



Nations Unies
Bureau du Conseiller Spécial pour l'Afrique
(OSAA)



Gouvernement
de la République Démocratique du Congo
(RDC)

**Deuxième Conférence Internationale sur le DDR et la Stabilité en Afrique
Kinshasa, République Démocratique du Congo
12-14 Juin 2007¹**

Document de réflexion

“Lien entre DDR et SSR”²

¹ La Conférence est organisée grâce aux généreuses contributions des Gouvernements de Belgique et de Suède

² Ce document a été réalisé par Alan Bryden, Deputy Head of Research, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), engagé par UN/OSAA.

Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement celles des Nations Unies

Table des matières

1. Introduction.....	3
2. Comment établir un lien entre DDR et RSS.....	5
3. DDR et RSS: activités et acteurs.....	10
4. DDR et RSS: l'évolution du discours politique.....	14
5. Les enjeux majeurs liés à la mise en œuvre du lien DDR-RSS.....	15
5.1 Etablir le lien entre DDR et RSS.....	16
5.2 Les accords de paix.....	19
5.3 L'établissement des priorités.....	21
5.4 Responsabilité locale et participation.....	24
5.5 Compétences et Coordination.....	28
5.6 Accords de financement.....	29
6. Conclusions & Recommandations.....	31

Encadrés et tableaux

Encadré 1. Pourquoi DDR et RSS sont-ils liés ?.....	7
Encadré 2. Une approche de la consolidation post-conflictuelle basée Sur la gouvernance de la sécurité.....	9
Encadré 3. Responsabilité locale.....	10
Encadré 4. Interprétations plus ou moins vastes de la RSS.....	12
Encadré 5. La sous-traitance de la RSS au Liberia.....	18
Encadré 6. Comparaison entre les accords de paix en Sierra Leone et au Liberia.....	20
Encadré 7. Interprétations et mauvaises interprétations du DDR en RDC.....	23
Encadré 8. Sécurité humaine, participation et transformation du secteur de la sécurité en Afrique du Sud.....	27
Tableau 1. Désarmement, Démobilisation, Réinsertion et Réintégration.....	11
Tableau 2. Le secteur de la sécurité.....	13

Comprendre le lien DDR-RSS: comment construire une paix durable en Afrique

Alan Bryden ‡

Synthèse introductive

Les responsables politiques, les analystes et les opérateurs qui interviennent sur le terrain sont de plus en plus conscients de la forte interrelation qui existe entre différents éléments du processus de consolidation de la paix dans les périodes post-confliktuelles et de la nécessité d'une grande clarté conceptuelle en tant que condition préalable pour une intervention coordonnée, cohérente et exhaustive. Les liens étroits qui existent entre DDR et RSS ont été reconnus par les experts des deux camps. Cependant du travail est encore nécessaire afin de comprendre et de rendre opérationnels ces liens.

Le présent document tente de retracer quelques uns de ces liens essentiels qui devraient être pris en considération dans le développement des politiques et des approches aptes à soutenir ces activités dans un certain contexte post-confliktuel. En particulier, le présent document s'attaque à démontrer que le soutien apporté aux institutions sectorielles de gouvernance de la sécurité est un moyen important et souvent sous-estimé pour établir le lien entre DDR et RSS. Nous avons identifié certains parmi les principaux défis qui doivent être affrontés pour créer de meilleures synergies, dans la pratique, entre DDR et RSS en les mettant en relation avec l'expérience de consolidation de la paix en Afrique dans les périodes post-confliktuelles. Ce document propose, enfin, un certain nombre de recommandations d'ordre politique tout en indiquant les domaines dans lesquels un travail supplémentaire— qui devra être ancré dans l'expérience concrète sur le terrain — est encore nécessaire pour rendre plus efficaces les liens entre DDR et RSS.

‡ Alan Bryden est Responsable Adjoint de Recherche au centre de Contrôle Démocratique des Forces Armées de Genève. Nous seront heureux de recevoir vos commentaires sur ce document à l'adresse suivante: a.bryden@dcaf.ch

1. Introduction¹

Depuis la fin de la Guerre Froide, suite à l'augmentation constante du nombre d'interventions de la communauté internationale dans des états en phase postconflictuelle la signification du processus post-conflictuel de consolidation de la paix a assumé une importance croissante. L'importance de ces interventions est démontrée à la fois par la diminution des conflits armés et du nombre de personnes tuées dans ces conflits et par les statistiques, plus prudentes, qui indiquent qu'environ la moitié des pays qui sortent d'un conflit retombent dans la violence politique quelques années plus tard.² Les possibles synergies entre différentes questions liées à la consolidation de la paix dans les périodes post-conflituelles, telles que le DDR et la RSS, doivent être absolument optimisées pour rétablir la paix, la stabilité et le développement dans des états encore fragiles.

L'Afrique a énormément souffert à cause de ces conflits et a été, par conséquent, le principal théâtre de l'engagement en faveur d'une paix durable de la part des Nations Unies (UN) et de toute une série d'autres acteurs bi- et multilatéraux. Elle mérite donc une attention toute particulière en termes d'avantages à accumuler en vue de l'amélioration du processus post-conflictuel de consolidation de la paix. Afin de comprendre les relations entre DDR et RSS en Afrique, il est essentiel de tirer des leçons des expériences d'un grand nombre de contextes différents et de plusieurs états qui se trouvent dans des phases différentes de leur transition de la guerre à la paix. Parmi les exemples décrits dans le présent document figurent celui du Burundi, de la République Démocratique du Congo (RDC), du Liberia, de la Sierra Leone et de l'Afrique du Sud. Certains de ces pays se trouvent déjà dans une phase avancée du processus de consolidation de la paix, tandis que d'autres n'en sont encore qu'à leurs débuts. Il faut absolument tirer des leçons de ces interventions afin de définir les futures politiques et les futures pratiques.

Au début des années 90, les activités de consolidation de la paix étaient surtout centrées sur la reconstruction économique et sociale. En revanche, la tâche bien plus vaste et plus sensible consistant à faciliter la construction de compétences nationales aptes à assurer la sécurité a toujours été négligée. Les questions ayant trait à la gouvernance de la sécurité, telles que le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR), la réforme des systèmes de sécurité (RSS) et le renforcement de la légalité sont maintenant largement reconnues comme des tâches prioritaires dans le cadre du processus de consolidation de la paix. Cet aspect a été souligné par la Déclaration Présidentielle faite, le 20 février dernier, lors du débat ouvert qui s'est tenu dans le cadre du Conseil de Sécurité de l'ONU, qui met l'accent sur l'importance d'une reconnaissance par le Conseil de Sécurité 'de la corrélation entre la réforme des systèmes de sécurité et d'autres importants facteurs de stabilisation et de

¹ je souhaite remercier un certain nombre de personnes pour l'aide précieuse qu'elles m'ont apportée lors de la rédaction des différentes versions de ce document. Les collègues de la DCAF Megan Bastick, Adedeji Ebo, Heiner Hänggi, Fairlie Jensen, David Nosworthy et Vincenza Scherrer pour leurs remarques pertinentes, tout comme Michael Brzoska, Responsable de l'Institut pour la Recherche sur la Paix et les Politiques de Sécurité de l'Université de Hambourg. Un remerciement particulier à Kelvin Ong, Responsable Actif de l'Unité DDR, Unité des Meilleures Pratiques de Maintien de la Paix, DPKO, ainsi qu'à Paul Eavis, Francis James et Luc Lafreniere, Bureau pour la Prévention des Crises et le Relèvement, PNUD, pour leurs remarques et leurs avis précieux.

² The Human Security Centre, University of British Columbia (2005), *The Human Security Report 2005* (Oxford University Press).

reconstruction, tels que la justice transitoire, le désarmement, la démobilisation, le rapatriement, la réinsertion et la réhabilitation des anciens combattants, le contrôle des petites armes et des armes légères ainsi que la parité des sexes, la protection des enfants et les questions ayant trait à la lutte armée et aux droits de l'homme.³ Les responsables politiques, les analystes et les praticiens sont, donc, de plus en plus conscients de la forte interrelation qui existe entre différents éléments du processus de consolidation de la paix dans les périodes post-confliktuelles et de la nécessité d'une grande clarté conceptuelle en tant que condition *sine qua non* d'une intervention coordonnée, cohérente et exhaustive.

A partir du début des années 90, différents acteurs internationaux ont participé et ont apporté leur soutien à des programmes de DDR dans beaucoup de contextes différents. Plus récemment, des processus tels que *L'initiative de Stockholm pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion*⁴ et, notamment, l'élaboration des *Normes Intégrées de Désarmement, de Démobilisation et de Réintégration (IDDRS)*⁵ ont cherché à tirer des leçons de ces expériences pratiques afin de mieux comprendre les défis, d'identifier les bonnes pratiques et d'apporter une contribution positive au développement de programmes plus cohérents et plus efficaces en matière de DDR. En revanche, bien qu'il devienne de plus en plus visible grâce à un certain nombre d'acteurs présents dans différents contextes politiques, le discours ayant trait à la RSS est relativement récent et il n'a pas été confronté, jusqu'ici, à des expériences significatives et durables sur le terrain, susceptibles de fournir des orientations aux responsables politiques et aux hommes/femmes de terrain. Contrairement au programme de DDR, dont les activités sont bien reconnues, l'agenda RSS est extrêmement vaste ; les activités et les acteurs concernés sont différemment compris (cf. Encadré 4 ci-dessous). Les SIDDR et les IDDRS, ainsi que le nouveau *Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité*⁶ de l'OECD-DAC reconnaissent les liens étroits qui unissent DDR et RSS. Cependant, beaucoup de travail est encore nécessaire pour que cette corrélation soit reconnue d'une façon utile pour les responsables politiques et les intervenants sur le terrain.

Il n'existe aucune solution miracle à ces problèmes complexes, sensibles et éminemment politiques qui se situent à la croisée des chemins entre sécurité et développement. Par conséquent, l'objectif de ce document est à la fois modeste et pratique: il essaie de retracer quelques uns des liens qui existent entre DDR et RSS et qui doivent être pris en compte dans le cadre des politiques de développement et en tant qu'approches de soutien de ces activités dans un certain contexte post-confliktuel. Le document identifie les principaux défis que l'on doit affronter afin de créer de plus vastes synergies entre DDR et RSS tout en reliant ces défis à l'expérience de consolidation de la paix en Afrique dans des contextes post-confliktuels. Ce document propose, enfin, un certain nombre de recommandations d'ordre politique tout en indiquant les domaines dans lesquels un travail supplémentaire— qui devra être basé sur l'évaluation de l'expérience concrète des Nations Unies et d'autres acteurs sur le terrain — est encore nécessaire pour rendre plus efficaces les liens entre DDR et RSS.

³ *Statement by the President of the Security Council* lors de la 5632ème assemblée du Conseil de Sécurité, du 20 février 2007; S/PRST/2007/3 (21 février 2007).

⁴ *L'initiative de Stockholm pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (2006) Rapport définitif* (Ministère des Affaires Étrangères, Suède).

⁵ Groupe de travail inter-organismes sur DDR *Normes Intégrées de Désarmement, de Démobilisation et de Réintégration* (2006) (Nations Unies).

⁶ OECD DAC (2007) *OECD DAC Handbook on Security System Reform*, (OECD DAC). Disponible en ligne à l'adresse: www.oecd.org/dac/conflict/if-RSS

2. Comment établir un lien entre DDR et RSS

Dans le cadre du processus post-conflictuel de consolidation de la paix, une étroite corrélation est particulièrement visible entre DDR et RSS, car ces activités concernent à la fois le secteur militaire, plus généralement le domaine de la sécurité ainsi que des catégories dont les responsabilités en matière de gestion et de contrôle de la sécurité se recoupent. La réponse aux exigences des anciens combattants est directement liée aux possibilités de réforme (ou de transformation) de la sécurité dans la période immédiatement successive à la fin du conflit, mais aussi en tant que contribution à la sécurité et au développement à plus long terme. C'est ce qu'affirme le Rapport Brahimi, qui souligne clairement l'impact du DDR sur la RSS en tant que 'domaine dans lequel la consolidation de la paix contribue directement à la sécurité publique et au respect de la légalité et de l'ordre.'⁷Ce point de vue est également partagé par le Manuel de l'OECD/DAC, qui affirme que 'ces deux problèmes devraient être plus souvent examinés ensemble dans le cadre d'un vaste programme de développement de la sécurité et de la justice.'⁸ Si les problèmes doivent être examinés dans leur interrelation, ceci vaut à plus forte raison pour les acteurs qui sont (ou devraient) être impliqués dans ces processus. Une coordination et une coopération accrues sont absolument nécessaires afin de rendre opérationnel le lien DDR-RSS à différents niveaux :

- Au niveau de la politique stratégique afin d'assurer la cohérence des acteurs au sein du système des Nations Unies (ou au sein d'un gouvernement donateur/une organisation multilatérale);
- Dans l'interface entre les sièges des organismes et les activités de terrain, afin de fournir un soutien adéquat à ces dernières;
- Parmi les différents acteurs externes travaillant dans un certain contexte afin d'assurer la mise en place de mécanismes efficaces pour une politique concrète et une coordination opérationnelle;
- Entre les différentes filières d'une mission des Nations Unies sur le terrain (ou entre les différents secteurs d'un gouvernement donateur/une organisation multilatérale) afin d'assurer la cohérence entre les différents engagements en faveur de la consolidation de la paix dans un certain contexte;
- Aux points d'interaction entre les acteurs externes et les autorités nationales en vue du développement d'une coordination politique et opérationnelle rationnelle.

