



DEMOBILIZATION

REINTEGRATION

PEACE & SECURITY

RAPPORT du FORUM SUR LES POLITIQUES DE DDR



Jeudi 12 mars 2009
Banque mondiale
Washington



Forum sur les politiques de DDR

Jeudi 12 mars 2009

RAPPORT

Les partenaires du Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP) et des experts et praticiens en démobilisation, désarmement et réintégration (DDR) se sont réunis à la Banque mondiale le jeudi 12 mars 2009 pour discuter du MDRP dans le contexte de la tendance actuelle concernant le DDR. Le forum a été suivi par une centaine de participants qui se sont réunis pour débattre de leurs expériences, en particulier de la façon dont des programmes tels que le MDRP s'inscrivent dans le contexte plus large de la paix et de l'édification d'un État, de la stabilisation régionale, et pour examiner la réponse que le MDRP a apportée dans des contextes post-conflituels.

OUVERTURE DU FORUM

Cyprian Fisiy, Directeur, Développement social, Réseau du développement durable à la Banque mondiale, a fait quelques observations liminaires. Il a souligné le rôle prééminent que jouent actuellement, à la Banque mondiale, les travaux portant sur le conflit et la fragilité. C'est la deuxième des six priorités stratégiques définies par le président Zoellick ; c'est aussi un élément fondamental de la stratégie de développement social de la Banque mondiale.

Au moment où le MDRP touche à sa fin, il serait aisé de faire ressortir les lacunes d'une entreprise de telle envergure, qui avait pour principal objectif de contribuer à la paix et à la sécurité dans la région des Grands lacs en Afrique. Mais en tant que plus vaste programme de ce genre jamais mis à l'essai dans le monde, le MDRP a obtenu des résultats considérables, et il est également le dépositaire de toutes sortes d'expériences et de connaissances qu'il peut mettre concrètement au service du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR).

Le Forum a porté sur les quatre thèmes suivants :

- Tout d'abord, étant donné l'évolution du contexte de politique générale – fragilité de l'État, réforme du secteur de la sécurité, rétablissement précoce dans un environnement post-conflituel et la justice transitoire – à quoi ressemblerait un programme DDR conçu maintenant ?
- Ensuite, comment apporter concrètement un soutien à grande échelle aux régions affectées par la guerre et à quelles contraintes se heurte-t-on ?
- Par ailleurs, comment une réintégration fondée sur l'octroi d'avantages individuels aux anciens combattants se compare-t-elle à une réintégration à caractère communautaire ?
- Enfin, quelles leçons peut-on tirer de la conception du MDRP comme approche régionale ?

SÉANCE 1

Évolution du contexte de politique générale concernant le conflit, la sécurité et les États fragiles, et incidences en résultant sur la programmation et la politique futures en matière de DDR

Voir les exposés des orateurs dans les annexes 1 et 2

Ian Bannon, Directeur sectoriel, États fragiles, Développement social et post-conflit, Région Afrique, Banque mondiale, a présidé la séance.

Markus Kostner, Conseiller, Pays fragiles et touchés par un conflit, Banque mondiale, a fait une rétrospective du rétablissement post-conflit et du DDR au cours des 15 à 20 dernières années. Au début des années 90, le Mozambique, le Cambodge et l'Angola sont passés par le processus DDR, et des organismes ont commencé à s'y intéresser. Le GTZ, le Département des Opérations du Maintien de la Paix et le PNUD étaient à l'avant-garde de l'initiative de DDR.

Au cours des dernières années, on s'est efforcé résolument d'assurer une harmonisation et des liens avec la réforme du secteur sécuritaire (RSS). La communauté internationale a commencé à s'intéresser aux États fragiles, comme en témoignent par exemple l'approche globale de l'action du gouvernement de l'OCDE, l'évaluation par le PNUD des besoins à l'issue d'un conflit, etc. L'OTAN est devenue un partenaire actif, et enfin, la Commission de consolidation de la paix a été créée en 2005. Quant à la Banque mondiale, elle a dû consentir des efforts considérables depuis 1992, date de sa première opération en Ouganda.

En 1997, une étude historique a été publiée sur l'intervention de la Banque dans les pays sortant d'un conflit, mais le programme DDR a vraiment décollé avec le MDRP en 2002. Bien que les politiques opérationnelles soient rigoureuses (pas de participation à la consolidation ni au maintien de la paix, au désarmement ou à une assistance humanitaire), des possibilités d'intervention s'offrent encore à la Banque, comme en témoignent la nouvelle politique de réaction rapide aux catastrophes ou l'assistance apportée récemment à Gaza et au Timor-Leste sur des questions de RSS, telles que le versement de pensions aux anciens combattants. À l'avenir, la Banque pourrait intervenir plus activement en faveur de l'instauration de l'État de droit. Malgré la rigueur des politiques, il existe des zones grises, telles que la police ou les prisons, dans lesquelles la Banque pourrait faire davantage.

