through increased uncompensated reproductive labour from the part of families. Another crucial intervention made by Pulignano and Morgan is encapsulated by the following sentence: "It is precisely where the value of labour power is lowest that the input of domestic labour is often minimal" (Molyneux, 1979, as cited in Pulignano & Morgan, 2022, p.120). This points out that the lack of supports in the reproductive sphere, which is a feature of precarity, actually has an additional 'cheapening' impact on the rate at which one is able to sell their labour-power. This is because, given a greater level of communal support, or non-wage streams of social income, one is not compelled to accept comparatively lower wages. In summation then, precarity can be defined as the increased burden created in the sphere of 'reproductive labour' to be able to support the ability to sell one's labour-power. Further, precarity emerges as a social condition caused by dispossession.

Methodological Notes

The theoretical grounding outlined in the previous section serves as a terrain upon which one can start to understand and analyze the

dispossession of international students. It must be noted that distinctions between productive and reproductive spheres, as well as other concepts such as 'work-for-labour', 'work-for-state', social income and more cannot be understood to be absolute or universally applicable. Rather, they are approximations that serve as useful tools that bring into view the mechanisms of dispossession as they will be outlined in the following section. The scope of this paper includes combining a theoretical approach – drawing on social reproduction theory – and a qualitative empirical approach that conducts an analysis of international students' interactions with higher education and immigration processes. Together, this provides an understanding of how international students become dispossessed, rendering their labour-power cheaper than domestic Canadian labour. In addition to analyzing the various mechanisms of dispossession that occur within Canada, there is also a need to analyze the mechanisms of dispossession that occur in the global south that encourage migration to Canada. This is outside the scope of this paper, though it would be an important component of future research in this area, along with several others that I outline further in the concluding section.

Higher Education and Immigration as Sites of Dispossession

Having established the theoretical underpinnings for an understanding of dispossession, in this section I will outline some specific mechanisms by which higher education and the immigration system in Canada facilitate dispossession for international students. Though I discuss the mechanisms of dispossession corresponding to higher education and immigration separately, it is worth noting that there is not always a clear-cut distinction between these two institutions. Given that international students find themselves distinguished by higher education institutions from local Canadian students, their status as a student at a higher education institution is inextricably linked to their status as a 'temporary resident' or immigrant. Once I establish these mechanisms of dispossession, I will outline how these forms of dispossession create the conditions for precarious work and precarious living.

Dispossession within Higher Education

The first and most prominent means by which international students are dispossessed upon arrival to Canada is through the exorbitant tuition fees they pay, which are far higher than those of Canadian students. This is due to the growing trend of higher education institutions (universities and colleges alike) regarding international students as 'cash cows' (Marom, 2022) in light of dwindling provincial funding (McCartney & Metcalfe, 2018). In fact, according to Higher Education Strategy Associates, international students from India alone, excluding international students from other countries, contributed \$2 billion to Ontario's post-secondary institutions' operating income in 2023, compared to the \$1.8 billion contributed from the province of Ontario itself (Bhugra, 2024). Another factor contributing to exorbitant international student tuition fees is the fact that, even though provinces have been diverting funds away from post-secondary education over the past two decades or more, they have still taken it upon themselves to regulate domestic tuition rates, only allowing for certain thresholds of increases over a period of time. This is not the case with international student tuition, which is left entirely unregulated, in effect, leading to the targeting of international student tuition as

the single most flexible variable for post-secondary institutions to recover dwindling funds. According to Statistics Canada, the average undergraduate tuition fees for international students in the year 2006-2007 was \$13,378 while that of the year 2023-2024 was \$38,081 (Statistics Canada, 2023), representing an approximately 185% increase. The same figure for domestic student tuition over the same timeframe (between 2006 and 2024) was just 61% (Statistics Canada, 2023). In the year 2023-2024, international students pay more than 5 times the amount paid by domestic students in tuition fees (Statistics Canada, 2023). It can be said that the exorbitant tuition rates international students are required to pay reasonably amount to a 'brute confiscation' of their assets, a core feature of Fraser's conception of expropriation.

Another prominent mechanism of dispossession is the use of recruitment agents in origin countries by universities and colleges in Canada. The contracting of recruitment agents is especially prevalent among 'lower-tiered' institutions as they do not have the same level of name recognition as 'bigger players', but they still see international students, like other colleges and universities, as 'cash cows' in light of diminishing public funding and as worth the marketing investment (Marom, 2022). From the perspective of prospective students, recruitment agents are sought after to be able to help simplify a very bureaucratic but consequential process. They are sought after especially among those from less affluent backgrounds, many of whom may be the first in their families to pursue post-secondary education, as is the case with many Punjabi students coming to Canada, who form a large subset of Indian international students (Marom, 2022). However, the reality of several cases involving recruitment agents is one where prospective students and their families invest a lot of money in the process, hoping to guarantee the quality of one's application, only to find that they may have been defrauded by these agents in one way or another. Several report being misinformed or misguided by agents, especially as it relates to course registration, where students will arrive on campus to find that there was discord between the courses they were registered in compared to their actual degree requirements (Marom, 2022). This may be a result of the incentive structures for recruitment agents being oriented around simply assuring the prospective student a seat at the institution or within a program, with little regard for important details, in order to get paid. The result of this is that these students, upon arriving at their institution, must restructure and correct their course load, often resulting in additional fees to take extra courses, or having lost money for courses that were irrelevant to their program (Marom, 2022).

Dispossession in the Immigration System

As noted by Stephen Castles (2004, as cited in Brunner, 2023b), modern migration is "about regulating North-South relationships and

maintaining inequality” (p.1088). This is especially the case for labour migration. While the neoliberal era has seen the liberalization of capital flows across international boundaries, it has seen the opposite trend for flows of labour in order to maintain existing disparities in labour costs globally. Lewis et al. (2015) have asserted that “many Western neoliberal states are increasingly creating a broad ‘security continuum’ . . . that stretches from terrorism to action against crime and includes migratory flows” (p.590). They continue: “This climate of migration securitization has spawned an active managerialist approach to migration by states” (p.590). This accords well with Brunner’s (2023a) assertion that “international border policing has moved beyond the state’s physical edge to include . . . internal border policing, a gatekeeping process within the state” (p.238). Thus, as immigrants, international students are subjected to intense bordering practices that are often ongoing processes throughout the duration of their temporary status in the country, which emerges from migration securitization. They must ensure that they are in constant compliance with

Canadian immigration policies, even though they are very often confusing and burdensome for many. Among several others, the following are three major difficulties faced by immigrants, including international students, outlined by Schmidt et al. (2023): “(1) the difficulty in connecting with IRCC [Immigration, Refugees, and Citizenship Canada] employees who can answer specific questions about their file; (2) the reliance on web-based applications; and (3) frequent changes to requirements and policies” (p.4893).

The difficulty in accessing IRCC agents is a product of the design of the immigration system to minimize in-person contact, largely due to the department attempting to reorient in light of cuts in operating funds (Schmidt et al., 2023). This has resulted in the second point where much of the handling of international students’ sensitive and complex individual files is done over the web. One major issue with this is, as alluded to, that the complexities of each student’s file gets ‘flattened’ (Schmidt et al., 2023, p.4895), giving rise to new

complexities and headaches. For example, many of the required forms that need to be filled out may only permit short answers or selection from a drop-down menu, where the nuances of each individuals' background is not taken into account (Schmidt et al., 2023). Attempts to circumvent these issues through a phone call with the department often yields few results, given that agents over the phone are not privy to more information about one's file than is accessible to the international student themselves, often resulting in IRCC agents redirecting international students to online webpages to deal with the issue (Schmidt et al., 2023). In addition to the third point – that consequential inconveniences may often be caused by last-minute changes in policy – international students must also assume all the added financial costs associated with each step of the immigration process (Schmidt et al., 2023).

Immigration, on one hand, has stringent requirements, any deviation from which can result in one's removal from the country, but at the same time has a very slim and flimsy infrastructure that falls incredibly short of the support needed by international students. This contradiction highlights the role of bordering in creating an intense domain of reproductive labour in which one must continuously be engaged to maintain their status in the country and the prospect of building their future. This domain of reproductive labour, in Standing's terms, would constitute 'work-for-state', since this is uncompensated extra work that international students must engage in to comply with the terms of the Canadian government regarding their legal status. This additional reproductive labour must be taken on by the individual in the form of a cost, or for which the individual has to haphazardly attempt to convene with others – often virtually – to share this labour, as is the case with online immigration forums (Schmidt et al., 2023). The contingency of international students' presence in Canada, exacerbated by the severely lacking support infrastructure for immigrants, creates a situation where one's immigration status constitutes a debt that is owed to the country, whose burden is placed squarely on the individual international student, no matter how challenging their own situation is.

Dispossession, Precarious Work, and Precarious Living

I will now delve further into the question of how the aforementioned dispossession mechanisms create precarious work and precarious living for international students in Canada. I talk specifically about precarious work and precarious living together because, using the theoretical framework outlined earlier, precarity manifests out of the interaction between the 'productive' and 'reproductive' spheres. Precarity cannot simply be located within employment without considering its impact on the several forms of uncompensated reproductive labour that needs to be done to support one's ability to sell their labour-power in employment, and vice versa.

Using Standing's terms, one can reasonably conceive of the pursuit of higher education as a form of 'work-for-labour', which is to say that the work one engages in, in pursuing higher education, has the end goal of, in theory, elevating the price at which one sells their labour-power. In other words, pursuing higher education bestows a level of competitiveness in the labour market for those that are able to demonstrate their educational credentials. However, this is considered 'work', in Standing's terms, because the years-long process of obtaining a degree is often uncompensated. In fact, it extracts a cost, most evidently in tuition, one that is particularly high for international students in Canada. This cost is further added to with recruitment agent fees and travel fees among several others. This extremely high cost has, in many cases, resulted in families selling their property or taking out substantial loans to facilitate this 'education-migration' (Marom, 2022) to Canada. Tuition fees have an extended impact on a students' trajectory within Canada beyond simply being a fixed fee one must pay. Given the exorbitant rates, many students that pursue 'education-migration' look toward pursuing shorter degrees (often 2-year programs) with a less specialized focus to ensure that the rate of passing is higher, given that the tuition charged per course is extremely high and failing would mean needing to pay extra to take the course again (Marom, 2022).

Given the extent of resources mobilized by families of international students, the economic support received by them on an ongoing basis in Canada is minimal, hence international students must support themselves, and some even must contribute to the loans their families have taken out for them (Marom, 2022). In fact, according to Statistics Canada, the share of international students reporting positive T4 earnings increased from around 20% in the early 2000s to about 50% in 2018 (Crossman et al., 2021), mirroring the substantial increase in international student tuition fees during the same period. Given their contingent immigration status in Canada, the likelihood of their educational credentials to be less specialized, the lack of institutional support from both the higher education and immigration systems, and a wide range of other means of dispossession, international students are likely to funnel into low-skill, low-wage jobs (Marom, 2022) in order to attempt to start earning money to support their livelihood as quickly as possible. This, coupled with the restriction on international students working beyond 20 hours per week (Motla, 2023), opens the door for many to accept 'cash work' or work that is 'under the table', rendering them further susceptible to being overexploited by employers. Several instances have been reported where international students that are newcomers, who often happen to be women, are paid \$6.50 or \$7 per hour and/or are left vulnerable to sexual harassment or extortion in 'under-the-table' jobs (Motla, 2023).

As previously mentioned, international students receive very little support from higher education, even though they are generating large amounts of revenue and benefiting greatly from international student tuition fees. In fact, a significant portion of the revenue from international student tuition fees is, indeed, allocated toward marketing programs to drive further recruitment (Marom, 2022), at the same time that there is little focus on creating capacity for mental health services

(Buckner et al., 2023), or supports in housing or food accessibility (Bhugra, 2024). Considering Standing's model of social income, the

higher education and immigration systems contribute in no meaningful way to any of the streams of social income. International students are not entitled to state benefits due to their designation as a temporary resident, nor are they entitled to 'enterprise' benefits (institutional benefits, in this case, from their college/university). Self-production in most western capitalist countries is rendered infeasible, especially if one is a newcomer. International students' wages as a stream of social income is quite greatly undermined given the exorbitant tuition costs, application costs, immigration costs, and travel costs incurred by them. And finally, community or family benefits are practically non-existent for many, given that they have immigrated alone to Canada. Pulignano and Morgan highlighted that situations of precarity create an increased role for reproductive labour to play in supporting one's livelihood (Pulignano & Morgan, 2022). They highlight, specifically, that it is the family that ends up taking on this role of assisting in reproductive labour. However, in the case of international students, though their pursuit of higher education creates situations of dispossession and precarity, most do not have family or some form of communal networks to take up this reproductive labour for them; this 'lost support', then, gets translated as 'costs absorbed' by individual international students, rendering their quality of life poorer and reinforcing their situation of precarity. This might manifest in a situation where, in an attempt to lower individual housing costs, several people cram into one house, in some cases having 15 or more people live under one roof (Bhugra, 2024). Another manifestation of this is the increased usage of food banks by international students, as they attempt to seek affordable access to food. According to Toronto-based Daily Bread Food Bank, usage among those on student, work, or visitor visas increased from 10% in 2022 to 24% in 2023 (National Post, 2023). Several international students have additionally had to resort to charities to support them, with Khalsa Aid having delivered over 5000 grocery bags of non-perishables to international students since June 2023 (Bhugra, 2024). This situation of incurring the costs of reproductive labour have afflicted some international students to such a great

extent that many have taken their own lives (The Canadian Press, March 15, 2024).

The International Student Economy as Constituting Extraction from the Global South

In this section, I intend to demonstrate that the patterns of dispossession and precarity experienced by international students in Canada correspond to patterns of extraction and unequal exchange between the global south and north.

Transforming the old-style colonialism of the past, contemporary western capitalism has managed to maintain and entrench the same economic disparities between the global north and south. This imperialist dynamic between the north and the south is defined by the “appropriation and transfer of surplus value” (Wise & Martin, 2015, p.1) from the global south to the north. The central mechanism by which this appropriation occurs, Wise and Martin (2015) argue, is through ‘global labour arbitrage’ (p.8), which is defined as the “advantage gained by seeking lower wages abroad”

(p.8), facilitating the accumulation of ‘monopolistic profits’ or ‘imperial rents’ (p.8), by capital. This ‘advantage’ is sought through the dispossession of one’s access to subsistence and means of production, turning their labour-power into a commodity (Wise & Martin, 2015, p.2). I argue that this dynamic of extracting ‘imperial rents’ is replicated in the dispossession experienced by international students as they immigrate to Canada for higher education, facilitating a flow of cheap labour into lower rungs of the Canadian economy.

Firstly, given my claim that the extraction that the Canadian economy benefits from is one that is economic, it is important to identify the symbiotic relationship between higher education and the immigration system in Canada. While higher education institutions often affirm holistic and meritocratic values as what drives their student recruitment and enrollment, immigration, on the other hand, serves

largely as an 'economic-driven nation-building' system (Brunner, 2023b, p.1089). Increasingly, however, given the intersecting positionality of international students in Canada being participants in higher education as well as immigrants, both institutions have begun to acknowledge the increasingly close relationship between them. For example, for the 2021 federal budget, during the pre-budget submissions to the House of Commons of Canada Standing Committee on Finance, higher education institutions "instrumentalized international students to position themselves as valuable actors in Canada's immigration regime to justify their requests for public financial support" (Brunner, 2023b,

p.1086), which is noteworthy, given that higher education falls under provincial jurisdiction, and hence does not primarily receive funds from the federal government, while immigration is squarely in federal jurisdiction. Another example of this symbiotic relationship is IRCC's temporary policy adjustment to allow certain international students to be able to work up to 40 hours per week off-campus, up from the regular 20-hour per week restriction, in response to labour shortages across several sectors in the economy (Sivakumar, 2023). In addition to higher education's understanding that it is an important constituent part of the immigration system, this demonstrates IRCC's understanding, crucially, of precarious international students as forming the backbone of Canadian labour, given that this labour sourced from the global south can be instrumentalized to meet the shifting needs of the domestic economy and keep the cost of labour down domestically.

Higher education institutions, though not representing capital directly, can be said to still extract imperial rents from prospective international students and their families in the global south through the exorbitant tuition fees they charge, as well as through their marketing mechanisms. One important aspect of this extraction of imperial rents is locating the origin of this extraction, which is the vacuum created by neoliberal cuts to public funding of the higher education sector. In order to recover revenues, the desire in the

global south for pursuing higher education in the global north is capitalized on by these higher education institutions to charge premium tuition fees. This amounts to a net subsidy of Canadian domestic tuition by international students, largely from the global south. This is best demonstrated by the fact that, as mentioned earlier, Indian international students alone contributed more to Ontario post-secondary institutions' operating income than did the Ontario government in 2023. Furthermore, in order to rigorously ensure that no potential revenue is lost due to the lack of name recognition by several universities and colleges, these institutions invest greatly in marketing their institution via recruitment agents with the hopes of generating a handsome return on their investment in the form of even higher revenues sourced from the greater number of international students that are recruited. In the process of these institutions' marketing schemes, prospective international students are further dispossessed as the recruitment agents they rely on improperly handle their files by cutting corners, creating extra financial costs and extra work for international students as they attempt to fix these issues. Institutions may be incentivized, even, to disregard the ways in which their own recruitment agents take advantage of prospective students given that confronting them may result in them directing prospective students elsewhere (Marom, 2022). Furthermore, as previously mentioned, even though these higher education institutions are generating great amounts of revenue from international students, they do not provide supports in terms of housing, food, or mental health assistance (nor are they compelled to by the government), which constitute some of the primary issues international students are faced with. One outcome of this is the eyeing of purpose-built student housing by large investors looking to profit off of the vacuum created by colleges and universities' incapacity to build student housing, resulting in many international students being further priced out (Newaz, 2023). The result of these complex interactions is a network of institutions and individuals in the global north, namely higher education, landlords, financial investors, and large employers being able to "amass profit and benefit from the disproportionate exploitation of groups like

international students” (Newaz, 2023, para. 10), who are from the global south, necessitating (and facilitated by) their funneling into low-wage work.

