



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Avec le soutien de
la



NOTE D'ANALYSE – 4 mars 2020

CAMELLO Maria. *La lutte du Népal contre le phénomène des enfants-soldats*, Note d'Analyse du GRIP, 4 mars 2020, Bruxelles.

<https://www.grip.org/fr/node/2933>



NOTE D'ANALYSE

La lutte du Népal contre le phénomène des enfants-soldats

par **Maria Camello**

4 mars 2020

Résumé

Au cours de la guerre civile népalaise (1996-2006), les groupes maoïstes ont recruté massivement des mineurs dans leurs rangs afin de combattre les forces gouvernementales. Après la signature de l'Accord de paix en 2006 entre les forces combattantes, des progrès dans le domaine du désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des plus jeunes ont progressivement été réalisés. Les efforts déployés par les autorités nationales jumelés à ceux des organisations internationales et des groupes locaux ont permis de mettre fin en 2013 à la participation active de garçons et filles aux groupes armés. Cette Note d'Analyse revient sur la manière dont le Népal a fait face au problème des enfants-soldats. Elle évalue les résultats obtenus sur la base des programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion mis en œuvre à cette fin.

Abstract

Nepal's fight against the use of child soldiers

During Nepal's civil war (1996-2006), Maoist groups massively recruited children into their ranks in order to fight against government forces. After the signing of the Peace Agreement in 2006 between the fighting forces, the disarmament, demobilization and reintegration (DDR) of the youngest combatants gradually achieved progress. The efforts of the national authorities, together with those of international organizations and local groups, made it possible to put an end in 2013 to the active participation of boys and girls in armed groups. This Analysis looks back at how Nepal addressed the problem of child soldiers. It assesses the results achieved on the basis of the disarmament, demobilization and reintegration programmes implemented to that end.

Introduction

Enfant-soldat : « Toute personne âgée de moins de 18 ans qui est, ou qui a été, enrôlée ou utilisée par une force armée ou un groupe armé à quelque titre que ce soit, y compris, mais non exclusivement, les enfants, garçons et filles, utilisés comme combattants, cuisiniers, porteurs, espions ou à des fins sexuelles ». UNICEF, The Paris Principles: Principles and Guidelines on Children Associated with Armed Forces or Armed Groups, février 2007.

Le Népal est l'un des pays les plus pauvres d'Asie du Sud, largement dépendant de l'agriculture et des envois de fonds des travailleurs émigrés. Son histoire récente est caractérisée par une instabilité politique persistante et d'importantes inégalités sociales. Ces dernières ont conduit à une guerre civile au tournant du millénaire, plus précisément entre 1996 et 2006. Le conflit a fait près de 13 000 morts et 200 000 déplacés¹. Les rangs maoïstes ont procédé à un recrutement massif d'enfants-soldats, à un rythme alarmant qui a attiré l'attention de l'Organisation des Nations unies (ONU).

En 2002, le Secrétaire général de l'organisation et son Représentant spécial sur la question des enfants-soldats ont inclus pour la première fois le Népal dans leur rapport annuel sur les mineurs dans les conflits armés. Ils ont réalisé une étude de la situation dans le pays en 2001 qui insistait sur la pratique du recrutement et l'utilisation de jeunes non adultes². Dès la fin du conflit en 2006, avec la signature de l'Accord de paix, des initiatives ont vu le jour dans le domaine du désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des mineurs.

Ce n'est qu'en 2013, soit près de sept ans après la fin du conflit, qu'on a pu constater que les efforts déployés ont permis au Népal d'éliminer le recrutement et la participation des plus jeunes dans des groupes armés³. Toutefois, d'autres défis persistent, notamment en ce qui concerne les programmes de réinsertion des anciens enfants-soldats et à la mobilisation des mineurs dans des milices rurales ou au sein certains partis politiques, comme la Ligue de la jeunesse communiste maoïste YCL ou le Tarun Dal, affilié au Congrès népalais. Ce dernier point constitue un élément inquiétant en raison de la profonde politisation des plus jeunes pendant la période du conflit.

Comment les autorités népalaises ont-elles réussi à mettre un terme à l'utilisation d'enfants-soldats ? Quels résultats ont été obtenus dans le cadre des programmes de désarmement, démobilisation et de réinsertion (DDR) ?

1. [The State of Conflict and Violence in Asia](#), The Asia Foundation, 2017, p. 116–127.

2. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary General on Children and Armed conflict](#) », 26 novembre 2002.

3. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary General on Children and Armed conflict](#) », 15 mai 2013.

Afin de répondre à ces interrogations, cette Note d'Analyse s'intéresse à l'évolution du recrutement de mineurs au Népal depuis 1996. Elle identifie les instruments et les ressources qui ont été mobilisés et ont contribué à combattre le phénomène. Elle évalue également l'efficacité des mesures de prévention, de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) mises en place. Pour ce faire, cinq éléments retiennent plus spécifiquement l'attention. Il s'agit 1) de l'évolution de la problématique des enfants-soldats dans le temps ; 2) des méthodes de recrutement et du rôle joué par les mineurs au sein des groupes maoïstes ; 3) du repérage des organes et instruments mobilisés pour y faire face et, en conclusion, 4) d'une évaluation des résultats obtenus sur base des mesures de DDR des enfants-soldats.