Des problèmes subsistent sur des points clés comme :

- La question d'une pleine adhésion nationale par rapport à la prestation de services ;
- La réintégration n'est pas une activité au succès assuré, et l'échec doit être accepté comme possible dans le cadre du DDR ;
- Les dividendes de la paix et la question de savoir s'ils se traduisent par un gain économique.
- Les liens entre le processus de DDR et la réforme du secteur de la sécurité.

Nicole Ball, Associée principale, Centre de politique internationale, a évoqué les liens entre DDR et RSS.

La RSS joue un rôle de plus en plus important au niveau international depuis la fin de la guerre froide au début des années 90. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) a ouvert la voie à une RSS axée sur le développement et incluant une administration efficace, une supervision, une autorité locale plus efficace et la durabilité.

Plusieurs gouvernements disposent maintenant de déclarations RSS signées par leur ministère de la Défense, comme le manuel de campagne de l'Armée de terre des États-Unis d'octobre 2008, qui comprend un chapitre sur la RSS. Des progrès ont certes été accomplis au niveau théorique, mais il reste beaucoup à faire sur le terrain. La préférence est encore accordée à la formation et au matériel, en partie à cause de la guerre contre le terrorisme. La Banque mondiale a progressé au cours des dix dernières années, mais elle est encore à la traîne sur les questions de gestion financière, qui sont très importantes en matière de RSS. Il est regrettable qu'elle ne joue pas un rôle de chef de file.

On peut faire une interprétation minimaliste ou maximaliste du lien entre DDR et RSS. Le document de projet initial du MDRP a précisé que la RSS sortait du domaine qu'il couvrait. Les programmes DDR ne peuvent pas servir de vecteur à la RSS, car cela exigerait un engagement politique encore plus ferme de la part de bailleurs de fonds déjà réticents.

Le processus DDR n'entraîne pas une baisse automatique des dépenses militaires. La gestion financière laisse souvent à désirer dans les États fragiles, en particulier dans le secteur de la sécurité. Un certain travail préparatoire est cependant possible. La Banque pourrait faire davantage sur le plan analytique, et il est regrettable qu'elle ne soit pas parvenue à inclure davantage d'analyse de la gestion financière dans ses travaux sur le secteur de la sécurité. Les leçons d'Afghanistan montrent que cela est possible et éventuellement constructif.

Débat

- Les travaux de la Banque mondiale en République Centrafricaine effectués en collaboration avec le ministère de la Défense sur la gestion des finances publiques constituent un bon exemple des opportunités qui s'offrent dans le domaine de la RSS.
- Le traitement de l'élément « réintégration » du processus DDR n'est pas très satisfaisant. La plupart des critiques du DDR portent sur les résultats de la réintégration.
- On ne pense souvent qu'au niveau militaire, mais la RSS va au-delà en ce sens que d'autres services doivent être démocratisés, la gestion financière doit être contrôlée, etc. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international ne sont pas parvenus à contraindre les États fragiles à rendre publiques leurs dépenses militaires, qui sont souvent des dépenses politiques.
- La récente signature d'un accord sur l'évaluation de sortie de crise et la planification du relèvement entre la Banque mondiale, le système des Nations Unies et la Commission européenne constitue un progrès considérable.
- Une fois un accord de paix conclu, reste à savoir comment le mettre en œuvre, ce qui devrait inciter les partenaires à rechercher activement des solutions aux problèmes qui se posent.
- Le lien entre DDR et RSS permet aux bailleurs de fonds d'avoir plus ou moins la garantie que les programmes qu'ils soutiennent aident le pays à aller de l'avant.

SÉANCE II

Rétablissement précoce : Maîtriser les tensions et établir des liens

La séance a été présidée par **Bernard Harborne**, Conseiller principal pour les conflits, États fragiles, Développement social et post-conflit, Région Afrique, Banque mondiale.

Peter Batchelor, Chef de l'Équipe sur la prévention des conflits et le rétablissement, Bureau du PNUD pour la prévention des crises et le rétablissement, a évoqué les évolutions de la politique de rétablissement précoce. Il voit dans ce concept un processus pluridimensionnel qui commence dans un contexte humanitaire, tout en étant régi par des principes de développement, tels que l'adhésion nationale, les processus participatifs et inclusifs, ou le renforcement des capacités. Le relèvement rapide vise à tirer parti des interventions ou programmes humanitaires existants. Il vise également à catalyser les opportunités de développement et à faire l'interface entre l'action humanitaire et le développement.

Un problème de capacité se pose souvent dans la phase humanitaire du rétablissement ; des interventions précoces en faveur du rétablissement peuvent souvent contribuer à la stabilisation d'une situation en l'empêchant de se détériorer encore davantage, et en renforçant la cohésion sociale. Le rétablissement précoce intervient le plus souvent avant la conclusion d'accords de paix, ce qui fait que la plupart des interventions sont le fait d'acteurs au niveau local.

Un examen par les Nations Unies du cadre humanitaire global a débouché sur une approche collective des lacunes et des questions de responsabilité, et sur la création d'un module de rétablissement précoce dirigé par le PNUD. Ce module compte 29 membres officiels, dont un certain nombre d'ONG. Par l'intermédiaire du groupe de travail du module, un soutien a été apporté à des activités de rétablissement dans 32 pays au cours des dernières années. Le rétablissement précoce comprend des travaux portant à la fois sur les catastrophes et les conflits nationaux.