Hence, applying the framework of ‘global labour arbitrage’ to the international student economy in Canada: unlike the traditional conception of ‘global labour arbitrage’, comparative advantage for global north institutions is not gained by the simple ‘wage differentials’ or ‘surplus rate differentials’ (Wise & Marin, 2015, p.11) existing between politico-geographic boundaries. Instead, given the shared geographical plane upon which the global north institutions (higher education, Canadian immigration system, large employers, landlords, financial investors) and global south subjects (international students) exist, ‘surplus rate differentials’ are manufactured or developed via the various mechanisms of dispossession I have outlined throughout this paper. This is in close accord with Molyneux’s (1979, as cited in Pulignano & Morgan, 2022) assertion that “it is precisely where the value of labour power is lowest that the input of domestic labour is often minimal” (p.120), though I would expand Molyneux’s ‘domestic labour’ to reproductive labour more broadly. In effect, these mechanisms of dispossession cheapen the labour-power of international students, funneling them into low-wage work, and facilitating the expropriation of surplus value from them.

Conclusion

The core of this discussion on international students returns to Marx’s conception of primitive accumulation. Unlike primitive accumulation though, the dispossession faced by international students, Fraser would argue, is not a one-off event but rather an ongoing and continuous process of expropriation, originating in countries of origin in the global south and enforced and upheld upon migration to Canada. As noted in an earlier section, given that migration is about regulating south-north relationships and maintaining inequality, this inequality is manufactured through the various forms of dispossession developed by higher education

institutions and the immigration system, often working in a symbiotic relationship.

The dispossession created by higher education institutions' exorbitantly high tuition fees and its marketing schemes undermines international students' 'social income' in the productive sphere, compelling them to rely on low-wage work to make up for this. The immigration regime works to ensure that newcomers are subjected to an ongoing bordering process that enforces differential social and economic rights. This bordering process constitutes a field of unpaid labour ('work-for-state') in which international students must rigorously stay on top of to secure the bare minimum of their livelihood, namely their right to stay in Canada. This creates a segmentation in the labour market between immigrant labour and local Canadian labour in order to sustain the overall depression of labour costs in the country.

The dispossession mechanisms described above simultaneously create a large sphere of reproductive labour that must be taken on by international students, often with no communal networks to share in that labour. This results in international students absorbing the costs associated with this labour, namely enduring sub-optimal conditions in terms of housing, food, and mental health, among others. While I drew largely from secondary sources to demonstrate these sub-optimal living conditions, further investigation using primary methods (including ethnography) would build on this research.

These additional burdens in the reproductive sphere caused by dispossession ultimately serve to cheapen the labour-power of international students compared to their local Canadian counterparts, effectively amounting to an absorption of surplus value in the global north from the global south. While using quantitative methods to demonstrate flows of south-north surplus value was outside the scope of this paper, this is certainly a worthwhile pursuit for future research in this area. Overall, these processes of dispossession by higher education and immigration contribute to the imperialist

extraction of surplus value from the global south, realized through the manufacturing of 'differential surplus rates' for international students.

Bibliography

Bhugra, S. (2024, February 11). International students are in 'crisis.' Governments need to take responsibility: Peel charities. CBC News.

<https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/international-student-crisis-ontario-post-secondary-1.7102412#:~:text=are%20in%20'crisis.-,%20Governments%20need%20to%20take%20responsibility%3A%20Peel%20charities,and%20a%20place%20to%20live.>

Brunner, L. R. (2023a). Higher education institutions as eyes of the state: Canada's international student compliance regime. *Globalisation, Societies and Education*, 21(2), 236–251. <https://doi.org/10.1080/14767724.2022.2037407>

Brunner, L. R. (2023b). Settler nation-building through immigration as a rationale for higher education:

a critical discourse analysis. *Higher Education Research and Development*, 42(5), 1086–1102.

<https://doi.org/10.1080/07294360.2023.2193732>

Buckner, E., Brown, T., & Morales, S. (2023). Local Mandate, Global Market: How Canadian Colleges

Discuss International Students. *Community College Journal of Research and Practice*, 47(6),

413–427. <https://doi.org/10.1080/10668926.2022.2045647>

Canadian and international tuition fees by level of study (current dollars). Statistics Canada. (2023, September 6). <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3710004501&cubeTimeFrame.startYear=2006%2B%2F%2B2007&cubeTimeFrame.endYear=2023>

[%2B%2F%2B2024&referencePeriods=20060101%2C20230101](#)

The Canadian Press. (2024, March 15). International students face growing mental distress in Canada, advocates warn. CTV News.

<https://www.ctvnews.ca/health/international-students-face-growing-mental-distress-in-canada-advocates-warn-1.6808663>

Crossman, E., Choi Y., & Hou F. (2021). *International students as a source of labour supply : Engagement in the labour market during the period of study*. Statistics Canada = Statistique Canada.

Ellis, M. (2023, September 25). Experts, advocates warn against blaming international students for the housing crisis. The Varsity.

<https://thevarsity.ca/2023/09/25/experts-advocates-warn-against-blaming-international-students-for-the-housing-crisis/>

Fraser, N. (2022). *Cannibal capitalism : how our system is devouring democracy, care, and the planet and what we can do about it*. Verso.

International students in Canada. Canadian Bureau of International Education. (2023, July 19). <https://cbie.ca/infographic/>

Lewis, H., Dwyer, P., Hodgkinson, S., & Waite, L. (2015). Hyper-precarious lives: Migrants, work and forced labour in the Global North. *Progress in Human Geography*, 39(5), 580–600.

<https://doi.org/10.1177/0309132514548303>

- Marom, L. (2023). Market mechanisms' distortions of higher education: Punjabi international students in Canada. *Higher Education*, 85(1), 123–140. <https://doi.org/10.1007/s10734-022-00825-9>
- McCartney, D. M., & Metcalfe, A. S. (2018). Corporatization of higher education through internationalization: the emergence of pathway colleges in Canada. *Tertiary Education and Management*, 24(3), 206–220. <https://doi.org/10.1080/13583883.2018.1439997>
- Motla, D. (2023, October 6). The movement that's won back \$650K in stolen wages for international students. The Breach. <https://breachmedia.ca/naujawan-support-network/#:~:text=In%20two%20years%2C%20the%20Naujawan, hope%20to%20support%20workers%20national ly&text=Jobanpreet%20Kaur%20Malhi%20realized%20life, pay%20stub%3A%20%246.25%20an%20hour>
- Newaz, D. (2023, September 25). International students face precarious housing, institutions and landlords profit. Spring Magazine. <https://springmag.ca/international-students-are-facing-increased-housing-precarity-while-privat e-institutions-and-landlords-profit>
- Pulignano, V., & Morgan, G. (2022). The Social Foundations of Precarious Work: The Role of Unpaid Labour in the Family. In *Faces of Precarity* (1st ed., pp. 114–129). Bristol University Press. <https://doi.org/10.51952/9781529220094.ch008>
- Robertson, D. (2023, December 7). Liberals hike income requirement for foreign students, targeting “puppy mill” schools. CP24.

<https://www.cp24.com/news/liberals-hike-income-requirement-for-foreign-students-targeting-puppy-mill-schools-1.6677991?cache=juzexmjvhq>

Schmidt, C., Bergen, H., Hajjar, O., Larios, L., Nakache, D., Bhuyan, R., & Hanley, J. (2023). Navigating bureaucratic violence in Canada's two-step immigration system. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(19), 4887–4906.

<https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2235905>

Sivakumar, V. (2023, December 8). Canada extending international student off-campus work hours policy until April 2024. CIC News.

<https://www.cicnews.com/2023/12/canada-extending-international-student-off-campus-work-hours-policy-until-april-2024-1241764.html#gs.845ojm>

Standing, G. (2011). *The precariat : the new dangerous class*. Bloomsbury Academic.

<https://doi.org/10.5040/9781849664554>

Standing, G. (2014). Understanding the Precariat through Labour and Work. *Development and Change*, 45(5), 963–980.

<https://doi.org/10.1111/dech.12120>

Wise, R. D., & Martin D. (2015). The Political Economy of Global Labor Arbitrage. *Revista Problemas del Desarrollo*, 46(183).

You can live in Canada for under \$900 a month: Ottawa to international students. National Post.

(2023, November 14).

<https://nationalpost.com/news/canada-food-insecurity-immigration>

Policy Briefs | Notes de politique

Self-Determination, Participation & Openness: Insights from Latin America to Canada's Implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)

José Cardoso¹, Brock University

Abstract:

This policy brief analyses Canada's Action Plan 2023-2028 (Action Plan) under the lens of Indigenous self-determination as defined by the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP). It assesses how Indigenous self-determination within the UNDRIP is not ontologically opposed to state sovereignty. Using Bolivia – the state with the largest Indigenous population in the Americas – as a comparative case study, it argues that effective Indigenous self-determination requires not only the implementation of Free, Prior, and Informed Consent (FPIC), but also a policy stance defined as Openness – the welcoming and active inclusion of Indigenous in the Canadian government institutional structure, both in formal advisory positions and as members of the workforce.

Keywords: UNDRIP, Canada Action Plan 2023-2028, State Sovereignty, FPIC, Indigenous self-determination, Participation, Openness

¹ *José Luiz F. Cardoso is an internationally trained lawyer and researcher with over a decade of experience in legal and policy studies. He holds a B.A. (Hons.) in Social Sciences and an M.A. in Political Science from Brock University, where his research focused on comparative politics, health, and immigration. His other work spans discourse analysis, Indigenous studies, public policy, and resilience. Outside academia, he enjoys hiking, literature, languages, and storytelling.*

Settler colonialism is not something that happened in the past but rather an ongoing structural process (Patrick Wolfe, 2006). It is a pervasive paradigm normalized through a series of apparently mundane societal practices, in what Rifkin (2013) called settler colonial common sense, which impacts how Indigenous people frame their existence and how non-Indigenous peoples (and state governments) see them. The UNDRIP must also be assessed as a process. Although often labelled as a “legally non-binding resolution”, it is important to stress that it is the result of a herculean effort of advocacy and cooperation between Indigenous peoples across the world. An effort that forced the United Nations (UN) to formally recognise its claims. More importantly, it underscores that Indigenous self-determination can operate within the state framework, including Canada.

Self-Determination, The UNDRIP, and Canada

The UNDRIP acknowledges in its preface “...the fundamental importance of the right to self-determination of all peoples, by which they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development” (UN, 2018, pp.5-6). This right is to be exercised within the context of international law (p.6) towards the “...harmonious and cooperative relations between the State and indigenous peoples” (idem). Article 3 affirms the right of self-determination so that Indigenous people can “...freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development” (p.8). Article 4 concludes that self-determination includes “...the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions” (idem). Articles 32 and 37 provide a framework to recognize and exercise those rights (pp.25-26).

The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act, S.C. 2021, c. 14, which incorporated the UNDRIP in Canada, mentions self-determination only in its Preamble (Government of Canada, 2024a). The Action Plan’s Chapter 1 provides the strongest

contribution as it recognizes the FPIC principles, which are part of the UNDRIP's Article 32 (Government of Canada, 2023; Rombouts, 2017; UN, 2018, pp.23-24).

Self-Determination: Participation & Openness

Self-determination is a contentious topic because it is simplified in either one of two ways. It can be perceived as a threat to state sovereignty, as defined by international law and the UN, which has a historical tendency of not recognizing non-state entities vis-à-vis its state members (Ku & Yoo, 2013). A second and equally simplistic view equates it with some form of absolute veto power by Indigenous people against all forms of state legislation and policies (Rombouts, 2017). Traditional definitions equate it with secession rights, sovereignty claims, and some form of national security threat (Crosby & Monaghan, 2012; Midzain-Gobin, 2021; Rifkin, 2013). That is not how the concept is advanced in the UNDRIP, which refers to notions of autonomy, self-government, and control over land resources, but all within the state framework (Rombouts, 2017; UN, 2018). Attempts to define the UNDRIP outside of that frame are in fact illogical given the UN's institutional goals.

This policy brief proposes that self-determination should be approached through the lens of participation and openness. Participation speaks to the FPIC principles. The policy cycle process behind the UNDRIP itself is a perfect example of that. The UN worked directly with Indigenous nations and advocacy groups. Therefore, participation entails moving beyond legalistic notions that reduce it to some form of consultation, a formal step in a bureaucratic state-led process (Matsunaga, 2021). Fortuitously, the Action Plan points towards forms of participation with the capacity to preserve agency. See, for example, Point #32 (Government of Canada, 2023).

This leads to the idea of openness, which requires a paradigmatic shift. Participation is not enough to promote Indigeneity within the state framework, because it preserves the barriers that reproduce systemic structural injustices (Morgensen, 2011; Rifkin, 2013; Wolfe,

2006). It is necessary for the state not only to work with Indigenous people, but to be institutionally, administratively, and professionally open to them. Thus, the Action Plan should support the inclusion of Indigenous in the federal workforce. For example: Point #102 should have a broader approach (Government of Canada, 2023). While post-secondary education and skills training toward employment should be maintained, the federal government, unlike the private sector, is not limited to economic demand. Thus, Indigenous employment in the public sector should be one of the Plan's main priorities. This would not only provide training and skill development, which can later be transferred to the private sector, but also inclusion. Such a policy would act as positive feedback to other parts of the Plan, reinforcing change in the workforce culture and helping to reduce institutional barriers.

The Bolivian Case: Advances and Limitations

Latin American countries, although not defined as settler colonial states like Canada, bear many of the same historical legacies. For instance, it is possible to find cases of forced assimilation, such as the missionary settlements established to "civilize" local Indigenous populations in what are today Argentina, Brazil, and Paraguay (Hellinger, 2020; Vanden & Prevost, 2021).

Bolivia is a relevant case study because it has the largest proportional Indigenous population in the Americas. In 2009, Bolivians enacted a new constitution reframing their country as a "Plurinational State" (Hellinger, 2020; Vanden & Prevost, 2021). Under the new constitution, Indigenous autonomy is expressively recognized. The Bolivian national legislative branch, equivalent to the Canadian Parliament, reserves seats for Indigenous nations' representatives. The constitution also established pathways through which Indigenous communities can acquire self-governance. This is a good example of how self-determination can be applied within the state framework. Indigenous territories that attain self-governance resemble municipalities in Canada. However, they have a higher degree of autonomy and discretion over the local government's

institutional design. Many Indigenous autonomous units have three branches: executive, legislative, and deliberative. The last one is a unique expression of Indigenous traditions based on community participation and direct participatory democracy. The deliberative branch works as an open popular assembly that meets regularly to discuss local issues and inform the other branches. Its role is both to legitimize the local political structure and to educate the population. However, its implementation faced challenges. For instance, the assemblies are voluntary and time-consuming, which makes it difficult for low-income segments of the population to participate (Tockman, Cameron, & Plata, 2015).

Bolivia's relevance lies in the issues that it encountered in adopting the UNDRIP. Two are of particular importance. First, the Bolivian constitution kept non-renewable natural resources with the national government (Tockman, Cameron, & Plata, 2015). This goes against the FPIC (Rombouts, 2017; UN, 2018). Second, there is evidence that one of the barriers to Indigenous self-determination lies in the national bureaucratic structure and workforce (Rice, 2017; Tockman, Cameron, & Plata, 2015). For instance, the Bolivian self-governance policies impose considerable costs and require interested communities to navigate complex policy pathways. Those issues derive not from the legislation, but from bureaucratic rules-making and workforce interaction, which lacks cultural training. This is a country where more than 50% of the population is Indigenous (Vanden & Prevost, 2021). Nunavut provides a similar parallel. Even though most of its population is Inuit, the majority of the government workforce is not (Rice, 2017). Thus, while training the public workforce is important, as exemplified by the Plan's Points #14-18, bringing Indigenous people inside that structure is crucial (Government of Canada, 2023). Policy benchmarks that prove the effectiveness of openness can already be found in Canadian municipalities with Aboriginal Advisory Committees and Indigenous liaison positions (Heritz, 2021).

Conclusion: Promoting Substantive Self-Determination

Self-determination is a process between Indigenous people and the state government. Its foundations are present in the Action Plan and elsewhere in Canada (Government of Canada, 2023; Heritz, 2021). While the Plan provides a starting framework when it comes to participation, it lacks in terms of openness. Therefore, openness is the critical point that should be considered in maintaining it as an “evergreen document” (Government of Canada, 2023). The Canadian government should encourage strategies and policies that bring Indigenous into the government workforce.

Policy Recommendations

- The full adoption of the FPIC principles, as framed by the Action Plan. Nunavut provides a tentative template (Government of Canada, 2024b). Other possible benchmarks are the Tripartite Framework Agreements (Government of Canada, 2020; Government of Canada, 2024c).
- The creation of Indigenous Advisory Committees and/or Indigenous liaison positions in the federal structure; and
- The establishment of Indigenous training and employment target numbers across the federal workforce.

These recommendations can be implemented through a tiered approach, as some sectors demonstrate a higher need for Indigenous inclusion, due to historical/institutional reasons. For instance, pilot program could include Correctional Service of Canada, Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, Environment and Climate Change Canada, Health Canada, Indigenous Services Canada, Justice Canada, Energy and Natural Resources of Canada, or the Royal Canadian Mounted Police (Government of Canada, 2023). Local indigenous populations can be used to set federal employment target numbers.

A thorough approach should account for all federal departments, agencies, and Crown Corporations, besides setting standards and practices to help provinces implement similar policies.

