

# De Combattants à Constructeurs de Paix

Plaidoyer pour des Transitions Sécuritaires Inclusives,  
Participatives et Holistiques

Veronique Dudouet  
Hans J. Giessmann  
Katrin Planta

Policy Report

**Imprint**

Tous droits réservés.

© Berghof Foundation Operations GmbH 2012

**Véronique Dudouet, Hans J. Giessmann et Katrin Planta:**

De Combattants à Constructeurs de Paix. Plaidoyer pour des Transitions Sécuritaires Inclusives, Participatives et Holistiques. Berlin. Berghof Foundation, 2012.

Traduction par Marie-Stéphanie Kouassi.

La Fondation Berghof tient à remercier le Centre de Recherche pour le Développement International (Ottawa, Canada) qui a généreusement financé ce projet.

**Berghof Foundation**

Altensteinstr. 48a

14195 Berlin, Allemagne

Tel: +49 (30) 844154 - 0

Fax: +49 (30) 844154 - 99

Via Internet:

[order@berghof-foundation.org](mailto:order@berghof-foundation.org)

[www.berghof-foundation.org](http://www.berghof-foundation.org)

# Table des matières

1	<b>A propos du présent rapport — 5</b>
2	<b>Résumé des principales conclusions — 6</b>
3	<b>Informations générales — 8</b>
3.1	Description du projet — 8
3.2	Cas — 9
3.3	Méthodes — 9
4	<b>Définitions — 11</b>
4.1	Processus de transition sécuritaire — 11
4.2	Mouvements de résistance/libération — 12
5	<b>Enoncé du problème: terroristes ou pacificateurs? — 14</b>
5.1	Dilemmes liés à l'interaction avec les MRL depuis le 11 Septembre 2001 — 14
5.2	Risques et avantages des transitions inclusives — 16
6	<b>Questions centrales de la transition sécuritaire — 19</b>
6.1	Gestion de la transition organisationnelle — 19
6.1.1	Défis d'une démobilisation prématurée — 19
6.1.2	Leçons apprises sur le terrain: maintenir la cohésion organisationnelle au cours des transitions fragiles d'après-guerre — 20
6.1.3	Recommandations — 22
6.2	Gestion des armes — 22
6.2.1	Défis du désarmement en climat d'insécurité et de méfiance — 23
6.2.2	Leçons apprises sur le terrain: garanties de sécurité et gages de confiance réciproques — 24
6.2.3	Recommandations — 27
6.3	Anciens combattants: agents du changement — 27
6.3.1	Défis liés aux programmes de 'réintégration' des combattants — 27
6.3.2	Leçons apprises sur le terrain: approches holistiques du retour à la vie civile — 30
6.3.3	Recommandations — 34
6.4	Justice transitionnelle: les besoins sécuritaires face aux normes judiciaires? — 34
6.4.1	Défis liés à la TJ dans les transitions d'après-guerre — 35
6.4.2	Leçons apprises sur le terrain: pas de justice sans sécurité, pas de sécurité sans justice — 36
6.4.3	Recommandations — 39
7	<b>Construire des systèmes de gouvernance politique et sécuritaire légitimes et efficaces — 40</b>
7.1	Transformation politique: redistribution du pouvoir et renforcement des capacités — 40
7.1.1	Démocratisation du système politique — 41
7.1.2	Consolidation d'entités civiles poursuivant la 'lutte' par des moyens non-violents — 42
7.2	Développement et transformation du secteur de la sécurité — 44
7.2.1	Démilitarisation et 'redimensionnement' — 44
7.2.2	Démocratisation du système de sécurité — 45
7.2.3	Créer des institutions sécuritaires responsables, impartiales et professionnelles — 47

- 7.3 Garanties de mise en œuvre — 49
  - 7.3.1 Garanties institutionnelles:  
transcrire en droit national les dispositions de l'accord de paix — 49
  - 7.3.2 Surveillance nationale ou internationale — 49
- 7.4 Recommandations pour un appui souple et durable à la construction de l'Etat — 51
  
- 8 **Annexes — 52**
  - 8.1 Abréviations — 52
  - 8.2 Bibliographie — 53
  - 8.3 Lectures supplémentaires — 54

# 1 A propos du présent rapport

La ‘guerre contre la terreur’, lancée par le gouvernement des Etats Unis (EU) et ses alliés à la suite des attaques du 11 septembre 2001 à New York et à Washington, a profondément transformé l’environnement géopolitique de la dernière décennie. La dominance des approches militaires et policières face aux conflits inter- et intra-étatiques a conduit à une interprétation généralisée de toutes les formes d’insurrections armées défiant l’ordre socio-politique établi à travers le spectre du ‘terrorisme’, et ce, indépendamment de la nature de tels acteurs, de leur degré de légitimité sociale et de leurs rôles et aspirations politiques. De telles tendances ont considérablement affecté non seulement les dynamiques des conflits armés, mais aussi le déroulement des processus de paix et les environnements d’après-guerre. Il est de plus en plus courant de considérer tous les acteurs armés comme des ‘saboteurs’ à combattre à tout prix ou, au mieux, à pacifier par le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), plutôt que comme des agents du changement capables de jouer un rôle constructif dans la stabilisation de la paix et la construction d’Etats plus légitimes.

Dans un tel contexte, l’objectif de ce rapport est de présenter les conclusions d’un projet de recherche participative portant sur le calendrier, le séquençage et les composantes des transitions sécuritaires d’après-guerre. L’analyse porte sur la perspective d’anciens groupes d’opposition armée qui sont passés de concurrents de l’Etat à agents de la construction de la paix, en Afrique du Sud, en Colombie, au Salvador, en Irlande du Nord, au Kosovo, au Burundi, au Sud-Soudan, au Népal, et en Aceh. Sauf indication contraire, les données empiriques présentées ci-dessous reposent sur des études de cas rédigées par des équipes locales constituées de chercheurs et d’ex-combattants, et publiées dans un ouvrage collectif (Dudouet, Giessmann et Planta 2012).

L’ensemble des acteurs œuvrant à la construction de la paix, qu’il s’agisse de chercheurs ou de politiques, reconnaissent de plus en plus que le DDR et la réforme du secteur de la sécurité (RSS) sont interdépendants, et qu’ils sont en retour largement tributaires de leur environnement politique. En partant de ce constat, le projet analyse les conditions dans lesquelles des mouvements armés de résistance et de libération (MRL) acquièrent la volonté politique de restaurer le monopole étatique de la contrainte physique légitime et de participer à la construction d’une paix durable et d’un Etat légitime. A cette fin, le projet examine les interconnexions entre les transitions individuelles, organisationnelles et structurelles dans le domaine de la gouvernance sécuritaire et politique. Ce rapport présente les principales conclusions du processus de recherche ainsi que leurs implications pour le soutien international aux processus de paix. L’accent est moins mis sur la négociation des accords de paix – ce qui a été abordé plus spécifiquement dans des rapports antérieurs (Dudouet 2008, 2009) – que sur les facteurs susceptibles de contribuer à leur mise en œuvre effective. En tirant des leçons comparatives à partir de l’étude de neuf cas de transitions de la guerre à la paix réussies, l’objectif du rapport est d’identifier des conclusions généralisables à différents types de processus de paix, ainsi que des enseignements spécifiques à des contextes particuliers, tels que les transitions sécuritaires au milieu d’un conflit en cours (Colombie) ou dans des contextes de formation de l’Etat (Sud-Soudan, Kosovo).

Le présent rapport s’organise de la façon suivante : après avoir synthétisé les principales conclusions qui découlent de l’analyse, nous présentons le contexte de la recherche, certaines définitions clefs et les problèmes en jeu. Puis nous faisons état des défis, des enseignements et des recommandations politiques pour une gestion des transitions d’après-guerre délicates et pour une construction d’institutions politiques et sécuritaires plus responsables, plus démocratiques et plus légitimes.

## 2 Résumé des principales conclusions

Les acteurs internationaux, nationaux et non-gouvernementaux qui offrent un appui en matière de négociation et de construction de la paix dans des sociétés polarisées et affectées par des conflits violents prolongés devraient accorder une attention toute particulière aux trois dimensions suivantes des transitions sécuritaires :

### Inclusion

Ce rapport souligne la nécessité d'un dialogue constructif et d'un engagement avec les principales parties prenantes au conflit qui ont la capacité soit d'empêcher soit de promouvoir un changement social constructif. C'est d'autant plus vrai pour les 'mouvements de résistance et de libération', qui disposent d'une base de soutien sociale et/ou ethnique significative, représentent des intérêts socio-politiques légitimes, incarnent une vision inclusive et participative de la société, et souhaitent participer à la vie politique. Parmi ces acteurs, nombreux sont ceux ayant déjà occupé des postes à responsabilité dans les domaines de la gouvernance et de la sécurité dans des zones qu'ils contrôlaient durant le conflit. Ainsi, ils sont à même de jouer un rôle de leadership dans la mise en œuvre des réformes politiques d'après-guerre, dans la réconciliation intercommunautaire, et dans la promotion de la sécurité humaine. S'engager de manière globale avec toutes les parties (et factions) concernées permet de s'assurer que les causes profondes des conflits seront abordées, et de transformer de potentiels 'saboteurs' en agents de la construction de la paix.

Une approche inclusive des transitions de la guerre à la paix implique également la nécessité d'adopter des critères holistiques pour définir et identifier les combattants aptes à participer aux programmes d'appui au DDR. Les membres des mouvements rebelles incluent souvent des hommes, des femmes et des jeunes qui sont profondément ancrés dans leurs communautés. Ils comprennent aussi bien des combattants en armes, des cadres politiques, du personnel d'appui logistique, qu'un ensemble plus large de sympathisants et de parents. Par conséquent, les schémas de facilitation socio-économique devraient davantage s'intéresser aux aspirations et besoins divergents au sein des groupes armés, tout en se basant sur des approches communautaires de réintégration. En outre, les acteurs nationaux devraient être encouragés à construire des institutions étatiques démocratiques, responsables et inclusives, qui intègrent des anciennes factions rivales ainsi que des groupes ethniques et sociaux marginalisés (par exemple au travers des mécanismes de partage de pouvoir, de réformes électorales ou de la mise en place d'instances démocratiques de surveillance et de vérification).

### Participation

Si une approche inclusive contribue à améliorer la légitimité des transitions politiques et sécuritaires, les méthodes participatives garantissent leur durabilité. Cette seconde dimension repose sur la conviction que les parties prenantes locales ne s'engageront réellement dans un processus de transition que si elles y jouent un rôle central, et met donc l'accent sur leur responsabilisation. Des programmes dictés par des besoins, par des intérêts et par des pratiques locales, ont bien plus de chance de se maintenir une fois que l'aide extérieure et les missions internationales prennent fin. Les mouvements de résistance et de libération

devraient notamment être reconnus comme des agents proactifs de changement, et devraient être incités à élaborer et à mettre en œuvre des systèmes de transition autogérée.

Ce rapport offre divers exemples de formes d'appui international qui visent à responsabiliser et renforcer les capacités des protagonistes locaux en les encourageant à s'appropriier les processus de transition sécuritaire. Il définit en outre les (anciens) combattants comme des partenaires de la construction de la paix, plutôt que comme de simples réceptacles de l'assistance à la réintégration, ou comme des saboteurs à désarmer et à démobiliser le plus rapidement possible. Ces principes sont valables pour les programmes visant par exemple à améliorer la sécurité lors des sorties immédiates de conflits armés, à encourager et à préserver la confiance des protagonistes locaux dans la nécessité des réformes en cours, à renforcer la capacité et l'expertise locale grâce à un appui technique et financier, et enfin, à s'assurer de la mise en œuvre effective des engagements pris par les parties.

## **Exhaustivité**

Pour finir, il convient d'envisager les transitions sécuritaires comme des processus holistiques et systémiques en faisant en sorte d'ancrer les programmes de DDR et de RSS dans leurs contextes politiques, sociaux et économiques. Du point de vue des groupes armés non étatiques, le fait de défier l'autorité de l'Etat par le recours à la force n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'atteindre leurs objectifs socio-politiques. Dans la plupart des cas, ces groupes sont prêts à accepter – voire même luttent pour – une véritable intégration dans des structures étatiques transformées. La restauration du monopole étatique de la contrainte physique légitime est donc dans leur intérêt, à condition qu'ils disposent de fortes garanties sécuritaires et politiques. En conséquence, ce rapport se concentre sur les interactions entre la démobilisation des forces rebelles, leur conversion/intégration dans des entités politiques ou sécuritaires conventionnelles, et la transformation des systèmes étatiques de gouvernance politique, sécuritaire, judiciaire et socio-économique.

## 3 Informations générales

### 3.1 Description du projet

Ce rapport présente les conclusions d'un projet de recherche participative qui a été initié en 2009 sous la supervision de la Fondation Berghof à Berlin, en collaboration avec des partenaires locaux en Afrique du Sud, en Colombie, au Salvador, en Irlande du Nord, au Kosovo, au Burundi, au Sud Soudan, au Népal et en Aceh, et avec le soutien financier du Centre de Recherche canadien pour le Développement International (CRDI). Le projet a été conçu conjointement avec les participants d'un projet précédent (2006-2009) qui portait sur la transition de la lutte armée à un engagement politique non-violent. Son principal objectif est d'analyser les rôles et les approches de tels acteurs dans les processus de transition sécuritaire d'après-guerre.

Ce projet repose sur plusieurs hypothèses de recherche. Premièrement, bien que les groupes armés non-étatiques soient devenus des acteurs incontournables des conflits politiques contemporains, leurs rôles majeurs dans les sorties de conflit armé et la mise en œuvre de la paix sont largement négligés et mal compris. Ces acteurs ont tendance à être traités par les décideurs politiques nationaux et internationaux comme des saboteurs ou 'terroristes' à combattre et à abattre, ou comme des 'objets' des opérations de paix internationales à 'éduquer' et 'socialiser', plutôt que comme des agents de transformation. Pourtant, dans de nombreux cas, les mouvements d'insurrection armée émergent à l'aune de l'incapacité (ou le manque de volonté) de la part des institutions étatiques à prévenir et résoudre les conflits politiques et sociaux, et ils disposent du soutien de larges couches de la société qui les considèrent comme des défenseurs légitimes de leurs intérêts et de leurs revendications. La participation de ces acteurs à des processus de paix inclusifs comme interlocuteurs politiques pourrait augmenter les chances d'une transformation véritable du conflit.

Deuxièmement, les mouvements rebelles ont tendance à être extrêmement sceptiques face aux modèles de construction de la paix qui se concentrent principalement (voire uniquement) sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration de leurs combattants, car ils estiment que ces modèles sont biaisés en faveur de la préservation du status quo étatique. En effet, alors que le DDR est devenu une composante majeure de l'assistance internationale en matière de construction de la paix, l'appui international aux programmes de RSS, qui visent à transformer l'appareil sécuritaire de l'Etat pour renforcer sa légitimité, sa responsabilité ainsi que son efficacité, reste de portée limitée et très faible. Par ailleurs, bien qu'il soit de plus en plus admis que le DDR et l'environnement politique dans lequel il s'insère sont étroitement interdépendants (NU 2006b, Swedish MFA 2006, Colletta et al 2009), l'intervention internationale dans les contextes d'après-guerre a tendance à se concentrer sur la dissolution des groupes armés non-étatiques, au détriment du soutien à leur transformation en organisations politiques non-violentes.

L'objectif général de ce projet était donc de mieux comprendre les défis liés à la négociation et à la mise en œuvre des transitions sécuritaires (en d'autres termes, le DDR et la RSS) au sein d'un processus interdépendant de réforme politique, à partir des perspectives des (anciens) membres de MRL. L'analyse s'articulait autour d'une série de questions de recherche portant sur les processus de transition complémentaires au niveau des agents (trajectoires personnelles et professionnelles des combattants), au niveau organisationnel (transformation d'entités clandestines en organisations légales) et au niveau structurel (réforme ou construction de l'Etat).

Enfin, un des thèmes centraux de ce rapport porte sur l'évaluation de l'intervention internationale dans des environnements belligères et d'après-guerre. Le niveau de la participation étrangère a été très inégal dans les neuf conflits étudiés. Dans certains cas (par exemple en Colombie et Afrique du Sud), les



négociations et la construction de la paix se sont déroulées avec très peu, si ce n'est aucune ingérence ou assistance d'acteurs étrangers. Ailleurs en revanche, les médiateurs et les agences internationales ont été impliquées à divers degrés, leurs rôles allant de la facilitation de contacts entre opposants au renforcement des capacités locales, allant même jusqu'à se substituer aux institutions nationales en l'absence d'un Etat opérationnel (comme au Kosovo). L'analyse visait donc à identifier des formes appropriées d'appui externe qui puissent promouvoir et soutenir les dynamiques et mécanismes locaux de transition sécuritaire.

## 3.2 Etudes de cas

Les critères de sélection des cas à l'étude reposent en partie sur des contingences pratiques et institutionnelles (par exemple, les contacts établis au cours d'un projet antérieur et le niveau d'intérêt manifesté par les mouvements respectifs). Ils traduisent également une volonté de couvrir un large éventail de types de conflits et de zones géographiques. Plus important encore, les neuf mouvements à l'étude partagent de nombreuses similitudes sur la base desquelles nous avons l'intention d'identifier des traits communs et des conclusions génériques. Premièrement, ils se définissent eux-mêmes comme des mouvements de résistance/libération (voir ci-dessous). Deuxièmement, ils ont été étroitement impliqués dans la négociation et dans la mise en œuvre d'accords de paix qui ont abouti à des transformations durables et effectives, bien qu'ils aient atteint divers degrés de transition sécuritaire et politique d'après-guerre. Enfin, les neuf mouvements ont connu des conversions réussies de l'insurrection armée à des formes plus institutionnelles de participation au pouvoir (le plus souvent sous forme de parti politique). A l'heure actuelle, la plupart d'entre eux détiennent des pouvoirs exécutifs ou législatifs au niveau national (ou régional), ou font partie de gouvernements nationaux ou locaux issus d'un partage de pouvoir.

## 3.3 Méthodes

Bien qu'il y ait un intérêt académique croissant pour les rôles des groupes armés non-étatiques en matière de gouvernance politique et sécuritaire, les études recensées se limitent à une analyse scientifique effectuée par des chercheurs externes, excluant les perspectives des acteurs concernés. A l'inverse, ce projet avait pour objectif d'analyser les succès et les limites des processus de construction de la paix du point de vue de leur 'récipiendaires', en intégrant la voix des MRL et de leurs (anciens) membres. Pour ce faire, le projet s'est inspiré de la recherche-action participative, une méthodologie qui permet aux participants d'apporter leur propre expérience et leur créativité dans le processus de recherche. En pratique, cela signifie que le processus de recherche a été conçu, mené et évalué en collaboration avec des équipes locales dans chaque pays. Ces équipes étaient elles-mêmes composées d'anciens combattants intervenants comme 'experts initiés', et de chercheurs indépendants qui ont eu l'occasion de collaborer ou d'être étroitement associés aux mouvements en question. A travers cette méthodologie, nous avons sciemment choisi de donner priorité à l'authenticité et à l'exactitude aux dépens de l'objectivité scientifique, partant du principe qu'il n'existe pas une seule et unique 'vérité', que ce soit en temps de conflit ou de paix. D'autre part, le projet réfute la distinction universitaire classique entre 'objets' et 'sujets' de recherche, en impliquant conjointement des militants internes et des analystes externes dans le processus de collecte et d'analyse des données. Enfin, ce projet souscrit pleinement au caractère émancipatoire de la 'pensée/pratique critique' (critical praxis) (Gunning 2010), dans la mesure où il poursuit un double objectif : d'une part observer la réalité sociale, et d'autre part soutenir activement des processus constructifs de changement social, qui s'attaquent aux racines directes, structurelles et culturelles de la violence.

Nous avons décidé ensemble du cadre de recherche général ainsi que de la portée de l'analyse lors d'une rencontre préliminaire à Bangkok en mai 2009. Pour chacun des cas étudiés, les méthodes de collecte de données ont été choisies sur place. Elles vont de la collecte de souvenirs personnels à l'utilisation de

sources secondaires ou de documents d'archives, en passant par la réalisation d'entretiens auprès d'acteurs clefs. Des versions préliminaires de ces études de cas ont été présentées et discutées en commun par leurs auteurs au cours d'une table ronde organisée à Bogotá en mai 2010. Par la suite, une analyse comparative explorant les points communs et les spécificités locales a été compilée par les coordinateurs du projet, et discutée avec tous les participants à Ottawa en mai 2011. Ces divers documents ont été publiés sous forme d'ouvrage collectif (Dudouet, Giessmann and Planta 2012), tandis ce rapport présente de manière plus succincte les conclusions et recommandations pratiques qui découlent du projet.