L'une des difficultés majeures liées au cadrage de la définition du concept de rétablissement précoce tient à son financement, pour lequel on s'efforce d'obtenir la flexibilité voulue des acteurs humanitaires et de ceux qui œuvrent pour le développement. Une étude réalisée à la demande du Royaume-Uni a recensé trois lacunes du rétablissement précoce dans des contextes conflictuels, se situant respectivement au niveau de la stratégie, des capacités et du financement. Cette étude a servi de base à plusieurs processus et débats des Nations Unies visant à préciser les travaux de rétablissement précoce dans des situations de conflit.

Le Forum de Copenhague d'octobre 2008 a permis de mettre fin à la confusion qui régnait au sujet du concept de rétablissement précoce. Il a réinscrit les catastrophes naturelles à l'ordre du jour du rétablissement précoce. Il y a eu un accord général sur la nécessité d'examiner les obstacles au financement du rétablissement précoce. Le CAD de l'OCDE a créé à la fin de 2008 un nouveau réseau pour les conflits et les situations de fragilité. Dans le cadre de ce réseau, une nouvelle équipe de projet sur le financement de la transition est spécifiquement chargée d'étudier ce problème. Enfin, un processus est engagé pour recenser les politiques et les procédures des bailleurs de fonds en vue de trouver des moyens de rendre plus flexible le financement des actions humanitaires et du développement.

Il est souvent difficile de lier les activités de rétablissement précoce et le DDR. Un bon point de départ pourrait se situer durant la réintégration des intéressés au sein des communautés, car les efforts visant à assurer un rétablissement précoce portent également sur le renforcement des capacités au niveau communautaire.

Lars Waldorf, Directeur du Centre des droits de l'homme internationaux et Conférencier à l'Institute of Commonwealth Studies, Université de Londres, a fait un exposé sur la façon dont le processus DDR et la justice transitoire peuvent être liés.

Le concept de justice transitoire est récent et ne remonte en effet qu'au début des années 90. Il a trait à la façon dont les pays traitent les violations des droits de l'homme durant leur passage d'une situation de conflit à l'après-guerre, ou de l'autoritarisme à la démocratie. Ce processus implique des choix difficiles entre la vengeance et le pardon, la mise en jeu des responsabilités et la réconciliation, la mémoire et l'oubli. La justice transitoire repose sur trois mécanismes : des cours pénales internationalisées, des commissions de vérité et de réconciliation, ainsi que des réparations pour les victimes. C'est un processus largement centré sur les victimes.

Les programmes DDR traditionnels concernaient essentiellement les anciens combattants sans prendre en compte les besoins des victimes civiles d'un conflit. Il s'agit donc de savoir si les programmes DDR devraient prendre en compte les intérêts des victimes. La plupart des praticiens dans ce domaine répondent par la négative, contrairement aux militants des droits de l'homme, les premiers prétendant que le processus DDR ne peut être efficace que s'il est assorti d'obligations supplémentaires, et qu'il vaut mieux l'envisager isolément, les autres estimant pour leur part que ce processus risque d'être compromis si les intérêts des victimes sont ignorés ou négligés. Il existe peut-être un juste milieu entre ces deux positions.

La réflexion au sujet du processus DDR évolue. Celui-ci a tendance à faire une plus large place aux victimes et à la justice transitoire. Un rapport de 2006 du Secrétaire général des Nations Unies contenait des recommandations en ce sens. Il est évident que la reconstruction exige à la fois la paix et la justice, mais la marche à suivre reste parfois problématique. Enfin, il est légitime de vouloir empêcher que le processus de DDR fasse l'objet d'attentes par trop ambitieuses, si l'on veut qu'il s'occupe également des intérêts des victimes.

Certains ont tendance à penser que des poursuites sont incompatibles avec le processus de DDR, mais le Rwanda offre l'exemple fascinant d'un pays où la menace non limitée de poursuites ne semble pas avoir retardé le DDR. Au Rwanda, plus de 12 000 tribunaux communautaires ont été saisis de 500 000 affaires. Le mode de juridiction gacaca n'a cependant pas débouché sur des condamnations pénales ou des peines d'emprisonnement, car les communautés d'accueil n'étaient pas en mesure de distinguer entre des actes de guerre légaux et illégaux. Certains estiment que des poursuites pourraient en fait être bénéfiques au processus de DDR en éliminant ceux qui l'entravent, mais l'argument inverse peut être également invoqué.

Des poursuites peuvent avoir un autre effet positif en ne culpabilisant que les auteurs d'exaction, ce qui peut avoir pour effet de réduire l'opprobre dont les anciens combattants

font collectivement l'objet. Elles permettent de rassurer les victimes et la communauté que les pires coupables ne profitent pas du processus de DDR.

Le second mécanisme de la justice transitoire, l'aveu de la vérité, peut être considéré par les anciens combattants comme le prélude à des poursuites ou comme un moyen de faire amende honorable et d'être réintégré. Les deux arguments se défendent. Les programmes DDR pourraient accorder une plus large place au partage d'informations avec les commissions de la vérité, pour aider à y voir plus clair dans le conflit et examiner ses causes plus systémiques.

