



Note de synthèse d'Oxfam International sur le Désarmement, la Démobilisation et la Réinsertion (DDR)¹

Résumé

Position d'Oxfam International à propos du DDR

Le DDR implique le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des ex-combattants dans la vie civile, à la fin d'un conflit. Il s'agit d'un aspect vital de la transition de la guerre vers la paix. Si celui-ci échoue, il peut contribuer à miner tout le processus de paix après un conflit, et replonger le pays dans la guerre.

L'expérience internationale des programmes de DDR varie de façon significative. Pour être couronné de succès, chaque programme devrait se baser sur les principes suivants :

- La volonté politique de toutes les parties impliquées dans le conflit – le facteur le plus important ;
- Un engagement national et international afin de ne considérer le DDR que comme l'une des composantes faisant partie du redressement après un conflit, et de travailler dans d'autres domaines simultanément ;
- Une direction et une coordination claires, liées à une capacité organisationnelle et technique à mettre en place;
- Apporter un soutien international, un engagement et, si nécessaire, un moyen de pression.

Les programmes doivent être élaborés soigneusement pour être efficaces :

- Établir des paramètres clairs prévus dans les buts et les objectifs – impliquant autant la qualité que la quantité d'assistance, de ciblage, les types de bénéficiaires et d'avantages, les emplois du temps et les mécanismes de déboursement ;
- Se concentrer sur le soutien aux groupes vulnérables, dont les femmes et les enfants et à la communauté plus large, pas seulement les ex-combattants ;
- Nécessité de récupérer les armes légères et de petits calibres des civils, pas seulement des militaires ;
- Clarté et transparence dans le rassemblement des informations et la communication ;
- Attention portée à la réinsertion dans la durée, afin d'implanter la non-violence dans la société.

1. Contexte

Les programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion font désormais partie intégrante de la reconstruction après un conflit et constituent une composante clé dans le soutien et l'établissement de la paix. Au cours de la dernière décennie, plusieurs centaines de milliers d'ex-combattants provenant de 30 pays ont pris part à des programmes de DDR.

¹ Ce document ne tient pas compte de la paix, ni de la justice avant que le DDR ne soit instauré - la demande d'amnistie et le climat persistant d'impunité peuvent constituer un frein important dans l'avancement du DDR et l'acceptation des ex-combattants dans les communautés.

Ceci dit, chaque élément du DDR présente des défis majeurs et les résultats des programmes de DDR ont jusqu'à présent été inégaux. Ils sont complexes - et impliquent des aspects politiques, légaux, administratifs, organisationnels, financiers, logistiques et de sécurité qui doivent être pris en compte à chaque étape - et les pièges sont nombreux. Les divers contextes nationaux après un conflit sont des défis extrêmes pour toute intervention. Mais nous savons combien ils sont importants ; un échec dans le désarmement (comme en Amérique Centrale dans les années 1990) conduit à des niveaux élevés et persistants de violence armée et empêche la reconstruction et la réinsertion.

Dans le cadre de l'ONU, les opérations de DDR sont menées par le département des opérations de maintien de la paix (DPKO) qui est responsable du désarmement et de la démobilisation et par le PNUD qui veille à la mise en route de la réinsertion. À l'heure actuelle, l'ONU tente d'organiser son travail de DDR ; il est trop tôt pour dire dans quelle mesure c'est une réussite. Le DDR est fréquemment mandaté par les résolutions du conseil de sécurité de l'ONU, les termes et les emplois du temps sont déterminés par des donateurs externes et le processus fait généralement partie des opérations d'instauration de la paix ; c'est pourquoi, par définition, cela procède du haut vers le bas. Certains donateurs cherchent des approches alternatives, en mettant l'accent sur des approches locales et participatives afin de définir la sécurité et la réduction de la violence des communautés, créant une authentique dynamique à partir de la base.

Oxfam a offert un soutien à long terme aux communautés affectées par la guerre et les ex-combattants au Zimbabwe, en Sierra Leone, en Namibie, au Nicaragua, au Salvador, en Ethiopie et en Bosnie. En 2002, en Angola, lorsque 85.000 ex-combattants et 280.000 personnes à charge se sont rassemblés dans des zones de cantonnement du pays, Oxfam a fourni de l'eau, une aide sanitaire et des services de promotion de l'hygiène. Un travail semblable a été fourni au Mozambique et au Salvador.