Bibliography

- Crosby, A.; & Monaghan, J. (2012). Settler governmentality in Canada and the Algonquins of Barriere Lake, in *Security Dialogue* 43(5): 421–438. DOI: 10.1177/0967010612457972.
- Government of Canada. (2020). *British Columbia Tripartite framework agreement on First Nations health governance*, in Indigenous Services Canada. Retrieved May 15, 2024, from <https://www.sacisc.gc.ca/eng/1584706392620/1584706415366>
- Government of Canada. (2023). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act Action Plan 2023-2028*. Retrieved April 1, 2024, from <https://www.justice.gc.ca/eng/declaration/ap-pa/index.html>.
- Government of Canada. (2024a). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act (S.C. 2021, c. 14). Retrieved April 8, 2024, from <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/u-2.2/>
- Government of Canada. (2024b). *Nunavut devolution*, in Northern Affairs (Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada). Retrieved April 11, 2024 from <https://www.rcaanc-cirmac.gc.ca/eng/1352471770723/1537900871295>
- Government of Canada. (2024c). *Tripartite Framework Agreement on Nature Conservation between Canada, British Columbia, and the First Nations Leadership Council*, in Nature agreements in Canada (Environment and Climate Change Canada). Retrieved May 15, 2024 from <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/integrated-nature-initiatives/nature-agreements/canada-british-columbia-nature-agreement.html>

- Hellinger, D. C. (2020). *Comparative Politics of Latin America: Democracy at Last?*, 3rd ed, Routledge.
- Heritz, J. (2021). Municipal-Indigenous Relations in Ontario: Initiatives in Brantford, Hamilton, and Niagara, in *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, 3 (55), pp. 541-563. DOI: 10.3138/JCS-2019-0042
- Ku, J., & Yoo, J. (2013). Globalization and Sovereignty, in *Berkeley Journal of International Law*, 31 (1), 210-. DOI: 10.15779/Z38T076
- Matsunaga, J. (2021). The red tape of reparations: settler governmentalities of truth telling and compensation for Indian residential schools, in *Settler Colonial Studies*, 11(1), 21–41. DOI: 10.1080/2201473X.2020.1811591
- Morgensen, S. L. (2011). The Biopolitics of Settler Colonialism: Right Here, Right Now, in *Settler Colonial Studies*, 1(1), 52–76. DOI: 10.1080/2201473X.2011.10648801
- Midzain-Gobin, L (2021) Comfort and Insecurity in the Reproduction of Settler Coloniality, in *Critical Studies on Security*, 9(3), 212–225. DOI: 10.1080/21624887.2021.1936834.
- Rice, R. (2017). How to Decolonize Democracy: Indigenous Governance Innovation in Bolivia and Nunavut, Canada, in *Bolivian Studies*, 22, 220–242. DOI: 10.5195/bsj.2016.169
- Rifkin, M. (2013). Settler Common Sense, in *Settler Colonial Studies* 3 (3–04), 322–40. DOI: 10.1080/2201473X.2013.810702.
- Rombouts, S. J. (2017). The evolution of Indigenous people's consultation rights under the ILO and U.N. regimes, in *Stanford Journal of International Law*, 53(2), 169–224.
- Tockman, J., Cameron, J., & Plata, W. (2015). New Institutions of Indigenous Self-Governance in Bolivia: Between Autonomy and Self-Discipline, in *Latin American and Caribbean Ethnic*

Studies, 10(1), 37–59. DOI:
10.1080/17442222.2015.1034442

United Nations (UN). (2018). *Declaration on the Rights of Indigenous People*. Retrieved April 7, 2024, from
https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf

Wolfe, P. (2006). Settler colonialism and the elimination of the native, in *Journal of Genocide Research*, 8(4), 387–409. DOI:
10.1080/14623520601056240.

Vanden, H. E.; & Prevost, G. (2021). *Politics of Latin America: The Power Game*, 7th ed. Oxford University.

Canada's Indo-Pacific Strategy: A Postcolonial Review

Sim Zhi Ming, York University

Abstract

Since the announcement of the Canadian Indo-Pacific Strategy in November 2022, a myriad of scholarship and policy discussions have emerged. This policy review provides an overview of new scholarly and policy discussions (2022-2024) of Canada's Indo-Pacific Strategy and considers key areas missing within the debates. Through a postcolonial lens, this review provides a preliminary critique of current discussions of the Strategy, initiating a critical reflection on Canadian foreign policy in the Indo-Pacific.

Keywords: Indo-Pacific, Postcolonial Theory, Canadian Foreign Policy.

--

The 2022 Canadian Indo-Pacific Strategy (CIPS) represents Canada's renewed interest in the Asian region – formalizing a 10-year framework of Canadian engagement in the region. Celebrated as a "generational shift" in Canadian foreign policy, the CIPS underscores Canada's plans to diversify its global policy pathways for fostering economic growth, trade and security, in a rapidly evolving international landscape, marked not only by China's increasing influence and waning US's dominance (Nagy, 2023), but of emerging markets and strategic actors in the Indo-Pacific region. Making up 50% of the world's GDP, the Indo-Pacific region is Canada's second largest export market behind the United States (GAC, 2024). Leveraging partnerships and opportunities in the region is deemed pivotal for bolstering Canada's mandates to promote itself as a "top destination for global investment" and securing critical global supply chains in the interest of Canada (PMO, 2021).

The IPS names five objectives of 1) promoting peace, resilience, and security, 2) expanding trade, investment, and supply chain resilience, 3) investing in and connecting people, 4) building a sustainable and green future and for 5) Canada as an active and engaged partner to the Indo-Pacific." (GAC, 2022, p. 5) – promising "a new horizon of opportunity" that strengthens "Canadian national interest" through advancing "shared interests" with the Indo-Pacific (GAC, 2022, p. 5). The Strategy, explicitly naming "ASEAN Centrality" (PMO, 2024) as one of its core principles cites the stability of Southeast Asian countries as fundamentally tied to Canada's economic and military security in the region (PMO, 2024). The ASEAN region is Canada's fourth largest export partner, amounting to 38.8 billion in bilateral trade in 2023 alone (PMO, 2024) with a relatively young and expanding middle-class population – it is recognized as both an economic hub and geographical center for navigating global relations with giants like China and India (Ostwald, 2024). Global Affairs Canada (2024) reports that CIPS has secured 2.3 billion over five years, funding 24 initiatives, mostly involving key projects in and with Southeast Asian countries, such as trade agreements with Indonesia and ASEAN through the Canada-Indonesia Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA) and Canada-ASEAN Free Trade Agreement (p. 14). His Majesty Canadian Ships (HCMS) and dark vessel surveillance technologies are also deployed to counter illegal fishing and maritime activities in the South China Sea (GAC, 2024, p.3).

Canadian policy experts and scholars have responded in critique to the Strategy, particularly concerned with its lack of distinction from its American counterpart, taking a hostile and confrontational stance towards China, and the absence of a clear rationale that justifies engagement with the Indo-Pacific region. This policy review contents that the critiques, while important, address only surface-level policy shortcomings and limitations. Scholarly observations adopt a state-centric ontology in examining the CIPS, which I will show later in this review, evident in its sustaining of a Canada versus China rhetoric, framing international relations as a contest between self-interested

states produces knowledges that reduces the CIPS to a narrow policy project aimed at securing Canadian interests on the global stage, while overlooking its broader implications and intersections.

Yet, as postcolonial IR scholars Anna M. Agathangelou and LHM Ling (2009) write, international relations are never defined by the static state, rather constituted and underpinned by "relational-materialist forces", fundamentally interconnected and historically rooted with political structures and power relationships (p. 97,122). Leaning onto this postcolonial perspective, this policy review examines global relations through a relational lens, situating the CIPS's entanglements with sustained histories of coloniality and capitalism. This review article spotlights postcolonial observations of the Indo-Pacific Strategy to recast *the CIPS not simply as a product of misguided policies or oversimplified views on global relations but as a reflection of Canada's deeper entanglements in a Western-dominated world order*—one that continues to perpetuate global structural inequalities and hierarchies, particularly in the Global South. By interrogating these structural underpinnings, the review provokes deeper critical reflection in its reader towards re-orienting Canada's engagements in the Indo-Pacific.

Engaging China

The CIPS accuses China as "an increasingly disruptive global power" (GAC, 2022. P. 7) hinged on disregarding international laws, militarizing the Asian region, and advancing economic interests that "increasingly depart" from Canada. Mentioned 51 times, China is the most cited country in the Strategy (Hanson, 2023, p.3), highlighting Canada's anxieties over the rise of China in the region. With escalating military involvement in the South China Sea and the Taiwan Straits as context, the Strategy pledges a Canadian response strengthening defense capacities for safeguarding Canadian investments and cybersystems from foreign interference, advancing a "rules-based approach" deterring cohesive behaviors that violates international norms (GAC, 2022. p.8).

Scholarship importantly critiqued the CIPS's oversimplification of China's role in the region, cautioning a hostile and confrontational stance against China. Paul Evans warns against "binary oppositions of good and evil" (Evans, 2023, p. 205), asserting that such stance undermines Canada's possibilities for broader and more nuanced diplomacies. It overlooks the deep diplomatic and economic relations between China and Southeast Asian states that can risk alienating relations with ASEAN countries that have no interest in containing China (Evans, 2023, p. 205). Evans thus, proposes a multi-alignment approach that aligns with ASEAN, involving a flexible "hedging, bandwagoning and neutrality" that allows Canada to work with multiple and even contending partners in the region (Evans, 2023, p. 205), expanding Canada's interests on trade diversification and the governing of international law in the Indo-Pacific region. Along similar lines, Jennifer Mustapha highlights that the CIPS's narrow framings of China as an inherently aggravating actor is a result of "bandwagoning with Washington" - which explains Canada's fixations on China's Wolf Warrior Diplomacy policies such as China's assertive territorial claims over Spratly Islands, Paracel Islands and One China Policy (Mustapha, 2023, p. 180). Mustapha posits that while China's aggressiveness should not be ignored, Canada must be conscious of its positionalities within the regional order. For the ASEAN region, Canada is only a distant player and was neither engaging with key regional agreements such as the ASEAN Defense Ministers' Meeting (ADMM) Summit nor considered an ASEAN Strategic Partner (Mustapha, 2023, p. 184). Canada, therefore, needs more than a countering China policy grounded in reason for international norms and values to inform credible partnerships with the Indo-Pacific region, articulated upon clear Canadian interest in Southeast Asia, which she notes, has been vague. Mustapha, therefore, calls to policy makers to look to China's long history of diplomatic and economic tendencies as a start to engaging China, and to practice hedging that finds a mid-point between military confrontations and unproductive diplomatic alignments (2023, p. 181).

Shaun Narine offers a sharper rejection of the CIPS, contending that the strategy is a mere "lip service", "catering to the United States" (Narine, 2023, p.185), and endorsing Canada's participation in escalating tensions with China in region. The CIPS, as Narine denounces, exemplifies Western hypocrisy - singling out China as a violator of international regulations and an aggressor whilst disregarding years of Western powers militarizing the global, aggravating legitimate security concerns for China (Narine, 2023, p. 189). Narine counters such Western portrayals by pointing out to China's active multi-lateral engagements such as its application to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) and its status as the largest trading partner to 128 out of 190 states globally. China, as Narine reaffirms, wants a peaceful liberal international economic system that is more beneficial for its long-term economic interests (Narine, 2023, p. 188). John Price with Noam Chomsky argues that China's disruption lies in its capacities to challenge the Western empire in Asia (2022). The CIPS rather than engaging existing regional initiatives such as the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) or the Asia-Pacific Trade Agreement (APTA) that has proven to facilitate regional relations, Canada following the US "charts a parallel agenda" through the CPTPP deliberately excluding China under the guise of a rules-based order that works to stomp out relations between Asian countries (Price and Chomsky, 2022).

Policymakers behind the CIPS witness global politics as a zero-sum competition, where a China different from the West can only be antagonistic and disruptive to fit into the West's anarchic views of the global order, warranting deployment of responses attempted at refuting the CIPS's militarized strategies and weapons. However, scholarly critiques remain invested in a policy that is reluctant to drop militarized language (e.g. hedging, balancing), and refusing to reimagine global relations beyond a Western-centric engagement that sustains global hierarchies. The scholarship is adamant that any intrusions by the Chinese state should still warrant strong confrontations and tamed by Western regimes. And while the

scholarship frowns upon Canada's rules-based approach as simplistic and "bad for business" for enhancing economic and diplomatic relations, evades a closer look at deeper historical and structural forces that implicate relations between the Western world and Asia. How did Canada come to aligned with the US in engaging with China in the first place? Inquiries as such is needed to dig deeper into underpinning logics that drives Canada alignment with the US that leads to its casting of an anti-China rhetoric. On the flip side, scholarship critiquing the Western-dominated international order slips into romanticizing China as beacon of resistance to the West. Such perspectives neglect the reality that China is a global power that participates in reinforcing global inequalities to its benefit – such as the Belt Road Initiative that raises questions on China's participation in reinforcing extractive economic models and debt dependency across the Global South (Murray, 2023; Harrell, 2021).

Perhaps, as LHM Ling theorizes, the Westphalian education deeply rooted in North American IR scholarship has limited our abilities to articulate another possibility for engaging China (Ling, 2013, p.557). The Westphalian IR worldview defines world politics through a homogenous state existing in a Hobbesian state of Nature, always weary of an alien state's intrusion. Thus, forging a dichotomous-Manichean ontology that sees global relations as binary – between self and others, friend and foe. China under the Western gaze can only be with suspicion, a self-interested state only out to maximize power, a competitor of the West global domination (Ling, 2013, p.553). Responding to the US Indo-Pacific Strategy, postcolonial scholar Sheila Nair (2023) asserts that the IPS is a projection of US-Western fantasizes and anxieties over China. The IPS evoking a rules-based discourse serves to reconstruct China as a threat (normalized on Manichean IR worldviews) allowing for the US and its allies to reinsert themselves in the region as the arbiter of relations in Asia while downplaying the disempowerment of postcolonial states and their capacities to foster regional relations on their own terms (p. 89).

Suggestions of hedging and soft balancing as a panacea for Canada reflects scholarly tendencies bound by anxious assumptions of Canada as a state under threat – internalizing anxieties of a US-Western hegemony disrupted. As Andrew Horn (2020) agrees with Ling, such anxieties are rendered by temporal imaginaries of an uncertain anarchy that pushes the Western world into a “frantic” recalculation of power politics that locks states in a “reactive rather than directive” (p. 118) approach to fostering global relations. By remaining entrenched in these reactive logics, Canada projects a worldview that prioritizes containment, rendering alignment with US rationales despite realities that jeopardize broader relations in the region. To break free from these constraints, ongoing scholarship aimed at fostering Canada-China relations must critically decenter the Westphalian-anarchic worldview that limits global relations as only possible and legitimate between states. Instead, scholars must adopt pluralistic ontologies recognizing global relations as constituted by peoples and communities across worlds, transcending restrictive anarchy-driven underpinnings of traditional IR frameworks (Nordin and Smith, 2018; Ling, 2014). Future scholarship must pose critical questions: What are some key sustaining people-to-people interactions or relations between communities (e.g. transnational feminist movements, post and anti-war solidarity movements, Chinese-Indigenous interactions) in China and Canada? How can these interactions be scaled and implemented to foster meaningful and sustainable global connections? In this way, can critical scholarship generate actionable praxis to promote enduring Canada-China global relations.

An Indo-Pacific Rationale

The CIPS's enormous fixations on containing China has left the Strategy deficient in articulating a broader vision and coherent rationale for engaging with the Indo-Pacific region. Shubham Verma observes that Canada's Indo-Pacific rationale is centered almost entirely on containing China, with no distinct strategy beyond aligning itself with the U.S.-led FOIP (Free and Open Indo-Pacific) framework.

Canada's FOIP framework emphasizes "open" and "free" trade and navigation, supplemented by its commitment to affirming international law. However, it lacks a uniquely Canadian approach sufficiently convincing for reliable engagement with the region (Verma, 2023, p. 409). Such is a stark contrast to other Indo-Pacific strategies. Australia's IPS vision focuses on its interest in connecting with the Indian Ocean to protect sea lanes of communications and energy security (Verma, 2023, p. 409). Japan's IPS, grounded in its "two-seas" approach, outlines goals to enhance trade flow between the Indian and Pacific Oceans, fracturing previous strategic lines such as China's Maritime Silk Road and US's Pacific Pivot towards binding together trade flows with strong economies like Singapore, Indonesia, India and Australia, Africa and Middle Eastern countries (Verma, 2023, p. 405).

Jeffrey Reeves warns that the absence of a clear Indo-Pacific imperative or a reinterpretation of an FOIP framework unique for Canada, risks positioning Canada as merely a subordinated ally to the United States. This perception undermines credible relations with Indo-Pacific countries that are weary of the Indo-Pacific and FOIP as grand Strategy plans that prioritize great power competition, staging the region as a theatre for Cold War politics while sidelining regional aspirations for economic development and cooperative governance (Reeves, 2020, p.112). Reeves, therefore, calls upon Canada to drop the rhetorics of "free" and "open" towards an "inclusive" and "diverse" Indo-Pacific rationale, to move away from its strict adherence to regional visions of its American counterpart and adopt a normative alignment with adapter states' (e.g., ASEAN states) (Reeves, 2020, p.89). He suggests Canada follow the lead of Japan's IPS based on principles of openness, transparency, and progressiveness that Canada can learn from signaling "respect to primacy regional dynamics", its willingness to engage with actors on its own terms and to signal Canada's commitments to contribute to Asia's strategic stability, making Canada an attractive partner to the region, and therefore, the ability "to influence the evolution of Asia's regional order". (Reeves, 2023, p.122).

Nevertheless, a "more inclusive" Indo-Pacific evokes what Timothy Doyle and Dennis Rumley coins, the rendering of the Indo-Pacific as a "liquid continuum" of Western empires, reordered under the imaginaries of Western demands for "free and smooth movement through time and place", allowing "neo-colonial forces to move anywhere they wish" while disregarding formal boundaries of local polities and histories (Doyle & Dennis, 2019, p. 24). *The language of inclusivity serves as a veneer for masking unequal power relations and geopolitical dominance.* Li Han Song reminds us that the Indo-Pacific concept part of imperial lexicons—appropriated from Nazi Deputy Führer Karl Haushofer's ambitions for Germany's imperial expansion in the Far East. Haushofer's geopolitics was premised on accessing strategic travel spaces, such as oceans stretching from the West Pacific to the South Seas of the Indian Ocean, underlining how control of mobility and maritime routes became foundational to imperial power (Li, p. 823). Japan's IPS, lauded by Reeves (2020) for its inclusive principles (p. 48), is premised on the confluence of two seas and draws uncomfortable parallels to Haushofer's mapping ambitions for the region. Moon Chung-In aptly remarks on the irony of Japan's Indo-Pacific policy, which touts an "inclusivity, trust and reciprocity" policy introduced by Shinzo Abe, who drew much of his political great inspirations for restoring Japan's imperial past (Moon, 2023).

Under auspicious framings of a partnership based on inclusivity and mutual benefit, the Canada-ASEAN Free Trade Agreement is disproportionately driven by Canadian priorities and economic interests. A 2017 report by the Asia Pacific Foundation show disproportionate economic relations between Canada and ASEAN countries (except for with Indonesia and Singapore), with trading relations skewed in favor of Canada's exports and imports, while two-way trading relations are miniscule (APF, 2017). With the installment of the IPS, the Canada-ASEAN Free Trade Agreements continues to reinforce these imbalances through investments into Canadian prioritized industries (e.g energy, agriculture, clean technologies and the digital economy) – constraining ASEAN economies, which require

an estimated USD 210 billion annually to meet critical infrastructural needs (Medina, 2023) dependent on narrow investments that limits local capacities for diverse development and progress.

