

2.40 La réintégration en tant qu'élément de la pérennisation de la paix

Résumé

La réintégration des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés s'inscrit dans la durée et comporte des dimensions sociales, économiques et politiques. Elle peut être influencée par des facteurs tels que les choix et les capacités des personnes pour ce qui est de se construire une nouvelle vie, la situation et les perceptions en matière de sécurité, les réseaux familiaux et les réseaux de soutien, ainsi que le bien-être psychologique et la santé mentale des ex-combattants et de la communauté au sens large. Les processus de réintégration font partie du développement d'un pays. Par conséquent, le fait de faciliter la réintégration incombe avant tout aux gouvernements nationaux et à leurs institutions, la communauté internationale assurant un rôle d'appui si nécessaire.

Les efforts visant à soutenir la transition des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés vers la vie civile s'inscrivent généralement dans le cadre des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) à l'issue des conflits. Au cours des programmes de DDR, une assistance est souvent apportée collectivement à un grand nombre de participants et de bénéficiaires du processus de DDR, dans le cadre de l'application d'un accord de paix global. Toutefois, lorsque les conditions préalables à un programme de DDR ne sont pas réunies, l'aide à la réintégration peut encore jouer un rôle important dans la pérennisation de la paix. Les deux résolutions sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix mené en 2015 (résolution 70/262 de l'Assemblée générale et résolution 2282 (2016) du Conseil de sécurité) prennent acte du fait que les efforts visant à pérenniser la paix sont nécessaires à tous les stades d'un conflit. Ce renouvellement de l'engagement politique de l'Organisation des Nations Unies découle de la nécessité de faire face aux conflits armés en cours, qui sont souvent très longs et complexes. Dans ces contextes, les personnes peuvent quitter les forces et groupes armés pendant toutes les phases d'un conflit armé. Il s'agit souvent de départs individuels qui peuvent prendre différentes formes, telles que le départ volontaire ou la capture.

Afin d'appuyer et de consolider les fondements d'une paix durable, la réintégration des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés ne devrait pas seulement être soutenue après la fin d'un conflit armé. Au contraire, l'appui à la réintégration devrait être envisagé à tout moment, même en l'absence d'un programme de DDR. Cet appui peut inclure la fourniture d'une assistance aux personnes retournant dans des régions exemptes de troubles dans le pays touché par le conflit, et à celles qui retournent dans des pays d'origine calmes, dans le cas des combattants étrangers.

Lorsque l'aide à la réintégration est fournie en cours de conflit, elle devrait viser le renforcement de la résilience face au ré-enrôlement et la prévention du recrutement d'autres personnes pour la première fois. À cette fin, il est important de renforcer ce qui fonctionne encore, y compris les capacités résiduelles de paix auxquelles les personnes et les populations font appel en période de conflit. Le

renforcement des capacités de paix peut se fonder sur la recherche des raisons pour lesquelles certaines personnes ne rejoignent pas les groupes armés, et pour lesquelles certains combattants quittent les groupes armés et se détournent de la violence armée.

L'aide à la réintégration pendant un conflit posera d'autres problèmes. L'aide à la réintégration dans le cadre de la pérennisation de la paix nécessite une analyse des résultats, intentionnels ou non, qui ont été précipités par l'action menée dans des environnements dynamiques et touchés par des conflits. Les spécialistes en matière de DDR et les autres personnes contribuant à apporter une aide à la réintégration devraient comprendre quelles peuvent être les implications de l'action menée sur les relations ou dynamiques sociales – positives et négatives – afin de « ne pas nuire » et, en fait, de « faire le bien ». On devrait aussi tenir compte du fait que le risque de nuire est plus élevé en cas de conflit en cours, ce qui exige une coordination accrue entre les programmes existants et prévus afin d'éviter qu'ils n'aient des effets négatifs les uns sur les autres. Afin de soutenir le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix, la coordination des programmes de réintégration devrait s'étendre aux programmes et acteurs de manière plus large.

1. Portée et objectifs du module

Le présent module explique le changement introduit par le module 2.10 des Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration (IDDRS) sur la démarche des Nations Unies en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration pour ce qui est de l'aide à la réintégration des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés. L'aide à la réintégration est depuis longtemps présentée comme une composante des programmes de DDR menés après les conflits, c'est-à-dire des programmes de DDR déployés lorsque les conditions préalables suivantes sont réunies :

- signature d'un cessez-le-feu négocié ou d'un accord de paix, qui fournit un cadre aux activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration ;
- confiance dans le processus de paix ;
- volonté des parties au conflit armé de procéder au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration ;
- garantie minimale de sécurité.

Dans la démarche révisée des Nations Unies en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration, il est constaté qu'il est nécessaire d'apporter une aide à la réintégration même lorsque les conditions préalables susmentionnées ne sont pas réunies. Cette aide vise à soutenir la réintégration durable des personnes ayant quitté les forces et les groupes armés avant même que les accords de paix ne soient négociés et signés, en raison d'occasions qui se présentaient et d'impératifs humanitaires, de développement et de sécurité.

Les objectifs du présent module sont les suivants :

- Expliquer les incidences de la démarche de pérennisation des Nations Unies pour ce qui concerne l'aide à la réintégration.

- Fournir des orientations générales sur la manière de relever les défis liés à la réintégration et de concrétiser les opportunités de réintégration dans l'ensemble du continuum de la paix.
- Examiner les questions générales relatives à l'aide à la réintégration dans les contextes dans lesquels les conditions préalables aux programmes de DDR ne sont pas réunies.

Les spécialistes en matière de DDR participant à l'élaboration et à la négociation de l'aide à la réintégration avec les gouvernements et les autres parties prenantes sont invités à consulter le module 4.30 des IDDRS sur la réintégration pour obtenir des conseils programmatiques précis sur les différentes formes d'aide à la réintégration. On trouvera des solutions et éléments relatifs à l'aide à la réintégration pour les groupes ayant des besoins particuliers dans le module 5.10 des IDDRS sur les femmes, le genre et le processus de DDR, le module 5.20 des IDDRS sur les enfants et le processus de DDR et le module 5.30 des IDDRS sur les jeunes et le processus de DDR.

Enfin, étant donné que l'aide à la réintégration peut concerner un large éventail de spécialistes (dont les spécialistes en matière de DDR, entre autres), ce module se réfère, le cas échéant, aux spécialistes en matière de DDR et aux autres personnes participant à la planification, à la mise en œuvre et à la gestion de l'aide à la réintégration.

2. Termes, définitions et abréviations

On trouvera à l'annexe A une liste des abréviations utilisées dans le présent document. On trouvera dans le module 1.20 des IDDRS un glossaire complet de tous les termes, définitions et abréviations utilisés dans les Normes.

Dans les Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration, les mots « doit », « devrait » et « peut » sont utilisés pour indiquer à quel point les normes établies doivent être appliquées. Cette utilisation est conforme au langage utilisé dans les normes et lignes directrices de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) :

- a) « doit » est utilisé soit pour viser les exigences, les méthodes ou les spécifications qui doivent être appliquées afin de se conformer à la norme (« shall » en anglais), soit pour exprimer la contrainte ou une obligation externe (« must » en anglais) ;
- b) « devrait » est utilisé pour viser les exigences, les méthodes ou les spécifications à privilégier ;
- c) « peut » est utilisé soit pour viser une méthode ou un mode d'action possible (« may » en anglais), soit pour exprimer la possibilité ou la capacité (« can » en anglais).

La **réintégration** est le processus par lequel les ex-combattants obtiennent un statut civil, un emploi et un revenu durables. Il s'agit essentiellement d'un processus social et économique à durée indéterminée, qui se déroule principalement dans les communautés au niveau local. Élément à part entière du développement général d'un pays, elle relève de la responsabilité nationale et nécessite souvent une aide extérieure à long terme.

Compte tenu des évolutions récentes dans la réintégration des ex-combattants et des groupes associés depuis la publication de la note de 2005 sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (A/C.5/59/31), le troisième rapport du Secrétaire général sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration (A/65/741), publié en 2011, comprend une politique et des orientations révisées. On peut y lire que « si elles occupent une place centrale dans la plupart des pays, les mesures économiques ne sont malgré tout pas suffisantes pour assurer la réintégration durable des ex-combattants. La prise en compte rigoureuse des aspects sociaux et politiques de la réintégration ... est le facteur clef de la pérennité et du succès des programmes de réintégration », sans oublier le soutien psychosocial et psychologique, les soins cliniques de santé mentale et le soutien médical, ainsi que la réconciliation, l'accès à la justice et à la justice transitionnelle et la participation aux processus politiques. De plus, le rapport souligne que si « les programmes de réintégration appuyés par l'ONU sont forcément limités dans le temps... la réintégration des ex-combattants et éléments associés est un processus à long terme qui se joue aux niveaux individuel, communautaire, national et régional et est subordonné au processus plus général de relèvement et développement ».

Démarche de pérennisation de la paix : la résolution 70/262 de l'Assemblée générale et la résolution 2282 (2016) du Conseil de sécurité sur la pérennisation de la paix définissent une nouvelle approche en matière de consolidation de la paix. Ces deux résolutions témoignent de la volonté des États Membres de renforcer la capacité de l'Organisation des Nations Unies de « prévenir le déclenchement, l'intensification, la poursuite ou la récurrence des conflits [violents] » et de « s'attaquer à leurs causes profondes [et] d'aider les parties à mettre fin aux hostilités ». La notion de pérennisation d'une paix durable devrait être comprise comme englobant non seulement les efforts visant à prévenir la reprise des conflits, mais aussi ceux qui peuvent empêcher que ne surviennent de nouveaux conflits.

Lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix : les efforts déployés dans les domaines de l'intervention humanitaire, du développement et de la paix sont liés. L'approche fondée sur les interactions cherche à renforcer la collaboration, la cohérence et la complémentarité. Elle vise à tirer parti des avantages comparatifs de chaque secteur – dans la mesure où ils sont pertinents dans un contexte donné – afin de réduire les vulnérabilités et les besoins non satisfaits, de renforcer les capacités de gestion des risques et de s'attaquer aux causes profondes des conflits.

Résilience : la résilience désigne la capacité de s'adapter, de rebondir et de renforcer son fonctionnement face à la violence, à l'adversité extrême ou au risque. Dans le cadre des Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration, et plus particulièrement des processus de réintégration, il s'agit de la capacité des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés de supporter, d'endurer et de surmonter la violence et les événements potentiellement traumatisants vécus au sein d'une force ou d'un groupe armé, tout en faisant face aux pressions sociales et environnementales typiques des situations de conflit et d'après-conflit, et au-delà. L'acquisition de compétences sociales, le développement émotionnel, la réussite scolaire, le bien-être psychologique, l'estime de soi, les mécanismes d'adaptation et les attitudes face au stress et le rétablissement après des événements potentiellement traumatisants sont autant d'éléments associés à la résilience.

Vulnérabilité : dans les Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration, la vulnérabilité est le résultat de l'exposition à des facteurs de risque et des processus socioéconomiques sous-jacents qui réduisent la capacité des populations de faire face aux risques. Dans le contexte de la réintégration, la vulnérabilité fait donc référence aux facteurs qui augmentent la probabilité que les ex-combattants et les personnes anciennement associées à des forces et groupes armés soient touchés par la violence, y recourent ou soient attirés par des groupes qui commettent de tels actes.

3. Principes directeurs

On trouvera dans le module 2.10 des IDDRS sur la démarche des Nations Unies en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration les grands principes qui guident tous les aspects des processus de DDR. La présente section décrit comment ces principes s'appliquent à la réintégration :

3.1 Acte volontaire

La participation à un programme de réintégration dans le cadre d'un processus de DDR doit être volontaire.

3.2 Priorité à la dimension humaine

3.2.1 Critères de participation ou d'éligibilité

Lorsqu'un programme de DDR est en place, l'éligibilité doit être définie dans le descriptif du programme national de désarmement, démobilisation et réintégration. Différents groupes de personnes éligibles participeront à chaque composante du programme : les combattants et les personnes associées à des groupes armés détenant des armes et des munitions devront participer au désarmement. Outre ces groupes, toutes les autres personnes non armées considérées comme membres d'une force ou d'un groupe armé doivent participer à la démobilisation. L'aide à la réintégration devrait être apportée non seulement aux ex-combattants, mais aussi aux personnes anciennement associées à des forces et groupes armés, y compris les femmes et les enfants qui se trouvent dans cette situation, et, le cas échéant, aux personnes à charge et aux membres de la communauté d'accueil. Lorsque les conditions préalables à un programme de DDR ne sont pas réunies, ou lorsque les combattants ne peuvent pas participer à ces programmes, l'éligibilité à l'aide à la réintégration doit être décidée par les autorités nationales et locales compétentes avec l'aide, le cas échéant, des entités compétentes de la mission des Nations Unies ainsi que des agences, fonds et programmes des Nations Unies. L'éligibilité à l'aide à la réintégration dans ces cas devrait aussi tenir compte des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés, y compris les femmes, et, le cas échéant, les personnes à charge et les membres de la communauté

d'accueil. Les enfants associés ou anciennement associés à des groupes armés devraient toujours être encouragés à participer aux processus de DDR, sans aucune restriction d'éligibilité.

3.2.2 Libération sans condition et protection des enfants

Les enfants ayant été recrutés par des groupes armés peuvent avoir subi des préjudices importants et avoir des besoins particuliers. De plus, les enfants qui ont rejoint ou soutenu des forces ou des groupes armés peuvent l'avoir fait sous la contrainte ou avoir été manipulés. Pour de nombreux enfants et jeunes qui ont été associés à des forces ou groupes armés, l'accent devrait être mis sur la réintégration et la mise en valeur de leur estime d'eux-mêmes et de leur capacité de contribuer à la société, d'une part, et sur la proposition d'alternatives à la participation à des groupes armés (formation et éducation) d'autre part. Dans le même temps, des opportunités devraient être offertes aux autres enfants et jeunes de la région, afin de ne pas créer de tension ou de stigmatisation. Les principes suivants s'appliquent à l'aide à la réintégration des enfants et des jeunes :

- Les enfants doivent être traités comme des enfants et, s'ils ont été associés à des forces ou groupes armés, comme des personnes ayant subi des atteintes à leurs droits. Ils doivent toujours être désignés comme des enfants.
- Dans toutes les décisions ayant des répercussions sur des enfants, leur intérêt supérieur doit être pris en compte de façon prioritaire. Les normes juridiques internationales relatives aux enfants doivent être appliquées.
- Les États doivent faire participer les familles des enfants pour soutenir la réadaptation et la réintégration.

3.2.3 Respect des normes et principes de l'aide humanitaire

Des efforts doivent être déployés pour veiller à ce que les graves violations des droits humains et du droit humanitaire commises par des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés soient traitées par des mécanismes juridiques ou de justice transitionnelle nationaux et internationaux appropriés (voir le module 2.11 des IDDRS sur le cadre juridique du processus de DDR aux Nations Unies et le module 6.20 des IDDRS sur la justice transitionnelle et le processus de DDR). On doit aussi concevoir des mécanismes visant à éviter que les auteurs de violations des droits humains ne restent impunis, et les faire participer aux programmes de réintégration. De plus, le cas échéant, les programmes de réintégration communautaire doivent explorer les possibilités de contribuer aux réparations destinées aux victimes.

3.3 Prise en compte des questions de genre et inclusivité

La non-discrimination et le traitement juste et équitable des participants et des bénéficiaires sont des principes fondamentaux de l'intervention des Nations Unies dans l'aide à la réintégration. Les personnes qui bénéficient de l'aide à la réintégration ont des profils variés (différences de genre, d'âge,

de classe sociale, de religion, d'identité de genre, de capacités physiques, intellectuelles, psychosociales et sociales, entre autres) qui nécessitent des réponses adaptées. L'aide à la réintégration doit donc être fondée sur l'établissement de profils détaillés des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés, ainsi que sur des évaluations des contextes social, économique, politique et culturel dans lesquels se fait la réintégration, afin de répondre aux différents besoins. D'une manière générale, l'aide à la réintégration individuelle ne doit plus être axée sur les droits uniformément accordés aux personnes ayant le statut d'ex-combattants ou aux personnes anciennement associées à des forces et groupes armés. Elle doit au contraire chercher à répondre aux besoins propres et à exploiter les capacités individuelles.

Le terme « genre » renvoie aux attributs et aux perspectives associés au fait d'être un homme ou une femme tels qu'ils sont définis par la société et aux relations entre les femmes, les hommes, les filles et les garçons, dans un certain contexte socioculturel (voir le module 5.10 des IDDRS sur les femmes, le genre et le processus de DDR). Les programmes de réintégration tenant compte des questions de genre doivent être planifiés, exécutés, suivis et évalués de manière à répondre aux différents besoins des ex-combattants, des sympathisants et des personnes à charge, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes. Comprendre et aborder la question du genre nécessite toujours une analyse minutieuse, incluant les responsabilités, les activités, les intérêts et les priorités des femmes et des hommes, ainsi que la manière dont leurs expériences des problèmes peuvent différer. La planification de l'aide à la réintégration doit donc se fonder sur des données ventilées par sexe afin que les programmes de réintégration puissent mettre au jour les besoins et le potentiel propres aux femmes, aux hommes, aux garçons et aux filles. Ces besoins peuvent inclure, entre autres, l'accès à la terre, aux structures d'accueil des enfants, à la propriété et aux moyens de subsistance, aux ressources et à la réadaptation à la suite de violences sexuelles, ainsi qu'un appui permettant de surmonter l'exposition à la violence et à l'abus de substances psychoactives.