Les réparations ne constituent qu'une mesure provisoire qui bénéficie directement aux victimes. Elles pourraient contribuer aux efforts de réintégration déployés dans le cadre du processus de DDR en réduisant les sentiments de rancœur et d'envie. Suivant les IDDRS et également la SIDDR, les versements aux anciens combattants sont considérés comme des investissements dans la sécurité plutôt qu'un traitement de faveur.

En conclusion, les liens entre le processus de DDR et la justice transitoire n'en sont qu'à leurs débuts. On a besoin d'une plus grande quantité de données empiriques provenant de recherches effectuées aux niveaux micro et macro. Pour aller de l'avant, les décideurs devraient réfléchir aux incidences de leurs actes sur la justice transitoire au stade de la conception et de la mise en œuvre du processus DDR, et vice versa. Ils devraient penser à lier DDR et justice transitoire, par exemple en soumettant une réduction des peines à la démobilisation.

Raja Jandhyala a été, de 2005 à 2007, conseillère en matière de conflit auprès du Premier ministre de l'Ouganda. Elle a présenté le processus qui a abouti au plan de paix, de relèvement et de développement pour le Nord de l'Ouganda.

Avant d'engager le processus de relèvement du nord du pays, l'Ouganda a passé 25 ans à édifier un État. Il a réalisé des progrès significatifs avec une intervention extérieure très limitée dans le processus politique. Il est important de noter qu'en Ouganda, ce processus n'est pas né de l'idée d'un accord de paix.

On a créé une équipe nationale chargée de faciliter la participation des diverses parties prenantes. Le lieu, de même que le calendrier et l'ordonnancement du processus ont fait l'objet d'une étude minutieuse. Le processus de rétablissement a été pris en charge et élaboré au plan national. Le pays a procédé lui-même à des évaluations et à des calculs de coûts sans faire appel à des consultants internationaux.

La stratégie globale du gouvernement comprenait cinq objectifs : a) ramener la dépendance du pays à l'égard de l'aide extérieure à un niveau correspondant à moins de 10 % du budget ; b) devenir un pays à revenu intermédiaire ; c) prospecter les ressources naturelles ; d) faire reculer la pauvreté ; et e) jouer un rôle de premier plan sur le continent africain et au sein de la communauté d'Afrique de l'Est.

Le processus de relèvement du Nord de l'Ouganda devait s'inscrire dans le cadre de cette stratégie. Le gouvernement devait décider s'il convenait ou non de donner à cette région du Nord Ouganda une définition plus large au point d'y inclure trois autres conflits, à savoir le

conflit avec la LRA, les différends portant sur le bétail dans les zones d'élevage, et les problèmes de frontières avec le Kenya. Finalement, le gouvernement n'a pas pu limiter le champ d'application du processus au Nord Ouganda.

Le bon moment était arrivé pour s'attaquer au problème du Nord Ouganda et ce, pour diverses raisons. Tout d'abord, un accord avait été signé en 2005 entre le Nord et le Sud Soudan, ce qui constituait officiellement un exemple pour l'Ouganda ; ensuite, le processus de paix était relancé au Congo ; par ailleurs, les opérations militaires ne pouvaient pas être poursuivies et enfin, la population perdait confiance dans son gouvernement.

La stratégie comprenait une opération militaire alliée à un plan de stabilisation destiné à améliorer les conditions de vie des populations du Nord. Les pourparlers de paix ont eu lieu après le démarrage du plan de stabilisation.

Le plan de stabilisation comportait quatre éléments : extension de l'autorité et de l'administration de l'État, reconstruction, démarginalisation et revitalisation des communautés, et enfin, paix et réconciliation. Lorsque les Nations Unies lui ont proposé de contribuer au rétablissement précoce du pays, le gouvernement a présenté son plan de stabilisation et demandé aux Nations Unies si elles pourraient y apporter leur soutien.

Le DDR n'a pas constitué une condition de l'extension de l'autorité de l'État. Il faisait partie de la composante paix et réconciliation parce que l'Ouganda disposait du cadre juridique voulu pour le conduire.

Le gouvernement a rencontré des difficultés au niveau de la mise en œuvre, du calendrier et de l'ordonnancement de son plan. Le DDR a été un élément critique du processus, mais il n'a pas ralenti le processus politique parce que le gouvernement pouvait s'appuyer sur une stratégie nationale bien établie.

Débat

- Le DDR doit toujours être défini de manière à ce que les objectifs que l'on souhaite atteindre soient clairs.
- Le DDR n'est peut-être pas toujours la solution, et il peut même être inapproprié dans certains contextes.
- Un processus de DDR a besoin d'être harmonisé dans la mesure où il fait partie du processus de rétablissement précoce, du processus politique et de tous les autres processus en cours. Il devrait servir de mécanisme intégrateur.
- La prévention des conflits devrait constituer un élément essentiel du processus de rétablissement précoce.
- Il est à espérer qu'au cours du processus d'évaluation, on tirera du partenariat MDRP des leçons qui seront des plus utiles pour la programmation d'un futur processus de DDR, quel qu'il soit.
- En RDC, il a été décidé de « faire la paix d'abord et rendre la justice plus tard », mais il est important de trouver des moyens d'incorporer les aspects relatifs à la justice au processus DDR.