⁷ Rapport des Nations Unies sur le Comité pour les Opérations de Consolidation de la Paix. UN doc. A/55/305.5/2000/809 (2000), para 42.

⁸ OECD DAC (2007): p.105.

Encadré 1

Pourquoi DDR et RSS sont-ils liés?

Les programmes de DDR et de RSS sont reconnus comme des éléments clé du processus post-conflictuel de consolidation de la paix. Le DDR a un impact direct sur les perspectives de la RSS puisque le Désarmement et la Démobilisation – souvent menés avant d’entamer la RSS – préparent le terrain à la future réforme en définissant le nombre et la nature des actions à mener dans le domaine de la sécurité. Un plan de DDR réussi peut également dégager des ressources absolument nécessaires pour permettre la RSS. Les décisions en matière de mandat, de structure et de composition des services de sécurité peuvent avoir un impact sur le nombre de personnels qui devront être démobilisés et réinsérés dans la société. L’on peut également affirmer que le DDR *est aussi la* RSS dans la mesure où la démobilisation est une forme de réforme de la défense, bien que d’une nature particulière: les décisions sont souvent prises par les anciens belligérants et reflètent des préoccupations telles que le fait de devoir récompenser la fidélité ou éloigner les fauteurs de troubles. Ceci pourrait entraîner une amélioration des performances (en fonction des personnes démobilisées ou retenues), mais pourrait également compromettre la réalisation de l’objectif central qui consiste à former des forces armées et de sécurité efficace et fiables, loyales envers l’état et ses citoyens (contrairement au régime au pouvoir). Si les anciens soldats sont employés dans d’autres secteurs de la sécurité dans le cadre d’une mesure de réinsertion, le programme de DDR peut également contribuer directement à la RSS. Cependant, si cette réinsertion n’est pas effectuée de manière sélective et selon des critères clairs, elle peut alimenter l’insécurité, surtout si des individus ayant une expérience et une formation insuffisante sont purement et simplement redéployés dans le secteur de la sécurité. En définitive, tout échec de la réinsertion entraîne une forte pression sur la RSS, en particulier sur la police, les tribunaux et les prisons.⁹

Une caractéristique commune entre les Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales telles que l’OTAN, l’OSCE et l’UE est l’absence d’une doctrine spécifique sous-jacente à la RSS, qui permettrait de relier celle-ci à un plus vaste travail de consolidation de la paix. Les principes généraux sur lesquels se fonde l’approche des Nations Unies en matière de DDR sont les suivants:¹⁰

- Une approche centrée sur les personnes et sur les droits
- Flexible
- Transparente et fiable
- A l’échelle nationale
- Intégrée
- Parfaitement planifiée.

Ces points pourraient s’appliquer également à l’approche des Nations Unies en matière de RSS, susceptible de créer un précieux trait-d’union entre DDR et RSS en termes de principes

⁹ Pour une description complète des liens entre DDR RSS cf.: Brzoska, M. ‘Embedding DDR Programmes in Security Sector Reconstruction’; in Bryden, A. and Hänggi, H. (2005) *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding* (Lit Verlag; Munster): pp. 95-113.

¹⁰ Groupe de travail inter-organismes des Nations Unies sur le DDR, *Briefing Note for Senior Managers on the IDDRS*, p.4.

essentiels. Le Manuel de l'OECD-DAC semblerait fournir cette compréhension de base pour la RSS; l'UE a affirmé que les orientations et les bonnes pratiques de la DAC 'constituent une base importante pour l'engagement de la CE dans ce domaine en termes de normes, de principes, et d'orientation pratique.¹¹ Bien qu'il y ait de nombreuses leçons à tirer du travail de la DAC, cela représente, toutefois, un guide à l'usage des donateurs élaboré par un organisme qui est perçu comme une sorte de cercle exclusif occidental et qui est regardé, en tant que tel, avec soupçon par certains états en voie de développement. Le débat du Conseil de Sécurité sur la RSS était révélateur, car il reflétait une conscience largement partagée de la nécessité de mettre en place des approches plus globales intégrant DDR et RSS, mais également le soupçon – auquel il faudra répondre – que la RSS implique, en quelque sorte, l'imposition de méthodes et d'approches occidentales. En tant qu'organisme international par excellence jouant un rôle important dans la paix et la sécurité, à une époque où les interventions de la part des instances internationales sont plus ou moins contestées, l'ONU doit absolument tirer des leçons des bonnes pratiques existantes et mieux intégrer ses activités à celles des autres acteurs tout en préservant sa légitimité.

Il est absolument essentiel que les processus de DDR et de RSS, tout en étant assistés de l'extérieur, reflètent, dans leur conception, dans leur mise en application et dans leur évaluation, la réalité des différents contextes post-confliktuels. Cependant, dans la pratique, les décisions politiques et les activités concrètes sont souvent prises/menées en parallèle plutôt que dans le sens d'un renforcement mutuel des synergies et ne sont pas conçues de manière adéquate pour s'adapter à des conditions de sécurité et à des situations socio-économiques et politiques très précises.¹² Il est donc essentiel d'identifier et de mieux comprendre les synergies potentielles et les forces qui ont un impact sur ces activités à la fois corrélées et séparées.

Il doit y avoir, au cœur de tous les efforts mis en œuvre pour répondre aux défis du DDR et de la RSS, une approche de gouvernance de la sécurité, car c'est un moyen d'intégrer les activités et les acteurs, officiels et non officiels, au niveau international, national et local, sur la base d'engagements et de principes essentiels communs. Cette perspective va bien au-delà des approches centrées sur l'état pour souligner que la sécurité humaine des individus et des communautés est un critère clé de la réussite. Il convient donc, à cet égard, de consacrer toute l'attention nécessaire non seulement à l'amélioration des prestations des organes chargés de la sécurité et de la justice, mais aussi aux compétences nationales chargées de la mise en place des processus de réforme, afin d'assurer un contrôle et une direction démocratiques de la sécurité par les parlements et par la société civile. Parmi les catégories qui méritent une plus grande attention figurent les femmes et les enfants.

¹¹ Commission Européenne, Communication transmise par la Commission au Conseil et au Parlement Européen *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform* (Bruxelles, 24 Mai 2006): p.6.

¹² Bryden, A. & Hänggi, H., 'Reforming and Reconstructing the Security Sector'; in Bryden & Hänggi (2005): pp.34-35.

Encadré 2

Une approche de la consolidation post-confliktuelle de la paix basée sur la gouvernance de la sécurité

La gouvernance de la sécurité associe deux concepts qui ont considérablement évolué ces dernières années. Notre idée de la *sécurité* s'est étendue pour prendre en compte également des menaces de nature politique, économique, sociale et environnementale outre que militaire. Cette 'sécurisation' est accompagnée d'une prise de conscience de plus en plus aiguë du fait que les problèmes de sécurité doivent être traités non seulement au niveau national et international, mais aussi au niveau de la sécurité des individus et des communautés. Le concept de *gouvernance* s'est affirmé dans le contexte de la mondialisation pour refléter la fragmentation du pouvoir politique entre les acteurs publiques et privés à différents niveaux ainsi que l'émergence d'accords de coopération officielle et non officielle en vue de la résolution des problèmes. L'idée de gouvernance cherche à prendre en compte les différents acteurs autres que l'état ainsi que leur façon d'interagir. *La gouvernance de la sécurité* prend donc en considération des mécanismes complexes de gouvernance dans le domaine de la sécurité au sens large. Une approche de gouvernance de la sécurité permet donc de traiter de manière cohérente des activités, des politiques et des programmes différents. La gouvernance de la sécurité est une perspective analytique particulièrement utile dans le contexte des états qui se trouvent dans une phase post-confliktuelle caractérisée par la faiblesse du pouvoir central, ainsi que par la privatisation et l'internationalisation de l'usage de la force.

L'un des principaux critères de comparaison utilisés pour mesurer le succès des programmes de DDR et de RSS est l'attention consacrée aux besoins et aux priorités des acteurs nationaux et locaux. L'assistance fournie aux autorités nationales dans la construction d'organes de sécurité efficaces, légitimes et durables est l'un des facteurs essentiels non seulement de la stabilisation dans la période post-confliktuelle immédiate, mais aussi de la reprise et du développement à plus long terme. En mettant l'accent sur la construction des compétences nationales dans ce domaine l'on dispose également d'un moyen de juger quel est le moment le plus adapté pour transférer les responsabilités des acteurs extérieurs aux acteurs nationaux. L'ancrage dans la réalité locale est essentiel du point de vue de la légitimité et de la durabilité des processus de DDR et RSS. Pour que cet ancrage se fasse, il est essentiel que les acteurs externes acceptent et intériorisent le principe qu'ils ne sont là que pour faciliter le processus de consolidation de la paix conçu, mis en application et géré au niveau national. C'est la seule façon de faire en sorte que les réformes soient créées dans les contextes spécifiques dans lesquels elles vont avoir lieu et c'est également la seule façon de gagner la confiance de la population dans des contextes post-confliktuels difficiles.

Le principe de responsabilité locale (local ownership) est profondément inscrit dans les IDDRS qui établissent que 'la principale responsabilité des programmes de DDR incombe aux acteurs nationaux ... (Un véritable ancrage au niveau national exige la participation d'un grand nombre d'acteurs officiels et non officiels au niveau national, régional et local.¹³ Ce principe peut être repéré en réalité dans un vaste spectre d'activités de consolidation de la paix dans des contextes post-confliktuels. L'action contre les mines est un autre domaine

¹³ Nations Unies (2006) Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards (United Nations): p.29.

dans lequel l'ancrage et la responsabilité au niveau national sont particulièrement importants; mais, dans certains cas, la réalité est moins spectaculaire que la rhétorique.¹⁴ 14

Encadré 3

Responsabilité locale¹⁵

Un véritable engagement concernant le principe de responsabilité locale dans la mise en place des programmes de DDR et de RSS nécessite une approche des décisions politiques et de la planification fortement ancrée dans les contextes locaux, dans le cadre de laquelle les acteurs extérieurs interviennent dans la conception, la gestion et la mise en œuvre des réformes, mais sans imposer leurs propres modèles ou compétences. L'ancrage local est un processus caractérisé par la participation, la communication, l'humilité et la patience. Cela implique d'abord la création des compétences des acteurs nationaux et locaux pour qu'ils puissent assumer la responsabilité de leur propre sécurité et de leur propre gouvernance, en vue d'un transfert des responsabilités dans les meilleures conditions. L'ancrage local nécessite une approche à long terme qui reconnaisse, en tant que condition préalable en faveur de la paix et du développement durable, la nécessité d'une volonté et d'un engagement au niveau national en faveur d'un repositionnement de la société, plutôt que d'un simple changement institutionnel.

L'on peut affirmer, en effet, en ce qui concerne la RSS, que l'ancrage local est une notion rhétorique plutôt qu'une orientation pour les responsables des pays donateurs.¹⁶ Ceci reflète, en partie, la difficulté (très sous-estimée) d'appliquer ce type d'approche pendant une période où les ressources nationales sont au plus bas et où les acteurs locaux manquent à la fois de compétence et de légitimité. Les intérêts conflictuels des différentes institutions nationales et la présence de candidats qui se présentent uniquement pour compromettre les chances de leurs rivaux doivent également être pris en compte. Cependant, comme pour tous les autres aspects du programme de consolidation de la paix, les conditions difficiles qui caractérisent toute intervention dans un contexte post-conflituel ne doivent pas cacher les insuffisances au niveau politique et pratique qui amènent à ignorer les acteurs locaux, à faire preuve d'un manque de flexibilité dans les programmes et dans leur financement ou à la définition d'agendas politiques et de délais qui pourraient être en conflit avec la réalité, les intérêts et les priorités locaux.

3. DDR et RSS: Activités et Acteurs

Tout processus de DDR 'a pour but de traiter les problèmes de sécurité post-conflituels qui surviennent lorsque les anciens combattants sont laissés sans moyens de subsistance et sans soutien pendant la période capitale de transition du conflit à la paix, à la reprise et au développement.¹⁷ La définition officielle du terme DDR donnée par l'ONU et figurant au

¹⁴ Cf.: Bryden, A. 'Optimising Mine Action Policies and Practice'; in Bryden & Hänggi (2005): pp. 159-184.

¹⁵ Pour un guide actualisé de la mise en œuvre du concept d'ancrage local cf.: Nathan, L. (2007) *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform* (University of Birmingham).

¹⁶ Scheye, E. & Peake, G. 'Unknotting Local Ownership', in Ebnother, A. and Fluri, P. (Eds.) *After Intervention: Public Sector Management in Post-Conflict Societies – From Intervention to Sustainable Local Ownership*, PFP Consortium Working Group on RSS (2005): p.240.

¹⁷ IDDRS Operational Guide p.24.

Tableau 1 ci-dessous prend en compte quatre phases: le désarmement, la démobilisation, la réinsertion et la réintégration.