La méthodologie retenue repose largement sur l'analyse des rapports annuels du Secrétaire général de l'ONU sur les enfants dans les conflits armés. La démarche permet d'obtenir des données fiables sur l'évolution du phénomène des enfants-soldats au Népal. Le texte s'appuie également sur l'étude des résolutions, des documents officiels et des programmes mis en œuvre par des organisations internationales, des acteurs nationaux ou des organisations travaillant pour le respect et la protection des droits des plus jeunes. Les travaux produits par les organismes de la société civile nationale et internationale s'intéressant à la situation des enfants-soldats (centres de recherche, organisations non gouvernementales, etc.) ont aussi été consultés.

Évolution de la problématique des enfants-soldats dans le temps

L'un des aspects les plus notables de la guerre civile népalaise a été le recrutement et l'utilisation systématiques d'enfants-soldats par les forces maoïstes. Il convient de préciser que des cas de recrutement et d'utilisation des plus jeunes comme messagers, espions ou informateurs par les forces de sécurité de l'État ont été documentés par les agents onusiens, mais ceux-ci restent notamment moins importantes que ceux des groupes maoïstes⁴. Bien que les chiffres exacts ne soient pas connus, les estimations des organisations présentes sur le terrain avancent la présence de 3 500 à 4 500 mineurs au sein des forces combattantes maoïstes. La pratique consistant à enrôler des enfants a été condamnée par l'ONU à plusieurs reprises depuis 2002. Si le phénomène des enfants-soldats est bien antérieur, on note que ce n'est que dans son rapport publié cette année-là, que le Secrétaire général de l'ONU signale des cas vérifiés de recrutement forcé et involontaire des plus jeunes au Népal par le PCN-M⁵.

4. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary-General on Children and Armed conflict in Nepal](#) », 20 décembre 2006.

5. Secrétaire général des Nations unies, [Report of the Secretary General on Children and Armed conflict](#), 26 novembre 2002.

Toutefois, le nombre exact d'enfants-soldats présents dans les rangs maoïstes lors de cette période n'a pas pu être confirmé du fait de l'accès limité des observateurs des droits humains et des organismes de protection de l'enfance aux zones touchées par le conflit.

Encadré 1

De 1996 à 2019 : 25 années de lutte

Contexte pré-conflit (1990-1996)

1990 : Après trois décennies sous une monarchie absolutiste, un mouvement populaire pour la démocratie se développe au Népal et fait pression sur le roi Birendra pour restaurer un parlement multipartite et réformer la Constitution⁶. Le roi cède à la pression de la rue et permet l'établissement d'une monarchie parlementaire.

1991 : Le parti politique social-démocrate Congrès népalais remporte les élections avec 110 sièges sur 205. Le Parti communiste du Népal (PCN-M), d'inspiration maoïste, devient la seconde force politique du pays avec 69 sièges.

1994 : Le gouvernement est défait par une motion de censure. De nouvelles élections conduisent à la formation d'un gouvernement communiste.

1995 : Le gouvernement communiste est dissous. Le Congrès népalais revient à la tête du gouvernement. Début de la révolte maoïste dont le but premier était de renverser la monarchie et d'établir un gouvernement communiste dans le pays⁷.

Guerre civile (1996-2006)

1996 : Le PCN-M présente devant le gouvernement une liste de 40 points exigeant davantage de justice sociale et économique. Le refus du gouvernement de satisfaire aux exigences a marqué le début de la guerre civile.

1996-2000 : Les maoïstes prennent progressivement le contrôle des régions rurales où se trouvent les groupes sociaux les plus défavorisés. Sous leur autorité, la société de castes et les mariages forcés sont supprimés et les femmes bénéficient de davantage de droits.

2001-2004 : Le meurtre de la famille royale par le prince héritier et le suicide de ce dernier laissent le trône entre les mains du frère du roi Birendra, Gyanendra. L'arrivée au pouvoir de ce dernier signifie le début de la période la plus meurtrière de la guerre civile⁸.

2005 : Le roi Gyanendra dissout le Parlement et se déclare souverain absolu du Népal. Le mécontentement des Népalais à l'égard du monarque s'accroît et le mouvement de révolte contre le roi prend de l'ampleur avec le soutien des partis de l'opposition.

2006 : À la suite des manifestations dans tout le pays, le roi Gyanendra est contraint de rétablir le Parlement au mois d'avril. Ce dernier choisit alors un gouvernement

6. The Asia Foundation, *op. cit.*

7. GRÜNEWALD François, « Népal : fragilités et résiliences d'un État tampon », *Diplomatie*, n° 81, juillet-août 2016.

8. GAYER Laurent, « Népal », *Mondes rebelles : Asie du Sud : Fondamentalisme, séparatisme, maoïsme*, Michalon Éditions, Paris, 2009.

composé de membres des sept principaux partis politiques qui s'étaient opposés au régime du roi. Après une série de négociations sous l'égide de l'ONU, le 22 novembre 2006, le nouveau gouvernement népalais et le PCN-M signent l'Accord de paix global⁹. Celui-ci met fin à une décennie d'affrontements qui ont fait plus de 13 000 morts et 20 000 déplacés¹⁰.