Dans certains cas, les femmes peuvent s'être démobilisées de leur propre initiative ou avoir été exclues des programmes de DDR par des commandants militaires (voir le module 4.20 des IDDRS sur la démobilisation). Lorsque cela se produit, et si les femmes le souhaitent, des efforts devraient être déployés pour leur permettre d'accéder au programme de réintégration. On peut aussi créer des programmes de réintégration réservés aux femmes pour répondre à leurs besoins.

Afin de mettre en œuvre des programmes de réintégration tenant compte des questions de genre, le personnel des programmes des Nations Unies et du gouvernement, les partenaires de réalisation et les autres parties prenantes devraient recevoir une formation sur les approches et les bonnes pratiques tenant compte des questions de genre, et bénéficier d'autres formes d'aide au renforcement des capacités.

Pour prendre en compte des questions de genre, le cadre de contrôle de l'exécution de l'aide à la réintégration doit comprendre des indicateurs liés au genre et des évaluations adaptées en lien avec les questions de genre. Les programmes de réintégration doivent prévoir un financement pour ces initiatives et contrôler et évaluer leur degré d'adéquation en matière de genre.

3.4 Prise en compte des risques de conflit

Une approche tenant compte des risques de conflit implique de bien comprendre l'interaction entre les activités et le contexte et d'agir pour minimiser les incidences négatives et porter au maximum les incidences positives de l'intervention sur le conflit, dans le cadre du mandat donné à une organisation. Le premier principe généralement appliqué dans le cadre d'une approche tenant compte des risques de conflit est de ne pas nuire. Cependant, la sensibilité aux conflits ne s'arrête pas là. Le fait de ne pas nuire et de soutenir les capacités locales pour la paix requiert :

- une connaissance des conséquences (intentionnelles ou non) des programmes de réintégration ;
- une analyse du contexte du conflit et du programme examinant les effets que l'aide à la réintégration et le conflit ont l'un sur l'autre ;
- une volonté de s'adapter, de créer des choix et, si nécessaire, de remanier les programmes pour en améliorer la qualité ;
- une réflexion approfondie sur la conduite du personnel et les politiques institutionnelles, afin que le comportement des personnes et des structures respecte les normes les plus élevées en matière d'éthique et de professionnalisme.

L'analyse des conflits et les mesures d'atténuation des risques doivent être appliquées en tant qu'éléments clés d'une approche de prise en compte des conflits et intégrées dans le contrôle de l'exécution.

3.5 Adaptation au contexte

La planification d'une réintégration efficace et durable des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés doit être fondée, entre autres, sur une compréhension globale du contexte local. Dans les contextes où aucun cessez-le-feu ou accord de paix n'a été conclu, le statut d'ex-combattant(e) des personnes qui se démobilisent de leur propre initiative peut ne pas être clair. Dans la mesure du possible, les spécialistes en matière de DDR devraient s'efforcer de clarifier le statut des ex-combattants en établissant un cadre clair. Toutefois, lorsque cela n'est pas possible, le statut des ex-combattants doit tout de même être analysé au niveau du programme, afin que l'aide à la réintégration ne soit pas apportée à des membres actifs de groupes armés.

3.6 Souplesse

Pour répondre aux changements contextuels et rester utile, l'aide à la réintégration doit être conçue de manière à favoriser l'adaptabilité. Si la conception d'un programme de réintégration repose sur des évaluations initiales, il importe aussi de noter que de nombreux facteurs contextuels changeront de manière significative au cours du programme, par exemple : les souhaits et ambitions des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés, le marché du

travail, les capacités des prestataires de services, les capacités des différents organes gouvernementaux et les programmes des partis politiques et des dirigeants au pouvoir. De plus, des plans de relèvement nouveaux ou plus larges peuvent voir le jour pendant la durée du programme de réintégration, et celui-ci devrait y être associé.

Le besoin de flexibilité sera particulièrement important en cas de conflit en cours : les risques de nuire, notamment en facilitant de manière involontaire le recrutement dans les groupes armés actifs, doivent alors être soigneusement évalués. Une approche souple devrait favoriser la mise au jour précoce de ces risques et l'élaboration de stratégies d'atténuation des risques.

Il est important de noter que, malgré les avantages d'une approche souple, le fait d'apporter une aide à la réintégration au cas par cas peut poser problème. L'une des principales difficultés est de réussir à informer dès le départ les ex-combattants, les personnes anciennement associées à des forces et groupes armés et les communautés au sens large des modalités de l'aide à la réintégration apportée et des avantages et critères d'éligibilité qui y sont associés, tout en maintenant suffisamment de souplesse dans le programme pour pouvoir répondre à l'évolution des besoins et des situations.

3.7 Responsabilité et transparence

L'aide à la réintégration doit être fondée sur les principes de responsabilité et de transparence. Les stratégies et politiques d'information et de communication doivent donc être élaborées et appliquées le plus tôt possible. L'information du public permet aux participants concernés et aux groupes bénéficiaires de recevoir des informations précises sur les principes et les procédures de l'aide à la réintégration. Les activités d'information et de sensibilisation du public en lien avec les efforts de réintégration peuvent aussi bénéficier d'une collaboration avec les organisations de femmes et d'hommes, afin de répondre aux besoins propres aux femmes (voir le module 4.60 des IDDRS sur les initiatives d'information publique et de communication stratégique à l'appui des programmes de DDR).

Les indicateurs clés doivent faire apparaître les mesures d'aide à la réintégration et les résultats escomptés. Définir des indicateurs de manière participative permet de clarifier les attentes et contribue à obtenir un large consensus sur des objectifs réalistes. On doit aussi se mettre d'accord sur les personnes ou organisations responsables du suivi, et sur la fréquence à laquelle les rapports de suivi devraient être élaborés.

Les entités compétentes du système des Nations Unies doivent rester transparentes vis-à-vis du gouvernement et de ses institutions pour ce qui est des activités et des plans d'aide à la réintégration, en particulier s'ils n'ont pas fait l'objet d'un accord complet à l'avance.

3.8 Appropriation aux niveaux national et local

L'aide à la réintégration apportée par le système des Nations Unies doit être fondée sur un partenariat avec les autorités nationales et les autres parties prenantes. La responsabilité première de la stratégie et de la politique de réintégration, ainsi que de la réussite du programme, incombe aux autorités nationales et à leurs institutions locales. L'aide apportée par les Nations Unies aux programmes de

réintégration doit comprendre des efforts visant à développer les capacités des communautés d'accueil et des autorités locales et nationales.

Les processus de DDR soutenus par les Nations Unies peuvent avoir lieu lorsqu'un gouvernement récemment mis en place est encore en train de trouver un équilibre politique entre les anciennes parties au conflit ou leurs vestiges, qui peuvent inclure des membres du gouvernement lui-même (voir le module 2.20 des IDDRS sur les aspects politiques du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration). Il est possible que les institutions nationales chargées de l'aide à la réintégration opèrent dans un environnement politique fluide, ce qui peut entraîner des changements réguliers au niveau de la structure institutionnelle et du personnel. Dans ce contexte, les acteurs internationaux ne doivent pas se substituer aux autorités nationales dans la gestion et l'exécution des programmes, mais doivent au contraire tout mettre en œuvre pour renforcer les institutions nationales qui gèrent l'aide à la réintégration.

Le succès des programmes de réintégration dépend des efforts faits dans le même temps par les personnes, les familles et les communautés apportant une aide, l'objectif étant qu'elles trouvent leurs propres solutions et les appliquent. La réintégration devrait être dirigée et mise en œuvre par les membres de la communauté eux-mêmes, avec le soutien d'acteurs extérieurs si nécessaire. Cette approche axée sur la communauté commence par la sensibilisation de la communauté au cours des premières phases du programme de réintégration, afin d'obtenir sa contribution et de prendre en compte la dynamique du conflit. Dans la mesure du possible, l'intégralité de l'aide à la réintégration devrait être liée aux services sociaux et aux réseaux de protection existants, les capacités des systèmes existants étant renforcées dans le même temps.

Par conséquent, les programmes de réintégration doivent être élaborés dans le cadre d'un processus inclusif et participatif intégrant les ex-combattants, les personnes anciennement associées à des forces et groupes armés, les représentants des communautés, les autorités locales et nationales et les acteurs non gouvernementaux dans la planification et la prise de décision, et ce dès les premières phases. L'adhésion des principaux membres des forces et groupes armés doit être une priorité du programme de réintégration et doit être obtenue en collaboration avec le gouvernement national et d'autres parties prenantes clés, en application des principes et mandats des Nations Unies.

3.9 Appui régional

Dans certains contextes, l'aide à la réintégration peut revêtir une dimension régionale, notamment en ce qui concerne les flux transfrontaliers d'armes légères et de petit calibre ; le trafic de ressources naturelles en tant que source de revenus ; le recrutement transfrontalier, y compris d'enfants ; le rapatriement et la réintégration des ex-combattants étrangers dans leur pays d'origine. La conception d'un programme de réintégration doit donc prendre en compte le niveau régional en plus des niveaux individuel, communautaire et national (voir le module 5.40 des IDDRS sur les mouvements transfrontaliers de population).

3.10 Intégration

La réintégration influence des processus plus larges de relèvement, de consolidation de la paix et de transformation de l'État, et est affectée par ces processus. Les programmes de réintégration doivent donc collaborer avec d'autres programmes et parties prenantes afin d'assurer la cohérence des politiques, l'intégration des programmes sectoriels ainsi que la coopération et la coordination entre les entités des Nations Unies tout au long des phases de conception et de mise en œuvre. De plus, les groupes de travail techniques, les forums de donateurs et les modalités de réponse rapide doivent être utilisés pour mieux intégrer les efforts déployés en matière d'aide à la réintégration. Les ministères compétents doivent aussi recevoir un soutien approprié de la part des programmes de réintégration afin que la réintégration des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés soit durable et conforme à d'autres plans nationaux et locaux.

3.11 Planification adéquate

La planification devrait tenir compte du fait que la réintégration des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés est un processus de longue haleine qui, dans certains contextes, nécessite plusieurs années avant d'être mené à bien de façon pérenne avec le soutien des familles dans les communautés. Un programme de réintégration bien conçu doit reposer sur une connaissance approfondie du type de force armée ou de groupe(s) armé(s) duquel ou desquels les personnes faisaient partie, de la durée d'appartenance, du contexte local et de la dynamique de la communauté. De plus, un programme de réintégration bien planifié nécessite un accord clair entre toutes les parties prenantes quant aux objectifs et résultats du programme, l'établissement de calendriers réalistes, des ressources budgétaires et humaines précises, ainsi qu'une stratégie de sortie bien définie.

La planification doit être fondée sur les évaluations existantes, qui doivent tenir compte des analyses de conflit et de développement, des analyses de genre, des évaluations des besoins en matière de relèvement rapide et en situations postconflituelles et des évaluations propres à la réintégration. Les personnes participant à la conception et à la négociation de l'aide à la réintégration avec le gouvernement et d'autres parties prenantes doivent veiller à ce qu'un cadre de contrôle de l'exécution axé sur les résultats soit élaboré au cours de la phase de planification et à ce que des ressources et des compétences suffisantes soient allouées à cette tâche dès le départ.

Un programme de réintégration bien planifié doit évaluer les besoins de ses participants et de ses bénéficiaires et y répondre, grâce à une planification tenant compte des questions de genre. La planification doit se faire en étroite collaboration avec les programmes et initiatives connexes. Même lorsqu'une planification à long terme est nécessaire, elle doit permettre une certaine flexibilité (voir section 3.6). Les personnes chargées de planifier l'aide à la réintégration doivent travailler de manière intégrée avec celles qui planifient le désarmement et la démobilisation afin d'assurer des transitions sans heurt. Pendant le désarmement et la démobilisation, les spécialistes en matière de DDR ne doivent pas faire de promesses d'aide à la réintégration qui ne pourraient être tenues.

4. La réintégration en tant qu'élément de la pérennisation de la paix

La réintégration des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés s'inscrit dans la durée et comporte des dimensions sociales, économiques, politiques et des dimensions de sécurité. Elle peut être influencée par des facteurs tels que les choix et les capacités des personnes pour ce qui est de se forger une nouvelle vie, la situation et les perceptions en matière de sécurité, les réseaux familiaux et de soutien, le bien-être psychologique des combattants et de la communauté au sens large. Les processus de réintégration font partie du développement d'un pays. Par conséquent, le fait de faciliter la réintégration incombe avant tout aux gouvernements nationaux et à leurs institutions, la communauté internationale assurant un rôle d'appui si nécessaire.

L'aide apportée aux ex-combattants et aux personnes anciennement associées à des forces et groupes armés pour qu'ils se réintègrent durablement dans la vie civile est considérée comme la partie la plus complexe du processus de DDR, que ce soit dans le cadre d'une mission ou non. Les ex-combattants et les personnes anciennement associées à des forces et

groupes armés se retrouvent, volontairement ou non, séparés des structures de commandement et des réseaux de soutien. Les communautés touchées par le conflit dans lesquelles ces personnes retournent sont souvent caractérisées par une gouvernance affaiblie, un manque de cohésion sociale, des économies endommagées et l'insécurité. Dans certains cas, ces personnes peuvent réintégrer des sociétés et des communautés qu'elles ne connaissent pas et qui ont été fortement affectées par de longues périodes de conflit. L'acceptation des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés par les communautés d'accueil est essentielle et est liée à la perception d'un traitement équitable (y compris à l'égard des victimes) des ex-combattants et d'autres groupes touchés par le conflit.

L'aide à la réintégration peut porter sur différents éléments du processus de réintégration, qu'il s'agisse des questions socioéconomiques ou des aspects psychosociaux de la réintégration. On peut aussi apporter une aide visant à atténuer les facteurs déstabilisants, tels que l'exclusion sociale et la stigmatisation, l'usage nocif de l'alcool et des drogues et d'autres traumatismes physiques et psychosociaux, la privation des droits politiques et l'insécurité. La contribution de l'aide à la réintégration à la réduction de la violence armée visée par l'objectif de développement durable n° 16 devrait s'appuyer sur une théorie du changement solide et fondée sur des données probantes. Les personnes travaillant sur l'aide à la réintégration, dans différentes institutions et avec différentes

RÉSOLUTIONS SUR LA PÉRENNISATION DE LA PAIX ET LES QUESTIONS DE GENRE

C'est à l'examen du dispositif de consolidation de la paix qu'on doit l'expression « pérennisation de la paix », qui a ouvert la voie à la résolution 70/262 de l'Assemblée générale et à la résolution 2282 (2016) du Conseil de sécurité, également connues sous le nom de « résolutions sur la pérennisation de la paix ». Un élément important de ces résolutions est la prise en compte de l'importance du leadership et de la participation des femmes dans la prévention et le règlement des conflits et dans la consolidation de la paix. Les questions liées au genre doivent être incluses dans toutes les discussions relatives à la pérennisation de la paix et jouer un rôle de premier plan dans les activités des Nations Unies.

démarches de programmation, seront ainsi en mesure de mettre au jour les résultats collectifs ciblés par les programmes de réintégration. On trouvera dans le module 4.30 des IDDRS sur la réintégration une liste des différents types d'aide à la réintégration et des modalités de leur mise à disposition. Il convient toutefois de noter que le soutien apporté par un programme de réintégration ne devrait pas être considéré comme équivalent à l'ampleur, à la profondeur ou à la durée des processus de réintégration individuels, ni au processus de relèvement et de développement à plus long terme.

4.1 La démarche de pérennisation de la paix

L'aide à la réintégration peut jouer un rôle important dans la pérennisation de la paix, même lorsqu'un accord de paix n'a pas encore été négocié ou signé. Les deux résolutions sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix mené en 2015 (résolution 70/262 de l'Assemblée générale et résolution 2282 (2016) du Conseil de sécurité) prennent acte du fait que les efforts visant à pérenniser la paix sont nécessaires à tous les stades d'un conflit. Par conséquent, afin d'appuyer et de consolider les fondements d'une paix durable, la réintégration des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés ne devrait pas seulement être soutenue après la fin d'un conflit armé. Dans la mesure où les personnes peuvent quitter les forces et les groupes armés pendant toutes les phases du conflit armé, la nécessité de les aider devrait être prise en compte à tout moment, même en l'absence d'un programme de DDR. Cela peut passer par une assistance aux personnes retournant dans des régions pacifiques du pays touché par le conflit, et à celles qui retournent dans des pays d'origine pacifiques, dans le cas des combattants étrangers.

