



Rapport d'information No. 1

NÉGOCIER LE

Octobre 2006

DÉSARMEMENT

Civils, armes à feu et processus de paix : approches et possibilités

centre for humanitarian dialogue

centre pour le dialogue humanitaire

114 rue de Lausanne
ch 1202 genève
t 41 22 908 1130
info@hdcentre.org
<http://www.hdcentre.org>

Remerciements

Nous remercions les personnes suivantes pour leurs commentaires et réactions :

- ❖ Napoleon Abdulai, PNUD, Libéria
- ❖ David Atwood, Bureau Quaker auprès des Nations Unies, Genève
- ❖ Lawrence Bassie, Point focal sur les armes légères, Sierra Leone
- ❖ Emile LeBrun, European Centre for Conflict Prevention, Pays-Bas
- ❖ Efraim Gomez, SweFOR, Suède
- ❖ Zelda Holtzman, Restorative Justice Initiative, Afrique du Sud
- ❖ Adèle Kirsten, chercheuse indépendante, Afrique du Sud
- ❖ David Petrasek, Centre pour le dialogue humanitaire, Genève
- ❖ Antonia Potter, Centre pour le dialogue humanitaire, Genève
- ❖ Rebecca Peters, Réseau d'action international sur les armes légères, Londres
- ❖ Finn Stepputat, Centre for Development Research, Danemark

Citation : Buchanan, Cate et Mireille Widmer (2006), *Civils, armes à feu et processus de paix : approches et possibilités*, Centre pour le dialogue humanitaire, Genève

Liste des acronymes

CDA	Communauté de développement de l'Afrique australe (<i>Southern African Development Community, SADC</i>)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
IDDRS	Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réinsertion (<i>Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards</i>)
MINUSTAH	Mission des Nations Unies de Stabilisation en Haïti
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PoA	Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, 2001
RBE	Réunion biennale d'Etats
WfD	Armes contre développement (<i>Weapons for Development</i>). Aussi : AfD

Table des matières

Résumé analytique.....	5
Introduction.....	8
Section 1 : Civils et armes à feu.....	10
Armes à feu aux mains des civils : la base factuelle.....	10
Paix post-accord : plus dangereuse que la guerre ?	11
Section 2 : Contrôle des armes dans les accords de paix.....	12
Section 3 : Réponses établies pour réduire les armes.....	14
Base d'information solide – programmation efficace.....	16
Contrôle des armes au niveau des communautés : dynamique individuelle et collective	18
Réforme législative	20
Réforme institutionnelle.....	22
Communiquer les réformes	24
Calendrier et chronologie	25
Qui est responsable des activités liées aux armes ? Les limites de l'assistance internationale.....	26
Travailler à l'échelle régionale	26
Section 4 : Processus internationaux : armes à feu et consolidation de la paix.....	28
La Commission de consolidation de la paix des Nations Unies	28
Liens entre développement et sécurité.....	29
Les normes intégrées de DDR des Nations Unies (IDDRS).....	30
Le processus de l'ONU sur les armes légères	30
La Première Commission de l'Assemblée générale	31
Section 5 : Principes et recommandations de politiques.....	32
Prévenir et réduire la violence armée	32
Contrôler les armes	33

Encadrés

Encadré 1 : L'Accord de Taëf au Liban (extraits).....	12
Encadré 2 : L'Accord de paix global au Soudan (extraits)	13
Encadré 3 : Objectifs des efforts de réduction des armes	16
Encadré 4 : Collecte d'informations pour concevoir les programmes	18
Encadré 5 : Principes fondamentaux pour une législation nationale sur les armes à feu.....	21
Encadré 6 : Considérations en vue de créer des liens entre réforme du secteur de la sécurité et contrôle des armes	23
Encadré 7 : Calendrier d'exécution novateur : le désarmement en Haïti.....	25
Encadré 8 : Le Protocole de Nairobi.....	27

Annexes

Étude de cas 1 : Cambodge.....	36
Étude de cas 2 : El Salvador	38
Étude de cas 3 : Haïti	40
Étude de cas 4 : Monténégro	42
Étude de cas 5 : Sierra Leone	44
Étude de cas 6 : Afrique du Sud.....	46

Résumé analytique

Ce rapport d'information tente de donner à ceux qui sont activement engagés dans les processus de paix – groupes armés, médiateurs, responsables gouvernementaux, donateurs, organisations internationales – une vue d'ensemble d'une dimension spécifique du désarmement : les armes à feu aux mains de civils. Il regarde au-delà des programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion afin de fournir une analyse sommaire des liens qui existent entre efforts officiels de désarmement, initiatives de prévention de la violence et « seconde vague » de processus de contrôle des armes dans les nations sortant de la guerre ou d'un conflit violent. Il est frustrant pour les négociateurs des processus de paix, les groupes armés, les donateurs et ceux qui mettent en œuvre les programmes, de constater à quel point l'analyse de cette question particulière est rare, compte tenu de son importance pour établir la paix, réduire la violence et consolider la paix à plus long terme.¹

La Section 1 revisite certaines idées fausses fréquemment véhiculées au lendemain d'un conflit armé, par exemple, l'attente d'une diminution de la violence après un accord de paix, ou l'idée qu'il existe une distinction théorique nette entre « civils » et « combattants », alors que sur le terrain, elle s'estompe souvent et qu'il y a de fortes chances pour que l'une et l'autre catégories portent des armes. La Section 2 examine comment ont été abordées – ou pas – dans les accords de paix, les questions de portée plus large concernant les armes et ayant trait, en particulier, aux civils armés. La Section 3 se penche plus avant sur les différentes activités relevant de la réduction des armes, et qu'il faudrait idéalement planifier ainsi que négocier pendant les processus de paix. La Section 4 énumère un certain nombre de processus internationaux et d'institutions multilatérales qui seront appelés à donner des orientations générales en matière de désarmement et de contrôle des armes, et qu'il faudrait par conséquent encourager à étudier plus largement la réduction de la violence. Pour terminer, la Section 5 présente un nombre de principes et recommandations clés à prendre en considération.

Les principales conclusions de ce document sont les suivantes :

- Les questions de désarmement, de contrôle des armes et de réduction de la violence armée doivent être explicitement abordées dans la négociation d'un accord de paix. Cela inclut la nécessité de reconnaître et de cibler toutes les catégories de détenteurs d'armes, civils compris.
- Cela peut également inclure une vision à plus long terme en matière de prévention de la violence, par exemple en mettant en place des mécanismes servant à garantir l'utilisation légitime de la force par les militaires et les forces de l'ordre.
- L'évaluation des activités de désarmement et de contrôle des armes peut débuter pendant le processus de négociation de paix. Il s'agit d'un domaine où les tiers médiateurs et facilitateurs peuvent se montrer proactifs et entreprendre des recherches et une analyse des perspectives pour une série d'activités incluant le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants et des autres acteurs armés, les initiatives communautaires de réduction des armes, les zones de sécurité ainsi que d'autres réformes législatives et institutionnelles.

¹ Voir le dos du document où figure une description du projet intégrant cette orientation, « Négocier le désarmement ». Ce document a été amélioré grâce aux réflexions de ceux qui se sont réunis au Centre pour le dialogue humanitaire le 14 novembre 2005, pour participer à la réunion du même nom afin d'examiner les tendances, les recherches et les questions de politique. Il s'inspire des travaux du programme sur la sécurité humaine et les armes légères en identifiant des options de politique globale liées à la question des armes à feu aux mains des civils. Pour de plus amples informations, voir le premier thème dans *Pièces manquantes du puzzle : Indications pour faire reculer la violence armée dans le cadre du processus de l'ONU sur les armes légères*, Centre pour le dialogue humanitaire, 2005.

- Des synergies et liens importants existant entre diverses activités de désarmement, de contrôle des armes et de prévention de la violence doivent être compris and pris en compte dans toute discussion ou planification. Le calendrier et l'ordre d'enchaînement sont des éléments essentiels à considérer. Les différentes activités ne doivent pas nécessairement – et ne peuvent souvent pas – être mises en œuvre dans un ordre clair et prédéterminé.
- Les négociations et la planification devraient largement s'appuyer sur la collecte d'informations claires et fiables concernant notamment les types prédominants de violence (violence politique, criminelle, juvénile et familiale), les niveaux de détention d'armes et de munitions, les sources d'armes et les filières empruntées pour acheminer les armes, l'attitude vis-à-vis et la perception des armes à feu et de l'insécurité, y compris les motivations et les moyens d'acquérir/de posséder des armes, ainsi que les lois, politiques et processus en vigueur et à venir.
- La question des incitations au désarmement demande à être examinée de près. Tandis que des bénéfices individuels peuvent compenser le risque que les armes soient cachées ou vendues ailleurs, ils peuvent aussi paraître récompenser les détenteurs d'armes pour leur comportement violent. Les incitations collectives permettent d'éviter cela si elles présentent un intérêt pour les communautés dans leur ensemble, dans la mesure où divers segments de la société ont quelque chose à gagner dans le processus de désarmement.
- Mieux vaut détruire publiquement les armes collectées afin de sensibiliser le public et d'instaurer la confiance. Les efforts de collecte d'armes doivent aller de pair avec les tentatives de restreindre l'influx de nouvelles armes, ainsi que les mesures en vue de réduire la motivation des individus et des groupes à acquérir et utiliser des armes.
- Des réformes législatives sont souvent nécessaires pour contrôler les armes restantes aux mains des militaires, des institutions de maintien de l'ordre, des sociétés de sécurité privées et des citoyens. Elles devront clarifier les règles régissant l'acquisition, l'entreposage et l'utilisation des armes.
- Les principes fondamentaux relatifs à la possession privée et à l'utilisation d'armes à feu incluent l'obtention d'un permis, le marquage et l'enregistrement des armes, la définition de critères clairs en matière d'« usage légitime », la disposition/apptitude à posséder une arme, un âge minimum, des restrictions quant au nombre d'armes à feu et de munitions possédées, une interdiction de posséder des armes conçues pour un usage militaire, et une interdiction de porter des armes en public.
- Dans le contexte de la transformation sociétale, les réformes législatives doivent impliquer un large éventail de citoyens et divers acteurs gouvernementaux et de la société civile. De plus, il convient de communiquer les réformes de manière adéquate.
- Afin d'assurer l'application équitable et juste des lois, ainsi que leur respect, des réformes institutionnelles des secteurs de la justice et de la sécurité resteront presque toujours nécessaires. Elles sont souvent initiées dans le cadre des processus de démobilisation et de réinsertion, mais devraient être considérées comme partie intégrante des règlements de paix.
- Les activités de désarmement, de contrôle des armes et de prévention de la violence dépendent souvent du soutien des donateurs et de l'engagement d'organisations et d'ONG internationales. Alors que l'aide externe est cruciale, les programmes doivent toutefois être adaptés au contexte particulier, viser à renforcer les moyens et l'autorité des institutions nationales, et respecter les délais et objectifs souvent à long terme.
- Il convient de tenir compte de la dynamique régionale, y compris en participant aux dispositifs régionaux de sécurité.

- Sur le plan international, les processus pertinents sur les armes et la paix incluent la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, les objectifs du Millénaire pour le développement et les efforts visant à renforcer les liens entre développement et sécurité, les normes intégrées de DDR des Nations Unies, le processus de l'ONU sur les armes légères, ainsi que la Première Commission de l'Assemblée générale sur les questions de désarmement et de sécurité.

Les annexes à ce document exposent en détail les efforts déployés en matière de contrôle et de réduction des armes au Cambodge, en El Salvador, en Haïti, au Monténégro, en Sierra Leone et en Afrique du Sud.

Ce rapport d'information est le premier d'une série de documents qui seront distribués pendant 2007 et porteront sur toute une gamme de questions intéressant le désarmement, le contrôle des armes et la violence dans les processus de paix, ainsi qu'un certain nombre d'études de cas.

Introduction

Si la nature des conflits armés contemporains a changé, il en va de même de la définition de « combattants ». Les lignes opposées clairement définies de forces armées en uniforme n'existent plus. À la place, les conflits violents de ces vingt dernières années ont mis en scène de nombreux acteurs armés autres que les soldats traditionnels : forces de défense civile, milices, paramilitaires, groupes criminels, gangs armés, enfants soldats, mercenaires et combattants démobilisés et réinsérés de manière inappropriée suite à d'anciennes cessations de guerre et des hostilités. En outre, un grand nombre de personnes n'ont peut-être pas participé directement à des combats, mais possèdent une collection d'armes pour faire de la chasse, du tir sportif, se protéger ou pour d'autres raisons.

Les « civils » armés ont caractérisé les conflits violents qui ont sévi en Afrique du Sud, au Guatemala, au Salvador, en Érythrée et en Éthiopie, au Mozambique, en Angola, en Sierra Leone, en Colombie, au Libéria, en Haïti, en Afghanistan, en Turquie et en Côte d'Ivoire. Les armes à feu qu'ils portent expliquent en partie les pics de criminalité violente et la multiplication des gangs criminels armés que l'on peut observer à la suite d'un conflit armé. En effet, au « lendemain de pratiquement toutes les guerres civiles ayant eu lieu dans les années 80 et 90, les civils ressentaient une plus grande insécurité, souvent due à l'augmentation documentée de la criminalité violente. Paradoxalement, dans des lieux tels que le Salvador et l'Afrique du Sud, le risque de mort violente ou de blessure grave que couraient les civils était plus grand après la fin du conflit que pendant le conflit. »² Cela a contribué aux niveaux élevés d'insécurité tant perçue que réelle, qui ont conduit à une augmentation de la demande en armes à feu. Un tel manque de sécurité a aussi été aggravé par une érosion de la confiance dans les services de police. Dans un tel contexte, les gens acquièrent souvent des armes à feu parce qu'ils pensent qu'ainsi, ils seront mieux à même d'assurer leur propre sécurité ainsi que celle de leur famille.

Par conséquent, le fait de réformer et renforcer les lois et politiques réglementant l'accès des civils aux armes à feu revêt une importance cruciale dans la consolidation de la paix et la prévention de la violence au lendemain d'un conflit armé. Pourtant, à ce jour, cette question n'a pas été systématiquement abordée dans la pratique. Tandis que les programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) constituent l'activité dominante en rapport avec le contrôle des armes dans la plupart des processus de paix, ils présupposent une dichotomie claire entre civils et militaires, et se concentrent sur le désarmement des combattants.³ De plus, les donateurs, les organisations internationales et de nombreuses ONG internationales rechignent à s'attaquer à la question de la réglementation de la possession d'armes à feu par les civils, car elle est politiquement sensible et peu attrayante en raison des processus et des longs délais qu'elle implique. Une troisième raison pouvant expliquer ce manque, tout au moins dans un contexte multilatéral, est le refus résolu des États-Unis de traiter pratiquement quelque aspect que ce soit de la possession civile d'armes.⁴ Ce refus, influencé par des intérêts étroitement nationaux, a eu un impact profond et contre-productif sur l'élaboration des politiques mondiales dans ce domaine.

² Call, Charles T et William D Stanley (2001), « Protecting the People : Public Security Choices after Civil War », *Global Governance* 7:2, avril-juin

³ Pour une analyse détaillée de ce point, voir Jensen, Steffen et Finn Stepputat (2001), *Demobilizing Armed Civilians*, CDR Policy Paper, Centre for Development Research

⁴ Pour en savoir plus, voir *Pièces manquantes du puzzle : Indications pour faire reculer la violence armée dans le cadre du processus de l'ONU sur les armes légères* ; voir également l'intervention de l'ancien Sous-secrétaire d'État des États-Unis chargé du contrôle des armements et de la sécurité internationale John Bolton, 9 juillet 2001. Disponible sur : www.un.int/usa/01_104.htm

C'est largement grâce au travail d'agences de développement, de contrôle de la criminalité et de consolidation de la paix, d'ONG nationales et de forces de police – non pas de la communauté de contrôle des armes – que des approches sont élaborées et des normes sont établies en vue de réglementer l'accès des civils aux armes à feu. Les approches en matière de réduction des armes deviennent rapidement un élément central des « stratégies de relèvement post-conflit ». En fait, ces programmes sont à présent fréquemment accolés aux efforts de DDR.

Compte tenu de l'évolution rapide de la dimension et de l'envergure des programmes de DDR, et du fait que plusieurs processus multilatéraux sont probablement à même de donner des orientations générales sur les questions ayant trait aux armes, il est opportun de considérer les questions de politique ayant rapport à cet aspect, insuffisamment développé, des efforts globaux visant à réduire le coût humain de la disponibilité et de l'utilisation abusive des armes légères, à savoir la réduction et la réglementation des armes légères aux mains des civils. C'est un exemple du lien qui existe entre sécurité et développement, représentatif d'un défi qui « requiert une volonté de repenser les limites traditionnelles entre ces deux domaines et de repousser ces limites afin d'inclure d'autres domaines de questions y relatifs [...] pour autant qu'ils aient une influence sur la survenue de conflits violents. »⁵ Dans la pratique, une telle orientation croise également trois méta-objectifs importants : gouvernance, sécurité, et État de droit.

⁵ Tschirgi, Necla (2003), *Peacebuilding as the link between security and development : Is the window of opportunity closing?* Académie mondiale pour la paix, décembre, p. 2

Section 1 : Civils et armes à feu

Comme mentionné précédemment, dans bon nombre de guerres et conflits armés actuels, il y a une multitude d'acteurs armés autres que les soldats traditionnels en uniforme – forces de défense civile, milices (politiques, ethniques, religieuses), paramilitaires, groupes criminels, gangs armés, enfants soldats et mercenaires. Il faudra tous les prendre en considération dans le cadre des activités de DDR et de contrôle et réduction des armes.⁶ Bien d'autres individus posséderont des armes à feu, acquises ou non pendant la guerre, à des fins d'autodéfense, pour gagner leur vie, ou pour des raisons de statut ou de tradition. Si l'on ajoute à ce mélange un certain nombre d'anciens combattants retournés dans leurs communautés sans avoir forcément remis toutes leurs armes dans le cadre d'un processus formel de DDR, et des « soldats à temps partiel » qui n'ont peut-être même pas été soumis du tout à un processus de DDR, une image très complexe mais bien plus réaliste se dégage alors, qui illustre les populations que doivent cibler une série de mesures de contrôle des armes et de consolidation de la paix.

Il convient de différencier les acteurs armés, car leurs motivations varient. Lorsque leur motivation est surtout politique, les groupes armés auront une influence sur le processus de paix, ce qui peut constituer une incitation à participer à un processus de DDR. Mais qu'est-ce qui motive d'autres catégories de civils armés ? Leur participation à un processus de désarmement leur conférera-t-elle une légitimité ou un pouvoir induit ? Dans de nombreux contextes, la démobilisation peut être rattachée à une nouvelle raison d'être. Plutôt que d'être « démobilisés », de tels groupes peuvent en fait être « remobilisés » dans un processus national de consolidation de la paix et de reconstruction – ce qui constitue à la fois une possibilité et un défi.⁷

Armes à feu aux mains des civils : la base factuelle

À l'échelle mondiale, la tendance de plus en plus marquée à collecter des données sur la violence par arme à feu ventilées par âge, par groupe ethnique et par sexe contribue à battre en brèche des généralisations abusives qui nuisent à une appréhension plus fine des incidences de l'utilisation abusive des armes légères. Par généralisations abusives, on entend des phrases tenant du mythe, telles que : « 80% des victimes de la violence armée sont des femmes et des enfants ».⁸ Une telle affirmation peut, certes, s'appliquer à certains contextes, notamment les guerres qui ont récemment sévi dans plusieurs pays d'Afrique, mais en règle générale, ce sont essentiellement les hommes, jeunes, pauvres et socialement marginalisés pour la plus grande part, qui sont tués ou blessés par armes à feu.⁹ Dans quasiment toutes les situations, l'écrasante majorité des propriétaires et utilisateurs d'armes à feu sont des hommes.¹⁰

Une masse croissante de données sur les stocks d'armes élargissent également les connaissances sur les détenteurs de ces armes. D'après les estimations du Small Arms Survey, 60% des quelque 640 millions d'armes à feu qui constituent l'arsenal mondial se trouvent entre les mains de civils.¹¹ Les civils, plutôt que les soldats, sont les principales victimes de la

⁶ Voir Jensen, Steffen et Finn Stepputat (2001) ; et par exemple, ICG Asia Briefing (2004), *Nepal : Dangerous Plans for Village Militias*. International Crisis Group, Katmandou/Bruxelles, 17 février.

⁷ Le concept de « remobilisation » est attribué au commentaire de Zelda Holtzmann lors de la réunion d'experts du 14 novembre 2005 relative à cette question.