Contexte post-conflit (2007-2019)

2007 : Les élections de l'Assemblée constituante sont remportées par les maoïstes qui ont changé le nom de leur parti pour celui de Parti communiste du Népal marxiste-léniniste unifié PCN-MLU)¹¹.

2008 : La nouvelle assemblée vote l'abolition de la monarchie et fait du pays une république démocratique.

2009-2014 : De multiples changements de gouvernement et des manifestations violentes à grande échelle ont lieu dans le pays en raison de l'incapacité de la nouvelle Assemblée constituante à rédiger une nouvelle constitution.

2015 : Les principaux partis politiques, dont le PCN-MLU, se mettent d'accord sur un projet de constitution¹².

2017-2018 : Le PCNU-M remporte les élections de 2018. Il s'en suit l'unification des deux partis communistes du Népal créant le puissant Parti communiste népalais (PCN) avec une majorité de près de deux tiers au Parlement¹³.

2019 : Période de stabilité et de croissance économique au Népal.

Un an plus tard, dans son rapport de 2003, le Secrétaire général dénonce des enlèvements massifs d'écoliers népalais par le PCN-M¹⁴. Alors que de nombreux mineurs sont autorisés à rentrer chez eux après quelques semaines de formation militaire et d'endoctrinement idéologique, d'autres ne sont plus retrouvés. Les mineurs qui ont pu retourner dans leurs communautés restent « *de garde* » pour des tâches opérationnelles et sont souvent rattachés aux formations maoïstes de leur région. Certaines des filles libérées font état d'abus sexuels.

En 2004 et 2005, l'ONU entame un dialogue avec le PCN-M au niveau local pour discuter des questions concernant les femmes et les enfants, y compris le recrutement des mineurs. Néanmoins, aucun engagement ou plan d'action visant à mettre fin au recrutement et à l'utilisation des plus jeunes n'aboutit lors de ces discussions¹⁵.

9. Gouvernement népalais et Parti communiste népalais, [Comprehensive Peace Accord](#), 22 novembre 2006. Publication officielle.

10. The Asia Foundation, *op. cit.*

11. Encyclopedia Britannica, [Nepal](#), consulté le 7 janvier 2020.

12. *Ibid.*

13. Kamal Dev Bhattarai, « [Year in Review: Nepal in 2019](#) », *South Asian Voices*, 20 décembre 2019.

14. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary General on Children and Armed conflict](#) », 10 novembre 2003.

15. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary General on Children and Armed conflict](#) », 9 février 2005.

Le cessez-le-feu et l'Accord de paix signés au courant en 2006 par les parties au conflit mettent un terme aux actions militaires dans tout le pays et établissent les bases pour la réintégration des jeunes combattants dans la société népalaise¹⁶. En dépit de cela, le rapport du Secrétaire général sur le conflit au Népal, publié en décembre 2006, montre que le recrutement, l'utilisation et les enlèvements d'enfants par le PCN-M se poursuivent¹⁷. Au cours de l'année 2006, 512 cas de recrutement ont été recensés, dont 40 % étaient des filles. Le nombre total de mineurs enrôlés cette année-là serait cependant beaucoup plus élevé. En effet, de nombreux incidents sont signalés auprès de l'ONU, mais ils n'ont pas pu faire l'objet d'une enquête approfondie¹⁸.

Les représentants de l'ONU ont pu documenter des cas de recrutement et d'utilisation des plus jeunes comme messagers, espions ou informateurs par les forces de sécurité de l'État. Cependant, le nombre de cas documentés reste tout de même infiniment moins important que ceux du PCN-M¹⁹.

La démobilisation des maoïstes dans le cadre de l'Accord de paix s'est faite sous l'égide de la Mission des Nations unies au Népal (MINUNEP) avec la participation d'UNICEF et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)²⁰. L'enregistrement et la vérification du personnel maoïste devaient conduire à la libération automatique de toutes les personnes âgées de moins de 18 ans au moment de la signature du cessez-le-feu. Entre janvier et février 2007, 31 318 maoïstes ont ainsi été recensés dans 28 sites à travers le pays. L'équipe des Nations unies a estimé que 2 973 membres des forces maoïstes avaient moins de 18 ans au moment de la signature du cessez-le-feu²¹.

L'Armée populaire de libération (APL, la branche armée du PCN-M) et les milices liées au parti ne sont plus opérationnelles depuis la signature de l'Accord de paix en 2006. Cependant, d'anciens membres des deux groupes ont depuis rejoint la Ligue de la jeunesse communiste maoïste (YCL), qui compte également des mineurs parmi ses membres²². La YCL conduit de programmes sociaux et des activités visant à faire respecter les lois ou à punir les crimes dans les communautés. Selon le rapport de 2007 du Secrétaire général, la présence de mineurs dans les sections jeunesse de certains partis politiques a été constatée.

16. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary General on Children and Armed conflict](#) », 26 octobre 2006.

17. Secrétaire général des Nations unies, 2006, *op. cit.*

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*

20. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary General on Children and Armed conflict](#) », 21 décembre 2007.

21. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary-General on children and armed conflict in Nepal](#) », 18 avril 2008.