Dans le cadre de la démarche de pérennisation de la paix, l'aide à la réintégration devrait être conçue et déployée de manière à contribuer à une dynamique visant à empêcher de futurs recrutements. À cet égard, on devrait saisir les occasions de prévenir la reprise d'un conflit armé, notamment en s'attaquant aux causes profondes et en comprenant la dynamique de paix. Les conflits armés peuvent être le résultat d'une combinaison de causes profondes dont l'exclusion, l'inégalité, la discrimination et d'autres violations des droits humains, y compris des droits des femmes. Si l'aide à la réintégration ne permet pas de résoudre totalement l'ensemble de ces problèmes, une aide à la réintégration communautaire bien intégrée aux efforts de développement locaux et nationaux est susceptible de contribuer à traiter les causes profondes du conflit et, par conséquent, à pérenniser la paix. Il importe aussi de renforcer ce qui fonctionne encore, y compris les capacités résiduelles de paix auxquelles les personnes et les populations font appel en période de conflit. Pérenniser la paix consiste à se réapproprier le concept de paix en tant que tel, en constatant que les capacités existantes pour la paix, c'est-à-dire les structures, les attitudes et les institutions qui pérennisent la paix, devraient être renforcées non seulement dans les situations de conflit, mais aussi dans les contextes de paix. Ce renforcement des capacités de paix peut se fonder sur la recherche des raisons pour lesquelles certaines personnes ne rejoignent pas les groupes armés, et pour lesquelles certains combattants quittent les groupes armés et se détournent de la violence armée.

L'inclusion est aussi un élément important de l'aide à la réintégration dans le cadre de la démarche de pérennisation de la paix. L'exclusion et la marginalisation, y compris les inégalités entre les hommes et les femmes, sont des facteurs essentiels des conflits violents. Les démarches d'aide à la

réintégration ancrées dans les communautés et dirigées par elles qui sont inclusives et tiennent compte des questions de genre (et particulièrement des besoins des femmes, des jeunes, des personnes handicapées, des minorités ethniques et des groupes autochtones), ont une incidence positive sur la capacité d'un pays de gérer et d'éviter les conflits et, en fin de compte, sur la durabilité des processus de paix. Donner aux femmes et aux jeunes les moyens de faire entendre leur voix et de participer à la planification et à la conception de programmes de réintégration contribue à remédier aux facteurs de conflit, aux inégalités socioéconomiques et aux inégalités de genre, ainsi qu'au désenchantement des jeunes. De plus, étant donné qu'il n'est pas toujours possible de mettre en place des processus de paix au niveau national, des initiatives de gouvernance locale, telles que la budgétisation et la planification participatives, peuvent permettre de tirer parti de l'aide à la réintégration, en particulier en ce qui concerne la cohésion sociale alimentée par des processus de paix locaux entre les groupes et les communautés.

La démarche des Nations Unies en matière de pérennisation de la paix appelle à la suppression des cloisonnements opérationnels. L'analyse, la planification et la gestion conjointes des programmes en cours contribuent à garantir la durabilité des résultats de réintégration définis collectivement. Ce processus sert aussi de point d'entrée pour des partenariats innovants et des approches flexibles ancrées dans le contexte qui s'avèrent nécessaires. Pour que l'aide à la réintégration soit efficace dans le cadre de la pérennisation de la paix, il est essentiel de s'appuyer sur les capacités du système des Nations Unies et au-delà, afin de soutenir les autorités locales et nationales. Les spécialistes en matière de DDR et les autres personnes participant à la mise en place et à la gestion de cette aide devraient savoir que les autorités locales peuvent être les intervenants de première ligne qui posent les jalons de la paix et du développement. On devrait rechercher des modes de financement et des partenariats novateurs et les partenaires financiers devraient accorder une attention particulière à l'augmentation, à la restructuration et à la hiérarchisation du financement de l'aide à la réintégration.

Compte tenu de ce qui précède, l'aide à la réintégration dans le cadre de la pérennisation de la paix devrait être axée sur les points suivants :

- renforcement des capacités à l'appui de la paix ;
- adoption d'une définition claire des résultats de la réintégration dans le cadre du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix, en tenant compte de la forte interdépendance entre les trois piliers ;
- efforts visant à sortir activement des silos institutionnels, en éliminant la fragmentation et en contribuant à un processus de DDR global, coordonné et cohérent ;
- intégration d'une perspective de genre dans l'ensemble de l'aide à la réintégration, les hommes et les femmes, les garçons et les filles ayant des besoins, des aspirations, des capacités et des contributions différents ;
- importance du renforcement de la résilience lors de l'aide à la réintégration : les personnes, les communautés, les pays et les régions jettent les bases de la résilience face au stress et aux chocs associés aux environnements peu sûrs en élaborant des plans de développement locaux et nationaux, dont des plans d'action nationaux fondés sur la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité ;

- la mise en œuvre cohérente du contrôle de l'exécution dans toutes les phases du continuum de la paix, en mettant l'accent sur les approches intersectorielles qui privilégient les résultats de la programmation collective ;
- le développement de partenariats innovants aux fins de la réintégration dans le cadre de la pérennisation de la paix, sur la base d'approches réunissant l'ensemble des pouvoirs publics et de la société, dont les ex-combattants, les personnes anciennement associées à des forces et groupes armés et leurs familles, ainsi que les communautés d'accueil ;
- la participation du secteur privé à la création de débouchés économiques, ce qui renforcera les capacités des petites et moyennes entreprises locales et la participation des investissements du secteur privé international dans les perspectives de réintégration, le cas échéant.

Pour que les programmes de réintégration jouent efficacement leur rôle dans la pérennisation de la paix, les spécialistes en matière de DDR et les autres personnes associées à la planification et à la mise en œuvre de l'aide à la réintégration devraient faire en sorte :

- d'avoir une compréhension commune des moteurs d'un conflit donné et des risques encourus par les personnes réintégrées et par leurs communautés et pays d'accueil ;
- de mener des analyses conjointes et des activités de contrôle de l'exécution permettant d'élaborer des approches stratégiques susceptibles de renforcer la paix et la résilience ;
- de respecter les priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité en veillant à ce que les considérations de genre soient au cœur de l'aide à la réintégration ;
- de partager une certaine compréhension de l'importance des jeunes dans tous les efforts déployés en faveur de la paix et de la sécurité ;
- de favoriser l'appropriation collective par les autorités locales et les autres parties prenantes, en l'enracinant dans les plans de développement locaux et nationaux ; la communauté internationale doit jouer un rôle de soutien et éviter de créer des structures parallèles ;
- de créer les partenariats à long terme nécessaires à la pérennisation de la paix grâce au développement des capacités institutionnelles locales, à une programmation adaptable au contexte et à des ressources humaines et financières adéquates.

De plus, dans le cadre du programme de prévention des conflits et de consolidation de la paix, les processus de réintégration devraient être plus systématiquement liés aux programmes de développement. Ainsi, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 offre un ensemble d'objectifs universels, multipartites et multisectoriels, adoptés par tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies en 2015. Le Programme comprend 17 objectifs de développement durable portant sur la pauvreté, la sécurité alimentaire, l'éducation, les soins de santé, la justice et la paix, pour lesquels des stratégies, des politiques et des plans devraient être élaborés au niveau national et par rapport auxquels les progrès devraient être mesurés. En raison du coût humain et économique des conflits armés à l'échelle mondiale, toutes les parties prenantes doivent collaborer pour aider les États Membres à réaliser les objectifs de développement durable, et toutes les personnes concernées par le développement doivent contribuer aux programmes de prévention par une action ciblée et durable aux niveaux national et régional.

5. Aide à la réintégration tout au long du continuum de la paix

Les efforts visant à soutenir la transition des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés vers la vie civile s'inscrivent généralement dans le cadre des programmes de DDR à l'issue des conflits. Ces programmes sont souvent « collectifs » dans la mesure où ils touchent des groupes de combattants et des personnes associées à des forces et groupes armés via un programme officiel et contrôlé, généralement dans le cadre de l'application d'un accord de paix global.

Les Nations Unies doivent de plus en plus souvent résoudre des problèmes de sécurité qui découlent de situations dans lesquelles il n'y a pas de règlement politique global et les conditions préalables aux programmes de DDR ne sont pas réunies. Lorsque le conflit est en cours, les départs de groupes armés sont souvent des décisions individuelles et peuvent prendre différentes formes. Les personnes qui ont été capturées ou quittent volontairement les groupes armés seront probablement placées sous la garde des autorités (forces armées régulières ou les forces de l'ordre). Toutefois, dans certains contextes, les personnes qui quittent les groupes armés peuvent retrouver le chemin des communautés sans tomber aux mains des autorités. C'est souvent le cas des ex-combattantes et des femmes anciennement associées à des forces et groupes armés qui s'échappent de manière « invisible » et qu'il peut être difficile d'identifier et de retrouver pour leur apporter de l'aide. Les programmes de réintégration communautaires visant à soutenir ces groupes devraient être fondés sur des informations crédibles, vérifiées au moyen d'un mécanisme convenu auquel participent les acteurs clés. Les comités locaux pour la paix et le développement peuvent jouer un rôle important dans la définition des priorités et l'identification de ces femmes.

De plus, dans les cas où les conditions préalables aux programmes de DDR ne sont pas réunies, des outils liés au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration tels que la lutte contre la violence locale et la gestion transitoire des armes et des munitions ont été utilisés parallèlement au soutien à la médiation et aux dispositions de sécurité transitoires (voir le module 2.20 des IDDRS sur les aspects politiques du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, le module 2.30 sur la lutte contre la violence locale et le module 4.11 des IDDRS sur la gestion transitoire des armes et des munitions). Le cas échéant, les premiers éléments de l'aide à la réintégration peuvent faire partie de la programmation de lutte contre la violence locale : aide à l'emploi et aide à la subsistance variées, amélioration des capacités des communautés vulnérables d'accueillir les ex-combattants de retour, et investissements dans les biens collectifs visant à renforcer la cohésion sociale. La réintégration dans le cadre de la démarche de pérennisation de la paix ne fait pas seulement partie intégrante des programmes de DDR. Elle fait aussi suite à la réforme du secteur de la sécurité, dans le cadre de laquelle les forces armées ou la police sont redimensionnées ; elle complète les outils liés au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration, tels que la lutte contre la violence locale, par des mesures durables, ou est apportée à des personnes anciennement associées à des groupes armés désignés comme organisations terroristes par le Conseil de sécurité.

La complexité accrue des contextes politiques et socioéconomiques dans lesquels l'aide à la réintégration est généralement apportée ne doit pas nécessairement se traduire par des modalités d'aide plus compliquées. Les spécialistes en matière de DDR et les autres personnes associées à la planification, à la gestion et au financement du programme d'appui devraient connaître le contexte et

sa dynamique, mais aussi être en mesure de hiérarchiser les éléments essentiels de l'intervention. Outre l'établissement de priorités, une aide efficace nécessite un financement fiable et dédié à ces activités prioritaires. Il peut aussi s'avérer important de réduire les attentes (souvent exagérées) et de faire preuve de pragmatisme quant à ce que l'aide à la réintégration peut apporter.

L'aide à la réintégration dans le cadre de la pérennisation de la paix nécessite une analyse des résultats, intentionnels ou non, qui ont été précipités par l'action menée dans des environnements dynamiques et touchés par des conflits. Les spécialistes en matière de DDR et les autres personnes contribuant à apporter une aide à la réintégration devraient comprendre quelles peuvent être les implications de l'action menée sur les relations ou dynamiques sociales – positives et négatives – afin de « ne pas nuire » et, en fait, de « faire le bien ». Afin de soutenir le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix, la coordination des programmes de réintégration devrait s'étendre aux programmes et acteurs de manière plus large. On devrait aussi tenir compte du fait que le risque de nuire est plus élevé en cas de conflit en cours, ce qui exige une coordination accrue entre les programmes existants et prévus afin d'éviter qu'ils n'aient des effets négatifs les uns sur les autres.

En fonction du contexte et de l'analyse du conflit réalisée, les spécialistes en matière de DDR et les autres personnes associées à la planification et à la mise en œuvre de l'aide à la réintégration peuvent déterminer que le travail avec les ex-combattants et les personnes anciennement associées à des forces et groupes armés pourrait avoir comme conséquence potentielle involontaire la perception d'une injustice, une assistance étant apportée aux auteurs de violences alors que d'autres personnes affectées par le conflit peuvent avoir l'impression d'être insuffisamment soutenues. On devrait éviter que cela ne se produise. L'approche communautaire est une solution possible. La stigmatisation liée aux programmes de lutte contre le recrutement devrait aussi être évitée. Les participants à ces programmes pourraient être perçus comme étant susceptibles de devenir des auteurs de violences, une stigmatisation qui pourrait être particulièrement préjudiciable pour les jeunes.

Outre l'aide apportée dans le cadre de programmes, de nombreux facteurs non programmatiques peuvent avoir une incidence majeure sur la réussite ou l'échec de la réintégration. Certains des principaux facteurs non programmatiques sont les suivants :

- Acceptation dans la communauté et la société ;
- Situation générale en matière de sécurité, perception de la situation en matière de sécurité ;
- Environnement économique et opportunités qui en découlent ;
- Disponibilité de services de base et de services sociaux correspondants ;
- Protection des droits fonciers et des autres droits à la propriété.

Dans les situations de conflit, ces facteurs non programmatiques peuvent être particulièrement fluides : les analyser et s'y adapter peut s'avérer difficile. La situation en matière de sécurité peut empêcher d'apporter une aide à la réintégration dans toutes les régions. Il est aussi possible que l'économie soit gravement affectée par le conflit en cours. Les communautés d'accueil peuvent aussi se montrer particulièrement réticentes à accepter le retour d'ex-combattants pendant un conflit, ceux-ci étant susceptible de présenter un risque pour la sécurité de la communauté. Pour influencer ces facteurs non programmatiques, il faut adopter une approche structurelle d'ensemble. La mise en place d'un environnement favorable et la facilitation de l'accès à des opportunités en dehors du programme de réintégration peuvent être aussi importantes pour les processus de réintégration que

l'aide fournie dans le cadre du programme. De plus, dans la plupart des cas, il importe d'établir des liens concrets avec les programmes de création d'emplois existants, les services liés au développement des entreprises, les systèmes d'orientation en matière de soutien psychosocial et de santé mentale, les réseaux d'aide aux personnes handicapées et d'autres services utiles. Les incidences de ces facteurs non programmatiques pourraient être différentes pour les hommes et les femmes, en particulier dans les contextes où l'insécurité est élevée et l'économie en récession. Les réseaux sociaux et les liens entre les différents membres et niveaux de la société peuvent apporter à ces groupes la résilience et les mécanismes d'adaptation nécessaires pour mener à bien leur réintégration.

5.1 La résilience comme base de la réintégration

Le renforcement de la résilience est l'un des aspects les plus importants de l'aide à la réintégration pendant un conflit. La résilience désigne la capacité de s'adapter, de rebondir et de renforcer son fonctionnement face à la violence, à l'adversité extrême ou au risque. Pour les ex-combattants et les personnes anciennement associées à des forces et groupes armés, il s'agit de la capacité de supporter la violence et les événements potentiellement traumatisants vécus pendant le conflit armé, d'y résister et de la surmonter, tout en faisant face aux pressions sociales et environnementales. La résilience fait aussi référence à la capacité de résister aux pressions exercées pour rejoindre un ancien groupe armé ou pour adhérer à un nouveau groupe armé ou à un autre type d'organisation criminelle. La résilience des communautés peut aussi être renforcée par l'aide à la réintégration, par exemple lorsque celle-ci améliore la capacité des communautés d'accueillir les ex-combattants et les personnes anciennement associées à des forces et groupes armés.

L'acquisition de compétences sociales, le développement émotionnel, la réussite scolaire, le bien-être psychologique, l'estime de soi, les mécanismes d'adaptation et les attitudes face au stress et le rétablissement après des traumatismes, notamment des violences sexuelles, sont autant de facteurs de résilience. L'aide à la réintégration devrait donc tenir compte des effets des différents facteurs de résilience et de vulnérabilité applicables à la réintégration aux niveaux individuel, familial, communautaire et institutionnel (voir figure 1).