Tableau 1¹⁸

Désarmement
Le désarmement consiste en la collecte, la documentation, le contrôle et l'élimination des armes de petit calibre, des munitions, des explosifs ainsi que des armes légères et lourdes des combattants et souvent aussi des populations civiles. Le désarmement inclut également le développement de plans de gestion des armes responsables.
Démobilisation
La démobilisation consiste en la démobilisation des combattants actifs des rangs des forces armées ou de tout autre groupe armé. La première phase de la démobilisation peut aller de l'accueil des soldats dans des centres temporaires au cantonnement des troupes dans des camps désignés à cet effet (centres de cantonnement, camps, zones de rassemblement ou baraquements). La deuxième phase concerne le programme d'assistance mis à la disposition des anciens combattants démobilisés, appelé programme de réinsertion.
Réinsertion
La réinsertion est l'assistance offerte aux anciens combattants pendant la phase de démobilisation, mais avant le processus de réintégration, qui est à plus long terme. La réinsertion est une forme d'assistance transitoire qui a pour but d'assurer la couverture des besoins essentiels des anciens combattants et de leurs familles, pouvant inclure des allocations de sécurité, de la nourriture, des vêtements, un logement, des services médicaux, des études courtes, une formation, un emploi et des outils. Alors que la réintégration est un processus de développement économique et social à long terme, la réinsertion est une assistance matérielle et/ou financière à court terme en vue de la satisfaction de besoins immédiats, qui peut durer jusqu'à un an.
Réintégration
La réintégration est un processus par lequel les anciens combattants acquièrent le statut de civils ainsi qu'un emploi et des revenus durables. La réintégration est essentiellement un processus économique et social avec des délais ouverts, qui se déroule principalement à l'échelle des communautés locales. Cela fait partie du développement général d'un pays et cela relève de la responsabilité nationale et nécessite souvent une assistance externe à long terme.

En revanche, il n'existe aucune définition précise des limites de la réforme des systèmes de sécurité, les différents acteurs ayant une compréhension plus ou moins vaste de ce concept (cf. Encadré 4). Il semblerait, toutefois, qu'il y ait une certaine convergence autour des définitions proposées par le DAC (Development Assistance Committee) de l'OCDE.¹⁹ Les pays donateurs, tels que les états membres du DAC de l'OCDE et les organisations internationales telles que l'UE, fondent généralement leurs stratégies en matière de RSS sur les orientations et les définitions du DAC. Selon la définition du DAC, la RSS est la transformation du secteur/système de sécurité, impliquant tous les acteurs, leurs rôles, leurs responsabilités et leurs actions dans le cadre d'une collaboration visant à gérer et à faire fonctionner le système de façon cohérente avec les normes de la démocratie et les principes d'une saine gouvernance et contribuant ainsi au bon fonctionnement du cadre de la sécurité.²⁰

¹⁸ Note du Secrétaire Général à l'Assemblée Générale sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de consolidation de la paix des Nations Unies, A/C.5/59/31, 24 May 2005.

¹⁹ Cf., par exemple, OECD DAC (2007); OECD DAC (2004) *Security System Reform and Governance*, DAC Guidelines and Reference Series.

²⁰ OECD DAC (2004), p. 20.

Encadré 4

Interprétations plus ou moins vaste de la RSS²¹

L'ensemble des activités et des acteurs concernés par la RSS donne encore lieu à controverse. La conception restreinte reflète des approches de la sécurité centrées sur les états, axées sur les institutions publiques responsables de la sécurité interne et externe, ainsi que sur les organismes civils qui participent à leur gestion, à leur supervision et à leur contrôle. Certaines interprétations plus restreintes de la RSS prennent également en compte les institutions judiciaires reconnaissant ainsi la relation de complémentarité entre la sécurité et la justice. Bien que l'on puisse objecter qu'une interprétation encore plus restreinte de la RSS pourrait se concentrer uniquement sur la réforme des forces de sécurité ainsi que sur les ministères concernés, l'absence de toute prise en compte de la gouvernance démocratique signifie que ces activités ne doivent pas être définies comme 'RSS'. Des interprétations plus vastes de la RSS mettent l'accent sur le rôle essentiel des acteurs non étatiques dans la fourniture de services de sécurité et de justices, en prenant en compte d'autres catégories, telles que les prestataires de services de droit coutumier, des forces armées non dépendantes de l'état, des sociétés de sécurité privées et la société civile.

Une interprétation vaste de la RSS est particulièrement importante dans des contextes post-confliktuels, car elle favorise une approche globale qui prend en compte de manière adéquate la nature complexe et fragmentaire de la gouvernance de la sécurité. Ceci souligne la nécessité d'intégrer entre elles des réformes partielles telles que celle de la défense, des services secrets, de la police et du système judiciaire qui, dans le passé, ont été menées séparément. Ce type d'interprétation établit également un lien entre des mesures visant à augmenter l'efficacité et la rentabilité des forces de sécurité et une préoccupation croissante concernant la gouvernance démocratique. Et, en dernière instance, le fait d'opter pour une interprétation plus vaste, orientée vers la gouvernance de la RSS, reconnaît la réalité selon laquelle les acteurs non étatiques, qu'il s'agisse de forces de sécurité privées ou d'acteurs de la société civile, jouent un rôle très important du point de vue de la réforme du secteur de la sécurité.

Au-delà de ces différentes interprétations, le but de la RSS – à savoir créer des forces de sécurité efficaces et fiables afin d'améliorer la sécurité des individus – est clairement défini, alors que le DDR peut avoir des motivations aussi disparates que la volonté de réduire l'effectif en vue de la réduction des coûts ou la volonté de créer une structure centrale de consolidation de la paix. En revanche, dans la pratique, les activités relatives au DDR, bien que spécifiques au contexte, sont relativement normalisées, alors que le programme de la RSS est extraordinairement vaste.²² Par ailleurs, les programmes de DDR existent depuis un certain nombre d'années dans de nombreux pays, tandis que la RSS est relativement récente et que, comme nous l'avons déjà dit, les lignes directrices d'ordre politique prédominent nettement par rapport aux leçons tirées des actions concrètes menées en matière de RSS.

L'objet des activités de DDR et RSS est bien illustré par les acteurs essentiels qui y participent. Pour les activités de DDR, une fois que le processus de décision politique a été

²¹ Cf.: Hänggi, H. 'Security Sector Reform'; in *A Peacebuilding Lexicon* (à paraître, en 2007).

²² Brzoska in Bryden & Hänggi (2005): p.96.

mené, une distinction peut être établie, dans la pratique, entre la compétence principalement technique relative à la défense et à la sécurité inhérente aux ‘deux D’ et l’expérience essentiellement liée au développement sur laquelle se fondent les activités de réintégration. Les acteurs de la RSS proviennent d’un réservoir beaucoup plus vaste à la fois d’acteurs politiques nationaux et de spécialistes, selon les activités, comme le montre le Tableau 2 ci-dessous:

Tableau 2²³

Les acteurs essentiels de la sécurité, y compris les institutions chargées de l’application de la loi
Forces armées, police, gendarmerie, forces paramilitaires, gardes présidentiels, services secrets et de sécurité, gardes côtières, gardes de frontière, autorités douanières, unités de sécurité locales et de réserve.
Organismes de contrôle et de gestion de la sécurité
Parlement/assemblée législative, comités législatifs s’y rapportant; gouvernement/exécutif, y compris les ministres de la défense, de l’intérieur et des affaires étrangères; les organes consultatifs de la sécurité nationale; les autorités coutumières et traditionnelles; les organismes de gestion des finances et les acteurs de la société civile, y compris les média, les universités et les ONG.
Institutions juridiques
Ministres de la justice; prisons; services chargés des enquêtes policières et des poursuites; organes judiciaires (cours et tribunaux); services chargés de l’exécution des décisions de justice (huissiers); autres systèmes judiciaires coutumiers ou traditionnels; commissions des droits de l’homme et conciliateurs; etc.
Forces de sécurité non institutionnelles
Armées de libération; guérilleros; unités de gardes du corps privés; sociétés de sécurité privées; milices des partis politiques.

L’examen de la gouvernance du secteur de la sécurité permet de mieux comprendre l’influence mutuelle du DDR et de la RSS. Les questions ayant trait à la sécurité dans les contextes post-conflituels ne peuvent être considérées de façon séparée et la promotion de la gouvernance démocratique dans le secteur de la sécurité est une façon de répondre aux défis du DDR dans un cadre plus vaste. Ces deux activités sont étroitement liées aussi bien en termes de demande qu’en termes d’offre. En ce qui concerne l’offre, le DDR fournit une base pour la RSS en définissant la taille et la nature du secteur de la sécurité dans la période post-conflituelle. A ce propos, les soldats qui ont été démobilisés trouvent souvent un emploi dans d’autres domaines du secteur public et privé de la sécurité. En ce qui concerne la demande, la façon dont la DDR est gérée a un impact sur la situation de la sécurité sur le terrain et, par conséquent, sur les perspectives de la RSS.

Des différences dans la conception et la pratique du DDR et de la RSS peuvent mener à une “déconnexion” artificielle des problèmes concernés, en créant des tensions en termes de politique et de programmation et, donc, une perte de possibles synergies.²⁴ Ceci ne tient pas compte du fait que les décisions en matière de DDR, autant qu’en matière de RSS, sont éminemment politiques et pourraient avoir de graves conséquences sur la future mise en œuvre de la RSS. Tout en invitant les demandeurs à rapporter leurs demandes de financement destiné au DDR à un engagement en termes de RSS, la Banque Mondiale, tout

²³ OECD DAC (2005), pp. 20-21.

²⁴ Brzoska in Bryden & Hänggi (2005): p.97.

en dirigeant le MDRP – le plus vaste programme de DDR actuellement en cours – soutenait sur son site web que le MDRP n’était pas un programme de RSS. Et pourtant, comme le dit Brzoska, ‘si c’était le cas, comment se fait-il que la Banque Mondiale ait connu le nombre d’anciens combattants à démobiliser et à maintenir en service dans les forces armées de la région africaine des Grands Lacs?’²⁵ Les institutions de gouvernance du secteur de la sécurité devraient donc être au centre de tous les efforts visant à relier ces activités, car leurs membres participent à la fois aux programmes de DDR et de RSS. Parce qu’elles participent aux efforts visant à promouvoir un processus de décision transparent et participatif, ces institutions sont bien placées pour répondre aux questions relatives à la démobilisation, à la réintégration ainsi qu’à la forme et aux dimensions du secteur de la sécurité après sa réforme.

4. DDR et RSS: l’évolution du discours politique

La création de la Commission de consolidation de la paix, en décembre 2005 suite à une décision fondamentale adoptée lors du Sommet Mondial 2005,²⁶ résulte de la reconnaissance par les Nations Unies de la nécessité de développer des approches plus complètes, plus coordonnées et plus cohérentes du processus post-conflictuel de consolidation de la paix. La Commission intergouvernementale de Consolidation de la Paix, le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix et le Fonds pour la Consolidation de la Paix sont autant d’outils qui visent le développement de stratégies intégrées, la mise à disposition de financements durables et prévisibles ainsi que l’établissement de priorités adéquates dans l’aide apportée par l’ONU aux états sortant d’un conflit. Il est trop tôt pour juger de l’efficacité de ces nouveaux mécanismes pour la réalisation des objectifs fixés. Les deux premiers pays choisis par la Commission pour la Consolidation de la Paix – le Burundi et la Sierra Leone – devraient fournir les premiers éléments concernant la valeur ajoutée de ces dispositifs.

Des efforts concrets pour assurer un engagement plus efficace de la part des Nations Unies dans ces domaines ont déjà été identifiés dans la pratique. L’expérience cumulée, les leçons tirées et les bonnes pratiques développées au sein du système de l’ONU en matière de DDR ont été consignées dans les IDDRS. Ces normes, développées dans le cadre d’un processus biennal impliquant la participation de multiples partenaires, ont été conçues pour fournir une orientation et des directives à tous ceux qui sont chargés de la rédaction, de la mise en pratique et du soutien des/aux programmes DDR. Les IDDRS reconnaissent que ‘le processus de DDR doit être relié de manière adéquate aux autres interventions en matière de sécurité, telles que l’action contre les mines, le contrôle et la réduction des petites armes et des armes légères et la réforme du secteur de la sécurité.’²⁷ Par conséquent, les IDDRS reconnaissent le lien entre DDR et RSS tout en mettant l’accent sur certaines questions communes aux deux programmes. Cependant, ces liens ne sont que partiels et n’ont pas encore été mis en œuvre dans les Normes. Il est donc absolument nécessaire d’intégrer dans les IDDRS les préoccupations relatives à la RSS, en les inscrivant dans un cadre de gouvernance démocratique. Ce travail devrait rapprocher la politique et la pratique tout en répondant à la nécessité d’ancrer les recommandations dans la politique et dans la pratique institutionnelle.

²⁵ Brzoska, in Bryden & Hänggi (2005): p.107.

²⁶ Résolution de l’Assemblée Générale de l’ONU 60/180; Résolution du Conseil de Sécurité 1645 (2005).