22. Secrétaire général des Nations unies, 2007, *op. cit.*

Il s'agit notamment de la YCL affiliée au Parti communiste népalais unifié maoïste, la Force de jeunesse affiliée au Parti communiste du Népal marxiste-léniniste unifié et le Tarun Dal affilié au Congrès népalais. La participation de personnes âgées entre 7 et 15 ans à des manifestations violentes, pendant la campagne pour l'élection de l'Assemblée constituante tenue le 10 avril 2008, est documentée par l'ONU, qui s'en est montrée véritablement préoccupée²³.

Entre janvier et décembre 2009, aucun cas de recrutement ou d'utilisation de mineurs par le PCN-M n'est enregistré par les représentants des Nations unies²⁴. Les rapports des agents onusiens au Népal continuent cependant d'alerter sur l'implication de nombreux enfants dans les sections jeunesse des principaux partis politiques. Les tensions entre ces ailes de jeunes se poursuivent avec de violents affrontements, notamment dans les régions de l'est et du centre-ouest du pays²⁵. Pendant ce temps, le ministère népalais de la Femme, de l'Enfance et de la Protection sociale élabore un projet de loi sur la protection et la promotion des droits de l'enfant. Ce projet de loi ambitionne, entre autres choses, de criminaliser le recrutement des plus jeunes dans les forces et groupes armés. Il a malheureusement été suspendu en raison de la démission du Premier ministre et des changements successifs de gouvernement²⁶.

Pendant l'année 2010, le lien entre certains mineurs et l'armée maoïste est confirmé par le rapport annuel du Secrétaire général²⁷. Ce document retient notamment pour preuves des paiements mensuels versés aux anciens enfants-soldats et des logements partagés situés dans différentes régions du pays. Ce soutien financier et logistique permet aux mineurs de faire face aux difficultés parfois rencontrées pour se réinsérer dans leur communauté et trouver un autre emploi. Les informations recueillies et vérifiées par l'équipe de l'ONU entre janvier et décembre 2011 indiquent que seul un des sept sites de cantonnement de l'armée maoïste avait de façon certaine cessé d'effectuer des paiements aux anciens jeunes combattants du groupe armé²⁸. Deux des cinq sites de cantonnement de l'armée maoïste qui fournissaient auparavant des logements partagés à des mineurs qui avaient servi dans leurs files étaient encore utilisés à cette fin, les trois autres ayant été démantelés.

23. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary-General on children and armed conflict](#) », 26 mars 2009.

24. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary-General on children and armed conflict](#) », 13 avril 2010.

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary-General on children and armed conflict](#) », 23 avril 2011.

28. Secrétaire général des Nations unies, « [Report of the Secretary-General on children and armed conflict](#) », 26 avril 2012.

Le Népal a réussi à éliminer le recrutement et la participation active des plus jeunes aux activités de groupes armés. En effet, depuis 2013, le pays ne figure plus dans la « *liste de la honte* » du rapport annuel du Secrétaire général de l'ONU sur les enfants et les conflits armés²⁹. Les rapports des représentants de l'ONU au Népal montrent que les deux parties opposées pendant la guerre civile respectent les dispositions de l'Accord de paix de 2006 et du plan d'action pour la réinsertion des enfants-soldats liés au PCN-M. Néanmoins, avant de parler des programmes DDR, il faut analyser les méthodes de recrutement employés par les maoïstes ainsi que le rôle joué par les enfants au sein du groupe armé.

Les méthodes de recrutement et l'utilisation des enfants-soldats par les maoïstes

Pendant le conflit armé, nombre de garçons et filles ont été recrutés par l'armée maoïste ou occupaient des postes dans les milices locales. Le terme « recrutement » englobe ici tous les moyens par lesquels une personne devient membre des forces armées ou d'un groupe armé, y compris le service militaire obligatoire et l'engagement forcé ou volontaire. Au Népal, les estimations d'organisations locales considèrent qu'à la fin des hostilités, entre 3 500 et 4 500 membres, c'est-à-dire environ un tiers de l'APL, étaient âgés de 14 à 18 ans, dont 40 % de filles³⁰. Que ce soit dans les milices ou dans l'armée maoïste, les enfants remplissaient notamment les rôles de combattants, de sentinelles, de porteurs, de servants, de messagers et d'assistants médicaux. Cependant, indépendamment de leur fonction, tous les mineurs des rangs maoïstes ont reçu une formation militaire et des armes, qu'il s'agisse d'un fusil, d'une grenade unique ou d'autres types d'engins explosifs improvisés³¹.

Selon un rapport publié par *Human Rights Watch* (HRW) en 2007, la plupart des mineurs ont été initialement recrutés par et pour les milices maoïstes locales qui étaient étroitement supervisées par le PCN-M³². Les milices ont fourni un soutien militaire et logistique crucial à l'APL pendant les opérations de combat en assurant le transport du matériel, des soins médicaux et, plus directement, en effectuant des manœuvres militaires offensives ou défensives. L'étude réalisée par HRW recueille des témoignages qui prouvent que nombre d'enfants-soldats servent également dans l'APL. La pratique consiste à enrôler les mineurs de plus de 16 ans dans l'armée maoïste après une période d'initiation en tant que membres des milices du PCN-M. Au cours de la guerre civile, les deux groupes (milices et armée maoïste) ont pris part à des opérations militaires contre les forces gouvernementales, plus nombreuses et mieux équipées.