**Tableau 1: Origine, nature et position actuelle des acteurs considérés**

Pays/Région	MRL <sup>1</sup>	Type de conflit	Début du conflit armé	Accord de paix	Statut politique actuel
Colombie	M-19	Gouvernance	1973	1990	Actif en politique <sup>2</sup>
Afrique du Sud	ANC/MK	Gouvernance	1961	1991	A la tête du gouvernement
Salvador	FMLN	Gouvernance	1980	1992	A la tête du gouvernement
Irlande du Nord	Sinn Fein/ IRA	Territorial	1969	1998	Dans un gouvernement local de partage de pouvoir
Kosovo	UCK	Territorial	1997	1999	A la tête du gouvernement <sup>3</sup>
Burundi	CNDD/FDD	Gouvernance	1993	2003 <sup>4</sup>	A la tête du gouvernement
Sud-Soudan	SPLM/SPLA	Gouvernance / Territorial	1983	2005	A la tête du gouvernement
Aceh/Indonésie	GAM/AGAM	Territorial	1976	2005	A la tête d'institutions locales
Népal	CPN-M/PLA	Gouvernance	1996	2006	A la tête du gouvernement

- 1 Les noms complets de ces acteurs seront précisés dans les sections à venir. Il arrive que deux noms soient mentionnés, dans ce cas-ci, ils font respectivement référence à un mouvement politique et à sa branche armée (ou à une organisation armée autonome qui y serait étroitement associée).
- 2 Le M-19 n'est pas exactement passé d'un groupe de guérilla à un parti politique. Certains de ses membres ont créé un nouveau parti politique incluant d'autres acteurs politiques et sociaux, parti qui n'aura survécu que quelques années. Cependant, nombreux sont les anciens combattants à être actuellement actifs en politique au niveau local, provincial ou national, comme membres de différents partis de gauche.
- 3 Aucun parti politique n'est né de l'UCK du Kosovo. Au lieu de cela, l'Etat nouvellement indépendant est actuellement gouverné par l'un des deux partis créés après la dissolution de l'UCK, et dirigé par l'ancien chef politique du mouvement armé.
- 4 Un accord de paix pluri-partite, signé en 2000, pose le fondement d'une transformation politique et sécuritaire. Mais le CNDD-FDD n'en était pas signataire; il préféra signer un accord de cessez-le feu avec le gouvernement en 2003.

## 4 Définitions

Compte tenu de la nature sensible de la terminologie employée dans ce rapport et les débats qui l'entourent, nous souhaitons commencer par clarifier notre compréhension des termes clefs en jeu.

### 4.1 Processus de transition sécuritaire

Dans les conflits intra-étatiques asymétriques, toutes les parties prenantes soulignent l'importance du renforcement de la sécurité pour assurer le succès des transitions de la guerre à la paix. Pour autant, le concept de sécurité est associé à différents intérêts qui varient selon le côté du conflit auquel on appartient. Les acteurs étatiques sont essentiellement préoccupés par la restauration du monopole étatique de la contrainte physique légitime, par le maintien de l'ordre et par la protection de leur pays contre des menaces extérieures. En revanche, pour les groupes d'opposition armés et leurs sympathisants, la sécurité implique divers besoins humains ('human needs'), allant de la sécurité personnelle au bien-être économique et social en passant par la liberté politique.

Ces divers intérêts soulignent la nécessité d'une compréhension holistique de la 'sécurité humaine' (PNUD 1994) conformément à la définition de la sécurité proposée par le Comité d'Assistance au Développement (CAD), soit "une situation globale dans laquelle les personnes et les communautés vivent libres, en paix et à l'abri du danger, participent pleinement à la gestion des affaires publiques, jouissent de leurs droits fondamentaux, ont accès aux ressources et produits de première nécessité, et vivent dans un environnement qui ne nuit pas à leur santé et à leur bien-être." (OCDE-CAD 2001).

Les institutions étatiques sont chargées d'assurer le cadre légal de base ainsi que la protection de la sécurité humaine, y compris en dirigeant un secteur de la sécurité efficace et responsable, qui sert les besoins de justice et de sécurité de tous les citoyens. Développer un secteur (ou 'système') de la sécurité légitime est au cœur de tout processus de construction de la paix. D'après la définition du CAD, ce secteur comprend trois principaux groupes : les acteurs réguliers de la sécurité et les forces de sécurité non réglementées (les forces armées, la police, les forces paramilitaires, les gardes, les services de renseignements, les forces de réserve, les gardes-frontières, les services de douanes, les armées de libération et de guérilla, les entreprises de sécurité privées, et les milices privées) ; les organes de gestion et de surveillance de la sécurité (l'exécutif, les organes législatifs liés à la sécurité, les ministères de la défense et de l'intérieur, et les organisations de la société civile) ; les institutions de justice et d'application de la loi (les services judiciaires, les ministres de la justice, les prisons, les services de poursuite et de correction, les commissions des droits humains, les médiateurs, les commissions vérité et réconciliation, les systèmes de justice traditionnels).

Du point de vue des mouvements de résistance et de libération, la reconnaissance de la 'sûreté de l'Etat' d'un régime qu'ils considèrent comme illégitime est contradictoire. Si leurs activités armées sont motivées par une situation de 'violence structurelle', alors, leur détermination à vouloir participer à la construction d'un ordre politique d'après-guerre pacifique et légitime est intégralement subordonnée à la transformation des structures d'oppression et d'inégalité à l'origine du conflit. Par conséquent, le concept de DDR est considéré comme un concept profondément défectueux, car il implique que les acteurs non-étatiques sont les seuls à menacer la sécurité. Or, du point de vue de ces acteurs, leur renonciation à la force est étroitement interdépendante, de ce fait, ne peut pas précéder la transition du pouvoir vers des institutions étatiques légitimes et responsables qui peuvent assurer un environnement plus sûr pour tous. Par conséquent, conceptuellement, le terme 'transition sécuritaire' pourrait recouvrir plus précisément ce qu'ils jugent nécessaire d'être changé.

D'un point de vue temporel, la transition sécuritaire sera présentée comme le processus de recouvrement et de maintien de la sécurité humaine pendant la période allant de la négociation de l'accord de paix entre un Etat et ses opposants, jusqu'à la mise en place d'une gouvernance démocratique. En effet, ce rapport part du principe que les agendas sécuritaires associés au DDR (dans lesquels les groupes armés non-étatiques renoncent volontairement à leur capacité de s'engager dans une rébellion armée) et à la RSS (soit, la construction de la légitimité étatique, de son efficacité et de sa responsabilité sur l'usage de la force) sont interdépendants d'autres domaines de la construction de la paix tels que le développement économique et la construction d'un système politique démocratique, la réconciliation et la justice transitionnelle.

## 4.2 Mouvements de résistance et de libération

Les neuf mouvements dont il est question dans ce rapport partagent un certain nombre de points communs qui – selon l'étiquette qu'ils se sont eux-mêmes attribuée – permettent de les qualifier de 'mouvements de résistance et de libération'. Ces points communs peuvent être résumés de la manière suivante:

- Ils ont participé à une lutte politique contre un régime ou un gouvernement en place qui est (ou était) considéré comme illégitime, avec le but d'obtenir leur propre part de responsabilité politique, que ce soit dans un Etat séparé ou dans une gouvernance inclusive et démocratique. Pour ces acteurs, la reconnaissance de leurs motivations et arguments politiques est d'une importance toute particulière, car ils considèrent qu'une violence ciblée à des fins politiques légitimes est un moyen nécessaire et justifié. C'est aussi ce qui explique pourquoi, en général, ces mouvements rejettent des attributs tels que 'groupes non étatiques' ou 'groupes armés'. Ni leur caractère non-étatique ni même les armes qu'ils détiennent ne reflètent ce que ces mouvements conçoivent comme les caractéristiques typiques de leur rôle et de leur mission.
- Leur lutte armée bénéficie du soutien d'une large portion, si ce n'est de la majorité, de leur communauté ethno-politique ou sociale, qui les considère comme étant des représentants légitimes de leurs intérêts et de leurs revendications. Dans certains cas leur rébellion représente le pouvoir d'une majorité opprimée ou marginalisée, considérant que le gouvernement au pouvoir a perdu le droit légal et moral de représenter les intérêts de la population. Le soutien à la lutte armée est clairement motivé par la conviction que le gouvernement ne changera ni sa politique ni ses principes directeurs sans en être contraint, s'il le faut au moyen d'une insurrection.
- Ils ne conçoivent pas le recours à la force comme un choix de prédilection, mais plutôt comme une solution légitime de dernier recours face aux graves violations des droits humains et le déni de démocratie du gouvernement en place. Leur stratégie est souvent bien plus complexe que le laissent entendre leurs opposants. Bien souvent, ils fournissent un appui social et de gouvernance au niveau local, suppléant ainsi à l'absence de services là où l'Etat n'est pas prêt à en fournir à la population ou n'est pas en mesure de le faire, particulièrement dans les territoires sous leur contrôle. De telles initiatives leur assurent une assise populaire considérable.
- Ils ont des structures internes de commandement et de prise de décision hiérarchiques et responsables, et s'appuient sur des réglementations internes fixées ou convenues de manière informelle. Ils sont composés de femmes et d'hommes occupant différentes fonctions, allant du combat à des activités politiques et de renseignement en passant par la collecte de fonds et la communication.
- Ils sont prêts – ou au moins déclarent être prêts – à respecter l'état de droit et un monopole étatique de la contrainte physique légitime, une fois que le changement politique qu'ils recherchent aura été atteint. Il est important de noter que la plupart des MRL n'opèrent pas de distinction claire entre l'utilisation de moyens de force violents et non-violents, à partir du moment où la politique retenue permet d'atteindre le but recherché. Alors que leur refus de renoncer à l'usage de la force avant qu'une transformation politique substantielle soit survenue peut constituer un risque pour les acteurs étatiques, ce pourrait

être aussi considéré comme une opportunité. Il est probable que ces mouvements soient favorables à des alternatives non-violentes à leur vie de combattants, synonyme de dureté et de privation.

Précisons que les analyses et recommandations formulées dans ce rapport sont valables pour les seuls acteurs qui remplissent ces critères, et ce, même s'il se peut que certaines leçons puissent être transférées à d'autres types d'acteurs impliqués dans des conflits intra-étatiques.

# 5 Enoncé du problème: terroristes ou pacificateurs?

## 5.1 Dilemmes liés à l'interaction avec les MRL depuis le 11 Septembre 2001

Les commémorations de la première décennie qui a suivi les attaques du 11 septembre 2001 ont conduit à une rafale de commentaires et de réflexions sur l'impact potentiel de cet événement, à court et à long terme, sur les efforts visant à transformer des conflits politiques violents. Rétrospectivement, les évolutions au lendemain du 11 septembre et le lancement par les Etats Unis de la 'guerre contre la terreur' s'avèrent d'une importance particulière pour notre analyse :

- ≡ Le terrorisme est désormais évoqué comme une menace à la sécurité et à la paix globale, et le contre-terrorisme est devenu une priorité absolue pour la plupart des politiques nationales dans le monde entier. Cette tendance globale a entraîné une politique de 'sécuritisation' (Waever 2011 : 466), qui repose sur des perspectives simplifiées et polarisées des conflits intra-étatiques, particulièrement s'agissant de la légitimité de l'utilisation de la violence par les acteurs non-étatiques.
- ≡ Les mouvements de résistance et de libération sont devenus a priori étiquetés et dénoncés comme des terroristes, privant de toute légitimité les revendications politiques et sociales à la base de leur insurrection. Dans de nombreux conflits internes, l'objectif du 'contre-terrorisme' permet de justifier l'usage de la force étatique contre n'importe quelle forme de résistance et d'agitation politique (en particuliers de nature violente).
- ≡ Dans de nombreux pays en proie à des conflits internes, l'obsession pour la lutte contre le terrorisme a ramené la contre-insurrection au premier plan des politiques nationales de sécurité (allant de la criminalisation à l'intervention militaire), aux dépens des formes non-violentes de règlement des conflits et des approches volontairement transformatives (telles que la diplomatie préventive ou la négociation). Faire de toutes les formes d'insurrection des actes terroristes, sans prendre en compte leur nature et leurs motivations, a créé de nouveaux dilemmes et en a aggravé d'autres dans le champ de la gestion de conflit et des stratégies de construction de la paix. Les effets les plus saisissants sont soulignés ci-dessous.

### Le dilemme de la simplification

Le paradigme de la lutte contre le terrorisme, qui est désormais appliqué par de nombreux gouvernements, a tendance à limiter la question du recours à la force à un simple contraste entre les 'acteurs étatiques légitimes' et les forces armées irrégulières 'illégitimes', indépendamment de la nature et de la performance du gouvernement en matière de pouvoir. Cette dichotomie protège et privilégie les autorités légales simplement en raison de leur statut légal, et manque de prendre en compte les cas des régimes corrompus, autocratiques et oppressifs (ou une occupation étrangère civilo-militaire), dans lesquels la légitimité est susceptible de pencher plutôt du côté de ceux qui résistent à l'existence de la bureaucratie de l'Etat et de ses forces de sécurité régulières.

Le 'dilemme de la simplification' a aussi son envers de la médaille. Dans les cas où la sécession n'est pas une option, et où les forces de résistance rejettent l'autorité de l'Etat en tant que tel, plutôt que le caractère de la règle étatique existante, une rébellion armée sera difficilement considérée comme légitime parmi une majorité de la population, et le recours à la violence pourra même accroître la polarisation en vigueur.

### Le dilemme de la non-discrimination

L'étiquetage identique de toutes les formes de résistances armées et d'insurrections comme du 'terrorisme' et les sanctions qui en découlent (telles que les 'listes noires') entravent les chances d'offrir des alternatives politiques constructives au recours à la force. Le vieil adage selon lequel le terroriste de l'un est le combattant de la liberté de l'autre illustre parfaitement le dilemme de la stigmatisation des acteurs, qui ne tient compte ni du type d'actions qu'ils mènent ni de leur degré de légitimité politique et sociale.

Le cas des guérillas du Front Farabundo Martí de Libération Nationale (FMLN) au **Salvador** illustre ce changement de paradigme de manière éloquent. Même s'il a été reconnu en 1981 par les gouvernements français et mexicain comme une "force politique représentative" légitime qui devrait être invitée à la table des négociations, le FMLN a plus tard été rétroactivement ajouté aux bases de données sur les organisations terroristes, telles que la "base de données mondiale sur le terrorisme" créée par le Département de la Sécurité Intérieure des USA à l'université du Maryland<sup>5</sup>, ou l'étude statistique menée par la RAND corporation intitulée "Comment mettre fin aux groupes terroristes" (RAND 2008).

Traiter tout type de résistance violente comme un acte 'terroriste', justifiant ainsi n'importe quel emploi de la force oppressive par l'Etat comme étant du 'contre-terrorisme', réduit les chances de l'Etat et des groupes d'opposition de s'engager de manière constructive dans des processus de transformation. Cela réduit également la marge de manœuvre des politiques gouvernementales. En effet, en désignant publiquement le 'contre-terrorisme' comme une question clef de la politique de sécurité, les gouvernements courent le risque de perdre le soutien du public s'ils entrent dans un dialogue constructif avec des acteurs qu'ils ont auparavant désigné comme 'terroristes'. Ce dilemme explique aussi pourquoi il est si difficile de soustraire un groupe des listes anti-terroristes même lorsque ses membres ont démontré qu'ils étaient prêts à se dissocier de l'usage de la force (Dudouet 2011).

Le 'dilemme de la non-discrimination' pose également de sérieux problèmes à propos du calendrier et du séquençage des transitions sécuritaires et de la réforme de l'Etat. En effet, en assimilant les MRL à des 'terroristes', simplement en raison de leurs stratégies armées passées ou en cours, les acteurs étatiques en concluent que la démobilisation et le désarmement devraient être imposés unilatéralement et en dehors du cadre d'accords négociés répondant aux préoccupations et aux griefs de toutes les parties. Néanmoins, et comme ce rapport l'indique, les MRL considèrent la possession d'armes et l'emploi de la force comme des instruments de dissuasion indispensables au règlement des conflits politiques. Ils ne peuvent donc pas sérieusement envisager de renoncer à de telles 'monnaies d'échange' sans que l'Etat s'engage réciproquement à transformer de manière substantielle le secteur de la sécurité et à entamer des réformes socio-politiques.

### Le dilemme du soutien

Si le terrorisme est un crime, la collaboration avec des terroristes devient aussi illégale. Cette conclusion a été soutenue par la Cour Suprême des Etats Unis dans l'affaire *The Holder vs. Humanitarian Law Project* (2010)<sup>6</sup> confirmant ainsi l'énoncé du Patriot Act des Etats Unis de 2001 selon lequel toute forme de services offerts à des 'terroristes', y compris le conseil et la consultance, est punissable en vertu de la loi des Etats Unis, qu'ils soient concrétisés aux Etats Unis ou à l'étranger. Alors que l'arrêt de la cour repose sur la volonté d'éviter une légitimation politique d'actes criminels, cela a irrémédiablement eu pour résultat la criminalisation implicite de tout engagement visant à préparer, soutenir ou accompagner la conduite et la mise en application de processus de paix avec des groupes ou des individus qui ont été répertoriés comme 'terroristes' par le gouvernement des USA. Ce cadre légal peut ainsi entraver le soutien externe aux processus de paix, même si les parties au conflit ont dument démontré qu'elles souhaitent entamer

<sup>5</sup> Voir <http://www.start.umd.edu/start>

<sup>6</sup> Voir [www.justice.gov/osg/briefs/2009/3mer/2mer/2008-1498.mer.rep.pdf](http://www.justice.gov/osg/briefs/2009/3mer/2mer/2008-1498.mer.rep.pdf)



une collaboration constructive, y compris en ayant déjà signé une trêve ou un accord de paix. Bien que la juridiction ne soit compétente que pour les résidents des USA ou les projets financés par des institutions américaines, cela crée un précédent pour d'autres Etats et organisations internationales (telle que l'UE) qui seraient tentées d'introduire des lois comparables.

Au **Népal**, le Parti Communiste Népalais (Maoïste) (CPN-M) a été placé en 2003 sur la Liste d'Exclusion des Organisations Terroristes et sur la Liste des Ressortissants Spécifiquement Désignés en vigueur aux USA. Même si le mouvement a depuis renoncé à la violence, a signé un accord de paix en 2006, est actuellement à la tête du gouvernement et représente le premier parti à l'Assemblée Constituante, il continue à être désigné comme terroriste par l'administration américaine. Cette assimilation a nui aux diplomates et aux citoyens des USA, mais aussi aux initiatives financées par les USA, dans leurs efforts de nouer un dialogue constructif avec le mouvement rebelle (devenu parti politique) et le gouvernement, en vue de soutenir le processus de paix et la mise en œuvre de réformes structurelles (Gross 2011).

### Le dilemme de la souveraineté

Les pratiquesAu Népal, le Parti Communiste Népalais (Maoïste) (CPN-M) a été placé en 2003 sur la Liste d'Exclusion des Organisations Terroristes et sur la Liste des Ressortissants Spécifiquement Désignés en vigueur aux USA. Même si le mouvement a depuis renoncé à la violence, a signé un accord de paix en 2006, est actuellement à la tête du gouvernement et représente le premier parti à l'Assemblée Constituante, il continue à être désigné comme terroriste par l'administration américaine. Cette assimilation a nui aux diplomates et aux citoyens des USA, mais aussi aux initiatives financées par les USA, dans leurs efforts de nouer un dialogue constructif avec le mouvement rebelle (devenu parti politique) et le gouvernement, en vue de soutenir le processus de paix et la mise en œuvre de réformes structurelles (Gross 2011).

la récente assistance et reconnaissance internationale offertes aux élites rebelles devenus des acteurs de l'Etat dans la région sécessionniste du Sud-Soudan et en Lybie, atteste qu'il est possible pour des groupes d'opposition, quand les circonstances sont favorables, de contester avec succès la légitimité de l'Etat, et de devenir des interlocuteurs politiques crédibles aux yeux des agences gouvernementales et internationales.

Cependant, il est essentiel de prendre en compte le fait que si des MRL remettent en question la souveraineté d'un Etat, celui-ci sera moins enclin à adopter des approches inclusives de la réforme du secteur de la sécurité, de peur de perdre son autorité et son pouvoir. De même, il se peut que les rebelles, devenus gouvernants, ne se sentent pas enclins à adopter des approches inclusives vis-à-vis des représentants du régime qu'ils ont renversé avec le consentement – et parfois même le soutien – de parties tierces. Ce qui souligne une fois de plus l'avantage des transitions négociées par rapport aux règlements de conflit imposés et unilatéraux.

## 5.2 Risques et avantages des transitions inclusives

Les dilemmes mentionnés ci-dessus soulignent toute l'ampleur des défis liés à la transformation de conflits asymétriques, renforcés par le paradigme de la sécuritisation de la 'guerre contre le terrorisme'. L'analyse présentée dans ce rapport part du principe qu'entamer un dialogue avec des groupes armés non-étatiques est une composante essentielle de toute stratégie d'appui à un processus de paix, et est un ingrédient fondamental de la mise en œuvre d'un accord de paix. Les MRL aux griefs collectifs légitimes, qui représentent de larges groupes sociaux et ethniques, et qui ont la capacité soit d'empêcher soit de faciliter un changement social constructif, doivent en particulier participer aux règlements du conflit. Ce point de vue soulève plusieurs questions quant à la définition et aux limites d'un dialogue inclusif avec les MLR.



### **Amorcer des processus de paix avec les ‘radicaux’**

Les acteurs étatiques et internationaux cherchent très souvent à s’adresser en priorité aux interlocuteurs des MRL prétendument ‘modérés’, soit les représentants qui semblent être les plus disposés à accepter de renoncer à la force. Toutefois, certaines mises en garde s’imposent.

- Pour les MRL, les efforts entrepris pour parvenir à un compromis sur le recours à la force doivent impérativement s’inscrire dans un programme de transformation des causes profondes du conflit. Les évidences empiriques des dernières décennies montrent que la de-radicalisation (soit, un glissement d’une politique violente à une politique pacifique) a d’avantage de chances de découler des négociations substantielles plutôt que d’en être à l’origine.
- Il se peut que les ‘modérés’ ne représentent pas les acteurs clefs des MRL, et que leur voix ne soit pas suffisamment importante pour être entendue et respectée par tous les sympathisants. En revanche, une large participation de toutes les factions concernées peut contribuer à préserver une cohésion organisationnelle en période de transformation, et de ce fait éviter la formation de groupes dissidents qui pourraient détourner le processus, ou la perte d’un contrôle efficace sur les groupes plus radicaux qui se sentent exclus des accords de paix.