⁸ Voir, par exemple, ONU (1997), *Rapport du panel d'experts gouvernementaux des Nations Unies sur les armes légères, dans l'exécution de la résolution de l'AG 50/70B, A/52/298*, 27 août, p. 2

⁹ Organisation mondiale de la santé (2002), *Rapport mondial sur la violence et la santé*, Genève, p. 25.

¹⁰ En termes de genre, cette tendance reflète généralement d'autres formes de violence interpersonnelle également. Par exemple, des études montrent que les garçons sont plus à même de porter des armes à l'école que les filles, d'avoir participé à une bagarre et d'avoir été témoin de violence extérieure au domicile. Voir OMS (2002).

¹¹ *Small Arms Survey 2002 : Counting the Human Cost*, Oxford University Press, Oxford, p. 79

violence liée aux armes à feu : les homicides ou les suicides par armes à feu feraient de 200 000 à 270 000 victimes chaque année dans les pays « en paix », soit jusqu'à cinq fois plus, selon les évaluations, que le nombre de victimes directes de la guerre.¹²

Paix post-accord : plus dangereuse que la guerre ?

« Le manquement général aux dispositions en matière de sécurité publique dans les accords de paix reflète la logique d'établissement de la paix : les parties ainsi que les médiateurs externes tendent à se concentrer sur la sécurité post-accord des parties ennemies, puisque c'est précisément ce qui déterminera le succès ou l'échec à court terme d'un processus de paix. En effet, le fait de ne pas accorder d'attention aux questions de sécurité publique a rarement, voire jamais, provoqué une résurgence de la guerre civile. Toutefois, il a contribué à des souffrances extrêmes, et a miné les perspectives de paix et de démocratie à plus long terme. »¹³

Plusieurs facteurs semblent influencer sur les montées de violence et de criminalité armées qui succèdent aux accords, parmi lesquels on compte :

- la facilité d'accès aux armes, qui facilite la criminalité et la rend plus mortelle ;
- la réorientation de paramilitaires et de groupes armés vers des organisations criminelles ;
- des diminutions importantes du personnel militaire qui assure *de facto* la sécurité publique (par exemple, en El Salvador, les « forces de vigilance » ont diminué de 75 000 à environ 6 000 suite aux processus de démilitarisation¹⁴) ;
- des forces de maintien de l'ordre faibles, inefficaces, corrompues, militarisées ou biaisées, services de renseignements compris ;
- des processus judiciaires improductifs ou inéquitable qui entament la confiance du public dans l'État de droit et contribuent au vigilantisme ;
- des programmes de DDR mal gérés, laissant derrière eux des anciens combattants socialisés à la violence et dont les perspectives d'emploi sont maigres ;
- l'absence d'opportunités en matière de croissance économique, et une production locale et des modèles d'échange encore en « mode de guerre » ;
- des disparités et inégalités croissantes aux niveaux du revenu et de la fortune ; et
- d'anciennes factions ennemies qui n'adhèrent pas aux principes de l'accord/des accords de paix.

Les civils armés qui ne sont pas contrôlés par l'État sont souvent considérés comme intrinsèquement indisciplinés. Pourtant, de nombreux gangs armés sont en réalité hautement disciplinés. Dans bien des localités, les gangs armés s'organisent selon des grades militaires et maintiennent l'ordre dans des secteurs géographiques, tels que les quartiers. Nombre de jeunes hommes, notamment, possèdent et utilisent abusivement des armes légères pour contrôler la vie sociale et imposer un ordre moral dans la communauté.¹⁵ Il serait donc possible de

¹² *Small Arms Survey 2004 : Rights at Risk*, Oxford University Press, Oxford, p. 175 ; Human Security Centre (2005), *Human Security Report 2005 : War and peace in the 21st century*. Oxford University Press, Oxford et New York, p. 30.

¹³ Call, Charles T and William Stanley (2002), « Civilian Security ». Dans Stedman, S. J., D. Rothchild et E. M Cousins (sous la direction de), *Ending Civil Wars : The implementation of peace agreements*, Lynne Rienner Publishers, Boulder et London, p. 304

¹⁴ Call et Stanley, (2001), p.3

¹⁵ Voir Bourgois, Philippe (2004), « The continuum of violence in war and peace : Post-Cold War lessons from El Salvador », dans : Scheper-Huges, N. et P. Bourgois (sous la direction de), *Violence in War and Peace : An Anthology*,

réorienter une telle discipline de groupe, et de l'utiliser de manière positive à des fins collectives, à condition que la relation entre le groupe et l'État se soit améliorée.¹⁶ Cette réalité met en lumière la nécessité de mettre sur pied des programmes ciblant les jeunes gens qui risquent d'adopter un comportement violent ou criminel.

Section 2 : Contrôle des armes dans les accords de paix

Lorsqu'un accord de paix est négocié, le contrôle des armes doit être explicitement traité. Certains observateurs notent que les réformes auront bien plus de chances d'être correctement planifiées et mises en œuvre si elles sont enracinées dans l'accord de paix lui-même.¹⁷

Dans les rares cas où le désarmement des civils a été pris en compte dans des accords de paix, cela s'est généralement produit dans le contexte de l'engagement des parties à désarmer leurs « forces », que l'on peut considérer comme incluant les « groupes civils armés »¹⁸ ou, de manière plus ambiguë, les « formations volontaires »¹⁹ ou d'« autres forces auxiliaires »²⁰. De telles dispositions reconnaissent que le contexte et la nature des hostilités sont tels que les civils armés sont ou peuvent constituer de fait les forces de l'une ou l'autre partie au conflit.

L'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine contient la disposition suivante : « Les parties s'engagent également à désarmer et à dissoudre tous les groupes civils armés, hormis les forces de police autorisées, au plus tard 30 jours après le Transfert d'Autorité. »²¹ De même, au Liban, l'Accord de Taëf de 1989 prévoyait la dissolution et le désarmement de toutes les factions armées dans les six mois (voir Encadré 1). Toutefois, le désarmement concernait essentiellement les armes lourdes et moyennes, et donc des caches de fusils d'assaut, de pistolets, et de diverses armes légères utilisées durant la guerre demeurent intactes jusqu'à aujourd'hui.²²

Encadré 1 : L'Accord de Taëf au Liban (extraits)

Cet accord, qui a mis fin à la guerre civile au Liban, a été négocié à Taëf, en Arabie Saoudite, en septembre 1989, et approuvé par le Parlement libanais le 4 novembre 1989.

Suite à l'accord des parties libanaises afin d'instaurer un État fort et efficace fondé sur l'entente nationale, le gouvernement d'union nationale élaborera un plan détaillé de sécurité qui durera un an et dont le but est d'étendre progressivement la souveraineté de l'État libanais sur tout le territoire national. Ce plan, dans ses grandes lignes, prévoira :

Blackwell Publishing, Oxford ; également noté par Jacqueline Bloch, Sociedad sin Violencia, El Salvador, le 14 novembre 2005, lors de la réunion d'experts sur la question.

¹⁶ Document de référence rédigé à l'intention du Centre du dialogue humanitaire par Gary Barker pour la réunion « Peace processes, guns and gender : An analysis of practice, policy and potential » qui s'est tenue au Centre pour le dialogue humanitaire le 5 décembre 2005. Un résumé de cette réunion est disponible sur : www.hdcentre.org/datastore/Small%20arms/Neg_Dis/Gender_smallarms_summary.pdf

¹⁷ Voir Call et Stanley (2003), p. 218 : « Les réformes ambitieuses en matière de sécurité publique ont peu de chances d'être mises en œuvre, si elles ne figurent pas directement dans les accords de paix. » [trad. libre]

¹⁸ Voir l'annexe 1A « Accord sur les aspects militaires du règlement de paix » de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine ; chapitre 7, article 1^{er}, par. 2 de l'Accord intérimaire pour la paix et l'autonomie au Kosovo ; et l'Accord militaire technique entre la Force internationale de sécurité (« KFOR ») et les gouvernements de la République fédérale de Yougoslavie et de la République de Serbie

¹⁹ L'article 2(e) de l'Accord de cessez-le-feu et de séparation des forces, concernant la Géorgie, signé à Moscou le 14 mai 1994, stipule que « Toutes les formations volontaires composées d'individus provenant de régions situées au-delà des frontières de l'Abkhazie devront être dissoutes et retirées » [traduction libre] [on peut supposer que cela inclut les civils armés].

²⁰ Voir l'annexe 2 dans l'Accord de paix sur le Cambodge : Retrait, cessez-le-feu et mesures/procédures connexes

²¹ Article II, par. 3 de l'annexe 1A

²² Voir l'article par Abi Allam, Fadi et Gina Rivas-Pattugalan dans Centre pour le dialogue humanitaire (2004), « Aux prises avec les armes à feu : l'expérience libanaise », *Bulletin sur les armes légères et la sécurité humaine*, 2^e édition, février, p. 5.

A. La proclamation de la dissolution de toutes les milices, libanaises ou non, et la remise de leurs armes à l'État libanais dans un délai de 6 mois, délai qui entre en vigueur après la ratification du document d'Entente Nationale, l'élection du président de la République, la formation du gouvernement d'Entente Nationale et l'adoption des réformes politiques par la voie constitutionnelle.

Parfois, les accords de paix envisagent aussi la prévention de la violence dans une perspective à plus long terme, par exemple lorsque l'accord cherche à mettre en place des mécanismes visant à garantir le recours légitime à la force par l'armée et les forces de l'ordre. Au Soudan, par exemple, l'Accord de paix global, signé en décembre 2004 entre les parties en guerre, inclut des dispositions détaillées en matière de sécurité (voir Encadré 2).

Encadré 2 : L'Accord de paix global au Soudan (extraits)²³

Accord entre le gouvernement soudanais et l'Armée/Mouvement populaire de libération du Soudan sur le cessez-le-feu permanent et les modalités de mise en œuvre des arrangements de sécurité au cours des périodes de prétransition et de transition (31 décembre 2004)

16. Mission et mandat militaires

16.3 Les deux Forces armées et les UJI [Unités jointes intégrées] seront des forces armées régulières, professionnelles et non partisans. Elles respecteront l'État de droit et le gouvernement civil, la démocratie, les droits humains fondamentaux, et la volonté du peuple.

16.6. Les parties élaboreront conjointement un code de conduite pour les membres de toutes les forces armées basé sur la doctrine militaire commune, qui sera établie conformément à la section 6 de l'Accord sur les modalités de mise en œuvre des arrangements de sécurité.

16.7. Les éléments du code de conduite prévus par l'article 16.6 :

16.7.1. seront modelés par les dispositions de l'article 16.2 ;

16.7.2. établiront une ligne de démarcation nette entre fonctions militaires et fonctions politiques partisans ;

16.7.3. interdiront que de telles forces puissent être utilisées pour intimider physiquement la population civile ;

16.7.4. établiront une ligne de démarcation nette entre mandat militaire et mandat de police pendant la période de cessez-le-feu ;

16.7.5. préciseront l'interdiction pour tous les membres de forces armées de participer à des activités illicites pouvant porter atteinte à l'environnement et aux ressources naturelles.

22. Maintien de l'ordre et sécurité nationale

22.1. Afin de faciliter la levée et le retrait des forces militaires et paramilitaires de régions où elles se trouvaient précédemment, et afin de retrouver l'ordre social et l'harmonie, conformément à la loi, dans le respect des normes nationalement et internationalement acceptables et sous la supervision des Tribunaux et de l'Administration civile, la police, au niveau approprié pendant le cessez-le-feu :

22.1.1. maintiendra la loi et l'ordre public ; [...]

22.1.11. éliminera la nécessité de déployer des forces militaires et paramilitaires dans les villages, les communautés et les rues des grandes villes ;

22.1.12. luttera contre la corruption à tous les niveaux du gouvernement et de la société civile ;

22.4. Les parties conviennent que la police de la juridiction territoriale du cessez-le-feu accomplira ses activités et fonctions normales, en particulier dans les zones où les forces militaires et paramilitaires remplissaient précédemment leurs fonctions ;

22.5. Les parties appellent la communauté internationale à contribuer à la formation, à l'établissement et au renforcement de la police et d'autres services de maintien de l'ordre pour maintenir la paix et l'État de droit ;

²³ Voir www.iss.co.za/AF/profiles/Sudan/darfur/compax/ pour le texte de l'accord

Tandis que la question du contrôle des armes dans des processus de paix fragiles est épineuse, l'absence de mention, dans les accords de paix, d'activités concrètes en matière de désarmement pourrait aussi s'expliquer par un manque d'informations de ceux qui négocient les accords de paix : « De nombreux accords de paix restent silencieux sur les questions essentielles. Bien que de tels silences puissent servir à éviter tout écueil, ils pourraient aussi résulter du fait que les négociateurs ne se rendent pas compte de ce qu'impliquent le désarmement et la démobilisation. »²⁴ Par définition, la plupart des parties aux conflits armés ont peu d'expérience en matière de négociation puisqu'ils ont été ennemis pendant des périodes de temps souvent très longues. Par conséquent, les médiateurs internationaux peuvent apporter une contribution considérable dans ce domaine.²⁵ Toutefois, le manque d'informations en matière de sécurité publique, de contrôle des armes et de réduction de la violence auxquelles ont accès les négociateurs constitue une lacune critique.²⁶

Section 3 : Réponses établies pour réduire les armes

Existe-t-il des opportunités, au commencement d'un processus de paix, d'aborder la question du contrôle des armes et du désarmement de manière approfondie ? Une réunion consacrée à la « reconstruction après les conflits » a formulé trois recommandations claires et pertinentes : intégrer le contrôle des armes dans les premières étapes de la planification de reconstruction ; intégrer les politiques de contrôle des armes légères dans les programmes de développement en vigueur ; et traiter la question des armes à feu comme faisant partie intégrante des programmes de sécurité et de gouvernance, tels que les réformes du secteur de la sécurité et de la police.²⁷ En fait, les activités de planification devraient être entreprises par les groupes actifs dans l'établissement de la paix, la sécurité et le développement, dès que la paix se profile à l'horizon, une opportunité souvent manquée en pratique. Mais les transitions diffèrent les unes des autres : tandis que certaines sont longues et lentes, d'autres sont plutôt spectaculaires.

Jusqu'à récemment, les efforts déployés après la guerre pour contrôler les armes prenaient officiellement fin avec le processus de DDR, laissant le désarmement incomplet, et exacerbant l'acquisition et l'utilisation abusive des armes. L'importance du fait de lier et coordonner le DDR avec d'autres actions est aujourd'hui de plus en plus reconnue comme une norme de politique internationale. Au nombre des priorités figurent la promotion du développement et de moyens alternatifs de subsistance, le renforcement et le maintien de la confiance du public dans les secteurs de la sécurité et de la justice et, dans une moindre mesure, les processus et activités de réconciliation, et les stratégies de parité entre les genres.

Ces dernières années, les processus se sont notamment développés pour affronter les défis que la possession d'armes par les civils pose à l'efficacité du DDR. Les efforts en Sierra Leone ont marqué le premier programme de DDR à avoir absorbé nombre d'acteurs armés « irréguliers », mais pas sans que l'exclusion initiale des femmes combattantes, et des femmes et enfants mêlés aux activités des forces combattantes, n'ait suscité une certaine controverse.²⁸ Toutefois, le DDR a forcément ses limites et ne doit pas être tenu pour seul responsable de la

²⁴ Spear (2002), p. 148

²⁵ Call et Stanley (2001)

²⁶ Le projet « Négocier le désarmement » vise particulièrement à combler les lacunes sur le plan des connaissances par le biais d'un guide, à l'intention des négociateurs et des parties engagées dans les processus de paix, décrivant comment aborder différents aspects du désarmement et du contrôle des armes.

²⁷ Wilton Park (2002), *Post-conflict reconstruction: Lessons learnt and best practice*. Conférence WP691, 30 septembre-4 octobre, résumé disponible sur www.wiltonpark.org.uk

²⁸ Voir Mazurana, Dyan et Khristopher Carlson (2004), *From Combat to Community: Women and Girls of Sierra Leone*, Women Waging Peace. Disponible sur www.womenwagingpeace.net/content/articles/SierraLeoneFullCaseStudy.pdf ; pour des informations plus générales, voir aussi Barth, Elise Fredrikke (2003), *Peace as Disappointment – The reintegration of female soldiers in post-conflict societies : a comparative study from Africa*, PRIO.

non prise en compte, à ce jour, de la possession d'armes par les civils. Il est évident que d'autres stratégies sont également requises.

Les gouvernements, les donateurs et les agents d'exécution complètent de plus en plus souvent le DDR par une série d'initiatives supplémentaires appelées « réduction des armes », qui ciblent généralement un éventail d'acteurs plus large, notamment les civils. À un rythme moins soutenu que le DDR, la réduction des armes développe une base conceptuelle plus solide. En effet, de nombreuses recherches ont été menées sur différents éléments ces dernières années.²⁹ Les efforts visant à réduire les armes incluent des campagnes complémentaires de collecte d'armes (coercitives ou volontaire), la destruction d'armes, des campagnes de sensibilisation du public, des efforts pour lutter contre la stigmatisation, et des programmes d'armes contre développement.

La question de savoir si des activités telles que la réforme de la police, l'éducation civique ou la révision des lois nationales sur les armes, peuvent aussi être qualifiées d'activités de réduction d'armes fait encore l'objet de discussions. Alors qu'une approche minimaliste se concentrerait sur le côté matériel – collecte et destruction d'armes, lutte contre le commerce illicite – une autre approche chercherait à exploiter l'impact du retrait d'armes de guerre sur la création d'un climat propice à une paix plus ambitieuse et durable. Une telle approche prend en compte des questions contextuelles, affirmant que pour mieux comprendre le « problème » des armes légères, il convient de le considérer sous l'aspect de la prévention de la violence, l'attention accordée au matériel devenant une priorité parmi plusieurs et non pas le seul but.

« À titre d'exemple, il ne suffit pas pour diminuer la disponibilité à long terme des armes de les collecter et de les détruire, il faut simultanément prendre des mesures visant à contourner le désir des gens de s'en procurer et à limiter leur capacité d'en acquérir en exerçant différents contrôles sur l'offre. »³⁰

Bien qu'elle pose des défis en raison de ses multiples niveaux et différents délais, une approche plus globale semble offrir de meilleures chances de traiter les facteurs influençant la demande, les motivations et le changement des comportements, ainsi que de réduire, réglementer et retirer le matériel. Et surtout, des normes en matière de non-violence sont fixées ou recalibrées, et, dans le processus, les obligations, responsabilités et rôles de l'État quant à l'emploi de la force sont réétablis ou réaffirmés. À cet égard, la réforme et le renforcement de la législation nationale sur les armes à feu sont de plus en plus considérés comme un investissement dans la consolidation de la paix et la prévention de la violence.³¹ Néanmoins, on néglige ou on évite souvent la base factuelle naissante sur laquelle appuyer une politique et une programmation valables dans ce domaine.

Cette section examine une gamme d'activités qui devraient systématiquement être prises en compte dans la planification et la conception des activités de consolidation de la paix, incluant des recherches, des activités locales de contrôle des armes, une réforme législative et institutionnelle, et la communication. Cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité.

²⁹ Voir divers annuaires du Small Arms Survey et le site Internet de l'International Action Network on Small Arms (IANSA) pour des liens et des ressources.

³⁰ *Small Arms Survey 2003 : Impasse sur le développement*, Oxford University Press, Oxford, p. 314.

³¹ Par exemple, le PNUD donne la priorité depuis 1998 au renforcement des lois nationales sur les armes à feu dans le cadre des efforts globaux qu'il déploie dans les pays émergents de la guerre et de la violence armée. Voir PNUD (2005), *Securing Development : PNUD's support for addressing small arms issues*, juillet.