2. La position d'Oxfam International à propos du DDR

En l'absence **des quatre points clés** suivants, les programmes de DDR seront inefficaces :

1. ***Une volonté politique et une participation de toutes les parties impliquées dans le conflit.*** C'est le point le plus important pour que le DDR fonctionne. En Sierra Leone, le DDR posait problème dès le départ dû au manque de volonté politique de la part des rebelles, conduisant à un soutien peu chaleureux envers le programme de DDR.
2. ***Attaquer le problème à la racine.*** Le DDR ne peut pas réussir par lui-même ; il doit faire partie d'un processus plus large de redressement politique et économique qui s'attaque aux racines du conflit. Ceci inclut une réforme politique, une action pour réduire les inégalités sociales et économiques, un soutien à l'Etat de droit et une réforme du secteur de la sécurité. Ce dernier peut inclure la constitution ou la restructuration de l'armée nationale et des forces de police, et la réforme des ministères clés du gouvernement (plus particulièrement les Ministères de la Défense et de l'Intérieur).
3. ***Une direction claire ainsi qu'une capacité organisationnelle et technique.*** Une structure opérationnelle et une bonne coordination, tant au niveau national qu'international sont essentielles. La mise en place d'une commission militaire afin de superviser et de coordonner des programmes de DDR, et soutenue par un groupe d'experts techniques chargés d'aider et de conseiller au niveau national, serait un minimum. Un organisme directeur devrait être mis en place pour coordonner l'aide de la communauté internationale.

Les efforts initiaux de désarmement au Liberia constituent un « parfait mauvais exemple » de la manière dont il faut coordonner : en décembre 2003, des émeutes ont éclaté à Monrovia car la Mission de l'ONU n'était pas prête à commencer le programme de désarmement comme prévu. Le transport vers les sites de cantonnement n'était pas disponible et la nourriture et l'eau, dans ces sites, étaient insuffisantes. Après que neuf personnes aient été tuées dans les émeutes, le programme sponsorisé par l'ONU a été suspendu pendant deux mois.

4. **Un engagement et un soutien international.** Cela signifie bien plus que le simple financement. Il doit inclure, de façon suffisante et au bon moment, un support technique et financier, une pression diplomatique et/ou militaire, un certain nombre d'observateurs militaires neutres, ainsi que des résolutions et des actions efficaces de la part de l'ONU.

En République Démocratique du Congo (RDC), les fonds ont été abondants et fournis à temps, mais l'administration et la mise en œuvre des programmes de DDR ont été largement déléguées à des structures nationales trop souvent dysfonctionnelles, sans support international adéquat.

Elaboration d'un programme efficace

Le DDR a une bonne base avec ce type de soutien. Mais les programmes nécessitent une conception minutieuse pour avoir une chance de réussite :

L'objectif d'un programme défini en termes d'impact réel de D, D et R : traditionnellement, la réussite des programmes de DDR ont été mesurés crûment par le nombre d'ex-combattants qui en ont bénéficié, et le nombre d'armes qui ont été rassemblées, tandis que la qualité de l'impact doit aussi être mesurée. Par exemple, en Sierra Leone, tandis que 22.000 combattants déposaient les armes entre mai et octobre 2001, la plupart des rebelles du noyau dur n'en firent pas de même, et beaucoup d'armes récoltées étaient de piètre qualité. Les indicateurs clés de qualité et de quantité devraient mesurer la réussite de la réinsertion et du redressement. De plus, ils devraient couvrir l'emploi, l'accès à la terres, les salaires, le logement permanent et la scolarisation des enfants.

Inclure des programmes qui vont au-delà des armes : la cible du désarmement et de la démobilisation vise, en général, tous les combattants actifs, qu'ils possèdent ou non des armes. Mais d'autres, en particulier les femmes et les enfants, ne doivent pas être négligés. Les programmes ont besoin de chercher un équilibre juste entre les grandes attentes des ex-combattants, les besoins de leurs subordonnés et la nécessité de faire face à la rancœur au sein de la population de ce qui pourrait être considéré comme un « favoritisme » envers les ex-combattants. Dans un village où Oxfam était actif à Kindu, dans l'est de la RDC, une association de victimes s'est plainte que les activités de DDR « récompensent...ceux qui avaient commis des crimes de guerre ». Le fait de fournir principalement des services aux communautés qui accueillent les anciens combattants – plutôt que de les fournir directement aux ex-combattants - permet d'éviter un bon nombre des problèmes les plus fréquents.

Un choix judicieux des avantages et des primes : pendant la phase de désarmement et de démobilisation, les avantages sont ciblés sur les individus, comme par exemple, la fourniture de vêtements, les programmes de santé dans les camps (particulièrement important pour le SIDA et autres maladies sexuellement transmissibles qui sont souvent plus fréquents chez les militaires), des kits de base pour la réinsertion et de la documentation. Si de l'argent doit être donné, fixer le montant s'avère très difficile. Cela ne devrait pas dépasser le taux du marché des armes, parce que cela créerait un marché pour de nouvelles armes, tout en étant suffisant pour être une prime crédible. Les rebelles au Liberia refusaient d'être désarmés en échange d'un colis de riz et 300 dollars. Certains donateurs s'écartent maintenant des systèmes basés sur des dons en argent liquide.