Le principe d’inclusion souligne aussi la nécessité de veiller à ce que les voix radicales ne monopoliseront pas l’agenda et que les groupes marginalisés auront accès à la table des négociations. Cela implique, par exemple, la promotion d’une participation équilibrée des femmes et des hommes à la table des négociations politiques et sécuritaires, ou l’ouverture de forums de dialogue sur les contours de la réforme de l’Etat à d’autres partis politiques et aux acteurs de la société civile. Ces larges plateformes peuvent accroître la probabilité que les causes profondes du conflit soient inscrites à l’ordre du jour de la construction de la paix. Cela peut aussi faire en sorte de susciter et de maintenir la volonté politique de toutes les parties de réaliser les réformes nécessaires pour démilitariser, démocratiser, développer et réconcilier le pays.

### **Inclusion et appropriation nationale dans le cadre de l’aide à la construction de la paix**

Dans le même ordre d’idée, il est permis de supposer que la construction de la paix d’après-guerre aura plus de chance d’être durable si elle est appropriée et initiée par tous les acteurs clefs du conflit. Selon leur agenda transformatif, tel qu’ils l’ont eux-mêmes défini, les MRL renonceront difficilement à l’usage de la force avant que leur inclusion au sein de la gouvernance politique et sécuritaire d’après-guerre leur soit garantie. La revendication participative d’une ‘appropriation locale’ est de nos jours largement reconnue par les agences internationales, et il est de plus en plus admis qu’elle comprend tout un éventail d’acteurs, y compris non seulement les organisations de la société civile mais aussi les (anciens) combattants. Au niveau des NU, notamment, de récents rapports ont démontré une compréhension de l’importance potentielle des membres/vétérans des groupes armés comme des acteurs de la construction de la paix post-conflit. Par exemple, le Conseil de Sécurité des NU reconnaît que “au lendemain d’un conflit interne, les accords de paix peuvent attribuer des rôles légitimes parallèles à certains acteurs de la sécurité non-étatiques, telles que les anciennes forces rebelles ou les milices” (CSNU 2007).

D’un autre côté, ces principes communément admis sont encore loin d’être réellement appliqués. Une revue des missions de construction de la paix par des organisations régionales, telles que l’UE, l’Organisation du Traité de l’Atlantique Nord (OTAN) ou l’Union Africain (UA), a montré que leurs mandats ne font pas référence aux groupes armés non-étatiques de manière explicite, même quand ceux-ci constituaient les principales parties signataires aux accords de paix (Schnabel 2009). Même au niveau des NU, et en dépit d’une certaine reconnaissance des rôles des anciens combattants à la suite d’un conflit, les missions mandatées et mises en œuvre ne les ont pas inclus comme agents de de premier plan.

On peut néanmoins logiquement présumer que lorsque les réformes ou les provisions en matière de partage de pouvoir sont imposées de l’extérieur, ou lorsqu’elles excluent les principaux acteurs locaux du processus de décision, alors, ces acteurs ne se sentiront pas vraiment attachés au processus. Dans tous les cas examinés lors de notre recherche, les dirigeants des MRL ont joué un rôle central dans les négociations

de paix et dans leur mise en œuvre, entraînant une restauration efficace du monopole étatique de la contrainte physique, en offrant la garantie que ce monopole serait exercé de manière légitime. Les deux prochaines sections offrent un regard plus détaillé sur les défis qu'ils ont dû relever et les leçons qu'ils ont tiré de leur participation au maintien de la paix et à la mise en place d'institutions politiques et de sécurité démocratiques et plus responsables.

## 6 Questions centrales de la transition sécuritaire

Cette section présente les défis des transitions d'après-guerre du point de vue des MRL, à partir de leurs expériences de la négociation et de la mise en place de mécanismes intérimaires pour maintenir la sécurité et la cohésion dans des contextes instables, pour restaurer le monopole étatique de la violence physique légitime, pour fournir des perspectives professionnelles attrayantes aux troupes démobilisées, et pour s'attaquer aux impératifs de la justice transitionnelle. L'accent est mis sur les transitions au niveau des acteurs et de leurs organisations, tandis que la section 7 abordera la question du développement et de la réforme structurelle de l'Etat. Chaque sous-section tire des leçons et suggère des recommandations pour des transitions efficaces, équitables et équilibrées qui s'attaquent aux principaux dilemmes sécuritaires des parties concernées. Certaines recommandations pratiques sont ensuite suggérées pour une intervention internationale constructive et efficace.

### 6.1 Gestion de la transition organisationnelle

Les transitions de l'immédiat après-guerre sont particulièrement sujettes à l'instabilité. Cette conclusion est connue, comme le suggèrent les statistiques souvent cités selon lesquelles plus d'un tiers des conflits résolus par la négociation depuis 1990 ont vu un retour de la violence dans les cinq années qui ont suivi les accords de paix (Human Security Center 2008). Cette instabilité peut s'expliquer par la déconnection entre des attentes élevées suscitées par la signature de l'accord de paix et un début de mise en œuvre souvent lent, les combattants frustrés attendant ardemment de bénéficier des 'dividendes de la paix'. Ainsi, le premier défi des transitions d'après-guerre concerne l'énorme tâche que représente le démantèlement des structures de combat irrégulières, tout en maintenant une discipline parmi les combattants démobilisés, et en empêchant l'apparition de nouveaux 'saboteurs'.

#### 6.1.1 Défis d'une démobilisation prématurée

Les directives internationales sur la démobilisation des groupes armés contrastent vivement avec les expériences de terrain des principales organisations de combattants à l'étude. D'un côté, les agences étatiques et internationales s'entendent sur le fait que les armées rebelles devraient être démantelées aussi rapidement que possible après que les hostilités aient cessé, de telle sorte que leurs membres puissent être démobilisés et retrouver un statut civil ou rejoindre les forces de sécurité régulières. Selon les Normes Intégrées de DDR des Nations Unies (IDDRS), la démobilisation consiste en "la libération officielle et contrôlée des combattants actifs de forces armées ou d'autres groupes armés", combinée à la dissolution des structures de l'organisation de laquelle ils sont libérés (NU 2006a, 2.1: 4). Ce processus peut être accompli soit de manière volontaire soit par une action militaire (NU 2006a, 2.10: 6). Selon certains analystes "il est important d'organiser un processus qui brise les chaînes de commandement", car "si elles sont laissées intactes, [elles] peuvent se développer en réseaux criminels ou terroristes" (Liesinen and Lahdensuo 2007).

Mais d'un autre côté, une démobilisation brutale risque de créer un vide sécuritaire, entraînant ainsi du désordre et du désarroi parmi les anciens combattants lorsqu'ils sont dissociés de leur groupe et qu'ils souffrent, de ce fait, de perturbations au niveau de leur identité collective. Des sentiments croissants

d'impatience et de mécontentement face à la lenteur du processus de construction de la paix peuvent ainsi entraîner la fragmentation du mouvement et un retour à la violence par des factions dissidentes insatisfaites. Ce pourrait être particulièrement le cas si le processus de paix mène à une polarisation intensifiée entre les factions 'pragmatiques' et 'radicales' (voir section 5.2. ci-dessus). Symboliquement, une démobilisation unilatérale des forces irrégulières (alors même que l'armée régulière et la police demeurent inchangées) pourrait aussi créer un sentiment d'injustice et de déséquilibre. Par conséquent, les groupes d'opposition sont peu disposés à disperser leurs troupes et à démanteler les structures de commandement avant d'être certains que leurs revendications en matière de gouvernance et de réforme seront mises en œuvre.

Au **Népal**, le processus de paix en cours illustre les liens entre la démobilisation, la transformation du secteur de la sécurité et la réforme constitutionnelle. Les Maoïstes considèrent le cadre du DDR défendu par la communauté internationale (par exemple par les NU, les gouvernements des USA et d'Inde) comme une tentative de "mettre la charrue avant les bœufs", car il vise à démanteler les forces rebelles avant de parvenir à un accord sur les modalités d'intégration des combattants dans le secteur de la sécurité. S'agissant des liens avec les négociations politiques, les dirigeants maoïstes ont également posé comme condition l'élaboration de la constitution comme préalable à la démobilisation de leurs troupes. Ils se sont donc servi de leur force de feu comme d'une 'monnaie d'échange' en vue d'influencer le programme de réforme de l'Etat par l'Assemblée Constituante.

### 6.1.2 Leçons apprises sur le terrain: maintenir la cohésion organisationnelle au cours des transitions fragiles d'après-guerre

Les défis relevés ci-dessus soulignent la nécessité de mettre en œuvre des structures d'appui transitionnelles afin d'empêcher la création de vides sécuritaires, de conseiller les combattants durant leur réorientation professionnelle, et de s'assurer de leur confiance et de leur bonne foi tout au long du processus de transition. L'expérience des pays à l'étude souligne l'importance de la préservation de canaux de coordination et de communication lors du cantonnement temporaire des troupes dans des zones de regroupement, du maintien des structures du commandement dans le court et moyen terme, et de la formation d'organes intérimaires comme 'mesures de stabilisation provisoires' (Colletta et Muggah 2009) afin de superviser une (re)conversion civile ou militaire ordonnée.

#### Rassemblement temporaire des troupes

Dans les manuels de DDR le rassemblement des combattants dans des zones de cantonnement est considéré comme la première étape de la démobilisation. Mais cela peut également servir à maintenir les troupes rebelles unies et disciplinées au cours des transitions délicates qui font suites à un accord de paix.

En **Colombie**, les membres de la guérilla du Mouvement du 19 avril (M-19) ont pris de façon proactive l'initiative de converger de tout le pays vers un camp de rassemblement (Santo Domingo) protégé par une zone démilitarisée, où les négociations avec le gouvernement se sont tenues durant les années 1989 et 1990. Le camp était aussi utilisé en guise de site de délibération, où les combattants prenaient part à des discussions stratégiques sur leurs trajectoires d'après-guerre et où ils recevaient la visite de représentants des forces de sécurité et des secteurs politiques et sociaux, en vue de préparer la formation d'un parti politique inclusif, et d'amorcer un processus de réconciliation avec l'armée colombienne.

Au **Népal**, les troupes rebelles maoïstes ont été stationnées depuis l'accord de paix de 2006 dans des cantonnements qu'ils ont eux-mêmes construits, suite aux instructions de leurs dirigeants d'attendre patiemment qu'un compromis politique soit trouvé sur leur intégration militaire ou leur réhabilitation socio-économique. Malgré la lente progression des négociations sur la sécurité, tous les combattants interviewés ont exprimé leur entière confiance en la capacité de leurs dirigeants à prendre les bonnes décisions en leur nom, et leur volonté de continuer à être cantonnés aussi longtemps qu'il sera jugé nécessaire. Un tel degré d'engagement s'explique en grande partie par la solide discipline et l'idéologie politique qui règnent au sein du mouvement, aussi bien que le 'coaching' assuré au sein des cantonnements tout au long de la chaîne de commandement.

### **Maintien des structures de commandement tout au long de la transition**

La question du calendrier et du séquençage de la mise en œuvre des dispositions des accords de paix sont des paramètres déterminants qui influencent la volonté politique des acteurs de se conformer aux engagements qu'ils ont pris. Cela vaut en particulier pour le démantèlement des structures de lutte armée et des organes décisionnels.

En **Afrique du Sud**, les armées irrégulières n'ont été formellement dissoutes qu'une fois que les demandes politiques de leurs membres ont été satisfaites par l'organisation d'élections démocratiques en 1994.

Au **Sud-Soudan**, au lendemain de l'accord de paix de 2005, le Mouvement/Armée Populaire de Libération du Soudan (SPLM/A) insista pour préserver son armée jusqu'à ce que le statut politique du territoire soit clarifié grâce au référendum d'indépendance de 2011, en ne démobilisant que les 'éléments non-essentiels' tels que les mineurs, les combattants âgés et les handicapés.

En **Irlande du Nord**, depuis la déclaration d'un cessez-le-feu par l'Armée Républicaine Irlandaise (IRA) en 1994, ses structures de commandement, y compris le Conseil de l'Armée de l'IRA, sont restées pratiquement intactes au cours des négociations débouchant sur l'accord de paix de 1998 et sur le processus de mise en œuvre qui a suivi. Même leurs opposants politiques (les partis unionistes et les paramilitaires loyalistes) ont fini par accepter, implicitement, la logique pragmatique selon laquelle le maintien d'une structure de direction était nécessaire pour superviser la transition et la démobilisation de l'organisation. Or, l'IRA a avoué avoir continué à recruter de nouveaux membres jusqu'en 2006/7, même si le parcours de l'organisation sur la voie d'une lutte entièrement non-violente était alors devenu irréversible. Ce fut justifié par la nécessité de maintenir une discipline au sein de l'ensemble du mouvement, en empêchant les jeunes gens de rejoindre les factions dissidentes qui s'opposaient au processus de paix. En novembre 2009, la Commission Indépendante de Surveillance (CIS) indiqua que "suite à une décision consciente le Conseil de l'Armée a été autorisé à tomber en désuétude", reconnaissant que ces actions avaient contribué au processus de paix et que l'IRA avait progressivement renoncé aux structures appropriées en période de conflit (CIS 2009: 10).

### **Mise en place de structures de sécurité autogérées intérimaires**

La formation d'organes de sécurité autogérés intérimaires est un troisième mécanisme contribuant à maintenir la cohésion et la stabilité dans l'immédiat après-guerre. Ces organes servent également de symbole de continuité de la lutte aux yeux des sympathisants du mouvement.

Au **Kosovo**, l'accord de paix de 1999 prévoyait le retrait de l'armée yougoslave, combiné au déploiement des troupes de l'OTAN en charge d'assurer la sécurité sur le territoire. Dès lors, les négociateurs internationaux prétendaient que l'Armée de Libération du Kosovo (UCK) était inutile et qu'elle devait être

rapidement démantelée. Toutefois, la dissolution du victorieux mouvement de libération risquait de se heurter à une opposition farouche de la part de ses membres et de leur communauté. Un compromis fut trouvé : la transformation de l'UCK en un Corps de Protection du Kosovo (KPC) a répondu aux aspirations des combattants de continuer à 'porter l'uniforme', même si ce fut au sein d'une organisation civile plus restreinte, non-armée, et dont les tâches spécifiques étaient limitées aux situations d'urgence et de protection des civils. Dans la perception du public, le KPC avait également un statut symbolique important en tant que successeur direct de l'UCK et précurseur d'une future armée du Kosovo. Une fois que la nouvelle force de défense du Kosovo fut créée, le KPC fut démantelé de façon ordonnée.

En **Aceh**, la branche militaire du GAM se transforma en Comité Transitionnel civil à la suite de l'accord de paix de 2005, afin de superviser une démobilisation ordonnée des combattants, d'assurer leur bien-être économique durant leur transition vers la réintégration civile, et de maintenir une structure cohésive jusqu'à ce qu'un parti politique puisse être formé.

Bien que le maintien de structures militantes s'avère utile dans les premières étapes de la transition d'après-guerre, la dissolution des forces de sécurité irrégulières devient un processus inévitable à plus long terme, et doit être accompagnée par la consolidation d'entités civiles inclusives et démocratiques (voir section 7).

### 6.1.3 Recommandations

---

#### Les médiateurs externes devraient:

- ≡ Promouvoir l'unité et la cohésion au sein des parties prenantes au conflit durant les processus de paix, en encourageant des formats de négociation inclusifs et en interagissant avec toute une gamme de représentants (y compris les factions 'radicales' et marginalisées aussi bien que les dirigeants 'pragmatiques');
  - ≡ Mettre en garde les négociateurs étatiques contre les demandes prématurées de démantèlement des organisations rebelles et des structures de commandement, car elles jouent un rôle sécuritaire et symbolique important dans les contextes d'après-guerre fragiles;
  - ≡ Recommander le regroupement des combattants de toutes les parties en conflit dans des camps de rassemblement autogérés;
  - ≡ Concevoir, de concert avec les acteurs internes au conflit, des mécanismes intérimaires appropriés pour maintenir la cohésion et la discipline dans la phase initiale de la mise en œuvre de la paix.
- 

## 6.2 Gestion des armes

Les gouvernements évaluent généralement l'efficacité des processus de paix en fonction de la restauration du monopole étatique de la contrainte physique légitime. Cependant, pour les troupes rebelles, la possession et l'utilisation d'armes peuvent avoir des fonctions complémentaires, telles que : un rôle stratégique dans la lutte pour la suprématie militaire sur le champ de bataille; un rôle sécuritaire dans la prise en charge de la protection physique des combattants et de leur entourage; un rôle de gouvernance locale et de maintien de l'ordre dans les zones sous leur contrôle ; un rôle politique comme 'monnaie d'échange' pour obtenir des concessions à la table des négociations; et un rôle symbolique, voire 'mystique' conférant à leurs membres une identité de combattants. Par conséquent, la volonté politique de ces acteurs de mener à bien les processus de démilitarisation est fortement tributaire de la garantie d'une sécurité réelle et de mesures 'd'incitations à la gouvernance' (Sriram 2008). Cette section passe en revue les défis sécuritaires rencontrés par les MRL au

cours d'un processus de paix, elle tire les enseignements de l'organisation des cessez-le-feu et de la gestion des armes, et reconnaît le rôle constructif du soutien de la communauté internationale dans le renforcement de la confiance et la sécurité des parties lors des périodes de transitions de la guerre à la paix.

### 6.2.1 Défis du désarmement en climat d'insécurité et de méfiance

La gestion des armes représente une préoccupation majeure des gouvernements durant les processus de paix, non seulement parce qu'ils doivent garantir la stabilité et l'Etat de droit, mais aussi parce qu'ils ont besoin de preuves tangibles que leurs adversaires sont prêts à renoncer à l'usage de la force. De l'autre côté de la ligne de démarcation du conflit, d'autres préoccupations stratégiques et sécuritaires doivent également être prises en considération.

#### Critiques envers une terminologie biaisée et des schémas de désarmement unilatéraux

Les IDDRS définissent le désarmement comme "la collecte, la documentation, le contrôle et la suppression des armes de petit calibre, des munitions, des explosifs, des armes légères et lourdes des combattants et souvent aussi de la population civile" (ONU 2006a). Cette définition ne s'applique, cependant, qu'aux troupes non gouvernementales, tandis que d'autres concepts s'appliquent aux forces de l'ordre, tels que la 'démilitarisation' ou 'rationalisation', consistant en un retrait partiel ou une réduction des troupes sans réelle transformation de l'appareil et l'arsenal de l'État. Les MRL dénoncent cette disparité qui conduit à considérer le 'désarmement' comme synonyme de défaite ou reddition, alors que que les accords de paix sont généralement signés entre des parties en situation de parité relative (Zartman 1996). Par conséquent, des termes plus appropriés ont été délibérément choisis par les parties en négociation dans la plupart des cas à l'étude. Par exemple, en Irlande du Nord et en Aceh le terme de 'démantèlement' (decommissioning) fut employé pour identifier le processus volontaire de 'mise hors d'usage des armes' plutôt que de 'rendre les armes' ; de même on parle de 'gestion des armes et des armées' au Népal, de 'démilitarisation' au Salvador et au Kosovo, ou de 'réduction des forces' au Soudan, pour souligner l'importance d'un processus équitable et parallèle de réduction des armes ou des troupes dans les armées régulières et irrégulières.

#### Les dilemmes politiques et sécuritaires des combattants

Le DDR est habituellement conçu comme une première étape de la construction de la paix d'après-guerre, précédant la mise en application des réformes structurelles visant au redressement des causes profondes du conflit, telle que la transformation de l'appareil sécuritaire de l'Etat. "Aussi bien les chercheurs que les praticiens reconnaissent largement que le DDR est un processus relativement rapide qui, d'un point de vue séquentielle, précède la RSS qui s'étend dans le temps." (McFate 2010: 3). Un rapport du Conseil de Sécurité des Nations Unies confirme que "la plupart des missions actuelles traitent du DDR comme d'une discipline séparée dont l'achèvement serait une condition préalable pour commencer une stratégie future de la RSS" (CSNU 2007).

Tandis que les gouvernements considèrent l'existence d'acteurs non-étatiques armés comme une sérieuse menace pour la sécurité de l'Etat, les MRL conçoivent la possession et l'utilisation d'armes comme un préalable indispensable à leur propre sécurité et à la sécurité des populations qu'ils représentent. De ce fait, ils ne peuvent sérieusement envisager de se désarmer avant même que des réformes structurelles plus larges aient été engagées.

En **Afrique du Sud**, les membres des forces de libération ont été invités à se présenter, sans armes, aux zones de rassemblement, alors que l'armée d'apartheid avait été autorisée à conserver ses armes pour défendre le pays. Cela a créé un fort ressentiment de la part des combattants, exacerbé par le contexte



marqué d'une violente campagne d'attentats criminels par des membres des forces de sécurité et d'autres groupes armés, visant à compromettre le processus de paix.

Dans certains cas (comme en Aceh), les négociateurs des MRL ont été mis en état d'arrestation à la suite de l'échec des négociations de paix, et ont perdu la vie pendant leur incarcération. Dans d'autres cas, des combattants ont été tués après avoir déposé leurs armes.