Encadré 3 : Objectifs des efforts de réduction des armes

Les éléments composant les efforts de réduction des armes sont multiples dans de tels contextes :

1. La quantité et les types d'armes à feu dans la société ont été réduits à un niveau gérable ;
2. Un consensus s'est dégagé sur la possession et l'utilisation légitimes d'armes à feu par les civils ;
3. Il a été rendu compte de toutes les armes « légales » aux mains des militaires, de la police et des civils, et elles sont entreposées en toute sécurité ;
4. La population a davantage confiance dans les institutions de sécurité et de justice ;
5. Un cadre réglementaire applicable et obligatoire existe pour contrôler la possession, l'utilisation et le transfert des armes légères ; et enfin,
6. La possession d'armes est considérée comme un privilège assorti d'obligations, plutôt que la norme ou un droit.³²

Base d'information solide – programmation efficace

« ...demandez qui est impliqué dans la violence, comment et pour quelles raisons, au lieu de fonctionner avec des idées préconçues concernant les combattants et les civils. Ainsi, certains recourent fréquemment à la violence au sein de structures organisées ; d'autres recourent occasionnellement à la violence ; d'autres encore recourent à la violence à des fins économiques ; certains usent de la violence quand ils sont menacés ; certains ordonnent la violence ; et d'autres suivent les ordres. »³³

Une programmation efficace de réduction des armes et de la violence doit reposer sur des études de référence et une planification rigoureuse. Néanmoins, l'obtention d'informations et d'analyses fiables pour inspirer la politique et la pratique continue de poser des problèmes. Les pays en transition sont souvent des environnements « sans données », et il faut parfois des années pour mettre en place des systèmes de collecte de données à un seuil minimal de fonctionnement. Toutefois, des chercheurs et des hommes et femmes de terrain peuvent utiliser des stratégies créatives pour collecter des informations servant à inspirer l'action. Des informations peuvent être récoltées non seulement auprès des institutions publiques (départements de la police, de la santé, de la justice), mais aussi dans les hôpitaux et les services d'urgence, par le biais de sondages ou d'entretiens ciblés, ou par la création de groupes de réflexion pour définir les problèmes et les solutions. À titre d'exemple, les organismes s'occupant de violences sexistes demeurent une source de renseignements insuffisamment exploitée. Par ailleurs, la société civile a un rôle crucial à jouer dans la collecte d'informations, de même qu'elle aura un rôle clé dans le contrôle et l'évaluation du succès des réformes et les performances des institutions publiques.³⁴

Parmi les exemples de recherches pluridisciplinaires les plus utiles pour concevoir des initiatives de réduction de la violence par armes à feu, on peut citer l'« Étude sur les armes à feu et la violence » au Salvador, entreprise en 2001 par des centres de recherches, le bureau

³² Ce dernier objectif est compatible avec l'élaboration d'une norme globale sur ce point d'une importance cruciale. Des nations aussi différentes que le Brésil, le Libéria, l'Australie, le Cambodge et le Royaume-Uni, entre autres, ont toutes révisé et renforcé leurs lois sur les armes autour de ce principe.

³³ Jensen, Steffen et Finn Stepputat, (2001), p. 26

³⁴ La société civile est généralement comprise comme un groupe homogène au programme progressiste. Pourtant, ce n'est guère le cas, et la plupart des groupes de la société civile représentant des intérêts directs. Ce document ne tient pas compte de cette réalité. Il faut pourtant la garder à l'esprit : en effet, la question des armes légères compte tout particulièrement pour les groupes d'intérêts en faveur des armes, et ces derniers peuvent, dans certains contextes, bloquer les efforts visant à réduire la violence armée.

national de statistique et la police civile.³⁵ D'importantes conclusions ont contribué à façonner des réformes législatives et institutionnelles, ainsi que plusieurs activités de communication à l'intention de groupes cibles de la population (p. ex. jeunes, jeunes hommes, détenteurs et fabricants d'armes).³⁶

Autre exemple, le Small Arms Survey a réalisé une étude sur la généralisation des armes et la sécurité humaine en Haïti, en vue d'assister la mission des Nations Unies, les donateurs et le gouvernement national dans le développement d'un programme global de DDR.³⁷ Le rapport fournit un aperçu des différentes entités civiles armées et de l'utilisation abusive des armes ; il examine le trafic légal et illicite, procède à l'état des lieux des secteurs de la justice et de la sécurité, et cherche à évaluer les répercussions de la violence armée et de l'insécurité dans le pays. Parmi un certain nombre de conclusions, le rapport constate que l'inefficacité des initiatives de rachat et programmes de démobilisation précédents était principalement due à l'adhésion limitée de la population haïtienne.³⁸

Une information claire et fiable peut contribuer à accroître l'efficacité des réponses à des réalités locales souvent incorrectement diagnostiquées ou insuffisamment ciblées par les efforts initiaux. De plus, elle est essentielle pour mieux comprendre qui détient les armes, et élaborer des stratégies visant à encourager une possession et un usage responsables des armes.

Une recherche pluridisciplinaire permet aussi de mettre en lumière les mesures d'accompagnement nécessaires pour faciliter le désarmement et le contrôle des armes au-delà des combattants classiques. À titre d'exemple, les détenteurs d'armes, tels que les chasseurs ou les fermiers se servant d'armes à des fins professionnelles, doivent être incorporés dans des régimes de réglementation (par ex. délivrance de permis à des particuliers et enregistrement des armes) ou aidés par le biais de moyens de subsistance alternatifs. Si la possession privée d'armes à feu est considérée comme impérative pour assurer sa propre protection, les initiatives de désarmement volontaire n'auront de chances de porter leurs fruits qu'à condition que des mesures d'instauration de la confiance soient mises en place afin d'accroître le sentiment de sécurité des gens. Ces mesures peuvent inclure des programmes de formation et de responsabilité à l'intention des forces de police, l'inclusion d'un plus grand nombre de femmes dans ces forces, ou encore des processus visant à développer les partenariats entre police et civils.

Les poursuites engagées au nom de l'État contre les principaux auteurs d'abus en temps de guerre s'avèrent efficaces pour restaurer la confiance. Ces individus continuent souvent à diriger par les armes des sections de la société après que la guerre est officiellement terminée. Les mécanismes provisoires pour l'administration de la justice, tels que les commissions de la vérité ou les procédures de vérification en vue du recrutement dans les forces de sécurité, peuvent aussi avoir un impact positif en termes de perception et de confiance publiques, et permettre d'identifier les institutions nécessitant une réforme ainsi que de mettre le doigt sur des propositions précises de réforme.

Des recherches devraient aussi être effectuées pour identifier tous les types de violence auxquels une société est confrontée, non pas seulement la violence politique et criminelle, mais aussi l'augmentation de la violence conjugale et familiale. On néglige généralement cette question dans les situations de transition.³⁹ Liée à la normalisation de la violence plutôt qu'à un

³⁵ PNUD (2003), *Armas de Fuego y Violencia*, San Salvador ; voir aussi, Richardson, Lydia et William Godnick (2004), *Assessing and reviewing the impact of small arms projects on arms availability and poverty : a case study of El Salvador*, projet du PNUD/BCPR Strengthening Mechanisms for Small Arms Control. Centre for International Cooperation and Security, Université de Bradford

³⁶ Pour de plus amples information, voir Étude de cas, annexe 5.

³⁷ Muggah, Robert (2005), *Haïti : les chemins de la transition - Étude de l'insécurité humaine et des perspectives de désarmement, de démobilisation et de réintégration*. Small Arms Survey, Genève. (Occasional Paper n° 14)

³⁸ Pour de plus amples informations, voir Étude de cas, annexe 3.

³⁹ Call et Stanley (2001) se réfèrent aux travaux de Tracey Fitzsimmons pour mettre en avant la base factuelle anecdotique selon laquelle, dans les contextes de transition, les femmes sont soumises à une augmentation de la

phénomène survenant naturellement et « qui n'a rien à voir avec mon mandat »⁴⁰, une telle violence endémique devrait être abordée plus globalement. Les femmes ne représentent pas la majorité des victimes d'homicide, mais lorsqu'elles sont tuées – et ce sont essentiellement des hommes qui les tuent – c'est généralement par arme à feu. En conséquence, les programmes doivent viser à réduire l'accès inopportun des hommes à des armes dans les foyers, et à délégitimer la violence contre les femmes.

Encadré 4 : Collecte d'informations pour concevoir les programmes

Idéalement, en prévision d'initiatives en matière de DDR, de contrôle des armes et de réduction de la violence, toute une série d'informations quantitatives et qualitatives seront collectées, telles que :

- Types de violence (p. ex. violence politique, criminelle ou sexuelle, criminalité organisée, violence conjugale, violence à l'école, violence familiale, bandes de jeunes), et prévalence de l'utilisation des armes
- Coût social, économique et psychologique qu'entraîne la violence (p. ex. pour les individus, les familles, les systèmes de santé, les politiques, la sécurité publique, le transport, le tourisme, l'éducation, la production de moyens de subsistance)
- Quantité et type d'armes/de munitions en circulation (y compris évaluation du niveau d'armement d'avant la guerre)
- Catégories de propriétaires, détenteurs et utilisateurs d'armes
- Nouvelles sources d'armes et filières empruntées pour les acheminer (p. ex. commerce légal, contrebande transfrontalière, dépôts d'armes insuffisamment sécurisés, production illicite, vol d'armes enregistrées), y compris recyclage d'armes et de munitions d'une zone de guerre à une autre (p. ex. flux d'armes entre et à travers l'Ouganda, le Soudan, la Somalie, le Kenya, la République démocratique du Congo)
- Aperçu des besoins des survivants de la violence armée – civils et combattants – et des services et stratégies en vigueur
- Évaluation des attitudes et perceptions relatives aux armes à feu et à l'insécurité, incluant les motivations et les moyens d'acquérir/de posséder des armes à feu (p. ex. ventilation par âge, par sexe, par groupe ethnique). Elles ont peut-être évolué depuis la période d'avant-guerre
- Vecteurs de paix (p. ex. valeurs actuelles ou antérieures, groupes de la société civile, modèles de leadership, musique et sports, etc.)
- Lois, politiques et processus en vigueur ou prévus (p. ex. modification de lois nationales sur les armes, processus de prévention de la violence, stratégies de réduction de la pauvreté, réforme judiciaire et institutionnelle de l'État de droit)

Contrôle des armes au niveau des communautés : dynamique individuelle et collective

Les initiatives « armes contre développement » (*Weapons for Development*, WfD) constituent l'une des formes d'efforts en matière de réduction des armes qui gagnent en importance. Les programmes de WfD offrent des projets de développement communautaire pour inciter les civils à remettre volontairement leurs armes. Ils conviennent particulièrement bien aux pays où l'économie agricole des zones rurales est encore prédominante, plutôt qu'aux régions urbaines. La popularité de telles approches ne cesse d'augmenter parmi les gouvernements,

violence conjugale attribuable à la culture de la violence inculquée pendant les périodes de guerre. *The Post-Conflict Transcript : Women in Central America, Haiti and Bosnia*, document présenté lors du congrès de l'Association des études latino-américaines, Miami, mars 2000 ; voir aussi *Women, War, Peace*

www.womenwarpeace.org ; Jefferson, LaShawn R. (2004), In War as in Peace : Sexual Violence and Women's Status, *Rapport mondial de Human Rights Watch*. Disponible sur hrw.org/wr2k4/15.htm#_Toc58744964

⁴⁰ Remarque formulée par un « homme de terrain » lors d'une réunion consacrée à la réduction et au contrôle des armes légères, décembre 2005.

organisations internationales et donateurs cherchant à faire durer l'effet du DDR officiel et à promouvoir d'autres objectifs en matière de consolidation de la paix, comme la prévention de la violence armée, le développement durable ou la réconciliation.

Il a été difficile d'évaluer les efforts de WfD en n'utilisant que des indicateurs quantitatifs, comme le nombre d'armes collectées, dans la mesure où l'on ignore souvent le nombre initial d'armes circulant dans les communautés. Il faudrait aussi tenir dûment compte d'indicateurs qualitatifs, tels que les changements de mentalité et de comportement. Il ressort d'évaluations récentes des efforts de WfD déployés au Cambodge, au Mali et en Albanie, qu'en plus de retirer des armes de la circulation, les programmes d'armes contre développement peuvent avoir un impact éducatif, modifier les perceptions de sécurité et promouvoir le libre mouvement des personnes.⁴¹

Toutefois, parmi les écueils que rencontrent de tels programmes figurent des calendriers inappropriés, des incitations mal sélectionnées, un manque de coordination, une absence de considération pour la sécurité, et une prise en compte inadéquate de la moitié de la population, les femmes⁴², bien que le « niveau local » soit l'un des rares endroits où le leadership et les capacités des femmes sont constamment reconnus.

Par ailleurs, de tels programmes ont rarement remis en question la notion de « communauté », généralement considérée comme une entité homogène et accueillante, corrompue par des facteurs externes – conflit violent, combats – qu'il s'agit maintenant de restaurer. Les nombreux clivages qui traversent les communautés ne sont pas largement explorés et souvent perdus dans des termes tels que « développement communautaire ».

« ...la communauté est rarement l'entité sans problème qu'elle est supposée être, et des luttes concernant le leadership, le statut, l'appartenance, les droits et ressources économiques perturbent les alliances et aliènent les factions et les individus. »⁴³

Les chercheurs ainsi que les hommes et les femmes de terrain œuvrant dans le désarmement et la sécurité n'ont pas encore pleinement mesuré l'efficacité des techniques intégrées ou participatives dans les différentes phases de conception, de gestion et d'évaluation de projet.⁴⁴ Comme l'a noté un expert, « la participation est un fondement du secteur du développement, mais elle demeure une nouveauté dans les domaines de la sécurité et du désarmement. »⁴⁵ De telles approches se fondent sur le principe que les différents groupes d'intérêt des communautés sont les mieux à même d'identifier et de déterminer les indicateurs de succès à court et à long terme, tels qu'une nette réduction de la violence armée, l'augmentation des déplacements, la reprise des activités de la vie courante, une visibilité réduite des armes, le

⁴¹ Voir Mugumya, G. (2005), *From Exchanging Weapons for Development to Security Sector Reform in Albania : Gaps and Grey Areas in Weapon Collection Programmes Assessed by Local People*. UNIDIR, Genève, juillet ; Mugumya, G. (2005b), *Exchanging Weapons for Development in Cambodia : An Assessment of Different Weapon Collection Strategies by Local People*. UNIDIR, Genève, avril ; Mugumya, G. (2004), *Exchanging Weapons for Development in Mali : Weapon Collection Programmes Assessed by Local People*. UNIDIR, Genève, août.

⁴² Cela est suggéré dans Koyama, S. (2006) *Comparative Analysis of Evaluation Methodologies in Weapons Collection Programmes*, UNIDIR, Genève.

⁴³ Steffen et Stepputat (2001), p. 25.

⁴⁴ Voir le travail de « War Torn Societies » (Projet des sociétés déchirées par la guerre) pour une critique ainsi qu'un encouragement de la participation pleine et entière à la consolidation de la paix. Stiefel, Mathias (1999) *Rebuilding after war : Lessons from the War Torn Societies Project*, War Torn Societies Project et PESSI

⁴⁵ Muggah, Robert (2005), *Listening for Change: Participatory evaluations of DDR and arms reduction in Mali, Cambodia and Albania*. UNIDIR, Genève, p. 6

(r)établissement de colonies de peuplement et d'infrastructure, le retour des administrateurs et des services publics locaux.⁴⁶

Une leçon majeure tirée des programmes de WfD concerne la question des incitations. Lorsque la plupart des personnes impliquées en perçoivent l'utilité, les efforts sont considérés comme plus efficaces. Une fois encore, les méthodes participatives se révèlent bien adaptées à l'identification des incitations appropriées. Au Mali, des chercheurs ont observé que les préférences concernant les incitations variaient en fonction des régions, des saisons et de la démographie : tandis que les groupes pastoraux et nomades désiraient des puits et des sources d'eau, les communautés urbaines préféraient des programmes générant un revenu.⁴⁷ À Bougainville, les « incitations » n'étaient pas des projets de développement mais une série d'étapes politiques menant à une indépendance constitutionnelle de l'île par rapport au gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.⁴⁸ La contribution de ces programmes au développement et à la résolution des conflits est de mieux en mieux comprise.

Comme mentionné plus haut, une autre leçon est que pour être efficaces, les programmes WfD doivent aussi identifier et neutraliser les différentes motivations qui sous-tendent la possession d'armes : il faut fournir des alternatives là où les armes servent à assurer un gagne-pain ; lorsque les armes sont un moyen d'autodéfense dans des environnements peu sûrs, des mesures doivent être prises pour augmenter la sécurité (réelle ou perçue) des communautés. Les armes jouent également d'autres rôles socio-culturels. Ils sont ainsi souvent un symbole de supériorité et de prestige, du passage à l'âge adulte, de masculinité violente et de « machisme ». De telles perceptions sont souvent antérieures à la guerre, et doivent être battues en brèche et transformées.⁴⁹ Alors qu'il faut retirer de la société les armes inappropriées (par exemple les fusils d'assaut), un désarmement complet est souvent impossible. En conséquence, la réglementation de l'accès des civils aux armes nécessite des normes et des approches plus claires.

Enfin, s'il est une règle clairement établie mais pas uniformément appliquée, c'est bien l'importance de détruire publiquement les armes à feu, dans la mesure du possible, afin d'instaurer la confiance. De plus, il va maintenant sans dire que les efforts pour éliminer les armes restantes des communautés doivent aller de pair avec des initiatives visant à restreindre les nouvelles sources d'armes, qu'il s'agisse de trafic illicite (renforcement des frontières, amélioration de la coopération régionale, mise en place de moratoires régionaux), d'importations légales (un renforcement des moratoires peut être envisagé), de dépôts d'armes insuffisamment sécurisés, ou de production artisanale.

Réforme législative

Si les efforts communautaires de contrôle des armes cherchent à retirer de la circulation autant d'armes excédentaires que possible, des réformes législatives sont nécessaires pour clarifier les règles régissant l'acquisition, la détention, l'entreposage et l'utilisation d'armes. Des lois nationales rigoureuses sur les armes à feu fournissent non seulement aux forces de l'ordre la base nécessaire pour poursuivre les personnes qui détiennent illégalement des armes à feu ou

⁴⁶ Muggah (2005), pp. 14-15 ; voir aussi l'annexe 6 sur les indicateurs de sécurité humaine dans Centre pour le dialogue humanitaire (2005), *Pièces manquantes du puzzle : Indications pour faire reculer la violence armée dans le cadre du processus de l'ONU sur les armes légères*. Genève, p. 117.

⁴⁷ Muggah (2005), p. 16.

⁴⁸ LeBrun, Emile et Robert Muggah (sous la direction de) (2005), *Silencing Guns : Local Perspectives on Small Arms and Armed Violence in Rural Pacific Islands Communities*, Small Arms Survey, Genève, juin ; Alpers, Philip et Conor Twyford (2003), *Small Arms in the Pacific*, Occasional Paper n° 8 du Small Arms Survey, Small Arms Survey et Centre pour le dialogue humanitaire

⁴⁹ Spear, Joanna (2002), « Disarmament and Demobilization », dans S. J. Stedman, D. Rothchild et E. Cousens, *Ending Civil Wars : the implementation of peace agreements*, Lynne Rieder Publishers, Boulder, p. 143 ; voir aussi Bourgois, Philippe (2004) en rapport avec la violence pré-existante et le manque de respect envers les femmes parmi les combattants du FMLN au Salvador.

les utilisent abusivement, mais elles signalent également la transition vers une ère où la paix est maintenue par l'État. Il vaut la peine de souligner cette vertu capitale des réformes législatives : tout comme des lois permissives et leur application approximative contribuent à la normalisation de la violence, de même des lois sévères et leur application dans toute leur rigueur pourraient en fait diminuer la volonté et le besoin que ressentent les civils de posséder des armes, et d'en faire un usage abusif.⁵⁰ Les réformes législatives permettront aussi de nouer et renforcer des liens avec d'autres questions, comme les violences sexistes.

Encadré 5 : Principes fondamentaux pour une législation nationale sur les armes à feu

Bien que les lois doivent refléter la situation nationale en termes de culture, d'histoire et de traditions légales, certains principes généraux peuvent néanmoins être identifiés. Il est habituel que les lois régissant la détention et l'utilisation privées d'armes légères énoncent en détail *quels usages* d'armes à feu sont légitimes, *qui* a le droit ou non de posséder des armes à feu, et *quelles sont les armes* dont la détention par des civils est considérée comme appropriée et légale.⁵¹ Parmi les éléments principaux figurent :

- Obtention d'un permis
- Enregistrement des armes
- Établissement de critères définissant clairement l'« utilisation légitime »
- Disposition/aptitude à posséder une arme à feu
- Limites d'âge
- Restrictions quant au nombre d'armes et de munitions détenues
- Interdiction de posséder des armes conçues pour un usage militaire
- Interdiction de porter des armes à feu en public⁵²

La réforme législative peut également inclure la possibilité de mener d'autres activités de contrôle des armes, telles que des amnisties, des programmes de rachat et des moratoires sur l'achat de nouvelles armes, qui pourraient être reliées aux processus de DDR antérieurs et permettre à la dynamique du désarmement de se maintenir.

