

Les limites du DDR

LES LEÇONS DE RÉINTÉGRATION D'ACEH

En 2005, des accords de paix ont mis fin à 30 années d'un conflit séparatiste à Aceh, en Indonésie. L'accord d'Helsinki incluait des mesures visant à désarmer les combattants du mouvement rebelle GAM et à les réintégrer à la société. Depuis trois ans et demi, la paix se maintient à Aceh. Pourtant, même si l'histoire post-conflit d'Aceh est globalement positive, on ne peut pas en dire autant de l'expérience d'aide à la réintégration des anciens combattants et autres personnes concernées. Ce programme est même l'une des raisons pour lesquelles on a vu une augmentation de la violence dans certaines zones de cette province. L'expérience d'Aceh fournit des leçons importantes en matière de théorie et de pratique internationales du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR).

Ce chapitre se fonde sur plusieurs études de la Banque mondiale (notamment deux enquêtes menées auprès d'anciens combattants, dont l'une contient plus de 3 000 entretiens auprès de ménages de la population civile), le monitoring du conflit, une enquête au niveau de la province portant sur les dommages occasionnés aux infrastructures ainsi que sur les relations sociales, et une évaluation du niveau de pauvreté. Le chapitre conclut que, si Aceh est en paix, c'est grâce à l'engagement très marqué des dirigeants des deux côtés, et d'un soutien général pour que la paix l'emporte dans cette région. Toutefois, les programmes de réintégration destinés aux anciens combattants n'ont pas joué de rôle-clé dans ce soutien à la paix ; dans certains cas, ils ont même accru les tensions. Le programme de réintégration à Aceh s'est basé sur une série de principes tirés d'autres situations post-conflit, et mal adaptés à la situation spécifique qui prévalait dans cette province.

Un mauvais diagnostic de la situation: les besoins d'Aceh en matière de réintégration

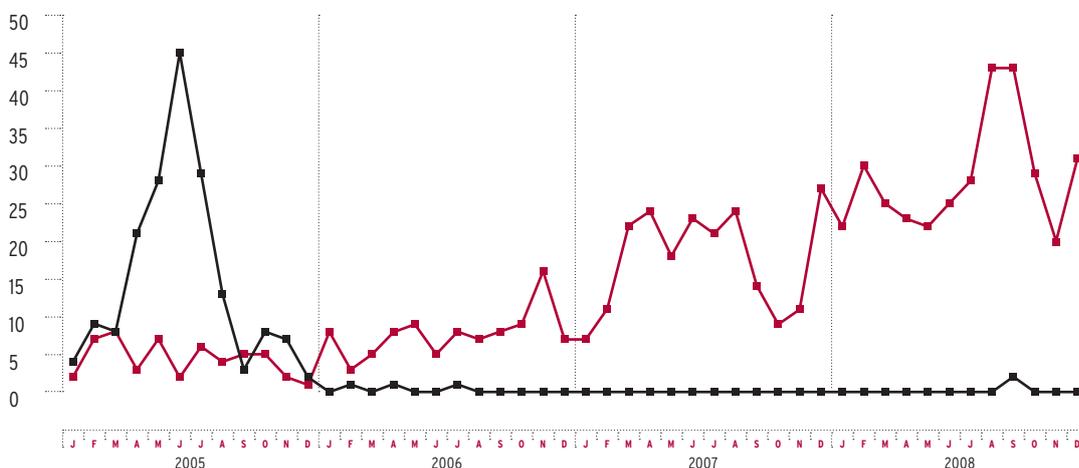
En fait, nombre des problèmes sociaux, politiques et économiques qui sont normalement pris en charge par les programmes de réintégration n'étaient pas présent à Aceh. Ces derniers ont souvent pour but de réconcilier les ennemis d'hier mais, à Aceh, il n'y avait pas de fossé réel entre les anciens combattants et les communautés. Les relations entre les combattants du GAM et les civils sont restées fortes durant tout le conflit, les combattants sont souvent retournés dans leurs villages, et la séparation entre combattants et non-combattants était floue. En conséquence, les combattants qui sont rentrés après l'accord de paix ont été bien accueillis, et leur retour a même souvent été fêté. Moins d'un pour cent des anciens combattants a rapporté avoir été mal accepté. De plus, l'enquête révèle que les combattants bénéficient largement de la confiance de leur communauté, et qu'ils jouent un rôle important dans la vie associative des villages.

Parfois, réintégrer les anciens combattants dans les structures politiques peut également s'avérer délicat, car cela suppose qu'ils acceptent la légitimité des institutions étatiques—une situation souvent peu évidente dans des contextes post-conflit où la guerre

Figure 8.1 **Conflits violents en Aceh, janvier 2005-décembre 2008**

■ Incidents violents au niveau local ■ Incidents entre le GAM et le gouvernement indonésien

NOMBRE DE CONFLITS VIOLENTS



Source : Correspondance avec Adrian Morel, chef du monitoring du conflit en Aceh à la Banque mondiale, février 2009.