Figure 1 : Facteurs de résilience et de vulnérabilité applicables à la réintégration



English	French
Vulnerability	Vulnérabilité
Resilience	Résilience
Physical insecurity and easy access to weapons	Insécurité physique et facilité d'accès à des armes
War-related trauma, PTSD and substance abuse	Traumatismes liés à la guerre, troubles post-traumatiques, consommation de substances
Exposure to violent mentors and violent war-time norms of violence	Exposition à des mentors violents et à des normes de violence en période de conflit
Limited access to jobs and livelihoods, insecure economic environment	Accès limité à l'emploi et aux moyens de subsistance, environnement économique instable
Low levels of education, illiteracy, limited life skills	Faible niveau d'éducation, analphabétisme, compétences de la vie courante limitées
Low self-esteem, thwarted expectations	Faible estime de soi, attentes contrecarrées
Social exclusion	Exclusion sociale
Formal education and vocational training, learned life and problem-solving skills	Enseignement formel et formation professionnelle, acquisition de compétences de la vie courante et de résolution de problèmes
Social and community activities, opportunities for advancement and recognition	Activités sociales et dans la communauté, possibilités de progression et de reconnaissance

Social inclusion, ability to access programmes and care, community inclusive programmes and activities	Inclusion sociale, capacité d'accès à des programmes et à des soins, programmes et activités inclusifs dans la communauté
Purposeful employment and livelihood opportunities, stable local economy	Possibilités d'accès à des emplois et à des moyens de subsistance choisis, économie locale stable
Physical security and reliable law enforcement service	Sécurité physique et services d'application de la loi fiables
Psychosocial services and support, substance abuse rehabilitation	Accès à des services psychosociaux et à une assistance en la matière, services de réadaptation pour les toxicomanes
Positive role models and mentors, supportive family relationships	Modèles d'identification et mentor positifs, relations familiales bienveillantes

5.2 Aide à la réintégration pour la prévention des conflits

L'aide à la réintégration nécessite une double approche pour favoriser non seulement la « paix négative » (comme dans les stratégies d'atténuation) mais aussi la « paix positive », en s'attaquant aux causes profondes des conflits armés telles qu'elles se manifestent à l'échelle locale et en renforçant les capacités de paix à différents niveaux. Ainsi comprise, l'aide à la réintégration peut contribuer à la prévention des conflits armés, en aidant à résoudre certains des problèmes structurels qui créent ou alimentent les risques d'escalade et de récurrence des conflits.

Par exemple, en tenant compte des aspects liés à la santé mentale et au soutien psychosocial, les programmes de réintégration peuvent contribuer à la mise en place des piliers nécessaires au développement d'une « paix positive ». Si rien n'est fait, les personnes peuvent se tourner vers des mécanismes d'adaptation négatifs. Les conflits peuvent aussi engendrer des modèles sociaux négatifs qui augmentent la probabilité d'une criminalité généralisée et de la victimisation de certains groupes. Ces schémas négatifs peuvent également contribuer à accroître la vulnérabilité à la participation à des groupes armés et à d'autres comportements délictueux. Il faut aussi tenir compte des besoins propres aux femmes et aux filles anciennement associées à des forces et groupes armés, notamment en ce qui concerne la prévention et la lutte contre la violence sexuelle et fondée sur le genre.

De plus, si certaines mesures d'aide à la réintégration sont axées sur l'éducation, les compétences professionnelles et les activités rémunératrices, elles peuvent contribuer à prévenir les conflits si elles

respectent et soutiennent les capacités d'absorption des communautés d'accueil. Les modalités d'aide à la réintégration s'inscrivent dans le contexte du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix, et doivent tenir compte du fait que les populations en situation de fragilité et d'exposition à des conflits prolongés éprouvent simultanément des besoins différents, qu'ils soient humanitaires ou liés à la sécurité ou au développement. Par conséquent, l'aide à la réintégration ne peut jouer un rôle efficace dans la prévention des conflits que si ces besoins sont reconnus et pris en compte de manière exhaustive. Ainsi, les programmes de réintégration ne peuvent contribuer à prévenir les conflits que s'ils tiennent compte des éléments suivants :

- les raisons qui poussent des personnes à rejoindre des groupes armés et à les quitter ;
- les facteurs criminogènes ou propices à la criminalité qui sont présents dans le contexte et peuvent nuire à une réintégration durable et augmenter le risque de participation à des groupes armés et de se livrer à d'autres comportements criminels ;
- les besoins locaux et les capacités existantes ;
- le renforcement de la capacité des individus, des familles, des communautés et des institutions de faire face à l'adversité et de résister à la violence et aux pressions liées aux conflits.

Le fait de lier les programmes de réintégration à d'autres éléments du processus de DDR renforce leur potentiel de prévention des conflits. Les programmes de réintégration devraient, dans la mesure du possible, être combinés et coordonnés avec les efforts de médiation, les mesures de confiance et, plus généralement, le règlement des conflits et la consolidation de la paix.

Du point de vue de la sensibilité aux conflits, il est important de noter que l'aide à la réintégration est parfois fournie plus tard que prévu et que les niveaux réels d'aide sont parfois inférieurs aux prévisions, par exemple en raison de la lenteur des processus politiques, de contraintes logistiques ou de l'indisponibilité (ou du retard) du financement. Il est donc important de poser explicitement des questions sur l'incidence négative que pourrait avoir l'attente de l'aide à la réintégration sur les processus de réintégration des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés. Les questions suivantes devraient être abordées dès le début des négociations et de la planification de l'aide à la réintégration :

- L'aide à la réintégration prévue est-elle réaliste ?
- L'aide à la réintégration pourra-t-elle répondre aux différentes attentes ?
- Comment l'aide à la réintégration (prévue) affectera-t-elle les stratégies d'adaptation des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés ?
- Quels sont les effets négatifs potentiels de l'aide à la réintégration sur la dynamique sociale, la dynamique du pouvoir et les questions d'équité sociale ?
- Comment le gouvernement concerné et les entités des Nations Unies peuvent-ils gérer les attentes et la désinformation liées à l'aide à la réintégration, par exemple au moyen d'une communication appropriée et d'une gestion des risques ?

5.2.1 Prévention du ré-enrôlement

Dans le cadre de la pérennisation de la paix, les programmes de réintégration devraient prévoir de contribuer à une dynamique visant à empêcher tout ré-enrôlement. Le risque que des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des groupes armés soient enrôlées une nouvelle fois ou participent à des activités criminelles est plus élevé lorsque le conflit est en cours, dure ou est financé par la criminalité organisée, y compris par l'exploitation illicite de ressources naturelles telles que l'extraction de minerai et le braconnage. Dans ces économies de guerre, les marchés licites et illicites peuvent se chevaucher, et les organisations criminelles peuvent devenir une source de revenus attrayante pour les ex-combattants et leur donner un sentiment d'appartenance. Les groupes criminels pourraient permettre aux ex-combattants et aux personnes anciennement associées à des forces et groupes armés de retrouver ou de conserver un statut social après avoir quitté leur force ou groupe armé, et pourraient combler les sentiments de dislocation sociale dans les communautés d'accueil.

Le risque de ré-enrôlement ou de participation à des activités criminelles augmente dans les contextes dans lesquels les possibilités de réintégration sont limitées et les capacités nationales et locales faibles. C'est le cas lorsque les ex-combattants et les personnes anciennement associées à des forces et groupes armés retournent dans des zones où l'insécurité est grande, où les économies formelles et parallèles manquent de diversité et où les opportunités se limitent au travail non qualifié, notamment dans le secteur de l'agriculture. Les conditions qui prévalent dans ces zones géographiques devraient donc être prises en compte dans la conception de l'aide à la réintégration. La collaboration avec des acteurs capables d'influencer les facteurs non programmatiques mentionnés ci-dessus peut constituer une première étape dans l'appui aux personnes qui ont décidé de s'installer dans ces zones.

Le fait de retourner dans un groupe armé ou d'en rejoindre un nouveau peut découler de l'absence réelle ou perçue d'alternatives viables au conflit armé comme moyen de subsistance et comme voie d'intégration sociale et de changement politique (voir le module 2.20 des IDDRS sur les aspects politiques du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration). Les raisons pour lesquelles des personnes rejoignent les groupes armés sont diverses et peuvent inclure des griefs liés au statut social, à la légitime défense, au manque d'emplois et de perspectives économiques, à l'exclusion, aux atteintes aux droits de la personne et à d'autres injustices réelles ou supposées. Le risque de ré-enrôlement peut donc être plus élevé dans les contextes dans lesquels aucune réponse n'a été apportée aux causes du conflit et aux sujets de mécontentement, ou lorsqu'il n'y a pas d'autres moyens de subsistance viables.

La capacité de la communauté d'accueillir des ex-combattants et des personnes anciennement associées à des forces et groupes armés a aussi une incidence sur la probabilité de retour dans un groupe armé. Cette capacité d'accueil est susceptible d'être plus faible en cours de conflit, car le retour des ex-combattants pourrait constituer un risque pour la communauté. Les ex-combattantes, les femmes anciennement associées à des forces et groupes armés et leurs enfants peuvent rencontrer des obstacles supplémentaires liés à la capacité d'accueil de la communauté, y compris la stigmatisation potentielle qui peut influencer profondément leur capacité de se réintégrer.

Par ailleurs, le temps qu'une personne a passé dans un groupe armé aura des incidences sur sa capacité de s'adapter à la vie civile, de construire des réseaux sociaux et de renouer des liens. En général, plus une personne a passé de temps avec un groupe armé, plus son processus de réintégration risque d'être difficile. Compte tenu de cette réalité, la conception des programmes de réintégration doit se fonder sur une démarche solide d'analyse des questions de genre et de gestion des risques, qui pourrait inclure le tutorat, l'apprentissage par les pairs, l'apprentissage institutionnel et des liens avec les institutions et programmes adaptés.

5.2.2 Points d'entrée et atténuation des risques

En cas de conflit en cours, il est possible que les groupes armés se divisent et se multiplient. Certains groupes armés peuvent signer des accords de paix tandis que d'autres refusent. Il faut soigneusement préparer l'aide à la réintégration des personnes ayant quitté des groupes armés non signataires pendant un conflit, en veillant à atténuer les risques et à respecter des principes tels que « ne pas nuire ». Dans ces cas, il est possible qu'un programme complet de DDR ne soit pas la meilleure solution (voir le module 2.10 des IDDRS sur la démarche des Nations Unies en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration). Sur la base de l'analyse du conflit et de la cartographie des groupes armés, les spécialistes en matière de DDR devraient envisager un dialogue direct avec les groupes armés au moyen de négociations politiques et d'autres activités liées à la DDR (voir le module 2.20 des IDDRS sur les aspects politiques du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration) et le module 2.30 sur la lutte contre la violence locale. Les risques d'un tel dialogue devraient, bien entendu, être correctement évalués à l'avance et tout au long du processus.

Les spécialistes en matière de DDR et les autres personnes associées à l'élaboration ou à la gestion de l'aide à la réintégration devraient aussi savoir qu'il peut être difficile de financer le programme en raison des risques liés à l'aide à la réintégration dans des situations de conflit en cours, qui peuvent être associés à d'éventuels problèmes de manque de volonté politique nationale, de légitimité de la gouvernance et de capacités réduites. Les programmes de réintégration devraient donc être élaborés de manière transparente et flexible, et être dimensionnés de manière à offrir des opportunités viables aux ex-combattants et aux personnes anciennement associées à des groupes armés.

Dans la logique d'un point d'entrée axé sur la transition vers la paix plutôt que vers le conflit, les programmes devraient chercher à recenser des points d'entrée positifs pour soutenir la réintégration. Pendant des conflits, ces points d'entrée pourraient inclure des zones géographiques dans lesquelles la réintégration a le plus de chances de réussir, telles que des poches de paix non touchées par les opérations militaires ou d'autres types de violence armée. Ces régions pilotes pourraient servir de modèles à d'autres régions. L'aide à la réintégration apportée dans le cadre d'un effort pilote montrerait probablement la voie pour l'assistance future et créerait des attentes pour d'autres groupes qu'il faudrait satisfaire pour garantir l'équité et éviter des résultats négatifs.

D'autres points d'entrée pour l'aide à la réintégration en cours de conflit peuvent être un groupe armé donné dont les membres ont montré qu'ils souhaitaient partir ou sont considérés comme plus susceptibles de se réintégrer, ou certaines interventions de réintégration auxquelles participent des économies et des partenaires locaux qui fonctionneront comme des facteurs d'attraction. Les

programmes de réintégration devraient tenir compte des champions locaux et les personnalités connues, qui pourraient appuyer ces efforts auprès des autorités locales, des chefs tribaux, religieux et traditionnels, ainsi que des acteurs du secteur privé et des affaires. Ces acteurs peuvent jouer un rôle clé en générant des dividendes de la paix et en instaurant la confiance et le soutien nécessaires au programme.

Pour plus de détails sur les points d'entrée et les risques liés à l'aide à la réintégration pendant les conflits armés, voir la section 9 du module 4.30 des IDDRS sur la réintégration.

5.4 Amnistie et autres mesures judiciaires spéciales pendant un conflit

En l'absence d'accord de paix, l'aide à la réintégration en cours de conflit peut suivre une amnistie ou d'autres processus juridiques. Une loi d'amnistie ou une loi spéciale sur la justice est généralement adoptée pour encourager les combattants à déposer les armes et à se présenter aux autorités ; s'ils le font, ils bénéficient d'une mesure de grâce pour leur appartenance à des groupes armés ou, dans le cas de délits de droit commun, d'une réduction de peine.

Ces dispositions peuvent aussi encourager le dialogue avec les groupes armés, favoriser le retour dans les communautés et soutenir la réconciliation par la justice transitionnelle et les réparations au niveau communautaire. Les ex-combattants et les personnes anciennement associées à des forces et groupes armés reçoivent généralement des documents attestant du fait qu'ils ont bénéficié d'une amnistie en vertu de ces dispositions et qu'ils sont libres de rejoindre leur famille et leur communauté (voir le module 4.20 des IDDRS sur la démobilisation). Pour que les processus d'amnistie soient couronnés de succès, ils devraient prévoir une aide à la réintégration pour les personnes qui s'adressent à la Commission d'amnistie ou aux autorités compétentes.

Le Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole II) encourage les États à accorder des amnisties pour une simple participation aux hostilités afin d'inciter les groupes armés à respecter le droit international humanitaire. Il reconnaît que les amnisties peuvent aussi contribuer à faciliter les négociations de paix ou à permettre un processus de réconciliation. Toutefois, les amnisties ne devraient pas être accordées pour les crimes de guerre, les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les violations flagrantes des droits de la personne (voir le module 2.11 des IDDRS sur le cadre juridique du processus de DDR aux Nations Unies et le module 6.20 sur la justice transitionnelle et le processus de DDR).

5.5 Problèmes habituellement rencontrés en matière d'aide à la réintégration en période de conflit

En résumé, les considérations suivantes sont essentielles et devraient être prises en compte par les spécialistes en matière de DDR et les autres personnes associées à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de réintégration en cas de conflit en cours :

- l'analyse et l'évaluation des conflits et du contexte seront plus difficiles que dans les situations d'après-conflit et devront être fréquemment mises à jour ;

- Les ex-combattants et les personnes anciennement associées à des forces et groupes armés présenteront des risques accrus pour la sécurité :
 - ils sont perçus comme des traîtres par les membres actifs de leur ancien groupe, en particulier si le groupe est toujours actif dans le pays, de l'autre côté d'une frontière proche ou dans la communauté dans laquelle la personne souhaite retourner ;
 - ils peuvent communiquer des informations aux organismes militaires ou de sécurité pour la planification d'opérations anti-insurrectionnelles ;
 - ils peuvent revenir dans des communautés encore affectées par le conflit armé et dans lesquelles des groupes armés sont actifs.

- Parallèlement à la nécessité d'une collaboration constructive avec les agences militaires et les agences de sécurité, il faudra préserver l'indépendance et l'impartialité du programme de réintégration afin d'éviter qu'il ne soit perçu comme faisant partie de la stratégie de lutte contre l'insurrection.

- Les parties prenantes nationales qui dirigent l'aide à la réintégration peuvent avoir été (ou être encore) en conflit avec les groupes armés auxquels les ex-combattants appartenaient auparavant.
- Il est nécessaire de gérer les dossiers au cas par cas, ce qui pourrait se faire en collaboration avec les chefs traditionnels ou les chefs religieux (imams, évêques, pasteurs) et avec des prestataires de services de santé mentale formés et supervisés qui seraient des agents de supervision communautaire, selon les besoins.
- Il importe de collaborer étroitement et de développer des stratégies de réintégration communes avec d'autres acteurs du domaine des femmes et de la paix et de la sécurité, et de prévenir la violence contre les femmes et les filles.
- Il importe de collaborer étroitement et de développer des stratégies de réintégration communes avec les programmes visant à protéger les enfants et à appuyer la réintégration des enfants anciennement associés à des forces et groupes armés. Plus précisément, il est nécessaire de développer des stratégies communes afin de prévenir le recrutement des jeunes à risque.

Annexe A : Abréviations

DDR désarmement, démobilisation et réintégration

2.20 Les aspects politiques du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration

Résumé

Le processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) n'est pas seulement une opération technique. De nombreux aspects de ce processus influenceront les dynamiques politiques et seront influencés par elles. Pour comprendre les dynamiques politiques qui ont une incidence sur ces processus, il faut connaître le contexte historique et politique, les acteurs et les parties prenantes (armés et non armés) ainsi que les moteurs du conflit, y compris les aspects locaux, nationaux et régionaux qui peuvent avoir des effets les uns sur les autres et alimenter un conflit armé.

Les groupes armés se mobilisent souvent pour des raisons politiques ou en réponse à une série de revendications liées à la sécurité ou à des questions socioéconomiques ou autres. Les négociations et processus de paix permettent aux parties au conflit de mettre fin à la violence et de régler leurs différends par des moyens pacifiques. Il est aussi possible qu'il soit nécessaire de tenir compte des forces armées dans les accords de paix et de la part de forces armées et de groupes armés (pour ce qui est de l'aide apportée dans le cadre du processus de DDR).