Dans le cadre d'un processus de transformation sociale, la réforme législative requiert un vaste engagement de la part des citoyens ainsi que de divers partenaires gouvernementaux et de la société civile. L'élaboration de la nouvelle loi sur les armes en Afrique du Sud fournit un exemple du pouvoir d'un processus largement transparent et public.⁵³ Elle a été caractérisée par une consultation publique et des audiences parlementaires qui ont permis de remettre en question les normes en matière de possession et d'utilisation abusive des armes, au niveau tant politique que culturel. Le projet de loi a fait l'objet d'un examen minutieux de la part de nombreux groupes d'intérêt de la société civile, à savoir des marchands et des propriétaires d'armes, ainsi que des professionnels de la santé, des groupes de défense des droits de la femme, des groupes anti-violence, des défenseurs des droits humains et diverses organisations communautaires. Les individus et les organisations avaient six semaines pour transmettre leurs commentaires écrits sur le projet de loi, lequel a ensuite été débattu au Parlement pendant six semaines au cours d'une audience publique. Cette très longue période de consultation a permis

⁵⁰ Au Salvador, les lois permissives ont été identifiées comme un facteur contribuant à la normalisation de la violence. Voir Richardson, Lydia et William Godnick (2004), *Assessing and reviewing the impact of small arms projects on arms availability and poverty : a case study of El Salvador*, projet du PNUD/BCPR Strengthening Mechanisms for Small Arms Control. Centre for International Cooperation and Security, Université de Bradford

⁵¹ D'après Zimring, Franklin (1991), « Firearms, violence and public policy », *Scientific American*, novembre, pp. 24-30

⁵² Pour plus de détails sur ces éléments, voir Centre pour le dialogue humanitaire (2005), *Pièces manquantes*, pp. 19-22

⁵³ Kirsten, Adèle et al. (2006), *Islands of Safety in a Sea of Guns : Gun-free Zones in South Africa*, Small Arms Survey, Genève. Pour de plus amples informations, voir Étude de cas : Afrique du Sud, annexe 6.

la production d'une pièce de législation finale reflétant, autant que possible, les intérêts et préoccupations de tous les protagonistes. Tout au long de cette période, le débat public concernant les mérites de cette loi et son objectif a été très vif. L'un des résultats de ce processus public est qu'il semble avoir façonné et influencé l'opinion publique en faveur de règlements plus stricts, et modifié le comportement des détenteurs civils d'armes en réduisant la demande en armes à feu.

Au Cambodge, des consultations ont été organisées avec des représentants de la société civile et de la Commission nationale sur les armes légères afin de mesurer leurs réactions et recueillir d'autres suggestions sur le projet de loi. En raison de ce débat prolongé, la loi bénéficiait déjà d'un large soutien populaire avant même qu'elle ne soit approuvée par l'Assemblée nationale le 26 avril 2005.⁵⁴ Les deux exemples du Cambodge et de l'Afrique du Sud montrent à quel point il est important d'engager un processus public et d'y impliquer autant de groupes d'intérêt que possible afin d'assurer un respect maximal de la nouvelle loi et de contribuer à créer une adhésion aux nouvelles normes.

Il est un autre groupe de détenteurs d'armes qui requiert une régulation : les compagnies privées de sécurité, qui, d'après certaines informations, seraient impliquées dans des violations des droits humains.⁵⁵ Les compagnies privées de sécurité prospèrent souvent dans des contextes post-conflit en raison d'une culture du militarisme, de l'augmentation de la criminalité et d'une perception (réelle ou imaginaire) de l'insécurité, fréquemment aggravées par la faiblesse des forces de l'ordre. Hormis leur expérience en matière de combat, les anciens combattants ont peu de qualifications et constituent ainsi un réservoir de recrutement tout prêt. S'il est vrai que les sociétés privées de sécurité offrent des opportunités d'emploi légitime, et qu'elles sont nécessaires pour combler un vide en matière de sécurité, il est important que leurs activités soient agréées, transparentes, et que l'acquisition et l'utilisation des armes à feu, notamment, soit soumise à des règles strictes.⁵⁶ De plus, l'application de la loi et le maintien de l'ordre et de la sécurité sont normalement considérés comme relevant de la responsabilité publique. Si la population constate que ce sont des organisations privées qui s'en chargent, le projet de reconstruction de l'État risque d'être compromis.

Réforme institutionnelle

Les lois ne sont efficaces que si elles sont appliquées et respectées. Il est probable que les citoyens respectueux de la loi remettront leurs armes en premier suite à une réforme législative, laissant ainsi une quantité d'armes disproportionnée aux mains d'individus moins scrupuleux. Pour garantir l'application équitable et juste ainsi que le respect des lois, des réformes de la justice et de la sécurité seront presque toujours nécessaires.

Lorsque l'autorité de l'État a été sévèrement ébranlée par la guerre, et que les ressources humaines, physiques et financières ont été diminuées, l'importance des efforts déployés pour renforcer et réformer les secteurs de la justice et de la sécurité n'a d'égale que leur difficulté. Les réformes de la police et de l'armée sont souvent initiées dans le cadre de processus de démobilisation et de réinsertion : les anciennes forces ennemies sont alors intégrées en une armée unique (fusion militaire), ou bien le nombre de combattants est réduit et la

⁵⁴ Pour plus d'informations, voir Étude de cas, annexe 1.

⁵⁵ À titre d'exemple, voir www.amnestyusa.org/business/pmc.html ainsi que Cockayne, James (2006), *Commercial security in humanitarian and post-conflict settings : An exploratory study*, International Peace Academy, mars, New York ; voir également, en guise d'exemple of a policy initiative le *Sarajevo Code of Conduct* pour les sociétés privées de sécurité, et le *Sarajevo Guidelines for the Procurement of Private Security Companies*, dont une copie est disponible sur www.seesac.org

⁵⁶ Voir l'article de Gregory Mthembu-Salter sur la sécurité privée en Afrique du Sud dans Centre pour le dialogue humanitaire (2004), *Bulletin sur les armes légères et la sécurité humaine*, 3^e édition, juin 2004, p. 4 ; Avant, Deborah (2004), *The privatization of security and change in the control of force*, International Studies Perspectives, vol. 5, 2^e édition, mai 2004, p. 153.

responsabilité de la sécurité est transférée aux forces de police (démilitarisation et réforme de la police).⁵⁷

À ce jour, on ne comprend pas encore clairement le rapport qui existe entre une sécurité et une justice défaillante, d'une part, et la demande en armes à feu chez la population de l'autre. On pressent néanmoins que la présence de policiers véreux – qu'ils utilisent leurs armes de manière abusive ou négligent de prévenir cette même utilisation de la part des civils – engendrera chez les citoyens un sentiment d'iniquité et d'insécurité qui, dès lors, les poussera à se faire justice (et à s'armer, par la même occasion).⁵⁸ Bien que davantage de recherches s'imposent pour mieux comprendre ce rapport, on commence à comprendre que la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité est étroitement liée à la prévention de la violence et à la consolidation de la paix.⁵⁹ Les efforts visant à garantir que le système de justice pénale est crédible et efficace doivent aller de pair avec des réformes législatives. La communauté internationale reconnaît ainsi la nécessité d'un encadrement du secteur de la sécurité par la société civile, et d'une justice équitable aux fins de reconstruire la société.⁶⁰

Encadré 6 : Considérations en vue de créer des liens entre réforme du secteur de la sécurité et contrôle des armes

Les réformes s'inspireront de considérations de représentation, de responsabilité et de surveillance des forces de sécurité. Mais pour permettre à la police de remplir ses devoirs, notamment en matière de contrôle des armes à feu, un nombre de facteurs méritent d'être abordés en priorité, au nombre desquels figurent :

- moyens physiques en termes de personnel, d'équipement et de locaux sûrs et efficaces ;
- formation des officiers, sensibilisation aux lois ; amélioration des connaissances et de la prise de conscience des lois ;
- problématique hommes-femmes et diversité ethnique et religieuse (le cas échéant) parmi les nouvelles recrues et les officiers supérieurs ;
- instauration de la confiance et communication claire avec la population civile ;
- banques de données opérationnelles sur la criminalité et les armes ;
- compréhension et application des normes internationales, telles que les Principes de base des Nations Unies sur l'usage des armes à feu et de la force ;
- soumission de la police et des autres représentants des pouvoirs publics aux mêmes lois que celles qui s'appliquent aux civils, s'agissant par exemple de normes relatives au port d'armes en public en dehors des heures de service, et à l'entreposage en toute sécurité des armes détenues ;
- création ou reconstruction d'un « filet de sécurité sociale » autour de la police pour compléter ces services tels que des services d'urgence adaptés, des centres d'accueil pour femmes victimes de violence, la prise en charge appropriée des prisonniers libérés, et des processus judiciaires efficaces.

La réforme du système judiciaire est souvent plus lente que la réforme de la police en raison du temps qu'il faut pour recruter et former les juges, les procureurs et les défenseurs, réduire les délais, développer l'infrastructure et perfectionner les approches visant à améliorer la gestion et les conditions des institutions pénales. Cela est initialement aggravé par son

⁵⁷ Ces deux modèles de réforme institutionnelle sont présentés dans Call, Charles T. et William Stanley (2003), « Military and police reform after civil wars », dans Darby, J. et R. MacGinty (sous la direction de), *Contemporary Peacemaking : Conflict, violence, and peace processes*. Palgrave MacMillan, Basingstoke et New York, pp. 212-213.

⁵⁸ Pour en savoir plus sur l'analyse de la demande, voir Atwood, David, Anne-Kathrin Glatz et Robert Muggah (2006), *Changement de perspective : La dynamique de la demande en armes légères et de petit calibre*. Small Arms Survey et Bureau Quaker auprès des Nations Unies, Genève.

⁵⁹ PNUD (2003), *Coherence, Cooperation and Comparative Strengths : Conference Report on Justice and Security Sector Reform*, Oslo, avril, p. 4

⁶⁰ Ibid., p. 4

omission, de manière générale, des accords de paix : « d'habitude, les adversaires de la guerre civile ne considèrent pas l'établissement d'institutions judiciaires impartiales comme une priorité, et la plupart des règlements de guerres civiles ne prévoient pas de réforme du système judiciaire ». ⁶¹ Les liens qui existent entre la consolidation des secteurs de la justice et de la sécurité d'une part et la réduction de la violence armée de l'autre restent insuffisamment explorés et méritent une plus grande attention au niveau programmatique. ⁶²

Communiquer les réformes

L'élaboration de nouvelles normes en matière de possession et d'utilisation des armes peut entraîner d'intenses négociations culturelles, économiques et politiques. La sensibilisation aux réformes requiert un examen minutieux de la communication, en termes de contenu des messages, de publics cibles et de médias. Nombreux sont les gouvernements mal préparés et peu habitués à une telle tâche. On ne saurait pourtant trop insister sur l'importance d'une communication claire et cohérente.

Il vaut mieux choisir soigneusement le langage utilisé pour communiquer le contenu des changements. Le terme « désarmement », par exemple, est un concept renvoyant à la guerre et aux armes, et qui risque d'éclipser le travail nécessaire à la transformation de la violence armée. Dans bien des langues, il peut aussi susciter l'opposition des groupes civils et armés ayant peu confiance dans le gouvernement, si le « désarmement » est perçu comme un moyen pour l'État d'asseoir son contrôle. Parler de « démilitarisation » permettrait d'accorder une plus grande attention aux ressources qui ont été mobilisées par la guerre et qui doivent maintenant être réorientées – même si le terme peut lui aussi être considéré comme ayant une coloration politique et, partant, ne pas convenir à certaines sociétés.

Il se peut aussi qu'il faille trouver une « accroche » particulière pour communiquer le thème sensible du contrôle des armes et du désarmement dans des sociétés très fragmentées. Au Liban, où le contrôle de l'État est faible ou inexistant sur des groupes tels que le Hezbollah, et dans les camps de réfugiés palestiniens, et où l'espace politique est par ailleurs soumis à des tensions avec Israël, le Mouvement permanent pour la paix, une ONG libanaise, a utilisé la question des tirs festifs comme un moyen non menaçant d'aborder la question du danger que représente la prolifération des armes dans la société. Au Salvador, des groupes anti-violence ont soulevé la problématique de la victimisation des enfants, un message qui touche tous les segments de la société. Le fait de travailler directement avec les enfants et de bâtir la campagne autour de ce thème a eu l'avantage de dissocier cette question des différentes visées politiques complexes. ⁶³

La communication est aussi un facteur clé du respect des nouvelles normes régissant la possession et l'utilisation d'armes par des particuliers. Un grand nombre d'acteurs doivent être conscients des règles, les comprendre et, à terme, y souscrire. Comme noté plus haut, cela implique idéalement des consultations avec des représentants de la société civile (autorités traditionnelles comprises) et d'autres branches du gouvernement (p. ex. les départements de la santé, de la justice et pour l'égalité des sexes) pendant l'élaboration du projet d'une nouvelle législation.

Une fois qu'une nouvelle loi est adoptée, il importe particulièrement de s'assurer que les forces de l'ordre sont conscientes de ce que la loi implique. Au Cambodge, 20 000 copies de la

⁶¹ Call et Stanley (2001), p. 13

⁶² Pour plus d'informations, voir le thème de *Pièces manquantes* concernant la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité et les armes légères. Voir aussi Small Arms Survey, *Édition 2004 de l'Annuaire sur les armes légères 2004*, chapitre 7- « Un facteur déclenchant : l'application de normes internationales pour l'utilisation des armes à feu dans la police ».

⁶³ Voir le travail de « Pour une société sans violence » au Salvador. Pour de plus amples informations, voir Étude de cas : El Salvador, annexe 5.

nouvelle Loi sur les armes à feu ont été imprimées en vue d'une large diffusion dans tout le pays, en particulier dans les postes de police et les bureaux administratifs des 1621 communes du pays. De plus, 100 000 copies au format de poche de la Loi sur les armes à feu ont été préparées pour être distribuées à des soldats, agents de maintien de l'ordre et tribunaux de district.⁶⁴ La distribution de la loi ne suffit pas à en garantir une application effective ; elle devrait s'accompagner d'une formation spécialisée du personnel militaire et judiciaire concerné.

Calendrier et chronologie

Les différents éléments du désarmement, du contrôle des armes et de la prévention de la violence ne doivent pas forcément être mis en œuvre à la suite les uns des autres. Par exemple, si l'actualisation de la législation nationale sur les armes à feu n'est généralement pas considérée comme l'étape la plus importante au lendemain d'un conflit armé, il n'y a pas de raison d'attendre que le DDR ou les initiatives de collecte d'armes soient finalisés pour en commencer le processus. Les planificateurs peuvent examiner activement comment synchroniser le DDR et les processus de contrôle des armes détenues par les civils. Quel degré de détention considérer comme acceptable dans une société donnée ? Comment réglementer les armes ou les retirer de la circulation des mains de différentes catégories de détenteurs ? À quels critères soumettre par la suite l'autorisation de posséder des armes ?

Encadré 7 : Calendrier d'exécution novateur : le désarmement en Haïti

Haïti offre un exemple intéressant d'innovation en matière d'organisation rationnelle des activités. Le PNUD et la Mission des Nations Unies (MINUSTAH) travaillent conjointement afin de poursuivre les stratégies de désarmement et de contrôle des armes, en se fondant sur cinq piliers : DDR, jeunesse, problématique hommes-femmes, désarmement communautaire, et réforme de la justice et de la sécurité, réforme législative comprise. Si certaines de ces activités poursuivent des objectifs à plus long terme que d'autres, il est intéressant de noter qu'elles doivent être mises en œuvre en parallèle, le DOMP gérant les questions de sécurité à court terme et le PNUD se concentrant sur les problèmes à plus long terme que posent la réinsertion, la gestion des conflits et le développement. La mise en œuvre doit être coordonnée sous la direction des différentes communautés. Des comités de quartier seront formés pour identifier les candidats au DDR, se coordonner avec la police nationale, fournir une assistance et des services aux survivants de violence armée, et mettre sur pied des programmes de prévention de la violence.⁶⁵

Des efforts d'information et de sensibilisation publique devront suivre de près la conception des programmes. La destruction publique d'armes, par exemple, envoie un signal fort sur la transition vers la non-violence. Il faut saisir toutes les chances pour générer un débat public sur la possession privée des armes à feu. En conséquence, différentes parties intéressées doivent prendre conscience des engagements que renferme l'accord de paix. Un dernier facteur important consiste à sensibiliser une série de personnes travaillant déjà au contrôle des armes et au DDR à l'importance que revêtent les armes à feu aux mains des civils pour l'ensemble du processus. Ce facteur peut être perçu comme un exemple du « besoin urgent de déployer et former une nouvelle génération de personnel ayant une compréhension globale de la série de nouveaux défis auxquels est confrontée la communauté internationale en matière de développement et de sécurité. »⁶⁶ Soutenir une telle « amélioration des compétences » est un domaine où les donateurs qui se sont engagés à consolider la paix peuvent être particulièrement actifs.

⁶⁴ Voir www.eu-asac.org/programme/arms_law.htm

⁶⁵ Pour de plus amples informations, voir l'Étude de cas : Haïti, annexe 3.

⁶⁶ Tschirgi, Necla (2003), p. 12

Qui est responsable des activités liées aux armes? Les limites de l'assistance internationale

Réconcilier les intérêts de divers acteurs (en termes de délais ou d'indicateurs de succès, par exemple) avec ceux de la population civile et des forces de sécurité constitue un défi majeur. Mais en fin de compte, il est capital que le rôle des institutions nationales soit prépondérant dans les activités de réduction des armes et de la violence. Cela suppose souvent le soutien de donateurs et l'implication d'organisations internationales et d'ONG. Si l'aide externe est cruciale, les programmes doivent toutefois être adaptés au contexte particulier : « la participation locale prend du temps, elle requiert un changement de mentalité de la part des acteurs extérieurs (donateurs y compris), et, pour être efficace, nécessite un capital humain et des ressources sociales appropriés. Il est essentiel que les donateurs et planificateurs de projet adoptent une attitude réunissant flexibilité, opportunisme et humilité. »⁶⁷ Toute une série de groupes d'identité civile doivent être impliqués, si possible, dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des processus et des projets.

L'augmentation des moyens et de l'autorité des institutions nationales permettra également d'assurer que les efforts visant à réduire la violence armée et à contrôler les armes sont durables. En effet, la question de la disponibilité et de l'utilisation abusive des armes à feu requiert une attention constante, et les différentes initiatives – amnisties sur les armes et campagnes de collecte, campagnes de sensibilisation, autres réformes législatives – devront se poursuivre bien après que les organismes internationaux se seront retirés. S'il est initié suffisamment tôt, le renforcement de la capacité des institutions nationales et de la société civile pourrait aussi diminuer le risque de développer une dépendance aux donateurs, et que les programmes à long terme ne soient menacés par une pénurie de fonds et de conseils externes.

Sans les ressources requises, les réformes proposées ne se réaliseront pas. Or, les donateurs prêts à soutenir des initiatives de désarmement à court terme ne le sont peut-être pas à s'engager dans des initiatives à plus long terme et apparemment vagues. La réforme du secteur de la sécurité, notamment la réforme législative, doit toujours compter au nombre des priorités des donateurs en matière de développement et, partant, pouvoir prétendre à une Aide publique au développement (APD). Depuis mars 2005, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a accepté que l'APD soit dépensée pour des activités visant à « contrôler, prévenir et réduire la prolifération des armes légères et de petit calibre ». De plus, le Canada ainsi que le Royaume-Uni ont introduit une formule 3D relative à l'assistance : Diplomatie, Développement et Défense (qui correspondent à l'assistance politique, socio-économique et en matière de sécurité).⁶⁸ Ces deux actions constituent d'importantes avancées pour lier sécurité et développement.

Travailler à l'échelle régionale

Les efforts visant à contrôler les armes à feu entre les mains des civils doivent également être pris en compte d'un point de vue régional : les frontières sont poreuses, les armes à feu et

⁶⁷ Muggah (2005), *Listening for Change*, p. 18. L'auteur prévient toutefois que les approches participatives locales ne sont pas toujours faisables, voire appropriées, par exemple lorsque les tensions sont encore vives ou que le traumatisme est tel qu'une discussion des effets de la violence n'est pas appropriée.