Feminist observers of the CIPS, Maryruth Belsey Priebe and Astha Chadha (2023, Part I) similarly advocate for a "progressive trade agenda", asserting that international trade remains inherently unequal and often fails to benefit everyone equitably, particularly women and girls. While approving of the Indo-Pacific Strategy's inclusion of the Feminist International Assistance Funds (FIAP), which channels an estimated CAD 1 billion annually into the region (GAC, 2024, p. 10), Priebe and Chadha calls out the IPS for downplaying the FIAP's defining purpose: to challenge entrenched social norms and power relations that perpetuate gender inequalities – urging the CIPS to engage deepen the Strategy's engagement with Canada's Feminist Foreign Policy (2023, Part II). global systematic inequalities. Yet, a more progressive or inclusive IPS grounded in Canada's feminist foreign policy brand does not go far in equitable global relations. As Laura Parisi notes Canada's FIAP assumes that "gender equality is a precondition for economic growth", where Canada can benefit from tapping into women-led economies (Parisi, 2020; p. 173). The development of women and often racialized communities are means to the ends for international trading. The installment of FIAP in the Indo-Pacific Strategy proves Parisi's point, as it frames the FIAP as "investments in people", to achieve an "outcome on women's empowerment and local economic growth" (GAC, 2024: p. 11). Beyond the objectification and dehumanization of women, particularly from the Global South, as tools for capital accumulation, women's empowerment, singled out as the solution to global inequalities, whitewashes Canada's participation in enforcing global inequalities. The extension of the FIAP to diverse communities in the Indo-Pacific allows the Strategy to claim that Canada's engagement with the Indo-Pacific is mutually beneficial while obscuring the unequal economic relations highlighted above, between the two regions.

Climate Change

And finally, the Canadian Indo-Pacific Strategy's commitment to supporting the Indo-Pacific in "fighting against climate change and biodiversity loss" (GAC, 2022, p. 3) is a new addition to its 2016 ASEAN-Canada Plan of Action for Enhanced Partnership predecessor. The Strategy emphasizes that the Indo-Pacific region, with its rapidly industrializing economies, emits the highest in the world, accounting for half of global carbon emissions. Through sharing clean technologies and expertise, the Strategy aims to ensure that the region can grow sustainable economies and adapt to climate change (GAC, 2022, p. 37).

The Strategy's climate plan for the Indo-Pacific involves three aspects – ocean management (based on Canada's coastal expertise), infrastructural support, and supporting biodiversity (GAC, 2022). Canada has since patrolled the region's seas in protection of fisheries and deployed surveillance technologies – the Joint Analytical Cell for collecting intelligence data for monitoring illegal, unregulated, and unreported (IUU) fishing activities (GAC, 2022). FinDev is estimated to have received 750 million from the Canadian government through Crown Corporation Export Development Canada – with the amount specifically financing and loaning projects that bolster "climate action, mitigation, and adaptation" underpinned by the FinDev's corporation's objectives for "sustainable economic growth and development" (FinDev, 2023; p. 18;8). Such projects, however, are not yet publicly disclosed. Independently, Canada is also supporting infrastructural financing of clean water and energy projects such as the Karian Serpong Water Supply Project (CAD 40 million) and the Sustainable Least Cost Electrification-1 Program in Indonesia (CAD64 million) (GAC, 2024, p. 12).

Considering the saturation of discussions surrounding economic and security areas within foreign policy and international relations,

scholarly scrutiny of the Canadian Indo-Pacific's climate response is scarce. Christina Pan and Parker Li (2024) warn that the differential contexts between ASEAN countries' climate needs compared to Canada—citing that Southeast Asian country's dependence on fossil fuels means that Canada's engagement in clean energy technologies and green futures may not reap measurable outcomes towards sustainable transitions (p.80). However, such a mismatch in the CIPS's understanding of the climate needs of the Indo-Pacific region raises concerns. This is because the Strategy reduces climate change to a phenomenon that can be fixed through Western technological and financial impositions while evading local knowledges that has long informed ways to sustain regional environments and biodiversity. As Farhana Sultana asserts, sustainability plans imposed by the Global North often pervade a "colonial gaze" on the Global South, enforcing Eurocentric knowledge and climate solutions, "cultivating epistemologies of deficiency", yet expecting local communities to adapt to the solutions (Sultana, 2022, p. 6). Indigenous knowledge on living and sustaining the local environment is devalued and sidelined, replaced by technofetishism and extractive interventions (Sultana, 2022, p. 6).

Indigenous and localized knowledge must be the cornerstone of foreign and international climate policies like the CIPS. The African Union's Sendai Framework explicitly calls for the centering of Indigenous traditional knowledges to complement scientific knowledges in responding to climate impacts. The AU's Programme of Action (PoA) for the Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 brought together 15 indigenous advisory members to inform its strategies – relying on oral histories of indigenous communities to build the AU's regional climate policy direction rather than rush to adopt technologies that overlook local contexts (Bol & van Niekerk, 2024, p. 7). With the implementation of the Sendai Framework, the AU has since reaped successes in reducing mortality, economic and infrastructural losses regionally (Maydena, 2016, p. 47). Contrastingly, there is no mention within the CIPS to prioritize Indigenous knowledge in its climate response other

than through the lens of economic empowerment and development of Indigenous people. For a start, Canada can learn from such regional and international initiatives grounded in working with indigenous communities in the Indo-Pacific region – such as the Orang Laut and Orang Asli peoples in the Malayan Straits or the Urak Lawoi people in Thailand for building ocean and climate engagement solutions with the Indo-Pacific region.

Conclusion

In conclusion, the Canadian Indo-Pacific Strategy (CIPS) has ignited substantial scholarly and policy debates since its launch in 2022. This review examines discussions on focus areas of the CIPS such as engaging China, fostering economic partnerships, and addressing climate change, highlighting key tensions and limitations of mainstream scholarly response to the Strategy.

Canada's anti-China stance has provoked scholarly calls for examining nuanced realities of regional and global dynamics. While the Strategy frames China as a disruptive power that must be countered, scholarly critiques caution against the risks of oversimplification and the potential alienation of Southeast Asia, a region with complex ties to China. Instead, they advocate for policies rooted in multi-alignment that involves a mixed strategy of balance and hedging that supports Canada's broader engagement with China and the Indo-Pacific. However, the scholarship remains bound by assumptions rooted in a Westphalian worldview, limiting the potential for reimagining global relations with China to tendencies of militarized mobilizations. Postcolonial perspectives suggest that building more comprehensive relations with China needs to be grounded in interconnected peoples and histories, centering relations formed beyond state-to-state interactions.

Intertwined with the CIPS's saturated focus on managing China is the lack of an Indo-Pacific rationale that directs Canadian response in the Indo-Pacific region – other than its acceptance and alignment of a US-led Free and Open Indo-Pacific Framework. Jeffrey Reeves

advocated for a shift from “free and open” to “inclusive and diverse” as principles for grounding Canada’s Indo-Pacific rationale, emphasized on prioritizing that prioritize regional and local aspirations for Canada to integrate strategically with regional relations. Nevertheless, postcolonial engagement has since highlighted that more progressive policies of the CIPS, such as the Canada-ASEAN Free Trade Agreement and the Feminist International Assistance Policy (FIAP) in the CIPS, while commendable for its inclusive stance, reflect a superficial commitment to regional aspiration – perpetuating economic dependencies of the Global South and reinforces structural inequalities.

This policy review also notes that critical observers of the CIPS’s climate response should raise concerns about its lack of prioritization of consulting local communities in the Indo-Pacific. Suggesting that Canada can take lessons from successful regional initiatives led by indigenous communities, such as the African Union’s Sendai Framework to integrate traditional knowledge systems in its Indo-Pacific climate response.

Finally, it is not the aim of this review to propose specific policy recommendations – rather serving only as a preliminary critical analysis of the Strategy through a postcolonial lens centered on the need to foreground interconnected and relational histories, pluralistic ontologies, and knowledges of local communities as a start for more critical scholarly conversations and alternative knowledge productions, moving beyond current mainstream scholarly response for future conversations on Canada’s role in the Indo-Pacific.

References

Agathangelou, A. M., & Ling, L. H. M. (2009). *Transforming world politics: from empire to multiple worlds*. Routledge.

Asia Pacific Foundation: Exploring Canada's Trade Potential (2017). Reports and Policy Briefs. <https://www.asiapacific.ca/research-report/asean-advantage-exploring-canadas-trade-potential>

Bol, G. K., & van Niekerk, D. (2024). Application of African indigenous knowledge systems and practices for climate change and disaster risk management for policy formulation. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 111, 104670-.
<https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2024.104670>

Doyle, T., & Rumley, D. (2019). *The rise and return of the Indo-Pacific* (First edition.). Oxford University Press.

Evans, P. (2023). Canada and Southeast Asia: entering through a different door. *Canadian Foreign Policy Journal*, 29(2), 202–206.
<https://doi.org/10.1080/11926422.2023.2225201>

FinDev Canada (2023). ADB and FinDev Canada Partner To Support Sustainable and Inclusive Investments in Asia and the Pacific. Available at: <https://www.findevcanada.ca/en/news/adb-and-findev-canada-partner-support-sustainable-and-inclusive-investments-asia-and-pacific>

Global Affairs Canada. (2022). Canada's Indo-Pacific Strategy. Available at: <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/indo-pacific-indo-pacifique/index.aspx?lang=eng>

Global Affairs Canada. (2024). Canada's Indo-Pacific Strategy 2022 to 2023 Implementation Update. Retrieved November 20, 2024: <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/assets/pdfs/indo-pacific-indo-pacifique/2022-2023-en.pdf>

Global Affairs Canada. (October 2024). Indo-Pacific engagement and priorities. Retrieved November 20, 2024:

https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/indo-pacific-pacifique/index.aspx?lang=eng

Harrell, S. (2021). Downstream is actually downstream: BRI, hydropower, and Chinese imperialism in Southeast Asia. Munk School Commentary. <https://munkschool.utoronto.ca/belt-road/research/downstream-actually-downstream-bri-hydropower-and-chinese-imperialism-southeast-asia>

Hanlon, R. (2023). Canada and the Indo-Pacific Strategic Environment. *Canadian Political Science Review*, 17(1), 1–9. <https://doi.org/10.24124/c677/20231917>

Hom, A. R. (2020). *International relations and the problem of time* (First edition.). Oxford University Press.

Ling, L. H. M. (2013). Worlds beyond Westphalia: Daoist dialectics and the 'China threat.' *Review of International Studies*, 39(3), 549–568. <https://doi.org/10.1017/S026021051200054X>

Ling L.H.M. (2014) *The Dao of World Politics: Towards a post-Westphalian, Worldist International Relations*, Abingdon, Routledge.

Manyena, B. (2016). After Sendai: Is Africa Bouncing Back or Bouncing Forward from Disasters? *International Journal of Disaster Risk Science*, 7(1), 41–53. <https://doi.org/10.1007/s13753-016-0084-7>

Medina, A.F. (2023). ASEAN, Canada Edge Closer to Concluding Free Trade Agreement. ASEAN Briefing. <https://www.aseanbriefing.com/news/asean-canada-edge-closer-to-concluding-free-trade-agreement/>

Mustapha, J. (2023). Rethinking Canada's security interests in Southeast Asia: from "Asia-Pacific" to "Indo-Pacific." *Canadian*

Foreign Policy Journal, 29(2), 175–188.

<https://doi.org/10.1080/11926422.2023.2203936>

Murray, C. (2022) An analysis of China's Belt and Road initiative and its neo-colonial ambitions. *Routes* 2(3): 176-182

Nair, S. (2023). Power and Hegemony in the Indo-Pacific: A Postcolonial View. In *The Routledge Handbook of US Foreign Policy in the Indo-Pacific* (1st ed., Vol. 1, pp. 79–92).

Narine, S. (2023). How Canada's Indo-Pacific strategy conflicts with ASEAN's outlook on the Indo-Pacific. *International Journal (Toronto)*, 78(1–2), 172–192. <https://doi.org/10.1177/00207020231175876>

Nordin, A. H. M., & Smith, G. M. (2018). Reintroducing friendship to international relations: relational ontologies from China to the West. *International Relations of the Asia-Pacific*, 18(3), 369–396. <https://doi.org/10.1093/irap/lcy011>

Ostwald, K. (2024). Canada's Evolving Relationship with the ASEAN Region. Institute for Peace and Diplomacy. Retrieved 23 November 2024: <https://peacediplomacy.org/2024/02/16/canadas-evolving-relationship-with-the-asean-region/>

Parisi, L. "Canada's New Feminist International Assistance Policy: Business as Usual?" *Foreign Policy Analysis* 16, no. 2 (2020): 163–80. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz027>.

Pan, C. and Li, Y. (Parker). (2024). Canada's Approach to Climate Cooperation in the Indo-Pacific: Analysis and Suggestions for Canada's Engagement with ASEAN Countries under the Indo-Pacific Strategy. *Association d'Économie Politique*, 72(72). <https://doi.org/10.4000/12ba1>

Price J. and Chomsky, C (2022). 'Canada's Indo-Pacific Strategy': From UN Peacekeeper to U.S. Sentinel State. *Rabble.ca*. <https://rabble.ca/politics/world-politics/canadas-indo-pacific-strategy-from-un-peacekeeper-to-u-s-sentinel-state/>

Priebe, M.B. and Chadha, A (2023). How feminist is Canada's Indo-Pacific Strategy: Part I. Pacific Forum.
<https://pacforum.org/publications/pacnet-20-how-feminist-is-canadas-indo-pacific-strategy-part-one-the-good/>

Priebe, M.B. and Chadha, A (2023). How feminist is Canada's Indo-Pacific Strategy: Part II. Pacific Forum.
<https://pacforum.org/publications/pacnet-21-how-feminist-is-canadas-indo-pacific-strategy-part-two-the-needs-improvement/>

Reeves, J. (2020). Canada and the Indo-Pacific: "Diverse" and "Inclusive", not "Free and Open". *The Asia Pacific Foundation of Canada*. Available at:
<https://www.asiapacific.ca/sites/default/files/publication-pdf/CANADA%20AND%20THE%20INDO-PACIFIC%20%281%29.pdf>

Reeves, J. (2023). *Follow the Leader, Lose the Region: Charting a Canadian Strategy for the Asia-Pacific*. (1st ed.). University of British Columbia Press. <https://doi.org/10.59962/9780774868617>

Office of the Prime Minister/PMO (2021). Minister of International Trade, Export Promotion, Small Business and Economic Development Mandate Letter. <https://www.pm.gc.ca/en/mandate-letters/2021/12/16/minister-international-trade-export-promotion-small-business-and>

Office of the Prime Minister/PMO (2021). Minister of Foreign Affairs Mandate Letter. <https://www.pm.gc.ca/en/mandate-letters/2021/12/16/minister-foreign-affairs-mandate-letter>

Office of the Prime Minister/PMO (2024). Canadian investments in the Indo-Pacific and G20 priorities.
<https://www.pm.gc.ca/en/news/backgrounders/2022/11/16/canadian-investments-indo-pacific-and-g20-priorities>

Office of the Prime Minister/PMO (2024). ASEAN-Canada Joint Leaders' Statement on Enhancing ASEAN Connectivity and

Resilience.

<https://www.pm.gc.ca/en/news/statements/2024/10/10/asean-canada-joint-leaders-statement-enhancing-asean-connectivity-and-resilience>

Office of the Prime Minister/PMO (2024). Creating good-paying jobs and growing the economy alongside ASEAN partners.

Sultana, F. (2022). The unbearable heaviness of climate coloniality. *Political Geography*, 99, 1-14.

<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2022.102638>

Verma, S. (2023). Canada's Shift Towards the Indo-Pacific: Economic and Trade Aspects. *International Studies (New Delhi)*, 60(4), 401–416. <https://doi.org/10.1177/00208817231172367>

Great Power Rivalries and South Asian Regionalism

Devashri Awasthi¹, McGill University

Abstract:

This research examines the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) and its struggle to achieve regional integration, collective power and hegemony in the region to countervail the machinations of US and China politicking. Despite a promising 2014 summit, political tensions, notably between India and Pakistan, have stalled progress. Key events, such as the 2016 summit cancellation and the 2021 Afghanistan representation issue, highlight missed opportunities for cooperation. Using the concept of regionalism the study analyzes SAARC's challenges and deficiencies in its approach. Comparisons with other regional bodies like ASEAN reveal the importance of resolving conflicts to foster stability and economic growth. The paper argues that overcoming internal disputes is essential for SAARC to fulfill its goals of regional cooperation, development and sovereignty.

Keywords: SAARC, Regionalism, political conflict, cooperation

¹ Devashri Awasthi is a graduate student at McGill University's department of Political Science, specializing in international relations, security, and securitization. Specifically, she is passionate about the interaction of these fields with social sensibilities, politics, and the framing of official narratives, laws, and rights.

SAARC: A House of Cards

Following a remarkably strong finish to the 2014 SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation), the gathered heads of state released a 36-point declaration which reaffirmed their collective aspiration for holistic regional cooperation, growth, and development. The first and perhaps the most fervent declaration of determination, aspiration and ambition was encapsulated by the first pronouncement:

The Heads of State or stability expressed their strong determination to deepen regional integration for peace, stability and prosperity in South Asia by intensifying cooperation, inter alia, in trade, investment, finance, energy, security, infrastructure, connectivity and culture; and implementing projects, programs and activities in a prioritized, result-oriented and time-bound manner (18th SAARC Summit).

In 2016, however, tensions escalated between the India- Pakistan border following a cross-border terrorist attack in the small town of Uri on Indian territory. In a show of protest and disappointment, India formally withdrew its attendance from the 19th SAARC Summit due to be held in November in Islamabad. The remaining SAARC states— Bangladesh, Afghanistan, Bhutan, Maldives, and Sri Lanka— toed the line and in accordance with India's lead, they too withdrew from the summit. In 2021, due to being unable to decide whom to call as Afghanistan's representative following the country's takeover by the Taliban, the fate of the SAARC was officially left in the lurch.

According to observers, the forum forwent prime opportunities, including the above two, to structure itself into a forum to facilitate negotiation and broker peace on contentious political issues between member states. Biting the bullet at such integral moments would have enabled the organization and the region to circumvent the hesitancy and aversion to discussing and potentially coming to a compromise on several contentious issues that plague relations, interactions and cooperative arrangements in the region. The necessity for redressal is stressed due to the violent forms that disputes in South Asia have taken – warfare

(between India and Pakistan), low-intensity conflicts (between Bangladesh and India over a border dispute), cross-border terrorism (in Kashmir endorsed by Pakistan, and the revival of militancy in the North East of India by China), transgression via excessive political-military intervention and encroachment (India and Sri Lanka) and an occasional bout of an arms race between the stronger players (Sridharan, 2008, 9).