Les spécialistes en matière de DDR peuvent contribuer à la médiation des accords de paix ainsi qu'au suivi et à la mise en œuvre ultérieurs des parties de ces accords qui les concernent. Ils peuvent aussi conseiller les médiateurs et les facilitateurs afin que les accords de paix contiennent des clauses réalistes en matière de DDR, que les parties aient une compréhension commune des résultats du processus de DDR et de sa mise en œuvre, et que les processus de DDR ne soient pas entrepris de manière isolée mais soient intégrés à d'autres aspects du processus de paix, étant donné que le succès de l'un renforce les autres.

Tous les accords de paix contiennent des dispositions de sécurité qui prévoient différentes formes de contrôle et de gestion de la violence, dont le redimensionnement, le désarmement, la démobilisation et la réintégration, et d'autres formes de coordination et de contrôle de la sécurité. Lorsqu'un accord de paix exige un processus de DDR, le cadre politique national de ce processus est souvent fourni par un accord de paix global visant à résoudre les problèmes politiques et de sécurité. En l'absence d'un tel accord, il est peu probable que les parties au conflit acceptent des mesures qui réduisent leur capacité d'utiliser la force militaire pour atteindre leurs objectifs. Dans un accord de paix global, il est très courant que les programmes de DDR soient liés à des clauses relatives à un cessez-le-feu et à des « dispositions finales en matière de sécurité ». Si des groupes armés ont des aspirations politiques, les chances de réussite de l'application d'un accord de paix global peuvent être améliorées si les processus de DDR sont conçus de manière à soutenir la transformation de ces groupes en entités politiques.

Les processus de DDR peuvent aussi faire suite à des accords conclus au niveau local. La situation politique locale peut être aussi importante dans le déclenchement de conflits armés que les motifs de

mécontentement envers l'État. Si les accords de paix au niveau national sont axés sur ces motifs, ils risquent de ne pas aborder ou régler les conflits locaux. Il est donc possible que les conflits se poursuivent même lorsque des accords de paix ont été signés et mis en œuvre au niveau national. Les accords de paix adoptés au niveau local peuvent prendre différentes formes : pactes de non-agression locaux entre groupes armés, accords concernant l'accès à certaines zones et accords de lutte contre la violence locale, pour ne citer que celles-ci. Les spécialistes en matière de DDR devraient déterminer s'il faut mener les processus de DDR locaux au niveau local ou si les dynamiques locales et nationales devraient être liées dans le cadre d'une démarche commune organisée autour de plusieurs volets.

Enfin, les processus de DDR peuvent aussi être entrepris en l'absence d'accords de paix. Dans ces cas, les interventions de DDR peuvent être conçues de manière à contribuer à la stabilisation, afin de rendre les avantages de la stabilité plus concrets ou de créer des environnements plus propices aux accords de paix (voir le module 2.10 des Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration (IDDRS) sur la démarche des Nations Unies en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration). Ces interventions ne devraient pas être organisées de façon réactive et au cas par cas, mais soigneusement planifiées à l'avance en appliquant une stratégie prédéfinie.

1. Portée et objectifs du module

On trouvera dans ce module, une présentation des dynamiques politiques du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration ainsi que de la méthode utilisée pour les analyser et mieux les comprendre afin d'élaborer des processus de DDR tenant compte de la situation politique. On y aborde le rôle des spécialistes en matière de DDR dans la négociation des accords de paix locaux et nationaux, le rôle des dispositions transitoires et finales de sécurité, et la manière dont les spécialistes peuvent s'efforcer de susciter une volonté politique en faveur du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration parmi les parties au conflit. Enfin, ce module traite aussi de la transformation des groupes armés en partis politiques et des dynamiques politiques liées au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration dans les situations de conflit ouvert¹.

2. Termes, définitions et abréviations

On trouvera à l'annexe A une liste des abréviations utilisées dans le présent document. On trouvera dans le module 1.20 des IDDRS un glossaire complet de tous les termes, définitions et abréviations utilisés dans les Normes.

Dans les Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration, les mots « doit », « devrait » et « peut » sont utilisés pour indiquer à quel point les normes établies doivent être appliquées. Cette utilisation est conforme au langage utilisé dans les normes et lignes directrices de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) :

- a) « doit » est utilisé soit pour viser les exigences, les méthodes ou les spécifications qui doivent être appliquées afin de se conformer à la norme (« shall » en anglais), soit pour exprimer la contrainte ou une obligation externe (« must » en anglais) ;
- b) « devrait » est utilisé pour viser les exigences, les méthodes ou les spécifications à privilégier ;
- c) « peut » est utilisé soit pour viser une méthode ou un mode d'action possible (« may » en anglais), soit pour exprimer la possibilité ou la capacité (« can » en anglais).

3. Introduction

L'influence du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration sur le paysage politique dépend du contexte, de l'histoire du conflit et des structures et motivations des parties au conflit. Il est possible que certains groupes armés aient peu de motivations ou d'exigences politiques, alors que d'autres luttent contre l'État et cherchent à obtenir du pouvoir politique. Les conflits armés peuvent aussi être plus localisés, liés à la politique locale et à des questions telles que l'accès à la terre. Il peut aussi y avoir des interactions complexes entre les dynamiques politiques et les facteurs de conflit aux niveaux local, national et régional.

Afin de favoriser un règlement pacifique des conflits armés, les spécialistes en matière de DDR peuvent soutenir la médiation, le suivi et l'application des accords de paix. Les accords de paix adoptés au niveau local peuvent prendre de nombreuses formes : pactes de non-agression locaux entre groupes armés, accords concernant l'accès à certaines zones et accords de lutte contre la violence locale, pour ne citer que celles-ci. Les accords de paix adoptés au niveau national peuvent aussi varier, qu'il s'agisse d'accords de cessez-le-feu ou d'accords de paix globaux prévoyant l'instauration d'un système de partage du pouvoir politique. Dans ce contexte, le rôle des anciennes parties au conflit dans les institutions politiques de transition peut inclure la participation à l'administration provisoire ainsi qu'à d'autres organes ou mouvements politiques, comme la représentation dans les dialogues nationaux. Le désarmement, la démobilisation et la réintégration peuvent soutenir ce processus, notamment en contribuant à démilitariser la politique et à transformer les groupes armés en partis politiques.

Le processus de DDR n'est pas seulement une opération technique : de nombreux aspects de ce processus influenceront les dynamiques politiques et seront influencés par elles. Les groupes armés peuvent, par exemple, refuser de se désarmer et de se démobiliser tant qu'ils ne sont pas sûrs que leurs revendications politiques seront satisfaites. Le fait de contrôler les processus de DDR peut constituer une position politique puissante et, par conséquent, des groupes ou des personnes peuvent tenter de manipuler ces processus à des fins politiques. De plus, au cours d'un conflit, les groupes armés peuvent obtenir des moyens politiques et remettre en question les systèmes et structures politiques établis, prendre d'autres dispositions politiques ou assumer des fonctions habituellement réservées à l'État, notamment en tant que prestataires de services de sécurité. Les mesures visant à démanteler les groupes armés peuvent ouvrir la voie au retour de l'État dans des lieux dont il était auparavant absent et avoir ainsi une incidence importante sur les conditions de sécurité et l'environnement politique.

Les limites politiques du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration doivent aussi être prises en compte. Les processus intégrés de DDR peuvent faciliter le dialogue avec les groupes armés mais n'auront que des effets limités si des efforts parallèles ne sont pas entrepris pour apporter une réponse aux motifs ayant poussé ces groupes à se mobiliser, à leurs préoccupations actuelles et futures en matière de sécurité, et à leurs attentes pour l'avenir. Pour surmonter ces limites politiques, il faut reconnaître les liens étroits qui existent entre les processus de DDR et d'autres aspects d'un processus de paix, notamment des accords politiques plus larges, la justice transitionnelle et la réconciliation, ainsi que les activités de consolidation de la paix, qui sont indispensables à l'instauration d'une paix durable. Il est important de noter que les accords de paix au niveau national peuvent ne pas être adaptés au règlement des conflits locaux ou régionaux en cours, et que les spécialistes en matière de DDR devront élaborer des stratégies et sélectionner des outils liés au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration adaptés à chaque niveau.

4. Principes directeurs

On trouvera dans le module 2.10 des IDDRS sur la démarche des Nations Unies en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration les grands principes qui guident tous les aspects des processus de DDR. La présente section décrit comment ces principes s'appliquent à la dynamique politique de DDR :

4.1 Priorité à la dimension humaine

On adoptera une approche axée sur la personne humaine, en tenant compte avec tact des besoins et de la situation de toutes les parties prenantes (gouvernement, opposition armée et non armée, population et communauté internationale), et en s'efforçant de les comprendre et d'y répondre.

4.2 Prise en compte des questions de genre et inclusivité

Les processus de DDR doivent tenir compte des questions de genre et être inclusifs ; les dimensions de genre des processus de paix et du règlement des conflits ne doivent être oubliées à aucune étape. Les spécialistes en matière de DDR doivent promouvoir une réelle égalité des genres pendant et après les conflits et faire en sorte que les expériences diverses des femmes soient pleinement intégrées dans tous les processus d'instauration et de consolidation de la paix, de rétablissement de la paix et de reconstruction.

4.3 Flexibilité, responsabilité et transparence

La responsabilité, la transparence et la flexibilité doivent être assurées non seulement pour que les parties prenantes respectent leurs engagements, mais aussi pour que le processus élaboré soit adapté au contexte dans lequel il doit être mis en œuvre.

4.4 Intégration

Il est essentiel d'encourager l'unité d'effort dans l'analyse, la conception et la mise en œuvre de processus de DDR tenant compte des dimensions politiques. On doit commencer par veiller à ce que les personnes qui négocient un accord de paix soient correctement conseillées afin de parvenir à des accords solides sur le plan technique et d'intégrer les processus de DDR à d'autres éléments connexes du processus de paix.

5. Comprendre et analyser les dynamiques politiques du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration

5.1 Considérations liées au contexte

Pour comprendre les dynamiques politiques des processus de DDR, il est nécessaire de procéder à une analyse approfondie du contexte. Dans les missions, ces analyses sont conduites par les opérations de paix, les missions politiques spéciales ou les bureaux des Nations Unies. En dehors des missions, l'analyse contextuelle fait partie intégrante du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable.

Dans les missions et en dehors, l'analyse des dynamiques politiques d'un processus de DDR n'est qu'un élément d'une analyse plus large de la situation. Elle peut donc être liée à l'analyse des conflits et du développement ou à d'autres analyses qui sont demandées ou obligatoires dans le système des Nations Unies. Les sections ci-dessous portent plus particulièrement sur l'analyse contextuelle des dynamiques politiques des processus de DDR. Ce type d'analyse devrait examiner les facteurs suivants :

5.1.1 Le contexte politique et historique

Pour comprendre les dynamiques politiques qui influencent les processus de DDR, il faut connaître le contexte historique et politique. On trouvera dans le tableau 1 ci-dessous un résumé des facteurs à prendre en compte.

Tableau 1 : Facteurs influençant les processus de DDR

Histoire	<ul style="list-style-type: none">▪ Quelles sont la genèse et l'histoire du conflit ?▪ Quels ont été les efforts de paix et les processus de DDR menés par le passé, et quels en ont été les résultats ?▪ Qui sont les facteurs de cohésion et de division, et qui sont leurs partisans ?▪ Quelles sont les dimensions du conflit qui sont liées à la politique, à l'ethnicité, à la religion, au genre ou à d'autres éléments ?▪ Quelles attentes ces dimensions suscitent-elles et comment influencent-elles les perceptions en matière de DDR, y compris au sein de la communauté internationale et des donateurs ?
-----------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quels enseignements peuvent être tirés des processus antérieurs et appliqués à un nouveau processus de paix et de DDR ?
Contexte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De quel type de conflit s'agit-il ? (sécessionniste, interétatique, intraétatique) ▪ S'il s'agit d'un conflit intraétatique, quel est le rôle des acteurs extérieurs dans le conflit ? ▪ Quels étaient ou sont les principaux intérêts de ces acteurs extérieurs ? ▪ Comment le conflit est-il mené (type de guerre par exemple) ? ▪ Comment le conflit s'est-il terminé (par exemple, règlement négocié, victoire militaire) ? ▪ Les raisons de se battre ont-elles reçu une réponse totale ou partielle à la suite du conflit ?
Structures	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quelles sont les structures politiques et militaires en place ? ▪ Quelle est la solidité de ces structures ? ▪ Comment les forces et groupes armés s'intègrent-ils à ces structures ou se voient-ils intégrer ces structures ? ▪ Quelles nouvelles structures peuvent être mises en place dans le cadre du processus de paix et quel rôle y joueront les parties au conflit ? ▪ Quel est leur rôle ou leur influence dans le processus de DDR ?
Aspirations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quelles sont les aspirations politiques ou autres des forces et groupes armés ? ▪ Comment envisagent-ils leur avenir politique après le conflit ? ▪ Quelles mesures ont été prises dans l'accord de paix pour en tenir compte (par exemple : dispositions relatives au partage du pouvoir, dévolution du pouvoir aux régions, reconnaissance des groupes minoritaires, etc.) ? ▪ Ont-ils un programme politique ?
Opérations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comment l'environnement politique et le processus de paix affectent-ils le désarmement, la démobilisation et la réintégration ? ▪ Quels sont les mouvements signataires qui participeront au processus de DDR et quels sont les groupes non signataires qui resteront en dehors de ce processus ?
Éléments internes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quelle est la dynamique interne de chacun des groupes et forces armés ? ▪ Comment sont-ils organisés et structurés (commandement et contrôle, règles d'engagement, etc.) ? ▪ Qui sont leurs dirigeants ? ▪ Quelle est leur composition pour ce qui est de l'ethnicité, de la religion, du genre ou d'autres dimensions ? Sont-ils divisés en factions ? ▪ Qui représentent-ils et quelle est la légitimité de cette représentation ? ▪ Quelles sont leurs idéologies, leurs valeurs politiques, leurs attitudes, leurs normes et leur culture ? ▪ Quelles sont leurs aspirations politiques possibles ou déclarées ? ▪ Quelles relations entretiennent-ils avec les acteurs ou organes politiques existants ? ▪ Quelles sont leurs sources de revenus ? ▪ De quel soutien national et international disposent-ils ?
Transformation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comment les spécialistes en matière de DDR doivent-ils prendre en compte la transformation des groupes armés (en associations civiles, partis politiques ou groupes de pression, par exemple) ? ▪ L'accord de paix contient-il des dispositions à ce sujet ? ▪ Existe-t-il des approches qui pourraient contribuer à cette transformation ?

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">▪ En quoi cette transformation va-t-elle influencer la situation politique nationale et locale et comment sera-t-elle perçue par les autres acteurs politiques, y compris le Gouvernement ? |
|--|---|

5.1.2 Structures et motivations des forces et groupes armés

Les structures et les motivations des forces et groupes armés devraient être évaluées. On devrait cependant garder à l'esprit que ces structures et motivations peuvent varier dans le temps et aux niveaux individuel et collectif. Par exemple, certaines personnes peuvent avoir rejoint des groupes armés pour des raisons d'opportunisme plutôt que pour des objectifs politiques. Certaines personnes opportunistes peuvent se politiser progressivement ou, à l'inverse, celles qui ont des motivations politiques peuvent devenir plus opportunistes. Pour élaborer un processus de DDR efficace, il faut comprendre ces motivations différentes et changeantes. De plus, les motifs affichés par les parties au conflit et leurs membres peuvent différer considérablement de leurs motivations réelles ou être contraires au droit et aux principes internationaux.

Comme il est expliqué plus en détail dans l'annexe B, on peut trouver parmi les motifs potentiels un ou plusieurs des éléments suivants :

- **Motivation politique** : chercher à imposer ou à protéger un système politique, une idéologie ou un parti.
- **Motivation sociale** : chercher à faire évoluer le statut social, les rôles ou les rapports de force, la discrimination et la marginalisation.
- **Motivation économique** : recherche d'une redistribution ou d'une accumulation des richesses, souvent associée à une adhésion visant à échapper à la pauvreté et à subvenir aux besoins de la famille.
- **Motivation liée à la sécurité** : chercher à protéger une communauté ou un groupe d'une menace réelle ou perçue.
- **Motivation culturelle ou spirituelle** : chercher à protéger ou à imposer des valeurs, des idées ou des principes.
- **Motivation religieuse** : chercher à promouvoir des valeurs, des coutumes et des idées religieuses.
- **Motivation matérielle** : chercher à protéger des ressources matérielles.
- **Motivation opportuniste** : chercher à tirer parti d'une situation pour atteindre l'un des objectifs ci-dessus.