En **Colombie**, le commandant en chef du M-19, Carlos Pizarro, a été assassiné pendant la campagne présidentielle qui a suivi la transformation de la guérilla en un parti politique. En outre, 160 autres membres (soit 18% du mouvement) ont également été tués au lendemain des accords de paix de 1990. Ce triste bilan s'explique en partie par l'infiltration d'organisations criminelles opposées au processus de paix dans les organes de la sécurité de l'État, par l'absence de réformes du secteur de la sécurité, ainsi que par la prédominance endémique de la violence politique et sociale d'autres acteurs armés à travers le pays (tels que les cartels de drogue, les paramilitaires et les autres guérillas).

Outre les questions de sécurité, le désarmement prématuré est également considéré comme étant une erreur stratégique pour les acteurs non-étatiques, puisque cela revient à sacrifier leur principal moyen de pression contre un Etat formellement légitime. Parce que les négociations et les contextes d'après-guerre sont souvent propices à des revers politiques, l'abandon des armes laisse les MRL dans une position de négociation vulnérable, s'il n'est accompagné par des mesures réciproques qui prennent en compte leurs griefs et revendications.

En **Irlande du Nord**, l'échec du premier cessez-le-feu de l'IRA (1994-6) a été principalement causé par l'insistance du gouvernement conservateur de l'époque en Grande-Bretagne à vouloir désarmer les combattants avant l'amorce de négociation incluant tous les partis politiques. Au contraire, tout au long des pourparlers de paix, la position de l'IRA a été de souligner que le démantèlement des armes ne pourrait se faire que sur une base volontaire dans le contexte d'un accord global (et non comme condition préalable).

## 6.2.2 Leçons apprises sur le terrain: garanties de sécurité et gages de confiance réciproques

Les neufs pays à l'étude offrent plusieurs éclairages intéressants sur les modalités et les calendriers de la gestion des armes lors des processus de négociation et de mise en œuvre de la paix.

### **Intégrer la gestion des armes dans des projets de réforme structurelle plus larges**

Dans de nombreux cas, l'évidence empirique contredit les présupposés conventionnels selon lesquels les groupes armés irréguliers doivent être désarmés de manière unilatérale comme préalable aux négociations, ou que le DDR doit précéder la RSS. Au lieu de cela, des dispositifs de gestion des armes ont été soigneusement intégrés au sein d'accords de paix globaux, qui visaient à s'attaquer aux causes profondes de la violence en transformant les institutions étatiques et en offrant des incitations au partage du pouvoir envers les anciens adversaires de l'Etat.

Au **Salvador**, le processus de paix a été organisé autour d'une série d'accords complémentaires portant respectivement sur les droits de l'homme, les réformes sectorielles politiques, socio-économiques et sécuritaires, et en concluant sur un accord de démobilisation et de démilitarisation du FMLN et des forces armées étatiques.



En **Aceh**, suivant le principe ‘rien n’est conclu tant que tout n’est pas conclu’ adopté par le gouvernement indonésien et le mouvement de libération d’Aceh (GAM) sous l’influence décisive du médiateur Ahtisaari, toutes les composantes des négociations de paix ont été incluses dans un seul accord global. Cette initiative répondait aux préoccupations du gouvernement indonésien sur la sécurité, ainsi qu’aux revendications du GAM sur l’introduction d’importantes mesures de décentralisation du pouvoir.

Au **Burundi**, l’accord d’Arusha de 2000 négocié par les principaux partis politiques a établi les modalités démocratiques du processus politique et de la sécurité, tandis que la question de la gestion des armes a été laissée ouverte en attendant que les principales troupes rebelles aient rejoint la table des négociations. En proposant des solutions de fond pour résoudre le conflit, l’accord a convaincu le principal mouvement d’opposition, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), de signer un accord mutuel de cessez-le-feu en 2003. Après une évaluation des capacités d’absorption du secteur de la sécurité et des modalités d’intégration, les troupes rebelles répondant aux critères de sélection ont rejoint l’armée et la police avec leurs propres armes.

La mise en œuvre des dispositions politique et sécuritaire des accords doit également être soigneusement planifiée afin d’encourager les MRL à respecter leur engagement concernant la restauration du monopole étatique de la contrainte physique légitime.

En **Irlande du Nord**, les Républicains ont insisté sur le démantèlement progressif de leurs armes en parallèle à un “progrès tangible” dans les processus de retrait des troupes de l’armée britannique, de mise en place d’un gouvernement local inclusif, de réforme du système judiciaire et de police, et de mise en place d’institutions transfrontalières sur l’ensemble de l’île irlandaise. En 2000, l’IRA a ouvert certains de ses dépôts d’armes au contrôle international comme gage de confiance, et s’est défait du reste de son arsenal en plusieurs étapes, aboutissant à une déclaration finale en 2005 annonçant la fin du processus et donnant l’ordre à ses membres de recourir à des moyens exclusivement pacifiques.

### **Démilitarisation parallèle et réciproque**

Dans plusieurs contextes, la démobilisation parallèle des forces étatiques et irrégulières a été soigneusement planifiée, dans la stricte réciprocité, et souvent simultanément. Cela fut le cas au Népal où un nombre similaire d’armes en possession de l’armée rebelle et de l’armée nationale ont été collectées et enregistrées. Ailleurs, la restitution des armes par les forces irrégulières s’est accompagnée d’un processus parallèle de réduction des effectifs des forces armées régulières (El Salvador) ou de retrait des troupes armées non-indigènes (Aceh).

### **Systèmes de protection individuelle, collective et internationale**

Au-delà des questions de séquençage de la gestion des armes, des garanties de sécurité supplémentaires peuvent être introduites pour les combattants démobilisés, telles que des mesures d’amnistie (voir ci-dessous 6.4), leur retrait des ‘listes terroristes’ ou d’autres mesures visant à légaliser leur statut, des mesures visant à ‘épurer’ l’appareil sécuritaire de l’Etat (voir section 7), ou des schémas de protection individuelle.

En **Colombie**, des mesures de sécurité ont été mises en place pour protéger la vie des combattants démobilisés, telles que leur relocation vers des régions plus sûres et moins exposées à la violence, ainsi que le déploiement de gardes du corps et de véhicules blindés (selon une échelle de risques à quatre niveaux de protection). Néanmoins, comme vu ci-dessus, ces mesures furent peu efficaces dans la prévention des assassinats d’anciens guérilleros.

D'autres mouvements ont employé des moyens de précaution supplémentaires en prévision des risques de rupture du processus de paix, par exemple en sous-estimant le nombre de troupes et d'armes pendant les négociations. Ce fut le cas au Salvador où le FMLN a dissimulé des caches d'armes, ou en Aceh où le GAM a enregistré dans les accords de paix un effectif de 3 000 combattants, alors que la taille réelle du mouvement était estimée entre 20 000 et 30 000.

Le déploiement de forces internationales de maintien de la paix et de suivi des accords de paix peut également jouer un rôle déterminant dans le renforcement de la sécurité des combattants, par exemple par leur présence physique dans les cantonnements (comme ce fut le cas au Népal).

### **Démantèlement autogéré**

Les MRL soulignent aussi leur rejet du contrôle étatique sur le processus de vérification de la gestion des armes, insistant sur l'importance de processus autogérés – en arguant que les protagonistes du conflit doivent être responsables de l'armement de leurs soldats et, par conséquent, de leur désarmement.

En **Colombie**, la direction du M-19 a pris la décision de désarmer le mouvement de manière unilatérale, avant de la soumettre à un vote démocratique par l'ensemble des membres. Le mouvement a lui-même lancé le processus d'autodestruction de ses armes devant une commission internationale plutôt que de les remettre à l'état.

Au **Népal**, l'Armée Populaire de Libération Maoïste (PLA) a gardé le contrôle de ses armes depuis l'accord de paix de 2006, en les stockant dans des conteneurs gardés à l'intérieur des camps, sous contrôle permanent des troupes de l'ONU. Elles ont finalement été confiées à un comité technique national multipartite en août 2011, quelques mois après le départ de la mission de surveillance des Nations Unies. Les armes deviendront la propriété du gouvernement lorsque le processus d'intégration militaire aura été achevé.

### **Gages de confiance envers le gouvernement**

Il est aussi important pour les MRL d'initier des mesures pour bâtir la confiance du gouvernement ou des forces de sécurité nationales dans le processus transitionnel, et pour renforcer leur volonté politique de se soumettre aux réformes nécessaires. Dans les cas étudiés, les parties ont prouvé qu'elles étaient prêtes à renoncer au recours à la force par des gestes d'ouverture tels que des cessez-le-feu unilatéraux, qui ont encouragé la réalisation de progrès politiques, et suscité la confiance du gouvernement que leurs adversaires étaient sincèrement engagés dans les négociations.

En **Afrique du Sud**, la décision du Congrès National Africain (ANC) de suspendre sa lutte armée de manière unilatérale en mai 1990, en réponse à la libération de Mandela et d'autres prisonniers politiques, était considérée avec scepticisme par de nombreux cadres, qui craignaient que l'ennemi en profite pour gagner du temps en renforcer sa capacité militaire. Avec le recul, ce cessez-le-feu unilatéral contribua à convaincre le gouvernement d'apartheid que le mouvement de libération était clairement déterminé à poursuivre la voie des négociations.

L'intervention d'acteurs externes pour vérifier le processus de gestion des armes peut également jouer un rôle crucial pour établir la confiance des institutions étatiques à l'égard du processus de transition. Des commissions internationales ont été investies d'un rôle de supervision de la gestion des armes en Aceh, au Salvador, au Kosovo, au Népal et en Irlande du Nord. Dans ce dernier cas, la Commission Internationale Indépendante sur le Démantèlement (CIID) a joué un rôle essentiel, en assurant la confiance de tous les acteurs et du large public que l'IRA était réellement déterminée à "rendre les armes hors d'usage".

### 6.2.3 Recommandations

---

#### Les médiateurs externes devraient:

- ≡ Conseiller aux acteurs étatiques de ne pas faire du désarmement unilatéral une précondition nécessaire aux accords substantiels sur les causes profondes du conflit ;
- ≡ Prendre conscience du caractère sensible (et des connotations symboliques et politiques) de la terminologie en matière de gestion des armes, et encourager les parties à adopter une approche holistique qui comprenne des mesures de démilitarisation réciproques, aussi bien de la part de l'Etat que des armées non-étatiques;
- ≡ Encourager des calendriers de mise en œuvre parallèle et réciproque du démantèlement des armes et de la réforme de l'Etat, pour rétablir et maintenir la confiance mutuelle entre les parties;
- ≡ Concevoir des systèmes de protection individuelle et collective appropriés afin d'assurer la sécurité des combattants démobilisés;

#### Les missions internationales de maintien de la paix et les agences de la construction de la paix devraient:

- ≡ Appuyer les actions en faveur d'une appropriation par les combattants des procédés de gestion des armes;
  - ≡ Coordonner le travail de différentes agences en charge d'appuyer les processus de DDR et de RSS, afin d'assurer une planification cohérente et une mise en œuvre parallèle;
  - ≡ Si les parties le souhaitent (comme gage de confiance), mettre en place des mécanismes mixtes de contrôle et de vérification en matière de gestion des armes.
- 

## 6.3 Anciens combattants: agents de changement

Selon les IDDRS, "Les ex-combattants sont des 'saboteurs' potentiels de la paix. C'est pourquoi, contrairement à d'autres groupes touchés par la guerre, tels que les réfugiés et les personnes déplacées, il est généralement nécessaire d'assurer aux ex-combattants un appui ciblé et durable s'ils veulent réussir le passage de la vie militaire à la vie civile" (NU 2006a, 4.30: 6). Cette section décrit les erreurs d'interprétation sur la nature des MRL et des anciens combattants qui sous-tendent la plupart des programmes internationaux d'appui à la construction de la paix, tout en suggérant des domaines-clefs susceptibles d'amélioration.

### 6.3.1 Défis liés aux programmes de 'réintégration' des combattants

La réintégration désigne le processus consistant à faciliter la transition des anciens combattants vers un statut civil, et à les aider à accéder au marché du travail. Selon les IDDRS, "La réintégration constitue essentiellement un processus social et économique à délai indéterminé, qui a lieu principalement au niveau local des communautés. Elle fait partie du développement général d'un pays et d'un sentiment de responsabilité nationale, et requiert souvent une assistance externe à long terme" (NU 2006a, 1.10: 2).<sup>7</sup> Cela dit, du point de vue de nombreux combattants, le terme 'réintégration' est considéré avec beaucoup

---

<sup>7</sup> La première étape de la 'réinsertion' renvoie pour sa part à l'aide transitoire à court terme fournie aux ex-combattants pour répondre à leurs besoins immédiats, y compris une indemnité de transition, de la nourriture, des vêtements, un abris, des soins médicaux, un enseignement, une formation, un emploi et des outils.

de scepticisme, car il suggère une distinction entre une société ‘normale’ imaginaire et des ‘parias’ qui doivent être ‘re-sociabilisés’ après avoir pris conscience des erreurs qu’ils ont commises. Le recours à une terminologie qui tienne compte des préférences locales et qui souligne la dignité et l’affirmation de soi des individus qui prennent part à ces programmes (telle que les termes ‘facilitation socio-économique’ ou ‘reconversion’) pourrait être un premier pas vers une perception des ex-combattants comme des agents, plutôt que comme des bénéficiaires passifs des programmes d’assistance.

### **Le rebelle intégré: les idées fausses sur les critères d’identification des ‘combattants’**

Le terme ‘ex-combattant’ est largement utilisé par les chercheurs ou les agences internationales pour désigner ceux qui ont pris part à des actes de violence au cours d’un conflit. Le choix de critères définissant les combattants pouvant prétendre aux programmes de réintégration constitue le premier grand défi auquel font face les programmeurs (inter)nationaux de DDR. Alors que les forces armées régulières peuvent facilement se distinguer des civils par l’enregistrement officiel ou un uniforme, il est bien plus difficile d’établir des critères d’identification précis pour les combattants non-étatiques – qui comprennent non seulement des combattants en armes, mais aussi des cadres politiques, du personnel d’appui logistique, ainsi qu’un groupe important de sympathisants et de familles. Comme l’explique un ancien cadre rebelle d’Aceh, “la relation entre les combattants en armes et la population était si étroite que la frontière entre les deux était pratiquement inexistante”. Outre le caractère flou des critères d’appartenance, rares sont les groupes armés à tenir un registre officiel.

En Afrique du Sud, les mouvements de libération étaient chargés de fournir un Registre de Personnel Certifié stipulant les membres aptes à être intégrés dans la nouvelle armée nationale. Ce processus s’est avéré particulièrement difficile étant donné que la branche armée de l’ANC, Umkhonto We Sizwe (MK), n’avait établi aucune liste de ses membres, au vu des exigences d’une existence clandestine, du caractère dispersé du commandement et du contrôle à travers plusieurs pays, et du fait que la plupart du personnel utilisaient des ‘noms de guerre’.

L’approche la plus conventionnelle définit l’identité du combattant par la possession d’une arme – mais cette solution de simplicité ne tient pas compte de la diversité des fonctions exercées au sein des groupes armés, et pourrait par conséquent entraîner l’exclusion d’une partie importante des membres du mouvement. Au Kosovo, on estime que seulement 50% des membres de l’UCK étaient en possession d’une arme au cours du conflit. Pour ce qui est de l’Aceh, le ratio officiel (indiqué dans l’accord de paix) était d’une arme pour trois combattants.

La déconnexion entre la possession d’armes et l’appartenance à un groupe est particulièrement importante dans le cas des femmes combattantes qui soutiennent les mouvements de résistance par des fonctions d’appui, telles que des activités logistiques, de communication et de collecte de fonds. Les femmes représentaient entre 20% et 30% des MRL en Colombie, au Népal et au Salvador. Certains mouvements disposaient même de bataillons féminins spéciaux, telle que la branche Inong Bale du GAM en Aceh. Enfin, les prisonniers politiques, qui continuent souvent à travailler pour leur mouvement à partir de leur cellule, représentent un autre groupe négligé lorsque le statut du combattant est exclusivement lié à la possession d’armes. En Irlande du Nord, alors que l’IRA n’a rendu publique aucune liste de ses membres, le statut d’anciens prisonniers est traité comme synonyme d’ex-combattant.

### **“Réintégration vers quoi?” Un environnement d’après-guerre difficile**

La plupart des situations d’après-guerre sont caractérisées par une détérioration des infrastructures, par des possibilités d’emploi restreintes dans l’économie régulière, et par une désintégration des réseaux sociaux. Dans de telles conditions, les programmes de réintégration sont voués à l’échec s’ils ciblent

exclusivement les individus enregistrés comme ‘combattants’ au détriment des autres membres leur communauté et d’autres secteurs de la population affectés par la guerre. Tel qu’il a été exposé dans le cas de la Colombie, “trouver un emploi décent et stable est un problème structurel propre à une société qui n’a pas la capacité d’intégrer rapidement la main-d’œuvre disponible ... Autrement dit, ce n’est pas un problème de réintégration ; c’est un problème social que la réinsertion des ex-combattants ne parvient pas à résoudre, mais qu’elle a tendance à intensifier.”

Dans un climat économique difficile, les programmes qui se concentrent uniquement sur certains individus risquent de produire un ‘sentiment de ghetto’ parmi les anciens MRL. Par ailleurs, ils peuvent déclencher des réactions négatives au sein des populations démunies qui pourraient percevoir ces programmes d’appui comme un privilège injuste accordé à ceux qui ont pris les armes pour défendre leurs intérêts. Le fait d’accorder une attention excessive aux compensations financières individuelles peut également conduire à un ressentiment, à des disparités sociales et à des opportunités économiques inégales parmi les combattants eux-mêmes lorsque les ressources ne sont pas distribuées de manière équitable mais plutôt (comme dans la majorité des cas) en fonction des grades et des hiérarchies. Ces défis soulignent également le besoin d’accompagner les mesures socio-économiques par des activités de sensibilisation visant à promouvoir la réconciliation.

Au **Salvador**, un programme de transfert agraire a été conçu pour s’attaquer aussi bien au problème du pays en matière de propriété foncière qu’à la réinsertion économique des ex-combattants du FMLN et des forces armées. Cependant, sa mise en œuvre a été entravée par le manque de terrains adéquats et abordables, et par de faibles initiatives gouvernementales de sensibilisation. De plus, le programme manquait de viabilité durable puisque les agriculteurs rencontraient des difficultés à obtenir des crédits agricoles, qu’ils manquaient d’assistance technique, et qu’ils n’étaient pas capables d’entrer sur le marché lucratif de l’exportation dans un contexte de libéralisation économique. Enfin, ce programme a bénéficié uniquement aux ex-combattants et n’a pas été complété par un programme de réforme agraire global, ce qui empêcha d’offrir des perspectives économiques à la majorité des citoyens du pays.

Au **Sud-Soudan**, le programme de réintégration qui a été réalisé avec l’appui des NU fait actuellement face à de nombreux défis. Le taux élevé d’analphabétisation parmi les anciens combattants limite le type de formation qu’ils peuvent recevoir, et leur difficulté d’accès au marché du travail est exacerbée par les conditions économiques catastrophiques du pays. En outre, l’étendue du territoire, combinée au manque d’infrastructure, rend les besoins logistiques et opérationnels monumentaux. Il y a aussi un manque d’équilibre et de coordination entre le schéma de DDR développé pour les vétérans de la SPLA et les programmes de désarmement civil, d’autant plus que l’incitation individuelle à la réintégration suscite de la compétition entre les ex-combattants et les communautés d’accueil, qui sont souvent elles-mêmes dépourvues d’équipement de base, pour l’obtention de ressources.

### **Des mesures de DDR aveugles aux questions de genre**

Pour finir, les programmes de DDR ont souvent tendance à refléter une politique de deux poids, deux mesures pour les combattants hommes et femmes, en priorisant les programmes destinés aux hommes, considérés comme des ‘risques sécuritaires’, tandis que les femmes sont reléguées dans les catégories ‘non sécuritaires’ de programmes sociaux et de développement (Dietrich Ortega 2009). Alors que les formations professionnelles basées sur des métiers dits de femmes renforcent les rôles qui leurs sont traditionnellement dévolus, les conditions structurelles, tel que les régimes fonciers et les droits de succession donnant priorité aux hommes, peuvent continuer à entraver l’indépendance des combattantes dans la période qui suit l’accord de paix. S’il est important que les programmes de réintégration tiennent compte des combattantes en armes, il faut également prendre en compte le refus délibéré de certaines femmes de s’inscrire dans des programmes de DDR pour des raisons de sécurité ou pour éviter toute stigmatisation. Dans ce cas, une

approche équilibrée se doit d'être trouvée afin d'assurer la sécurité physique et l'intégrité personnelle des combattantes. Les programmes d'appui ne devraient pas ignorer les codes masculins qui existent dans les sociétés fragiles, et qui ont tendance à mettre de côté les intérêts des ex-combattantes au cours du processus de paix. De même, ils ne devraient pas, même involontairement, ouvrir la voie au retranchement des femmes dans le rôle de marginalisées qu'elles occupaient autrefois.

Au **Salvador**, l'absence de parité dans la distribution des postes de commandement au sein du FMLN et la catégorisation des membres féminins comme simples 'sympathisantes' ont conduit à une sous-représentation des femmes dans le processus de négociation, et à la marginalisation des combattantes au cours de la démobilisation. Les femmes ont été notamment victimes de discrimination lors de l'établissement des listes de bénéficiaires du programme de transfert agraire à l'attention des combattants démobilisés. Tout d'abord, les femmes mariées ou celles qui avaient un fils n'apparaissaient pas sur la liste, car la terre était automatiquement attribuée à un membre masculin de la famille. Ce n'est qu'après d'importantes pressions exercées par différents groupes de femmes que cette situation a évolué. En outre, comme les femmes occupaient des postes d'un niveau inférieur à celui de leurs camarades masculins au sein de la guérilla, elles ont été discriminées lors de la distribution des fonds de réinsertion, car ceux-ci étaient répartis en fonction du rang.