Pour leur réinsertion, le choix est donné aux ex-combattants d'être intégrés dans l'armée régulière ou dans les forces de polices nouvellement formées ou restructurées, après vérification afin d'exclure ceux qui ont été impliqués dans les pires abus des droits humains. D'autre part, il sera fourni aux autres ex-combattants une somme forfaitaire pour les aider à retourner dans la vie civile. Si des emplois sont octroyés, ils doivent être attribués selon un équilibre entre les souhaits/intentions des ex-combattants et la demande du marché (sinon des personnes qualifiées ne pourront pas trouver du travail, et en seront frustrées). En Angola, lorsque l'organisation internationale pour les migrations de l'ONU avait sondé les ex-combattants de l'UNITA, environ 50 pour cent prétendaient vouloir retourner dans leurs fermes et 50 pour cent disaient vouloir recevoir une formation professionnelle. À ce stade, il y aura un mélange d'avantages pour l'individu et les communautés ; ceux-ci incluent les possibilités d'un enseignement officiel, d'une formation professionnelle, d'apprentissages, d'une formation aux droits civils et à la participation, et des programmes à haute intensité de main d'œuvre².

Les programmes d'enseignement et de formation ont eu des résultats mitigés. Au Salvador, seuls 25 pour cent des adultes ont choisi un emploi dans le domaine dans lequel ils avaient été formés³. Dans l'est de la RDC, le forfait qui encourageait les ex-combattants à retourner à la vie civile avait plus de succès que le choix de rejoindre l'armée, permettant ainsi au gouvernement de réduire les forces armées. Cependant, il leur était difficile de réintégrer les communautés, précisément à cause de la « générosité » du forfait que les civils ne recevaient pas. Comme précisé plus haut, il peut être avantageux de concentrer les bénéfices sur les communautés de réinsertion, grâce auxquels celles-ci peuvent définir leurs propres besoins de développement.

Faire face aux besoins des groupes vulnérables, en particulier les femmes et les enfants. Au cours des rassemblements, il faudrait prévoir des installations séparées dans les camps, incluant le service médical pour les femmes ex-combattantes. Un personnel féminin sera nécessaire tout au long du processus de DDR. L'information avant la réinsertion et l'information supplémentaire durant la phase de réhabilitation devront être adaptées aux nécessités des groupes vulnérables. Par exemple, les femmes ont besoin d'un suivi spécial dans la formation aux droits civiques, l'accès au crédit et l'accès à l'enseignement et à la formation professionnelle. La réinsertion peut être particulièrement éprouvante pour les femmes ex-combattantes, qui peuvent être exclues, à la fois par les familles et les communautés.

La réinsertion des enfants implique quatre composants distincts : la complète séparation du milieu militaire, la réunification familiale, le support psychosocial et l'éducation ou, dans certains cas, une opportunité économique. Il sera nécessaire de répondre aux besoins des femmes et des enfants non-combattants à charge des combattants mâles.

La clarté de l'information : toutes les informations doivent être transparentes, sans ambiguïté et facilement compréhensibles par les ex-combattants et la population en général. Bien que cela soit important pour tous les programmes, cela l'est davantage pour les programmes de DDR dont le but est de construire la confiance et la sécurité. Des messages flous ou des fausses promesses peuvent avoir un effet dévastateur. Selon un représentant des bailleurs de fonds en Angola, « le gouvernement avait promis la lune aux ex-combattants de l'UNITA, mais n'avaient pas fourni grand chose »⁴. Les rumeurs (par

² Par exemple, la construction de routes ou d'autres projets d'infrastructure qui créent de l'emploi et permettent aux ex-combattants et aux civils de travailler ensemble à la reconstruction sont d'excellents moyens de reconstruire la confiance et de favoriser la réconciliation. De tels projets doivent être accessibles aux femmes, aux civils et aux ex-combattants et pourrait être fixé sur base de quotas.

³ Conflict Prevention and Reconstruction Unit, World Bank (2002) 'Child Soldiers: Prevention, Demobilization and Reintegration'.

⁴ International Crisis Group, interview in Lobito, December 2002

exemple, certains combattants ont plus d'avantages que d'autres) peuvent mettre à mal le processus.