- Des précisions ont été fournies sur le processus de tri des anciens combattants en RDC : l'approche suivie consiste à passer au crible chaque ancien combattant faisant partie de l'opération de rapatriement et, si nécessaire, de procéder à un tri plus poussé. Quelques anciens combattants ont ainsi été exclus du processus de rapatriement et certains ont été déférés à la justice. De plus, le processus de rapatriement est volontaire, mais ne garantit pas aux anciens combattants qu'ils n'auront pas de comptes à rendre à la justice, même au bout de plusieurs années.
- Les interventions au titre du rétablissement précoce sont importantes. Leurs aspects humanitaires doivent être étroitement liés aux impératifs de développement.
- Certains ont estimé que la reconstruction de la société passait avant la justice.
- En République du Congo, le processus de paix a abouti parce que tous les acteurs se sont réunis à la même table pour établir une loi d'amnistie, ce qui a permis au désarmement d'aller finalement de l'avant dans la région du Pool.
- Les programmes de DDR peuvent être entravés par des attentes irréalistes du fait qu'ils démarrent généralement en l'absence d'un cadre de RSS clair, mais il n'est peut-être pas possible d'attendre que toutes les pièces du puzzle soient en place pour engager le processus de DDR.
- Pour conclure, le plus important est d'harmoniser les efforts et les interventions dans le cadre d'un soutien plus uni.

Séance III

Démarches la réintégration : le débat en cours

Voir les exposés des orateurs dans les annexes 3, 4 et 5

Anthony Gambino, ancien Directeur du Bureau de l'USAID en RDC, a présidé la séance.

Macartan Humphreys, Professeur associé, Département de sciences politiques, Université Columbia, a présenté les problèmes que pose l'évaluation du DDR avec des études de cas de Sierra Leone et du Libéria. Humphreys a identifié comme suit les problèmes liés à l'évaluation du DDR : 1) fixation d'objectifs mesurables, 2) identification de sources de variation, 3) parti pris lié aux critères de sélection, 4) parti pris lié aux effets secondaires, 5) rapports de force, et 6) mesures sujettes à des partis pris et à des problèmes logistiques. Pour illustrer certains de ces problèmes, Humphreys a présenté la méthodologie et les résultats des enquêtes faites sur les anciens combattants en Sierra Leone (2003) et au Libéria (2006) pour évaluer l'efficacité des programmes DDR fondés respectivement sur l'individu et la communauté.

Toutes sortes d'approches ont été imaginées pour résoudre les problèmes évoqués plus haut, et une méthode expérimentale appliquée sur le terrain, qui était axée sur des mesures comportementales a donné les résultats les plus complets. Ceux-ci ont montré clairement que les interventions au niveau communautaire assuraient la cohésion sociale et comportaient des avantages spécifiques, tant pour les victimes que pour les anciens combattants, qui sont davantage disposés à faire des sacrifices au nom de leur communauté.

En ce qui concerne l'avenir, Humphreys a observé que de nombreuses approches courantes ne permettaient guère de déterminer si un programme a eu des effets positifs ou non. Il existe des approches efficaces et aussi des spécialistes qui s'y intéressent (et qui travaillent à titre gracieux). Toutefois, il faut pour cela réfléchir à un stade précoce aux objectifs et aux mesures, en identifiant une source de variation moralement et politiquement acceptable, et être prêt à enregistrer des résultats négatifs.

Aki Stavrou, Partenaire, Nordic Consulting Group, a présenté un argument en faveur d'une aide ciblée à la réintégration des anciens combattants. Des programmes de réintégration ciblés devraient idéalement influencer et favoriser un environnement sûr susceptible d'assurer des conditions de base minimales permettant un développement à long terme sans risque immédiat de conflits violents. Parmi les raisons de maintenir un programme ciblé figurent : a) le risque pour la paix et la stabilité si les combattants ne reçoivent pas l'assistance promise dans le cadre de règlements politiques, b) la nécessité de remplacer les stratégies de survie des combattants en temps de guerre par des solutions de rechange plus pacifiques, et c) les limites pour obtenir un effet maximum de ressources financières restreintes.

L'effet d'une assistance ciblée ne se limite pas aux anciens combattants et à leur famille. De plus, il s'agit en réalité de créer, à l'appui des communautés accueillant les anciens combattants, des mécanismes fondés sur les principes des objectifs du développement à long terme. Ces mécanismes doivent aller de pair avec une assistance ciblée en faveur des anciens

combattants et des personnes liées aux forces armées. Ce système permettra de faire gagner du temps au processus de paix avant que des objectifs à long terme ne puissent être rendus pleinement opérationnels et réalisés.

Ted Morse, consultant, a présenté des questions clés propres à stimuler le débat sur les mérites respectifs des programmes de réintégration ciblés ou fondés sur la communauté.