Au **Burundi**, de nombreuses femmes et filles qui avaient rejoint les rangs du CNDD-FDD durant la guerre – en particulier les amputés, les victimes de traumatisme, celles qui avaient des enfants et celles qui ont été infectées par le VIH/SIDA consécutivement à des actes de violence sexuelle – sont rentrées chez elles sans passer par les camps de démobilisation, perdant ainsi tous leurs droits à la réintégration. Celles qui ont rejoint les casernes ont été exposées à des violences sexuelles et des violations de la vie privée. Les plaintes relatives à ces violences ont rarement été reconnues, et rares sont les enfants de la guerre qui – abandonnés par les pères – ont été légalement reconnus.

Au **Sud-Soudan**, la création de la catégorie 'femmes associées aux forces armées' (FAFA) vise à étendre la liste des bénéficiaires des programmes de réintégration aux femmes qui ne se sont pas battues sur le champ de bataille mais qui ont assisté la SPLA en participant à des activités qui n'étaient pas directement liées au combat. Pourtant, les ex-combattantes ont dû faire face à des défis particulièrement importants lorsqu'elles sont rentrées chez elles, car FAFA rime avec 'femme légère' dans beaucoup de communautés de retour.

### 6.3.2 Leçons apprises sur le terrain: approches holistiques du retour à la vie civile

Après avoir examiné les principaux défis liés aux trajectoires d'après-guerre suivies par les membres des MRL, cette section expose les principaux enseignements à tirer pour améliorer l'identification des combattants, la mise au point de programmes de réintégration et la méthodologie de mise en œuvre.

#### Revoir les critères de sélection des combattants et adapter l'assistance en fonction de leurs besoins

Au **Népal**, l'Accord sur la Surveillance et la Gestion des Armes et des Armées définit les "combattants de l'armée maoïste" comme "des membres réguliers et en exercice de l'armée maoïste qui ont rejoint le service avant le 25 mai 2006, qui n'[étaient] pas mineurs et qui [étaient] capable de démontrer leurs services, y compris par une carte d'identité du CPN-M et d'autres moyens convenus entre les parties". Cette disposition a conféré aux commandants Maoïstes les moyens d'identifier eux-mêmes leurs combattants, bien que certains d'entre eux se soient plaints qu'une importance trop grande était accordée à certains attributs physiques, tel que l'âge.



Au **Burundi**, le gouvernement a d'abord insisté pour n'accepter dans les programmes de réintégration que les individus armés, avant de s'accorder sur une gamme plus large de critères de sélection. Les combattants en armes ont dû démontrer leur habilité à manipuler un fusil d'assaut, justifier d'une aptitude et d'une compétence militaire de base, démontrer leur connaissance de la structure de commandement militaire, ou encore être capable de désigner les sites sur lesquels ils avaient combattu.

Les processus d'enregistrement des combattants visent à identifier les individus qui sont en droit de bénéficier des aides à la réintégration, mais ils servent aussi, dans un premier temps, à évaluer les besoins spécifiques des sous-groupes (par exemple, les enfants soldats, les combattants handicapés et les combattantes) et à orienter les individus vers les options professionnelles les plus appropriées. Les programmes de formation qui ouvrent les portes du monde social et du marché du travail doivent être adaptés aux besoins spécifiques des combattants, passant de la formation professionnelle de base à la poursuite d'études universitaires interrompues.

### **Approche intégrée des (re)conversions politiques, sécuritaires et socio-économiques**

Bien que la réintégration selon le modèle conventionnel de DDR soit ancrée dans la sphère développementale et envisagée comme un processus essentiellement socio-économique, en réalité, les trajectoires professionnelles des combattants d'après-guerre peuvent aussi passer par la (re)conversion politique ou l'intégration dans les institutions de sécurité. Les programmes de réintégration devraient donc être conçus de manière holistique à travers les différents secteurs de prise en charge des anciens combattants, et ils devraient également accorder une attention particulière aux spécificités du conflit et du contexte, ainsi qu'aux profils et parcours individuels et aux souhaits des combattants.

#### *Intégration dans le secteur de la sécurité*

Dans les conflits où des forces de sécurité élitistes, mono-ethniques et/ou répressives représentaient une question de litige majeure pendant la guerre, l'intégration dans le secteur de la sécurité acquiert un caractère hautement symbolique, et les combattants des MRL tendent à favoriser cette voie comme une carrière de premier choix. Cependant, étant donné les possibilités professionnelles souvent limitées, le processus de sélection des combattants qui répondent aux critères d'admissibilité à l'appareil sécuritaire d'Etat représente un véritable enjeu. Au Kosovo, 17 000 membres de l'UCK – sur un nombre total estimé à 20 000 – ont postulé pour un emploi au sein du KPC, tandis qu'au Burundi, moins de 10% des vétérans des groupes armés ont postulé pour une démobilisation volontaire.

Au **Népal**, la plupart des combattant(e)s interrogés au sein des cantonnements maoïstes ont indiqué que leur "seul espoir est de travailler dans l'armée nationale". Quand les femmes enceintes ou les mères de jeunes enfants ont été expulsées des sites de cantonnement, elles ont exprimé leur vif mécontentement à cet égard, car elles avaient peur de ne pas être retenues pour l'intégration au sein de l'armée. En novembre 2011, un processus de sélection a débuté pour les candidats de la PLA souhaitant intégrer l'armée nationale, principalement au sein d'une nouvelle division affectée à des fonctions autres que le combat, telles que des interventions de construction et d'urgence. Deux tiers des 19 000 combattants cantonnés se sont portés volontaires pour les 6 500 postes vacants, plutôt que d'opter pour une généreuse enveloppe d'aide à la réhabilitation civile.

Dans les cas à l'étude, les critères de sélection applicables à l'intégration dans l'armée ou dans la police ont été fondés en partie sur une évaluation de la capacité d'intégration des organes de sécurité (lorsque le DDR coïncidait avec la planification de la RSS), du niveau d'éducation, de l'âge et des aptitudes physiques des candidats. Dans la majorité des cas, les recrues ont été sélectionnées sur une base individuelle selon les critères

établis par une commission nationale, souvent avec l'aide d'organes consultatifs internationaux. En Afrique du Sud, le chef de chaque armée de libération s'est chargé de la sélection de ses propres troupes, alors qu'au Burundi et au Sud-Soudan, la sélection a été gérée 'par défaut', après que les candidats à la démobilisation aient été sélectionnés (tels que les volontaires, les handicapés, les enfants, les personnes âgées, les éléments 'indisciplinés', les combattants sous-instruits ou les 'femmes associées au forces armées').

Dans les conflits d'autodétermination ou dans les conflits identitaires qui se sont réglés par un transfert de pouvoir plutôt que par la création d'un nouvel Etat, les troupes de libération ont tendance à ne manifester aucun intérêt à l'intégration dans une armée nationale qui reste contrôlée par les 'forces impérialistes' ou l'ethnie majoritaire. En Aceh, les combattants du GAM ont unanimement refusé d'intégrer les forces de sécurité indonésiennes contre qui ils ont lutté pendant plusieurs décennies, et ce, même si ce droit figurait dans l'accord de paix. En Irlande du Nord, on n'a relevé aucun cas d'anciens combattants républicains rejoignant les rangs de la nouvelle force de police locale, sans parler de l'armée britannique.

#### *Facilitation socio-économique au niveau communautaire*

Compte tenu de la distinction souvent floue entre les combattants en armes et le milieu dans lequel ils évoluent, il est nécessaire d'adopter des approches collectives, par lesquelles l'ensemble de la communauté profiterait de l'appui socio-économique et des programmes de requalification professionnelle offerts aux forces en démobilisation (tels que les compensations financières, les services de santé ou les formations pédagogiques). Les programmes d'appui aux anciens combattants devraient aussi être inclus dans des réformes structurelles plus larges qui assurent une répartition plus équitable des ressources à travers la population (telles que la réforme agraire, la décentralisation, les politiques de reconstruction), en vue de répondre aux besoins de développement d'après-guerre et de transformer les structures d'inégalité et d'exploitation qui ont participé au déclenchement du conflit. Aussi est-il important que la programmation du DDR soit liée à des politiques nationales de développement globales. Ces politiques devraient également impliquer le secteur privé à titre de partenaire susceptible d'offrir des possibilités d'emploi aux anciens combattants, sur la base d'une analyse approfondie du marché qui identifierait les besoins en termes d'effectifs, les ressources humaines et les capacités d'intégration. Bien que plusieurs mouvements étudiés aient soutenu de telles initiatives, les défis rencontrés pendant leur mise en œuvre démontrent la nécessité d'améliorer l'approche communautaire à l'égard du retour à la vie civile.

**En Colombie**, un Fond de Paix National a été créé pour contribuer à la réhabilitation des régions et des communautés affectées par le conflit armé. Ses ressources ont été allouées à 50 communautés suggérées par le M-19. Même si le fond de paix a été bien conçu, il fut rapidement contesté par le gouvernement et par d'autres partis politiques qui estimaient qu'il s'agissait d'un instrument utilisé par le M-19 pour consolider son assise populaire pendant les campagnes électorales.

**Au Sud-Soudan**, la SPLA est en train de développer un nouveau cadre de DDR qui suppose la mise en place de cantonnements autogérés qui seront utilisés non seulement pour leurs propres troupes, mais aussi comme sites de développement local, augmentant ainsi la capacité et la sécurité des ex-combattants et de leurs communautés. Par exemple, ces camps pourront être mis à disposition comme 'foyer temporaire' pour les personnes déplacées et les réfugiés retournant vers leurs communautés d'origine, afin de faciliter leur réintégration locale. Les camps pourront aussi être gérés de concert avec les schémas de désarmement civil en offrant aux communautés la chance de remettre leurs ALPC en échange de programmes de formation professionnelle. En outre, il est prévu que l'ensemble de la communauté puisse bénéficier des centres de santé et des écoles mises en place dans les cantonnements ou leurs environs, et du développement général qui résultera de la réintégration des ex-combattants.



### *Conversion politique*

L'élection en 2011 de l'ancien membre du M-19, Gustavo Petro, comme Maire de Bogota, capitale de la Colombie, a conduit le Président Juan Manuel Santos à déclarer que "la réintégration porte ses fruits et les transformations sociales sont réalisées grâce aux urnes et à la démocratie, plutôt que grâce aux armes."<sup>8</sup> Les cas à l'étude ont en effet montré que l'activisme politique est un parcours d'après-guerre auquel aspirent beaucoup d'anciens combattants. Les conversions les plus spectaculaires de rebelle en politicien sont généralement entreprises par les chefs de mouvements qui sont devenus candidats présidentiels peu après leur démobilisation, tels que Pierre Nkurunziza au Burundi, Nelson Mandela en Afrique du Sud, Schafik Handal au Salvador, et Carlos Pizarro en Colombie. D'autres vétérans de guerre ont également occupé des postes politiques importants. Le chef d'état-major de l'UCK, Agim Çeku, a dirigé le premier gouvernement de transition du Kosovo, tandis que l'actuel premier ministre, Hashim Thaci, était à la tête du Directoire Politique de l'UCK. Le chef historique du SPLM/A, John Garang, est devenu Président du Soudan et Vice-Président du Soudan. Le gouverneur d'Aceh, Irwandi Yusuf, est un ancien membre du GAM. Au Népal, le chef maoïste, Prachanda, est devenu premier ministre en 2008-2009, tandis que son adjoint Baburam Bhattarai dirige l'actuel gouvernement. Enfin, le vice-Premier ministre nord-irlandais, Martin McGuinness, est un ancien commandant de l'IRA.

De nombreux cadres se sont également présentés au Parlement ou à des administrations locales avec succès, et c'est en fait à ce niveau que les membres féminins ont le plus contribué à la conversion politique de leur mouvement – notamment grâce à l'introduction de mesures structurelles telles que des quotas de genre dans les organes politiques nationales.

Au **Salvador**, en 1997, le FMLN a introduit un quota de 30% pour augmenter la représentation des femmes dans les structures internes de son parti, quota qui augmentera plus tard à 35%. A l'heure actuelle, un tiers des députés du FMLN à l'Assemblée Nationale (13 sur un total de 35) sont des femmes, et plusieurs d'entre elles sont des anciennes combattantes.

### **Renforcer l'appropriation et l'autogestion des projets d'appui à la requalification professionnelle des ex-combattants**

Quand des projets de réintégration sont conçus par des 'technocrates' étrangers au sein des agences internationales, comme le PNUD, l'OIM ou la Banque Mondiale, qui ont du mal à saisir les réalités locales (tel qu'il a été critiqué dans le cas du Burundi), ils sont souvent peu viables au-delà de la phase de financement des projets. Puisqu'il n'y a pas de réelle appropriation locale, ni au niveau conceptuel ni au niveau financier, les acteurs locaux ne s'engagent pas sérieusement dans ces projets. En revanche, dans plusieurs contextes les ex-combattants ont créé leurs propres réseaux d'appui organisationnel pour faciliter leurs (re)conversions d'après-guerre, sous la forme d'associations de vétérans, de projets communautaires, ou d'organisations non-gouvernementales (ONG). Ce fut le cas, par exemple, de la (co-) création d'organisations indépendantes de femmes par les vétérans de la guerre en Aceh (Ligue des Femmes d'Aceh, LINA) et au Salvador (Las Dignas), qui, parmi d'autres activités, ont offert une formation politique à leurs (anciennes) camarades qui souhaitaient poursuivre une carrière politique.

En **Irlande du Nord**, les groupes d'anciens prisonniers et les projets affiliés ont reçu des fonds de la Fondation Communautaire pour l'Irlande du Nord et le programme d'aide spéciale de l'Union Européenne en faveur de la paix et de la réconciliation en Irlande du Nord, afin de soutenir leur travail sur un éventail de questions, y compris le conseil, le renforcement de capacité et la formation, la résolution des conflits axée sur les communautés, et le développement des relations avec les victimes de violence.

8 Voir [www.eltiempo.com/politica/petro-es-el-mejor-ejemplo-de-que-la-reintegraci\\_10677784-4](http://www.eltiempo.com/politica/petro-es-el-mejor-ejemplo-de-que-la-reintegraci_10677784-4)

De tels projets se dégagent les qualités des anciens combattants en matière de leadership communautaire et les possibilités de mettre les compétences socio-politiques qu'ils ont exercé en temps de guerre au service de leurs collègues, de leurs familles, de leurs circonscriptions et leur collectivité en général.

### 6.3.3 Recommandations

---

#### **Les planificateurs nationaux et internationaux de programmes de réintégration devraient :**

- ≡ Analyser en détail la nature et les caractéristiques des organisations qui s'engagent dans un processus de démobilisation ; prêter attention à la spécificité des insurgés 'immergés' dans leur communauté, et élargir les critères d'identification des combattants afin de tenir compte de la diversité des rôles et des fonctions au sein et entre les MRL;
  - ≡ Développer des projets de requalification professionnelle adaptés qui prêtent attention à la diversité des antécédents et parcours individuels, et adopter une approche intégrée de la reconversion d'après-guerre dans les secteurs socio-économique, politique et sécuritaire, en évaluant la capacité d'intégration de chaque secteur;
  - ≡ Inclure les associations de combattants dans l'élaboration et la mise en œuvre de tels programmes, afin d'incarner véritablement le principe d'« appropriation locale », renforcer les capacités et favoriser les projets autogérés, et réviser les termes génériques tels que 'réinsertion' et 'réintégration' à la lumière de concepts plus appropriée au contexte local;
  - ≡ Améliorer la sensibilité aux questions de genre dans les critères d'identification des combattants, dans la sélection des régimes de requalification professionnelle et dans la mise en place de mesures de sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des sites de cantonnement;
  - ≡ Renforcer et soutenir la réintégration à caractère communautaire, en liant les schémas individuels de facilitation socio-économiques à des projets régionaux ou nationaux de réhabilitation (logement social, santé, éducation...) axés sur les populations les plus vulnérables;
  - ≡ Associer le secteur privé en encourageant les entreprises à soutenir la réinsertion des ex-combattants par des projets dynamiques et productifs;
  - ≡ Le cas échéant, compléter les mesures de réinsertion par un soutien psychologique et la sensibilisation mutuelle au niveau personnel et culturel entre les ex-combattants et leur communauté, afin de réduire les préjugés et la méfiance et favoriser la cohésion sociale.
- 

## 6.4 Justice transitionnelle : les besoins sécuritaires face aux normes judiciaires ?

Le domaine de la justice transitionnelle (JT) a connu un véritable essor au cours des deux dernières décennies parmi les chercheurs et les praticiens. Portant sur les responsabilités liées aux victimes de guerre, la JT d'après-guerre regroupe différents types de procédures judiciaires et non judiciaires, telles que les poursuites pénales ordinaires (par exemple les tribunaux internationaux ad hoc), l'immunité (partielle) ou l'amnistie (conditionnelle), les commissions vérité et réconciliation, et la justice compensatoire, notamment par des indemnisations financières pour les victimes ou les frais funéraires. Cette section examine l'interdépendance et la complémentarité entre l'établissement de la sécurité et de la justice en période de transition de la guerre à la paix. Ces deux processus partagent un même but à long terme, à savoir, renforcer la confiance dans la construction de la paix et dans les institutions de l'État, particulièrement si la JT est perçue comme un impératif valide pour toutes les parties au conflit, y compris les forces de l'ordre.

### 6.4.1 Défis liés à la TJ dans les transitions d'après-guerre

Malgré les évolutions positives de ces dernières années qui ont permis de prendre conscience de l'impératif de 'composer avec le passé' dans les processus de construction de la paix, il reste cependant de nombreux défis à résoudre pour la mise en œuvre concrète de transitions sécuritaires justes et responsables.

#### **Satisfaire au changement des normes internationales**

Jusqu'à récemment, les médiateurs des processus de paix ont souvent eu tendance à négliger, ou reporter, les discussions sur les mécanismes de JT, craignant que des représailles juridiques sur les parties au conflit mettent en danger la réussite des négociations ainsi que les priorités données à la stabilité. Ainsi, par le passé, les amnisties étaient la méthode de choix pour inciter les ex-combattants à la démobilisation et au désarmement, en leur offrant une certaine sécurité juridique. En Colombie, la Loi 77 de 1989 sur l'Amnistie a suspendu les processus légaux contre les membres du M-19, et au Salvador et en Aceh, des amnisties totales sans conditions ont été accordées aux ex-combattants. Tous les prisonniers politiques ont également été libérés en Irlande du Nord, en Aceh et en Afrique du Sud conformément aux accords de cessez-le-feu ou de paix signés par leurs organisations.

Cependant, la conjonction de divers facteurs, dont la croissance des mouvements pour les droits humains, la pression de l'opinion publique (et notamment des organisations de défense des victimes) pour 'une paix juste' ou les contraintes légales internationales, laisse entendre que les immunités pourraient être de moins en moins envisagées à l'avenir.

#### **Les identités multiples des vétérans : héros, criminels et/ou victimes ?**

Les appels lancés en faveur du principe de responsabilité sont communément basés sur la dénonciation de "l'impunité réelle et perçue des ex-combattants ayant commis des actes de violence graves et autres abus des droits humains qui créent des tensions et nuisent à la réintégration sociale" (Bell et Watson 2006: 27). A l'inverse, les membres des MRL se définissent comme des combattants de la liberté, "considérés comme des héros" auprès de leur communauté (Colletta et al. 2009: 73). Ils se voient également comme les garants de la morale dans la lutte contre la violence structurelle d'un appareil étatique oppressif, non démocratique et illégitime. D'autre part, la violence directe dont eux-mêmes ou leur famille ont été victimes représente souvent une motivation majeure à rejoindre la lutte armée. En effet, dans de nombreux cas, les principaux violateurs des droits humains se révèlent être les forces de l'ordre. Par exemple, le taux d'homicides attribués à l'État ou à ses alliés pendant le conflit s'est élevé à 85 % au Salvador (Commission de Vérité de l'ONU sur le Salvador 1993) et à 63 % au Népal (ICG 2010). Bien que les mesures de JT puissent constituer une menace pour les ex-combattants, craignant des sanctions individuelles ou la délégitimation de leur mouvement, dans la plupart des cas en question ce sont les MRL eux-mêmes qui ont demandé activement que des mécanismes de justice et de recherche de la vérité soient mis en place, afin de révéler les responsabilités de l'État et des forces armées dans le déclenchement du conflit et dans les violations des droits humains durant la guerre.

#### **Mettre en œuvre la responsabilité : manque de volonté politique et/ou de capacités institutionnelles**

Si la mise à l'écart des questions de justice pendant les négociations est sans nul doute une stratégie discutable, l'intégration de mécanismes de justice transitionnelle dans les documents officiels n'est pas non plus suffisante, car ils ne sont pas appliqués dans de nombreux cas.

Au **Burundi**, l'Accord d'Arusha prévoyait la création d'une Commission Vérité et Réconciliation (CVR) pour enquêter sur les crimes commis pendant le conflit, identifier leurs auteurs et mettre la lumière sur l'histoire du Burundi. Malgré un soutien international garanti, les négociations entre l'ONU et le gouvernement du Burundi n'ont pas offert de mesures concrètes à ce sujet, et pour l'heure, ont échoué dans la mise en place d'un quelconque mécanisme de JT. Après des dissensions persistantes entre le Président qui souhaitait un 'pardon' inconditionnel et des dispositions d'amnistie pour tous ceux qui confessaient leurs crimes, et les organisations de défense des droits humains qui réclamaient 'la justice avant la réconciliation', le gouvernement du CNDD-FDD a finalement instauré une commission technique pour établir la CVR avant fin 2011.