⁶⁸ Voir le site Internet du Ministère de la défense du Royaume-Uni, www.mod.uk/issues/cooperation/ssdat/. Voir aussi Bryden, Alan et Heiner Hänggi, (sous la direction de) (2005), *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genève, p. 23 : « Suivant l'exemple du Royaume-Uni, les pays donateurs occidentaux et les acteurs multilatéraux du développement tels que l'OCDE et le PNUD ont inscrit la réforme du système de sécurité dans les politiques et programmes d'assistance au développement... Enfin, l'intérêt pratique de la réforme du secteur de la sécurité s'est accru et révélé le plus dans le contexte de la reconstruction appuyée par des acteurs externes d'États fragiles et déstructurés ou d'États émergeant d'un conflit intra- ou international. »

leurs détenteurs voyagent. L'Afrique de l'Ouest fournit un exemple parlant des répercussions de la libre circulation des armes à travers les frontières. L'évolution du *Moratoire de la CEDEAO sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères et de petit calibre* de 1998⁶⁹ en un accord régional juridiquement contraignant est la preuve que l'on reconnaît de plus en plus que le contrôle régional des armes à feu est tout aussi important que les efforts déployés dans ce domaine sur le plan national.⁷⁰ L'Union du fleuve Mano (qui regroupe la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone) envisage de lancer une initiative multidisciplinaire pour contrôler les mouvements d'armes à travers les frontières, en vue de déployer des unités communes de sécurité et de rétablissement de la confiance aux frontières.

Une autre suggestion – bien que compliquée – consiste en ce que les opérations de maintien de la paix reçoivent des mandats extraterritoriaux. Les programmes de contrôle des armes pourraient alors être officiellement coordonnés régionalement, lorsqu'il existe un risque que les armes en état de marche soient vendues dans les pays limitrophes, où les prix se pratiquant sur le marché sont plus élevés. Simultanément, la législation sur les armes à feu devrait être harmonisée au niveau régional, dans la mesure où des lois plus sévères sur les armes à feu seront difficilement applicables si les armes peuvent aisément être importées de pays voisins soumis à des contrôles plus laxistes.

Encadré 8 : le Protocole de Nairobi

Le *Protocole de Nairobi* de 2004 est l'un des instruments de sa catégorie visant le plus spécifiquement la réglementation de l'accès des civils aux armes à feu et de la possession d'armes à feu par des civils. L'un de ses objectifs consiste à « encourager la responsabilité, l'application de la loi, ainsi que le contrôle et la gestion efficaces des armes légères et de petit calibre détenues par les États parties et les civils ». Il incombe à chacun des 11 États d'Afrique de l'Est qui le ratifie d'incorporer dans sa législation nationale :

- l'interdiction de la possession illimitée d'armes légères par les civils ;
- l'interdiction totale de la possession et de l'utilisation de toutes les armes légères, ainsi que des fusils automatiques et semi-automatiques, et des mitraillettes, par les civils ;
- la réglementation et l'enregistrement centralisé de toutes les armes légères détenues par les civils dans leurs territoires ;
- des dispositions afférentes à une utilisation et un entreposage efficaces des armes à feu détenues par les civils, notamment des tests de compétence des propriétaires potentiels ;
- le suivi et la vérification des permis détenus, et la limitation du nombre d'armes à feu qu'une personne est autorisée à posséder ;
- l'interdiction de la mise en gage d'armes légères ; et
- l'enregistrement aux fins d'assurer une responsabilité et un contrôle strict de toutes les armes à feu appartenant à des sociétés de sécurité privées.

Il est encourageant de constater que les accords régionaux relatifs à la sécurité intègrent toujours plus des dispositions prévoyant une réglementation rigoureuse des armes légères entre les mains des civils. Au nombre des accords les plus complets, on compte la *Plate-forme de Nadi* (2000),⁷¹ le *Protocole sur les armes à feu* (2001) de la Communauté pour le développement de

⁶⁹ Disponible sur : www.smallarmsnet.org/docs/saaf07.pdf

⁷⁰ La *Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes CEDEAO* a été adoptée par les chefs d'États le 14 juin 2006. La convention requiert des candidats civils à l'octroi d'une licence qu'ils remplissent un certain nombre de conditions, incluant un âge minimum et une preuve suffisante légitimant la détention. Toutes les armes sont enregistrées et la licence est renouvelée après un certain temps. De plus, la convention requiert une période de gel de 21 jours avant l'acquisition d'une arme, un entreposage sûr de chaque arme, et elle limite le nombre d'armes qu'une autorisation peut contenir, entre autres restrictions. Le texte de la convention est disponible sur : www.iansa.org/r/wafrica/documents/CONVENTION-CEDEAO-FRENCH.PDF

⁷¹ Conférence des chefs de police du Pacifique-Sud et Organisation des douanes de l'Océanie (2000), *Towards a Common Approach to Weapons Control* (« Plate-forme de Nadi »), Nadi, 10 mars. Disponible sur : www.smallarmssurvey.org/source_documents/Regional

l'Afrique australe (SADC) et le *Protocole de Nairobi* (2004).⁷² Parmi les autres accords importants figurent la *Directive relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes* (1991) de l'Union européenne⁷³, la *Déclaration de Bamako* (2000),⁷⁴ et le *Plan andin* (2003).⁷⁵

Section 4 : Processus internationaux : armes à feu et consolidation de la paix

Cette partie du document examine les orientations adoptées et les progrès accomplis par des institutions et programmes internationaux clés en matière de contrôle et de réduction des armes au lendemain d'un conflit armé.

La Commission de consolidation de la paix des Nations Unies

Lors du Sommet mondial de 2005⁷⁶, les États membres des Nations Unies ont pris la décision de créer une Commission de consolidation de la paix (*Peacebuilding Commission*), suite à une proposition formulée par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements, et d'autres recommandations du Secrétaire général énoncées dans *Dans une liberté plus grande*.⁷⁷ La Commission est tenue de fournir une approche coordonnée, cohérente et intégrée en matière de consolidation de la paix et de faciliter le dialogue entre les acteurs principaux. L'objectif recherché par la Commission consiste à aider efficacement les pays émergeant de la guerre à parvenir à une paix durable – un rôle essentiel pour lequel il n'existait pas d'organe administratif central au sein du système des Nations Unies. La Commission est un organe *consultatif*, expressément conçu pour rassembler toutes les parties intéressées aux fins de la mobilisation de ressources, et de formuler des conseils aux nations se relevant d'un conflit violent. Elle n'a pas pour mandat de mettre en œuvre des décisions ou de faire respecter des mesures.⁷⁸

Il y a de bonnes raisons de mettre l'accent sur les questions de désarmement et de contrôle des armes dans son portefeuille. Le Secrétaire général des Nations Unies a exprimé un certain nombre de recommandations qui seront probablement prises en compte. Il est particulièrement intéressant d'entendre que selon le Secrétaire général, la Commission devrait appeler l'attention sur les pratiques optimales en les renforçant dans des domaines multisectoriels « tels que la démobilisation, le désarmement, la réinsertion et la réadaptation, où des programmes efficaces doivent recourir aux capacités et aux projets des divers acteurs

⁷² Cet instrument a été négocié par le Burundi, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, et la Tanzanie. Pour consulter le texte de l'accord, aller sur : www.saferfrica.org/DocumentsCentre/NAIROBI-Protocol.asp

⁷³ Directive 91/477/EEC du Conseil de l'UE du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes. Disponible sur : <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14011.htm>

⁷⁴ *Déclaration de Bamako sur la position africaine commune sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères et de petit calibre*. Disponible sur : www.smallarmssurvey.org/source_documents/Regional

⁷⁵ Organisation des États Américains (2003), *Plan andin pour prévenir, combattre et éliminer le trafic illicite d'armes légères sous tous ses aspects*, Décision 552 de l'OEA, 25 juin 2003. Disponible sur : www.comunidadandina.org/normativa/dec/D552.htm

⁷⁶ Assemblée générale des Nations Unies (2005a), Document final du Sommet mondial, A/60/L.1, 15 septembre, paragraphe 97-105, pages 25-26. Disponible sur : http://www.unfpa.org/icpd/docs/2005summit_fre.pdf

⁷⁷ La Commission fait l'objet d'un additif spécial à *Dans une liberté plus grande*. Voir Assemblée générale des Nations Unies (2005b), Additif : Commission de consolidation de la paix : Note explicative du Secrétaire général, A/59/2005/Add.2, 23 mai 2005. Disponible sur <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/356/08/PDF/N0535608.pdf?OpenElement>

⁷⁸ Carolyn McAskie, ancienne Représentante spéciale du Secrétaire général pour le Burundi, est Sous-Secrétaire générale à la tête du bureau des Nations Unies chargé d'assister la Commission de consolidation de la paix. Le personnel comprendra initialement 15 personnes.

dans tous les secteurs de la politique, de l'action humanitaire, de la sécurité et du développement. »⁷⁹

Cependant, le DDR ne devrait pas marquer la fin des efforts de contrôle des armes, dans la mesure où l'on peut *et* devrait encore faire beaucoup pour réduire la violence armée et contrôler les armes aux mains des civils, de la police, de la sécurité privée et de l'armée. En effet, la disponibilité des armes étant de plus en plus considérée comme une cause proche de conflit violent, et la « culture des armes » comme un obstacle socio-culturel à la non-violence, il est plusieurs domaines où la Commission pourrait s'engager et fournir des conseils utiles aux protagonistes impliqués dans le relèvement.

Liens entre développement et sécurité

Des recherches et des analyses concertées ont permis de mieux comprendre les liens qui existent entre violence armée, développement et contrôle des armes. À cet égard, le PNUD et le Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID) ont considérablement fait avancer les travaux.⁸⁰ Le PNUD fait état de ses priorités lorsqu'il déclare que dans « de nombreux contextes de crise et de post-conflit, la lutte, au niveau local, contre la disponibilité des armes légères et la dynamique sous-tendant la violence et le conflit est essentielle pour créer et maintenir un environnement porteur pour le redressement économique et la reconstruction, ainsi que la remise en place d'un régime démocratique. »⁸¹

Le Secrétaire général a observé que le « désarmement est essentiel pour prévenir les conflits, consolider la paix et réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. »⁸² Toutefois, le PNUD a noté que sept des huit objectifs du Millénaire pour le développement ont peu de chances d'être atteints si des considérations de sécurité ne sont pas prises en compte. Des exemples de ce défi ont fait surface il y a peu. Une étude lie disponibilité excessive et utilisation abusive des armes comme un obstacle direct aux activités tant humanitaires que de développement. D'après le personnel des organismes humanitaires et de développement, l'usage peu rigoureux d'armes par une série d'acteurs – notamment les armes à feu entre les mains des civils – comporte des dangers directs.⁸³

Un exemple récent d'action gouvernementale visant à mieux coordonner les préoccupations en matière de sécurité et de développement et y faire face est la *Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement* de 2006 : plus de quarante pays se sont engagés à œuvrer en vue de son application.⁸⁴

⁷⁹ Assemblée générale des Nations Unies (2005b), para 8, page 3.

⁸⁰ Voir www.undp.org/bcpr/smallarms/index.htm. Voir aussi l'édition spéciale de *Conflict, Security & Development* sur le croisement entre sécurité et développement (vol. 4, numéro 3, décembre 2004) ; Muggah, Robert et Peter Batchelor (2002), « *Development Held Hostage* » : *Assessing the effects of small arms on development*. PNUD, New York ; DFID (2003), *Tackling Poverty by Reducing Armed Violence : Recommendations from a Wilton Park Workshop, 14-16 avril 2003*, DFID, Londres.

⁸¹ PNUD (2005), p. 20

⁸² Discours d'ouverture lors de la session de 2005 de la Conférence sur le désarmement, énoncé au nom du Secrétaire général par Sergei Ordhonikidze, Directeur général, Office des Nations Unies à Genève. Disponible sur : www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2005/sgsm9690.html ; voir aussi Académie mondiale pour la paix (2005), *Achieving the Millennium Development Goals in conflict contexts*, note d'orientation de l'Académie mondiale pour la paix, juin

⁸³ Buchanan, Cate et Robert Muggah (2005), *Aucun répit pour les humanitaires : Étude de l'incidence de la violence armée sur le personnel chargé de l'aide humanitaire et du développement*. Centre pour le dialogue humanitaire et Small Arms Survey, Genève, p. 19

⁸⁴ Parmi les signataires figurent l'Afghanistan, l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Brésil, la Bulgarie, le Canada, le Chili, le Costa Rica, la Finlande, la France, le Ghana, la Grèce, le Guatemala, le Honduras, l'Indonésie, l'Irlande, la Jamaïque, le Japon, la Jordanie, le Kenya, le Liban, le Libéria, le Mali, le Maroc, le Mexique, le Mozambique, la Nouvelle-Zélande, le Nigeria, la Norvège, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Pays-Bas, la République de Corée, le Royaume-Uni, le Salvador, le Sénégal, la Slovénie, le Sri Lanka, la Suède, la Suisse, la Thaïlande, et le Timor Leste. Le texte intégral est disponible sur : <http://content.undp.org/go/newsroom/june-2006/governments-agree-to-armed-violence-reduction-measures-en>

Les normes intégrées de DDR des Nations Unies (IDDRS)

En avril 2004, les Nations Unies ont lancé une initiative visant à développer une nouvelle politique globale sur le DDR au sein du système des Nations Unies. Les normes intégrées de DDR (IDDRS) ont été élaborées par un groupe de travail interinstitutions composé de quinze départements, institutions, fonds et programmes des Nations Unies.⁸⁵ On s'attend à ce que les IDDRS soient lancées à la fin 2006 et accompagnées d'un manuel opérationnel d'une note à l'intention des décideurs, et d'un centre de ressources sur Internet. Les normes se concentrent sur les combattants des forces armées et des groupes armés, mais elles reconnaissent l'importance de mesures de gestion d'autres armes.

*Alors que la composante du désarmement d'un programme de désarmement, démobilisation et réinsertion met l'accent sur le contrôle des armes détenues par les anciens combattants, les normes intégrées de désarmement, démobilisation et réinsertion visent à lier le processus à un contrôle des armes et des mesures de réduction plus larges, qui prennent en compte les armes illégalement détenues par les civils, notamment par le biais d'amnisties sur les armes ou de programmes « armes contre développement ».*⁸⁶

Le processus de l'ONU sur les armes légères

Dans une version préliminaire du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères de 2001, les États étaient expressément encouragés à réglementer la détention et l'utilisation des armes par les civils afin d'en enrayer le trafic illicite.⁸⁷ Mais sous l'insistance des États-Unis⁸⁸, le document de consensus final n'en fait nullement mention. Bien que toute référence directe à la réglementation nationale des armes ait été supprimée, le Programme d'action n'en exhorte pas moins tous les États participants à mettre en œuvre les mesures nécessaires, législatives ou de toute autre nature, aux fins de criminaliser « la fabrication, la *détention* [non mis en évidence dans le texte], le stockage et le commerce illicites » d'armes légères.⁸⁹ Le Programme d'action engage par ailleurs tous les États à adopter « toutes les mesures nécessaires pour prévenir la [...] possession de toute arme légère non marquée ou insuffisamment marquée »⁹⁰ ainsi qu'« à identifier [...] les groupes et individus qui fabriquent, commercialisent, stockent, transfèrent ou possèdent illégalement [...] et prendre les mesures prévues par la législation contre ces groupes et individus. »⁹¹ En outre, il les exhorte à

⁸⁵ Voir Assemblée générale des Nations Unies (2006), *Rapport du Secrétaire général sur le désarmement, la démobilisation et la réinsertion*, A/60/705, 2 mars.

⁸⁶ *Idem*, para. 43

⁸⁷ Le *Projet de Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects*, version L4, Rév.1, exhortait les États à : « Mettre en place une législation, des réglementations et des procédures administratives appropriées permettant d'exercer un contrôle effectif sur la fabrication, le stockage, le transfert et la détention d'armes légères et de petit calibre dans les zones relevant de la juridiction nationale. Veiller à ce que les individus associés à la fabrication, le stockage, le transfert et la détention illicites puissent être et soient poursuivis conformément au code pénal approprié. [...] Envisager sérieusement l'interdiction de la libre commercialisation et de la possession individuelle d'armes légères et de petit calibre spécialement conçues à des fins militaires. »

⁸⁸ Intervention de John Bolton (USA), 9 juillet 2001. Disponible sur : www.un.int/usa/O1_104.htm. Voir aussi IANSA (2001), « Conférence de presse du Réseau d'action international sur les armes légères », 20 juillet. Disponible sur www.notes.reliefweb.int/w/rwb.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00530132/f3073dc0c5af587285256a92006d47c4?OpenDocument

⁸⁹ Nations Unies (2001), *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, A/CONF.192/15, juillet, para. II.3

⁹⁰ *Ibid.*, para. II.8

⁹¹ *Ibid.*, para. II.6

Veiller à ce que des registres complets et exacts soient gardés le plus longtemps possible concernant la fabrication, la possession [non mis en évidence dans le texte] et le transfert des armes légères et de petit calibre dans les zones sous la juridiction nationale. Ces registres doivent être organisés et tenus de façon que les autorités nationales compétentes puissent y retrouver rapidement des informations précises et les analyser.⁹²

Concrètement, cela nécessite la mise en place d'un système d'enregistrement des armes légères.

Il existe un décalage significatif entre les avancées à l'échelon national et les débats dans le cadre du processus de l'ONU sur les armes légères. D'ailleurs, lors des deux Réunions biennales des États chargées d'examiner l'application du Programme d'action en juillet 2003 et 2005, les déclarations officielles des États ont largement mis en lumière cet écart, avec quelque 70% des gouvernements ayant fait part, de leur propre initiative, de leur législation nationale sur les armes à feu.⁹³

Plusieurs paramètres expliquent ce degré d'intérêt relativement élevé pour la question. Tout d'abord, de nombreux pouvoirs publics ont conscience du lien qui existe entre la violence armée d'une part, et de l'autre, le commerce et la détention d'armes légères, non ou insuffisamment réglementés.⁹⁴ Ensuite, ils comprennent peu à peu que les problèmes posés par la généralisation et l'usage abusif des armes relèvent essentiellement de la sphère « civile », à savoir que la plupart des armes à feu appartiennent à des civils, et la majorité des victimes de la violence armée sont des civils. Enfin, ils admettent communément que les armes à feu détenues par les civils contribuent considérablement à l'usage abusif et au commerce illicite, du fait de vols, de stockage dans de mauvaises conditions de sécurité, et de revente entre particuliers.⁹⁵

Lors de la Conférence de révision du Programme d'action qui s'est tenue en juin-juillet 2006, la question des lois nationales sur les armes a de nouveau suscité des controverses, malgré le constat par l'écrasante majorité des États du rôle crucial de la réglementation de l'accès et de la possession pour mettre fin au commerce illicite des armes légères. Une fois encore, les États-Unis, et dans une moindre mesure la Suisse, ont bloqué les discussions et empêché toute mention de la question dans le document final (qui n'a pas été agréé faute de consensus). Un grand nombre de nations émergent de la guerre ont parlé de l'importance que revêt, pour elles, cette dimension du défi que posent les armes légères, et ont demandé de l'aide pour renforcer les régimes nationaux de contrôle.

La Première Commission de l'Assemblée générale

Un grand pas en avant a été franchi en 2005, lors de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies (sur les questions de désarmement et de sécurité), lorsque les Pays-Bas ont proposé une résolution invitant les États à « remédier plus efficacement à l'impact en matière humanitaire et de développement des [...] armes légères [...] en particulier dans les situations de conflit ou de post-conflit, notamment en :

⁹² Ibid., para. II.9

⁹³ Kytömäki, Elli et Valerie Yankey-Wayne (2006), *Five Years of Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons : Regional Analysis of National Reports*, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement

⁹⁴ Voir, à titre d'exemple, la déclaration de l'Australie à la RBE 2003. Disponible sur : disarmament2.un.org/cab/salw-2003/statements/States/Australia.pdf

⁹⁵ Voir, notamment, la déclaration de la Belgique à la RBE 2003. Disponible sur : disarmament2.un.org/cab/salw-2003/statements/States/Belgium.pdf ; et celle du Mexique, disponible sur : disarmament2.un.org/cab/salw-2003/statements/States/Mexico.pdf

(a) Élaborant, si besoin est, des programmes globaux de prévention de la violence armée intégrés dans des stratégies nationales de développement, y compris des stratégies de réduction de la pauvreté ; [...]