²⁷ IDDRS Operational Guide, p.39

Le discours en matière de RSS est maintenant rentré dans une phase, plus que nécessaire, de consolidation en termes de formulation politique et de lien avec le programme RSS. L'union Européenne a défini un nouveau cadre politique pour la RSS et a lancé, avec la Mission Européenne de Conseil et d'Assistance à la République Démocratique du Congo (European Advisory and Assistance Mission for the Democratic Republic of Congo - EUSEC RD Congo), sa première mission spécifique de RSS. Le Manuel OECD DAC a été développé pour traduire les directives en matière de RSS dans des orientations plus pratiques destinées aux opérateurs agissant sur le terrain. Les principaux pays donateurs, les Nations Unies et un certain nombre de spécialistes de politiques de RSS et d'intervenants sur le terrain ont contribué à la rédaction de ce manuel, qui offre des orientations en matière d'évaluation, conception, aide, et contrôle des programmes de RSS. C'est en partie grâce au travail du DAC, que des donateurs bilatéraux suivent actuellement l'exemple du Royaume Uni en améliorant la coordination par le développement d'approches RSS 'à l'échelle de l'ensemble du gouvernement' cherchant à combiner les '3 D': diplomatie, développement et défense. En 2006, le Département des Opérations de Maintien de la Paix (Department for Peacekeeping Operations - DPKO) des Nations Unies et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ont soutenu une étude au Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF) de Genève ayant pour objet l'analyse des programmes de RSS dans la phase post-confliktuelle de consolidation de la paix menés à l'intérieur des Missions Intégrées des Nations Unies.²⁸

La création du consensus politique sur la nécessité d'approches plus intégrées en matière de DDR et de RSS a été ultérieurement favorisée par l'initiative de la Slovaquie en sa qualité de membre non permanent du Conseil de Sécurité de l'ONU, concernant le lancement d'un débat sur le rôle des Nations Unies dans le processus de RSS en période post-confliktuelle.²⁹ Cette initiative s'est ouverte par des ateliers qui ont eu lieu à Bratislava en juillet et à New York en novembre et décembre 2006 et qui ont culminé dans un Débat Ouvert lors du Conseil de Sécurité du 20 février 2007 sur le rôle de soutien des Nations Unies dans le cadre des programmes de RSS en période postconfliktuelle.³⁰ L'appel lancé, lors du débat du Conseil de Sécurité, au Secrétaire Général en vue de la rédaction d'un rapport sur les approches des Nations Unies en matière de RSS fournira un matériel précieux tiré de l'analyse du système des Nations Unies.

La conscience de devoir inclure les problèmes inhérents à la RSS dans les programmes de DDR fait partie d'une plus vaste reconnaissance de la nécessité de relier entre eux les différents éléments de l'agenda de consolidation de la paix en période post-confliktuelle. Une question actuellement ouverte est celle de savoir comment traduire en actions tangibles sur le

²⁸ The UN Approach to Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding: Review of Recent Experience of UN Integrated Missions in RSS Activities'. Un projet mené par le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées de Genève (DCAF) avec le soutien du DPKO et du PNUD. Le projet a été financé par le Canada

²⁹ La Mission Permanente Slovaque auprès des Nations Unies à New York a créé une page à ce propos sur son site web:

http://www.mzv.sk/servlet/newyorkosn?MT=/App/WCM/ZU/NewYorkOSN/main.nsf/vw_ByID/ID_621F5291AE4A5FD4C125715B004FFE51_EN&OpenDocument=Y&LANG=EN&HM=50-aktualtemy&NCH=Y&OB=0&DS=Y&TG=BlankMaster&URL=http://www.mzv.sk/App/WCM/AktualneTemy.nsf/vw_ByID/ID_C7C29B5D0679D7F7C125727C002D8E7A

³⁰ *Conseil de Sécurité*, 5632^{ème} Assemblée, 'The Maintenance of International Peace and Security: Role of the Security Council in Supporting Security Sector Reform'; S/PV.5632.

terrain des tendances et toute une série d'analyses politiques, en rendant opérationnels ces liens.

5. Les enjeux majeurs liés à la mise en œuvre du lien DDR-RSS

Nous allons parler dans ce chapitre des principaux problèmes et défis qui ont été identifiés dans la documentation politique et qui doivent être résolus afin d'établir un lien plus étroit entre DDR et RSS. Bien qu'un grand nombre d'autres problèmes se pose également, ceux que nous avons pris en considération semblent être davantage susceptibles d'avoir un impact sur la politique et la pratique. L'expérience africaine est utilisée pour ancrer ces problèmes dans la réalité concrète. Nous allons commencer par examiner les tensions inhérentes à l'interrelation entre DDR et RSS avant d'évaluer le point de départ spécifique des négociations de paix. Nous allons également examiner les questions relatives aux priorités avant de nous concentrer sur l'impératif commun de devoir ancrer les programmes dans la réalité locale. Pour finir, nous allons traiter les problèmes de coordination et de financement.

5.1 Etablir le lien entre DDR et RSS

La communauté internationale – du moins dans ses déclarations de politique – consacre une grande attention, dans les programmes de DDR, à des catégories qui posent des problèmes particuliers de réintégration, telles que les anciens enfants-soldats et les femmes-soldats. Cependant, au-delà de cet aspect, ce sont généralement les parties chargées de la négociation des accords de paix qui décident qui doit être démobilisé ou retenu. Cette question peut représenter un point de friction entre les intérêts de la consolidation de la paix – dans le cadre de laquelle les anciens belligérants pourraient être considérés comme étant mieux placés pour juger – et ceux de la RSS selon lesquels des services de sécurité fiables et efficaces nécessiteraient l'implication de certaines catégories d'individus.

Une approche de la sécurité basée sur la gouvernance devrait être axée non seulement sur les *obligations* du personnel de sécurité, mais aussi sur leurs *droits*. La bonne gestion de la transition des anciens soldats vers le statut de civils est donc l'un des objectifs de la RSS, qui reflète exactement l'une des priorités essentielles du programme DDR. Comme l'affirme Brzoska, il peut être important d'assister les forces armées et leurs institutions dans ce rôle, car c'est pratique: les soldats connaissent déjà bien le système; cela illustre le 'devoir d'assistance' et a un effet positif sur le moral; et, ce qui est encore plus important, l'échec de la réintégration pourrait avoir des répercussions négatives sur la sécurité et sur le secteur de la sécurité.³¹ Les dossiers existants tenus par les forces armées fournissent également un point de départ pour les programmes de recensement et d'identification en vue de la reconstruction des institutions de gouvernance de la sécurité.

La réintégration des anciens soldats dans différents secteurs de la sécurité pourrait servir à la fois les besoins du DDR et de la RSS à partir des compétences existantes des personnes concernées. La parité des sexes et la diversité ethnique devraient également étayer ce genre d'approche. Cependant, l'utilisation des anciens soldats dans des fonctions de maintien de l'ordre a également donné des résultats négatifs lorsque les candidats n'avaient pas été triés ou formés de façon adéquate. Les principaux problèmes sont nés de l'application

³¹ Brzoska in Bryden & Hänggi (2005): pp. 100-101.

d'approches de type militaire à des fonctions de maintien de l'ordre qui nécessitent de la sensibilité et une aptitude à la communication plutôt que la force brute, ou bien de l'emploi d'officiers de police ayant un passé de criminels de guerre. Ce genre d'expérience n'est pas seulement malheureux d'un point de vue humain, mais il risque de saper, aux yeux du public, la réputation des forces de sécurité naissantes ainsi que des organes de gouvernance responsables du contrôle de ces forces. Une plus grande cohérence entre DDR, RSS et justice transitoire est absolument essentielle de ce point de vue; en particulier, le contrôle de sécurité effectué dans le cadre du processus de justice transitoire doit alimenter les efforts en vue de l'intégration des anciens combattants dans les forces militaires et de sécurité de l'état. D'autre part, le fait que des anciens combattants ayant commis des crimes de guerre et/ou des violences sexuelles contre des femmes et des enfants soient remis en circulation au sein de leur communauté d'origine en vue de leur 'réintégration' affecte gravement la perception de la sécurité de la part de la communauté concernée et sape la légitimité du système judiciaire. Le programme de DDR doit donc être relié à des dispositifs juridiques aptes à assurer la punition des crimes de guerre et des violations des droits de l'homme.

Le secteur de la sécurité offre également une opportunité pour la réintégration des anciens soldats. Dans certains cas, les acteurs de la sécurité privée assurent la sécurité des communautés et des individus lorsque l'état ne souhaite pas ou est incapable de remplir ce rôle. Cependant, les prestataires de services de sécurité privés sont généralement encore moins soumis au contrôle que les acteurs publics et peuvent contribuer de manière encore plus significative à l'insécurité. La fusion des rôles du secteur public et du secteur privé est, sans doute, encore mieux illustrée par le phénomène des 'sobels' (soldats et rebelles), qui jouent un rôle dans le secteur public de la sécurité tout en étant impliqués dans des activités criminelles à but lucratif.³² Un exemple marquant de la privatisation et de son impact sur le DDR et la RSS est celui de l'Afrique du Sud. Bien que de nombreux aspects positifs puissent être tirés de son évolution, les conséquences de la réduction des effectifs dans la période postérieure à la fin de l'Apartheid et la réforme du secteur de la sécurité sud-africain sont encore visibles. La même réserve de ressources humaines de l'ancienne South African National Defence Force (SANDF) continue à alimenter à la fois les sociétés privées de sécurité, les milices privées et des activités mercenaires dans des pays tiers.³³

Si les rôles des différents acteurs de la sécurité sont devenus flous pendant le conflit 'une part importante du lien entre les programmes de DDR et RSS consiste justement à distinguer clairement ces rôles, à codifier cette distinction dans la législation et à favoriser une prise de conscience à ce sujet'.³⁴ Les considérations relatives à la RSS – sous la forme de critères clairs pour l'entrée dans le secteur de la sécurité – devraient donc être prioritaires dans le cadre de ces accords. Si les exigences de la réintégration peuvent être satisfaites, tant mieux, mais celles-ci ne doivent pas être le principal moteur de la politique. Si l'un des objectifs définis est de placer les anciens soldats dans d'autres secteurs de la sécurité, cet objectif devra être soumis à la capacité du secteur de la sécurité de les intégrer.³⁵

³² Schneckener, U. 'Fragile Statehood, Armed Non-State Actors and Security Governance'; in Bryden, A. & Caparini, M. (Eds.) (2006) *Private Actors and Security Governance* (Lit Verlag): p.27.

³³ Taljaard, R. 'Implementing South Africa's Regulation of Foreign Military Assistance Act'; in Bryden & Caparini (2006): pp.167-186.

³⁴ OECD DAC (2007): p.105.

³⁵ Ginifer, J. (2004) 'Support for DDR and SSR after Conflicts in Africa: Lessons-Learnt and New Agendas in Africa', p. 17. Disponible sur: www.upi-fiaa.fi/document.php?DOC_ID=166

Encadré 5

La sous-traitance de la RSS au Liberia

Au bout de 14 années de guerre civile, l'Accord de Paix Global (Comprehensive Peace Agreement-CPA), signé en août 2003, a créé une ouverture en vue de la mise en place d'un processus post-conflictuel de consolidation de la paix clairement fondé sur un programme efficace de DDR et de RSS. Bien que la Mission des Nations Unies au Liberia (UNMIL) ait été responsable de la mise en place du processus de DDR au Liberia, sa responsabilité en matière de RSS concerne essentiellement la réforme de la police tandis qu'une société américaine,³⁶ Dyncorp International, a été choisie comme sous-traitante pour la restructuration de l'armée et la formation des militaires – c'était la première fois dans l'histoire de l'Afrique qu'une telle tâche était confiée à une société privée.³⁷

De manière significative, il ne semble pas y voir un lien étroit entre le processus de DDR et le cadre de restructuration des forces armées tout comme le processus de restructuration ne semble pas refléter de plus vastes préoccupations de gouvernance du secteur de la sécurité. Les estimations relatives au nombre de soldats recrutés dans les forces armées restructurées variaient entre 6'500 (selon la proposition du Ministère de la Défense libérien) et le chiffre actuel de 2'000 soldats défini par une étude technique financée par les Etats Unis. Le CPA prévoit de manière explicite la réforme des forces de sécurité, mais ne requiert pas de manière explicite une réforme des institutions de surveillance et ne propose pas le développement d'une vision nationale cohérente en matière de sécurité permettant une gouvernance efficace du secteur de la sécurité. Cette approche ne reflète ni la participation ni l'apport d'une grande partie des acteurs libériens. Le parlement du Liberia n'exerce pas un véritable contrôle sur les activités de Dyncorp et la société civile n'est pas très impliquée dans le processus de réforme, ce qui souligne une relation essentiellement asymétrique entre les pays donateurs et les acteurs locaux.³⁸ Il n'est donc pas surprenant que ces omissions persistent dans le programme de restructuration actuel financé par les Etats Unis.

La Commission pour la Réforme de la Gouvernance (Governance Reform Commission - GRC), dirigée par l'ancien président du Liberia, Amos Sawyer, a été créée dans le cadre du CPA afin de promouvoir la bonne gouvernance dans le secteur public. La GRC cherche à assurer la transparence et la fiabilité au niveau local dans le processus de RSS de façon à faire en sorte, autant que possible, que les décisions relatives à la réforme du secteur de la sécurité, à sa gestion et à sa supervision se fondent sur la réalité et sur le pouvoir du Liberia. Cependant, des approches fragmentaires de la part de différents acteurs associées à un manque de transparence, de supervision et de contrôle démocratique inhérents à la sous-traitance de certains aspects significatifs de ce processus, pose des problèmes considérables en termes de légitimité et de durabilité des efforts actuels en matière de RSS. Il est essentiel de combler ces lacunes si le secteur de la sécurité veut se débarrasser de son héritage historique d'outil de répression et gagner la confiance des collectivités et des individus qu'il doit protéger.