Il est important d'entreprendre une analyse approfondie des forces et groupes armés afin de mieux comprendre les groupes ciblés par les opérations de DDR et de concevoir des processus de DDR qui maximisent l'adhésion politique. L'analyse des forces et groupes armés devrait comprendre les éléments suivants :

- **Dirigeants** : sans oublier les dirigeants ou structures politiques associés (voir ci-dessous) et les autres personnes susceptibles d'avoir une influence sur les parties au conflit. L'analyse devrait prendre en compte les acteurs extérieurs, dont les éventuels soutiens étrangers, mais aussi les

dirigeants en exil ou d'autres personnes susceptibles d'exercer un contrôle sur les groupes armés. On devrait aussi vérifier quel est le niveau de contrôle exercé sur les combattants par leurs chefs et dans quelle mesure ceux-ci sont représentatifs du groupe. Le contrôle et la représentativité peuvent tous deux évoluer dans le temps.

- **Dynamique interne du groupe** : sans oublier l'équilibre entre les branches politique et militaire d'une organisation, les interactions entre les membres importants ou les factions d'une force ou groupe armé et la manière dont ils influencent le comportement de l'organisation, les schémas de conflit interne et la fragmentation potentielle, la présence de combattantes ou de femmes associées à des forces ou groupes armés, les normes de genre dans le groupe, ainsi que l'existence et l'omniprésence de la violence sexuelle.
- **Dirigeants et structures politiques connexes** : il s'agit notamment de savoir si les parties au conflit ont une branche politique distincte ou s'il s'agit de mouvements politico-militaires intégrés, et dans quelle mesure cela détermine leur programme. Les femmes participent-telles aux structures politiques et, si oui, dans quelle mesure ? Les groupes armés ayant des structures politiques distinctes ou un historique d'engagement politique avant le conflit ont parfois mieux réussi à se transformer en partis politiques, même si ce potentiel peut s'éroder au cours d'un conflit prolongé.
- **Chefs religieux associés** : des chefs ou des dignitaires religieux sont-ils associés aux groupes armés ? Quel rôle pourraient-ils jouer dans les négociations de paix ? Ont-ils une influence sur les parties au conflit et comment peuvent-ils contribuer à façonner l'issue des efforts de paix ?
- **Liens avec la base** : un groupe armé donné est-il proche d'une base politique ou d'une population, et en quoi ces liens influencent-ils le groupe ? Cet appui a-t-il été affaibli par le recours à certaines tactiques ou mesures (atrocités criminelles par exemple), ou le groupe armé sera-t-il influencé par la répression de sa base ? Les efforts visant à démobiliser les combattants affecteront-ils les relations du groupe armé avec sa base ou le pousseront-ils à changer de tactique, par exemple en renonçant à la violence pour mobiliser une base politique qui la rejetterait autrement ?
- **Liens avec les élites locales, nationales et régionales** : y compris les individus ou groupes influents qui ont de l'influence sur les forces et groupes armés. Il peut s'agir d'hommes d'affaires ou de communautés, de chefs religieux ou coutumiers ou d'institutions telles que des syndicats ou des groupements culturels. La diaspora peut aussi être un acteur important, apportant un soutien politique et économique aux populations et aux groupes armés.
- **Appui extérieur** : existe-t-il des acteurs ou des réseaux régionaux ou internationaux plus larges qui apportent un soutien politique et financier aux groupes armés, notamment en raison d'intérêts géopolitiques ? Il peut s'agir d'États qui apportent un soutien, de la diaspora ou d'exilés politiques, de réseaux criminels transnationaux ou d'une affiliation idéologique ou sous forme de « franchise » avec des groupes armés étrangers, souvent extrémistes.

5.1.3 Issues des conflits

La façon dont un conflit se termine peut influencer la dynamique politique du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration. Les scénarios suivants devraient être pris en compte :

- **Un vainqueur clair** : se traduit généralement par une « paix des vainqueurs », dans laquelle le vainqueur peut « imposer » des exigences à la partie ayant perdu. Cela peut signifier que les structures armées du vainqueur sont préservées, tandis que la partie ayant perdu sera la cible des opérations de DDR. La réintégration des combattants vaincus peut revêtir une importance moindre et la stigmatisation des ex-combattants ou des personnes anciennement associées à une force ou groupe armé (y compris les enfants associés à des forces ou groupes armés et les femmes associées à des forces ou groupes armés) est aggravée par l'appartenance à un groupe vaincu, ce qui entraîne une marginalisation, une exclusion et une discrimination accrues. Le groupe victorieux peut chercher à dominer les nouvelles structures de sécurité.
- **Un processus négocié** : au niveau national, il s'agit de la forme la plus courante de règlement des conflits ; elle aboutit souvent à un accord de paix global qui tient compte des dimensions politiques d'un conflit et peut inclure des dispositions relatives au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (ce qui est considéré comme une condition préalable à un programme de DDR). Les processus négociés peuvent aussi déboucher sur des accords de paix au niveau local, qui peuvent être suivis d'outils liés au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration tels que la lutte contre la violence locale et la gestion transitoire des armes et des munitions ou l'aide à la réintégration. Les processus de DDR qui découlent de négociations (locales ou nationales) ont plus de chances d'être acceptés par les parties au conflit. Toutefois, à moins de bénéficier de conseils d'experts, les clauses relatives au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration contenues dans ces accords peuvent s'avérer irréalistes.
- **Paix partielle** : dans certains conflits, la multiplicité des groupes armés peut conduire à des processus de paix qui ne sont pas totalement inclusifs, certains groupes armés étant exclus de l'accord ou refusant de le signer. Cela peut dissuader les groupes armés signataires de se désarmer et de démobiliser leurs membres par crainte pour leur sécurité et celle de la population qu'ils représentent, par crainte de perdre des territoires au profit d'un groupe armé non signataire ou s'ils ne sont pas sûrs de la manière dont leur position politique pourrait être affectée si d'autres groupes armés finissent par rejoindre le processus de paix.

5.1.4 Dynamiques locales, nationales, régionales et internationales

Les accords de paix au niveau national ne mettent pas toujours fin à la violence à l'échelon local. Les enjeux locaux – à l'échelon de l'individu, de la famille, du clan, de la municipalité, de la collectivité, du district ou du groupe ethnique – sont susceptibles, au moins en partie, d'alimenter la violence. Certaines manifestations de violence localisées, telles que des affrontements entre rivaux pour des positions d'autorité coutumière entre deux clans, nécessiteront principalement des solutions locales. Toutefois, d'autres types de conflits armés localisés peuvent être intrinsèquement liés au niveau national et se prêter davantage à une intervention du haut vers le bas. Un exemple serait la

concurrence pour les rôles politiques au niveau sous-fédéral ou au niveau du district. L'expérience montre que les interventions internationales négligent souvent la médiation locale et le règlement des conflits, et sont plutôt axées sur les clivages au niveau national. Toutefois, dans de nombreux cas, une combinaison de mécanismes locaux et nationaux de règlement des conflits ou des litiges, y compris les mécanismes traditionnels, peut s'avérer nécessaire. C'est pour cette raison que les dynamiques politiques locales devraient être évaluées.

Outre ces dynamiques locales et nationales, les spécialistes en matière de DDR devraient aussi comprendre et prendre en compte les causes et les dynamiques de conflit transfrontalières et transnationales, y compris leurs dimensions de genre, ainsi que les interdépendances des groupes armés avec les acteurs régionaux. Dans certains cas, les groupes armés étrangers peuvent recevoir le soutien d'un pays tiers, avoir des bases de l'autre côté d'une frontière ou trouver des recrues et des appuis dans des populations présentes de part et d'autre d'une frontière. Ces contextes nécessitent souvent des approches visant à rapatrier les combattants étrangers et les personnes associées à des groupes armés étrangers. Ces programmes devraient s'accompagner d'une aide à la réintégration dans le pays d'origine de l'ex-combattant(e) (voir aussi le module 5.40 des IDDRS sur les mouvements transfrontaliers de population).

Les dimensions régionales peuvent aussi supposer la présence de forces régionales ou internationales opérant dans le pays. Leur influence sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration devrait être évaluée, et il peut s'avérer nécessaire de gérer la convergence des efforts de DDR et des opérations militaires en cours contre les mouvements non signataires. Les processus de DDR sont volontaires et ne doivent pas être confondus avec les opérations anti-insurrectionnelles ou utilisés pour atteindre des objectifs de lutte contre les insurrections.

Le conflit peut aussi avoir des liens internationaux au-delà de la région immédiate. Il peut s'agir de conflits par adversaires interposés, d'intérêts économiques ou d'un soutien politique à un ou plusieurs groupes, ainsi que de liens avec des réseaux de criminalité organisée. Les personnes concernées peuvent avoir des intérêts propres à protéger dans le conflit et peuvent favoriser une partie plutôt qu'une autre, ou un résultat en particulier. Les processus de DDR ne traitent généralement pas ces facteurs directement, mais leur succès peut être influencé par la nécessité d'ouvrir un dialogue politique ou autre avec ces acteurs externes.

5.1.5 DDR dans des contextes de conflit ou de groupes armés multiples

Comme indiqué dans le module 2.10 des IDDRS sur la démarche des Nations Unies en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration, on peut mener des processus intégrés de DDR même pendant un conflit. Dans ces contextes, les spécialistes en matière de DDR devront évaluer la manière dont leurs interventions peuvent influencer les dynamiques politiques locales, nationales, régionales et internationales. Par exemple, l'exécution des projets de lutte contre la violence locale contribuera-t-elle à la restauration et à la revitalisation de l'administration locale (en sommeil) (voir le module 2.30 des IDDRS sur la lutte contre la violence locale) ? Les interventions locales auront-elles une incidence sur les dynamiques politiques uniquement au niveau local ou également au niveau national ?

Dans les situations de conflit, les spécialistes en matière de DDR devraient aussi évaluer les dynamiques politiques créées par la présence de plusieurs groupes armés. Les situations complexes faisant intervenir plusieurs groupes armés peuvent créer une pression supplémentaire pour faire aboutir un accord de paix (y compris au moyen d'un processus de DDR réussi et de la transformation des groupes armés en partis politiques) si cela constitue un exemple et une incitation pour d'autres groupes armés à s'engager dans une solution négociée.

6. Favoriser l'appui politique au processus de DDR

Les gouvernements et les groupes armés sont des acteurs clés des processus de paix. Malgré cela, l'engagement de ces parties ne peut être considéré comme acquis et des mesures devraient être prises pour renforcer leur appui au processus de DDR. Il sera important d'envisager différentes options et approches à chaque étape du processus de DDR afin que les étapes suivantes soient politiquement acceptables et donc plus susceptibles d'être attractives pour les parties. Si le soutien politique au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration est insuffisant, l'efficacité du processus peut être compromise. Afin d'encourager la volonté politique en faveur du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, les facteurs suivants devraient être pris en compte :

6.1 Les aspirations politiques des groupes armés

Il est possible que l'une des demandes phares des groupes soit de participer à la vie politique en temps de paix, et la possibilité de le faire peut être utilisée comme une incitation à conclure un accord de paix. Si les groupes armés, les forces armées ou les gouvernements de guerre doivent participer au processus politique, ils devraient se transformer en entités capables d'opérer dans une administration politique ou un système électoral de transition.

Les dirigeants peuvent être réticents à abandonner leur commandement et à perdre ainsi leur base politique avant d'être en mesure d'intégrer un parti politique capable de réabsorber cet électorat. Dans le même temps, ils peuvent hésiter à abandonner leurs structures de guerre tant qu'ils ne sont pas sûrs que les dispositions politiques d'un accord seront appliquées.

Les processus de DDR devraient tenir compte des motivations politiques des parties. Cela peut rassurer les groupes armés en leur montrant qu'ils peuvent conserver la capacité de poursuivre leurs objectifs politiques par des moyens pacifiques et qu'ils peuvent donc démanteler leurs structures militaires en toute sécurité.

La démilitarisation de la politique et des institutions après un conflit n'entre pas dans le mandat des spécialistes en matière de DDR, mais les processus de DDR ne devraient pas ignorer les aspirations politiques des groupes armés et de leurs membres. Ces aspirations peuvent inclure la participation à la vie politique par le vote, l'adhésion à un parti politique qui représente leurs idées et leurs objectifs, ou la candidature à des élections.

Pour certains groupes armés, la participation à la vie politique peut passer par la transformation en parti politique, la fusion ou l'alignement avec un parti existant, ou la candidature d'anciens membres à des élections.

La transformation d'un groupe armé en parti politique peut sembler incompatible avec l'objectif de démanteler les structures militaires et de briser leurs chaînes de commandement et de contrôle, un parti politique étant susceptible de chercher à s'appuyer sur les structures de commandement de guerre. Les spécialistes et les dirigeants politiques doivent tenir compte des effets d'un processus de DDR visant à démanteler et à briser les structures d'un groupe armé qui souhaite devenir un parti politique. On devrait se demander si le processus de DDR prévu pourrait favoriser ou entraver cette transformation et si cela pourrait soutenir ou compromettre le processus de paix au sens large. Il se peut que les processus de DDR doivent être adaptés en conséquence.

6.2 Garantir des dispositions adaptées au processus DDR dans les accords de paix

Les clauses relatives au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration figurant dans les accords de paix devraient être réalistes et adaptées au contexte. Dans les accords de paix globaux, la norme est d'inclure un engagement à entreprendre un programme de DDR. Les détails, y compris les dispositions concernant les combattantes, les femmes associées à des forces ou groupes armés et les enfants associés à des forces ou groupes armés, sont généralement élaborés ultérieurement dans le descriptif du programme national de DDR. Les accords de paix conclus au niveau local ne prévoient pas nécessairement un programme de DDR, mais peuvent comprendre une série d'outils liés au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration tels que la lutte contre la violence locale et la gestion transitoire des armes et des munitions (voir le module 2.10 des IDDRS sur la démarche des Nations Unies en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration). Il est recommandé d'éviter d'inclure des dispositions particulières concernant les droits des membres des forces et groupes armés (voir le module 2.40 des IDDRS sur la réintégration en tant qu'élément de la pérennisation de la paix).

Quel que soit le type d'accord de paix, les médiateurs et les signataires devraient avoir une compréhension minimale du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, et notamment des conditions préalables et principes d'un processus de DDR tenant compte des questions de genre et adapté aux enfants (voir le module 2.10 des IDDRS sur la démarche des Nations Unies en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration). Le cas échéant, ils devraient faire appel à des experts en DDR pour renforcer les capacités et les connaissances de tous les acteurs concernés et pour les conseiller dans la négociation de dispositions pertinentes et réalistes en matière de DDR.

6.3 Élaborer et garantir des processus de DDR intégrés

Dans certains cas, les processus intégrés de DDR devraient être étroitement liés à d'autres parties d'un processus de paix. Par exemple, les programmes de DDR peuvent être liés à la réforme du secteur de la sécurité et à la justice transitionnelle (voir le module 6.10 des IDDRS sur le processus de DDR et la réforme du secteur de la sécurité et le module 6.20 des IDDRS sur la justice transitionnelle et le processus de DDR). Si ces autres activités ne sont pas clairement définies, les signataires ne peuvent pas décider de leur participation au processus de DDR en étant pleinement au fait des choix qui s'offrent à eux et risquent de bloquer le processus. Les donateurs et autres partenaires peuvent aussi

trouver difficile de soutenir les processus de DDR lorsqu'il y a beaucoup d'inconnues. Il est donc important de veiller à ce que les parties prenantes disposent d'un cadre minimum d'entente et d'accord sur les autres activités connexes, car cela influencera leur décision de participer ou non à un processus de DDR.

Les informations sur les activités associées sont habituellement prévues dans un accord de paix global. Cependant, dans le cas contraire, l'incitation à désarmer et démobiliser les forces ainsi que le manque de certitude sur des questions fondamentales telles que la justice, la sécurité et l'intégration, peuvent saper la confiance dans le processus. Dans ces cas, il faudrait évaluer les possibilités et les risques de démarrer ou de retarder un processus de DDR, et les conséquences doivent être clairement présentées aux dirigeants des Nations Unies qui auront à se prononcer sur la question. S'il est décidé de reporter un programme, les donateurs et les organes budgétaires doivent être tenus informés.

Il se peut aussi qu'il soit nécessaire d'associer le règlement du conflit aux niveaux local et national à la médiation, afin que l'un ne nuise pas à l'autre.

6.4 Dégager une compréhension commune du processus de DDR

Même s'il n'est pas forcément nécessaire que les parties en négociation connaissent les détails d'un processus de DDR lorsqu'elles signent un accord de paix, elles devraient partager une interprétation des principes et résultats du processus et de la façon dont il sera exécuté.

Il est important que les parties à un accord de paix aient une compréhension commune de ce que le processus de DDR représente, notamment pour ce qui concerne les dimensions de genre et les besoins et protections pour les enfants. Il se peut que ce ne soit pas toujours le cas, notamment si les parties prenantes n'ont pas toutes eu les mêmes possibilités de s'informer sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration. Tel est le cas en particulier des groupes difficiles d'accès pour des raisons de sécurité ou de géographie, ou des groupes considérés comme « inaccessibles » en raison de leur idéologie. Il peut s'avérer nécessaire de renforcer les capacités des parties afin d'atteindre un niveau de connaissances équilibré et de dégager une compréhension commune du processus, avant qu'il ne soit possible d'ouvrir un dialogue constructif sur le processus de DDR. Dans les contextes dans lesquels les processus de DDR ont été mis en œuvre par le passé, cet historique peut affecter les perceptions quant aux activités futures en matière de DDR et il pourrait s'avérer nécessaire de revoir les attentes, de les gérer et de clarifier les différences entre ce qui a été fait et ce qui est prévu.