Far from its aim to promote social cohesion, economic and cultural cooperation to imbue the spirit of self-reliance, mutual assistance and collaboration within the region, the ultimate fate of the organization and its principles has been left in the lurch since its last summit in 2014 (Poudel 2022).

Regionalism And More: An Overview of Theories

The conceptual stimulus underlying a collective state organization such as SAARC is Regionalism. Majumdar (2019, p. 5) defines regionalism as a “*scale of significant coordination of policies of states within a definite geographical area for certain mutual benefits....a process through which states in close proximity within a geographical region form a framework of collective strength with the predominant purposes of ensuring security and promotion of economic interests*”. It is premised on functional cooperation and a promise of mutual benefits for all the parties or states involved. The accumulation of mutual benefits and visible benefits can encourage the development of security and peacemaking arrangements within the existing structure. While it may seem to be a by-product of integration, it is actually an imperative since a greater degree of integration increases the vulnerability of the states engaged and simultaneously decreases their capacity to defend against those within the arrangement that pose a threat to them (ibid., 17-20).

Furthermore, there is a circular logic associated with the formation of regional organizations, that later expands into either security arrangements or economic cooperative arrangements. They can be inspired by a necessity for stimulating intraregional economic development and/or developing a collective security apparatus or mechanism to amicably address security issues of concern. With reference to security arrangements, Karl Wolfgang

Deutsch (1968) in his book *Political Community and the North American Area* elaborated on the prototypical theory and model of a 'Security Community' employing the North Atlantic area as the basis of his empirical and analytical work. Deutsch explains a security community is a grouping wherein the probability of war among constituent units is significant owing to a battery of shared interests, aspirations and practices (the prototype proposed by Deutsch would eventually be further developed and later published by Barry Buzan and Ole Waever in their dual-authored book *Regions and Powers: The Structure of International Security* in 2003.)

This blend of economic, and security (and by extension social development issues) in regional organizations is especially prevalent in the post-cold war era of globalization wherein strengthening economic development and clout is just as essential as ensuring security against neighbors or external power. An example would be the ASEAN Regional Forum (ARF) formed under the ambit of ASEAN in 1994 as a platform for a security dialogue that came about as a result of post-cold war shifts in 'security paradigms', namely, the rise of China and decreased involvement of the USA in regional security.

For the purpose of the this policy brief, the variables informing their formation, as elaborated by the various theories, will be taken as the groundwork for regional unity.

High Potential, Low Turn Over: South Asia

Characteristics Stimulating the Formation of Regional Communities/Organizations:

As per the prototypical model put forward by Karl Deutsch, for a security community to form, 14 features should 'necessarily' be present, but he warns that there is little proof for any specific combination or fusion of features that 'sufficiently' guarantees integration (Deutsch, 1968, pp.123-157). These features are:

- **Compatibility of Major Values:** They are "main" values of major importance in the domestic politics of the concerned units and the interactions between said units.
- **Mutual Responsiveness:** The sense of community or at least a partial feeling of identification vis-a-vis 'self-images and interests' which generates "responsiveness" to the needs of the units involved ultimately prompting 'appropriate political and economic action'.
- **Distinctive Way of Life:** Unique institutions, procedures, and habits which constitute a 'way of life' which is distinctly separate from that of proximate units.
- **Core Areas and their Capabilities:** The presence of a strong core which had the capacity to act; primarily determined by size, power, economic strength, administrative efficiency, the ability to respond to the other units involved, and its potential for aggregate growth facilitated integration.
- **Superior Economic Growth:** This need not be a feature of all the units, but ought to be present in the core area.
- **The expectation of Joint Economic Reward:** This refers to the expectation of economic gains in exchange for the commitment to integration.
- **Wide Range of Mutual Transactions:** A considerable degree of mutual exchanges, agreements, and communication should precede the formation of the community.
- **Broadening of Elites:** This implies the recruitment of the political brass— elected and permanent- from wider and diverse strata of society.
- **Greater Mobility of Persons:** the flexibility of movement of persons among units.
- **Reluctance to Wage Fratricidal War:** A reluctance to go to war with units on the cusp of integration.
- **Outside Military Threat:** While it is possible to 'amalgamate' in the absence of an external threat, it is found that the presence of one give impetus to form temporary unions that may potentially become more permanent and organic collective set-ups.
- **Strong Economic Ties:** They are not essential, but considerably beneficial in affecting the decision to integrate and grow from within.

Out of these 14 features, the South Asian region has (to varying strength) the following: Mutual responsiveness, a distinctive way of life due to a vibrancy of cultures (Islamic, Hindu, Buddhist etc.), a core area with considerable economic growth (e.g. India), a wide range of mutual transactions between units, and mobility of persons (e.g. the open international border between India and Nepal).

Moreover, South Asia also has an essential structure of a Regional Security Complex (RSC) composed of geographical proximity and boundaries (India shares a common boundary with all South Asian nations, with the exception of Afghanistan, Maldives and Sri Lanka), anarchic structure (has more than 5 constituent units), polarity (two poles of power in the form of India and Pakistan) and a social structure of interactions characterized by enmity and amity (Buzan and Waever, 2003, p. 53).

Another set of conditions for the success of regional institutions includes not only geographical proximity but also a battery of other conditions such as similar political systems, supportive political opinion and leadership, cultural homogeneity, similar historical experience, compatible forms of governments and economic systems, perception of a common threat and similar levels of military preparedness of the members (Majumdar, 2019, p.19). South Asia possesses leaders supportive towards the idea of regional cooperation; a common historical experience marked by the rule of Islamic dynasties (and the assimilation of their culture into everyday life) and colonialism; and a shared cultural-religious heritage (Buddhism, Islam, Hinduism etc.).

The logical conclusion of these assets ought to have been a program of holistic integration, that would inculcate and deepening of a sense of community supported by shared institutions, processes and procedures that facilitate a predictable pattern of behavior and actions regarding dealing with issues and contentions with the broad goal of promoting peace, progress and development within the said region (Onditi et al, 2021, pp.11-12). But it was not to be. Today, South Asia is one of the least

integrated regions in the world, and is a textbook case of high potential, low turnover.

High Potential, Low Turnover: Why?

The lack of tangible returns on an otherwise sound and promising initiative is perplexing, leaving those invested in its development stumped and scrambling to explain this baffling turn of events.

Consequently, scholars have researched extensively into the possible causes of discord within the region. The most prominent (and the most popularly cited) of these are:

- The role of 'India' as the big brother of South Asia, the polarizing figure within the narrative of South Asia, is simultaneously trying to hold South Asia together and unravelling it.
- Insufficient development among the members leads to differential and uneven payloads being handled by different countries, essentially an unequal partnership.
- Intractable acrimony and frequent conflicts between India and Pakistan

Expanding upon these popular causes and establishing their veracity is not the goal of the paper; this has already been done by numerous scholars, think tanks, political theorists and observers located within and more familiar with the workings of the organization and the region.

The goal of this paper is to place these within the structural and explanatory framework of the great power rivalry of the past and present. Despite great power rivalries being part and parcel of the South Asian realpolitik is not given as much consideration vis-a-vis shaping the South Asian political and diplomatic locale. This paper aims to place the great power rivalry and conflict at the front-and-center of the theorizing and expand thereafter into the popular narrative revolving around India's divisive role, peculiar position and role in the region and great power conflict and conflicts with the states in the south Asian region. The impact of the great power rivalry and competition on South Asia will be

explored in the context of the Cold War rivalry between the USA and the USSR/Soviet Union) and the present-day global rivalry between the USA and China.

Great Power Conflict and South Asia

Cold War: USSR vs USA

The Cold War (1947-1991) was an extended period of heightened geopolitical tensions between ideological rivals and superpowers— the United States of America (USA) and the Soviet Union/ the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) and their allies, separated into the western bloc and eastern bloc respectively.

Though it was said to have engulfed the entirety of the world, the third-world countries, to keep themselves independent of the political machinations of the ideological competition, organized themselves under the leadership of the Non-Aligned Movement (NAM). It had the explicit objective of keeping the fledgling decolonized sovereign countries distant and independent from the great game that was raging between the two superpowers (Evans, 2007). The NAM was formally established in 1961 with the Belgrade Conference in Yugoslavia. It boasted members from across the developing world, and those members also included the states of South Asia that are currently a part of SAARC— India, Pakistan, Bangladesh, Afghanistan, Sri Lanka, Maldives, Nepal and Bhutan. Then Prime Minister of India, Pandit Jawahar Lal Nehru, had been acknowledged as one of the foremost leaders of this movement (and the face of it too).

Pandit Nehru's international renown, coupled with the praise of India's swift development and limitless potential enabled him to vigorously promote non-alignment, Third-Worldism, development and a new international economic order that would not asymmetrically favor the superpowers and the countries they led. While it was not an exclusive South Asian forum, it was an intellectual precursor of a collective state organization addressing the specific contextual concerns of economy, security, and socio-cultural progress. The front was united, their goals and aspirations were in alignment, and the stance was that of

neutrality and equal distance from both the powers and their ideological, social and political conflict.

Alliances with the Superpowers

Concurrent with the growth of NAM, a paradoxical development was taking place in the relationship between the USA and Pakistan. Pakistan, following the partition, was acknowledged as a direct competitor to India's trajectory of growth and soon thereafter, began to cultivate a partnership with the USA in the latter's bid to contain the USSR and its communist ideology. India had disappointed the USA with its neutral stance and inability to act as an effective deterrent against communism having adopted elements of Soviet planning to facilitate economic growth and social advancement. The process of the USA-Pakistan was initiated in the 1950s, beginning with Pakistan joining the Southeast Asia Treaty Organization (SEATO) in 1954 and the Baghdad Pact (later called the Central Treaty Organization or CENTO) in 1955. In 1959 a cooperation agreement was officialized between the two states with the condition that the U.S. would be required to assist Pakistan if it became the victim of aggression from any other country, particularly countries in the region, that it felt threatened by, namely, India and China (Sunawar & Coutto, 2015). A superpower had thus made inroads, albeit, indirectly, into South Asia.

In the 1970s, a partnership arose between the USSR and India following Mrs. Indira Gandhi's assumption of the Prime Ministerial office. Under Mrs. Gandhi's leadership, the stance of remaining independent from and neutral to the superpowers underwent a change. Compared to Prime Minister Nehru, she was more inclined towards the socialist policies of the Soviet Union and was in favour of a partnership with it. The signing of the Indo-Soviet Treaty of Peace, Friendship and Cooperation in August 1971 while at war against Pakistan projected the dilution of the neutrality and independence that had been exercised previously (Rauch, 2008). Additionally, she adopted a more assertive bearing towards wanting to attain regional domination within the region, the outcomes of this will be touched upon later.

The Consequences

What these hard decisions of realpolitik gave rise to was superpower penetration into the region. India and Pakistan were at par with one another, that is, the strongest of powers in the region. The two of them entering into formalized agreements with the USA and USSR signaled external penetration which fostered an image of political dependence and subordination, which, adversely impacted regional integration (Vayrynen, 1984, p. 338). A 'Penetration' is said to be afoot when external powers make consequential security alignments with states within a regional complex and have an influence on the balance of power within the penetrated region (Buzan & Waever, 2003, pp. 46-62). It differs from the other form of external intervention 'Overlay' wherein a great power or superpower dominates so thoroughly that local patterns of security relations cease to operate. An example of an overlay would be the European colonization of Africa and Asia where the armed forces of Europe were stationed and decisions were made per its own alliances and interests at the global level than that of the dominated states. It is important to note that despite her strong association with the USSR, Mrs. Gandhi categorically condoned a Soviet naval presence in the Indian Ocean and successfully rebuffed the pressure for the establishment of Soviet military facilities in India (Mastny, 2010, p. 75), preventing the penetration into an outright overlay.

Nevertheless, the disassociation of the core states from regional considerations (in this case both India and Pakistan) is liable to leave the region(s), especially those with preexisting rivalries at risk of intensification due to the intervention of superpowers which can and have inflated the destructive potential and the stakes of skirmishes that happen (Vayrynen, 1984, pp. 338-346). An example of such an intensification occurred during the 1971 India-Pakistan war which eventually led to the formation of Bangladesh. The confrontation between the two pulled their 'allies' the Soviet Union and the USA into the fray and brought the world to the brink of a nuclear war. The USA deployed Task Force 74 to the Bay of Bengal to intimidate the Indian forces, while the Soviet Union dispatched a flotilla from Vladivostok under the command of Admiral Vladimir Kruglyakov, the Commander of the 10th Operative Battle Group of the Pacific Fleet.

These developments, as necessary they were for India and Pakistan in their political manoeuvres, recast the region into a proxy front for superpower conflict, and had, despite the insistence of otherwise, into the emissaries/bearers/agents of the superpowers in their own conflict. This was perhaps best apparent when the USSR invaded Afghanistan. The Mujahideen leading the fight against the troops of the USSR were provided support by the USA, Pakistan, Iran, and China; while India supported the USSR's move to invade Afghanistan. Journalist Michael J. Berlin (1980) stated "It represented a departure in policy not only for India but for Prime Minister Gandhi herself. During her election campaign, Gandhi had criticized the Soviet move." Later, in what can be considered a payment or compensation, Moscow extended a 1.6 billion dollars' worth 15-year credit for the purpose of making military purchases, which invariably made India the largest importer of arms in the world, with 85 percent of its haul being of Soviet make and design (Mastny, 2010, p.75).

Moreover, the alliance with the superpowers intensified the conflict between India and Pakistan. The consequent instability left the other South Asian states to navigate themselves individually and assertively with good reason. In this environment of instability, India's repeated attempts to dominate the region (with support from the USSR) injected a strand of suspicion, especially as India moved to dominate the region under its proverbial thumb rather than integrate it into a cohesive regional unit. The wariness towards India would not persist but intensify as India grew more and more forceful in its attempt to emerge as the regional power it believed it deserved to be.

The Cold War came to an end with the collapse of the USSR in 1991. The vacuum in the wake of the collapse made the USA the sole superpower of the world, but that left the countries bereft of Soviet support jockeying for allies and support. India was no exception. While courting a favorable and profitable relationship with the USSR, India relinquished a number of opportunities to establish ties with other republics of Central Asia and those in its near neighborhood (Majumdar, 2019). The acclaimed 'Look East' policy inaugurated in 1992 was stated to be much overdue, one

that came a little too late. India struggled to establish a relationship with ASEAN and the Asian 'Tiger' economies due to being unable to demonstrate its own economic prowess after having been stripped of soviet beneficence. As India played catch-up with its contemporaries, it introduced yet another change in its policy towards its neighbors: viewing and treating them as equal partners rather than vassals in its own quest for status in the realm of international politics.

Pakistan, on the other hand, was reeling from the fallout of supporting the USA in its effort to oust the Soviets from Afghanistan. The Pakistani Intelligence Agency, the Inter-Services Intelligence, better known as ISI, was the manager of this war, which was supported by the then Pakistani military dictator, Zia-Ul Haq, out of fear of a threat being posed to Pakistan's security by a Soviet-ruled Afghanistan and a Soviet-aligned India (Riedel, 2008, p. 33). At the end of the war, Pakistan, as relayed by Mohammad Yousaf, the former head of ISI's Afghanistan branch during that time, had been betrayed by the USA which imposed sanctions on it for its 'Nuclear Program' and used that as a pretense to end military assistance to Pakistan. Left to deal with the Frankenstein's monster created by the USA, Islamabad gave refuge to nearly two million Afghan refugees which generated violence and extremism, and eventually, a civil war between the Mujahideen that took residence there. Pakistan's dalliance with the Taliban began with the assumption that it would help end the civil war and consolidate its hold in Afghanistan. Since then, Pakistan is known as a major hub and sponsor of terrorism and its associations with major terror groups, within its neighborhood, particularly India and Afghanistan, in doing so, has solidified its status as a pariah state in the neighborhood.

The Interlude

Prior to the period when the competition between the USA and China (the Eagle vs. the Dragon) became obvious. A number of developments were happening within South Asia (though some had been initiated much earlier), none too positive if one might add.

India, at this time, ratcheted its attempt to consolidate its influence and status as THE regional and rising power of South

Asia by making overtures in the image of the USA and the USSR by actively intruding in the domestic affairs of its neighbors. This was done in order to tilt the political machinery of the other countries to its benefit in its greater goal to establish itself as the great big power with its own court of like-minded leaders but has only succeeded in being branded as a 'strongman.' Countries criticize India's 'Hidden Hand' for throwing a wrench in democratic rule and frustrating attempts at processes that do not align with its interests for the region and for that reason the image of India the 'Big Brother' remains a popular reference in foreign policy writing to India's approach in South Asia and towards its neighbors. For instance, India is accused of having micromanaged politics in Bhutan and Nepal. In the latter, India played its hand to ensure that leaders with a pro-India agenda made it to the office. In the former, on the other hand, by virtue of treaties and the provisions of the same, India virtually manages instrumental aspects of the foreign relations of Bhutan. This has made Bhutan the only sovereign nation in the world to not have any diplomatic relations with any of the P-5 countries due to India's disapproval; when Japan did attempt to foster closer ties with Bhutan and build an embassy in Thimphu, the plans were discarded due to India (Chengliang, 2017). India, having equated responsibility to projecting an air superiority has negated/invalidated any possibility of friendship and has instead transformed the potential for regional cooperation into a typical quid-pro-quo relationship interspersed with a healthy dose of suspicion and skepticism (Sharma, 2020).

The common consensus is that such practices are counter-intuitive; in an attempt to wrench the countries together, it has only made them look for avenues to circumvent and subvert/diminish India's reputation and influence within the region, paving the way for China's increasing sway among the lesser countries in the area (Ganguly, 2017). In a similar vein, Majumdar (2019) states that a bigger power's relations (skeptical in this case) with its smaller neighbors may compel them to either *"band together or bring an external power into the region to establish balance."* He contends that in either case regionalism will suffer and can potentially transform it into an unstable repository of explosive elements.

It is, therefore, a likely argument that the instability introduced by India and Pakistan's alliances with the USSR and the USA respectively broke a piece of delicate China, which, in this case, is South Asian regional unity; one that India has been attempting to fix, but its heavy-handed approach is not doing anything to fix the damage but is only aggravating it.