³⁶ L'article VII de l'Accord de paix global pour le Libéria (CPA) accorde un rôle directeur aux Etats-Unis dans la réforme des forces armées libériennes. Le gouvernement américain a décidé de sous-traiter cette activité à une société privée.

³⁷ Ebo, A. 'The Challenges and Opportunities of Security Sector Reform in Post-Conflict Liberia'; *DCAF Occasional Paper No. 9* (Décembre 2005): p.24.

³⁸ Ebo, A. 'Liberia Case Study: Outsourcing RSS to Foreign Companies'; in Nathan (2007): pp.78-85.

5.2 Les Accords de paix

Les décisions en matière de DDR font souvent partie intégrante des négociations de paix. Cependant, les accords concernant le nombre et le type de soldats à démobiliser ou à retenir qui pourraient être profitables du point de vue de la consolidation de la paix peuvent parfois se révéler négatifs en termes de RSS. Il est évident que les décisions relatives à la taille et à la nature des forces de sécurité en période post-confliktuelle sont par nature guidées par des intérêts et, si elles sont laissées aux anciens belligérants, elles vont prendre en compte la nécessité de conserver une base de pouvoir et de récompenser les alliés. Mais, comme le fait remarquer Brzoska, 'la résolution des problèmes de sécurité des anciens ennemis n'est pas le seul problème de sécurité qui doit informer les décisions, même dans les premières phases de la période post-confliktuelle'.³⁹ Ceci montre la nécessité d'un examen attentif de la façon dont les décisions en matière de DDR prises dans le cadre des Accords de Paix peuvent façonner et façonnent les opportunités en matière de RSS.

En raison de la nécessité immédiate de stabilisation post-confliktuelle, la RSS est souvent considérée comme une deuxième priorité après le DDR. En effet, il s'agit d'un processus nécessairement long et imprévisible, qui aura lieu après la conclusion des négociations de paix. Ceci nécessite beaucoup de flexibilité pour éviter que les accords n'obligent les parties à respecter des chiffres irréalistes qui devront être réajustés par la suite. La prise en compte du lien DDR-RSS dans les accords de paix peut constituer un point de départ précieux en vue de la définition du cadre de la RSS⁴⁰ (contrairement à une approche consistant à supporter simplement les conséquences du *laissez-faire*). Le rapport final du SIDDR parle en faveur d'un cadre DDR dans les accords de paix prenant en compte les besoins du futur secteur de la sécurité et incluant une vaste participation des acteurs nationaux, soutenus par la communauté internationale.⁴¹

L'élargissement du type et du nombre d'acteurs impliqués dans les négociations de paix permet de prendre en compte dans les négociations les problèmes de gouvernance de la sécurité en étendant la base de compétences des participants et en offrant à des catégories sociales sous-représentées la possibilité de participer et d'exprimer leurs propres points de vue. Ceci contribuerait à éviter, notamment, le risque à long terme posé par l'exclusion du processus de paix de certains groupes. A un certain niveau, cela peut éviter le risque que les anciens combattants politiquement marginalisés recréent des tensions pour arriver à leurs fins.⁴² L'une des premières étapes consiste à donner plus de pouvoir aux femmes, comme le demande la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU, mais la société civile et les juristes sont également importants. Du point de vue fonctionnel, le développement des mécanismes consultatifs représente une approche de la prise de décision basée sur le processus, qui, tout en étant "délibérative" peut contribuer à dédramatiser certaines questions politiques très sensibles et à favoriser la compréhension locale des besoins en sécurité en vue d'un processus de réforme à plus long terme. Le soutien international au

³⁹ Brzoska in Bryden & Hänggi (2005): p.98.

⁴⁰ OECD DAC (2007): p.101.

⁴¹ SIDDR Final Report (2006): p.18.

⁴² Pouligny, B. 'The Politics and Anti-Politics of Contemporary 'Disarmament, Demobilisation and Reintegration' Programs'; Centre d'Etudes et de Recherche Internationales Sciences Po/CNRS, Secrétariat Générale de la Défense Nationale, Programme for Strategic and International Security Studies, (September 2004): pp.17-18.

processus de paix peut inclure la mise à disposition de conseillers impartiaux en matière de sécurité. Le fait de pouvoir exploiter

Les compétences d'organismes régionaux tels que l'ECOWAS ou l'Union Africaine possède l'avantage supplémentaire qui résulte de la connaissance du contexte local et de la légitimité aux yeux des parties impliquées dans la négociation.⁴³

Encadré 6

Comparaison entre les accords de paix en Sierra Leone et au Liberia

Les contextes qui ont mené au conflit en Sierra Leone et au Liberia reflètent également les opportunités et les contraintes d'une RSS durable. Ces deux pays ont été le théâtre, dans les années 90, de conflits entre les forces gouvernementales et des forces armées non gouvernementales dans le cadre desquels les populations civiles ont beaucoup souffert. Ces deux conflits ont également démontré la nature éminemment régionale des conflits en Afrique de l'Ouest avec l'intervention d'acteurs politiques extérieurs et de combattants d'autres pays, comme cela a été le cas pour les anciens combattants libériens qui ont été recrutés pour combattre en Côte d'Ivoire⁴⁴. Le trafic d'armes et de ressources naturelles ainsi que des flux migratoires massifs générés par les conflits ont également rendu très perméables les frontières nationales. Ce qui pose des problèmes particulièrement importants en termes de DDR puisque certains anciens combattants – en l'absence de procédures d'enregistrement proprement dites – passent d'un programme de réintégration à l'autre dans la région afin de maximiser leurs avantages matériels. La résolution de ces problèmes à travers des processus de DDR aptes à contribuer au développement de forces armées et de sécurité fiables et efficaces était donc un point essentiel dans le cadre des négociations de paix dans les deux pays.

L'accord de paix au Liberia tient compte des antécédents de l'accord de paix en Sierra Leone.⁴⁵ Le Traité de paix de Lomé du 7 juillet 1999, qui a posé les bases de la reconstruction en Sierra Leone, était limité aux principaux acteurs de la guerre civile (le Gouvernement de Sierra Leone et le Front Révolutionnaire Uni (RUF)). Ceci a donné lieu à un accord étroitement axé sur la satisfaction des besoins des groupes majoritaires des anciens combattants plutôt que sur les nécessités d'une plus vaste part de la population affectée par le conflit. Les manœuvres transversales de certains groupes d'anciens combattants tels que la Force de Défense Civile (CDF) favorable au gouvernement et les Kamajors ont alimenté un ressentiment qui est encore vif.⁴⁶ En revanche, le Traité de Paix d'Accra de 2003 pour le Liberia a été un processus multilatéral dans lequel la société civile et les partis politiques ont joué un rôle majeur dans la négociation et ont été activement représentés dans les accords de partage du pouvoir. Le Traité de Lomé prévoyait une amnistie générale pour les criminels – suite à quoi les Nations Unis avaient retiré leur soutien à l'accord – tandis que le Traité d'Accra ne prévoyait pas une telle disposition, faisant preuve ainsi d'une plus grande conscience à l'égard de cette question particulièrement sensible. Le Traité d'Accra reflétait également une approche davantage basée sur le processus en établissant des critères de comparaison

⁴³ OECD DAC (2007): p.102.

⁴⁴ Paes, W-C., 'The Challenges of DDR in Liberia'; *International Peacekeeping* Vol. 12 No. 2 (2005): pp.253- 261.

⁴⁵ Cette analyse se fonde sur Fayemi, K. 'Governing Insecurity in Post-Conflict States: the Case of Sierra Leone and Liberia'; in Bryden, A. and Hänggi, H. *Reform and Reconstruction of the Security Sector* (2004): pp.185-188).

⁴⁶ Ginifer, J. 'The Challenges of the Security Sector and Security Reform Processes in Democratic Transitions: The Case of Sierra Leone'; *Democratisation* Vol. 13 No. 5 (Décembre 2006): p.797.

pour évaluer les progrès réalisés dans des domaines tels que le DDR, les élections, la réforme des forces armées et la création des institutions.

Fayemi attribue ces développements au fait que le processus de paix était dirigé par le Liberia et au rôle influent de l'ECOWAS par opposition à des approches guidées par des acteurs étrangers.⁴⁷ Ceci indique, donc, de manière plus générale que les accords de paix doivent être participatifs et flexibles et non pas génériques et doivent prendre en compte des objectifs à long terme dans le cadre d'une approche basée sur le processus incluant à la fois DDR et RSS. Si les processus de paix ne sont pas ancrés dans des contextes locaux et ne sont pas mus par des acteurs locaux il est improbable qu'ils donnent lieu à des résultats durables en termes de reconstruction.

Traité de Lomé (Sierra Leone, 1999)

1. Signé entre GoSL et le Front Révolutionnaire Uni.
2. Accord de partage du pouvoir entre les principaux belligérants– 4 postes de ministres, 4 postes autres que de ministres à chaque partie prenante et la Présidence de la Commission Stratégique des Minéraux au RUF.
3. Le Président élu reste en charge et le poste de vice-président revient au Leader des Rebelles, Foday Sankoh.
4. L'assemblée législative existante reste en charge.
5. Disposition relative à l'amnistie.
6. Schéma d'agenda en matière de RSS.
7. Dispositions en matière de justice transitoire.
8. Pas de calendrier de mise en application.

Traité d'Accra (Liberia, 2003)

1. Signé entre le GoL, LURD, MODEL, les partis politiques & les représentants de la société civile.
2. Accord de partage du pouvoir – 5 postes de ministres chacun au GoL, LURD & MODEL et 6 postes de ministres aux partis politiques et à la société civile.
3. La président élu est remplacé par un Président Indépendant du Gouvernement Transitoire; pas de postes clé pour les leaders des rebelles.
4. Nouvelle Assemblée Législative Transitoire composée de 76 membres, dont 12 pour chacune des factions et 18 sièges pour les représentants des partis politiques et de la société civile.
5. Pas d'amnistie.
6. Dispositions détaillées en matière de RSS.
7. Dispositions similaires de justice transitoire.
8. Calendrier de mise en application.

5.3 Etablissement des priorités

Une évaluation réaliste des conditions politiques, socio-économiques et de sécurité doit constituer la base pour la prise de décision concernant la nature du DDR et de la RSS. La *Note pratique du PNUD en matière de DDR* (UNDP *Practice Note on DDR*) souligne que l'ordre de priorité des activités dépend des circonstances spécifiques à chaque pays et qu'un calendrier soigneusement établi est essentiel aux fins de la complémentarité.⁴⁸ Idéalement, les décisions en matière de DDR doivent suivre un vaste processus d'évaluation de la RSS impliquant toute une série d'acteurs nationaux – favorisé par la communauté internationale – qui devront définir leurs propres besoins en terme de sécurité en tant que point de départ pour la définition de la taille et de la nature du secteur de la sécurité. Le développement d'une stratégie de la sécurité nationale peut constituer un processus important afin d'aider à définir les besoins en sécurité d'un état et, partant, le type de système de sécurité le plus adapté. L'élaboration du Livre Blanc sur la Défense de la Sierra Leone fournit un exemple

⁴⁷ Fayemi in Bryden & Hänggi (2004): p.187.

⁴⁸ Note pratique du PNUD: DDR des anciens combattants. Disponible sur: www.undp.org/bcpr/whats_new/ddr_practice_note.pdf

positif de ce processus. Les réformes spécifiques sont encadrées par une évaluation au niveau stratégique du contexte de la sécurité du pays, y compris en ce qui concerne les menaces, les priorités et, en particulier, les valeurs qui doivent sous-tendre ce processus.⁴⁹ Le DDR peut également constituer un point de départ pour la RSS. Étant donné la nature souvent extrêmement sensible de la RSS, le débat sur les questions relatives à la démobilisation peut servir de catalyseur pour un débat à l'échelle nationale sur toute une série de questions ayant trait à la sécurité, comme cela a été le cas en République Démocratique du Congo (cf. encadré 7).

Un aspect important de l'établissement des priorités concerne la possibilité de mettre en place des efforts mutuellement avantageux dans le cadre des différentes questions liées au DDR et à la RSS. La façon dont cela se passe dans la pratique dépend pour beaucoup du contexte. Les processus peuvent se passer en parallèle avec peu de points communs. Dans certains cas, le DDR est un point de départ pour la RSS. Dans d'autres, le DDR peut être considéré comme partie intégrante du programme de RSS. Le but est d'éviter des situations dans lesquelles les efforts réalisés dans un domaine finissent par avoir des effets négatifs sur les efforts de consolidation de la paix à plus vaste échelle. Par exemple, les malentendus au sujet des mesures de désarmement à Monrovia ont donné lieu à des émeutes qui ont créé de gros problèmes en termes de sécurité.⁵⁰ Ceci souligne les dangers potentiels pouvant résulter de la mise en place de programmes de DDR qui ne s'inscrivent pas dans le contexte plus vaste de la RSS. Un manque de prise de conscience entre DDR, RSS et justice transitoire peut mener à des déséquilibres: par exemple, cela pourrait faire croire que les anciens combattants sont favorisés par rapport au reste de la société. Il est donc nécessaire de compléter les informations concernant les efforts croisés en matière de DDR et de RSS – par exemple en ce qui concerne l'utilisation des anciens combattants dans d'autres secteurs de la sécurité – avec les informations collectées dans le cadre de procès ou de témoignages détaillant l'histoire en matière de droits de l'homme et de crimes de guerre des anciens combattants. Une plus grande attention pour l'évaluation et le contrôle de ces activités interconnectées serait importante en vue de la création de synergies et afin d'éviter des approches contradictoires. Les critères généraux d'évaluation des programmes utilisés par l'OECD DAC doivent offrir une perspective utile pour l'évaluation de la pertinence, de l'efficacité, de l'impact et de la durabilité des programmes de DDR et de RSS.⁵¹

Nous avons déjà souligné dans ce document l'importance de la promotion de mesures aptes à accroître les compétences nationales en vue du contrôle démocratique et d'une supervision du secteur de la sécurité par la société civile dès les premières phases du processus de consolidation de la paix. Le rôle des assemblées législatives dans le développement des politiques de sécurité et dans le contrôle du système de sécurité est particulièrement insuffisant en ce qui concerne le soutien aux programmes de RSS.⁵² Une participation accrue

⁴⁹ Disponible sur: www.statehouse-sl.org/policies/defence-white-paper.html

⁵⁰ OECD DAC (2007): p.108.