Au **Népal**, un an après le traité de paix de 2006 appelant à l'installation d'une CVR (en plus d'une Commission sur les Disparitions), le Ministère de la Paix et de la Reconstruction a voté une loi pour établir la CVR du pays, cependant rien n'a été appliqué à ce jour.

En **Aceh**, l'accord de paix de 2005 (MoU) proposait d'établir une Cour des Droits de Humains et une CVR. Cependant, la loi passée par le gouvernement indonésien pour légaliser l'application du MoU a limité la juridiction de la Cour aux seuls crimes commis après sa signature. D'autre part, elle a déclaré la CVR spéciale pour Aceh 'inséparable' d'une CVR nationale, dont le cadre légal a été approuvé par le Parlement, mais annulé par la Cour Constitutionnelle en 2006.

Le manque de volonté des acteurs politiques n'est pas le seul obstacle à la mise en œuvre d'une JT. Dans certains cas, le manque de capacité représente le principal défi des aménagements de la justice. L'étendue de la violence et le nombre de cas à traiter peuvent tout simplement surcharger les instances institutionnelles d'après-guerre fragilisées par un système juridique caduc et un manque d'infrastructures adéquats. De plus, les employés du système judiciaire pourraient avoir été activement impliqués dans le conflit et manquer de crédibilité. Au Sud-Soudan, par exemple, de nombreux postes de cadres supérieurs au sein de la magistrature ont été attribués sur une base politique ou ethnique, au lieu de favoriser les compétences ou l'expérience. Enfin, un aménagement trop hâtif des mécanismes judiciaires risque non seulement nuire à leur qualité et leur crédibilité, mais la situation de faible sécurité peut aussi exposer les témoins et le personnel judiciaire dénonçant les abus du passé à des dangers physiques. Il est donc évident qu'on ne peut charger la JT de trop d'attentes immédiates, car elle représente – comme son nom l'indique – un mécanisme de transition qui doit accompagner les réformes institutionnelles et politiques à plus long terme.

#### **6.4.2 Leçons apprises sur le terrain : pas de justice sans sécurité, pas de sécurité sans justice**

Les défis précités démontrent l'interdépendance entre la justice et la sécurité dans les processus de transition. Si la justice est la condition d'une sécurité à long terme, la sécurité des personnes et la stabilité institutionnelle constituent à leur tour des conditions incontournables à la mise en œuvre d'une paix juste. Ainsi, la réintégration et la sécurité des anciens combattants sont inséparables de la prise de responsabilité de toutes les parties au conflit sur les violations des droits humains.

**Responsabilisation mutuelle par la mise en place d'amnisties conditionnelles et de commissions vérité**  
Bien que le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur l'État de Droit et la Justice Transitionnelle dans le cadre des Conflits ou de Sociétés Post-conflit établisse clairement qu'aucune amnistie ne peut "excuser un génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ou toute forme de violation des droits

humains”, il encourage par ailleurs “des amnisties prudemment décidées” pour faciliter le retour et la réintégration des ex-combattants (Secrétaire général de l’ONU 2004: 11). Au cours du processus de transition de la guerre à la paix des MRL, une amnistie juridique peut être conditionnée à la collaboration dans la recherche de la vérité, permettant ainsi d’inciter à la démobilisation tout en contribuant à la reconstitution de l’histoire du conflit.

En **Afrique du Sud**, la législation établissant la CVR a reconnu que toutes les parties au conflit avaient pris part à des actions armées considérées comme des violations graves des droits humains. Pour bénéficier d’une amnistie, les requérants ont dû avouer entièrement leurs actes de violence et prouver qu’ils avaient été motivés sanctionnés politiquement, soit par une hiérarchie d’État soit par un parti politique.

### **Équilibrer les mesures de soutien aux anciens combattants et aux victimes de guerre**

Pour éviter l’écueil d’un système de réintégration injuste qui ne profite qu’aux anciens combattants aux dépens d’autres groupes de population affectés par le conflit, dans certains pays des programmes ont été mis en place pour fournir une aide compensatoire aux victimes de guerre, tout comme aux ex-combattants.

En **Aceh**, les plans de soutien économique du comité de réintégration ont touché plusieurs groupes de population, dont 3 000 ex-combattants répertoriés, 3 500 ex- détenus politiques, 6 200 membres non combattants du GAM, 6 500 miliciens, 62 000 victimes civiles (principalement des mères seules, des veuves et des handicapés) et 30 000 membres des familles immédiates des victimes civiles. S’ajoutent à ces plans financiers des mesures de soutien non monétaire, comme 16 000 bourses pour les orphelins de guerre scolarisés, 70 bourses universitaires pour les enfants d’ex-combattants et une prise en charge médicale pour les blessés de guerre.

Au **Népal**, en novembre 2011, les principaux partis politiques ont signé un accord réitérant leur engagement à mettre en œuvre certaines des dispositions restantes des accords de paix de 2006 qui sont encore en suspens, dont le soutien matériel aux “familles des personnes tuées et disparues, les mutilées, les personnes déplacées et celles dont les propriétés ont été endommagées pendant le conflit”.

### **Des processus de contrôle inclusifs : la clef pour transformer le secteur de la sécurité**

“D’un point de vue juridique la RSS devrait renforcer l’intégrité du système de sécurité, promouvoir sa légitimité, ainsi que l’autonomisation des citoyens, dans le but de réformer tout un système abusif en un système qui respecterait et ferait la promotion des droits humains” (Patel 2010: 278). Une méthode importante, la lustration, permet d’assurer l’intégrité et la légitimité du système de sécurité et de restaurer la confiance du public. Par son action, les criminels de guerre ou les responsables de violations graves des droits humains sont destitués de leur commandement ou de leurs fonctions dans l’armée ou la police. Le premier enseignement tiré des cas à l’étude est que toutes les forces doivent collaborer à ces processus de sélection, supervisés par des commissions indépendantes, afin de réparer les crimes de guerre commis (dont les violences sexuelles), mais aussi afin de développer la confiance du public dans le nouvel appareil sécuritaire, et favoriser la cohésion entre les anciennes armées ennemies, désormais amenées à travailler ensemble.

Au **Salvador**, une commission ad hoc composée de trois commissaires nationaux et de deux officiers militaires, à titre d’observateurs, a été mise en place pour enquêter sur de graves actes de violence commis pendant la guerre. De ce fait, 103 officiers de haut rang ont été révoqués ou transférés. Ces exclusions ont eu une portée hautement symbolique au vu de la longue tradition historique d’impunité militaire du pays. Un an plus tard, une Commission Vérité de l’ONU dotée d’un personnel international a produit un rapport

provoquant le ‘retrait’ d’environ 100 officiers supplémentaires. La portée de ces mesures a été quelque peu atténuée par les rumeurs d’un coup militaire qui mit la pression sur l’administration pour voter une loi d’amnistie générale pour les crimes relatifs à la guerre civile.

Cet exemple illustre le danger des mesures excessivement provocantes à l’égard des fonctionnaires et des membres des forces de l’ordre. Dans ce type de situation, des approches plus modérées, comme le transfert, la préretraite ou le recrutement de nouveaux fonctionnaires aux postes stratégiques, peuvent être envisagées pour assurer le remplacement des agents suspects (Theissen 2004: 425).

### **Rôle des anciens combattants dans les initiatives locales de justice ‘par le bas’**

Les anciens combattants ne sont pas uniquement soumis aux mécanismes de justice transitionnelle; ils en sont aussi les agents actifs. Souvent, leur expérience personnelle de la guerre leur confère une certaine autorité pour répondre aux problèmes de la construction de la paix.

En **Irlande du Nord**, en l’absence d’une institution formelle chargée d’examiner le passé de manière holistique, les ex-combattants (plus précisément les anciens prisonniers) ont participé à la planification du processus de justice et de réconciliation, y compris la construction de relations entre anciens paramilitaires et leaders communautaires des parties opposées, afin de calmer les tensions sectaires dans les zones mixtes ou pendant les manifestations. Les anciens combattants ont acquis une crédibilité et une autorité dans leurs messages de pacification précisément du fait de leur expérience de la violence passée.

Au **Sud-Soudan**, la SPLA a suggéré de créer, dans les camps de cantonnement, un Service Vérité et Réconciliation pour accroître la confiance de la population locale et l’engagement dans les efforts de préservation de la mémoire collective en enregistrant les témoignages de combattants sur les abus du passé.

### **Des approches à long terme : de la loi du plus fort à la loi de la justice**

Au vu des lacunes en termes de sécurité et de capacité institutionnelle dans les contextes d’après-guerre, les intervenants internationaux devraient veiller à évaluer de façon réaliste les performances et résultats attendus des mécanismes d’aménagement rapide d’une JT. Une mise en place structurée sur le long terme et des délais ajustés aux procédures judiciaires pourraient renforcer le respect des procédures de JT et leur mise en œuvre par des institutions compétentes, sur la base d’une consultation de la société civile.

En **Irlande du Nord**, l’Accord de 1998 ne prévoyait pas de mécanisme formel de JT et de gestion du passé, cependant les revendications des familles des victimes tuées ou blessées lors du conflit ont provoqué l’ouverture d’une deuxième enquête sur les événements du Bloody Sunday de 1972, ‘l’enquête Saville’. Publié en 2010 après 12 années de travail, 38 ans après les faits, le rapport Saville a conduit le premier ministre britannique, David Cameron, à présenter des excuses au nom du gouvernement, reconnaissant que les parachutistes avaient tiré sur des civils fuyants et non armés.

En **Colombie**, vingt ans après la tragédie du ‘Palais de Justice’<sup>9</sup>, une enquête du Bureau du Procureur Public a conduit à des poursuites judiciaires contre trois militaires de haut rang. L’un d’eux, Alfonso Plazas Vega, colonel à la retraite, a été condamné à 30 ans d’emprisonnement pour son rôle dans les disparitions forcées après le siège.

<sup>9</sup> Le 6 novembre 1985, 35 membres du M-19 ont assiégé le Palais de Justice pour protester contre le non-respect d’un accord par le gouvernement. L’attaque a tourné à la tragédie lorsque les forces armées de l’État ont contre-attaqué en ouvrant le feu sur le Palais, causant la mort de près de 100 personnes.



Pour finir, la promotion d'une 'paix avec justice' ne participe pas seulement de la responsabilité individuelle, mais aussi du contrôle et des réformes des institutions et autorités responsables de l'aménagement de la justice. Si les scénarios d'après-guerre sont souvent caractérisés par une carence en matière de capacités institutionnelles ou une faible volonté d'instaurer des règles de droit, la loi elle-même pourrait devenir une source de conflit. La responsabilité individuelle doit donc aller de pair avec la réforme des institutions et la modification des lois et politiques inéquitables, comme cela sera décrit plus en détail dans le chapitre 7.

### 6.4.3 Recommandations

---

#### **Les médiateurs externes doivent:**

- ≡ Prendre en compte les interprétations locales du principe de 'justice' avant d'importer des modèles de JT venus d'ailleurs;
- ≡ Conditionner les amnisties à une participation aux mécanismes de JT, par exemple divulgation de la vérité et excuses ;
- ≡ Suggérer l'introduction de stipulations et mécanismes reconnaissant la responsabilité mutuelle de tous les acteurs au conflit pour les exactions passés.

#### **Les agences de la construction de la paix doivent:**

- ≡ Fournir des conseils techniques pour l'introduction de mécanismes de lustration (relaxe, transfert ou retrait anticipé des agents de l'Etat accusés de violations de droits humains) afin de restaurer la confiance en la justice et les institutions de sécurité, et proposer une supervision internationale de ces processus ;
  - ≡ Soutenir les initiatives d'anciens combattants en matière de réconciliation ou de tout autre projet de JT par le renforcement des capacités et l'aide financière.
-

## 7 Construire des systèmes de gouvernance politique et sécuritaire légitimes et efficaces

L'émergence de la lutte armée est expliquée et justifiée par les membres des MRL comme une réaction inévitable face à des institutions et politiques étatiques abusives, discriminatoires et exclusives. Ainsi, ce chapitre aborde les conditions structurelles qui garantissent la volonté politique des MRL de restaurer la légitimité du monopole étatique du recours à la force en se soumettant aux procédés de DDR et de JT: ces conditions portent sur la transformation des institutions de l'Etat pour répondre aux causes de la violence.

Depuis quelques années, les chercheurs en relations internationales offrent une lecture critique des hypothèses fondamentales sur lesquelles repose l'agenda occidental de la construction de l'Etat 'libéral' dans les pays d'après-guerre. Ces recherches mettent en lumière la tendance des experts internationaux "à suivre des modèles technocratiques qui se basent sur des hypothèses normatives sur ce que doit être le [nouvel] Etat" sans consulter les acteurs locaux sur les dynamiques à l'œuvre dans le pays concerné (Mehler 2009: 59). Dans ce chapitre, nous présentons une perspective inverse, en nous concentrant sur les acteurs locaux qui ont joué un rôle central dans la mise en place de réformes structurelles, tout en suggérant des formes d'assistance financières et techniques externes qui encouragent et soutiennent, plus que n'entravent, l'appropriation nationale des transitions politiques et sécuritaires. Tout en insistant sur l'importance des facteurs contextuels et sur le besoin de mettre en place des programmes sur mesure, nous suggérons quelques principes communs de transformation structurelle, centrés sur la redistribution du pouvoir par le biais de la démocratisation et du partage de pouvoir, et sur le renforcement de la capacité, l'efficacité et la responsabilité au sein des institutions nationales. Ce chapitre passe en revue certaines leçons tirées concernant les composantes politiques et sécuritaires de la réforme de l'Etat, avant d'aborder la question du besoin de garanties de mise en œuvre.<sup>10</sup>

### 7.1 Transformation politique: redistribution du pouvoir et renforcement des capacités

La réforme de l'Etat ou la formation de l'Etat est au cœur des objectifs politiques qui sont poursuivis par les MRL pendant leur lutte armée et qui sont finalement amenés à la table des négociations. Leur participation à des structures de gouvernance plus démocratiques et leur transformation en organisations inclusives, responsables et non-violentes sont les deux composantes de la 'démilitarisation de la politique' (Lyons 2009).

---

<sup>10</sup> Le troisième secteur de la réforme de l'Etat, le développement et la transformation socio-économique, n'est pas traité ici, car il n'a pas été abordé de manière suffisamment approfondie dans les recherches empiriques. D'ailleurs, ce troisième secteur n'a reçu que très peu d'attention lors des négociations de paix dans les neuf pays à l'étude. Cela reflète un paradoxe fort intéressant: bien que les problèmes de pauvreté, d'inégalités économiques et d'injustices sociales aient occupé une place majeure dans l'agenda révolutionnaire ou séparatiste des MRL, ils ont été négligés durant le processus de paix, qui se concentrait plutôt sur la participation politique et sur la transformation du secteur de la sécurité.



### 7.1.1 Démocratisation du système politique

Dans le contexte des luttes pour la démocratie, l'un des éléments majeurs des accords de paix concerne la restructuration du régime politique en vue d'établir ou de renforcer la démocratie multipartite. Ces réformes peuvent inclure aussi bien des mécanismes transitoires de partage de pouvoir que des changements constitutionnels à plus long-terme.

#### Accords de partage de pouvoir transitoire

Les mécanismes de partage de pouvoir ont bénéficié d'un large intérêt politique et scientifique ces dernières années, et font désormais office de modèle proposé par les médiateurs externes pour mettre fin aux violences intra-étatiques au cours des processus de paix. Pourtant, les experts offrent une évaluation ambiguë de leur efficacité en termes de soutien à la stabilité, à la démocratisation et à la justice transitionnelle (Hoddie and Hartzel 2007, Sriram 2008). Toutefois, dans les pays concernés par cette étude, ces mécanismes ont été évalués de manière positive, ayant permis l'ouverture du système de gouvernance à des forces politiques qui en étaient auparavant exclues.

Dans des cas comme l'Afrique du Sud, le Népal, le Burundi et le Soudan, des gouvernements intérimaires d'unité nationale furent mis en place immédiatement après les accords de paix, de façon à gérer l'Etat jusqu'à l'organisation d'élections démocratiques ou l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution. De tels mécanismes ont offert aux anciens dirigeants et à leurs opposants l'occasion de tester leurs capacités à travailler ensemble à la reconstruction et la gestion du pays. Ces derniers, en particulier, furent en mesure d'affronter pour la première fois les réalités du pouvoir politique, et de tenter de surmonter les déséquilibres techniques envers leurs adversaires, en renforçant leurs capacités et en acquérant de l'expérience en vue des futures campagnes électorales.

#### Réforme institutionnelle

Outre les mécanismes de gouvernance de transitoire, des mesures à plus long terme doivent être introduites pour renforcer la démocratie multipartite. Par exemple, dans les neuf cas participants, des réformes procédurales furent mises en place pour rendre les processus électoraux plus transparents et plus honnêtes.

Au **Salvador**, l'accord de paix a énoncé des dispositions relatives à des réformes procédurales qui interdisent l'utilisation des ressources de l'Etat pour les campagnes électorales, introduisent des fonds publics pour tous les partis proportionnellement à leur succès électoral, et modifient la composition du Tribunal Suprême Electoral (désormais composé de représentants de chaque parti).

L'exemple le plus radical de démocratisation déterminée par un accord de paix fut le changement de régime au Népal, passant d'une Monarchie à une République. Dans d'autres pays, une démocratie inclusive fut également institutionnalisée au niveau exécutif par un système permanent de partage de pouvoir. Par exemple, tous les principaux partis doivent être représentés à l'Exécutif Nord-Irlandais, tandis qu'au Burundi un système de quota garantit une représentation aussi bien multi-ethnique que multipartite au sein du gouvernement, de l'assemblée et des administrations locales.

#### Autonomie et formation de l'Etat

Dans les luttes séparatistes ou irrédentistes, les réformes politiques se préoccupent davantage de la décentralisation du pouvoir et des ressources. Des formes variées d'auto-détermination ont été atteintes en Aceh, en Irlande du Nord, au Kosovo et au Sud-Soudan, allant d'une autonomie étendue à une indépendance pure et simple.

En **Aceh**, le mouvement de libération GAM renonça à réclamer un Etat séparé en échange d'une large autonomie ('autogouvernement'), par le transfert de différentes compétences de l'Etat indonésien vers la Province d'Aceh. Aceh a ainsi acquis un pouvoir significatif en matière de gouvernance politique, économique et des droits humains, alors que Jakarta conserve l'autorité suprême dans les domaines de la défense, de la fiscalité et de la politique monétaire, des affaires étrangères, de la justice et des affaires religieuses.

Dans les nouveaux Etats indépendants du Kosovo et du Sud-Soudan, les institutions étatiques doivent être construites à partir de zéro, ce qui a conduit les nouveaux dirigeants nationaux à devoir plus fortement dépendre de l'aide extérieure pour le renforcement des capacités dans tous les secteurs de la construction de l'Etat.

### 7.1.2 Consolidation d'entités civiles poursuivant la 'lutte' par des moyens non-violents

Depuis plusieurs années, la conversion politique des MRL attire l'attention des politologues, qui se sont efforcés d'identifier les facteurs qui affectent les performances démocratiques des nouveaux partis d'après-guerre et leur efficacité en matière de politique conventionnelle (Söderberg Kovacs 2007, Manning 2008, De Zeeuw 2008).

La plupart des mouvements à l'étude ont entrepris des conversions remarquables de l'insurrection au champ de bataille électoral (voir tableau 1, chapitre 3), comme en témoignent la mémorable performance de l'ANC en Afrique du Sud, qui gagna 63% des votes en 1994 et fut réélu lors de toutes les élections suivantes, ou la victoire inattendue des Maoïstes népalais aux élections de l'Assemblée Constituante en 2008. Le succès ne fut pas toujours immédiat ; au Salvador, le FMLN est resté dans l'opposition pendant de nombreuses années avant de devenir le principal groupe parlementaire à l'Assemblée Nationale en 2000, et de finalement gagner les élections présidentielles en 2009.

Le succès sur le terrain électoral est un facteur important pour renforcer la confiance des anciens adversaires de l'Etat et de leurs sympathisants envers le processus de paix, en les convaincant que la transformation structurelle peut être menée efficacement par une stratégie politique non-violente. La réussite des transitions organisationnelles de la politique clandestine vers le champ de bataille électoral est à son tour tributaire d'un certain nombre de facteurs déterminants, dont trois seront présentés ci-dessous.

#### Conditions institutionnelles

Selon les partisans de 'l'institutionnalisation avant la libéralisation' (Paris 2004), dans des sociétés touchées par un conflit et profondément polarisées, les accords de paix ou constitutions d'après-guerre doivent inclure des provisions qui institutionnalisent le rôle des organisations d'anciens combattants au sein des structures étatiques avant de lancer des processus électoraux compétitifs. Par exemple, dans les cas du Salvador, de l'Aceh, du Népal et de la Colombie, les accords de paix mentionnent explicitement le droit pour les MRL de former des partis politiques et d'entrer dans les arènes politiques locales et/ou nationales.

