

Initiative de Stockholm sur le désarmement, la démobilisation et la réinsertion

Extrait du rapport final

Récapitulatif

L'Initiative de Stockholm sur le désarmement, la démobilisation et la réinsertion fut engagée avec la volonté de proposer des voies et moyens permettant de contribuer à la création d'un cadre fiable au sein duquel les processus de DDR pourraient être définis et mis en place. L'objectif primordial des programmes de DDR est de contribuer à la mise en place d'un environnement sûr et stable au sein duquel un processus global de paix et de transition peut être assurés. Ce n'est que dans ce type d'environnement qu'une restructuration politique et sécuritaire, une reconstruction sociale et économique ainsi qu'un développement à long terme peuvent prendre racine.

Un programme de DDR ne constitue que l'un des nombreux volets d'un processus de paix. Bien qu'évident, ce fait reste souvent ignoré. Une juste appréciation des potentialités et limites d'un programme de DDR s'impose si l'on veut maximiser sa contribution au processus de paix. C'est également un élément hautement politique. Dans sa mise en place, le programme devrait en théorie influencer et contribuer à garantir un environnement en mesure de fournir les conditions de base essentielles à un développement à long terme, sans risque d'être directement menacé par de nouveaux et violents conflits. Souvent considérée comme un autre élément crucial dans le passage de la guerre à la paix, la question de la réforme du système de sécurité doit donc être étroitement liée au DDR. C'est un domaine dans lequel le rapport se déclare favorable à de nouvelles études. Les programmes de DDR doivent également être conçus et mis en place de conserve avec d'autres programmes parallèles, lesquels peuvent avoir une influence sur le succès ou l'échec des processus de paix (en l'espèce justice et réconciliation, reconstruction basée sur la société civile, etc...)

Il est essentiel de s'assurer qu'un combattant ne se verra pas contraint d'avoir recours à la violence pour assurer sa survie. C'est pourquoi ce rapport reconnaît l'intérêt de ce qui doit être considéré comme un « filet de sécurité transitoire » permettant au combattant de survivre, de prendre en charge sa famille et de faire face à sa situation tout en l'adaptant à son nouveau statut de membre productif de la société. Cet objectif à court terme est qualifié de réinsertion immédiate, pour le distinguer de l'objectif à long terme de réinsertion durable.

La création, pour les anciens combattants, d'alternatives à la violence les rend moins enclins à compromettre les efforts de paix en cours, tout en attendant une réintégration durable à plus long terme et un retour à un mode de subsistance dans la société civile. Parallèlement, les communautés locales doivent être prises en compte. Celles-ci ont besoin de capacités pour absorber les soldats de retour. Par ailleurs, pour ne pas créer de nouvelles tensions et semer les germes d'une reprise du conflit, il est nécessaire de faire prendre conscience à ces communautés que le processus est positif. C'est pourquoi le rapport partage l'idée de la création précoce de programmes parallèles, en complément direct du programme de DDR, pour accorder aux communautés un soutien destiné à l'accueil des anciens combattants. Dans les situations immédiatement post-confliktuelles, les ressources de DDR sont normalement les seules ressources substantielles disponibles.

Le rapport fait valoir que l'instrument clef de financement des processus de DDR devrait être des fonds multilatéraux d'affectation, avec deux volets. L'un pour le financement des programmes destinés aux anciens combattants (hommes et femmes) et

l'autre pour les communautés éprouvées par les conflits. Ce dernier devrait également être utilisé pour financer des projets venant aider des non-combattants associés à des groupes armés (en l'espèce, des femmes et des enfants). Le secteur privé et la société civile peuvent également, en l'absence d'État fort et de capacités locales, jouer des rôles de soutien et parfois de substitution, tout particulièrement dans la mise en place des programmes de DDR. Le rapport encourage des efforts actifs pour établir des liens appropriés entre les programmes de DDR et les initiatives de la justice de transition. Les populations souscriraient le plus aux différents programmes dans la mesure où ceux-ci seraient conçus de manière à garantir une intégration maximale.

Les différents mécanismes de financement des programmes de DDR ont des avantages et des inconvénients. L'important est de garantir que la coordination des différents flux de financement est suffisante, que cette coordination est doublée d'un cadre stratégique et global de consolidation de la paix et que la question d'appropriation nationale est prise en considération. En bonne logique, la programmation de la mise en place d'un accord de paix devrait servir de base au cadre de coordination du financement.