The Eagle vs The Dragon

The power rivalry that is all the rage today is that which is ensuing between the USA and China. National Security Advisor of the Biden-Harris administration, Jake Sullivan, commented, "(China) is the only competitor with both the intent and to reshape the international order and the growing capacity to do it." China has been accepted by the USA as one of the greatest geo-political competitors; both of them being locked in a contest of great powers to shape what is coming next in the decades to come. The administration under former President, Donald Trump too had embraced the challenge that China posed (and continues to pose to) the USA and its security interests. As a means of limiting China's ever-expanding power and clout, the USA has since adopted a policy of containment towards China. This 'Containment Realism' as Motin (2022) explains, hinges itself on the view that should China not be contained to the Asian hemisphere, it will make aggressive overtures to the USA's hegemony in the Western hemisphere. By locking it to the politics of the Asian hemisphere, China will thus be unable to focus elsewhere; therefore the USA ought to interfere only to the extent to keep the balance of power in the region in a manner that China is effectively balanced by the other major countries present there and not give it the latitude to project power around the world as the US does (ibid., 5-6). The USA has done so through instituting the AUKUS, revitalizing the Quadrilateral Security Dialogue, spearheading the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) etc. (Scobell, 2022, p. 334).

South Asia comes into play here as it too is referred to as China's neighbor owing to geographical proximity. The region continues to lack unity, a drawback that China has benefitted from immensely as India has been unable to unite the region (Pakistan has been eliminated from consideration as it has been actively getting aid

from China); as a matter of fact, its heavy-handed strategies and excessive political interference have driven South Asian countries to seek cooperative agreements with China to hedge India and vice-versa (Lim & Mukherjee, 2019, p. 502). The USA has been actively buffing India's alliances with its partners and in 2017 bequeathed it a near NATO status to facilitate effective defense and military technology R&D and exchange among other assistance to ensure it can attain some level of symmetry with China. Albeit bolstering combat capacity may be counterintuitive given that China has gradually made its way into the region via economic projects.

The most prominent of these economic projects is Xi Jinping's flagship initiative in South Asia, the Belt and Road Initiative or the BRI. India (and by extension, Bhutan) is the only country in the region that has declined to participate in the initiative (Scobell, 2022; Sacks, 2021). Another equally significant economic strategy entails the procurement of trading ports and securing maritime trade routes. China has done so by enacting a 'debt-trap' economic diplomacy model first seen when it took over operations of the Hambantota port in Sri Lanka, the Gwadar port in Pakistan, and is also funding the construction of a deep-sea port in Kyaukpyu on Myanmar's west coast. The combination of the plans under the BRI and the takeover of commercial ports has been dubbed by US political researchers as the 'String of Pearls', which threatens to encircle India by areas under Chinese influence along sea routes of trade and communication.

South Asia, in this great game of great power rivalry and politics has become a means to an end or simply, the board where the game is being played out. There is much to say about how India can act as a counter to China as an equally competent rising power, however, its potential at best is 'awkward'. It is certainly true that by conventional metrics of military expenditure, population size and demographics, and economy, India qualifies as a great power. Yet, Kavalski and Harshaw (2022; 2021) argue, it is precisely this data that reveals the awkwardness of India's claim. Despite allocating a high proportion of its budget to military expenditure, it lacks blue water capacity which undercuts its capacity to strike and its nuclear program which has produced about 150 warheads as compared to Pakistan's 160 and China's

320. Moreover, despite having a high population, a significant portion remains illiterate, and the demographic dividend bulge has turned 'toxic' due to rising unemployment (Bhattacharya, 2021). Further, India's GDP per capita, according to World Bank measures from 2022, stood at approximately USD 2,277 in 2021, lower than Bangladesh's USD 2,503 and considerably below the Maldives USD 8,994, and China that stands at the front at about USD 12,556 (World Bank, 2022); providing further evidence of India's persistent economic lag.

Vayrynen (1984) contends that regional integration is a precondition for the exercise of autonomy against the force of the stronger 'external powers'. Notwithstanding nascent attempts, the countries in the region have been holding their own individually and it is not implausible to consider that despite being a part and the front of the great power dynamic of rivalry and competition, they are working to use it for ensuring their well-being. The USA is a distant player (not as intrusive as it was during the Cold War since the USA too is gradually coming to terms with its limited capabilities) when it comes to the matter of China annexing South Asia, and therefore, hopes that India acts in its stead to contain it. This time around, the great power penetration lies in favor of revisionist China than the status-quo(ist) USA.

Conclusion

SAARC had promise, it had a lot of things right, but the prima facie features of excellence did not reveal the discord that had been simmering underneath the truisms of cooperation and unity. Framing this discord within the framework of the great power conflict is a difficult exercise since there are a multitude of moving elements of domestic relations, ambitions, security interests, great power rivalries etc. along with those that change just as quickly— alliances, motives, intents — the game is a fickle one. But as one puts these together piece-by-piece, the impact of great power ambitions and rivalries becomes visible. The region today is trapped in a vicious circle of dependence and subordination, ostensibly for securing themselves, but is playing into the great power rivalry between the USA and China— for the USA, it's to contain China and maintain its status, for China it is expanding its reach within and beyond Asia and the Indo-Pacific, both

economically and politically. All the countries are divided, and though still able to cooperate bilaterally, they will repel each other if they try to unite into a collective.

It would be interesting to see whether a theory of regionalism or regional security will be able to answer or at the very least, unravel some of the complexities that have made themselves apparent in South Asia, and answer whether there will be any element that can stimulate regionalism or will the great power rivalry reduce it to a basket case free for picking as and when the next round starts?

Bibliography

"5 Factors Driving Anti-India Sentiment in Nepal."
<https://thedi diplomat.com/2020/06/5-factors-driving-anti-india-sentiment-in-nepal/> (December 1, 2022).

Ahamed, Meenakshi. 2022. "America Has Never Really Understood India." *The Atlantic*.
<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/05/joe-biden-narendra-modi-us-india/629823/> (December 1, 2022).

Ananya Bhattacharya, qz.com. "How India Is Wasting Its Potential Demographic Dividend." *Scroll.in*.
<https://scroll.in/article/1013555/how-india-is-wasting-its-potential-demographic-dividend> (December 2, 2022).

Berlin, Michael J. 1980. "India Supports Soviets' Afghan Position in U.N. Debate." *Washington Post*.
<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/01/12/india-supports-soviets-afghan-position-in-un-debate/17dd1eb5-93f9-44bf-9f95-ecda7285843c/> (December 1, 2022).

Buzan, Barry, and Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, UNITED KINGDOM: Cambridge University Press.
<http://ebookcentral.proquest.com/lib/mcgill/detail.action?docID=221064> (November 28, 2022).

"Chinese Agents Smuggle Arms to Revive Militancy in North-Eastern India." *India Today*.
<https://www.indiatoday.in/magazine/investigation/story/20110606-chinese-agents-smuggle-arms-to-spread-militancy-in-north-east-746248-2011-05-28> (November 29, 2022).

Clark, Ian. 1973. "Collective Security in Asia: Towards a Framework for Soviet Diplomacy." *The Round Table Taylor and Francis Group* 63(252): 473–81. doi:[10.1080/00358537308453104](https://doi.org/10.1080/00358537308453104).

Cohen, Stephen P. 1AD. "India and America: An Emerging Relationship." *Brookings*.
<https://www.brookings.edu/articles/india-and-america-an-emerging-relationship/> (November 29, 2022).

- "Countries in China's Belt and Road Initiative: Who's In And Who's Out." *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/blog/countries-chinas-belt-and-road-initiative-whos-and-whos-out> (December 2, 2022).
- Deutsch, Karl Wolfgang. 2015. *Political Community and the North American Area*. Princeton: Princeton University Press. <https://muse.jhu.edu/pub/267/monograph/book/42923> (November 30, 2022).
- Didi, Rasheeda M. "The Maldives' Tug of War Over India and National Security." *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2022/11/21/maldives-tug-of-war-over-india-and-national-security-pub-88418> (December 1, 2022).
- "GDP per Capita (Current US\$) - India, Bangladesh, China, Maldives | Data." <https://web.archive.org/web/20221202123821/https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (December 2, 2022).
- Godbole, Dhruva Jaishankar and Shruti. 2018. "Aid Wars: U.S.-Soviet Competition in India." *Brookings*. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/03/01/aid-wars-u-s-soviet-competition-in-india/> (November 29, 2022).
- House, The White. 2022. "Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on the Biden-Harris Administration's National Security Strategy." *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/13/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/> (December 2, 2022).
- "India Is an Overwhelming Presence in South Asia, and Must Do More to Build Trust." 2017. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2017/07/31/india-overwhelming-presence-south-asia-and-must-do-more-build-trust> (November 26, 2022).
- "India's Lack of Respect for Its South Asian Neighbours Is Now Mutual." *The Wire*. <https://thewire.in/diplomacy/india-south-asia-neighbours-foreign-policy-respect> (November 27, 2022).

“Is India Losing Its Grip on Bhutan?”

<https://thediplomat.com/2019/07/is-india-losing-its-grip-on-bhutan/>
(December 1, 2022).

Kavalski, Emilian. 2022. “India: An Awkward Great Power?” In *Awkward Powers: Escaping Traditional Great and Middle Power Theory*, Global Political Transitions, eds. Gabriele Abbondanza and Thomas Stow Wilkins. Singapore: Springer, 73–94.
doi:[10.1007/978-981-16-0370-9_3](https://doi.org/10.1007/978-981-16-0370-9_3).

Khan, Rashid Ahmad. 1984. “Pakistan, India and Regional Cooperation in South Asia.” *Pakistan Horizon* 37(3): 37–48.

Lim, Darren J, and Rohan Mukherjee. 2019. “Hedging in South Asia: Balancing Economic and Security Interests amid Sino-Indian Competition.” *International Relations of the Asia-Pacific* 19(3): 493–522. doi:[10.1093/irap/lcz006](https://doi.org/10.1093/irap/lcz006).

Majumdar, Anindya Jyoti. 2019. “Regionalism and Security: Bridges Over Fault-Lines.” In *Conflicting Identities*, Routledge.

Mastny, Vojtech. 2010. “The Soviet Union’s Partnership with India.” *Journal of Cold War Studies* 12(3): 50–90.

Motin, Dylan. 2022. “Not in My Backyard, But in Yours: Containment Realism, Restraint Realism and China-US Competition.” *Irish Studies in International Affairs*. doi:[10.1353/isia.0.0000](https://doi.org/10.1353/isia.0.0000).

Onditi, Francis, Gilad Ben-Nun, Edmond M. Were, and Israel Nyaburi Nyadera. 2021. “Regional Security Community Theory.” In *Reimagining Security Communities: Systems Thinking Approach for Africa*, eds. Francis Onditi, Gilad Ben-Nun, Edmond M. Were, and Israel Nyaburi Nyadera. Cham: Springer International Publishing, 1–48. doi:[10.1007/978-3-030-70869-6_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-70869-6_1).

“Operations at Pakistan’s Gwadar Port Leased to Chinese Firm for 40 Years.” 2017. *Hindustan Times*.
<https://www.hindustantimes.com/world-news/operations-at-pakistan-s-gwadar-port-leased-to-chinese-firm-for-40-years/story-00axpKWxj5Q6dhTx3jEYgK.html> (December 2, 2022).

“Pakistan’s Gwadar Port Leased to Chinese Company for 40 Years - The Economic Times.”

<https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/pakistans-gwadar-port-leased-to-chinese-company-for-40-years/articleshow/58284735.cms> (December 2, 2022).

“Regional Organisations and Conflict Management: Comparing ASEAN and SAARC.” GOV.UK. <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/regional-organisations-and-conflict-management-comparing-asean-and-saarc> (November 29, 2022).

Riedel, Bruce. 2008. “Pakistan and Terror: The Eye of the Storm.” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 618(1): 31–45. doi:[10.1177/0002716208316746](https://doi.org/10.1177/0002716208316746).

“SAARC Is Dead. Long Live Subregional Cooperation.” <https://thediomat.com/2022/09/saarc-is-dead-long-live-sub-regional-co-operation/> (November 28, 2022).

Sahoo, Ambar Kumar Ghosh and Niranjana. “Does India Matter in Nepali Elections?” ORF. <https://www.orfonline.org/expert-speak/does-india-matter-in-nepali-elections/> (December 1, 2022).

Scobell, Andrew. 2022. “China and South Asia: Beijing Builds Influence.” In *Routledge Handbook of the International Relations of South Asia*, Routledge.

Sunawar, Lubna, and Tatiana Coutto. 2015. “U.S. Pakistan Relations during the Cold War.” *International Relations*: 12.

“Terrorism in Pakistan | Terrorist Groups in Pakistan | SATP.” <https://www.satp.org/terrorist-groups/pakistan> (December 1, 2022).

“US Elevates India’s Trade Status to NATO-Level Ally, Move to Boost Access to Defence Tech.” 2018. *Hindustan Times*. <https://www.hindustantimes.com/india-news/us-elevates-india-s-trade-status-to-nato-level-ally-move-to-boost-access-to-defence-tech/story-0qv9Uu6hYe8gE4ASzIm4M.html> (December 2, 2022).

“18th SAARC Summit Declaration.” <https://www.saarc-sec.org/index.php/press-release/106-18th-saarc-summit-declaration> (November 28, 2022).

Väyrynen, Raimo. 1984. "Regional Conflict Formations: An Intractable Problem of International Relations." *Journal of Peace Research* 21(4): 337–59. doi:[10.1177/002234338402100403](https://doi.org/10.1177/002234338402100403).

"Will India Balance China in Asia? The U.S. Can Only Hope - Bloomberg." <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-05-22/will-india-balance-china-in-asia-the-u-s-can-only-hope> (December 2, 2022).

Positionnement épistémologique et secteur minier québécois : le cas des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA)

Jean-Sol Goulet-Poulin¹, l'Université Laval

Resumé:

Cet article aborde, dans un premier temps, la combinaison d'approches théoriques, située à l'intersection du champ de l'anthropologie politique et de l'anthropologie environnementale, que j'ai construite afin d'orienter mon projet de thèse. Ce dernier a comme sujet la reproduction des institutions étatiques québécoises qui sont parties prenantes du secteur minier, dans le contexte de résurgence autochtone et de crise climatique actuelle. Ce cadre théorique permet de proposer une définition critique de certains éléments du contexte socio-environnemental transnational dans laquelle ce sujet de recherche est situé. Dans un deuxième temps, j'exemplifierai comment ce cadre théorique permet de problématiser l'un des sujets analysés dans le cadre de mon projet de thèse : les ententes sur les répercussions et les avantages (ERA).

Mots-clés : Anthropologie de l'état, industrie minière, développement durable, réconciliation, crise climatique

¹ Jean-Sol Goulet-Poulin a fait ses études de baccalauréat et de maîtrise au Département d'anthropologie de l'Université Laval. Durant son mémoire, au sujet de la résonance des imaginaires politiques zapatistes au Québec, il s'est spécialisé au sujet des mouvements sociaux, de l'anthropologie politique et des luttes sociales au Chiapas (Mexique). Il poursuit actuellement des études de doctorat à l'Université d'Ottawa, consacré à la reproduction des institutions étatiques québécoises investies dans le développement minier.

Introduction

En juin 2024, des représentant.es municipaux et des porte-paroles de la société civile s'insurgent face à l'annonce d'un investissement de 15 millions de dollars par le Département de la défense (DOD) des États-Unis dans le projet de minière de La loutre. Jusque-là, cette future mine de graphite avait été présentée à la population comme s'inscrivant dans la construction de batteries et donc dans la transition énergétique. Avec cet investissement du DOD, le graphite extrait de cette mine ne sera plus destiné à la création de batteries pour véhicules électriques, mais bien au secteur militaire états-unien (Albérola, 2024). Cette opposition s'inscrit dans un contexte où, deux ans auparavant, le premier ministre François Legault avait donné l'assurance qu'aucun projet minier ne verrait le jour sans acceptabilité sociale (La Presse canadienne, 2022). Cette question d'acceptabilité sociale comporte des enjeux spécifiques lorsqu'il est question des relations avec les peuples autochtones, dans le cadre des projets miniers. Elle se traduit, entre autres, par la ratification d'ententes de gré à gré entre un promoteur minier et une communauté autochtone nommée ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) (Gouvernement du Canada, 2021)

Le présent texte se veut, dans un premier temps, la synthèse du cadre théorique de mon projet de thèse en anthropologie portant sur la reproduction des institutions étatiques québécoises en tant que parties prenantes du secteur minier, dans le contexte de résurgence autochtone et de crise climatique actuelle. Cette synthèse est orientée de manière à aborder un aspect spécifique du sujet de cette recherche, soit la manière dont la volonté de réconciliation avec les peuples autochtones exprimée par l'État québécois se concrétise dans le contexte des relations entre l'État québécois, les nations autochtones et l'industrie minière.

Il s'agira donc de discuter de la construction du cadre théorique de cette recherche puis d'exemplifier comment il permet de problématiser l'enjeu des ERA.

Désanthropocentrisme du cadre théorique

Le cadre théorique de cette recherche est élaboré à partir du postulat, qui émerge à la mise en dialogue des concepts de situation (Balandier, 1951) et de système-monde (Wallerstein, 2008), selon lesquels pour penser le cas spécifique du rôle de l'État québécois dans l'industrie minière, il faut tenir compte de la récursivité des influences mutuelles entre les dynamiques socio-politiques locales et internationales — d'où la caractérisation du contexte du sujet de cette recherche comme intrinsèquement transnational.

Construisant sur ce postulat, cette recherche mobilise conjointement les approches théoriques désanthropocentrées (par ex. de la Cadena & Blaser, 2018; Stein Pedersen et al., 2019; Tsing, 2015) et néo-marxistes (par ex. Berry, 2022; Freitag, 2008; Gupta, 2012). La première aplanit la division entre êtres humains et êtres autres qu'humains, tout en considérant l'aspect autre qu'humain de ce continuum comme doté d'historicité et donc d'une puissance d'agir (Charbonnier, 2020; Lapoujade, 2017; Patel & Moore, 2017; Stein Pedersen et al., 2019; Tsing, 2015). La seconde identifie le système politico-économique capitaliste comme étant au cœur des crises socio-environnementales actuelles. Cela s'expliquerait, d'une part, par la domination de ce système par une élite politique et économique qui assoit son pouvoir sur l'exploitation des êtres humains et autres qu'humains (Charbonnier, 2020; Stein Pedersen et al., 2019; Tsing, 2015) et, d'autre part, par la pénétration de la logique économique dans l'ensemble des sphères d'existences humaines et son influence prépondérante dans les relations entre humains et autres qu'humains (Berry, 2022; Charbonnier, 2020, pp. 43, 49; Patel & Moore, 2017).