(c) Encourageant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies à considérer l'entreposage sécurisé et la mise au rebut des armes légères et de petit calibre comme faisant partie intégrante des programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion ;

(d) *Incluant systématiquement des mesures nationales visant à réglementer les armes légères et de petit calibre dans les stratégies et programmes, à plus long terme, de maintien de la paix post-conflit* [non mis en évidence dans le texte] ;

(e) Assurant, si besoin est, que les activités susmentionnées aux sous-paragraphes (c) et (d) tiennent compte du rôle que peuvent jouer les femmes et les organisations de femmes. »⁹⁶

La résolution a été adoptée par 170 voix contre 1. Les Etats-Unis étaient la nation opposée à la résolution.⁹⁷

Section 5 : Principes et recommandations de politiques

Ce qui suit est un mélange de recommandations théoriques, de pratiques optimales et de principes visant à définir les éléments nécessaires pour aborder cette facette de la violence armée et de la disponibilité des armes. Ils se répartissent en deux catégories : les questions de procédure, qui touchent au contexte plus large de la prévention de la violence ; et les questions de substance, sur les mesures à prendre pour contrôler les armes, lesquelles devront généralement être abordées par la législation. Le défi consiste à les formuler de manière à ce qu'elles soient plus claires pour toute une série d'acteurs, entre autres les parties aux processus de paix, les médiateurs et les gouvernements nationaux.

Prévenir et réduire la violence armée

Répondre aux réalités locales

On parle beaucoup du « local » dans les analyses et les politiques en matière de paix et de sécurité. Mais quand il s'agit de réduire la violence armée et de réglementer les armes à feu entre les mains des civils, cette dimension est cruciale. Pour quiconque est contraint de détenir des armes à feu en raison de son appartenance à une entité armée ou d'un besoin individuel (réel ou autre), ces raisons risquent d'être toujours valables selon les réalités locales : « Il peut être difficile pour les anciens combattants de renoncer à leurs armes s'ils n'ont pas d'autres moyens de subsistance. Il en va de même pour les civils armés. »⁹⁸

Aborder la question de la masculinité et des armes à feu

Les hommes et les garçons dominent largement dans la vente, la possession, le commerce, le trafic et l'utilisation abusive des armes à feu, *ainsi que* dans la victimisation qu'elles engendrent. Les stratégies de désarmement qui ne tiennent pas compte des spécificités des deux sexes compromettent leur impact potentiel. Les partisans du contrôle des armes ont été lents à

⁹⁶ Projet de résolution A/C.1/60/L.34/Rev.1 de l'Assemblée générale des Nations Unies, *Addressing the humanitarian and development impact of the illicit trade in small arms and light weapons*. Sponsor principal : les Pays-Bas (introduit le 12 octobre 2005) Disponible sur : www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com05/res/L.34Rev1.pdf

⁹⁷ Pour de plus amples informations, voir Centre pour le dialogue humanitaire (2005), *Small arms control : a focus on the 2005 session of the UN First Committee*, Centre pour le dialogue humanitaire, Genève. Document d'information disponible sur : www.hdcentre.org

⁹⁸ Jensen et Steputat (2001), p. 20

reconnaître l'incidence des armes sur les femmes, mais considèrent de plus en plus que les références aux femmes (souvent assimilées aux enfants et aux personnes âgées) incluent une approche hommes-femmes qui n'a pour effet que de diminuer la compréhension des vulnérabilités spécifiques aux femmes par rapport à la violence armée, et d'éclipser la victimisation des hommes. Il vaudrait mieux que les efforts consacrés à l'élimination des armes entre les mains des civils s'inspirent d'une analyse distincte des répercussions sur les hommes et femmes, filles et garçons, et de leurs besoins respectifs.⁹⁹

Par ailleurs, une analyse de la masculinité, quel que soit le contexte, requiert de s'intéresser tout particulièrement aux jeunes hommes, et à l'équivalent des « cadres » de gangs ou de milices, car ce sont eux qui ont le plus à perdre si les jeunes hommes ne détiennent plus d'armes à feu. De même, il est crucial de mieux comprendre la victimisation aiguë directe des hommes, et de leur consacrer des programmes spécifiques.

Équilibrer droits, responsabilités et récompenses individuels et collectifs

Il convient d'étudier attentivement la question des incitations individuelles ou collectives dans le cadre du contrôle des armes et du désarmement. Si les programmes de DDR reposent généralement sur des incitations individuelles sous forme d'argent, de subventions, de prêts ou parfois d'outils, une action plus large de contrôle et de réduction des armes s'appuie souvent sur des incitations collectives, telles que des projets de développement. Elles permettent d'éviter de désigner – ou pire de donner l'impression de récompenser – les individus ayant des armes, et conviennent ainsi mieux pour répondre aux besoins des civils qui ne se sont pas (ne pouvaient pas) s'armer. L'inconvénient en est qu'elles ne prennent pas en compte la valeur commerciale des armes à feu, risquant par là de voir les armes vendues plutôt que remises. De plus, il y a lieu d'équilibrer les droits et responsabilités individuels dans l'élaboration de nouvelles normes relatives au contrôle des armes : la possession d'armes devrait être considérée comme un privilège assorti d'obligations et de responsabilités.

Contrôler les armes

Ces recommandations incluent des références à des contextes « pacifiques », dans la mesure où elles permettent de refléter une série d'initiatives mises en œuvre dans des nations dont les systèmes politiques, la répartition des revenus et des richesses, ainsi que les traditions socio-culturelles diffèrent. Ces normes ou approches s'appliquent aux nations qui, au sortir d'une guerre, se reconstruisent ou renforcent leurs lois sur les armes, et dont les revenus sont souvent faibles.

Définir l'utilisation « légitime »

En matière de détention d'armes légères, la définition des « raisons légitimes » varie selon les cultures et les contextes. Seuls quelques pays, dont le Sultanat du Brunei, le Luxembourg et la Malaisie, interdisent totalement la possession d'armes par les civils, tandis que d'autres, comme le Japon, la Chine et la Grande-Bretagne, limitent soigneusement leur détention. La plupart des pays autorisent de posséder une arme pour chasser ou lutter contre les animaux nuisibles dans les fermes, et quelques-uns permettent la détention de certains types d'armes pour le tir sportif ou à des fins de « collection ».

En revanche, l'argument de l'autodéfense pour justifier la possession d'armes prête davantage à controverse. D'un côté, c'est aux pouvoirs publics que devrait incomber la responsabilité de protéger les citoyens de la violence, car si ces derniers s'armaient tous à cette fin, il est peu probable que la société en devienne plus sûre. De l'autre, confrontés à une

⁹⁹ Voir Buchanan, Cate et Mireille Widmer (2006), *Hitting the target : Men and Guns*, Exposé de politiques pour la Conférence de révision, Centre pour le dialogue humanitaire. Disponible sur : www.hdcentre.org/UN+process+on+small+arms+control

criminalité endémique et au laxisme ou à l'inefficacité des gouvernements, beaucoup ressentent véritablement le besoin de s'armer pour se protéger. Dès lors, s'il est problématique de rejeter d'un bloc la thèse de l'autodéfense, il l'est tout autant de partir du principe qu'elle est toujours ou le plus souvent recevable.

Interdire la possession de fusils d'assaut par les civils

D'après un sondage réalisé en 2004 dans 115 pays, 79 sur les 81 ayant répondu prohibent la détention de fusils d'assaut par les civils ; rappelons toutefois que la définition de ce terme varie. Seul le Yémen et le Kenya n'interdisent pas expressément toutes les ou partie des armes militaires.¹⁰⁰ L'Autriche, la Chine, la Colombie, le Guatemala, la Hongrie, l'Inde, l'Indonésie, le Laos, la Lettonie, la Malaisie et le Pérou¹⁰¹ font partie des États qui refusent l'accès des armes automatiques aux civils.

Allant encore plus loin, certains pays interdisent la détention par les civils de fusils à tir sélectif, armes semi-automatiques qui peuvent tirer en automatique.¹⁰² Beaucoup prohibent également les versions semi-automatiques d'armes entièrement automatiques en raison de leur létalité et de leur peu d'utilité à des fins civiles. Par exemple, l'Argentine, l'Australie, le Bangladesh, le Canada, la République tchèque, la France, la Guyane, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni interdisent les modèles à tir sélectif, ainsi que certains types de fusils d'assaut semi-automatiques. Mais rappelons que là encore, les définitions varient.

Limiter le port d'armes en public

Certains pays limitent les conditions de port d'armes, d'où, par exemple, les « zones sans armes à feu » en Afrique du Sud.¹⁰³ Les villes colombiennes de Bogotá et Cali ont chacune interdit de porter une arme de poing les week-ends et jours fériés, une expérience qui a rencontré un certain succès.¹⁰⁴ Au Brésil, la loi sur le désarmement prohibe le port d'armes en public pour tous les particuliers (à l'exception de ceux devant être armés pour exercer leur profession, tels les agents de sécurité ou les chasseurs).

Lutter contre la violence au sein du foyer

De par le rôle spécifique que jouent les armes légales en matière d'homicides, de blessures et d'actes d'intimidation commis sur les femmes et les enfants au sein du foyer¹⁰⁵, plusieurs pays ont mis en place des systèmes de vérification pour empêcher les personnes avec des antécédents de violence familiale (figurant sur leur casier judiciaire ou pas) d'en acquérir. Au Canada, l'épouse ou la compagne, actuelle et précédente(s), doit être prévenue avant l'octroi d'un permis de port. En Afrique du Sud et en Australie, le refus de permis vise notamment les individus ayant commis des actes de violence au sein de la famille.

Prohiber la possession et l'utilisation d'armes à feu par les jeunes gens

Si dans la plupart des pays, les jeunes n'ont pas le droit d'acquérir ni de posséder des armes, en revanche, les critères d'âge et les types d'armes varient. Il faut souvent attendre 18 ans pour

¹⁰⁰ Cukier, Wendy (2005), *The Feasibility of a Global Ban on Civilian Possession of Military Assault Weapons*, rapport préparé par le Groupe de travail sur les armes légères du Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix en appui au Peacebuilding and Human Security : Development of Policy Capacity of the Voluntary Sector Project. Cela n'est plus valable compte tenu de l'application du Protocole de Nairobi par le Kenya, qui requiert l'interdiction de la possession par les civils de fusils d'assaut.

¹⁰¹ Cukier (2005), *ibid.*

¹⁰² Du point de vue de la sécurité publique, il existe peu de différences entre les fusils d'assaut automatiques et semi-automatiques. Un AK-47 entièrement automatique tire 20 balles en 2,4 secondes, tandis qu'un Norinco AK-47 semi-automatique met 4,6 secondes. Voir Cukier et al. (2003), *Emerging Global Norms in the Regulation of Civilian Possession of Small Arms*, SAFER-Net, Ryerson, Toronto.

¹⁰³ Afrique du Sud, Loi sur le contrôle des armes à feu (n° 60 de 2000), section 140.

¹⁰⁴ Villaveces, Andres et al. (2000), « Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in two Colombian cities », *Journal of the American Medical Association*, vol. 283, pp. 1205-1209

¹⁰⁵ Hemenway, David et al. (2002), « Firearm availability and female homicide victimization rates across 25 populous high-income countries », *Journal of the American Medical Women's Association*, vol. 57, pp. 100-104.

être propriétaire d'une arme, voire 21 ans en Afrique du Sud. Le permis de port sera toutefois octroyé pour raisons exceptionnelles, telles que la pratique de la chasse ou du tir sportif.¹⁰⁶

Imposer la tenue de fichiers et l'enregistrement des armes

La tenue de fichiers et l'enregistrement des armes légères contribuent à éviter le détournement des armes vers des marchés illicites, tout en aidant les forces de l'ordre à tracer les armes, enquêter sur les crimes, et établir des preuves à charge contre les délinquants. Bien que des méthodes de recensement des armes entre les mains de leurs citoyens existent dans la plupart des pays, des incohérences demeurent. Ainsi, l'Autriche et la Nouvelle-Zélande imposent d'enregistrer les armes de poing, mais pas les carabines ni les fusils de chasse.¹⁰⁷

L'étendue des informations requises et les instruments utilisés varient aussi considérablement. Pour sa part, le Mexique a rendu obligatoires le permis de port, ainsi que l'enregistrement de toutes les armes.¹⁰⁸ Quant à la Thaïlande, elle met la barre relativement haut : le marquage obligatoire de l'arme doit indiquer la province d'enregistrement et comporter un numéro.¹⁰⁹ Certains États ont même commencé à introduire les tests balistiques à cet effet. À titre d'exemple, dans le Maryland et à New York (Etats-Unis), la loi stipule que toutes les armes doivent subir des tests balistiques avant de pouvoir être vendues.¹¹⁰

Réglementer la vente et la détention de munitions

Le contrôle des munitions, qui s'inscrit à part entière dans une démarche de réglementation exhaustive, joue un rôle considérable pour lutter contre l'utilisation irréfléchie de certains types d'armes, notamment par les jeunes. Si la plupart des pays réglementent la vente de munitions, beaucoup exigent qu'elles soient rangées en lieu sûr, définissant des conditions de détention, et conditionnant l'achat à l'obtention du permis adéquat. Certains, comme l'Afrique du Sud et les Philippines, limitent la quantité et le type de munitions qu'une personne est autorisée à acheter ou détenir.

¹⁰⁶ Afrique du Sud, Loi sur le contrôle des armes à feu, chap. 5 : Certificat de compétence, sec. 9 (5) (a) et (b).

¹⁰⁷ Cette information provient des profils de pays de SAFER-Net : Australie, Autriche, Allemagne, Inde et Japon.

Disponible sur : www.ryerson.ca/SAFER-Net

¹⁰⁸ SAFER-Net (2003, dernière actualisation), profil de pays : Mexique. Disponible sur : www.ryerson.ca/SAFER-Net.
Dernier accès : 29 septembre 2006

¹⁰⁹ SAFER-Net (2001, dernière actualisation), profil de pays : Thaïlande. Disponible sur : www.ryerson.ca/SAFER-Net.
Dernier accès : 10 mars 2006

¹¹⁰ Boesman, William et William Krouse (2001), *National Integrated Ballistics Information Network*. Disponible sur : www.boozman.house.gov/UploadedFiles/SECOND%20AMEND%20-%20Ballistic%20Fingerprinting.pdf

Études de cas

Annexe 1 : Cambodge¹¹¹

Trente années de violence armée au Cambodge ont pris fin en 1998, lorsque les éléments du régime Khmer rouge ont déposé les armes et ont été intégrés au Parti du peuple cambodgien (PPC), le principal parti qui forme la coalition au pouvoir avec le parti royaliste du Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif (FUNCINPEC). Peu de temps après, les milices villageoises et diverses factions militaires ont été soit démantelées soit intégrées aux Forces armées royales cambodgiennes sous le Ministère de la défense nationale et la police nationale.

En 1998, la quantité importante d'armes légères en circulation était considérée comme un sérieux problème. Des générations de soldats emportant leurs armes chez eux, des milices villageoises soutenues par le gouvernement et la possession d'un grand nombre d'armes par les Khmers rouges étaient autant de sources de déstabilisation, d'insécurité et de peur, de même que les divisions au sein des forces armées elles-mêmes. Malgré ses faiblesses, le gouvernement cambodgien a clairement montré à quel point il était sérieux et déterminé à s'attaquer à cette question.

Sans aucun soutien externe que ce soit, le gouvernement a commencé par confisquer les armes illégales à Phnom Penh en organisant la fouille de 150 maisons et des barrages routiers. Les gouverneurs des provinces ont reçu pour instruction de mettre en œuvre des initiatives pour collecter les armes détenues par la population locale, surtout par le biais de campagnes de rachat. En mars 2000, plus de 100 000 armes avaient été saisies dans tout le pays et 36 505 détruites dans une série de cérémonies publiques de destruction d'armes, mais le gouvernement manquait de fonds pour continuer.¹¹²

Le sous-décret 38 a été adopté en avril 1999, rendant illégale la possession privée d'armes à feu – hormis pour les hauts fonctionnaires et les hauts responsables de la police ou des forces armées. Le gouvernement a alors fait appel à l'assistance de la communauté internationale. En avril 2000, l'Union européenne a répondu à l'appel en mettant sur pied le Programme d'assistance de l'Union européenne pour réduire les armes légères au Cambodge (EU ASAC), et en avril 2003, le Japon a lancé un programme similaire.

L'assistance de donateurs a permis d'améliorer le secteur de la sécurité par la formation d'une nouvelle génération d'officiers, même si les carences en matière d'éducation et de discipline demeurent préoccupantes. Par ailleurs, un programme a été initié afin d'enregistrer et de stocker en toute sécurité toutes les armes aux mains des officiers du Ministère de la défense nationale. Une étude préliminaire a montré que les militaires, détenteurs de la majorité des armes légères au Cambodge, ne savaient pas combien d'armes ils possédaient, et que les armes étaient si mal stockées que les « fuites » internationales et aux mains de communautés étaient monnaie courante. À la fin 2006, toutes les armes militaires devraient être enregistrées dans une banque de données informatique centralisée, et stockées en toute sécurité. La décision prise par le gouvernement de détruire les armes déclarées excédentaires par le projet d'enregistrement (ainsi que toutes les armes illégales collectées dans la population civile) a revêtu une importance particulière. En octobre 2005, plus de 175 000 armes avaient été publiquement détruites au Cambodge.¹¹³

Des amnisties, des campagnes de sensibilisation et des projets d'« armes contre développement » ont soutenu les mouvements de confiance publique pour favoriser le désarmement et la création des nouvelles lois sur les armes. De 2000 à 2002, le gouvernement et

¹¹¹ Nous remercions David de Beer, Directeur de programme, EU-ASAC, pour la plupart de ces informations.

¹¹² Voir EU ASAC, www.eu-asac.org/programme/weapons_destruction.htm

¹¹³ EU ASAC Weapons Destruction Table (liste des armes détruites dans le cadre du programme ASAC de l'Union européenne), disponible sur : www.eu-asac.org/programme/weaponsDestructionTable.php

L'EU ASAC ont organisé des consultations avec des représentants de la société civile afin de connaître leurs réactions et recueillir d'autres suggestions sur le projet de loi. Une table ronde s'est tenue en 2001 entre les représentants de la Commission nationale de gestion et de réforme des armes et des explosifs (*Management and Reform of Weapons and Explosives*) au Cambodge, l'EU ASAC et des organisations de la société civile. En raison de ce débat prolongé, la loi avait déjà rassemblé un large public à travers le pays et reçu une acceptation par la population avant même qu'elle ne soit approuvée par l'Assemblée nationale le 26 avril 2005. La nouvelle loi remplace le sous-décret 38 de 1999 ainsi que la loi originelle de l'APRONUC de 1992. Quelque 20 000 copies de la nouvelle Loi sur les armes à feu ont été imprimées en vue d'une large diffusion dans tout le pays, en particulier dans les postes de police et les bureaux locaux (communaux) dans les 1621 communes du pays. De plus, 100 000 copies au format de poche de la Loi sur les armes à feu ont été distribuées en 2005 à certains agents de maintien de l'ordre.

La nouvelle loi sur les armes à feu interdit aux particuliers de détenir une arme à feu sans permis. Le gouvernement est résolu à constituer une société « sans armes » : il sera ainsi extrêmement difficile pour les civils d'obtenir un permis, et la possession d'armes à feu à des fins « sportives » sera soumise à une réglementation draconienne. Le gouvernement a par exemple annoncé que ce nouvel instrument législatif entraînerait la fermeture du terrain de tir public de Phnom Penh. La loi sera suivie d'une amnistie de trois mois pour la collecte d'armes, plébiscitée par le biais d'une campagne nationale de sensibilisation.

Une étude sur les blessures au Cambodge, effectuée par le CICR entre janvier 1991 et février 1995, a permis de constater que le pourcentage de blessures par arme tendait à varier en fonction des saisons.¹¹⁴ Il est important de noter que le CICR a observé que les blessures provoquées intentionnellement par une arme à feu et infligées à des civils représentaient de loin la principale catégorie de blessures non liées aux combats : près de 60% des blessés étaient des civils. Les armes de poing nouvellement introduites en contrebande ont remplacé les fusils d'assaut de type AK-47 au titre d'arme préférée des criminels, tandis que les couteaux, les haches et les bâtons sont utilisés dans les cas de violence personnelle et criminelle. Pourtant, le Cambodge constitue dans l'ensemble un exemple sans précédent d'approche globale au défi posé par le contrôle des armes à l'issue d'une guerre, une approche incluant la mise en place d'une législation rigoureuse sur la possession d'armes à feu, un programme d'enregistrement et des normes d'entreposage pour les stocks militaires et policiers, la collecte et la destruction, des programmes d'« armes contre développement », et des actions de sensibilisation du public.