29. Secrétaire général des Nations unies, 2013, *op. cit.*

30. Human Rights Watch, 2007, *op. cit.*

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

Les maoïstes ont eu recours à diverses techniques de recrutement des enfants comme des enlèvements de petits et de grands groupes de mineurs, souvent dans les écoles ou au moyen des campagnes de propagande que le PCN-M menait pour attirer les plus jeunes comme « volontaires ». En effet, de nombreux garçons et filles ont intégré les cadres maoïstes après avoir participé à des activités de formation politique et d'éducation idéologique ou, dans d'autres cas, en échange de moyens pour sortir du chômage et de la pauvreté. De nombreux Népalais, enfants et adultes, appartenant aux minorités se sont joints aux maoïstes pour échapper à la hiérarchie rigide de la discrimination de caste ou de genre. En effet, les maoïstes ont recruté massivement des femmes, des filles et des personnes de castes moins privilégiées pour occuper les rangs inférieurs de leur propre armée³³. Les promesses faites par le PCN-M d'une éducation, d'un salaire et d'une vie sans servilité ont attiré de nombreux mineurs des zones rurales à rejoindre les rangs de l'APL ou des milices.

Les maoïstes se sont appuyés sur une méthode systématique et à grande échelle pour recruter des enfants par le biais de programmes de propagande dans les écoles ou lors de rassemblements de masse³⁴. Ils utilisaient des chansons, des danses et des représentations théâtrales conçues pour plaire aux plus jeunes. Souvent, les enfants présents dans les rangs du groupe sont les protagonistes de ce type d'événements avec l'objectif de capter d'autres mineurs. En effet, les plus jeunes ont été régulièrement utilisés comme mobilisateurs communautaires pour attirer d'autres enfants dans les mouvements affiliés au parti. Le PCN-M organisait également des journées culturelles dans les écoles où il repérait les meilleurs candidats pour rejoindre leur armée. Ensuite, les jeunes ainsi sélectionnés étaient emmenés loin de chez eux pour recevoir une formation militaire plus complète et un endoctrinement idéologique avec les maoïstes. Dans plusieurs régions contrôlées par les maoïstes ils ont même imposé la loi « une famille, un enfant »³⁵.

Pendant le conflit, ainsi qu'au lendemain de la signature de l'Accord de paix, les dirigeants maoïstes ont nié le recrutement et la présence de mineurs dans leurs rangs³⁶. Il s'agissait, d'après eux, « *d'orphelins ou des enfants des martyrs maoïstes qui n'avaient pas moyen de survivre et ils leur donnaient à manger, du refuge et une éducation* ». Malgré cette affirmation, l'ONU et des organisations comme HRW ont pu démontrer que les maoïstes ont effectivement recruté des mineurs dans les rangs de l'APL ou de leurs milices, notamment en raison de leur dévouement et leur fidélité à la cause.

33. Center for Human Rights and Global Justice, [*The Missing Piece of the Puzzle: Caste Discrimination and the Conflict in Nepal*](#), New York University School of Law, 2005.

34. KOENIG Bob, [*Returned: Child Soldiers of Nepal's Maoist Army*](#), Digital Himalaya Films & Video, University of Cambridge, 11 décembre 2015 (documentaire).

35. Human Rights Watch, 2007, *op. cit.*

36. *Ibid.*

En outre, si les forces gouvernementales tuaient des mineurs pendant les hostilités, cela servait la propagande maoïste en illustrant le niveau de cruauté d'un État tuant les plus jeunes³⁷. Des dizaines de milliers d'enfants népalais ont été contraints de fuir leur foyer pour éviter d'être recrutés par les maoïstes ou pour chercher à améliorer leur vie loin de communautés déjà appauvries, encore plus touchées par la guerre et la répression du gouvernement népalais.

Vers la fin de la guerre, des organisations népalaises de défense des droits humains ont accusé les maoïstes de recruter des mineurs pour gonfler leurs rangs et renforcer ainsi leur position lors des négociations de paix³⁸. Ce recrutement leur serait également bénéfique si le dialogue avec le gouvernement échouait, car les rangs du PCN-M compteraient avec davantage de jeunes soldats, dont beaucoup ont été recrutés et formés après le début du processus de paix.

Au lendemain de la signature de l'Accord de paix global et en vue de la démobilisation à grande échelle des rangs maoïstes, l'adoption d'un plan de DDR adapté aux besoins des anciens enfants-soldats est devenu un véritable défi pour les autorités népalaises. En effet, de milliers d'enfants qui n'ont pas reçu d'éducation devront chercher leur place dans une société post-conflit. Les potentielles frustrations liées à leur réinsertion dans une société déjà extrêmement pauvre pourraient mettre en péril la transition vers une paix durable.