1) Quelle est la variable clé intervenant dans la décision de soutenir une réintégration individuelle plutôt que communautaire ? Est-ce l'équité entre coupables et victimes de violences ?

2) Quelles conditions la planification devrait-elle prendre en compte dans le choix d'une réintégration individuelle plutôt que communautaire ? Trois aspects devraient être examinés :

- a) les besoins psychosociaux : les processus de réconciliation au niveau communautaire peuvent favoriser une diminution de la discrimination et un degré d'acceptation accru des anciens combattants si des conseils sont prodigués par des groupes de pairs, par exemple ;
- b) un environnement économique favorable : l'aide à la réintégration devrait être liée aux aspirations et aux compétences de chacun, mais les approches individuelles peuvent être très complexes ; et
- c) la capacité d'absorption de l'administration locale, notamment une évaluation de la capacité des administrations locales à intégrer les victimes et les coupables, la disponibilité du principe de primauté du droit et son application, les établissements d'enseignement et de formation professionnelle, des programmes de développement communautaire bien gérés et la participation d'entreprises privées.

3) Quelles sont les incidences financières du choix d'une réintégration individuelle par rapport à celle d'une réintégration au niveau de la communauté ?

Débat

- Les participants ont examiné les moyens par lesquels le PNUD et le MDRP contribuent à une réintégration individuelle et/ou communautaire, convenant que des activités doivent être menées de front (c'est-à-dire aux niveaux individuel et communautaire) pour favoriser la paix et la sécurité à long terme.
- Les participants ont également été d'accord pour estimer qu'il faut effectuer des évaluations plus rigoureuses de ces deux types d'aide à la réintégration, ainsi que des recherches supplémentaires sur les hypothèses de base sur lesquelles sont fondés ces programmes pour tenir compte des attentes des anciens combattants.
- Un recadrage du débat pour tenir compte des réalités opérationnelles peut être nécessaire.
- Certains participants ont mis en question le débat lui-même. Ils se sont demandé si l'on pouvait apporter une réponse tranchée à cette question, et quels éléments (idéologie, ressources ou institutions) sont au cœur du débat.

Séance IV

Concevoir des modalités régionales pour l'action dans les États fragiles et les conflits régionaux. Expériences et défis

Voir les exposés des orateurs aux annexes 6 et 7.

Maria Correia, Directeur du Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration, a présidé la séance.

Victoria Elliot, ancienne Chef de groupe des évaluations corporatives au sein du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale, a commencé en notant que les programmes régionaux pouvaient donner des résultats remarquables, en particulier au niveau du renforcement des connaissances et des infrastructures. Ils sont cependant moins efficaces pour promouvoir une réforme des politiques et laissent souvent à désirer sur le plan pratique pour coordonner l'action des bailleurs de fonds.

Les programmes régionaux réussis sont généralement ceux dans le cadre desquels la Banque mondiale opérait à un haut niveau, tous les pays participants étaient engagés, et des mécanismes étaient en place pour maîtriser les tensions entre les bailleurs de fonds. L'objectif du programme devrait également correspondre aux capacités nationales et régionales. Il est donc important de laisser un programme évoluer à son rythme, si nécessaire, en faisant tout d'abord des expériences pilotes dans quelques endroits où les capacités sont plus grandes.

Un programme régional efficace exige également une répartition claire des activités entre les niveaux régional et national. Les modalités de gouvernance impliquent que les pays fassent entendre leur voix et rendent compte de leurs actes. Un secrétariat régional doit donc équilibrer ses efforts de façon à ne pas faire obstacle à l'adhésion nationale tout en continuant à promouvoir le partage des connaissances et les autres activités régionales. Elle a conclu qu'il n'existait pas de modèle idéal, mais qu'une planification suffisante était nécessaire pour soutenir le financement des efforts régionaux.

Laura Bocalandro, Coordinatrice des biens régionaux et publics, Secteur de l'intégration et des échanges de la Banque interaméricaine de développement (BID), a fait savoir que les efforts régionaux pouvaient diffuser certains avantages grâce aux mécanismes de coopération, et renforcer la confiance grâce à l'horizontalité de leurs structures et en encourageant la prise en charge commune d'un problème donné.

Les principaux obstacles aux interventions régionales sont le manque d'adhésion, la faiblesse ou l'instabilité (du fait qu'une forte rotation de personnel empêche toute continuité), et l'insuffisance des financements, en particulier si trop de membres n'apportent pas leur contribution. Enfin, de nombreuses initiatives régionales sont conçues par le biais d'une législation ou d'autres processus non techniques, ce qui peut déboucher sur des structures et des mandats qui peuvent être difficiles à « opérationnaliser » initialement.

Malgré ces problèmes, des interventions régionales peuvent être justifiées lorsque des incitations à la coopération sont appropriées, et que les pays souhaitent véritablement collaborer et en avoir les moyens. De plus, au-delà de la forme qu'il revêt, un partenariat doit être solide sur le fond. La durabilité des efforts régionaux repose en partie sur l'adhésion nationale. Dans le cas des efforts liés à la BID, il y a adhésion du fait que des États ou des entités doivent concevoir une idée et contacter la BID ensemble, et élaborer et exécuter ultérieurement un plan régional en tant que groupe. La viabilité est également assurée par l'« institutionnalisme » formel et informel flexible par lequel le processus de mise en œuvre est ancré dans les divers pays participants. Les efforts régionaux n'aboutissent pas nécessairement à la mise en place de structures permanentes, car ils peuvent être le fait d'institutions, d'affiliations ou de réseaux, physiques ou virtuels, selon le cas.