¹¹⁴ *Small Arms Survey 2005 : Au cœur des conflits*, Oxford University Press, Oxford, p. 272

Annexe 2 : El Salvador¹¹⁵

Au terme de la guerre civile au Salvador en 1992, le succès du désarmement de la force d'opposition FMLN a été limité, avec la remise et la destruction de quelque 10 000 armes. Les forces armées salvadoriennes ont été diminuées dans des proportions similaires en termes forces, et les armes excédentaires ont été collectées. En 1996, une association privée a monté un programme de restitution volontaire et de destruction d'armes qui est parvenu à collecter 9527 armes légères de plus en quatre ans. Mais à la même époque, entre 1994 et 1999, 70 889 armes légères nouvelles étaient importées légalement dans le pays. Il est frappant de constater qu'alors que les marchands d'armes agréés ont vendu 25 111 armes entre 1994 et 1998, il y en ait eu cinq fois plus (121 483) à être enregistrées durant la même période.¹¹⁶

Adoptée en 1999 et révisée en 2002, une nouvelle loi sur les armes proscrivait la circulation d'armes dans certains lieux publics, prohibait la réexportation d'armes à certains pays tiers et interdisait la production artisanale ainsi que la possession et l'utilisation d'armes de fabrication maison. Mais ces efforts limités n'ont guère eu d'incidences sur la criminalité, la prolifération des armes et la pauvreté.

En 2001, le PNUD a décidé de s'attaquer à la question de la violence armée. Le programme « Pour une société sans violence » incluait un projet intitulé « Renforcer les mécanismes de contrôle des armes légères » constitué de trois composantes principales : la production d'informations destinées à orienter les politiques, une réforme législative et institutionnelle, ainsi que la prise de conscience sociale et l'éducation publique.

L'« Étude sur les armes à feu et la violence » a été réalisée conjointement par l'Université d'Amérique centrale, la Fondation pour l'étude de la loi appliquée ainsi que les Départements nationaux des statistiques et de la police civile. Des données quantitatives et qualitatives ont été collectées auprès de nombreuses sources, et la publication du rapport a suscité un vaste intérêt médiatique, provoquant un débat populaire sur la place qu'ont les armes à feu dans la société salvadorienne.

L'une de ses principales conclusions est que traditionnellement, le Salvador avait des lois permissives et des mécanismes de contrôle laxistes, qui ont probablement contribué à la normalisation de la violence, le résultat étant que les armes étaient perçues par la population comme un instrument d'autodéfense. En outre, le respect des lois était entravé par l'absence d'un registre d'armes à feu fiable, une vérification inadéquate des demandes de permis de port d'armes, l'impossibilité pour les forces de l'ordre de s'acquitter des obligations prescrites par la loi (en termes d'enregistrement et de contrôle), ainsi que l'insuffisance des ressources tant technologiques qu'humaines pour effectuer des tests balistiques dans les enquêtes criminelles.

En conséquence, une nouvelle loi a été proposée renforçant considérablement les anciennes dispositions ; elle inclut :

- une interdiction de porter des armes à feu dans les lieux publics ;
- des limitations quant à la taille et au calibre des armes permises ;
- des restrictions portant sur la quantité d'armes et de munitions autorisée par personne ;
- de meilleures procédures de vérification des demandes de permis ;

¹¹⁵ Informations provenant de Richardson, Lydia et William Godnick (2004), *Assessing and reviewing the impact of small arms projects on arms availability and poverty : a case study of El Salvador*, PNUD/BCPR Strengthening Mechanisms for Small Arms Control project. Centre for International Cooperation and Security, Université de Bradford ; Edward J Laurence et William H Godnick (2001), « Weapons collection in Central America : El Salvador and Guatemala » dans Faltas, Sami et Di Chiaro, Joseph (sous la direction de). *Managing the remnants of war : disarmament as an element of post-conflict peace building*, Bonn International Centre for Conversion, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden ; Conaway, Camille Pampell et Salome Martinez (2004), *Adding Value : Women's Contributions to Reintegration and Reconstruction in El Salvador*, Women Waging Peace, disponible sur www.womenwagingpeace.net/content/articles/ElSalvadorFullCaseStudy.pdf

¹¹⁶ Cruz, Beltrán (2000), *Las armas de fuego en El Salvador*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana, San Salvador.

- augmentation de la limite d'âge à 21 ans ;
- la confiscation d'armes pendant les enquêtes criminelles ;
- une interdiction de posséder des armes pour les particuliers ayant des antécédents de violence domestique ;
- de nouvelles taxes relatives aux demandes de permis ;
- l'obligation d'acquiescer et d'utiliser un mécanisme de fermeture externe pour prévenir tout accident ;
- l'obligation de souscrire à une assurance accident et de compensation des tiers.

Une campagne de sensibilisation et d'information publique a été lancée parallèlement en 2002. Les messages de la campagne visaient le droit des enfants à un avenir sûr, dans la mesure où de tels messages étaient au-dessus des partis et trouveraient un écho dans tous les segments de la société. L'éducation de la jeunesse était considérée comme essentielle : les filles et les garçons ont ainsi contribué au développement des logos et des messages. Les activités ont inclus l'échange d'armes-jouets contre des fournitures scolaires, l'exposition de sculptures faites à partir d'armes-jouets recyclées, la distribution de t-shirts et de casquettes munis du logo de la campagne, des jeux de rôle, des ateliers sur la résolution non violente des conflits, ainsi que la production et la diffusion d'émissions radiophoniques. Les hommes âgés de 18 à 35 ans ayant été identifiés comme les principaux auteurs *et* victimes de violence par arme à feu, certains messages de la campagne les ciblaient eux aussi, par exemple lors de manifestations sportives. Des informations particulières ont également été élaborées à l'intention des détenteurs et fabricants d'armes, considérés comme pouvant bloquer le processus. Par ailleurs, des zones sans armes ont été désignées. Enfin, une campagne publicitaire médiatique a été lancée sur mandat d'une agence de publicité professionnelle.

Annexe 3 : Haïti¹¹⁷

Haïti, État des Caraïbes, est un vétéran en matière d'efforts de désarmement. Le Small Arms Survey rapporte que les tentatives de désarmement et de contrôle des armes datent d'au moins 1915.¹¹⁸ Depuis le début des années 1980, divers acteurs nationaux, régionaux et internationaux ont déployé des efforts à petite échelle, principalement la collecte coercitive d'armes, mais aussi quelques programmes de rachat d'armes et campagnes de désarmement volontaire. Aucune mesure n'est parvenue à réduire le nombre d'armes en circulation ou à accroître la sécurité humaine. De plus, au moins trois missions des Nations Unies y ont été envoyées au cours des douze dernières années.¹¹⁹ La dernière en date, la MINUSTAH, a été établie en avril 2004 par la résolution 1542 du Conseil de sécurité des Nations Unies, et son mandat consiste à démobiliser les groupes armés, restaurer et réformer le secteur judiciaire, organiser des élections, promouvoir le dialogue national, et mettre en œuvre un programme de réhabilitation économique et sociale.¹²⁰

Les défis sont immenses. En 2005, Haïti était classé 153^e sur 177 à l'indice de développement humain du PNUD. Trois des huit millions d'habitants que compte Haïti vivent dans la capitale Port-au-Prince et ses gigantesques bidonvilles. Il est exceptionnel de constater qu'Haïti est un État à la fois fragile et déstructuré, qui n'est ni en état de guerre civile ni en situation post-conflit. Rien qu'entre septembre 2003 et décembre 2004, pas moins de 700 personnes ont été mortellement blessées par la violence armée.¹²¹ On estime à 210 000 le nombre d'armes légères en circulation, aux mains de divers groupes armés, de groupes d'autodéfense, de gangs criminels, de compagnies privées de sécurité, des forces de l'État et de nombreux civils.

Il est très difficile de distinguer groupes armés et gangs criminels. Leurs relations avec la population sont complexes, et les familles comptent des enfants qui s'identifient à des groupes armés différents, parfois même concurrents. La plupart des groupes ne poursuivent d'objectifs politiques que dans la mesure où leur allégeance peut être achetée par des partis politiques cherchant à étendre par la force leur base d'appui. Chaque groupe est dirigé par un noyau permanent composé d'un leader et d'environ six à huit « assistants ». Le reste des troupes offrent leurs services à différents groupes contre une somme d'argent. Ainsi les groupes armés comptent-ils en leur sein plusieurs douzaines de « fantassins » mercenaires de ce type.

Le désarmement de groupes si labiles constitue un défi dont il faut bien tenir compte, comme l'ont appris, à leurs dépens, les précédentes missions des Nations Unies. Le PNUD et la MINUSTAH travaillent conjointement afin de poursuivre les stratégies de désarmement et de contrôle des armes, qui reposent actuellement sur cinq piliers : DDR, jeunesse, problématique hommes-femmes, désarmement communautaire, et réforme de la justice et de la sécurité, réforme législative comprise. Si certaines de ces activités poursuivent des objectifs à plus long terme que d'autres, il est intéressant de noter qu'elles doivent être mises en œuvre en parallèle, le DOMP gérant les questions de sécurité à court terme et le PNUD se concentrant sur les problèmes à plus long terme que posent la réinsertion et la construction communautaire.

Les critères d'admissibilité aux programmes de DDR sont délibérément stricts et se limitent à quelque 6000 « combattants » – un nombre correspondant aux échelons supérieurs des gangs armés – qu'il revient aux communautés d'identifier. Ils pourront bénéficier de mesures de

¹¹⁷ Sur la base d'un entretien avec Daniel Ladouceur, Deputy Chief DDR Section, PNUD/MINUSTAH, 15 novembre 2005, et Muggah, Robert (2005), *Securing Haiti's Transition : Reviewing human insecurity and the prospects for désarmement, démobilisation, and réintégration*. Small Arms Survey, Genève.

¹¹⁸ *Small Arms Survey 2005*, p. 288

¹¹⁹ En septembre 1993, le Conseil de sécurité a mis en œuvre la première opération de maintien de la paix des Nations Unies dans le pays – la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA). En juillet 1994, le Conseil de sécurité a autorisé le déploiement d'une force multinationale de 20 000 soldats. L'établissement de cette force multinationale a été suivi, de 1994 à 2001, par la succession d'un certain nombre de missions de maintien de la paix des Nations Unies, au nombre desquelles on compte donc la MINUHA, qui a pleinement assumé ses fonctions en mars 1995, la Mission d'appui des Nations Unies en Haïti (MANUH), la Mission de transition des Nations Unies en Haïti (MITNUH) et la Mission de police civile des Nations Unies en Haïti (MIPONUH). Voir www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/background.html

¹²⁰ Voir www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/mandate.html

¹²¹ *Small Arms Survey 2005*, p. 288

réinsertion soumises à une période d'essai et incluant des conseils personnalisés, la planification d'une carrière, l'octroi de microcrédits, et jusqu'à 1200 USD en nature. Alors que la rééducation et la réhabilitation sont effectuées autant que possible en conjonction avec les familles, une réintégration spécialisée est envisagée pour les cas particulièrement difficiles, impliquant par exemple l'abus de drogue, le VIH/SIDA, ou un comportement ouvertement violent.

Le programme de DDR ne repose exceptionnellement pas sur un accord politique entre les différentes factions armées. Un gouvernement de transition a été mis en place au mois de mars 2004, et la plupart des partis politiques ont accepté de tenir des élections vers la fin 2005. Mais en l'absence d'un accord de paix, rien n'a été prévu en matière de DDR, de contrôle des armes et de réforme du secteur de la sécurité. Par conséquent, les membres de gangs qui intégreront le programme de DDR ne pourront pas bénéficier d'une amnistie, et l'intégration dans les forces de police n'est pas une option.

Les femmes et les jeunes gens intégreront des processus de DDR parallèles à moyen terme, visant à répondre à leurs besoins spécifiques. Les questions hommes/femmes et relatives à la jeunesse prendront également plus d'importance dans le cadre des activités de prévention de la violence et de promotion de la paix. Les femmes, comme les hommes, jouent un double rôle dans la violence : elles soutiennent parfois les activités criminelles et armées, tout en résistant souvent à la violence et en se posant en vecteur de paix. Le programme de désarmement tiendra compte de ces différents rôles et les exploitera.

En outre, un programme de désarmement communautaire viendra compléter le processus de DDR et ciblera les armes résiduelles réparties dans la population, les civils ordinaires étant de loin l'ensemble le plus lourdement armé en Haïti. Tant les incitations collectives sous forme de programmes d'« armes contre développement » (*Weapons for development*, WfD) que les incitations individuelles, principalement sous la forme de bétail, seront offertes en échange de la restitution d'armes. Une loterie sera également organisée : elle permettra aux particuliers remettant une arme à feu d'avoir une chance de gagner une maison. Il faut espérer que cette formule empêchera que ne survienne le problème auquel a fait face le programme WfD en Sierra Leone, où en l'absence d'incitations individuelles en échange de désarmement, de nombreuses armes utilisables semblent avoir été vendues dans les pays voisins.

Étant donné que les activités relevant de ces quatre piliers ont été planifiées ensemble, leur mise en œuvre sera soigneusement coordonnée sous le contrôle des communautés elles-mêmes. Un certain nombre de « Comités de développement de quartier » (CDC) seront formés dans chacun des quatre principaux bidonvilles de Port-au-Prince. Ils seront composés d'une femme, d'un homme, d'un jeune de chaque sexe, d'une personne plus âgée/sage, et d'un leader d'opinion désigné par la communauté. Dans chaque bidonville, tous les CDC éliront en leur sein les membres d'un « Centre pour la prévention de la violence et le développement (CPVD) de la même composition. Les comités et les CPVD travailleront de pair pour identifier les candidats au DDR, se coordonner avec la police nationale, fournir des soins médicaux, mettre sur pied des programmes de prévention de la violence, etc. De plus, un centre d'orientation sera créé pour rééduquer et réinsérer les groupes cibles qui ne peuvent pas être réintégrés à leur famille.

Un dernier bloc d'activités se concentrera sur la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité, incluant le renforcement des moyens des forces de l'ordre, l'enregistrement et l'attribution de permis de port d'armes, ainsi que la mise à jour de la législation caduque sur les armes.

Annexe 4 : Monténégro¹²²

D'après des statistiques collectées par la police monténégrine, les citoyens possèderaient 100 000 armes à feu enregistrées.¹²³ Le Centre de contrôle des armes légères pour l'Europe du Sud-Est (*South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons*, SEESAC) estime que le nombre total d'armes à feu en circulation se situe entre 168 000 et 246 000.¹²⁴ Plusieurs paramètres expliquent le taux élevé de possession d'armes au Monténégro, parmi lesquels les violents conflits qui ont sévi dans la région. Bien que les principaux champs de bataille aient été situés hors du Monténégro, un grand nombre d'armes ont été distribuées aux forces de réserve à la fin des années 90. À présent, la plupart d'entre elles sont probablement aux mains de civils. Le Monténégro est également considéré comme une plaque tournante, à la fois récente et potentielle, du trafic illégal d'armes.¹²⁵

Dans la République du Monténégro, les armes légères semblent être l'instrument principal utilisé à des fins violentes et criminelles : elles sont ainsi responsables de 85% de tous les homicides commis, les armes de poing étant l'arme favorite pour perpétrer des agressions. L'usage abusif des armes à feu concerne essentiellement les jeunes hommes impliqués dans des bagarres éclatant tard dans la soirée, à la sortie des bars, ou dans des conflits survenant entre gangs, mais aussi les tirs festifs et les suicides. De faibles niveaux de confiance dans la police incitent encore davantage les particuliers à posséder des armes pour se protéger.

Conscients de la menace potentielle que fait peser la prolifération des armes à feu, plusieurs organismes internationaux et régionaux, parmi lesquels le SEESAC, le PNUD, l'OSCE et le Conseil de l'Europe, encouragent et soutiennent la mise en œuvre de réformes. Entre mars et mai 2003, le Ministère de l'intérieur a décrété une amnistie pour les armes, intitulée « Respectez la vie – Rendez les armes cachées ». Mais cette initiative n'a pas remporté un grand succès : le nombre d'armes collectées a été relativement faible, en raison d'une amnistie plutôt courte, de l'absence d'incitations, de l'absence de campagne de sensibilisation ciblée, de l'incertitude politique quant à l'avenir de ce qui était alors une union, ainsi que des faibles connaissances techniques des institutions monténégrines en matière d'approches intégrées. Elle a toutefois permis au monde politique monténégrin de prendre davantage conscience de la question.¹²⁶ Entre septembre et décembre 2003, une enquête a été réalisée par le Small Arms Survey, sur mandat du SEESAC et du PNUD. Les résultats, publiés en juillet 2004, ont souligné l'ampleur du problème et mis en lumière la perception publique des armes à feu et de l'insécurité.

Une nouvelle loi sur les armes à feu a été adoptée en juillet 2004, remplaçant la précédente loi sur les armes de l'ancienne Yougoslavie datant de 1992. La nouvelle législation interdit le port d'armes dans les lieux publics, la définition du terme « lieu public » étant large. La loi prévoit une liste d'armes et de munitions interdites. La délivrance d'un permis de port d'arme à feu est subordonnée à la preuve d'une raison valable et de la capacité de manipuler une arme à feu. La limite d'âge a été augmentée de 18 à 21 ans. Les individus ayant un casier judiciaire, étant mis en examen ou dont l'état indique que l'arme pourrait être utilisée abusivement (consommation fréquente d'alcool ou comportement perturbateur, violence familiale comprise) ne pourront pas obtenir de permis de port d'armes. Toutes les armes doivent être enregistrées et les marchands d'armes sont tenus de notifier aux autorités toute vente d'armes. L'acquisition d'armes à feu par les compagnies privées de sécurité est également réglementée.

Un sondage de l'opinion publique, mené par le réseau d'ONG « Akcija » et CEDEM-Podgoric, montre un soutien public massif en faveur de la prise de mesures énergiques contre la

¹²² Merci à Adrian Wilkinson et Hans Risser du PNUD pour leurs informations et leurs suggestions.

¹²³ Montenegro Citizens Well Armed, FoNet/Radio B92, 31 octobre 2005. Voir aussi Gouvernement de la République du Monténégro, Ministère de l'intérieur, *Strategy for the control and reduction of small arms and light weapons*, Podgorica, juillet 2005, p. 3

¹²⁴ SEESAC et Small Arms Survey (2004), *SALW Survey : Republic of Montenegro*. Disponible sur www.seesac.org

¹²⁵ Document de projet interne du PNUD, p. 4. Le SEESAC note cependant qu'au Monténégro, le trafic d'armes semble avoir perdu de sa rentabilité.

¹²⁶ Correspondance avec Adrian Wilkinson, SEESAC, août 2006

possession illégale d'armes, avec 73,3% des participants étant « entièrement d'accord » et 14,5% « partiellement d'accord ». Dans une « enquête sur la perception » réalisée par le PNUD en mai 2006, 74% des participants étaient d'avis qu'il y a trop d'armes dans la société monténégrine. De plus, une majorité des participants pensaient que les gens ne devraient pas être autorisés à posséder des armes au Monténégro (46,1% des participants ont répondu « Non, les gens ne devraient pas être autorisés à posséder des armes à feu », 43% ont répondu « Oui, les gens devraient être autorisés à posséder des armes à feu », et 10,9% ne se sont pas prononcés.)

Parallèlement, le Ministère des Affaires intérieures du Monténégro, avec le soutien technique du PNUD, a finalisé une stratégie de contrôle et de réduction des armes légères en juillet 2005. Son objectif à long terme est le développement d'un enregistrement centralisé des armes légères aux mains des civils, de la police, de l'armée ainsi que d'autres organismes. La stratégie vise à contrôler efficacement les armes et à en réduire la possession illégale. Elle cherche également à diminuer les stocks d'armes et de munitions afin de contribuer au développement durable du pays. Les buts opérationnels incluent la pleine application des lois nationales et des accords internationaux, la collecte de données, la sécurisation des stocks, le renforcement de la coopération entre la police et les organisations régionales et internationales, l'établissement de partenariats avec la société civile, ainsi que la sensibilisation du public, etc. Une commission nationale a été créée afin de coordonner et de surveiller la mise en œuvre de la stratégie.