Identification des organes et instruments mobilisés pour mettre fin à la problématique

L'analyse réalisée sur l'évolution de la problématique des enfants-soldats dans le cas du Népal, et des méthodes de recrutement et d'utilisation des plus jeunes au sein des rangs maoïstes, permet d'identifier les acteurs et les instruments qui ont participé aux efforts pour mettre fin officiellement au problème en 2013. Comme en témoigne la section précédente, l'élimination des cas de mineurs combattants au Népal a été rendue possible grâce à l'action conjointe d'entités nationales, comme l'État népalais ou le PCN-M, et d'organisations internationales et locales, comme l'ONU et certaines de ses agences ou la société civile népalaise.

Le Secrétaire général de l'ONU durant pratiquement tout le conflit népalais, Kofi Annan (en poste de 1997 à 2006), a exprimé sa préoccupation face à la détérioration de la situation politique et sécuritaire au Népal, accordant une attention particulière aux violations des droits des enfants dans le pays³⁹.

37. KOENIG Bob, *op. cit.*

38. Human Rights Watch, 2007, *op. cit.*

39. UPRETI Bishnu Raj, [*Civil Society and Involvement of United Nations in Arms Management in Nepal*](#), juillet 2006.

En intégrant le Népal dans son rapport annuel sur les enfants dans les conflits armés, le Secrétaire général a mis en lumière les tendances concernant l'impact du conflit sur les plus jeunes tout en fournissant des informations vérifiées sur les violations commises à l'encontre de ceux-ci au cours de chaque année ciblée (de 2002 jusqu'à 2013). L'un des buts premiers de ce type de rapports est de porter ces situations à l'attention des autorités nationales et de les encourager à prendre des mesures correctives. Ce document sert aussi à mobiliser d'autres acteurs de la communauté internationale et à accentuer la pression exercée par d'autres pays pour mettre fin aux violations des droits des enfants.

Kofi Annan a proposé à plusieurs reprises l'aide de l'ONU aux parties belligérantes avec l'objectif d'établir un cessez-le-feu et de mettre fin aux hostilités. Cependant, ceci n'a pas été possible avant le mois de juillet 2006, lorsque le gouvernement népalais a adressé, avec le soutien du PCN-M, une demande officielle d'assistance aux Nations unies⁴⁰. Le Conseil de sécurité de l'ONU a approuvé le 1^{er} décembre 2006 la recommandation du Secrétaire général d'effectuer une évaluation multidisciplinaire au Népal afin de mettre en place une mission politique d'assistance au processus de paix dans le pays. La Mission des Nations unies au Népal (MINUNEP) a été ainsi créée le 23 janvier 2007 pour une durée initiale de douze mois. Son mandat consistait à appuyer le processus de paix, à veiller au bon déroulement des élections de l'Assemblée constituante et à surveiller la gestion des armements et du personnel armé⁴¹.

En vertu de l'Accord de paix signé en novembre 2006, le PCN-M a accepté de déposer les armes et d'amener les anciens combattants dans des camps surveillés par l'ONU jusqu'à ce qu'ils puissent être intégrés à l'armée népalaise ou à la société⁴². Le texte fait explicitement référence à l'engagement des deux parties « *à ne pas recruter de forces armées supplémentaires* » et « *à ne pas inclure ou utiliser d'enfants âgés de 18 ans ou moins dans les forces armées. Les enfants ainsi touchés seraient secourus instantanément et une assistance nécessaire et appropriée serait fournie pour leur réadaptation*⁴³ ». Le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des forces maoïstes dans le cadre de l'Accord de paix s'est fait sous l'égide de la MINUNEP, avec la participation du PNUD et d'UNICEF. Ces derniers, en collaboration avec le gouvernement népalais et des ONG nationales et internationales, ont coordonné un programme de DDR pour les mineurs qui avaient été associés aux forces armées maoïstes, visant à les libérer et à les réinsérer dans la vie civile⁴⁴.

40. Ibid.

41. Réseau de recherche sur les opérations de paix, « [Historique de l'opération MINUNEP](#) », Université de Montréal, 21 juillet 2010.

42. Gouvernement népalais et Parti communiste népalais, op.cit.

43. Ibid. sections 5.1.2. et 7.6.1.

44. UNICEF, [Programme for the Reintegration of Children Associated with Armed Forces and Armed Groups in Nepal: Evaluation Report](#), mai 2008 et UNDP Nepal, [United Nations Integrated Rehabilitation Program](#), consulté en août 2019.

Cependant, le recrutement de garçons et filles par les maoïstes est resté un sujet particulièrement préoccupant même des années après la signature de l'Accord de paix et de la fin du mandat de la MINUNEP en janvier 2011 (voir section 1.3.). Bien que de nombreux enfants-soldats aient été libérés à la fin de 2007, de multiples cas de mineurs encore sous la garde effective du PCN-M ont été confirmés par l'ONU en 2011.