Parmi les exemples de problèmes face auxquels une approche régionale pourrait être utile figurent le suivi de systèmes d'alerte pour pouvoir détecter de loin des menaces ou des crises régionales, comme les tsunamis, ou la fixation d'une norme collective d'application de la loi destinée à réduire la perméabilité des frontières nationales communes. Trois cas ont été cités pour illustrer les possibilités de succès des efforts régionaux : le MERCOSUR, le Système d'enrichissement des aliments en Amérique centrale, et le Réseau latino-américain de portails éducatifs.

Lena Sundh, Ambassadrice et Conseillère pour la prévention et la gestion des conflits au ministère de la Sécurité de la Suède, a présenté son analyse des avantages et inconvénients que présente l'utilisation d'instruments régionaux face aux États fragiles et aux conflits régionaux. Elle a décrit en particulier, du point de vue des bailleurs de fonds, les considérations qui interviennent dans l'utilisation du processus DDR comme moyen de consolider une paix fragile. Elle a souligné qu'avant de décider de soutenir le DDR, les bailleurs de fonds doivent avant tout comprendre le contexte. Une analyse minutieuse et une bonne connaissance de la situation et des difficultés qu'elle comporte sont incontournables si l'on veut procéder aux interventions appropriées. L'adhésion nationale peut être faible et le contexte de sécurité politique instable, les problèmes humanitaires peuvent persister, il peut y avoir un manque de confiance et d'engagement entre les différentes parties qui se faisaient la guerre, et le contexte régional lui-même n'est pas nécessairement propice à la stabilité et au relèvement du pays. M^{me} Sundh a fait observer que l'adhésion nationale proprement dite peut également exister à plusieurs niveaux et être définie de bien des façons. Il faut en outre concilier la nécessité d'une mise en œuvre rapide et les problèmes potentiels ou existants qui ont été identifiés.

Il ressort, de l'avis de M^{me} Sundh et de la brève histoire des initiatives de DDR, que l'approche régionale du MDRP a eu certains mérites en permettant aux bailleurs de fonds d'harmoniser leur action dans toute la mesure du possible au service d'un objectif commun. Toutefois, les bailleurs de fonds ont également bataillé avec cette approche, et une approche véritablement régionale est plus difficile à réaliser qu'une harmonisation globale et une coordination générale.

Si l'on considère les diverses initiatives visant à harmoniser à la longue les approches et concepts liés au processus DDR, ce dernier a évolué en ce sens qu'il met l'accent non plus sur le désarmement et la démobilisation, qui s'inscrivent davantage dans un contexte militaire, mais sur la réintégration, qui a plus à voir avec les problèmes de développement à

long terme, et qui s'est avérée l'élément le plus difficile à mettre en œuvre. Le processus de DDR est parfois l'instrument idéal du point de vue des bailleurs de fonds, mais pas nécessairement la meilleure réponse en l'espèce. Le problème, pour les bailleurs de fonds, peut être que des options autres que le DDR, telles que la réforme du secteur de la sécurité (RSS), peuvent être préférables, mais sans ouvrir droit à un financement au titre de l'aide au développement. Les bailleurs de fonds et les parties prenantes doivent néanmoins étudier le problème et déterminer l'instrument à utiliser, et non l'inverse.

Débat

- Le concept d'adhésion nationale est inhérent au DDR du fait que l'État y participe.
- L'État joue un rôle fondamental pour permettre des approches et des actions régionales, car celles-ci ne sont possibles qu'avec son aval.
- Sur la question de savoir si le type d'approche régionale adoptée par le MDRP a présenté un avantage distinct, certains ont affirmé que le « régionalisme » maximisait la sécurité et la stabilité, et ajouté qu'il fallait continuer à utiliser des mécanismes régionaux dans le débat sur le processus de DDR et d'autres questions connexes.
- D'autres ont estimé qu'une approche régionale constituait le meilleur moyen de s'attaquer à de nombreux problèmes, tout en reconnaissant qu'elle peut avoir un effet négatif. C'est le cas des efforts de démobilisation des FDLR au Rwanda, où certains liens régionaux (et mondiaux) permettent aux commandants de groupes armés de communiquer facilement en permanence, tandis que d'autres permettent d'apporter des réponses communes aux problèmes posés par ces mêmes groupes.
- Les types d'institutions et de cadres appropriés aux approches et aux échanges régionaux ont été examinés. Il existe parfois des doubles emplois ou même des contradictions entre des alliances et dispositifs infrarégionaux existant déjà.
- Certains ont estimé qu'il y avait intérêt, du point de vue du coût et de la mise en œuvre, à utiliser des mécanismes existants. Il a été signalé qu'une évaluation des organismes régionaux a révélé qu'en s'appuyant sur les institutions existantes, on n'augmentait les chances de succès d'une approche régionale que si la structure et le mandat préexistants de l'institution de base étaient adaptés à la tâche à accomplir.
- Citant l'exemple des LRA, d'autres ont affirmé que les aspects régionaux du DDR ne peuvent se manifester qu'à la longue, et ils en ont conclu qu'aucune structure régionale formelle ne devrait être nécessaire. Ils ont estimé qu'il était plus important que les acteurs existants conservent la flexibilité et le niveau de coordination nécessaires pour réagir collectivement, si nécessaire, aux problèmes affectant plusieurs pays ou une région en une ou plusieurs fois, selon le cas.
- M^{me} Bocalandro, de l'OID, a fait savoir que son expérience lui a montré qu'une « institutionnalité flexible » pouvait être efficace et plus économique. Suivant ce modèle, les organismes compétents se réunissent différemment, et souvent de façon informelle, selon le problème du moment et sans créer de structure permanente.