En **Colombie**, le M-19 doit son nom et son émergence à une élection truquée qui s'était tenue le 19 avril 1970. Ainsi, le fait de participer à des élections démocratiques libres eut une signification idéologique et symbolique très forte pour ses membres. Compte tenu de leur inexpérience dans les processus politiques légaux et leur déséquilibre technique comparé aux partis établis, les négociateurs du M-19 demandèrent qu'une clause spéciale soit introduite, réservant certains sièges de l'Assemblée aux guérillas démobilisées lors des premières élections d'après-guerre. Bien que cette mesure fût rejetée par le Congrès et qu'elle ne se concrétisa pas, l'enthousiasme populaire généré par le processus de paix fut très favorable au nouveau parti créé par les ex-guérillas, l'Alliance Démocratique-M19 (AD-M19), qui obtint 27,3% des voix

lors de l'élection à l'Assemblée Constituante. Selon les vétérans de M-19, cet épisode leur enseigna que l'ouverture démocratique peut être en soi plus efficace que la discrimination positive.

### **S'inspirer de l'expérience politique passée**

L'institutionnalisation de structures politiques efficaces et cohésives représente un défi organisationnel majeur pour les mouvements d'opposition armés qui aspirent à participer à la construction de l'Etat d'après-guerre, particulièrement après des décennies d'existence illégale, d'exil ou d'opérations clandestines. A ce titre, une autre leçon émergeant de cette recherche concerne les relations entre les structures militaires et politiques au sein des MRL. Sans surprise, nous avons trouvé que les mouvements armés constitués à partir d'un parti politique préexistant, ou qui ont conservé une branche politique distincte tout au long du conflit, peuvent plus facilement s'appuyer sur cette expérience en environnement d'après-guerre. En revanche, les trois exemples de guérillas formées par des 'organisations politico-militaire' avec une structures de commandement conjointes (M-19, UCK et FMLN), où les dirigeants militaires prenaient les décisions politiques et/ou dirigeaient les équipes de négociation, ont eu du mal à mettre en place un parti cohésif dans le sillage du processus de paix.

Au **Salvador**, seule une poignée de membres du parti FMLN nouvellement formé avait fait l'expérience du militantisme politique (par exemple, au sein du parti communiste avant 1980). Dès sa fondation, le parti fut affecté par des luttes idéologiques et de pouvoir internes menant à des scissions majeures, bien que celles-ci aidèrent finalement les membres restants du parti à s'unifier autour d'une direction cohésive et d'un programme cohérent.

En **Colombie**, l'AD-M19 atteignit des résultats remarquables immédiatement après les accords (voir ci-dessus), mais il perdit progressivement ses premiers soutiens électoraux et fut finalement dissous. Cette impossibilité à consolider un parti efficace peut en partie s'expliquer par le manque d'expérience des combattants au niveau du processus électoral et de l'arène institutionnelle. Certains vétérans du M-19, cependant, ont rejoint d'autres partis politiques ou organisations de la société civile, au travers desquels ils influencent les politiques locales et nationales.

### **Aptitude au changement**

Un autre défi concerne le risque de dispersion politique impliqué par la perte de but commun dans les luttes pro-démocratiques, révolutionnaires ou d'auto-détermination. L'institutionnalisation politique exige en effet d'adopter une nouvelle culture politique, de formuler un nouveau programme, et de renforcer les capacités à gouverner. Le succès dans l'arène électorale dépend également de l'habileté des nouvelles formations politiques à étendre leur soutien logistique au-delà de leur électorat initial, et de recruter de nouveaux cadres qui n'ont pas été impliqués dans la lutte armée.

Au **Burundi**, le CNDD-FDD parvint à transformer un mouvement rebelle dominé par les Hutus en un parti multi-ethnique comprenant de nombreux membres Tutsis. Ce fut en partie dû à un changement de dirigeant, mais également encouragé par une nouvelle loi électorale qui énonçait qu'un maximum de trois-quarts des dirigeants des partis politiques peuvent appartenir au même groupe ethnique.

En **Irlande du Nord**, le Sinn Féin est devenu le parti majoritaire représentant la communauté nationaliste/catholique, mais il reste un parti sectaire centré sur les demandes d'une partie de l'électorat, et ne cherche pas vraiment à rassembler au-delà des clivages communautaires.

Enfin, les partis politiques émergeant de la guerre devraient être prêts à adapter leur structure dirigeante à des priorités et ordres du jour propres à un temps de paix. Alors que les mouvements rebelles ont tendance

à s'organiser sur un modèle hiérarchique efficace pour les opérations militaires, les partis politiques ont plutôt besoin de structures horizontales, dans lesquelles le pouvoir est moins concentré et plus démocratiquement diffusé dans l'ensemble de l'organisation.

De tels défis nécessitent que des experts internationaux (tels que des fondations politiques ou des ONG) soutiennent le renforcement des capacités de ces nouvelles formations politiques à travers une assistance financière ou technique en matière de développement organisationnel, financement légal, compétences administratives ou bonne gouvernance.

En **Aceh**, la transformation du GAM en un parti cohésif (Partai Aceh) a donné lieu à des résultats politiques remarquables, le parti obtenant en 2009 la majorité des sièges au Conseil Législatif local. Cependant, la transformation réussie des rebelles en dirigeants politiques reste un test crucial, étant donné le clivage entre les espoirs du peuple de voir des réalisations et des changements effectifs et le manque d'expérience des nouveaux administrateurs en matière de gestion des collectivités locales. Malheureusement, les agences de la consolidation de la paix et du développement opérant en Aceh depuis le Tsunami en 2004 ont été très peu disposées à soutenir le renforcement des capacités politiques, préférant se concentrer sur l'aide humanitaire et les projets socio-économiques à court terme, perpétuant ainsi la phase 'compensatoire' de la réintégration.

## 7.2 Développement et transformation du secteur de la sécurité

La transformation des institutions nationales de défense, de sécurité et de justice après de violents conflits représente un moyen essentiel de garantir que le monopole étatique de la contrainte physique légitime, une fois rétabli, est exercé d'une manière démocratique et légitime, et que les institutions de sécurité protègent et représentent réellement la nation toute entière plutôt que de servir uniquement ceux qui se trouvent au pouvoir. Ces processus sont intrinsèquement reliés avec les schémas de DDR préalablement examinés, car ils aident à renforcer et à soutenir la confiance et l'aptitude des combattants à passer du statut d'opposants à celui d'agents de la construction de l'Etat.

Le terme de transformation du secteur de la sécurité (TSS) – ou développement du secteur de la sécurité, dans le cadre de la formation d'Etats (Kosovo, Sud-Soudan) – est employé ici à la place de la notion plus conventionnelle de RSS. La notion englobe le processus de 'réparation' d'institutions judiciaires et de sécurité responsables et transparentes, ainsi qu'une surveillance civile par les organes législatif et exécutif. Elle comprend aussi l'intégration des anciennes forces combattantes au sein d'un nouvel appareil sécuritaire, avec tout ce que cela implique en matière de requalification professionnelle, d'harmonisation des statuts et d'adaptations des normes et stratégies.

Cette sous-section fait la revue des divers éléments de la TSS, dont les mesures de démilitarisation, la fusion des forces régulières et irrégulières, ainsi que la démocratisation et professionnalisation des secteurs de la sécurité et de la justice, de façon à renforcer leur responsabilité, inclusion, efficacité et impartialité.

### 7.2.1 Démilitarisation et 'redimensionnement'

La démilitarisation représente un élément essentiel de la TSS. Dans le contexte des conflits territoriaux (Kosovo, Sud-Soudan, Aceh et Irlande du Nord), cela consiste principalement en un retrait des forces d'occupation armées (soit non-autochtones). Mais la démilitarisation renvoie généralement au processus de 'redimensionnement' ou 'rationalisation' de l'appareil sécuritaire, souvent hypertrophié pendant la guerre ou après le processus d'intégration, en supprimant le personnel inutile conformément aux nouvelles évaluations stratégiques.

En **Afrique du Sud**, la réduction des effectifs militaires a été accomplie sur une base volontaire, par exemple en incitant le personnel de l'ancienne armée à partir en retraite anticipée grâce à des pensions généreuses.

Au **Salvador**, les accords de paix ont imposé une réduction drastique de 50% de l'appareil de défense, sur la base d'un compromis entre la demande originale du FMLN de dissoudre complètement les forces armées et les préoccupations du gouvernement en matière de défense et de sécurité. Les bataillons d'élite de contre-insurrection furent par ailleurs démobilisés et toutes les forces de police existantes officiellement démantelées. La division de police civile de la mission des NU supervisait une force de police intérimaire pendant la période de transition, jusqu'au déploiement d'un nouveau service de police nationale.

### 7.2.2 Démocratisation du système de sécurité

L'intégration des forces étatiques et irrégulières au sein d'un nouvel appareil sécuritaire représente souvent un moyen de prédilection pour les anciens combattants de prendre part à la construction d'un Etat inclusif, et offre une solide garantie sécuritaire pour l'ensemble des parties (Glassmyer and Sambanis 2008). La démocratisation du secteur de la sécurité englobe également des mesures plus larges d'ouverture des forces armées ou de police à des groupes sociaux qui en étaient jusque-là exclus ou sous-représentés.

#### Mécanismes transitoires de partage du pouvoir dans les organes de sécurité

Au même titre qu'au plan politique, les mécanismes de partage de pouvoir en matière de sécurité peuvent constituer un élan positif en faveur d'un processus d'intégration à long terme, en établissant un espace de dialogue et un environnement favorable à des mesures de réforme en profondeur. Ces mécanismes permettent également de tester l'aptitude des anciens ennemis à cohabiter et à travailler ensemble au sein d'une seule et même organisation. Par exemple, les comités techniques mixtes établis en vue de négocier les détails de la TSS en Afrique du Sud et au Népal ont représenté un symbole fort d'intégration militaire 'par le haut' – bien qu'au Népal son efficacité ait été entravée par des différends récurrents entre les partis au sujet de sa composition et de son mandat. Des organismes de sécurité mixtes composés de troupes régulières et rebelles en proportions égales peuvent également être suggérés comme 'mesures provisoires de stabilisation' en période de transition ou comme un prélude à des processus d'intégration militaire ou policière plus poussés.

En **Afrique du Sud**, la première expérience dans la conduite conjointe d'activités de sécurité a consisté en la mise en place d'une force interne de maintien de la paix durant le processus de paix, composée de membres des forces rebelles et étatiques. Cette structure a été créée dans un contexte d'attaques criminelles perpétrées contre la population civile – particulièrement dans les townships – qui visaient à faire dérailler le processus de négociation (ces attaques ont plus tard été imputées à des membres récalcitrants de l'armée d'Apartheid et des services de renseignements). Cependant, cette force de maintien de la paix n'a pas été soutenue par l'armée de manière adéquate et a été dissoute prématurément.

Au **Soudan**, certains membres de la SPLA et de l'armée nationale ont été recrutés dans des Unités Mixtes Intégrées (UMI) déployées à travers le pays. Représentant environ 40 000 personnes, les UMI ont été conçues comme un mécanisme expérimental en vue de combler le vide sécuritaire dans les zones où la portée de l'Etat était limitée. En outre, elles devaient renforcer la confiance mutuelle entre les anciens belligérants, dans la perspective de la formation éventuelle d'une future armée intégrée. Mais, après que la population du Sud-Soudan ait fait le choix d'une sécession, les UMI ont été dissoutes et leurs membres sont retournés à leurs formations d'origine.

### **Formule '1+1=3' pour l'intégration des rebelles dans l'armée ou la police**

La formule '1+1=3' a été proposée par les dirigeants maoïstes népalais comme un modèle de fusion des armées étatiques et rebelles dans une nouvelle force nationale, contrairement à l'intégration des combattants individuels dans des structures régulières non-réformées. Ce modèle a été en partie inspiré des transitions sud-africaines et burundaise, où des forces de défense nationales cohésives ont intégré des membres de toutes les principales parties au conflit, à l'exception des paramilitaires et des milices. En outre, au Burundi, au Sud-Soudan, au Salvador et au Kosovo, un nouveau service de police national a été créé, comprenant entre 20% et 30% de membres des anciennes armées de libération.

Une fois les modalités de recrutement et de sélection établies, la première étape de l'intégration dans l'armée ou la police passe généralement par des programmes de formation visant à harmoniser les différents profils et les compétences techniques acquises pendant le conflit, tout en s'assurant du respect des normes professionnelles appropriées. C'est une question particulièrement sensible, dans la mesure où les gouvernements ou chefs d'état-major s'opposent souvent à l'intégration de groupes rebelles au motif qu'ils ont des combattants inaptes à la guerre conventionnelle. Il est vrai que les troupes d'insurgés sont largement constituées sur la base du volontariat et sont typiquement formées au combat de guérilla, bien que cela ne signifie pas qu'elles ne puissent pas être formées aux normes et aux règles professionnelles. Cela n'implique pas non plus que le personnel de l'armée et de la police, souvent mal formés et endoctrinés par des années de pratique anti-insurrectionnelle répressive pendant le conflit, doivent être exemptés de tels processus de requalification professionnelle. Vu le caractère controversé et sensible des processus d'intégration, une assistance extérieure est souvent invitée à fournir des normes et des points de référence 'objectifs'.

En **Afrique du Sud**, où toutes les parties au conflit s'opposaient à une quelconque intervention de la communauté internationale lors du processus de paix, la seule forme d'appui étranger à la construction de la paix qui ait été sollicitée fut le conseil et l'assistance d'une Equipe Britannique Militaire Consultative et de Formation afin d'arbitrer le processus d'octroi des grades militaires comme préalable à l'intégration formelle de toutes les forces armées.

### **Améliorer la représentativité des organes de sécurité**

Au-delà des mesures d'intégration dans l'armée et la police, qui bénéficient avant tout aux anciens combattants, d'autres mécanismes doivent être mis en place afin d'améliorer le caractère inclusif du secteur de la sécurité au vu de la composition ethnique et sociale du pays.

Au **Burundi**, des quotas ethniques ont été imposés à la suite des accords de paix, en vertu desquels aucun groupe ethnique n'est autorisé à constituer plus de 50% de l'armée et de la police.

En **Irlande du Nord**, le nouveau service de police a été établi en 2001 avec des quotas de 50% pour les Catholiques en vue de mieux refléter la composition de la communauté. Il s'agissait uniquement d'une mesure temporaire qui visait à corriger les déséquilibres dans la composition du service de police, pour être abrogée une fois qu'une représentation satisfaisante aurait été atteinte. La mesure fut levée après la décentralisation des secteurs de la police et de la justice en 2010.

Dans le cas des pays nouvellement indépendants où les armées rebelles ont été transformées en de nouveaux services de défense, de police et de renseignements, le principal défi est d'ouvrir le secteur de la sécurité (perçu par les combattants eux-mêmes ou l'opinion publique comme successeurs directs des forces de libération) à de nouvelles recrues provenant d'autres forces de sécurité et/ou secteurs sociaux.



Au **Sud-Soudan**, le passage de la SPLA d'une armée de guérilla à une armée professionnelle fait face à plusieurs défis techniques, y compris la redoutable tâche d'intégrer les membres des Autres Groupes Armés (un label utilisé pour les milices et autres forces irrégulières en plus des deux principales armées opposées).

Au **Kosovo**, où les forces de sécurité yougoslaves ont été remplacées par les institutions kosovares albanaises, le plus grand défi reste le recrutement de Serbes et de membres d'autres minorités ethniques au sein du nouveau secteur de la sécurité, alors que Belgrade fait pression et que la plupart des Serbes (qui représentent 5% de la population kosovare) n'aspirent pas à être intégrés à un secteur qu'ils considèrent comme un successeur de l'UCK. En dépit de ces obstacles, la force de sécurité du Kosovo réalise des progrès importants en direction d'une force véritablement pluriethnique : elle est actuellement composée de 8,2% de minorités.

S'agissant de la parité de genre, les femmes restent marginales dans la plupart des institutions de sécurité, à l'exception de l'Afrique du Sud, où la part des femmes dans l'armée est de 29%, y compris de nombreuses femmes dans les unités de combat et à des postes de commandement. En revanche, les femmes ne représentent que 3% de l'armée au Kosovo et de la police au Burundi.

### 7.2.3 Créer des institutions sécuritaires responsables, impartiales et professionnelles

La TSS comprend également la mise à disposition de mécanismes de contrôle démocratiques et la régulation des relations civilo-militaires, corrélée à la règle de l'impartialité du secteur de la sécurité. Cela implique aussi un changement doctrinal et la reformulation des anciennes allégeances et idéologies héritées de la guerre. Au lendemain de conflits violents, il est en effet nécessaire de redéfinir le rôle des forces de sécurité, et d'élargir le concept de sécurité nationale pour tenir compte des divers besoins des différentes composantes de la société.

#### Impartialité et contrôle civil

Le processus de dépolitisation de la sécurité est un corollaire de la démilitarisation de la politique (voir ci-dessus 6.1). Il sous-tend un changement de philosophie concernant le rôle du secteur de la sécurité, qui doit être conçu comme un organe au service de la nation et de la protection de tous les citoyens. La fusion des forces ennemies en de nouveaux organes de sécurité peut jouer un rôle décisif dans l'édification d'une nouvelle identité nationale, multiculturelle et démocratique.

En **Afrique du Sud**, le Code de Conduite de la nouvelle armée nationale a des règles strictes en matière de non-ingérence en politique. Ceci ne signifie pas que les soldats doivent être apolitiques ; conformément au Bill of Rights, qui affirme la liberté d'association, chaque individu est autorisé à être membre d'un parti politique. Cependant, afin d'éviter des conflits d'intérêt, les membres des forces armées ne doivent pas exposer leurs préférences politiques dans l'exercice de leurs fonctions militaires, et ils ne peuvent pas non plus occuper un poste officiel dans un parti politique.

Au **Népal**, les dirigeants de l'armée nationale se sont fermement opposés à l'intégration de 'combattants idéologiquement endoctrinés' dans ses rangs, de peur que d'autres soldats ne soient 'contaminés' par l'idéologie maoïste cultivée par les troupes rebelles. De leur côté, les Maoïstes ont progressivement séparé leurs entités politiques et militaires, comme l'avaient demandé leurs opposants, mais ils rejettent la dépolitisation de leur force armée au motif que tous les citoyens, y compris les soldats, devraient



être autorisés à avoir des opinions politiques, et que l'armée de l'Etat avait elle-même été formée idéologiquement à servir la monarchie.

S'agissant de la réforme du secteur de la justice, au Salvador, les négociateurs ont également introduit de nouvelles modalités d'élection pour les membres de la Cour Suprême, en vue d'améliorer l'indépendance de l'appareil judiciaire.

Toutefois, la règle d'impartialité du secteur de la sécurité n'implique pas que les dirigeants politiques n'aient aucun droit d'intervention sur les questions sécuritaires. Dans toutes les études de cas, le gouvernement et les chefs des MRL ont été inclus au processus de prise de décision concernant la TSS ; par ailleurs, la réglementation du contrôle civil des fonctions de sécurité, de défense et de renseignements a été préconisée par la plupart des accords de paix, et a été mise en œuvre par de nouveaux ministères, secrétariats civils et comités parlementaires chargés de la surveillance des organes de défense et de sécurité.

### **Réévaluer les stratégies de sécurité nationale et garantir l'état de droit**

Les conflits armés ont souvent pour effet d'estomper les frontières entre les fonctions de défense extérieure et de sécurité publique, au vu de la participation des militaires à des opérations de contre-insurrection, et à l'inverse de la militarisation des services de police fonctionnant comme des unités de combat et de renseignements. La TSS d'après-guerre implique donc la formulation d'une nouvelle stratégie de sécurité nationale redéfinissant et restreignant les fonctions respectives de la police, de la défense extérieure, des services de renseignements et des institutions judiciaires, conformément aux normes internationales et à une réévaluation des menaces et des intérêts nationaux.

Au **Salvador**, la structure des institutions de sécurité pendant le conflit était définie par la doctrine de Sécurité Nationale adoptée en 1963 avec l'aide des USA. Elle invitait les militaires à détecter et à combattre quiconque serait considéré comme communiste ou comme 'ennemi intérieur'. La nouvelle doctrine de sécurité telle qu'elle a été formulée à la suite des accords de paix limite le rôle des militaires à une fonction de défense extérieure et octroie le monopole de la sécurité publique à un nouveau service de police civile indépendant des forces armées.

Une assistance extérieure peut être requise pour former les membres des nouveaux secteurs de sécurité et de justice au respect des normes et des codes de conduite internationaux. Au Salvador, le programme de la nouvelle académie nationale de police a été conçu par une équipe technique d'experts internationaux, et des ateliers de formation ont été appuyés par des instructeurs du Chili, de l'Espagne, des USA, de la Norvège et de la Suède. Au Burundi, une assistance financière et technique a été fournie par la France, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne et la mission intégrée des NU, en vue d'harmoniser les formations de l'armée, de la police et des services de renseignements. En outre, les agences de la construction de la paix prennent de plus en plus conscience du rôle essentiel que peuvent jouer les secteurs judiciaire et pénal dans la promotion de l'état de droit et du respect des droits humains. Des projets visant à renforcer les capacités et la formation professionnelle du personnel juridique et de l'administration pénitentiaire ont été offerts par l'UE, les NU et des ONG internationales au Burundi, et par la Banque Mondiale au Sud-Soudan. Malgré ces efforts, des sondages d'opinion au Salvador, au Sud-Soudan et au Burundi révèlent que les personnels de police et juridiques souffrent d'un niveau de confiance relativement faible au sein du public, en raison de leur politisation et de leur bilan très médiocre en matière de respects des droits humains, combiné au maintien d'un haut niveau d'impunité, de corruption et de criminalité.