Le renforcement des capacités et la mise à disposition d'une expertise s'appliquent à l'équipe de médiation et aux partisans internationaux du processus de paix (envoyés, médiateurs, facilitateurs, soutiens et donateurs) qui doivent avoir accès à des experts qui peuvent les aider à élaborer des dispositions appropriées en matière de DDR.

6.5 Assurer un appui politique au processus de DDR

Les acteurs internationaux, dont les Nations Unies, les États Membres et les autres parties prenantes concernées doivent comprendre la nécessité de soutenir politiquement les processus de DDR. Ils

doivent aussi veiller à ce que les accords conclus répondent aux demandes des parties, soient équitables et applicables, et créent un environnement favorable au processus de DDR.

Les donateurs et les organes budgétaires des Nations Unies devraient comprendre que le processus de DDR est long et coûteux. Il est crucial mais n'est qu'un élément d'une stratégie politique et de consolidation de la paix plus large. Les objectifs et les attentes liés aux processus de DDR doivent donc être réalistes. Un engagement partiel à cet égard ne suffit pas à rendre un processus de DDR durable et peut être préjudiciable. L'appui apporté doit prendre en compte les circonstances difficiles dans lesquelles le processus de DDR est mis en œuvre et la nécessité d'attendre parfois que les conditions soient réunies pour le lancer et faire en sorte que le financement et le soutien sont disponibles pour un processus à long terme. Cependant, des pressions sont souvent exercées pour dépenser les fonds alloués même lorsque les conditions nécessaires au processus ne sont pas réunies. Cette pression financière devrait être mieux comprise, et les règles et réglementations budgétaires ne devraient pas précipiter le lancement prématuré d'un processus de DDR, ce qui ne ferait qu'en compromettre le succès.

7. Médiation de paix et DDR

Les processus de DDR sont souvent précédés d'une période de négociation et de l'élaboration d'un accord de paix.

7.1 Accords de paix locaux

Les accords de paix locaux peuvent prendre de nombreuses formes différentes et inclure des pactes de non-agression locaux entre les groupes armés, des accords concernant l'accès à des zones définies, des accords de lutte contre la violence locale et une aide à la réintégration pour les personnes ayant quitté les groupes armés. Ces accords locaux peuvent parfois faire partie d'une stratégie de paix plus large. Des acteurs très variés peuvent participer à la négociation de ces accords, notamment des comités locaux de médiation informels, des comités locaux de paix et de réconciliation établis par les autorités, des acteurs religieux, des organisations non gouvernementales et les Nations Unies. Les capacités locales pour la paix devraient aussi être évaluées et utilisées dans les processus de paix et de médiation.

7.2 Cessez-le-feu préliminaires et accords de paix globaux

Deux types d'accords sont généralement négociés au cours d'un processus de paix au niveau national : les cessez-le-feu préliminaires et les accords de paix globaux.

7.2.1 Cessez-le-feu préliminaires

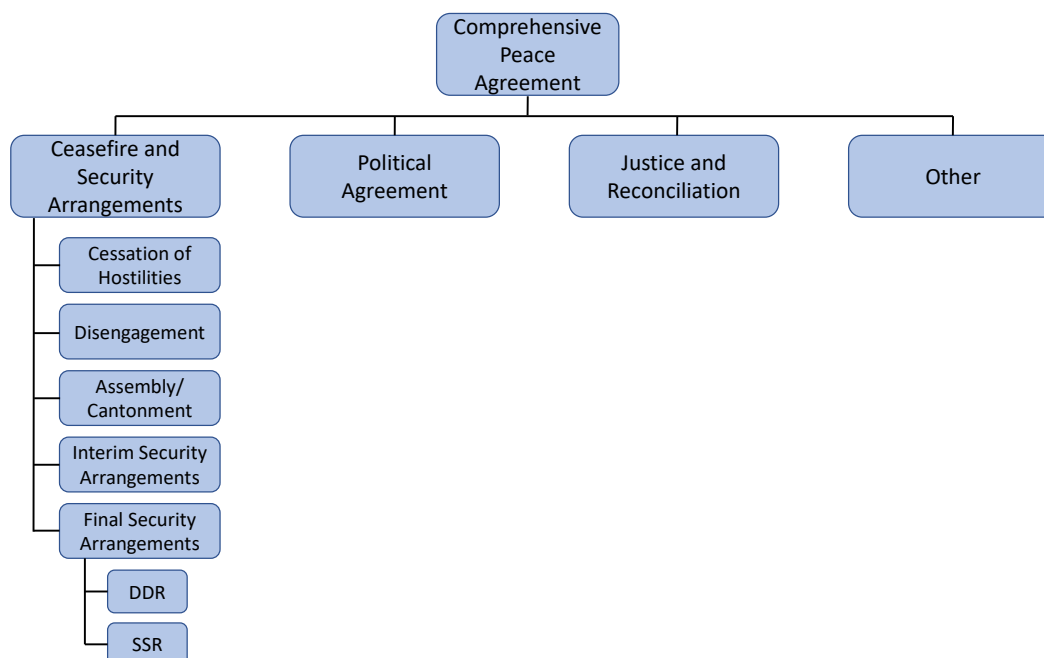
Dans certains cas, il est possible de convenir de cessez-le-feu préliminaires avant de conclure un accord final. Ces mesures visent à créer un environnement plus propice aux discussions. Les dispositions relatives au processus de DDR ne sont pas prévues dans ces accords.

7.2.2 Accords de paix globaux

Les programmes de DDR résultent souvent d'un accord de paix global qui cherche à régler les problèmes politiques et sécuritaires. En l'absence d'un tel accord, il est peu probable que les parties au conflit acceptent des mesures qui réduisent leur capacité d'utiliser la force militaire pour atteindre leurs objectifs.

Comme le montre la figure 1 ci-dessous, les accords de paix globaux comprennent généralement plusieurs chapitres ou annexes traitant de différentes questions de fond.

Figure 1 : Dispositions en matière de sécurité et autres questions traitées dans le cadre d'un accord de paix global



English	French
Comprehensive Peace Agreement	Accord de paix global
Ceasefire and Security Arrangements	Cessez-le-feu et mesures de sécurité
Cessation of hostilities	Fin des hostilités

Disengagement	Désengagement
Assembly/Cantonment	Rassemblement/Cantonnement
Interim Security Arrangements	Dispositions transitoires de sécurité
Final Security Arrangements	Dispositions finales en matière de sécurité
DDR	DDR
SSR	Réforme du secteur de la sécurité
Political Agreement	Accord politique
Justice and Reconciliation	Justice et réconciliation
Other	Autre

Les trois premières activités de la rubrique « Cessez-le-feu et mesures de sécurité » font généralement partie du processus de cessez-le-feu. Le cantonnement des forces, en particulier lorsque les zones de cantonnement sont aussi utilisées pour des activités de DDR, est généralement le lien entre le cessez-le-feu et les « dispositions finales en matière de sécurité » qui comprennent le processus de DDR et la réforme du secteur de la sécurité (voir section 7.5).

Dans le cadre des cessez-le-feu, il est généralement demandé aux parties de communiquer, à des fins de suivi, une liste, idéalement ventilée par sexe, comprenant des informations sur la présence de femmes associées à des forces ou groupes armés, d'enfants associés à des forces ou groupes armés, de personnes enlevées, etc. Cette déclaration peut donner des informations de planification importantes pour les spécialistes en matière de DDR, et, dans certains cas, les accords négociés peuvent stipuler le nombre déclaré de personnes de chaque mouvement qui sont censées participer à un processus de DDR. De même, le rassemblement ou le cantonnement des forces peut être l'occasion de lancer des activités de désarmement et de démobilisation dans les zones de rassemblement ou, au minimum, de fournir des informations et de procéder à un enregistrement préliminaire du personnel à des fins de planification. Les informations communiquées devraient toujours inclure des messages sur la possibilité, pour les femmes, de participer aux programmes de DDR et les encourager à s'inscrire.

Les discussions sur le désengagement et le retrait des troupes peuvent fournir des informations sur le lieu où le processus est susceptible de se dérouler, le nombre de personnes concernées et les types et quantités d'armes et de munitions présentes.

Outre les dispositions en matière de sécurité, le rôle des groupes armés dans les institutions politiques provisoires est généralement défini dans les chapitres politiques d'un accord de paix global. Si des systèmes de partage du pouvoir politique sont mis en place immédiatement après un conflit, la composition de ces organes sera négociée dans le cadre d'un accord de paix. Les gouvernements de transition doivent faire face à des questions et à des processus critiques résultant du conflit, y compris, dans de nombreux cas, le processus de DDR. Ce sont également ces organes qui peuvent être chargés de jeter les bases de structures politiques à plus long terme, souvent grâce à des activités telles que la révision de constitutions, la tenue de dialogues politiques nationaux et l'organisation d'élections. Lorsque ces acteurs ont aussi un rôle à jouer en matière de sécurité, celui-ci peut être établi dans les chapitres d'un accord de paix global portant sur la politique ou la sécurité.

Les rôles politiques peuvent prévoir la participation à l'administration intérimaire à tous les niveaux (gouvernement central et autorités régionales et locales) ainsi qu'à d'autres organes ou

mouvements politiques (représentation dans les dialogues nationaux par exemple). Les domaines de sécurité à prendre en compte pourraient inclure la sécurité qui doit être assurée pour les acteurs politiques ; il s'agit généralement de créer des unités de protection pour les hommes politiques, souvent issus des rangs de leurs combattants. La mise en place de systèmes de sécurité provisoires qui intégreront des éléments des forces et groupes armés (voir section 7.5.1) peut aussi être prévue.

7.3 Appui à la médiation dans le cadre du processus de DDR

En tant que membres des équipes d'appui à la médiation ou du personnel des missions jouant un rôle consultatif auprès du (de la) Représentant(e) spécial(e) du Secrétaire général ou du (de la) Représentant(e) spécial(e) adjoint(e) du Secrétaire général, les spécialistes en matière de DDR peuvent donner des conseils sur la manière d'aborder les questions de DDR avec les forces et les groupes armés et contribuer à la conclusion d'accords. En dehors des missions, les conseillers pour la paix et le développement déployés auprès du Bureau du (de la) Coordonnateur(trice) résident(e) des Nations Unies jouent un rôle clé en conseillant le (la) Coordonnateur(trice) résident(e) et le gouvernement sur la manière de dialoguer et de traiter avec les groupes armés. Les spécialistes en matière de DDR affectés aux équipes d'appui à la médiation des Nations Unies peuvent aussi rédiger des dispositions relatives au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration dans les cessez-le-feu, les accords de paix locaux et les accords de paix globaux, et faire des propositions quant à l'élaboration et à la mise en œuvre des processus de DDR.

Outre la participation des différentes parties au conflit, les Nations Unies devraient aussi soutenir la participation de la société civile aux négociations de paix, en particulier les femmes, les jeunes et d'autres personnes traditionnellement exclues des pourparlers de paix. La participation des femmes (à la médiation et aux négociations) peut élargir l'éventail des acteurs nationaux associés à un processus de paix, ce qui renforce sa légitimité et sa crédibilité. Le point de vue des femmes apporte aussi une compréhension différente des causes et conséquences des conflits, ce qui permet de formuler des propositions plus complètes et potentiellement plus ciblées pour les régler.

Les médiateurs et les spécialistes en matière de DDR devraient reconnaître l'importance du langage et faire preuve de souplesse et de sensibilité au contexte dans les termes utilisés. Le terme « réintégration » peut être perçu comme inapproprié, en particulier si les membres des groupes armés n'ont jamais quitté leur communauté. Des termes tels que « réhabilitation » ou « réincorporation » peuvent être envisagés à la place. De même, le terme « désarmement » peut avoir des connotations de reddition ou de confiscation des armes par un acteur plus puissant, et son utilisation peut empêcher les parties au conflit de faire avancer les négociations (voir aussi le module 4.10 des IDDRS sur le désarmement). Les spécialistes en matière de DDR et les médiateurs peuvent envisager d'utiliser des termes plus neutres, tels que « déposer les armes » ou « gestion transitoire des armes et des munitions ». De plus, l'utilisation d'activités et d'une terminologie de gestion transitoire des armes et des munitions peut préparer le terrain pour l'inclusion de dispositions de maîtrise des armements plus réalistes dans un accord de paix, alors que les garanties en matière de sécurité, de justice et d'intégration dans le secteur de la sécurité font défaut (voir aussi le module 4.11 des IDDRS sur la gestion transitoire des armes et des munitions). Les médiateurs et les autres acteurs qui soutiennent

le processus de médiation devraient avoir de solides connaissances en matière de DDR et de gestion des armes et des munitions ou avoir accès à une expertise qui peut les aider à concevoir des dispositions de DDR et de gestion des armes et des munitions appropriées et fondées sur des données probantes.

Dans le cadre d'un accord de paix global, on reporte souvent à plus tard les détails d'une grande partie des dispositions finales en matière de sécurité, dont les documents de stratégie, les descriptifs de programme et les budgets. Cependant, les accords de paix globaux devraient généralement établir que le processus de DDR aura lieu et définir les structures responsables de la mise en œuvre.

Si l'analyse contextuelle révèle que des dynamiques de conflit locales et nationales sont en jeu (voir section 5.1.4), les spécialistes en matière de DDR peuvent appuyer une approche de la médiation à plusieurs niveaux. Cette approche ne devrait pas être réactive et au cas par cas, mais faire partie d'une stratégie bien articulée reliant explicitement le local au national.

Des problèmes peuvent survenir si les personnes engagées dans les négociations ne sont pas bien informées sur le processus de DDR et s'engagent dans un processus inadapté ou irréaliste. Cela se produit généralement lorsque l'expertise en matière de DDR n'est pas disponible lors des négociations ou lorsque les organisations susceptibles de soutenir un processus de DDR ne sont pas consultées par les médiateurs ou les facilitateurs d'un processus de paix. Il importe donc de veiller à ce que des experts en DDR soient disponibles pour donner des conseils sur les accords de paix qui prévoient des dispositions en matière de DDR.

7.3.1 Médiation de paix et genre

Dans sa résolution 1325 (2000), le Conseil de sécurité demande à tous les intéressés, lors de la négociation et de la mise en œuvre d'accords de paix, d'adopter une démarche soucieuse d'équité entre les sexes, en particulier :

- a) De tenir compte des besoins particuliers des femmes et des petites filles lors du rapatriement et de la réinstallation et en vue du relèvement, de la réinsertion et de la reconstruction après les conflits ;
- b) D'adopter des mesures venant appuyer les initiatives de paix prises par des groupes locaux de femmes et les processus locaux de règlement des différends, et faisant participer les femmes à tous les mécanismes de mise en œuvre des accords de paix ;
- c) D'adopter des mesures garantissant la protection et le respect des droits fondamentaux des femmes et des petites filles, en particulier dans les domaines de la constitution, du système électoral, de la police et du système judiciaire.

7.4 Appui du processus de DDR aux mesures de confiance

Dans les processus de DDR, on constate souvent un manque de confiance entre les signataires des accords de paix. L'expérience tirée des programmes de DDR montre qu'il existe deux tactiques courantes visant à retarder le processus : l'exagération du nombre de combattants pour accroître l'importance et le poids d'une partie dans les négociations de paix, et la rétention des combattants et

des armes jusqu'à ce que le processus de paix bénéficie d'une confiance accrue. Certains accords de paix ont lié les progrès en matière de DDR aux progrès accomplis sur le plan politique, afin de dissiper les craintes que le mouvement perde de son influence après son désarmement et que ses revendications politiques ne soient pas pleinement satisfaites.

Les mesures de confiance sont souvent utilisées pour réduire ou éliminer les causes de défiance et de tension pendant les négociations ou pour renforcer la confiance lorsqu'elle existe déjà. Certaines activités de DDR et certains outils connexes peuvent aussi être considérés comme des mesures de confiance et être mis en place à l'appui des négociations de paix. Par exemple, les programmes de lutte contre la violence locale peuvent aussi servir à désamorcer la violence pendant un cessez-le-feu préliminaire et à instaurer la confiance avant la signature d'un accord de paix global et le lancement d'un programme de DDR (voir aussi le module 2.30 des IDDRS sur la lutte contre la violence locale). En outre, les activités préalables au processus de DDR peuvent être utilisées pour tenter de réduire les tensions sur le terrain pendant les négociations.

Ces activités et la lutte contre la violence locale peuvent offrir aux combattants des alternatives à la guerre à un moment où les parties aux négociations peuvent voir l'accès à leurs sources de financement habituelles coupé ou interdit (par exemple, si un accord préliminaire les empêche de participer à l'exploitation des ressources, à la taxation ou à d'autres activités génératrices de revenus). Cependant, en l'absence d'un accord de paix global, le fait de prolonger la lutte contre la violence locale et les activités préalables au processus de DDR peut aussi devenir un mécanisme de soutien pour les groupes armés plutôt qu'une incitation à finaliser les négociations de paix. Ces activités devraient être envisagées avec prudence.