CONCLUSION

Markus Kostner a clos le Forum par quelques remarques mettant un terme aux séances du jour et traitant du MDRP à la veille de la clôture.

Le débat sur la réintégration se poursuivra, car le problème de l'équité suscite toutes sortes de débats sur la question de savoir si certaines personnes ne devraient pas faire l'objet d'un traitement préférentiel. Quoi qu'il en soit, les diverses activités de réintégration et de rétablissement doivent être envisagées globalement au niveau de la communauté parce que c'est là qu'on peut le mieux les absorber, tant que les structures qu'elles nécessitent sont disponibles. Il est vrai que la dimension urbaine a été oubliée dans le processus de réintégration, mais cela est surprenant parce qu'une nette distinction était faite entre la réintégration en milieu urbain et dans les zones rurales dans les années 90.

Le MDRP n'a pas accordé une place suffisante aux évaluations des impacts du programme, et il conviendrait d'accorder à l'avenir la plus grande importance à des évaluations rigoureuses.

La justice transitoire continue à poser un problème complexe. Elle comporte certaines dimensions qu'un programme DDR doit reconnaître, quoique cela doive se faire au niveau de chaque pays. Il est cependant clair que les opérations de DDR ne peuvent pas devenir une espèce de « Père Noël » auquel toutes les parties prenantes adressent leurs demandes.

Il est utile d'avoir une certaine idée de l'enveloppe globale consacrée au DDR dans une région. Le MDRP a donné de bons résultats à cet égard, en recensant clairement les ressources disponibles pour le processus dans la région des Grands Lacs.

Le rétablissement précoce semble être un moyen positif de créer les conditions sociales et économiques propices à l'accueil des anciens combattants, bien qu'il y ait tout intérêt à ce que ce processus soit axé sur la communauté et non sur des organismes. De même, l'adhésion nationale (à distinguer de la mise en œuvre par le pays) doit recevoir une impulsion politique non pas des seuls gouvernements, mais de l'ensemble plus large des parties prenantes au niveau national, sans se limiter à la communauté internationale.

Il faut beaucoup de temps pour sortir d'un conflit prolongé comme celui qui s'est terminé il y a 23 ans en Ouganda, où tous les problèmes ne sont toujours pas réglés. La transition vers la paix prend toujours plus longtemps que prévu.

Les initiatives de démobilisation devraient être programmées dès qu'une opportunité se présente, mais il faut être prêt à accepter le risque d'échec, comme cela a été le cas en 1998 et 1999 en Sierra Leone.

Un travail considérable a été accompli en matière de RSS au cours de la dernière décennie mais il reste encore beaucoup à faire. Des approches intégrées devraient être analysées à leur tour, de façon appropriée, dans un cadre assurant la flexibilité voulue en fonction du contexte du pays, mais également une responsabilité mutuelle entre partenaires de la communauté internationale.

Une solution régionale dans les situations post-confliktuelles serait certes idéale, mais l'élément programmatique doit rester spécifique au pays et fondé sur la compréhension des divers contextes. Dans l'ensemble, le programme MDRP a donné de très bons résultats pendant toute sa durée de vie du point de vue de la réalisation de ses objectifs. Le commentaire « nous avons la volonté et les capacités nécessaires » concernant une éventuelle collaboration régionale des pays s'est révélé fondé.

Avec le recul, et c'est là un point à ne pas perdre de vue lors du futur programme de transition DDR consécutif au MDRP, il apparaît que les comités de niveau ministériel, en plus des comités techniques qui ont été créés dans chaque pays pour les opérations de DDR, auraient pu contribuer à l'obtention de meilleurs résultats.

La leçon simple, mais capitale, tirée des succès et des échecs du processus DDR au cours des 15 dernières années est que celui-ci peut et doit compléter les accords de paix et le changement politique, sans toutefois jamais pouvoir s'y substituer.

L'étude du DFID a révélé trois lacunes – au niveau des capacités, des ressources et du financement – et une quatrième est apparue aujourd'hui au cours des débats, à savoir **l'écart entre la rhétorique et la réalité**. Il est temps de passer des paroles aux actes.