Table 8.6 Work situation: GAM vs. civilians, mid-2008

Quelle option décrit le mieux votre situation professionnelle ?	Hommes		Femmes	
	Emploi à plein temps	Civil (n=1 794)	Ancienne combattante (n=29)	Civile (n=1 237)
Emploi à temps partiel ou travail sous contrat réguliers	85%	78%	45%	29%
Emploi à temps partiel ou travail sous contrat occasionnels	6%	6%	7%	5%
Chômeur	6%	4%	14%	6%
Étudiant	1%	3%	0%	1%
Student	0%	5%	0%	4%

Source: ARLS (2008)

s'est conclue par une solution négociée et non par une victoire complète des rebelles. Aceh connaît néanmoins un niveau élevé de participation politique des anciens combattants, qui ont davantage voté que les civils lors des élections provinciales de 2006 ; les anciens combattants étaient également plus nombreux que les autres à déclarer vouloir voter lors des prochaines élections présidentielles indonésiennes.

Si les défis de l'après-guerre en Aceh ne sont pas uniques, ils diffèrent néanmoins de ceux que ciblent les modèles standards de réintégration.

Les programmes types, en matière de réintégration, prennent en compte la difficulté fréquente des anciens combattants à retrouver un emploi, et prévoient en conséquence une assistance spécifique dans ce domaine. A Aceh, cependant, on trouve moins d'anciens combattants au chômage que de civils, et ce n'est pas aux programmes de réintégration qu'ils le doivent : les personnes ayant reçu un soutien de la part des bailleurs de fond ou du gouvernement ne risquaient pas moins que les autres de se retrouver au chômage. En fait, c'est la croissance au sens large, née des améliorations du niveau de sécurité, qui a permis d'accroître les possibilités d'emplois. Dans la mesure où les anciens combattants n'avaient pas un niveau d'éducation plus faible que celui du reste de la population, et qu'ils étaient liés à des personnes haut-placées dans les sphères du pouvoir, la grande majorité d'entre eux n'a eu aucun problème à trouver un emploi.

Les problèmes de l'approche individuelle

Il y a beaucoup de problèmes importants à prendre en compte si l'on veut que la paix à Aceh perdure, mais ce ne sont pas les programmes de réintégration qui pourront y contribuer de façon significative. Les programmes destinés aux anciens combattants en Aceh ont cherché à cibler les individus et leur ont fourni des compensations financières. Cette approche n'a eu qu'un impact minimal sur l'amélioration des perspectives offertes aux anciens combattants, ou sur leur satisfaction générale ; dans certains cas, elle a même alimenté des déceptions et a augmenté les tensions. L'assistance individuelle s'est avérée contre-productive, en raison notamment de la difficulté à distinguer les combattants de ceux qui ne l'étaient pas. Les anciens combattants ont distribué leur argent autour d'eux d'une façon telle que le bénéfice général a été limité. La remise de sommes d'argent en l'absence de la moindre assistance technique a également freiné l'utilisation à des fins productives de ces subsides. Enfin, l'absence de transparence dans la façon dont l'argent a été distribué a augmenté les mécontentements vis-à-vis des autorités locales. Dans la mesure où c'était déjà un manque de légitimité de l'état qui avait, à l'origine, conduit à la guerre, une telle approche accentue les risques d'une résurgence du conflit.

Une approche "maximaliste" de la réintégration

Les objectifs des programmes de DDR tendent de plus en plus à mettre l'accent sur le lien entre, d'un côté, l'aide à court terme et, de l'autre, le développement à long terme et la sécurité au sens large. En Aceh, une telle approche était capitale : des stratégies plus larges qu'une simple assistance ponctuelle avaient été rendues nécessaires par l'absence de croissance économique, les vastes besoins au niveau de la reconstruction, et la faiblesse des institutions. La présence de larges fonds destinés à l'assistance post-tsunami offraient la possibilité de poursuivre une approche « maximaliste ». Les programmes de réintégration et les stratégies post-conflit ont, cependant, été séparées de celles destinées à la reconstruction d'après le tsunami et au développement au sens large. En conséquence, relativement peu de ressources ont été affectées aux zones touchées par la guerre, ce qui a créé des inégalités : les infrastructures détruites par la guerre sont reconstruites deux fois moins vite que celles détruites par le tsunami, et les allocations pour les maisons détruites par le tsunami sont le double de celles accordées pour les maisons détruites par le conflit. Plus de 40 pour cent des personnes interrogées ont déclaré que les inégalités dans l'assistance au développement étaient une source majeure de division.

Le budget des autorités locales s'élevait, pour 2008, à 1,4 milliards de dollars US—six fois plus qu'en 1999—et restera probablement à ce niveau dans les années à venir. On peut voir là une belle occasion de satisfaire les besoins de l'après-guerre, mais compte tenu de la faiblesse des capacités des institutions publiques locales, il y a également un risque que, si ces vastes ressources ne se traduisent pas par une croissance économique et de meilleures conditions de vie, les déceptions et la violence l'emportent une fois de plus. ■