⁵¹ OECD (1991) DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, www.oecd/dac/evaluation; OECD (1986), Glossary of Terms Used in Evaluation, in *Methods and Procedures in Aid Evaluation*, and OECD (2000), *Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms*.

⁵² Rees, E., (2006) *Security Sector Reform (RSS) and Peace Operations: "Improvisation and Confusion" from the Field?*; (United Nations Department of Peacekeeping Operations) p.21.

de la part de ces organes contribuerait à créer la confiance et la transparence et permettrait également aux acteurs, à différents niveaux de la société, de définir leurs propres besoins en termes de sécurité. Le manuel OECD DAC insiste sur ce point en soulignant que le manque de prise en considération de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité pourrait avoir des effets graves à long terme sur le développement du secteur de la sécurité.⁵³

L'établissement des priorités inclut également la difficile question du transfert de la responsabilité aux acteurs locaux. Il n'y a pas de réponse facile à cette question et elle doit se fonder sur un examen attentif de chaque contexte spécifique. Cependant, Rees met en garde contre la tendance, dans le domaine des opérations de maintien de la paix, 'à vouloir aller trop vite dans ce sens parce que la 'RSS est considérée trop souvent comme une partie intégrante de la stratégie de sortie des opérations de consolidation de la paix, plutôt que comme une stratégie d'entrée.⁵⁴ Il est donc important de comprendre le transfert de la responsabilité comme un processus en soi, avec une prise de décision basée sur l'évaluation du développement des capacités nationales. Ceci souligne l'importance de la création de ce type de compétences en tant qu'élément essentiel de l'assistance des pays donateurs.

Encadré 7

Interprétations et mauvaises interprétations en matière de DDR en République Démocratique du Congo

Le programme de DDR et l'intégration des différentes forces armées officielles et non officielles sous une même structure de commandement unifié ont été reconnus comme des éléments essentiels du processus post-conflictuel de consolidation de la paix en République Démocratique du Congo (RDC). En effet, le DDR a servi de point de départ au programme de RSS. Les premiers entretiens multilatéraux concernant la restructuration de l'armée ont eu lieu dans le contexte du DDR (Comité Technique de Planification et Coordination), tandis que certains parmi les premiers documents sur la RSS ont été élaborés, en RDC, à partir du processus de DDR.⁵⁵

En raison d'un manque de ressources et d'autres problèmes, le processus de DDR en cours en RDC a subi des retards, surtout dans la mise en œuvre de la réintégration et de la réinsertion. Ceci a généré beaucoup de souffrances pour la population civile dans des zones où les anciens combattants dépourvus de moyens légaux de subsistance étaient présents. Dans certains cas où le soutien à la réinsertion a été apporté, celui-ci n'a pas été adapté aux conditions locales. Un rapport réalisé par *ActionAid*⁵⁶ montre qu'en concentrant toute l'attention sur la réintégration socioéconomique des anciens combattants l'on a oublié de préparer la société civile à la réinsertion de ces derniers. L'absence de ce type de mesures risque de créer des problèmes parmi lesquels, entre autres, une vengeance de la part de la population civile, le chômage des anciens combattants et la peur parmi les victimes des violations des droits de l'homme que les anciens criminels soient remis en liberté au sein de la population. Les femmes, en tant que catégorie de la population particulièrement exposée aux violations à la fois pendant et après le conflit, se trouvent à devoir affronter des

⁵³ OECD DAC (2007): p.102.

⁵⁴ Rees (2006): p.10.

⁵⁵ Cf. PNUD, (2003) 'Rethinking DDR'. MDRP, (2004) 'Security Sector Reform and DDR'.

⁵⁶ Mobekk, E. 'MONUC: DRRR, DDR, Military and Rule of Law Reform – Reducing Violence Against Women'; *ActionAid* (Octobre 2006).

situations particulièrement traumatisantes si elles ne sont pas préparées à la réinsertion des anciens combattants au sein de leurs collectivités.

Cet exemple montre l'interconnexion entre DDR et RSS en RDC, tout en soulignant le risque de contradiction lorsqu'un programme de DDR considéré comme réussi d'un point de vue "numérique" compromet, en réalité, la réalisation de l'objectif dominant de la RSS qui est d'assurer la sécurité des individus et des collectivités. Enfin, cela démontre l'importance de la perception de l'opinion publique et, donc, la nécessité de stratégies de communication efficaces dans le cadre des programmes de DDR et RSS. En RDC, où le système de sécurité a joué depuis toujours un rôle répressif dans l'histoire du pays, la participation de la population est essentielle afin d'assurer l'engagement et le soutien de celle-ci et de construire la confiance dans ces processus après le succès des élections dans le pays.

5.4 Responsabilité locale et participation

Au-delà de leurs interrelations spécifiques, DDR et RSS partagent une tension qui est inhérente au processus de consolidation de la paix post-conflictuel et qui est créée par le difficile équilibre entre la nature de ces efforts essentiellement assistés de l'extérieur et la nécessité d'encourager leur ancrage au niveau local et national. Cet équilibre est essentiel si l'on doit passer de la sécurité à court terme à un développement à long terme impliquant la transmission en temps voulu des responsabilités aux acteurs nationaux. Dans le contexte des opérations de promotion de la paix (Peace Support Operations - PSO), le Manuel OECD DAC affirme que 'Les PSO sont plus efficaces en ce qui concerne la promotion de la RSS lorsqu'elles ne se cantonnent pas trop étroitement à leur rôle de prestataires de services. Il faut tout d'abord construire les compétences des institutions locales chargées de la sécurité et de la justice si l'on veut établir une paix durable.⁵⁷ En réalité, la distinction entre acteurs externes et internes peut ne pas être utile, car c'est justement l'interaction entre les différents acteurs internationaux dans leur soutien aux processus nationaux – façonnée en fonction des priorités et du contexte locaux – qui aidera à définir qui doit être recruté, comment il doit être formé et où il doit être déployé de manière à contribuer à la paix et à la sécurité et non pas le contraire. Les IDDRS proposent la stipulation conjointe d'une lettre d'intention par les acteurs nationaux et l'ONU définissant leurs rôles et responsabilités respectifs.⁵⁸ Ce dispositif pourrait servir à rendre responsables toutes les parties concernées et pourrait être un moyen efficace de rendre opérationnel le lien entre DDR et RSS.

Essentiellement, l'ancrage local doit aller bien au-delà du gouvernement central et doit impliquer une vaste participation de la société civile à l'échelle nationale et locale. Sans vouloir sous-estimer la difficulté que comporte le fait d'atteindre un certain consensus, la participation des autorités et des collectivités locales à la planification, à la mise en œuvre et au contrôle est la seule façon de faire en sorte que les programmes soient conformes aux besoins locaux. Un récent rapport publié par *International Alert* fait remarquer que 'le point essentiel est que les communautés doivent absolument participer aux décisions en matière de sécurité tout comme en matière de DDRsi les communautés n'ont pas la possibilité

⁵⁷ OECD DAC (2007): p.102.

⁵⁸ IDDRS, Chapter 3.

d'exprimer leurs préoccupations, leurs besoins et leurs attentes concernant le nouveau rôle du système de sécurité, alors il semble improbable qu'elles puissent soutenir ou accepter les changements et elles vont probablement continuer à adopter leurs propres dispositions'.⁵⁹ En dernière instance, c'est donc au niveau de la collectivité que les programmes de DDR ou de RSS réussissent ou échouent, avec des répercussions directes sur les perspectives en termes de sécurité RSS. C'est la raison pour laquelle le Rapport Final de la SIDDR conseille de mettre en œuvre des programmes de DDR en parallèle prenant en compte les mesures en faveur des anciens combattants, mais aussi le soutien que l'on doit apporter aux collectivités qui doivent les accueillir.⁶⁰ La nécessité d'approches dirigées au niveau local est donc évidente. Les problèmes inhérents à la sécurité des individus ne pourront être résolus que si le processus de DDR fait partie intégrante du plus vaste objectif qui consiste à apporter la sécurité et la justice aux individus et à leurs communautés.

La promotion du dialogue sur la DDR et la justice transitoire est l'une des façons de répondre aux préoccupations en matière de sécurité locale et d'informer les décideurs sur les délais du désarmement et/ou les mesures de réintégration.⁶¹ Il est important de contrer l'opinion selon laquelle les programmes de DDR ne font que 'récompenser' les anciens combattants aux dépens des populations civiles, surtout si les anciens soldats ont commis des crimes à l'encontre de ces populations. Le dialogue est également essentiel si les forces de sécurité réformées doivent gagner la confiance de la population et être acceptées par celle-ci. C'est la raison pour laquelle des programmes de conseil et d'information sont nécessaires afin de promouvoir le soutien aux programmes de DDR et de répondre ouvertement aux préoccupations en matière de fiabilité et de légitimité. Les recherches sur le terrain menées au Burundi dans le cadre de l'Etude sur les Missions Intégrées de la DCAF ont montré que les programmes de DDR et RSS n'ont pas fait l'objet de campagnes d'information destinées au public.⁶² Cette lacune doit absolument être comblée à l'avenir afin de faciliter le futur désarmement des populations civiles et de soutenir le contrôle du système de sécurité par la population civile.

Les problèmes relatifs à la parité des sexes constituent une dimension essentielle si l'on veut encourager des approches plus participatives aux programmes de DDR et de RSS. D'une part, les programmes devraient tenir compte des besoins et des faiblesses des hommes, des femmes et des jeunes garçons et filles marginalisés.⁶³ Il est essentiel de consacrer une attention particulière aux femmes combattantes, qui soutiennent et dépendent des programmes DDR et d'assurer l'égalité des chances et des conditions au sein du système de sécurité reconstitué, mais des critiques ont été émises concernant l'absence d'une telle attention au sujet de certains programmes de DDR, par ex. en Sierra Leone.⁶⁴ D'autre part, au Burundi il y a eu un échange régulier d'informations entre l'unité chargée de la parité des

⁵⁹ International Alert (2006) *Supporting Security and Development – the EU's Value Added* (International Alert): p.19.

⁶⁰ SIDDR Final Report (2006): pp.27-28.

⁶¹ OECD DAC (2007): p.105.

⁶² Banal, L. & Scherrer, V. 'Recent Experience of UN Integrated Missions in RSS: The Case of Burundi'; *Draft Case Study Report*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Février 2007).

⁶³ Selon les IDDRS, il est important de bien distinguer les exigences spécifiques du DDR en tant que tentative d'éviter ou de réparer une violation des droits des enfants. Le processus de DDR appliqué aux enfants nécessite une rapide démobilisation (ou "libération") des enfants, en particulier des filles, à tout moment et une action permanente à l'encontre du recrutement des enfants. *IDDRS* Module 5.30.

⁶⁴ Ginifer (2006): p.798.

sexes et l'unité chargée de la mise en œuvre des programmes de DDR/RSS de l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB). Ceci a donné lieu à une série d'activités concrètes, qui ont contribué avec succès aux processus de DDR et de RSS. Par exemple, dans le cadre du processus de DDR, l'unité chargée de la parité des sexes de l'ONUB avec le soutien du Fonds de Développement des Nations Unies pour les Femmes (United Nations Development Fund for Women - UNIFEM), a organisé un groupe de travail sur les questions de la parité des sexes en collaboration avec la Commission Nationale de la DDR afin d'assurer le traitement des problèmes inhérents aux anciennes combattantes dans les Zones de Rassemblement. Une assistance a également été fournie à la Police Nationale du Burundi dans le cadre de laquelle deux unités spécifiques (*Unités de Protection de L'Enfant et des Mères*) ont été créées à Bujumbura et dotées de personnel spécialisé dans les soins aux victimes de violences sexuelles.⁶⁵ Une programmation sensible doit également inclure le développement des compétences des femmes en tant que base de ressources pour la consolidation de la paix.⁶⁶ Les groupes de femmes jouent un rôle puissant dans la consolidation de la paix, un rôle qui doit être ultérieurement développé en termes de contribution aux accords de paix, aux processus de DDR et au contrôle du système de sécurité où les femmes devront agir en tant que membres des organes législatifs et exécutifs et de la société civile en général.