Certaines ONG nationales et internationales (*Advocacy Forum, Child Workers in Nepal, Nepali Coalition for Children as Zones of Peace...*) ont mené également des programmes de DDR pour les mineurs libérés des rangs maoïstes. Ces projets consistaient à proposer toute une série de services aux anciens enfants-soldats, notamment des conseils psychosociaux, une éducation, une formation professionnelle, des possibilités d'emploi et la réintégration dans leur famille. Toutefois, au début du processus de DDR ces programmes étaient trop peu nombreux pour accueillir tous les jeunes libérés dans le cadre de l'Accord de paix⁴⁵. De même, au cours du conflit, la société civile népalaise a aidé les équipes des Nations unies à surveiller la situation au sein du pays et à vérifier les données et les informations présentées dans les rapports annuels du Secrétaire général sur les enfants dans les conflits armés. De manière générale, la société civile népalaise a contribué à mettre fin au conflit civil et à consolider la paix dans le pays. Elle a constamment dénoncé la situation interne et les violations continues des droits de l'homme par les deux camps belligérants devant l'ONU et la communauté internationale. Elle a également exercé des pressions afin de favoriser les pourparlers et les négociations de paix entre les deux parties au conflit en organisant des réunions et des rassemblements de masse⁴⁶.

La qualification des maoïstes en tant qu'organisation terroriste par les gouvernements de pays tels que les États-Unis en 2001 a rendu difficile la tâche de certaines ONG internationales travaillant dans des projets de DDR pour les enfants qui avaient été recrutés par l'APL et les milices associées. En effet, la désignation terroriste a limité les possibilités d'appui financier à ce type de programmes, car la plupart du temps, les lois nationales interdisent tout financement bénéficiant à des groupes ou individus affiliés à une organisation terroriste⁴⁷.

Au cours de la guerre civile, le gouvernement népalais a signé plusieurs textes internationaux qui garantissent le respect des droits de l'enfant et interdisent explicitement le recrutement et l'utilisation de mineurs par des forces ou groupes armés.

45. Human Rights Watch, 2007, *op. cit.*

46. UPRETI Bishnu Raj, *op. cit.*

47. Human Rights Watch, 2007, *op. cit.*

Ainsi, l'État népalais avait ratifié en 2002 la *Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants*, adopté par l'Organisation internationale du travail en 1999⁴⁸. Le Népal avait également signé deux ans plus tôt le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, entré en vigueur en 2002⁴⁹.

Ce dernier s'applique explicitement aux groupes armés non étatiques en plus des forces gouvernementales. Malgré cela, de nombreux cas de mineurs participant au conflit civil (1996-2006) et actifs au lendemain de la signature de l'Accord de paix (2006-2013) ont été vérifiés par les autorités de l'ONU. Pour rappel, le pays avait ratifié les *Conventions de Genève* en 1964 et le *Protocole II des Conventions de Genève de 1949* était donc applicable pendant la guerre civile népalaise⁵⁰. En outre, le recrutement de mineurs est considéré comme un crime de guerre par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Néanmoins, le Népal n'a pas encore adhéré à ce jour au Statut de Rome, bien qu'après la démocratisation de 2006, le parlement népalais ait adopté une résolution exhortant le gouvernement de l'époque à le faire⁵¹.

Bien que les conditions des anciens jeunes combattants se soient améliorées après le cessez-le-feu, peu a été fait à l'époque pour faciliter leur libération et réinsertion, non seulement parce que le PCN-M continuait de nier l'existence du problème, mais aussi par manque de ressources et de volonté politique. Comme mentionné précédemment, en signant l'Accord de paix de novembre 2006, le gouvernement népalais et le parti maoïste se sont engagés à ne pas inclure ou utiliser des mineurs dans leurs forces armées⁵². Ils se sont aussi investis à assurer la démobilisation, le désarmement et la réinsertion (DDR) des enfants-soldats recrutés au cours de la guerre civile népalaise. Néanmoins, lors des premières années de la signature de l'Accord, plusieurs ONG ont dénoncé l'inexistence de mesures prises par l'État népalais à ce sujet. Seules quelques ONG fournissent ponctuellement des services de DDR aux mineurs avec le soutien du gouvernement.

48. Organisation internationale du Travail, [*Convention \(n° 182\) sur les pires formes de travail des enfants*](#), 17 juin 1999. Publication officielle.

49. Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, [*Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*](#), 2000. Publication officielle.

50. Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, [*Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux*](#), adopté le 8 juin 1977 et entré en vigueur le 7 décembre 1978. Publication officielle.

51. Coalition for the International Criminal Court, [*Nepal*](#), consulté en août 2019.

52. *Ibid.* sections 5.1.2. et 7.6.1.

L'analyse des rapports annuels du Secrétaire général fait état de progrès plus importants à partir de 2009 : ils indiquent que les deux parties au conflit respectaient les dispositions de l'Accord de paix de 2006 et du Plan d'action pour la réinsertion des enfants-soldats, conçues et mises en œuvre avec le soutien de l'ONU. Cependant, le projet de loi visant à promouvoir les droits des enfants lancé en 2008 est resté sans suite et les autorités népalaises doivent encore inclure explicitement dans le Code pénal national la criminalisation du recrutement et de l'utilisation d'enfants de 18 ans ou moins par les forces ou groupes armés. En effet, ce point n'a pas fait partie de la révision du Code menée en 2017 par le Parlement népalais⁵³.

Conclusion : quel bilan pour le programme de DDR des enfants-soldats au Népal ?