Le rapport met en évidence certains dilemmes, fournit certains thèmes de réflexion et des recommandations à utiliser par les acteurs impliqués dans des programmes de DDR. L'accent doit continuer d'être mis sur ces questions pour que les recommandations contenues dans ce rapport soient mises en pratique.

Introduction

1.1 État des lieux

1. Succédant à la fin de la guerre froide, l'implication des acteurs internationaux dans le passage vers la paix a augmenté de manière notable à travers le monde. Plusieurs de ces transitions ont utilisé le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) de soldats sans emploi et d'éléments armés pour faire face à la menace que peuvent être ces anciens combattants pour une paix durable. Ne serait-ce que depuis 1994, 34 processus de DDR (dont 22 en Afrique) ont été répertoriés. Plusieurs des pays concernés ont malheureusement connu plus d'un processus. Sans nier l'espoir de voir les programmes de DDR contribuer de manière significative aux processus de paix, près de la moitié des pays en sortie d'un conflit risquent malheureusement de retomber dans la violence et, dans une plus grande mesure encore, une violence ne faisant que changer de forme et pouvant même s'accroître dans la période post-confliktuelle.

2. Le DDR était à l'origine considéré comme une question purement militaire. Prenant conscience que regroupement et démobilisation étaient insuffisants pour garantir une réinsertion dans la société civile, le processus s'est vu adjoindre une dimension développement. En dépit du fait qu'il représente aussi une partie importante du processus politique, le DDR, dont l'objectif est de démanteler l'un des principaux « atouts » des parties armées en présence, a continué d'être exonéré de toute considération politique et négligé en tant qu'outil politique du processus de paix. Il a également été mené à bien sans faire le moindre cas des questions morales et légales. Au cours de l'année consacrée à la rédaction de ce rapport, un changement d'attitude a été notable, en particulier dans les travaux de synthèse des agences onusiennes sur le DDR intitulés IDDRS (Normes intégrées de DDR).

3. En mettant davantage l'accent sur une assistance visant à réinsérer les anciens combattants, les programmes de DDR sont devenus l'une des rares sources de financement dans les situations immédiatement post-confliktuelles. Cela a eu pour effet d'inclure dans le programme de DDR un certain nombre d'objectifs dont plusieurs ne

peuvent être menés à bien dans le cadre d'un tel programme. Par voie de conséquence, les programmes de DDR, par-delà la contribution décisive qu'ils apportent à la paix, ont été considérés comme capables de transformer fondamentalement les relations sociales, d'assurer la réconciliation, de résoudre les déséquilibres économiques structurels ou d'aider les pays à réaliser des progrès significatifs en matière de développement. Cette dernière tendance est particulièrement surprenante. Compte tenu en effet des obstacles évidents que leur posent souvent des mécanismes de financement peu aisés, la presque totalité des programmes de DDR, en particulier leurs volets de réinsertion les plus ambitieux, se sont achevés par manque de financement, entraînant ainsi soit un état d'inachèvement flagrant, soit une incapacité à faire face à des attentes démesurément ambitieuses.

1.2 L'Initiative de Stockholm sur le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (SIDDR) : Rapide aperçu

4. L'Initiative de Stockholm sur le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (la « SIDDR » ou « l'Initiative ») fut lancée pour analyser les pratiques habituelles en matière de DDR, remettre en cause les idées établies, réexaminer le sujet et émettre des recommandations ayant pour effet de dynamiser les interventions visant à soutenir les processus de paix. La première réunion de l'Initiative, qui eut lieu à Stockholm du 10 au 12 novembre 2004, rassemblait des représentants de 23 pays, de 14 organisations nationales et internationales, instituts et agences onusiennes. Depuis, 10 réunions ont eu lieu, dont 2 réunions plénières et 4 réunions des trois groupes de travail autour desquels étaient organisées les activités de la SIDDR. Des experts extérieurs, parmi lesquels des universitaires et des spécialistes, ont participé au projet et contribué à l'élaboration de 10 documents spécialement demandés. Le nombre des participants s'est accru tout au long du processus. Siégeant à Stockholm les 17 et 18 novembre 2005, une conférence finale a discuté les objectifs, les grandes lignes et les recommandations du rapport de la SIDDR. Toutes les études, tous les rapports des groupes de travail ont été mis à la disposition du public sur le site de la SIDDR (www.sweden.gov.se/siddr).