La reproduction de ce système repose sur une croissance perpétuelle et une accumulation du pouvoir économique et politique de sujets politiques socialement majoritaires qui créent une concentration de richesses rendue possible par la dépossession de sujets politiques socialement minoritaires (Harvey, 2004). L'abondance que suppose ce

dépassement des nécessités matérielles engendre un déséquilibre écologique et économicopolitique entre centres coloniaux et marges colonisées (Charbonnier, 2020, pp. 43. 39) ainsi que la commodification d'êtres humains et autres qu'humains (Patel & Moore, 2017).

Cet appareillage théorique permet de définir trois principaux éléments sujets de l'analyse : la notion d'état, d'industrie minière québécoise et de réconciliation avec les peuples autochtones. C'est d'ailleurs motivé par le souci de ne pas reproduire les logiques extractives, intrinsèques à l'industrie minière que ma position épistémologique se veut relationnelle et tendre vers un désanthropocentrement.

L'État

L'État est un assemblage hétérogène d'institutions (Gupta, 2012, p. 43, p. 46) qui se reproduisent via des processus bureaucratiques empreints de relations de pouvoir (Fossier & Monnet, 2009, p. 4). Un éventail d'actants humains et autres qu'humains (Charbonnier, 2020, p. 18) est partie prenante de ces processus. Cet assemblage est structuré par un écosystème politique au sein desquelles les actants humains ne partagent pas nécessairement les mêmes objectifs ou les mêmes moyens pour y parvenir (Fossier & Monnet, 2009, p. 4). Les documents bureaucratiques sont au cœur de ces processus institutionnels étatiques (Gupta, 2012, p. 15; Verdery, 2014).

L'État semble être à la fois un ensemble de pratiques matérielles — médié par des documents bureaucratiques — et un construit idéologique (Mitchell, 2006, p. 76; Welker, 2014, p. 3). M'appuyant sur le travail de Marina Welker au sujet de la constitution des corporations en tant qu'entité morale, je conçois le passage de l'un à l'autre comme étant un processus en continu par lequel les êtres humains qui travaillent dans les institutions étatiques et les êtres autres qu'humains, les objets bureaucratiques, enact (Welker, 2014), réalisent, l'État.

L'industrie minière

Bien que je la conçoive comme une actrice distincte de l'État, l'industrie minière et l'État sont poreuses l'un à l'autre. Cette porosité est attribuable à la présence hégémonique du néolibéralisme dans nos sociétés (Berry, 2022). Cela signifie que les décisions politiques relevant de différents cadres juridiques et législatifs sont susceptibles de s'entrelacer avec des mesures de régulation privées propres à l'industrie (Szablowski, 2019) correspondant ainsi au principe de gouvernance néolibérale de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) selon lequel l'industrie minière est un partenaire de l'État dans les mesures d'encadrement de l'activité minière (Berry, 2022). Au Canada, la RSE dans l'industrie minière émerge formellement en 1992 avec la signature de l'Accord de l'initiative minière de Whitehorse (Dolan & Rajak, 2016).

Comme l'État, l'industrie minière est incarnée par différentes personnes, humaines ou morales (Welker, 2014), qui partagent une perspective extractiviste; concevant l'eau, la forêt et le sous-sol comme étant des ressources à exploiter. En plus d'être hétérogène socialement, elle l'est aussi géographiquement. C'est-à-dire qu'elle est transnationale : ses entreprises opérant à la fois au Québec et ailleurs dans le monde (Denault, 2014; Massicotte, 2019).

La réconciliation

En contexte québécois, deux acceptions de la réconciliation avec les peuples autochtones sont en dissonance. Celle de l'état se voudrait une meilleure intégration des peuples autochtones dans la société allochtone ainsi qu'un droit à la différence culturelle (Alfred, 2009; Madden, 2019). Celle des actrices définit la réconciliation comme la restitution de souverainetés territoriales et politiques et d'inclusion des épistémologies et ontologies autochtones (Cornthassel & Holder, 2008). La conception étatique correspond aux objectifs de la Commission Vérité et Réconciliation: révéler la vérité sur l'histoire et l'héritage actuel des peuples autochtones et poser les balises d'un processus de réconciliation. Elle est critiquée, car elle ne

reconnaîtrait pas les violences coloniales qui perdurent, sous forme de dépossession territoriale et de non-reconnaissance de l'autodétermination des peuples autochtones (Madden, 2019, pp. 289-293).

Au cœur de cette dichotomie, la souveraineté des peuples autochtones est cadrée par l'État canadien comme un « droit à la différence culturelle » (Dussault & Vanthuyne, à paraître, p. 7). Cette dépolitisation semble être une manière pour l'État canadien d'éviter le « paradoxe [de la coexistence] entre souveraineté de l'État et autodétermination des peuples autochtones » (Hébert, 2020, p. 35).

Les ERA comme substitution aux ententes entre l'état et les nations autochtones

Les thèmes d'état, de l'industrie minière québécoise et de la réconciliation avec les peuples autochtones traversent l'enjeu des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) de manière longitudinale. Les ERA constituent une réponse des acteurs industriels et autochtones au fait que, à ce jour, l'État québécois n'a pas implanté de mesures afin de concrétiser le droit des peuples autochtones au consentement préalable et éclairé relativement, notamment, à l'implantation de tout projet économique liée à l'exploitation des ressources naturelles, reconnue légalement au Canada depuis 2021 (Gouvernement du Canada, 2021). Certaines ententes spécifiques à certaines communautés autochtones viennent complexifier le cadre légal et juridique de l'activité minière en territoire autochtone. Au Québec, le cas le plus important d'entente entre l'État québécois, l'État canadien et les peuples autochtones en matière de droits territoriaux est celui de la Convention de la Baie James et du Nord québécois CBJNQ, signé en 1975 (Gouvernement du Québec, 2023). Issue de cette entente, la Loi modifiant la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, entrée en application en 2010, vient transférer un ensemble de pouvoirs à Administration régionale crie (maintenant Gouvernement de la Nation Crie), en termes de gouvernance liée à la santé, la police, la protection de l'environnement, la gestion des ressources naturelles, l'éducation,

etc. tout en finançant via plusieurs postes budgétaires ce transfert de compétences du gouvernement fédéral et provincial au gouvernement de la Nation Crie (Gouvernement du Canada, 2014).

Suite à la mise en place de la CBJNQ, plusieurs secteurs d'activités économiques ont été investis par les Eeyouch, dont la prospection minière et ce dans une perspective de collaboration avec les compagnies minières (Vanthuyne & Gauthier, 2022, pp. 4-5). Cette volonté de collaboration s'inscrit plus largement dans une vision de la relation entre les Eeyouch et le territoire où leur responsabilité est de veiller à ce que ce dernier soit préservé pour les générations à venir. Pour ce faire, par exemple, les Eeyouch ont négocié avec la compagnie propriétaire de la mine Éléonore afin qu'elles les soutiennent dans les soins qu'ils prodiguent aux autres qu'humains affectés par les activités de la mine (Vanthuyne & Gauthier, 2022, pp. 5-8). Formellement, la Politique minière de la Nation Crie indique que « La Nation Crie reconnaît les possibilités économiques et sociales qu'offre le secteur minier, dans le respect du régime social et environnemental » (Gouvernement de la Nation Crie, 2024). Cette politique « établit des lignes directrices à l'égard d'activités d'exploration et d'exploitation minière en fonction d'un développement durable qui respecte les droits et les intérêts des Crie » (Grand Council Of The Crees, 2010). À l'heure actuelle (mai 2024), la Nation Crie est le seul groupe autochtone en territoire québécois qui bénéficie de ce type d'autonomie gouvernementale.

En 2021, le gouvernement fédéral canadien a promulgué la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui vise à appliquer les principes de cette déclaration en contexte canadien. Cette déclaration comprend entre autres le droit des peuples autochtones à exprimer leur (non) consentement aux projets extractifs sur leurs territoires, de manière préalable et éclairée (Gouvernement du Canada, 2021). De son côté, l'État québécois n'a pas implanté de mesures afin de concrétiser ce droit des peuples autochtones maintenant reconnu légalement au Canada.

C'est en réaction à cette absence de mesures mises en place par l'État québécois que les industries du secteur des ressources naturelles ont développé, dans les dernières années, un ensemble de processus qui cherchent à intégrer les principes du consentement préalable et éclairé aux discours de la responsabilité sociale des entreprises. Ces processus portent le nom parapluie d'Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) (Papillon & Rodon, 2017, p. 216). Ce type d'ententes, signées de gré à gré entre le conseil de bande d'une communauté autochtone et une entreprise extractive, permet d'accroître la légitimité des projets extractifs en y accolant l'accord des leaders officiels des communautés autochtones concernées. Il permet également de combler le vide laissé par les études sur les impacts environnementaux et sociaux menés par l'État québécois, où peu de place est octroyée aux points de vue et volontés des communautés locales (Papillon & Rodon, 2017, p.217).

Essentiellement, les ERA constituent une délégation du devoir de consultation et d'accommodation de la Couronne aux entreprises extractives — délégation dont la légalité a été confirmée par la Cour suprême du Canada (Papillon & Rodon, 2017, p. 219). Elles sont privées, se font sans la participation de l'État, québécois ou canadien, et sont vues comme une alternative aux études sur les impacts environnementaux et sociaux, tant par les entreprises que par les autorités autochtones (Papillon & Rodon, 2017, p. 220). Ce type d'entente est de plus en plus fréquente dans l'industrie minière québécoise (Simard, 2017).

Cependant, les ERA sont négociés entre les représentant.es d'un conseil de bande et d'une entreprise. Cette forme de négociation viendrait, selon Papillon et Rodon (2017 :217), réduire la portée du droit au consentement préalable et éclairé aux projets miniers sur les territoires autochtones (Gouvernement du Canada, 2021), car elle ne passerait pas par un processus de délibération communautaire impliquant les membres représenté.es par le conseil de bande (Vanthuyne & Gauthier, 2022 :5). En plus de cette réduction des possibilités de forme d'ententes, la manière dont les ERA sont

négociées ne laisse pas le temps et l'espace nécessaires à une véritable délibération populaire dans la communauté concernée. Au cœur de ces ententes, c'est essentiellement le droit de dire non, en vertu de la notion de consentement préalable et informé, qui est abandonné par les autorités autochtones impliquées en échange de bénéfices tangibles, le plus souvent économique. Qui plus est, ces négociations sont confidentielles et donc, leurs processus ne sont pas partagés avec l'ensemble de la communauté autochtone concernée (Papillon & Rodon, 2017, p. 220-221).

Conclusion

Cet article avait comme objectif de faire la démonstration de l'application d'un cadre théorique jouxtant théories désanthropocentrées et théories néo-marxistes au sein d'un même appareillage conceptuel à un des éléments spécifiques qui compose l'enjeu plus large de la promotion actuelle du développement de l'industrie minière par l'État québécois, cadré dans son discours public comme étant une réponse aux problèmes socio-environnementaux de la crise climatique.

Plus qu'un choix découlant d'une affinité intellectuelle avec les travaux de certain.es auteur.rices, le choix des approches et concepts qui forme le cadre théorique de mon projet de thèse constitue une certaine forme d'engagement qui correspond à mon positionnement politique et ma volonté de décoloniser ma propre position ontologique.

Considérant les développements des derniers mois dans l'actualité concernant le développement de la filière batterie au Québec, il apparaît qu'une lecture critique du boom minier actuelle est plus nécessaire que jamais. En plus de la controverse soulevée par le projet minier de La Loutre (Albérola, 2024), la démission du ministre Pierre Fitzgibbon, figure de proue de la filière batterie (Radio-Canada, 2024) et les difficultés financières de l'usine de batterie Northvolt, centrale à ce projet (Pavic 2024), nous rappelle que les relations entre l'État québécois, les nations autochtones et l'industrie

minière s'inscrivent dans un contexte politique et économique fragile et en pleine ébullition.

Bibliographie

Albérola, N. (2024). Projet minier La Loutre et armée américaine: « On nous prend pour des c... ». *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2077853/colere-mine-armee-etats-unis-outaouais>

Alfred, T. (2009). Restitution is the Real Pathway to Justice for Indigenous Peoples. In G. Younging, J. Dewar, & M. DeGagné, *Response, Responsibility, and Renewal. Canada's Truth and Reconciliation Journey* (pp. 179–187).

Balandier, G. (1951). La Situation Coloniale: Approche Théorique. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 11, 44–79.

Berry, C. (2022). The substitutive state? Neoliberal state interventionism across industrial, housing and private pensions policy in the UK. *Competition & Change*, 26(2), Article 2. <https://doi.org/10.1177/1024529421990845>

Charbonnier, P. (2020). *Abondance et liberté*. Édition La Découverte. https://www.editionsladecouverte.fr/abondance_et_liberte-9782348046780

Corntassel, J., & Holder, C. (2008). Who's Sorry Now? Government Apologies, Truth Commissions, and Indigenous Self-Determination in Australia, Canada, Guatemala, and Peru. *Human Rights Review*, 9(4), 465–489. <https://doi.org/10.1007/s12142-008-0065-3>

de la Cadena, M., & Blaser, M. (Eds.). (2018). *A world of many worlds*. Duke University Press.

Denault, A. (2014). *Paradis fiscaux: La filière canadienne*. <https://ecosociete.org/livres/paradis-fiscaux-la-filiere-canadienne>

Dolan, C., & Rajak, D. (Eds.). (2016). *The Anthropology of Corporate Social Responsibility* (1st ed.). Berghahn Books. <https://doi.org/10.2307/j.ctvgs09h2>

Dussault, C., & Vanthuyne, K. (À paraître). Converser sur l'autochtonisation des universités comme mode d'engagement éthique favorisant la décolonisation. *Recherches Autochtones Au Québec*, 1–19.

Fossier, A., & Monnet, É. (2009). De l'anthropologie du « lieu du politique » à l'anthropologie des institutions. Entretien avec Marc Abélès. *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 17, Article 17. <https://doi.org/10.4000/traces.4269>

Freitag, M. (2008). *Imaginaire épistémique et imaginaire socio-politique*. <https://gripal.ca/publications/cahiers-des-imaginaires/imaginaire-epistemique-et-imaginaire-socio-politique/>

Gouvernement de la Nation Crie. (2024). *Vers le développement durable des ressources minérales en Eeyou Istchee*. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee). <https://www.cngov.ca/fr/environnement/exploitation-miniére/>

Gouvernement du Canada. (2014, August 12). *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois—Rapports annuels 2008-2009 / 2009-2010* [Rapport]. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1407867973532/1542984538197#chp4>

Gouvernement du Canada, M. de la J. (2021, April 12). *Document d'information: Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. <https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/apropos-about.html>

Gouvernement du Québec. (2023). *Convention de la Baie James et du Nord québécois*. <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/produits-en-ligne/conventions/lois/convention-de-la-baie-james-et-du-nord-quebecois-et-conventions-complementaires/convention-consolidee/>

Grand Council Of The Crees. (2010). *Politique Minière de la nation crie*.

Gupta, A. (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822394709>

Harvey, D. (2004). Le « Nouvel Impérialisme »: Accumulation par expropriation. *Actuel Marx*, 35(1), 71–90. <https://doi.org/10.3917/amx.035.0071>

Hébert, M. (2020). *Devoir de mémoire. Perspectives sociales et théoriques sur la vérité, la justice et la réconciliation dans les Amériques*. Presses de l'Université Laval.

La Presse canadienne. (2022). Pas de projet minier sans acceptabilité sociale, assure François Legault. Radio-Canada. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1906397/francois-legault-projet-minier-graphite-reservoir-kiamika>.

Lapoujade, D. (2017). *Les existences moindres*. [http://www.renaud-bray.com/Livre_Numerique_Produit.aspx?id=2218792&def=Existences+moindres\(Les\)%2cLAPOUJADE%2c+DAVID%2c9782707343437&utm_campaign=partage-réseaux-sociaux&utm_medium=réseaux-sociaux&utm_source=facebook-like](http://www.renaud-bray.com/Livre_Numerique_Produit.aspx?id=2218792&def=Existences+moindres(Les)%2cLAPOUJADE%2c+DAVID%2c9782707343437&utm_campaign=partage-réseaux-sociaux&utm_medium=réseaux-sociaux&utm_source=facebook-like)

Madden, B. (2019). A de/colonizing theory of truth and reconciliation education. *Curriculum Inquiry*, 49(3), 284–312. <https://doi.org/10.1080/03626784.2019.1624478>

Massicotte, M.-J. (2019). La défense du territoire et la participation des femmes autochtones aux luttes anti-extractivisme au sud du Mexique. *Recherches féministes*, 32(2), 75–93. <https://doi.org/10.7202/1068340ar>

Mitchell, T. (2006). Society, Economy, and the State Effect. Dans *The anthropology of the state a reader* (p. 76-97). Papillon, M., & Rodon, T. (2017). Proponent-Indigenous agreements and the implementation of the right to free, prior, and informed consent in Canada. *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 216–224. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.06.009>

Patel, R., & Moore, J. W. (2017). *A History of the World in Seven Cheap Things: A Guide to Capitalism, Nature, and the Future of the Planet*.

Pavic, C. (2024). Que se passe-t-il avec Northvolt, qui est en sérieuse difficulté?, Le Devoir. <https://www.ledevoir.com/economie/824014/passe-il-northvolt-serieuse-difficulte>.

Radio-Canada. (2024). Le « superministre » Pierre Fitzgibbon démissionne, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2101722/pierre-fitzgibbon-demission-ministre>.

Simard, M. (2017). Le Nord québécois: Un plan, trois régions, neuf défis. *Recherches sociographiques*, 58(2), Article 2.
<https://doi.org/10.7202/1042164ar>

Stein Pedersen, J. V., Latour, B., & Schultz, N. (2019). A Conversation with Bruno Latour and Nikolaj Schultz: Reassembling the Geo-Social. *Theory, Culture & Society*, 36(7–8), Article 7–8.
<https://doi.org/10.1177/0263276419867468>

Szablowski, D. (2019). “Legal enclosure” and resource extraction: Territorial transformation through the enclosure of local and indigenous law. *The Extractive Industries and Society*, 6.
<https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.12.005>

Tsing, A. L. (2015). *The Mushroom at the End of the World*.
<https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691220550/the-mushroom-at-the-end-of-the-world>

Verdery, K. (2014). *Secrets and Truth : Ethnography in the Archive of Romania's Secret Police* (NED-New edition, 1). Central European University Press.

<https://www.jstor.org/stable/10.7829/j.ctt6wpkmf> Vanthuyne, K., & Gauthier, M. (2022). Mining the Land While Sustaining Iiyiyiutwin: Exercising Indigenous Sovereignty through Collaboration in Eeyou Istchee. *Canadian Journal of Political Science*, 55, 1–21.
<https://doi.org/10.1017/S0008423922000178>

Wallerstein, I. (2008). The Modern World-System as a Capitalist World-Economy. *The Globalization Reader*, 55–61.