La réussite du processus de paix au Népal et des efforts pour mettre fin au recrutement et à l'utilisation des enfants-soldats a été le fruit d'une volonté nationale et non pas seulement d'une opération portée par l'ONU. En réalité, ce sont les parties au conflit qui ont donné l'impulsion nécessaire au processus de paix et qui ont ouvert le dialogue pour la réconciliation nationale permettant par la suite à l'ONU de jouer un rôle plus efficace. Ce sont les maoïstes et le gouvernement népalais qui ont déterminé les domaines spécifiques du processus de paix dans lesquels ils souhaitaient l'appui de l'ONU. Ainsi, le mandat de la MINUNEP se limitait à assurer le bon déroulement des élections et à surveiller la gestion des armements et du personnel armé. Toutefois, aucune mention spécifique du DDR des enfants-soldats ne figure pas parmi les tâches de la mission acceptées par le Conseil de sécurité de l'ONU⁵⁴. Par conséquent, la MINUNEP a suivi l'ensemble du processus de DDR avec les autorités népalaises, mais ce sont d'autres entités onusiennes (dont le mandat comportait la protection des enfants) et nationales qui ont travaillé de près avec les jeunes ex-combattants.

En collaboration avec le gouvernement népalais et la MINUNEP, l'UNICEF et le PNUD ont coordonné un programme de DDR spécialement conçu pour les mineurs qui avaient été associés aux forces armées maoïstes. Ce projet visait notamment à les libérer et à les réinsérer dans la vie civile. En 2013, le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les enfants dans les conflits armés confirme la fin du recrutement de mineurs au Népal⁵⁵. En effet, le Secrétaire général affirme que les deux parties au conflit respectent les dispositions de l'Accord de paix de 2006 et du plan d'action pour la réinsertion des enfants-soldats liés au PCN-M.

53. Nepalese Parliament, [The National Criminal Procedure \(Code\) Act 2017](#), 16 octobre 2017.

54. Dans le document il est seulement affirmé qu'une attention spéciale doit être portée aux besoins des femmes, des enfants et des groupes traditionnellement marginalisés dans le processus de paix. Conseil de sécurité des Nations unies, « [Le Conseil de sécurité crée une Mission des Nations unies au Népal](#) », Nations unies, 23 janvier 2007.

55. Secrétaire général des Nations unies, 2013, *op. cit.*

Début 2007, 2 973 ex-combattants ont été identifiés comme mineurs au moment de la signature de l'Accord de paix et ont été disqualifiés des efforts visant à intégrer les cadres maoïstes dans l'armée nationale du Népal⁵⁶. D'après l'UNICEF, chacun des jeunes recevait 10 000 roupies népalaises (environ 140 USD) au moment de la libération formelle, ainsi qu'une aide à la réadaptation du gouvernement et des agences des Nations unies au Népal. Cette aide comprenait la scolarisation formelle, la formation professionnelle, l'éducation en tant qu'agents de santé et l'aide à la création de petites entreprises⁵⁷.

Cependant, leur exclusion de l'armée népalaise, la seule carrière pour laquelle beaucoup se sentent qualifiés, et leur stigmatisation au sein de la société constituent encore en 2019 des obstacles à la réinsertion des anciens enfants-soldats au Népal⁵⁸.

D'après Lenin Bista, ancien enfant-soldat et président de l'organisation *Discharged People's Liberation Army Nepal*, les projets mis en place n'ont pas créé les outils nécessaires pour permettre la réinsertion sociale de la plupart des jeunes ex-combattants. Les moyens employés par les programmes de DDR n'ont pas été suffisants pour aider plus de 2 000 filles et garçons libérés des rangs maoïstes après la signature de l'Accord de paix. Les programmes d'éducation et de formation professionnelle proposés n'ont pas permis à la plupart des anciens enfants-soldats d'avoir accès à un emploi décent et beaucoup d'entre eux ont quitté le Népal à la recherche de meilleures opportunités dans les pays du Golfe⁵⁹. Certaines organisations d'anciens enfants-soldats, comme le *Discharged People's Liberation Army Nepal*, réclament à l'État népalais justice et réparations. Cependant, jusqu'à présent, aucune réponse n'a été apportée à leurs demandes.

Après dix ans de guerre civile et treize ans de mise en œuvre de l'Accord de paix et des programmes de DDR, l'État népalais n'a pas réussi à résoudre efficacement les problèmes fondamentaux qui étaient à l'origine du conflit népalais (pauvreté, inégalités sociales, discrimination ethnique, etc.)⁶⁰. La présence de mineurs dans les sections jeunesse de certains partis politiques et dans les milices rurales demeure un enjeu préoccupant pour les défenseurs des droits des enfants.

* * *

56. Secrétaire général des Nations unies, 2008, *op. cit.*

57. UNICEF, « [Last group of Maoist child soldiers discharged in Nepal](#) », *Nepal*, 17 février 2010.

58. Entretien avec Lenin Bista, ancien enfant-soldat et président de l'organisation *Discharged People's Liberation Army Nepal* pour la reconnaissance, la réparation et la sécurité des anciens enfants soldats, 25 octobre 2019.

59. *Ibid.*

60. ÖZERDEL Alpaslan et MAC GINTY Roger, *Comparing Peace Processes*, Routledge, 2019.

Auteur

Maria Camello est chargée de recherche au GRIP. Elle travaille notamment sur les contrôles des transferts d'armements de l'Union européenne.