La clarté et la transparence sont nécessaires à chaque étape du DDR. Il faut être clair sur le temps de récolte des armes, l'accès dans les camps, la durée proposée pour le séjour dans les camps (aussi courte que possible), et pour quelle durée les avantages de réinsertion seront fournis. Certains programmes de DDR limitent le « R » à la réinsertion dans la vie civile, à cause de l'assistance fournie à court-terme afin de couvrir les besoins de base. Dans d'autres contextes, le « R » fait référence à des projets de réinsertion à long terme, malgré le fait que le suivi de ces programmes soit encore faible. Dans le deuxième cas, la conception du programme doit assurer un lien avec des programmes à long-terme, afin que les bénéficiaires ne soient pas abandonnés à leur propre sort après un premier déboursement de réintégration.

D'autres facteurs contribuent à la bonne programmation des DDR :

- **L'intervention au bon moment** : là où c'est faisable, une planification initiale de DDR devrait démarrer avant qu'un accord de paix ne soit signé, pour assurer un financement suffisant et précoce de la part des donateurs de même que le recrutement et l'entraînement adéquats du personnel. Au Libéria, par exemple, le DDR a pris un mauvais départ car les organismes se bousculaient afin de déployer le personnel et les projets dans les lieux de démobilisation à quelques jours de la notification.
- **La récolte des armes légères et de petit calibre, tant auprès des civils que des militaires**⁵. La récolte des armes auprès des ex-combattants est insuffisante. Il est impératif de faire face au grand nombre d'armes entre les mains des civils, comme faisant partie du programme de DDR (une nouvelle approche), ou au travers du développement d'une stratégie à moyen terme impliquant toutes les parties prenantes au niveau national, et/ou assurer la complémentarité avec d'autres programmes conçus pour accroître la sécurité des populations :
 - Les gouvernements de transition devraient exclure la détention privée d'armes de type militaire (ou autres), ils devraient récolter et détruire les armes dès le début et sans représailles, et devraient rétablir un système obligatoire de licence et de recensement pour toutes les armes.
 - A Haïti, des Comités pour le développement et la prévention de la violence ont été répartis selon les zones où sévissent des bandes, fournissant du travail, des possibilités d'enseignement et des conditions de vie améliorées. A partir du moment où un gouvernement est capable d'assurer la sécurité et d'offrir des perspectives économiques, il est à espérer que les membres de bandes violentes seront isolés et finalement rejetés par leurs communautés.
- **Se concentrer suffisamment sur la réinsertion**. Les agences ont souvent des priorités différentes dans l'organisation des DDR. Les défenseurs de la paix ont souvent tendance à trop se concentrer sur le désarmement et envisagent le DDR comme une stratégie à court terme pour neutraliser les « freins », récolter les armes et cantonner les ex-combattants ; tandis que les partisans du développement préconisent une perspective à long terme, développant les possibilités de subsistance des ex-combattants et des personnes qui sont à leur charge, soutenant la capacité de réinsertion des communautés, promouvant les activités de réconciliation et en reconstruisant les services publics. Le processus à plus long terme et souvent plus compliqué de réinsertion doit être accompagné des ressources adéquates et durables.

⁵ De plus amples informations sur la position d'Oxfam International sont disponibles sur www.oxfaminternational.org et sur le site de chaque filiale d'Oxfam International. Il y aura d'autres documents à venir dans cette série sur la fourniture et l'abus des armes.

3. Conclusion

Les programmes de DDR constituent un facteur essentiel pour un redressement efficace après une période de conflit. Malgré le fait que cela ne constitue pas un objectif majeur de son programme, Oxfam continuera à s'engager dans les programmes de DDR dans la mesure du possible et là où l'on retrouve un certain nombre de circonstances clés. Afin d'être efficaces, les programmes de DDR ont besoin d'un authentique soutien politique de toutes les parties impliquées dans le conflit, un engagement national et international qui considère le DDR comme une partie seulement d'un redressement efficace après un conflit. Ils ont besoin d'une direction claire, une coordination, une capacité à tenir parole, un soutien international, un engagement et des moyens de pression afin de donner des résultats satisfaisants. Ils doivent avoir des buts et des objectifs précis, faire face aux besoins de tous les groupes vulnérables, répondre à la nécessité de récolter les armes légères et de petit calibre en provenance de toute origine et disposer d'un bon réseau de collecte de l'information.

Outils appréciables pour une lecture plus approfondie :

- Centre de documentation DDR <http://www.unddr.org/> qui inclut aussi les standards DDR intégrés par l'ONU, lancé en décembre 2006.
- Disarmament, Demobilization and Reintegration: A practical field and classroom guide, published by GTZ, 2004.