Enfin, il est important de mentionner les cas où aucune TSS n'a encore été mise en place, soit à cause d'une situation de conflit armé persistant soit en raison du caractère infranational du conflit en question. En Colombie, le processus de paix avec le M-19 n'a pas donné lieu à une quelconque transformation du secteur de la sécurité de l'Etat, qui a poursuivi ses opérations de contre-insurrection contre les autres guérillas en activité. D'autre part,

le gouvernement n'a pas respecté son engagement en matière de démantèlement des groupes paramilitaires d'autodéfense. De leur côté, les processus locaux de démilitarisation et de réforme de la police en Irlande du Nord et en Aceh n'ont pas donné lieu à un processus parallèle de réforme sécuritaire au niveau national.

## 7.3 Garanties de mise en œuvre

La construction d'une paix juste et durable ne dépend pas uniquement de la conceptualisation de réformes ambitieuses, mais aussi de la mise en œuvre effective par les parties de leurs engagements respectifs. Comme démontré plus haut, la mise en place de mécanismes garantissant l'accès au pouvoir des anciens belligérants peut augmenter leur confiance dans la mise en œuvre des accords de paix, et ainsi renforcer leur volonté politique de poursuivre les réformes nécessaires. Cependant, des garanties institutionnelles supplémentaires peuvent être mis en place, par exemple en consacrant par la loi les dispositions de l'accord de paix, ou en créant des organes de surveillance nationaux, internationaux ou mixtes.

### 7.3.1 Garanties institutionnelles : transcrire en droit national les dispositions de l'accord de paix

Les réformes politiques et sécuritaires inscrites dans les accords de paix doivent être intégrées à un cadre légal qui les légitime et les dote d'un caractère obligatoire. Ainsi, de nouvelles constitutions ont été promulguées en Afrique du Sud, en Colombie, au Kosovo, au Burundi et au Sud-Soudan (et prochainement au Népal). Ces cadres législatifs énoncent clairement les principes de gouvernance d'un Etat démocratique, cohésif et responsable garantissant la justice et la sécurité pour l'ensemble des citoyens.

Au **Kosovo**, la Déclaration d'Indépendance du 17 février 2008 a été suivie par une nouvelle Constitution qui est entrée en vigueur le 15 juin 2008, faisant de la République du Kosovo un Etat indépendant, souverain, démocratique, unique et indivisible. Au nouvel Etat a été accordée une autorité pleine et entière pour l'application du droit, la sécurité, la justice, la sûreté publique, les services de renseignements, l'intervention civile d'urgence et le contrôle des frontières à l'intérieur de son territoire.

En ce qui concerne les conflits d'auto-détermination qui ont été résolus par la décentralisation plutôt que par l'indépendance, un cadre légal légiférant les accords de paix doit être mis en place et ratifié par le Parlement national.

En **Aceh**, les compétences considérables en matière d'auto-gouvernance qui ont été négociées par le GAM ont été codifiées de manière formelle dans la Loi sur le Gouvernement d'Aceh, adoptée par le Parlement indonésien le 11 juillet 2006. Néanmoins, les dirigeants du GAM se sont plaints de sa promulgation tardive et de ses contradictions avec l'accord de paix d'Helsinki, notamment en ce qui concerne l'étendue du transfert de pouvoirs qui sont conférés aux collectivités locales.

### 7.3.2 Surveillance nationale ou internationale

Outre les dispositions légales, le cadre institutionnel pour la mise en œuvre des réformes d'après-guerre comprend des commissions nationales de suivi et de vérification, composées de l'ensemble des acteurs politiques concernés. Celles-ci incluent parfois des représentants d'agences internationales afin d'éviter que le processus de construction de la paix soit compromis par des obstructions éventuelles sur la scène politique intérieure.

Au **Burundi**, une Commission de Suivi d'Application a été créée pour assurer le suivi, le contrôle, la supervision, la coordination et l'application de toutes les dispositions de l'accord d'Arusha de 2000. Bien qu'elle n'ait aucune autorité pour contraindre les parties en conflit, la nature même de sa composition a servi de garant, dans la mesure où elle était composée de six Burundais, ainsi que de représentants des Nations Unies, de l'Union Africaine et de l'Initiative Régionale pour la Paix.

Malgré des résultats positifs, la plupart des commissions de vérification semblent s'être principalement préoccupées de la surveillance des mécanismes de DDR, au détriment de la mise en œuvre de la réforme de l'Etat. C'est pour cette raison que les acteurs internationaux ont un rôle critique à jouer en fournissant leur assistance en matière de contrôle du processus de transformation structurelle. Au Salvador, par exemple, le rôle des NU a progressivement évolué, passant d'un témoin de la bonne volonté des parties à un médiateur, pour finalement devenir un garant du respect des accords de paix par les parties. S'agissant de l'évaluation par les MRL du travail des moniteurs internationaux, on peut observer un paradoxe intéressant. D'un côté, l'appui international aux activités de suivi a été jugé très positif dans la plupart des études de cas, les plaintes s'étant limitées aux questions de retrait prématuré ou de mandats trop restreints.

Au **Népal**, les Maoïstes ont fortement soutenu le maintien de la Mission des NU au Népal (MINUNEP) jusqu'à ce que le processus d'intégration et de restructuration de l'armée soit achevé, car ils considéraient la présence internationale comme une garantie contre l'intervention de forces étrangères 'expansionnistes' telles que les USA et l'Inde. Malgré de violentes critiques de la part d'autres partis politiques et de l'armée népalaise, qui reprochaient à la MINUNEP d'adopter une position prétendument biaisée (pro-Maoïste), le mandat de la mission a été étendu à plusieurs reprises, jusqu'à sa conclusion définitive en janvier 2011.

En **Aceh**, une mission internationale de surveillance (MSA) a été créée par l'UE et l'ASEAN avec un large mandat pour la surveillance de la mise en œuvre de l'ensemble des accords de paix. En pratique cependant, la MSA a choisi de jouer un rôle minime pour maximiser les chances de succès, en réduisant ses objectifs à la seule surveillance du processus de DDR. Le mandat de la MSA prit fin en décembre 2006, après avoir annoncé qu'elle avait contribué au succès du processus de désarmement et de démobilisation, mais sans clairement garantir que les autres dispositions de l'accord de paix d'Helsinki seraient mis en œuvre, y compris la TSS, la réforme politique et un plan global de réintégration de tous les membres du GAM.

D'un autre côté, dans les pays où la mise en œuvre de la paix fut largement tributaire des agences internationales, les acteurs nationaux (y compris les anciens MRL) font pression en faveur d'une appropriation nationale des fonctions de contrôle par leurs propres institutions.

Au **Kosovo**, en l'absence d'un Etat capable de fonctionner au lendemain de la guerre, une mission des NU (MINUK) a pris en charge l'administration du territoire durant la période de transition, et jusqu'à la détermination du statut final du Kosovo. Cependant, le contrôle vertical exercé de manière stricte par les NU sur la fonction de sécurité interne a sérieusement entravé l'appropriation locale et le contrôle démocratique de son développement par les nouvelles institutions nationales.

## 7.4 Recommandations pour un appui souple et durable à la construction de l'Etat

---

### **Les médiateurs devraient :**

- ≡ Faciliter des accords équitables et équilibrés qui portent sur les revendications des MRL en matière de transformation du secteur de la sécurité, de démocratisation ou de réformes socio-économiques, en s'assurant que de tels dispositifs soient inclus dans les accords de paix et qu'ils prennent en considération les particularités spécifiques au contexte et les priorités respectives des parties.

### **Les agences de la construction de la paix et les ONG devraient :**

- ≡ Soutenir la transformation des structures militantes en partis politique efficaces, par le biais du renforcement des capacités en matière de politique conventionnelle et de bonne gouvernance.

### **Les experts nationaux et internationaux dans le domaine sécuritaire (tels que l'OTAN, les missions européennes de la PSDC ou les équipes militaires nationales) devraient :**

- ≡ Garantir le respect des normes légales et techniques internationales pour l'intégration dans l'armée ou la police nationale ;
- ≡ Proposer une formation aux nouvelles forces de défense et de sécurité sur les codes de conduite internationaux ;
- ≡ Offrir une assistance technique en matière d'évaluation et de formulation de lois et règlements stratégiques nationaux liés à la sécurité.

### **Les moniteurs internationaux chargés du suivi de la mise en œuvre de la paix (tels que les membres des organes de contrôle conduits par les NU ou les organisations régionales) devraient :**

- ≡ Interpréter les mandats de leur mission de manière extensive et accompagner la mise en œuvre des dispositifs de l'accord de paix qui vont au-delà des mesures immédiates de stabilisation de la sécurité;
  - ≡ Impliquer les acteurs locaux (étatiques et non étatiques) dans la surveillance et le suivi des réformes, et prévoir un transfert opportun de ces compétences vers des organismes nationaux inclusifs.
-

# 8 Annexes

## 8.1 Abréviations

<b>AD-M19</b>	<i>Alianza Democrática-M19</i> (Alliance Démocratique-M19)
<b>AGAM</b>	<i>Angkatan Gerakan Aceh Merdeka</i> (Armée du Mouvement pour l'Aceh Libre)
<b>UCK</b>	<i>Ushtria Çlirimtare e Kosovës</i> (Armée de Libération du Kosovo)
<b>ALPC</b>	Armes Légères et de Petit Calibre
<b>ANC</b>	<i>African National Congress</i> (Congrès National Africain)
<b>PLA</b>	<i>People's Liberation Army</i> (Armée Populaire de Libération)
<b>ASEAN</b>	<i>Association of Southeast Asian Nations</i> (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est)
<b>CAD</b>	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE)
<b>CIS</b>	Commission Indépendante de Surveillance
<b>CNDD-FDD</b>	Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces de Défense de la Démocratie
<b>CPN-M</b>	<i>Communist Party of Nepal – Maoist</i> (Parti Communiste Népalais – Maoïste)
<b>KPC</b>	<i>Kosovo Protection Corps</i> (Corps de Protection du Kosovo)
<b>CVR</b>	Commission Vérité et Réconciliation
<b>DDR</b>	Désarmement, Démobilisation et Réintégration
<b>FAFA</b>	Femmes Associées aux Forces Armées
<b>FMLN</b>	<i>Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional</i> (Front Farabundo Martí pour la Libération Nationale)
<b>GAM</b>	<i>Gerakan Aceh Merdeka</i> (Mouvement pour l'Aceh Libre)
<b>IDDRS</b>	<i>Integrated DDR Standards</i> (Normes Intégrées de Désarmement, Démobilisation et Réintégration des Nations Unies)
<b>IRA</b>	<i>Irish Republican Army</i> (Armée Républicaine Irlandaise)
<b>KPA</b>	<i>Komite Peralihan Aceh</i> (Comité de Transition pour Aceh)
<b>LINA</b>	<i>Liga Inong Aceh</i> (Ligue des Femmes d'Aceh)
<b>SPLA/M</b>	<i>Sudan People's Liberation Army/Movement</i> (Mouvement/Armée Populaire de Libération du Soudan)
<b>M19</b>	<i>Movimiento 19 de Abril</i> (Mouvement du 19 avril)
<b>MINUK</b>	Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo
<b>MINUNEP</b>	Mission des Nations Unies au Népal
<b>MK</b>	<i>Umkhonto we Sizwe</i> (Fer de Lance de la Nation)
<b>MRL</b>	Mouvement de Résistance/Libération
<b>MSA</b>	Mission de Surveillance à Aceh
<b>NU</b>	Nations Unies
<b>OCDE</b>	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
<b>OIM</b>	Organisation Internationale pour les Migrations
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>OTAN</b>	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PSDC</b>	Politique de Sécurité et de Défense Commune (de l'UE)
<b>RSS</b>	Réforme du Secteur de la Sécurité
<b>TSS</b>	Transformation du Secteur de la Sécurité
<b>UA</b>	Union Africaine
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UMI</b>	Unité Mixte Intégrée

## 8.2 Bibliographie

- Bell, Edward and Watson, Charlotte** (2006) 'DDR: Supporting Security and Development - The EU's Added Value', London, International Alert.
- Colletta, Nat and Muggah, Robert** (2009) 'Rethinking post-war security promotion', *Journal of Security Sector Management*, 7(1), pp. 1-25.
- Colletta, Nat, et al.** (2009) 'The Cartagena Contribution to Disarmament, Demobilization and Reintegration', Cartagena, Colombia.
- Commission de Vérité de l'ONU sur le Salvador** (1993) "From Madness to Hope: The 12-Year War in El Salvador. Report of the Commission on the Truth for El Salvador".
- Conseil de Sécurité des National Unies (CSNU)** (2007) "Update Report on Security Sector Reform", New York.
- De Zeeuw, Jeroen** (Ed.) (2008) *From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel Movements after Civil War*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Dietrich Ortega, Luisa Maria** (2009) 'Transitional justice and female ex-combatants: Lessons learned from international experience', In Cutter Patel, A., Greiff, P. De, and Waldorf, L. (eds.), *Disarming the Past: Transitional Justice and Ex-Combatants*, New York, Social Science Research Council, pp. 158-189.
- Dudouet, Veronique, Giessmann, Hans-Joachim and Planta, Katrin** (2012) *Post-War Security Transitions: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflict*, London, Routledge.
- Dudouet, Véronique** (2008) "Negotiating Conflict Settlements: Lessons Learnt and Challenges", Workshop Report, Berlin, Berghof Conflict Research.
- Dudouet, Véronique** (2011) "Anti-Terrorism Legislation: Impediments to Conflict Transformation", Berghof Policy Brief 2, Berlin, Berghof Foundation.
- Glassmyer, Katherine and Sambanis, Nicholas** (2008) 'Rebel-military integration and civil war termination', *Journal of Peace Research*, 45(3), pp. 365-384.
- Gross, Joshua** (2011) 'Proscription problems: The practical implications of terrorist lists on diplomacy and peacebuilding in Nepal. Praxis, Vol. 26, pp. 38-59.
- Gunning, Jeroen** (2010) 'Scholars, militants and conflict transformation: a critical theory reflection on scholarly engagement with armed non-state actors'. Paper presented at the International Studies Association Conference, New Orleans.
- Hoddie, Matthew and Hartzell, Caroline** (2003) 'Civil war settlements and the implementation of military power-sharing arrangements', *Journal of Peace Research*, 40(3), pp. 303-320.
- Human Security Center** (2008) 'Human Security Brief 2007', Burnaby, Simon Fraser University.
- Independent Monitoring Commission (IMC)** (2009) 'Twenty First Report of the Independent Monitoring Commission', London, House of Parliament.
- International Crisis Group (ICG)** (2010) 'Nepal: Peace and Justice', Brussels, ICG.
- Liesinen, Kalle and Lahdensuo, Sami** (2008) 'Negotiating decommissioning and reintegration in Aceh, Indonesia', In Buchanan, C. (ed.), *Reflections on Guns, Fighters and Armed Violence in Peace Processes, Negotiating Disarmament Vol 1*, Geneva, Centre for Humanitarian Dialogue.
- Lyons, Terrence** (2009) 'Peacebuilding, democratisation, and transforming the institutions of war', In Dayton, B. and Kriesberg, L. (eds.), *Conflict Transformation and Peacebuilding: Moving from Violence to Sustainable Peace*, New York, Routledge, pp. 91-106.
- Manning, Carrie** (2008) *The Making of Democrats: Elections and Party Development in Postwar Bosnia, El Salvador, and Mozambique*, New York, Palgrave Macmillan.
- McFate, Sean (2010) 'The Link between DDR and SSR in Conflict-Affected Countries', Washington, DC, United States Institute of Peace.
- Mehler, Andreas** (2009) 'Hybrid regimes and oligopolies of violence in Africa: Expectations on security provision "from below"', In Beatrix Schmelzle, Martina Fischer and Gans J. Giessmann (eds.), *Advancing Conflict Transformation - The Berghof Handbook II*. Opladen: Barbara Budrich, pp. 57-67.
- Nations Unies (NU)** (2006a) 'Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards', New York, United Nations.
- Nations Unies (NU)** (2006b) Briefing Note for Senior Managers, Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards, New York, United Nations.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques – Comité d'Aide au Développement (OCDE-CAD)** (1994) 'Security System Reform and Governance'.
- Paris, Roland** (2004) *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Patel, Ana Cattel** (2010) 'Transitional Justice, DDR, and Security Sector Reform', ICTJ Research Brief.

**Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)** (1994) Human Development report 1994, New York, Oxford University Press.

**RAND** (2008) How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qa'ida. Washington, RAND Corporation.

**Secrétaire Général de l'ONU** (2004) UN Secretary-General's report on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies (S/2004/616), New York.

**Schnabel, Albrecht** (2009) 'Working with ANSA in security sector reform and governance', Paper presented at the conference "Governing Private Security: Perspectives on the Public/Private Divide", Geneva.

**Sedra, Mark** (Ed.) (2010) The Future of Security Sector Reform, Waterloo, ON, CIGI.

**Sriram, Chandra Lekha** (2008) Peace as Governance. Power-Sharing, Armed Groups, and Contemporary Peace Negotiations, Houndmills, Palgrave Macmillan.

**Swedish Ministry of Foreign Affairs (MFA)** (2006) Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration, Stockholm.

**Söderberg Kovacs, Mimmi** (2007) From rebellion to politics. The transformation of rebel groups to political parties in civil war peace processes, Uppsala, Uppsala University.

**Theissen, Gunnar** (2004) 'Supporting Justice, Co-existence and Reconciliation after Armed Conflict: Strategies for Dealing with the Past', In Alexander Austin, Martina Fischer and Norbert Ropers (eds.), Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 421-440.

**Wæver, Ole** (2011) "Politics, security, theory", Security Dialogue, 42, pp. 465-80.

**Zartman, William** (Ed.) (1996) Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars, Washington, DC, Brookings Institute.

## 8.3 Lectures supplémentaires

### Security Transition Processes: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflicts

Publié par Véronique Dudouet, Hans J. Giessmann and Katrin Planta (Routledge, London)

Janvier 2012

**Introduction** - Véronique Dudouet, Hans J. Giessmann and Katrin Planta

**DDR and SSR: Conventional Approaches to International Peacebuilding Assistance** - Mark Knight

**Deficits and Blindspots in Existing Approaches to Post-War Security Promotion** - Véronique Dudouet, Hans J. Giessmann and Katrin Planta

**The M19's Reinsertion Process: Challenges and Lessons Learnt** - Otty Patiño, Vera Grabe and Mauricio García

**Political and Security Negotiations and Security Sector Transformation in South Africa** - Gavin Cawthra

**South Africa's Experience of Military Integration Through Interactive Negotiation and Planning** - Aboobaker Ismail

**The Guarantees of Security: The FMLN and the Salvadoran Peace Process** - Julio Martínez

**Agents of Change: Ex-Prisoners, Ex-Combatants and Conflict Transformation in Northern Ireland** - Kieran McEvoy

**Demobilising and Integrating a Liberation Army in the Context of State Formation: Kosovo's Perspective on Security Transition** - Ramadan Qehaja

**The Process of Security Transition in Burundi: Challenges in Security Sector Reform and Combatant Integration** - Julien Nimubona and Joseph Nkurunziza

**Linking DDR, Security Sector Development and Transitional Justice in Southern Sudan** - William Deng Deng

**Guns, Soldiers and Votes: Lessons from the DDR Process in Aceh** - Aguswandi

**The Reintegration of Ex-combatants in Post-War Aceh: Remaining Challenges to a Gender-blind Planning and Implementation Process** - Shadia Marhaban

**The Challenges of Security Sector Restructuring in Nepal** - Khagendra Neupane

**Challenges of Combatants' Rehabilitation and Army Integration: Perspectives from Maoist Cantonments in Nepal** - Kiyoko Ogura

**Security Transitions in Perspective** - Véronique Dudouet and Katrin Planta

**Conclusion** - Véronique Dudouet, Hans J. Giessmann and Katrin Planta



## Berghof Transition Series

**Willy Nindorera**, The CNDD-FDD in Burundi: Pathway from Armed Struggle to the Political Arena, Berghof Transition Series No. 10, 01/2012 [version française disponible]

**Alberto Martín Álvarez**, From Revolutionary War to Democratic Revolution: The Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) in El Salvador, Berghof Transitions Series No. 9, 11/2010

**Armend Bekaj**, The KLA and the Kosovo War: From Intra-State Conflict to Independent Country, Berghof Transitions Series No. 8, 09/2010

**Urko Aiertza and Dr. Julen Zabalo**, The Basque Country: The Long Walk to a Democratic Scenario, Berghof Transitions Series No.7, 05/2010

**Bairbre de Brún**, The Road to Peace in Ireland, Berghof Transitions Series No. 6, 12/2008

**Aguswandi and Wolfram Zunzer**, From Politics to Arms to Politics Again: The Transition of the Gerakan Aceh Merdeka (Free Aceh Movement – GAM), Berghof Transitions Series No. 5, 10/2008

**Suthaharan Nadarajah and Luxshi Vimalarajah**, The Politics of Transformation: The LTTE and the 2002-2006 Peace Process in Sri Lanka, Berghof Transitions Series No. 4, 04/2008

**Kiyoko Ogura**, Seeking State Power: The Communist Party of Nepal (Maoist), Berghof Transitions Series No. 3, 03/2008

**Mac Maharaj**, The ANC and South Africa's Negotiated Transition to Democracy and Peace, Berghof Transitions Series No. 2, 01/2008

**Mauricio García Durán, Vera Grabe Loewenherz and Otty Patiño Hormaza**, M-19's Journey from Armed Struggle to Democratic Politics: Striving to Keep the Revolution Connected to the People, Berghof Transitions Series No. 1, 01/2008