Welker, M. (2014). *Enacting the Corporation: An American Mining Firm in Post-Authoritarian Indonesia*.

Improving the National Football League's (NFL) Strategy of Reducing Waste from Unused Championship Merchandise

Jessica Dean,¹ McGill University

Abstract:

The manufacturing of merchandise for the National Football League's (NFL) championship games generates significant waste. While there's presently a collaboration with the charity Good360 to redistribute excess merchandise to communities in need, the fundamental problems of overproduction and excessive consumption remain unattended. Importantly, this surplus merchandise is shipped primarily to developing countries, where it both highlights the NFL's role in global consumption chains and raises questions about the impact of such donations on local markets. This policy brief presents two viable solutions: (1) implementing team-neutral championship merchandise to reduce waste, (2) renegotiating licensing agreements with clothing manufacturers to minimize overproduction, and (3) introducing American football starter packs in developing countries alongside surplus redistribution to foster sports participation,

¹Jessica Dean recently completed her Master of Arts in Political Science at McGill University, specializing in International Development Studies. Her research examines how populist rhetoric and public opinion intersect in Canadian politics, with a focus on immigration, regional inequality, and political discourse. She was awarded a SSHRC Canada Graduate Scholarship for her research and has served as a teaching assistant in courses on international relations, foreign policy, and development. Her broader research interests include governance, peacebuilding, and the role of rhetoric in shaping democratic institutions. Passionate about evidence-based policymaking and inclusive communication, she aims to bridge academic research and public understanding of global political and developmental issues.

community engagement and forced acknowledgement of where the league's waste goes. These proposals offer clear, feasible strategies to combat waste, promote sustainability, and expand the sport globally. By aligning with efforts to combat fast fashion and encourage sustainable consumption practices, these recommendations contribute to a more environmentally conscious and socially responsible NFL.

Problem/Issue definition:

In 2024, consumers spent a staggering \$17.5 billion during the Super Bowl weekend (Tighe, 2024). In anticipation of this, the NFL annually prints hundreds of thousands of items for its conference games, the American Football Conference (AFC), the National Football Conference (NFC), and the Super Bowl. Both teams' merchandise is preprinted in preparation for potential championship wins. However, items featuring the losing team are redirected to developing nations to prevent their circulation among collectors and domestic fans. For instance, in 2014, 100,000 clothing articles were printed for each side, amounting to approximately \$2 million worth of clothing, which was then donated to developing nations (Alyson, 2014). Since then, Good360 has maintained confidentiality regarding both the quantity of merchandise and its destination, effectively preventing these items from being sold in the American market as vintage, which could potentially discredit the league. This practice not only ensures the effective utilization of surplus merchandise but also safeguards the integrity of the NFL. An illustrative example of the potential risks is evident in a case where a "misprint" T-shirt from the Cincinnati Bengals' Super Bowl XXIII champions fetched \$10,000 on eBay in 2022 (Mueller, 2024). In the present landscape, the philanthropic initiative distributes surplus merchandise to regions in Africa, the Middle East, and Latin America. While framed as charity, this practice embeds the NFL's production decisions directly in international trade and development dynamics, making the issue one of global relevance rather than solely domestic waste management.

However, this is an empty charitable deed that masks careless production and endless consumption. By outsourcing a significant portion of its garment manufacturing to countries like China and Bangladesh, the NFL perpetuates a cycle of fast fashion, characterized by the rapid turnover of clothing items designed for short-term use before being discarded. Consequently, these surplus items are funnelled back into developing nations, overwhelming local markets and exacerbating environmental challenges by contributing

to overflowing landfills. The average American discards “82 pounds of textile waste annually, contributing to a staggering 11 million tons of textile waste generated solely within the United States” (Morgan, 2015). This massive influx of discarded clothing items further burdens developing nations, perpetuating a cycle of environmental degradation and economic instability. As a formidable non-state actor with a substantial net worth, the NFL possesses both the resources and influence to instigate transformative change in addressing this global crisis.

Policy Options

Produce Neutral Championship Merchandise

The collective value of all 32 NFL teams currently stands at an impressive \$142.87 billion (Ozanian, 2022). However, due to its private status, the NFL keeps its financial details confidential. Nonetheless, estimates suggest that in 2023, the league generated approximately \$12 billion in revenue (Pavlovic, 2023). While the NFL is a multi-billion-dollar industry, with significant revenue streams from networks, advertisements, and merchandise, the latter constitutes less than 9% of the industry's total revenue (Eckstein, 2024) (See figure in the appendix). Championship merchandise accounts for only a small portion of total sales, and modifying the team design and logo would pose minimal risk to the overall revenue scheme.

By adopting team-neutral designs for championship T-shirts and merchandise, the sports industry can markedly decrease waste while ensuring fans still have access to readily available memorabilia. This strategy has been successfully implemented by the National Collegiate Athletic Association (NCAA), which oversees 24 sports categories for both men and women at the collegiate level. The NCAA has embraced this approach since its inception, showcasing its viability and efficacy.

To cater to fans' desire to have their favourite team's logo on championship shirts, a proposed solution is to unveil special championship merchandise during the team's city parade the following week. This event enables players, coaches, staff, and their fans to collectively celebrate their success. Providing championship shirts to everyone ensures they possess a sentimental keepsake, preserving the memory of their achievement indefinitely.

Feasibility: This policy option is extremely feasible, as it builds on existing practices within organizations like the NCAA and requires minimal changes to the production process for championship merchandise.

Cost-Benefit Analysis: While there may be small initial costs associated with implementing this policy, such as redesigning merchandise templates, the long-term benefits in terms of waste reduction and environmental sustainability outweigh these costs.

Revising Licensing Agreements to Limit Overproduction

Another policy option is for the NFL to revisit and reform its licensing agreements with manufacturers and distributors of championship merchandise. Currently, overproduction is baked into these contracts: manufacturers print gear for both teams in advance to meet the high demand for immediate post-game sales. While efficient for short-term profits, this model generates an unsustainable surplus of listing-team merchandise that must be donated abroad. The NFL can mitigate this problem by negotiating stricter production caps, incentivizing just-in-time manufacturing, and requiring partners to adopt and demonstrate measurable waste reduction practices. Such reforms would not only decrease the volume of excess goods that flood developing countries but also push apparel partners toward industry-wide sustainability standards. In doing so, the NFL would position itself as a global leader among sports leagues in tackling the environmental and reputational risks of fast fashion.

Feasibility: Revisiting the licensing agreements will require negotiations with powerful manufacturing partners, some of whom may resist changes that limit production flexibility. However, the NFL's bargaining power, global reach, and financial clout give it leverage to impose higher sustainability standards. Precedents in the apparel industry show that contractual reforms are possible when brand reputation is at stake and consumer demand for ethical production provides further pressure.

Cost-Benefit Analysis: The costs of renegotiating contracts and monitoring compliance are relatively low compared to the reputational benefits of aligning with global sustainability norms. Reducing overproduction directly lowers disposal costs and prevents the negative optics of flooding developing nations with surplus gear. While there may be a short-term risk of fewer immediate sales, the NFL can offset this by emphasizing post-game, team-specific merchandise release that fans value more highly as an authentic collectible. Over time, this strategy enhances brand loyalty, reduces environmental impact, and aligns the league with global sustainability goals.

Enhancing Football Development Through Jumpstart Kits Donation

In conjunction with the continuance of shipping losers' merchandise to developing countries, an additional option to offset the potential waste while fostering a positive impact is to include American Football starter packs or provide other resources to introduce the sport into the region, along with the donations.

A great initiative to be inspired by and replicate is the FIFA (Fédération Internationale De Football Association) Forward Report, they have, "over 1,600 projects with a long-term impact on football development were approved, 208 projects focused on new or revamped competitions, providing playing opportunities for more than 300,000 male and female players worldwide" (FIFA Global Report

2016-2022). Additionally, support for national teams to participate in international competitions, friendly matches, and training camps was provided through 162 projects. A comparison underscores the tangible benefits of this outreach effort through global involvement, viewership, and support. For instance, the Super Bowl garnered a viewership of 123 million viewers in 2024 (Statista, 2024), while the 2022 FIFA World Cup final reached 1.5 billion (Sumerscales, 2023).

The past season has vividly demonstrated the transformative influence that influential figures can wield in promoting American football. Consider Taylor Swift's remarkable impact, raising viewership by up to 15%, resulting in a staggering \$341 million revenue boost for the organization (Blatt & Paris, 2024). Envision the potential ripple effect on a national scale. Embracing this policy represents a pivotal step toward realizing such widespread engagement and support.

Feasibility: Donating football starter packs or resources to introduce the sport in developing countries is a viable but significantly more expensive alternative compared to the initial policy option. While FIFA allocates around 2.8 billion USD for investment in its 211 member associations annually (FIFA Global Report 2016-2022), replicating this on a smaller scale, say one-tenth, would require the NFL to invest 280 million USD. However, this investment would represent less than 0.02% of the league's annual revenue, which is comparable to the salary of a single player, such as Joe Burrow, who is currently on a \$275 million contract for five years (Sportrac, 2024).

Cost-Benefit Analysis: There will be high initial costs associated with procuring and distributing American football starter packs. Nonetheless, there will be long-term benefits in terms of promoting sports participation, skill development, and community engagement that will outweigh the costs. Additionally, the potential for increased viewership and revenue generation adds further value to the investment.

Recommendations

Implement Team-Neutral Championship Merchandise

- Clear Objective: Redesign championship merchandise to remove specific team logos, facilitating substantial waste reduction.
- Measurable Outcome: Track decrease in pre-printed and shipped merchandise featuring losing teams to gauge policy effectiveness.
- Feasibility: Achievable through minimal changes with a cost-effective approach. This is the cheapest and most viable option.
- Expected Impact: While initial fan dissatisfaction may occur, minimal sales impact is anticipated due to significant Super Bowl merchandise purchases. The introduction of special products at the city parade is expected to offset any potential sales dip.
- Required Resources: Initial investment for redesigning merchandise templates and ongoing monitoring for policy compliance.

Revise Licensing Agreements to Limit Overproduction

- Clear Objective: Reform licensing contracts with manufacturers to cap pre-production, require just-in-time printing where possible, and embed waste-reduction standards in agreements.
- Measurable Outcome: Track reductions in the volume of surplus merchandise produced annually and monitor compliance with contractual waste-reduction clauses.
- Feasibility: Achievable through the NFL's strong bargaining position and brand leverage, though it may face initial resistance from manufacturers.

- Expected Impact: Reduces waste at its source, limits the need for offloading merchandise internationally, and improves the league's reputation for sustainability. Over time, it enhances fan trust and positions the NFL as a global leader in responsible sports merchandising.
- Required Resources: Legal and administrative capacity to renegotiate contracts, modest investments in monitoring compliance, and communication strategies to reinforce the NFL's sustainability commitment.

Introduction of Football Starter Packs in Developing Countries

- Clear Objective: Provide football starter packs or resources to introduce the sport in developing countries, promoting sports participation, skill development, and community engagement.
- Measurable Outcome: Measure the increase in sports participation and skill development among youth in target regions through distributed starter packs.
- Feasibility: Utilize existing distribution channels for sports merchandise and collaborate with local organizations and governments to facilitate football program introduction.
- Expected Impact: Expected to foster positive social impact and sustainable development in target regions.
- Required Resources: Initial investment for procuring and distributing football starter packs, ongoing support for program monitoring and evaluation, and collaboration with stakeholders to ensure sustainability.

Conclusion

By prioritizing these policy options, this sports organization can make meaningful strides toward promoting environmental sustainability, fostering youth development, and leveraging the power of sports for positive social impact. The addition of stricter licensing agreements

directly addresses waste at its source, while team-neutral merchandise and targeted donations strengthen the league's reputation internationally. As a significant player in a diverse global landscape, the NFL possesses the resources and influence to enact meaningful change and positively impact the lives of thousands. Many international organizations, such as Eco-Age, Waste & Resource Action Programme and Greenpeace, lack the necessary funds to implement change and gain global attention. The NFL has the money and following to push sustainable practices into action. Fast fashion, to feed overproduction and mindless consumption, is a worldwide issue that is detrimental to developing nations and directly blocks their improvement. Non-state actors like the NFL can champion a goal-based narrative for more mindful consumption and think twice about where waste and charitable donations go. With the three policy options presented, the NFL has an actionable framework that not only reduces waste but also strengthens its role as a global leader in sustainability and sports management.

References

- Alyson, S. (2022, June 27). "100,000 reasons to love the Super Bowl." karmacolonialism.org.
<https://karmacolonialism.org/100000-reasons-to-love-the-super-bowl/>
- Blatt, B., & Paris, F. (2024, February 10). *Is Taylor Swift actually increasing N.F.L. ratings?*. The New York Times.
<https://www.nytimes.com/2024/02/10/upshot/taylor-swift-nfl-ratings.html>
- Bison & Bird. *How the NFL turned football into a billion-dollar business*. RSS. (2021).
<https://www.teambisonandbird.com/post/nfl-business#:~:text=Revenue%20is%20generated%20from%20several,t%2Dshirts%20with%20team%20logos.>
- Eckstein, J. (2024, February 1). *How the NFL makes money*. Investopedia.
<https://www.investopedia.com/articles/personal-finance/062515/how-nfl-makes-money.asp>
- FIFA. (2022). *FIFA Global Report 2016-2022*.
<https://inside.fifa.com/football-development/fifa-forward/fifa-forward-report#overview>
- Good360. (2024, February 29). *What happens to those championship T-shirts for the Super Bowl's losing team*.
<https://good360.org/blog-posts/what-happens-to-those-championship-t-shirts-for-the-super-bowls-losing-team/>
- Ozanian, M. (2024, March 28). *NFL team values 2022: Dallas Cowboys are the first franchise worth \$8 billion*. Forbes.
<https://www.forbes.com/sites/mikeozanian/2022/08/22/nfl-team-values-2022-dallas-cowboys-are-the-first-franchise-worth-8-billion/?sh=a66ddad63655>

- Spotrac.com, S. (2024). *Joe Burrow*.
<https://www.spotrac.com/nfl/cincinnati-bengals/joe-burrow-47594/>
- Stoll, J. (2024, February 13). *Super Bowl TV viewership 2024*. Statista.
<https://www.statista.com/statistics/216526/super-bowl-us-tv-viewership/#:~:text=The%202024%20edition%20of%20the,the%20U.S..%20The%20second%20most>
- Summerscales, R. (2023, January 18). *The FIFA World Cup Final beat Super Bowl LVI by more than one billion viewers in TV ratings*. Futbol on FanNation.
<https://www.si.com/fannation/soccer/futbol/news/how-fifa-world-cup-final-beat-super-bowl-lvi-in-tv-ratings>
- Tighe, D. (2024, January 30). *Super Bowl consumer spending 2011-2024*. Statista.
<https://www.statista.com/statistics/251064/super-bowl-sunday-average-consumer-spending>

Creative Submissions | Soumissions créatives

Two Minutes Pitch: The State of Our Environmental Union

Rodrigo Feracini¹, University of Victoria

Abstract:

This short essay examines Canada's environmental landscape, applauding progress while highlighting persistent challenges. Despite a shared vision for preservation, disjointed policies and jurisdictional disputes hinder unified action. Climate change exemplifies this divide, with some provinces embracing green initiatives while others lag behind. Moreover, challenges spanning international borders complicate matters further, requiring nuanced solutions. Indigenous communities, crucial stewards of the land, are often marginalized. Though recent collaborations show promise, national leadership is needed to forge a cohesive environmental strategy.

Keywords: Environmental union, climate change, Indigenous knowledge, collaboration

¹ Rodrigo Feracini, MPA, a dedicated public servant and graduate of the University of Victoria's Master of Public Administration program, bringing almost a decade of experience to his British Columbia Public Service roles. His tenure in public service has seen him spearheading multi-language program development, managing procurement strategies, and leading policy development. Rodrigo's commitment to public service excellence is evident in his proactive problem-solving approach and dedication to enhancing government operations. His contributions have consistently played a pivotal role in delivering efficient and effective services to the people of British Columbia.

I am here to give you the lowdown on the state of our environmental union. First, let us give credit where it is due. Canada has come a long way in recognizing the importance of the environment. We have got a shared vision for preserving our vast and beautiful country and its ecosystems. But here's the kicker – it is not all sunshine and rainbows.

Sure, we talk a big game when it comes to being an environmental union, but the reality is a bit more complicated. Our provinces and territories often treat environmental issues like a hot potato – nobody wants to hold onto it for too long. Carbon tax? – it is a jurisdictional mess!

It is like a never-ending game of 'pass the pollution potato.' Instead of unified action, we have got a patchwork of policies (Bishop, 2023). And when you have got issues that cross provincial, territorial, and international borders, things can get messier than a spilled oil tanker.

Alright, let us dive into climate change – the “Barbie's Dreamhouse” of environmental crises. Picture this: some provinces are all in, making good environmental choices like Barbie playing with her solar-powered dream car, while others are stuck in the past, thinking greenhouse gases are as real as Barbie's dream pony. We need everyone on the same page, or we will end up with a broken dreamhouse!

Indigenous communities are also often on the front lines of environmental challenges, and it is time we gave them a real seat at the table. Their traditional knowledge and deep connection to the land can be our greatest asset, but too often, they are sidelined in decision-making.

Now, I am not saying we have not made progress. We have got some great examples of collaboration, like the recent Tripartite Framework Agreement on Nature Conservation signed by the federal government, B.C., and the First Nations Leadership Council (ECCC,

2023). But this agreement is the first of its kind! When will the others be signed?

So, in conclusion, our environmental union? It is time we put the "united" back into "environmental union." We need strong, national leadership to tackle these issues head-on. We must embrace innovation, honour Indigenous knowledge, and make sure our provinces and territories know the importance of keeping the Dreamhouse safe!

Bibliography

Bishop, G. (2023, October 18). Opinion: After Supreme Court's decision, Ottawa must urgently refocus its climate policy. The Globe and Mail.
<https://www.theglobeandmail.com/business/commentary/article-after-supreme-courts-decision-ottawa-must-urgently-refocus-its-climate/>

Environment and Climate Change Canada (ECCC). (2023, November 3). Tripartite Framework Agreement on Nature Conservation between Canada, British Columbia, and the First Nations Leadership Council [Backgrounders].
<https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/news/2023/11/tripartite-framework-agreement-on-nature-conservation-between-canada-british-columbia-and-the-first-nations-leadership-council.html>