5 Axée essentiellement sur les Nations Unies, l'Initiative ne se borne cependant pas qu'à elles : certes le Conseil de sécurité, la cinquième commission de l'Assemblée générale, le Secrétariat, les fonds et programmes concernés, les missions de paix des Nations Unies, mais également les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux des programmes de DDR. Que l'accent soit mis sur les Nations Unies s'explique par l'importance qu'elles jouent dans les missions de paix importantes où le DDR constitue souvent un volet du mandat. Compte tenu des efforts fournis par les Nations Unies, il peut être judicieux pour ces dernières de réexaminer les pratiques des programmes de DDR, notamment à travers l'effort multi-agences en cours pour élaborer des normes intégrées pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (IDDRS) dans les opérations de maintien de la paix. Récemment adoptée, la recommandation visant à créer une Commission de la consolidation de la paix souligne la pertinence de mettre l'accent sur les Nations Unies, dans la mesure où le DDR exemplifie de bien des manières les dilemmes et potentialités auxquels la Commission de la consolidation de la paix est appelée à s'attaquer, assurant ainsi le lien entre les aspects sécuritaire et de développement.

6. La SIDDR s'est également intéressée de près à d'autres initiatives internationales axées sur le DDR, au nombre desquelles on notera le cadre stratégique pour la reconstruction en période post-conflictuelle en Afrique, la Conférence sur le désarmement, la démobilisation, la réinsertion et la stabilité en Afrique organisée conjointement par le gouvernement de la Sierra Leone et le Bureau du conseiller spécial

pour l'Afrique ONU (BCSA), enfin le Programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion (PMDR) piloté par la Banque mondiale pour la région de l'Afrique centrale.

7. Le rapport s'articule autour des trois volets de l'Initiative : – Aspects politiques et rôle du DDR dans un processus de paix et de transition – Réinsertion – Financement des programmes DDR. Cela dit, il est important de souligner que, soucieux de promouvoir une compréhension globale des processus de DDR, cette division ne tient compte que des objectifs analytiques et que ces trois domaines sont, en fait, très interdépendants, ce que soulignent les nombreuses références croisées contenues dans le rapport.

8. Le rapport, qui met l'accent sur les tensions et dilemmes, émet des recommandations à chaque fois que cela est possible. En ce qui concerne les questions où il serait imprudent de proposer des recommandations générales, il tente de formuler les avantages et inconvénients que comportent quelques unes des lignes de conduite envisageables. Cela est fait de manière à peser le pour et le contre des différentes options. Quand cela s'y prête, il tente de mettre en exergue certains secteurs sur lesquels doit être portée une attention supplémentaire.

9. Une guerre civile, un conflit armé s'achève souvent par la signature d'un accord de paix. Ce rapport considère le processus de paix comme un processus se déroulant sur une période de temps définie par l'accord de paix et s'achevant souvent par des élections démocratiques. Le processus de paix est également considéré comme la phase initiale de la transition, quand bien même cette dernière s'étend sur un laps de temps plus long. Le concept de cadre de la consolidation de la paix est plus vaste que le processus de paix. Il décrit l'environnement global ainsi que les outils fixant les conditions de la mise en place du processus de paix. Des définitions plus détaillées d'aspects spécifiques suivront dans les sections à venir.

10. Soutenu par la communauté internationale en général, le processus de paix post-conflictuel et une transition de la guerre à une paix durable donnent, à un pays éprouvé par la guerre et à la population dans son ensemble, l'occasion de semer les germes de la paix, de la sécurité et d'une gouvernance démocratique. L'objectif primordial de ce rapport est d'étayer une conception du DDR qui, enserré dans un cadre plus large de consolidation de la paix, assigne des limites pertinentes aux objectifs des programmes de DDR, tout en spécifiant les points à partir desquels ils devraient être couplés à d'autres initiatives s'inscrivant également dans un processus de paix.

11. Bien que différents gouvernements, agences onusiennes et autres organisations aient été représentés aux réunions plénières et à celles des groupes de travail, le contenu de ce rapport ne constitue en rien une position cohérente de leurs participants. Il est bien davantage le reflet des résultats, idées et conclusions qui se sont dégagés au cours de l'année écoulée sur le processus de la SIDDR. De manière à parvenir à la plus grande applicabilité possible, le rapport se contente de fournir des recommandations à caractère général même si les discussions menées tout au long du processus ont été souvent à la fois larges et détaillées. Cela n'exclut cependant pas la nécessité d'avoir, de temps à autre, une approche spécifique à certains programmes de DDR, notamment lorsqu'il s'agit des besoins particuliers d'enfants combattants.

.....