7.5 DDR et dispositions de sécurité (transitoires et finales)

La plupart des accords de paix globaux prévoient des dispositions de sécurité transitoires et finales. Les dispositions transitoires de sécurité sont généralement mises en place pour soutenir les programmes de DDR par l'instauration de structures de sécurité, souvent conjointement ou avec une tierce partie telle qu'une opération de paix des Nations Unies, qui peut assurer la sécurité avant que les structures définitives de sécurité post-conflit ne soient mises en place. Dans les situations où il est peu probable que des opérations de paix des Nations Unies soient mises en place après la signature d'un accord de paix global, des mécanismes de sécurité conjoints peuvent être mis en place dans le cadre de dispositions de sécurité transitoires et finales, en les assortissant (ou non) de différentes formes de vérification internationale. Il est aussi possible de mettre en place un mécanisme distinct dirigé soit par des communautés économiques régionales, soit par des acteurs bilatéraux acceptés par les parties au conflit. Les programmes de DDR font généralement partie des dispositions finales en matière de sécurité qui établissent, entre autres, ce qu'il adviendra des forces combattantes après le conflit.

7.5.1 Dispositions transitoires de sécurité

Les dispositions transitoires de sécurité varient en fonction du contexte, du niveau de confiance et de ce qui pourrait être acceptable pour les parties, différentes solutions étant possibles :

- Acteur(s) tiers acceptable(s) capable(s) de sécuriser le processus.
- Unités, patrouilles ou opérations conjointes auxquelles participent les parties au conflit, une tierce partie étant souvent présente (voir aussi le module 4.11 des IDDRS sur la gestion transitoire des armes et des munitions).
- Acteurs locaux de la sécurité, tels que la police de proximité, qui sont acceptés par les populations et les parties prenantes parce qu'ils sont considérés comme neutres et non comme une force venue de l'extérieur.
- Déploiement de la police nationale. En fonction de la situation, il est possible qu'un consentement préalable soit nécessaire pour toute opération menée dans une zone ou qu'une action doive être menée avec un acteur tiers.

Les structures transitoires de sécurité peuvent nécessiter que les parties jouent le rôle de prestataire de sécurité pendant une période de transition politique, et cela peut se faire avant ou en même temps que les programmes de DDR. Cette phase de transition est essentielle pour instaurer la confiance à un moment où les parties au conflit peuvent perdre leur capacité militaire et leur aptitude à se défendre. Cette période de transition permet aussi de progresser dans des domaines politiques, économiques ou sociaux parallèles. Cependant, il est souvent nécessaire de procéder le plus rapidement possible à la mise en place des dispositions finales en matière de sécurité et à la normalisation de la situation en matière de sécurité. Par conséquent, le processus de DDR peut avoir lieu pendant la phase de transition, de sorte qu'à la fin de celle-ci, les groupes armés aient été démobilisés. Cela peut signifier que le processus de DDR progresse avant d'autres parties du processus de paix, même si son succès est lié aux progrès réalisés dans ces autres domaines.

7.5.2 Dispositions finales en matière de sécurité

Les programmes de DDR sont généralement considérés comme faisant partie des clauses de l'accord de paix global relatives aux dispositions finales en matière de sécurité. Celles-ci visent à déterminer le statut final des signataires de l'accord de paix global au moyen du processus de DDR, de la réforme du secteur de la sécurité, de la restructuration des institutions de gouvernance de la sécurité et d'autres réformes connexes.

7.5.3 Vérification

Les mesures de vérification sont utilisées pour s'assurer que les parties respectent un accord. La vérification est généralement effectuée par des organismes inclusifs, neutres ou conjoints. Ces derniers comprennent souvent les parties et un acteur impartial (comme les Nations Unies ou des parties locales acceptables pour toutes les parties) qui peut aider à régler les désaccords. Les mécanismes de

vérification du désarmement peuvent être distincts des organes créés pour mettre en œuvre le processus de DDR (généralement une Commission pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration) et peuvent aussi prendre en charge la vérification d'autres parties d'un processus de paix dans le cadre des missions ou en dehors de ce cadre.

8. Concevoir des processus de DDR tenant compte des aspects politiques

8.1 Reconnaître la dynamique politique du processus de DDR

Le processus de DDR ne devrait pas être considéré comme purement technique, mais comme un processus nécessitant un appui politique actif à tous les niveaux. Dans le cadre d'une mission, cela signifie également qu'il ne devrait pas être considéré comme l'apanage de la Section du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration. Les hauts responsables de la mission devraient lui accorder l'attention et le soutien qu'il mérite, car ils doivent se faire les champions politiques de tels processus. En dehors des missions, le processus de DDR relèvera de la responsabilité du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et de l'équipe de pays des Nations Unies.

8.2 Outils liés au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration

Un accord de paix est une condition préalable à un programme de DDR, mais ces programmes ne doivent pas toujours suivre les accords de paix. D'autres outils liés au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration, tels que la lutte contre la violence locale, peuvent être plus appropriés, en particulier à la suite d'un accord de paix au niveau local ou même pendant un conflit ouvert (voir le module 2.30 des IDDRS sur la lutte contre la violence locale).

Les spécialistes en matière de DDR doivent évaluer les conséquences politiques éventuelles de leur soutien aux processus de DDR en cas de conflit ouvert. En particulier, les résultats escomptés de ces interventions devraient être clairs. Par exemple, l'objectif est-il de contribuer à la stabilisation au niveau local ou de rendre les bénéfices de la stabilité plus tangibles, peut-être au moyen d'un projet de lutte contre la violence locale par l'aide à la réintégration des personnes qui quittent les groupes armés actifs ? Ou l'objectif est-il de dynamiser un processus de paix au niveau national ? Dans ce dernier cas, une théorie du changement claire, décrivant la manière dont les interventions locales sont censées être transposées à plus grande échelle, est nécessaire.

8.3 Programmes de DDR

S'ils sont bien conçus, les programmes de DDR et les activités préalables connexes peuvent atténuer les craintes des parties concernant le démantèlement de leurs forces de combat et la perte de leur avantage politique et militaire. Les sensibilités politiques suivantes devraient être prises en compte :

8.3.1 Perspective politique

La remise d'armes d'une partie à une autre (par exemple, d'un groupe armé à un gouvernement) peut être inappropriée, car elle pourrait être perçue comme une reddition d'une partie à l'autre (voir aussi le module 4.10 des IDDRS sur le désarmement). Pour résoudre ce problème, les spécialistes en matière de DDR peuvent envisager :

- La remise des armes à un tiers neutre.
- La désignation de sites de désarmement et des personnes qui y sont présentes, qui devrait chercher à minimiser les perceptions négatives liées à la remise des armes. Ces sites peuvent aussi être placés sous le contrôle d'une partie neutre.

La démobilisation de certains éléments (blessés de guerre, anciens combattants, enfants soldats) de forces ou groupes armés peut constituer un signal fort de la volonté de ces mouvements d'aller vers la paix, tout en gardant intactes l'essentiel de leurs forces jusqu'à ce que les objectifs ou les critères politiques aient été atteints. Cette approche peut être controversée car, dans certains cas, elle permet aux parties au conflit de se débarrasser des membres les moins aptes au combat, ce qui leur permet de disposer de forces plus réduites mais plus efficaces.

8.3.2 Parité dans le désarmement et la démobilisation

Les dispositions relatives au désarmement ne sont pas toujours appliquées de manière égale à toutes les parties et, le plus souvent, les forces armées ne sont pas désarmées. Cela peut créer un déséquilibre dans le processus, une partie étant invitée à remettre plus d'armes que l'autre. Même le désarmement symbolique ou le contrôle (stockage sécurisé dans le cadre d'un processus supervisé) d'un certain nombre d'armes des forces armées peut contribuer à créer une perception de parité dans le processus. Il pourrait s'agir de contrôler le même nombre d'armes des forces armées que celles remises par les groupes armés.

De même, étant donné que l'on affirme souvent que les forces armées sont nécessaires pour protéger la nation et faire respecter l'état de droit, les processus de DDR peuvent ne démobiliser que l'opposition armée. Cela peut créer des problèmes de sécurité pour les groupes désarmés et démobilisés dont les adversaires conservent la capacité de recourir à la force, et des perceptions d'inégalité dans la manière dont les forces et groupes armés sont traités, une partie conservant emploi et salaire tandis que l'autre est démobilisée. Afin de créer un processus plus équitable, les médiateurs peuvent autoriser le cantonnement ou le baraquement d'un nombre de troupes gouvernementales équivalent au nombre de combattants des groupes armés qui sont cantonnés, désarmés et démobilisés. Ils peuvent aussi faire pression pour que certains membres des forces armées soient démobilisés afin de permettre l'intégration des membres des groupes armés d'opposition dans l'armée nationale.

8.3.3 Liens avec d'autres aspects du processus de paix

Les groupes armés d'opposition peuvent être réticents à démobiliser leurs troupes et à démanteler leurs structures de commandement avant d'avoir reçu des éléments tangibles indiquant que les aspects politiques d'un accord seront appliqués. Cela peut prendre du temps et il peut être nécessaire d'envisager des mesures visant à garder les troupes sous commandement et contrôle, à les nourrir et à les payer dans l'intervalle, comme par exemple :

- le cantonnement prolongé (il ne devrait pas être illimité et une date de fin raisonnable devrait être fixée, même s'il faut la renégocier ultérieurement) ;
- l'association de la démobilisation à l'application de critères de référence en matière de politique et à la transformation des groupes armés en partis politiques ;
- des activités préalables au processus de DDR ;
- la proposition d'autres possibilités telles que des brigades de travail qui conservent le commandement et le contrôle des groupes mais les réorientent vers des activités plus constructives.

Ces activités doivent être évaluées en fonction de la capacité de l'organisation à contrôler ses troupes et peuvent être controversées car elles conservent des structures de commandement et de contrôle qui peuvent faciliter la remobilisation.

Les aspirations politiques des commandants de niveau intermédiaire et supérieur devraient être prises en compte lors de l'élaboration des solutions en matière de démobilisation. L'appui aux acteurs politiques est une question sensible qui peut avoir des répercussions importantes sur la neutralité perçue des Nations Unies, de sorte que les décisions à ce sujet devraient être prises au plus haut niveau. En cas d'accord, le soutien dans ce domaine peut nécessiter la mise en relation avec d'autres organisations susceptibles d'apporter leur aide. De même, la réintégration dans la vie civile pourrait être élargie pour inclure une composante politique pour les participants aux programmes de DDR. Il pourrait s'agir d'éducation civique et d'efforts visant à mettre en place des plateformes politiques, y compris des partis politiques. Ces activités sortent du cadre des processus de DDR mais les spécialistes du domaine pourraient développer des partenariats avec des acteurs déjà actifs dans ce domaine. Ces derniers pourraient élaborer des projets visant à aider les membres de groupes armés qui entrent en politique à se préparer à leur nouveau rôle.

Enfin, lorsque l'aide à la réintégration est proposée aux ex-combattants, aux personnes anciennement associées à des forces et groupes armés et aux membres de la communauté, il peut y avoir des tentatives, motivées par des considérations politiques, d'influencer le choix de ces personnes de bénéficier de l'aide à la réintégration ou d'opter pour d'autres solutions. Les parties au conflit peuvent pousser leurs membres à faire des choix qui font passer leur ancienne force ou groupe armé avant les possibilités de réintégration de la personne. Ils peuvent pousser les cadres à se porter candidats à des fonctions politiques, encourager l'intégration dans les services de sécurité afin de construire une base de pouvoir au sein de ces forces, ou opter pour une aide à la réintégration en espèces, une partie de la somme étant utilisée pour soutenir des activités politiques. La notion de choix individuel devrait donc être encouragée afin de contrer les tentatives de cooptation de la réintégration à des fins politiques.

8.3.4 Élections et transformation des groupes armés

Outre la signature d'un accord de paix, les élections sont souvent considérées comme un symbole marquant la fin de la transition du conflit à la paix. Pour qu'elle soit vraiment représentative et offre une autre façon de contester le pouvoir, la politique doit être démilitarisée (« faire de la politique sans armes » ou « passer des balles aux bulletins (de vote) ») et transformer les groupes armés en partis politiques viables qui s'affrontent dans l'arène politique. C'est aussi via les partis politiques que les citoyens, y compris les ex-combattants, peuvent participer à la politique et à l'élaboration des politiques, car les partis leur offrent une structure de participation politique et un moyen de faire entendre leur voix. Tous les groupes armés ne peuvent pas devenir des partis politiques viables. Dans ce cas, on peut rechercher des alternatives telles que la création d'une organisation de la société civile visant à faire avancer la cause du groupe. Toutefois, si la transformation des groupes armés en partis politiques fait partie du processus de règlement du conflit, reflété dans un accord de paix, les Nations Unies devraient apporter leur soutien à cette fin.

Le processus de DDR peut affecter la tenue ou influencer le résultat des élections de plusieurs manières :

- Les forces armées et les groupes qui exercent leur pouvoir par les armes et la menace de la violence peuvent influencer la façon dont les gens votent, ce qui a des répercussions sur la nature libre et équitable des élections.
- Les « partis » politiques hybrides qui sont armés et capables d'organiser la violence conservent la possibilité de contester les résultats électoraux par la force.
- Les groupes armés n'ont peut-être pas eu le temps ni l'espace nécessaires pour se transformer en acteurs politiques. Ils peuvent se sentir lésés s'ils ne sont pas en mesure de participer pleinement au processus et revenir à la violence, car c'est leur façon habituelle de défier les institutions ou d'exprimer leurs griefs.
- Dans les groupes armés, les femmes peuvent être exclues ou marginalisées au fil de l'attribution des rôles de leadership et des places dans les rangs politiques.

Il y a souvent des pressions pour que le processus de DDR ait lieu avant les élections. Cela peut faire partie de l'enchaînement d'un processus de paix (signature d'un accord, programme de DDR, élections) et, dans certains cas, l'achèvement du processus de DDR peut être une condition préalable à la tenue des élections. Des retards dans la conduite du processus de DDR peuvent affecter le calendrier des élections, ou des élections planifiées trop tôt peuvent précipiter le processus de DDR, ce qui peut compromettre la crédibilité du processus de paix dans son ensemble. Inversement, il peut être difficile de reporter les élections jusqu'à ce que le processus de DDR soit achevé, en particulier compte tenu de la longue durée de ces processus, et dans les cas où de nombreux combattants doivent encore être démobilisés ou si des mouvements non signataires encore actifs deviennent des fauteurs de troubles. C'est pourquoi les spécialistes du domaine devraient réfléchir à l'enchaînement du processus de DDR et des élections et reconnaître que l'interaction entre les deux aura des répercussions.

Annexe A : Abréviations

DDR désarmement, démobilisation et réintégration

Annexe B : Typologie des groupes armés

Type	Objectif/Raisons de la lutte	Effet
Politique	Imposer ou protéger un système ou un parti politique	<ul style="list-style-type: none"> Plus susceptible d'avoir une idéologie politique forte Prêt à participer à un système politique Plus susceptible d'avoir des liens avec une plateforme politique existante
Économique	Une redistribution ou une accumulation des richesses	<ul style="list-style-type: none"> La redistribution des richesses est susceptible de s'accompagner d'une base idéologique solide et de convictions qui pourraient être mises en avant sur le plan politique Accumulation de richesses (comportement potentiellement intéressé et prédateur) Susceptible d'être moins préoccupé par l'idéologie et par la manière dont la richesse est obtenue Pourrait être convaincu de participer à la vie politique (en le soudoyant ?) mais il ne disposera probablement pas d'une véritable plateforme politique et ne sera pas capable d'attirer une base politique
Social	Apporter des changements dans les statuts, les rôles ou les rapports de force sociaux (sans oublier l'indépendance)	<ul style="list-style-type: none"> Pourrait accepter de remettre en cause l'ordre social sur le plan politique s'il estime que le système politique lui permet de le faire de manière équitable
Motivation liée à la sécurité	Chercher à protéger une communauté ou un groupe d'une menace réelle ou perçue	<ul style="list-style-type: none"> Les objectifs politiques, une fois que la menace sécuritaire s'est estompée, peuvent être limités, voire inexistantes Sa capacité d'élargir son attrait politique risque d'être limitée
Culturel ou spirituel	Protéger ou imposer des valeurs, des idées ou des principes	<ul style="list-style-type: none"> En fonction de ses idées, valeurs ou principes, il peut refuser de participer à un système politique existant et chercher à imposer ses propres systèmes de gouvernance
Matériel	Protéger les ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> Probablement centré sur une seule problématique Susceptible d'avoir un attrait local, mais un soutien réduit au-delà
Opportuniste	Chercher à tirer parti d'une situation	<ul style="list-style-type: none"> Soutien politique probablement inexistant

	pour atteindre l'un des objectifs précédemment cités	
--	--	--

- Égoïste

Notes

¹ Des indications sur la manière dont la désignation de groupes et d'individus terroristes par le Conseil de sécurité influence particulièrement la dimension politique des processus de DDR seront élaborées ultérieurement.