Afin de répondre aux accusations selon lesquelles l'ancrage local est en grande partie théorique, il serait faux de considérer le problème d'un point de vue univoque sans tenir compte des sensibilités politiques des différents processus de réforme. La réalité est plus nuancée, à savoir que les acteurs locaux ont des intérêts conflictuels, qui ne sont pas nécessairement conformes aux intérêts qui sous-tendent les processus de DDR et de RSS. Les fauteurs de troubles peuvent être opposés au processus de paix en tant que tel, mais ils peuvent également œuvrer, afin de sauvegarder leur influence et leur position, à l'encontre de certaines mesures qui leur semblent constituer une menace. Les processus doivent donc tenir compte de cet aspect de la question. En prenant en compte ce dilemme, Scheye et Peake suggèrent qu'il peut être possible de négocier un compromis privilégiant la connaissance, les traditions et les compétences locales, en faisant intervenir des acteurs externes seulement lorsque cela est nécessaire.⁶⁷ Ce compromis ne peut être réalisé qu'en répartissant les responsabilités de façon à relier la programmation du DDR et de la RSS aux réalités et aux limites du contexte post-conflictuel spécifique dans lequel ces processus se situent.

Encadré 8

Sécurité Humaine, Participation et Transformation du Système de Sécurité en Afrique du Sud⁶⁸

Après la chute du régime de l'Apartheid en Afrique du Sud, le gouvernement du Congrès National Africain (ANC), qui a été élu suite aux premières élections démocratiques entièrement participatives de 1994, a mis en œuvre un changement de stratégie en termes

⁶⁵ Banal and Scherrer (2007).

⁶⁶ IDDRS, Chapitre 5.10. p.3.

⁶⁷ Scheye & Peake in Ebnother, and Fluri (2005): p.255.

⁶⁸ Ce chapitre s'est beaucoup inspiré de deux sources : Nathan, L. (2007) *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*, (University of Birmingham); et Williams, R. 'Human Security and the Transformation of the South African National Security Environment from 1990-2004', *Journal of Security Sector Management*, Mars 2005 (GFN-RSS, Shrivenham).

de politique et de pratique, au niveau national. La réforme du système de sécurité – qui avait été le principal outil de la répression pendant l'Apartheid – représente un élément essentiel dans la transformation de l'Afrique du Sud d'un état dont le système de sécurité faisait partie intégrante en tant que raison d'être à un état fondé sur la sécurité de ses citoyens.

Les principes qui étaient à la base du Processus d'Analyse de la Défense en Afrique du Sud et du Livre Blanc qui en est résulté sont les suivants: le respect des lois nationales et internationales; la transparence; la subordination au parlement et à l'exécutif; la neutralité politique et la non-discrimination; la promotion de la sécurité régionale et internationale; le respect des droits de l'homme du personnel des forces armées. La sécurité nationale a été définie en tant que moyen de protéger les droits et de satisfaire les besoins de la population sud-africaine. Mais, ce qui est encore plus significatif que ces principes, est le processus choisi pour faire en sorte que ces principes soient ancrés dans un Ministère de la Défense et dans des forces armées, de manière intégrée et cohérente du point de vue culturel, politique et organisationnel.

Le processus d'analyse de la défense en Afrique du Sud a commencé en 1994 et a donné lieu à la rédaction d'un Livre Blanc (1996), de l'Analyse de la Défense (1998) et de la Loi sur la Défense (Defence Act) (2002). Ce processus a été caractérisé tout au long de son déroulement par un fort engagement en termes de consultation au sein du gouvernement et de la communauté de la sécurité notamment par l'intermédiaire de toute une série d'acteurs de la société civile parmi lesquels des ONG, des universitaires, des entreprises et des collectivités. Le comité de rédaction, dirigé par un célèbre chercheur et activiste, comprenait d'anciens membres de la South African National Defence Force et du Secrétariat à la Défense civil. Le débat fut très animé et nécessita parfois la consultation d'experts internationaux. Le projet de document, remanié après une consultation publique, fut présenté au Comité de la Défense du Parlement où l'engagement en faveur du consensus fut décisif en vue de la rédaction de la version définitive caractérisée par un subtil équilibre entre réalisme technique, "constitutionnalisme", valeurs fondamentales et priorités. Le Livre Blanc a été un point de départ essentiel pour les autres éléments du processus d'analyse de la défense.

La transformation de l'Afrique du Sud, dont les programmes de DDR et de RSS faisaient partie intégrante, est un exemple fort pour les autres états dans lesquels une réforme radicale est en cours ou est nécessaire. Ceci ne veut pas dire que tout a été résolu. Les insuffisances du processus de DDR en Afrique du Sud sont illustrées actuellement par les nombreux 'entrepreneurs de la violence' qui travaillent (en violation de la loi sud-africaine) dans le cadre de sociétés privées de sécurité et de milices privées dans des régions telles que l'Iraq ou par l'implication toujours actuelle d'anciens acteurs de la sécurité de l'époque de l'apartheid dans des activités mercenaires. Par ailleurs, en raison du contexte particulier de l'Afrique du Sud, caractérisé, entre autres, par sa relative puissance économique, et de la nature entièrement ancrée dans le contexte local de ce processus, celui-ci peut être difficilement reproduit dans d'autres pays. Cependant, l'approche basée sur le processus et caractérisée par la participation, la neutralité politique, la flexibilité, la transparence et le travail à long terme fournit des orientations importantes, indépendamment du contexte spécifique dans lequel la réforme se situe.

5.5 Compétences et Coordination

Le soutien apporté par l'ONU à la DDR a fait preuve d'un excellent niveau de coordination comme en témoignent la création de l' Inter-Agency Working Group on DDR (IAWG-DDR) et l'élaboration des IDDRS. La planification conjointe DPKO – PNUD des missions à Haïti et au Soudan est un autre exemple de la coordination accrue dans ce domaine. Cependant, un récent recensement des capacités de l'ONU en matière de consolidation de la paix a révélé que la coordination entre les différents organismes onusiens et avec les acteurs externes dans le domaine de la RSS est encore souvent insuffisante ou est réalisée de façon trop spécifique.⁶⁹ Ceci peut être dû autant à un manque de volonté politique qu'à un manque de mesures de coordination, ce qui soulève la question de savoir si la coordination sur le terrain s'est améliorée là où ce mécanisme existe. La récente décision d'établir un Inter-Agency Working Group sur la RSS (IAWGRSS) avec une présidence partagée entre le DPKO et le PNUD (groupe de travail connu sous le nom de RSS Task Force) devrait constituer le premier pas vers l'élaboration d'une stratégie globale du système de l'ONU apte à rendre plus cohérente sa contribution en matière de RSS en la reliant de manière plus spécifique aux contextes concernés.

La condition préalable pour une coordination efficace est que tous les acteurs partagent la même compréhension du DDR et de la RSS. Le caractère relativement nouveau du concept de RSS ainsi que ses différentes interprétations représentent un obstacle à ce sujet, qui fait ressortir la nécessité d'une définition commune. Une plus grande clarté au niveau politique aurait un effet positif en termes de programmation, car cela éviterait, notamment, les "doubles interventions". Dans le cas du Burundi, des réunions ont été régulièrement organisées entre la mission de consolidation de la paix de l'ONU et les autres acteurs internationaux dans le cadre du Groupe de Coordination Internationale pour la RSS. Par ailleurs, l'unité DDR/RSS de l'ONUB a créé un système permettant de dresser la carte des différentes activités en matière de RSS prises en charge par les différents organismes internationaux engagés sur le terrain. Cette "carte", répartie selon les différentes catégories d'aide fournies par les différents pays et organismes à la *Police Nationale du Burundi*, aux *Forces de Défense Nationale* et au *Service National de Renseignement*, contenait les délais relatifs aux différentes actions. Les acteurs internationaux ont considéré cette carte comme un outil précieux pour la coordination de la RSS au Burundi. Cependant, le DDR ne figurait pas expressément parmi les catégories d'aide.⁷⁰ En présentant une mesure de coordination possible, le Manuel OECD DAC suggère que l'inclusion des problèmes de sécurité dans l'évaluation des besoins en période postconflictuelle pourrait améliorer la coordination au niveau stratégique et dans la programmation.⁷¹

Dans la déclaration faite lors du Débat Ouvert sur la RSS de février 2007, le Président du Conseil de Sécurité de l'ONU a invité le Secrétaire Général à publier un rapport complet identifiant, entre autres, les actions essentielles en matière de réforme des systèmes de sécurité que l'ONU peut mettre en œuvre, les rôles et les responsabilités des différentes entités de l'ONU et la façon dont l'ONU pourrait mieux coordonner son aide à la réforme

⁶⁹ *Inventory: United Nations Peacebuilding Capacities*, Executive Office of the Secretary-General, United Nations, Juin 2006: p.28.

⁷⁰ Banal and Scherrer (2007).

⁷¹ OECD DAC (2007): p.103.

du secteur de la sécurité avec les actions nationales et internationales mises en place dans ce domaine, ainsi que son interaction avec les acteurs régionaux et locaux.⁷² L'Inventaire des actions pour la Consolidation de la Paix dressé par l'ONU fait remarquer que, à quelques exceptions près, 'la compétence globale de l'ONU en matière de RSS, conçue à la fois comme une aide à la gouvernance et au développement de compétences nationales dans les secteurs essentiels de la sécurité reste limitée, ou pratiquement inexistante, comme dans le cas de la réforme spécifique de la défense. Les quelques compétences existantes sont dispersées et mal coordonnées.⁷³ Cette déclaration vient renforcer ultérieurement l'argument selon lequel ni les acteurs extérieurs qui soutiennent la RSS ni les acteurs nationaux qui en sont responsables et qui la mettent en pratique ont des compétences suffisantes pour résoudre les différents problèmes à l'ordre du jour du programme RSS. Il faut éviter de vouloir tout faire et essayer d'identifier les compétences manquantes, de comprendre où se situe l'avantage comparé tout en recherchant des approches complémentaires de celles des autres acteurs présents sur le terrain.

5.6 Accords de financement

Dans son Rapport 2006 sur la DDR, le Secrétaire Général de l'ONU reconnaît les problèmes posés par 'l'absence de financements suffisants, ponctuels et durables. Ceci a souvent donné lieu à un hiatus entre les programmes de désarmement et de mobilisation, d'un côté, qui sont relativement faciles à financer et à mettre en œuvre, et la réintégration de l'autre qui dépend des contributions volontaires et de compétences et conditions qui ne sont pas toujours présentes au moment voulu dans des contextes postconflits.⁷⁴ Les 'deux D' et la réintégration font l'objet de flux de financement différents. Les programmes de désarmement et de démobilisation sont financés par des aides de l'ONU, provenant principalement du budget fixe de consolidation de la paix, tandis que la première source de financement de la réintégration provient de canaux bilatéraux. La SIDDR souligne l'importance des fonds fixes dans la couverture des dépenses liées à la sécurité qui ne pourraient être couvertes par les fonds de financement du développement, tout en suggérant que la gestion de ces aides exclusivement par le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DPKO) fait obstacle à la prise de responsabilité nationale.⁷⁵ Le financement de la réintégration provient des budgets d'assistance au développement, qui subissent parfois des retards de versement. Ceci a créé une distinction artificielle entre différentes parties du processus DDR. Ball et Hendrickson partagent l'une des conclusions du *Rapport Final de la SIDDR*⁷⁶, qui considère que l'utilisation croissante de fonds provenant de trusts de donateurs multiples, de fonds communs de ressources comme au Royaume Uni ou aux Pays Bas et d'approches 'whole of government' (à l'échelle du gouvernement) est un développement positif qui montre une prise de conscience croissante de la nécessité de coordonner les financements dans le cadre d'une coordination globale.⁷⁷

⁷² Conseil de Sécurité des Nations Unies, (21 Février 2007) *Statement by the President of Security Council*, S/PRST/2007/3.

⁷³ The Peacebuilding Inventory (2006): p.22.

⁷⁴ United Nations, (2006) United Nations Secretary General Report on DDR.

⁷⁵ SIDDR Final Report (2006): p.34.

⁷⁶ SIDDR Final Report (2006): pp.35-36.

⁷⁷ Ball, N. and Hendrickson, D. (2005) Review of International Financing Arrangements for Disarmament, Demobilisation and Reintegration. Para 76. Available at: www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/54/02/95d6618c.pdf

Les lignes directrices OECD-DAC en matière d'aide au développement officielle (ODA) pour 'la promotion du développement économique et du bien-être des pays en voie de développement' reflète la réticence des pays donateurs à financer la professionnalisation des forces armées en excluant de leur aide la formation militaire ou la fourniture/le financement des équipements ou des services militaires. Un processus de dix-huit mois qui s'est terminé fin 2005 a débouché sur la clarification de la définition d'ODA (aide au développement officielle), qui inclut maintenant la gestion des dépenses de la sécurité, le renforcement du rôle de la société civile dans le secteur de la sécurité, le soutien à la législation en vue de la prévention du recrutement des enfants-soldats, la RSS, la consolidation de la paix parmi les civils, les activités de prévention et résolution des conflits et les mesures aptes à freiner la diffusion des petites armes et des armes légères (SALW).⁷⁸ Un plus vaste éventail d'activités de RSS peut donc être financé maintenant par l'ODA, ce qui n'était pas possible par le passé. Ceci est significatif, car le financement du DDR peut paraître plus attractif, à certains donateurs, que la RSS parce qu'il est plus facilement mesurable (d'après le nombre d'armes rendues, de soldats démobilisés etc.). Cependant, les pays donateurs qui soutiennent la RSS le font souvent de manière ponctuelle, avec des financements à court terme pour des projets spécifiques plutôt que par un financement continu de programmes à long terme. La Manuel OECD DAC a été rédigé en grande partie pour combler cette lacune.⁷⁹ Le changement nécessite un changement de mentalité de la part des donateurs, qui devront moins s'intéresser aux résultats immédiatement visibles et davantage à des résultats plus à long terme même si moins "vendables", capables d'avoir un impact sur les perspectives de la sécurité et du développement.

Du point de vue de la RSS, le financement de la réforme et de la reconstruction du système de sécurité représente une source potentielle d'influence politique considérable pour la communauté internationale, car c'est elle qui finance en grande partie ces activités. Ces mesures doivent être développées avec prudence. La pression exercée sur certains états pour qu'ils limitent leurs dépenses militaires sous la menace d'une réduction de l'aide au développement s'est révélée peu efficace et a mené, dans certains cas, à une falsification de la comptabilité et à un manque de transparence dans le budget de la sécurité des pays concernés. Le Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP) mis en place dans la région des Grands Lacs sous la houlette de la Banque Mondiale demande aux pays candidats au financement de présenter une lettre dans laquelle ils doivent démontrer que la démobilisation est liée à la RSS. C'est un exemple de l'influence qui peut être exercée afin de créer une corrélation entre DDR et RSS. Cependant, il a été observé que 'le suivi des lettres relatives à la politique de démobilisation a été très limité si bien que la RSS n'est plus qu'un moyen d'aider les anciens combattants qui ont été intégrés dans les forces armées nationales...plutôt qu'un catalyseur pour une analyse stratégique des besoins et des structures de sécurité, susceptible de mener à la création d'armées correctement dimensionnées, accessibles et mieux gérées'.⁸⁰ L'examen critique des arguments et des chiffres fournis par les gouvernements locaux semblerait être, en apparence, un facteur vital pour toute aide responsable. Cependant, même lorsqu'elles sont respectées, ces approches ne

⁷⁸ OECD DAC Conflict Prevention and Peacebuilding: What Counts as ODA? (2005)

⁷⁹ Ministerial Statement, 'Key Policy and Operational Commitments from the Implementation Framework for Security System Reform'; *Signed by OECD DAC Ministers and Heads of Agency*, Paris 4 April 2007.

⁸⁰ Ball and Hendrickson (2005): para 74.

résistent pas au test de la gouvernance démocratique, car des politiques développées par des gouvernements sans consulter les autres parties concernées ne seraient ni réalistes ni légitimes.

Les ressources mises à disposition pour le soutien aux programmes de DDR et de RSS n'ont pas été calculées, par le passé, en tenant compte des restrictions budgétaires des autorités nationales. Les IDDRS soulignent ce point en affirmant que 'alors que l'utilisation des anciens combattants dans les services publics peut être un acte important dans le cadre de stratégies globales de réconciliation nationale et d'intégration politique, surtout dans le cadre de la RSS, cette utilisation n'est possible à long terme que si les conditions économiques permettent l'expansion des services publics.'⁸¹ Le Manuel OECD DAC souligne l'importance d'une aide financière à long terme si l'on veut des réformes durables, en indiquant que 'l'on doit faire tout le possible pour assurer la prise en compte de cette aide dans les budgets de l'état et dans les flux financiers de façon à minimiser le risque de créer des services non viables du point de vue financier'.⁸² Tout engagement en vue de la prise en charge locale des programmes de DDR et RSS impose donc aux pays donateurs l'obligation d'assurer la viabilité à long terme des programmes et de faire en sorte que le financement soit accompagné de mesures de création des compétences nécessaires au sein des institutions chargées de gérer et de traiter l'aide.

6. Conclusions

Les processus de DDR sont souvent jugés d'après le nombre d'anciens combattants qui ont été désarmés, démobilisés et réintégrés avec succès. En revanche, l'unanimité n'a pas été atteinte sur la façon de mesurer le succès des programmes de RSS dont l'objet, tel qu'il est perçu, n'est pas seulement de promouvoir un changement institutionnel, mais aussi de réformer et même de transformer les relations problématiques qui existent entre le secteur de la sécurité, les organes de gouvernement élus et la société. L'on peut considérer que la prise en compte de ces considérations plus vastes pourrait créer un « flou » dans l'évaluation des programmes de DDR. Cependant, la compréhension et la concrétisation de ce lien sont essentielles en vue de l'optimisation de la contribution du processus de DDR à la définition de critères élargis en matière de sécurité et de développement.

La nécessité de comprendre et de rendre opérationnels les liens entre DDR et RSS est de plus en plus souvent reconnue et fait partie intégrante de la conscience accrue de la nécessité, pour la communauté internationale, de fournir une aide plus cohérente et mieux coordonnée dans les différentes phases de la consolidation de la paix en période post-confliktuelle. Une meilleure définition des rôles et des responsabilités des différents acteurs et de leur application dans les différents contextes est une condition *sine qua non* pour l'élaboration d'un cadre politique clair de la part des Nations Unies, mais aussi des autres acteurs engagés dans ce domaine. Afin de rendre opérationnel ce lien, il est essentiel de concilier les données fournies par la documentation politique avec un tableau clair de la façon dont les engagements ont été planifiés et mis en œuvre sur le plan théorique et sur le plan concret, sur le terrain. Il s'agit de questions politiques très sensibles. La taille, la forme et l'orientation du secteur de la sécurité reflètent les intérêts des acteurs politiques locaux et des autres groupes

⁸¹ IDDRS, Chapter 4.30.

⁸² OECD DAC (2007): p.105.

concernés. En prenant en compte la dimension de la gouvernance dans le cadre des processus de DDR et RSS l'on peut également prendre en compte certaines de ces questions sensibles en encourageant la participation, en favorisant la surveillance et en aidant à construire la confiance.

Le soutien apporté aux institutions de gouvernance du secteur de la sécurité est un moyen concret de réaliser ces objectifs. Ceci nécessite un bien plus grand engagement en vue de l'amélioration des compétences nationales afin que celles-ci soient capables d'assurer la gestion des processus de DDR et de RSS et d'en assurer le contrôle démocratique par le parlement et la société civile. La participation de certaines catégories sous-représentées de la population accroît encore la légitimité de ces processus, en fournissant une précieuse source de compétences et en aidant à construire la confiance dans le processus de consolidation de la paix. Ceci ne doit pas être considéré seulement comme un objectif à long terme, mais également comme une partie intégrante de la stabilisation dans la période post-confliktuelle immédiate, de la reprise et du développement à long terme.

Le présent document a défini un certain nombre de questions et de défis accessoires au lien entre DDR et RSS. D'autres travaux – solidement ancrés dans une analyse de l'évaluation, de la conception et de la mise en application des différentes interventions en matière de DDR et RSS – seront nécessaires afin de rendre opérationnelle la corrélation essentielle entre DDR et RSS. Ces questions méritent, en particulier, une discussion plus approfondie entre les responsables politiques et les intervenants sur le terrain – à la fois à l'échelle nationale et internationale – qui participent à ce travail au quotidien. Le nombre et l'étendue des interventions de DDR et RSS en Afrique montre bien que ce travail est à la fois urgent et nécessaire.

Les recommandations ci-dessous sont une contribution au débat sur le lien entre DDR et RSS:

Recommandations

- Les concepts comptent. En particulier, il est essentiel d'éclaircir le concept de 'RSS', à la fois au sein de la famille onusienne et parmi les différents acteurs concernés, afin de créer un cadre de référence pour la coordination des efforts. Les définitions contenues dans le Manuel OECD en matière de RSS sont une base utile, car elles mettent l'accent sur une approche globale de la sécurité et du développement du système judiciaire.
- Un chapitre devrait être spécifiquement consacré, dans les IDDRS, au lien DDDRSS afin de faciliter l'intégration de ces problèmes dans la politique et la pratique institutionnelles. Il est également important de développer des synergies entre les autres activités corrélées, telles que l'action contre les mines, les petites armes et les armes légères ou les programmes relatifs à la justice transitoire et de mettre ultérieurement l'accent sur l'évaluation et le contrôle des programmes de DDR et RSS afin d'en faciliter l'harmonisation et la mise en syntonie.
- Il faut être réalistes en ce qui concerne le niveau de coordination qui peut être obtenu en termes de politique et de programmation entre des acteurs ayant des rôles, des objectifs et des structures différents. Une meilleure coordination entre les acteurs des programmes de

DDR et RSS peut être assurée sur le terrain et au niveau des sièges par le biais de dispositifs aptes à fournir un échange d'informations structuré donnant la priorité à une répartition du travail basée sur un critère comparatif. Au niveau stratégique, l'inclusion des problèmes de sécurité dans l'évaluation des besoins en période post-confliktuelle peut également faciliter la coordination. En principe, la coordination entre les différents acteurs internationaux concernés par les programmes de DDR et de RSS aura une importance marginale si les acteurs nationaux ne jouent pas un rôle central dans ces processus.

- La coordination n'aura de sens que si des ressources humaines et matérielles suffisantes sont mises en place en vue de la réalisation des programmes de DDR et de RSS. Ceci nécessite une approche multidisciplinaire ayant recours à une vaste série de compétences allant des professionnels dans le domaine militaire et de la police aux experts en matière légale, de gestion des finances et des ressources humaines. Si la DDR doit contribuer directement à la RSS, par exemple en fournissant une réserve commune de ressources pour les forces de police réformées, la compétence dans ce domaine devra également être prise en compte dans le programme de DDR. De même, les intervenants sur le terrain en matière de RSS doivent comprendre les processus de DDR et leur lien avec la RSS.
- Les programmes de DDR et RSS nécessitent des financements ponctuels et à long terme. Cet aspect a été souvent négligé dans le passé, ce qui a eu de graves conséquences sur les résultats en matière de sécurité et de développement au sens large ayant trait à la DDR et à la RSS. Les retards de versement des financements des programmes de réintégration causent souvent de plus vastes problèmes de sécurité, tandis que des financements sur le court terme et des financements ponctuels de projets de RSS manquent de la durabilité nécessaire pour obtenir des résultats probants dans des processus de réforme à long terme. Le recours de plus en plus fréquent à des accords de financement multilatéraux pour des programmes de DDR et RSS peut être un moyen efficace de combler ces lacunes.
- La réintégration des anciens combattants dans d'autres secteurs de la sécurité est un moyen concret d'apporter une contribution à la RSS par le biais de la DDR. Il ne doit pas s'agir d'un processus ponctuel basé sur les préférences des responsables politiques ou sur des choix individuels, mais cela doit refléter des critères clairs, basés sur la RSS. Le passé des candidats devra être contrôlé afin de découvrir d'éventuels crimes de guerre ou des violations des droits de l'homme dont ils se seraient rendus coupables, et une formation sur mesure devra leur être dispensée (par ex. aux anciens soldats qui entrent dans la police). Le nombre de personnes concernées par ces processus devra être fonction des besoins et de la capacité d'absorption du secteur de la sécurité.
- La communauté internationale possède des moyens importants – souvent non utilisés de manière efficace – pour influencer l'évolution du processus de paix. De gros efforts devront être mis en place afin d'intégrer les problèmes relatifs aux processus de DDR et de RSS, de façon à ce que les accords de paix prennent en compte les exigences du futur secteur de la sécurité et non seulement les préférences des anciens belligérants. Les dispositions en matière de DDR doivent être flexibles et basées sur le processus afin de s'adapter aux changements de perception des besoins et des menaces. Le recours aux services de conseillers neutres en matière de sécurité, de préférence provenant de la région concernée,

est un moyen utile de soutenir ces processus. Une vaste participation des acteurs nationaux et locaux doit être encouragée afin d'éviter la marginalisation.

- Les programmes de DDR et RSS seront mieux liés les uns aux autres s'ils sont l'expression des priorités et de la volonté nationales. Les acteurs locaux doivent être profondément impliqués dès le début dans les activités de DDR et RSS. La recommandation figurant dans les IDDRS selon laquelle les obligations en matière de DDR incombant à toutes les parties doivent faire l'objet d'une lettre d'intention rédigée conjointement par les parties devra être étendue aux engagements en matière de RSS. Il est essentiel, si l'on veut éviter les échecs, de construire la confiance par des processus participatifs et transparents. Les programmes 'luxueux', non viables par des moyens et des dispositifs financiers disponibles à l'échelle nationale, devront être évités.
- Les programmes doivent être conçus pour avoir un impact au niveau des collectivités. En donnant la parole aux acteurs locaux, l'on aide à construire la confiance et à assurer l'efficacité des programmes de DDR et de RSS. La programmation doit être complétée par des stratégies de communication et d'information aptes à favoriser la transparence et la fiabilité tout en contribuant à éviter de fausses interprétations potentiellement dangereuses.
- Une approche de gouvernance de la sécurité fournit le bon point de vue pour la mise en relation des processus de DDR et de RSS. En favorisant le développement de capacités nationales au sein des institutions de gouvernance de la sécurité l'on crée les conditions favorables pour la mise en relation de la DDR et de la RSS en apportant un soutien aux personnes mieux placées pour concevoir et mettre en application ces programmes. Cet aspect doit être considéré comme central par les donateurs, car il est susceptible de favoriser la prise en charge au niveau local et, partant, la durabilité et la légitimité des programmes, en créant un processus favorable au transfert progressif des responsabilités aux acteurs locaux.