Annexe 5 : Sierra Leone

Une guerre civile brutale a sévi en Sierra Leone de 1991 à 2002.¹²⁷ La Mission des Nations Unies en Sierra Leone (UNAMSIL) a été créée en octobre 1999 et a mis en œuvre un programme de DDR visant quelque 45 000 combattants. Malgré des débuts difficiles, ce programme est largement considéré comme « l'un des exercices de désarmement et de démobilisation les plus fructueux jamais entrepris dans le cadre d'une lourde opération de maintien de la paix de l'ONU. »¹²⁸ Il a bénéficié de certaines leçons clés apprises dans la douleur lors de processus de DDR précédents, qui ont ainsi été réaffirmées, à savoir, entre autres, l'importance de la prise en charge locale du processus, la nécessité d'un soutien sans faille de la part de la communauté internationale, l'avantage que présente le fait d'enraciner le désarmement dans le processus de paix, la possibilité d'une mise en œuvre graduelle afin d'instaurer la confiance du public dans le processus, le défi que pose l'élaboration de critères d'admissibilité appropriés, la nécessité de clarté et de prévoyance quant à la nature des armes concernées, ainsi que l'importance globale de la réinsertion. À la veille des élections de mai 2002, le pays était déclaré « désarmé ».

Cependant, le programme de DDR ne s'est pas attelé à la gestion des armes détenues par les civils. Aussi, pour stimuler la confiance dans la légitimité du nouveau gouvernement national, les institutions chargées de la sécurité nationale ont mené une seconde campagne de désarmement afin de récupérer les armes en possession des civils avant la tenue des élections présidentielles en mai 2004. Bien que quelque 9000 armes aient été collectées¹²⁹, cette initiative n'a guère été concluante, et a mis en lumière les obstacles auxquels la police était encore confrontée, à savoir une logistique déficiente et le manque de confiance de la population. En revanche, elle a permis de réviser la législation ayant trait à l'acquisition et l'utilisation d'armes à feu, ainsi que les réglementations nationales sur l'importation et l'exportation d'armes légères.

La Loi n° 14 sur les armes et les munitions (1955) constituait assurément une relique désuète héritée d'un passé colonial.¹³⁰ Après la guerre, il s'est avéré important de s'attaquer à la détention d'armes à la fois par les militaires et les civils, la différence entre civils et combattants n'étant souvent pas claire. Les armes détenues par des groupes armés passaient parfois aux mains de la population civile, et le processus de DDR n'a pas collecté tous les types d'armes.¹³¹ La procédure d'attribution des permis de port d'armes était interminable et extrêmement centralisée, laissant la porte grande ouverte à la fraude, tandis que des sanctions archaïques n'exerçaient pas un réel effet dissuasif.

Une proposition législative a alors été rédigée – sans que la société civile ne soit consultée – et soumise à l'approbation du Conseil des ministres en septembre 2004. Les propriétaires d'armes doivent être âgés de 25 ans, sains d'esprit, des membres approuvés par la communauté, et l'auto-protection ne constitue pas une raison valable de posséder une arme.

Reconnaissant que la deuxième campagne de désarmement n'avait pas éliminé toutes les armes illégales ou significativement réduit l'insécurité générée par les armes, le PNUD a également initié un projet « Armes contre développement » (AfD). Il a admis que le désarmement signifie davantage que collecter des armes légères, qu'il vise aussi à traiter la demande en armes, avec pour objectif l'établissement de communautés sans armes à feu. Mis en œuvre de novembre 2002 à décembre 2003, le projet visait à :

¹²⁷ Matériel provenant de « Contrôle des armes en Sierra Leone » par Daniel Ladouceur dans *Bulletin sur les armes légères et la sécurité humaine*, 5^e édition (avril 2005), Centre pour le dialogue humanitaire. Disponible sur www.hdcentre.org/Small+Arms+and+Human+Security+Bulletin

¹²⁸ Thus, Thokozani et Sarah Meek (2003), *Sierra Leone—Building the Road to Recovery*, Monographie n° 80 de l'Institut d'études sur la sécurité, p. 10.

¹²⁹ Lockhead, Alison et Owen Greene (2004), *Assessing and reviewing the impact of SALW projects on small arms availability and poverty : a case study of Sierra Leone PNUD « Arms for Development » project*. Centre for International Cooperation and Security, Université de Bradford, p. 7

¹³⁰ Gouvernement de la Sierra Leone et PNUD (2005), *Arms for Development : Draft Annual Report 2004*, non publié.

¹³¹ 'National Gun Laws : Options to Consider' Nations Unies, New York—15 juillet 2005 (event summary). Centre pour le dialogue humanitaire. Disponible sur www.hdcentre.org/UN+process+on+small+arms

- établir le registre et la banque de données des armes pour enregistrer les armes remises, les possessions légitimes et les transferts d'armes légitimes à leur propriétaire ;
- élaborer des procédures de collecte de données sur les armes légères ;
- appliquer une nouvelle procédure d'attribution de permis de port d'armes à feu afin d'autoriser légalement et de contrôler les achats et les transferts d'armes à feu ; et
- continuer à réviser la Loi sur les armes, les munitions et les explosifs.¹³²

En 2003, le gouvernement de la Sierra Leone et le PNUD ont lancé le projet AfD. Se reposant sur la prise en charge et une participation active de la communauté, le projet encourage la remise volontaire d'armes. L'initiative vise les communautés plutôt que les individus, tandis que des projets de développement servent d'incitation. Une fois que toutes les armes d'une chefferie donnée ont été remises, la police effectue une visite d'inspection, sous contrôle du PNUD et avec le consentement de la communauté et des autorités locales. Si aucune arme n'est trouvée, la chefferie reçoit un certificat de zone sans armes. Grâce à ce certificat, elle pourra prétendre au financement de projets de développement communautaire, tels qu'un stade, un marché, une école ou encore un poste sanitaire. Au mois d'octobre 2006, 30 chefferies étaient certifiées zones sans armes, et des activités sont entreprises dans 81 des 145 chefferies ciblées. Des interventions sont prévues dans toutes les chefferies d'ici la fin 2007.

Le projet a également cherché à étendre aux provinces le processus de délivrance de permis de port d'armes à feu, et à renforcer les moyens de la police afin d'appliquer efficacement la nouvelle loi. La force de police sierra-léonaise a été restructurée, et les effectifs ont augmenté, passant de moins de 5000 (pendant la guerre) à 9700 policiers. Il est prévu que ce nombre atteigne 10 500 en 2007.¹³³ Le concept de « Local Needs Policing » (Activités policières tenant compte des besoins locaux) a été introduit pour inclure une approche participative des activités policières. Il fonctionne conjointement avec les « Local Police Partnership Boards » (comités locaux de partenariats avec la police) présidés par des civils.

Toutefois, l'AfD et le processus de délivrance de permis de port d'armes n'ont pas été coordonnés. La population a été invitée à remettre toutes les armes à feu, présumant que tous les propriétaires légitimes d'armes seraient autorisés à récupérer leurs armes après avoir obtenu un permis de port d'armes valable. Des retards dans l'adoption de la législation ont généré des incertitudes quant à savoir quand les gens récupéreraient leurs armes. Les chasseurs ont été encouragés à trouver d'autres moyens de subsistance, et le PNUD leur a fourni des pièges métalliques ou des filets de pêche.

Il est difficile d'évaluer le succès de ces divers efforts, dans la mesure où aucune étude n'a été menée auparavant sur la perception des armes et de la sécurité par la communauté. À présent, les taux de criminalité en Sierra Leone sont faibles, à l'exception de sa capitale Freetown.¹³⁴ Les crimes les plus courants sont le viol et la violence conjugale, qui ont conduit la police à développer des « Unités de soutien familial ». La police n'est pas armée, hormis l'unité de réponse armée. Cependant, des forces de police opèrent également dans les chefferies, qui ne sont pas sous les ordres du gouvernement élu.

La nécessité d'adopter une approche régionale du désarmement constitue une autre leçon apprise en Sierra Leone. Le PNUD est actuellement en train de développer et de contrôler un cadre régional de sécurité dans la région du bassin de la rivière Mano, qui sera lié à la Commission nationale sur les armes légères.

¹³² Programme de développement des Nations Unies (2004), *Project Briefs : PNUD Small Arms Reduction and Demobilization Programme 2001-2004*, PNUD, Genève, p. 46.

¹³³ Présentation de Lawrence Bassie, point focal du Sierra Leone sur les armes légères, Genève, 14 novembre 2005.

¹³⁴ Lockheed et Greene (2004), p. 6

Annexe 6 : Afrique du Sud¹³⁵

Les armes à feu sont une caractéristique très particulière de la vie sud-africaine, en particulier depuis les 50 dernières années – qu’il s’agisse des armes légères qui étaient distribuées par le gouvernement d’apartheid aux jeunes conscrits blancs afin de défendre la nation, ou de celles aux mains des commandos blancs répartis dans tout le pays et formant la branche de protection civile-militaire, ou encore de celles que possédaient les chefs de « homelands » (dont plus de 40 000 armes à feu manquent à présent). La réponse des mouvements de libération à cet État et à ses citoyens très militarisés et bien armés a été de s’armer eux-mêmes. Pendant les dernières années de l’apartheid, les armes aux mains des jeunes qui appartenaient aux unités d’autodéfense ou d’auto-protection se sont généralisées.

Durant la transition politique du pays (de 1990 à 1994) et depuis 1994, les statistiques sur la criminalité violente n’ont cessé d’augmenter. Les armes à feu n’étaient plus seulement aux mains de l’État mais elles sont devenues de plus en plus accessibles à tous les secteurs de la société, modifiant ainsi la nature des conflits à domicile et entre les communautés. Entre 1994 et 1999, la criminalité violente s’est accrue de 22%, mais depuis 2000, on observe une « stabilisation » voire une baisse progressive pour la plupart des formes de criminalité violente¹³⁶.

Les civils possèdent désormais 3,7 millions d’armes à feu, tandis que 567 000 armes à feu sont aux mains de la police et de l’armée¹³⁷. De plus, la perte et le vol d’armes appartenant à des civils constituent la première source d’armes illégales.¹³⁸ Chaque année, 20 000 armes à feu sont volées à leurs propriétaires civils, la plupart d’entre elles étant des armes de poing.¹³⁹

En 1996, le gouvernement sud-africain a élaboré une stratégie nationale de prévention du crime (*National Crime Prevention Strategy*, NCPS). Plusieurs formes de criminalité prioritaires ont été identifiées, parmi lesquelles la criminalité par arme à feu. Le Ministère de la sûreté et de la sécurité a développé une stratégie globale de contrôle des armes à feu, qui incluait l’établissement d’un comité chargé de réviser les lois sur les armes de 1969, la création de liens régionaux afin de combattre le trafic illégal, et le développement de partenariats avec d’autres ministères pour s’attaquer au problème de la criminalité par armes à feu.

En janvier 1997, le Ministère de la sûreté et de la sécurité a chargé un comité d’élaborer des propositions de politiques en vue de réduire le nombre d’armes en circulation. Le comité était composé d’un officier de la police et de quatre représentants d’organisations ou d’institutions de la société civile. Étaient inclus un activiste communautaire, un chercheur, un partisan du contrôle des armes et un représentant de l’association des propriétaires d’armes. Le rapport du comité, présenté en juin 1997, identifiait les carences et les faiblesses des systèmes en vigueur, et recommandait une approche plus globale pour résoudre les problèmes relatifs à l’utilisation impropre et abusive des armes à feu, en élaborant le projet d’une législation complètement nouvelle. Étaient inclus l’amélioration des systèmes de traçage et d’éradication du trafic illégal d’armes à feu, la nécessité d’accroître les systèmes comptables, et le besoin de contrôles plus stricts de la possession d’armes par des civils.¹⁴⁰

¹³⁵ Il s’agit d’une version actualisée du document d’information élaboré par Adèle Kirsten pour la réunion organisée par le Centre pour le dialogue humanitaire et consacrée aux lois nationales sur les armes, qui a eu lieu à Rio de Janeiro, du 16 au 18 mars 2005. Tous les documents sont disponibles sur : www.hdcentre.org/International+meeting+on+regulating+guns+in+the+hands+of+civilians

¹³⁶ Rapport annuel du Service de police sud-africain (septembre 2004), dans Centre pour le dialogue humanitaire (2005), *Beyond post-conflict : Crime, guns and reduction strategies in post-apartheid South Africa*. (cf. référence précédente)

¹³⁷ Gould, Chandre & Guy Lamb (sous la direction de) (2004), *Hide and Seek. Taking Account of Small Arms in Southern Africa, Country Study : South Africa*. Institut d’études sur la sécurité, Centre for Conflict Resolution, Gun Free South Africa. Afrique du Sud, p. 200.

¹³⁸ Chetty, Rob (2000), *Firearm Use and Distribution in South Africa*, Pretoria. p. 45

¹³⁹ Gould (2004), *Hide and Seek*, p. 200

¹⁴⁰ Elle était appelée *New Policy for the Control of Legal Firearms in South Africa*. Rapport du Comité d’investigation désigné par le Ministère de la sûreté et de la sécurité.

Deux années supplémentaires de recherches et de consultations intenses, nationales et internationales, avec différents groupes d'intérêts ont été nécessaires avant que le Département de la sûreté et de la sécurité ne finalise le projet de loi sur le contrôle des armes, qui est paru en décembre 1999, le plaçant ainsi dans le domaine public. Comme c'était le cas pour d'autres législations dans la nouvelle Afrique du Sud démocratique, ce projet de loi a fait l'objet d'un examen minutieux par de nombreux groupes d'intérêts au sein de la société civile, à savoir des marchands et des propriétaires d'armes ainsi que des professionnels de la santé, des groupes de femmes opposant la violence, des défenseurs des droits humains et des organisations locales. La disponibilité d'informations accessibles au public a contribué à approfondir la compréhension de la nature et de l'ampleur du problème dès les premiers stades de la discussion.¹⁴¹

Les individus et les organisations avaient six semaines pour transmettre leurs commentaires écrits sur le projet de loi. Le projet a reçu l'un des plus grands nombres de communications jamais reçues par aucun projet de loi durant cette période initiale en Afrique du Sud, alors que l'ancienne législation de l'apartheid était en cours de démantèlement et que de nouvelles normes étaient établies. Le projet a été débattu au Parlement pendant six semaines en audience publique. La participation publique d'un large éventail de la société a permis la production d'une pièce de législation finale reflétant de nombreux intérêts et préoccupations. Après que certains détails de la législation ont été peaufinés, le projet de loi a été approuvé en octobre 2000, lors de la seconde audience.

L'un des objectifs principaux de la Loi sur le contrôle des armes à feu (*Firearms Control Act*, FCA) consiste à bâtir un système global et efficace de contrôle et de gestion des armes afin de contrôler l'approvisionnement, la possession, la sécurité de l'entreposage, le transfert et l'utilisation des armes à feu, ainsi que de détecter toute utilisation criminelle ou négligente des armes.¹⁴² La loi a considérablement renforcé la réglementation en vigueur en matière de possession et d'utilisation d'armes à feu :

- Les critères en vue de l'obtention d'un permis ont été élargis pour inclure :
 - un certificat de compétence incluant une formation aux connaissances de la loi et à l'utilisation d'une arme à feu
 - la preuve de l'absence de dépendance à quelque substance que ce soit
 - l'âge minimum augmenté de 16 à 21
- Des contrôles administratifs supplémentaires ont été adoptés, par exemple :
 - limite quant au nombre d'armes à feu qu'un individu est en droit de posséder
 - renouvellement régulier du permis de port d'armes
 - possibilité de retirer un permis si le propriétaire constitue une menace pour lui-même/elle-même ou sa communauté
- Renforcement des pouvoirs de la police et des sanctions, par exemple :
 - sanctions plus sévères pour les délits commis aux termes de cette loi, p. ex. peine de 25 ans pour la possession illégale d'une arme à feu
 - pouvoirs de perquisition et de saisie sans mandat

En outre, une disposition a été introduite qui permet de déclarer certains secteurs publics (écoles, lieux de culte, bars...) « zones sans armes à feu ».¹⁴³

¹⁴¹ L'exemple principal en est le rapport de Rob Chetty (2000)

¹⁴² Loi sur le contrôle des armes à feu, n° 60 de 2000. 22 novembre 2001 [dernière actualisation]. Disponible sur : www.gov.za/documents/00sublist.htm. 15 mars 2004

¹⁴³ Ibid.

Le FCA est un instrument important pour lutter contre la criminalité, dans la mesure où il renforce les pouvoirs de la police et des tribunaux, augmentant ainsi leur capacité à agir contre l'utilisation abusive d'armes à feu légales et contre l'emploi illégal d'armes à feu. Mais comme l'a reconnu Mluleki George, Président du Comité chargé de la sûreté et de la sécurité : « Il ne suffira pas d'une seule législation pour résoudre les problèmes de criminalité de ce pays. »¹⁴⁴

Il a fallu quatre années pour que les règlements entrent en vigueur. La loi a finalement été promulguée en juillet 2004. Ce processus a peut-être été l'un des plus compliqués à gérer en raison d'un certain nombre de facteurs, tels qu'un manque de moyens et le départ d'individus clés au sein tant du gouvernement que de la société civile. Au cours de cette période, des articles de la loi ont été promulgués, par exemple la disposition concernant les zones sans armes à feu et le désenregistrement de toutes les armes à air comprimé.¹⁴⁵ Cependant, une fois encore, de faibles moyens et un manque de clarté quant à la signification exacte de l'article permettant de déclarer n'importe quel lieu public zone sans armes à feu, ont rendu impossible sa pleine application.

Lorsque le FCA est pleinement entré en vigueur, plusieurs structures et positions nouvelles avaient été créées pour garantir l'application efficace de la loi. Étaient inclus des centres d'enregistrement des armes et la formation d'officiers de police en tant qu'officiers désignés pour le contrôle des armes à feu. En janvier 2005, le processus de renouvellement des permis a été lancé pour tous les propriétaires d'armes à feu légalement autorisées existantes. Ce processus s'échelonna sur une période de cinq ans. De plus, le gouvernement a décrété une amnistie de trois mois le 1^{er} janvier 2005, qui a ensuite été prolongée jusqu'au 30 juin 2005. L'amnistie se limitait aux armes à feu, à leurs composantes et aux munitions. Bien qu'aucune poursuite n'ait été engagée pour possession illégale d'arme à feu, une expertise balistique a été pratiquée sur toutes les armes remises : toute personne dont l'arme à feu est liée à un crime est exposée à des poursuites. L'amnistie a été considérée comme un succès avec un total de 94 631 armes à feu collectées pendant cette période.¹⁴⁶

Les renseignements indiquent que les nouvelles lois sur les armes ont contribué à réduire le taux d'homicides par armes à feu. Depuis 2001, une diminution constante de la violence mortelle a été observée dans quatre grandes villes.¹⁴⁷ En raison de la baisse de la demande en armes et des exigences plus strictes sur l'attribution de licences aux marchands d'armes, seuls 60 marchands d'armes sur 720 précédemment agréés sont actifs.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Hansard, n° 18, Col 6768 – commentaires de Mluleki George, membre du Parlement, au Parlement le jour de l'adoption de la loi

¹⁴⁵ Le désenregistrement des fusils à air comprimé a été l'un des compromis que le gouvernement a acceptés pour répondre aux besoins des détenteurs d'armes à feu. Compte tenu de l'accroissement des restrictions et des limites que la nouvelle loi allait imposer aux propriétaires d'armes à feu, l'État a consenti à désenregistrer les fusils à air comprimé. Plusieurs organisations de la société civile se sont opposées à cette disposition, notamment les professionnels de la santé de l'enfant. Ceci continue d'être un problème auquel il faut remédier, car depuis l'adoption de la loi, il y a eu des cas de blessures résultant de l'utilisation impropre d'un fusil à air comprimé.

¹⁴⁶ Voir Tshivhidzo, Edwin (2005), *Police satisfied with gun amnesty*, Bua News, 7 juillet.

¹⁴⁷ Medical Research Council et UNISA Crime, Violence and Injury Programme (2004), *Sixth Annual Report of the National Injury Mortality Surveillance System*. Disponible sur : www.sahealthinfo.org.za/violence/nimss.htm

¹⁴⁸ Commentaires exposés oralement par A Soutar de South African Arms and Ammunition Dealers au Parlement le 16 août 2006 sur le *Firearms Control Amendment Bill*

Négocier le désarmement : stratégies à mettre en œuvre pour traiter la question des armes dans les processus de paix

« Négocier le désarmement » est un projet qui cherche à explorer les questions liées à la planification, au calendrier et aux techniques des activités de réduction de la violence et de contrôle des armes dans les accords et processus de paix. Sur la base de réunions d'experts, d'études de cas, de l'analyse des leçons apprises au cours des dix à quinze dernières années, d'entretiens et de l'expérience acquise par le Centre pour le dialogue humanitaire, il vise à :

- fournir des conseils pratiques et accessibles concernant les possibilités et processus en matière de désarmement complet, de contrôle des armes et de prévention de la violence, à ceux qui sont activement engagés dans des négociations de paix, y compris les médiateurs, responsables gouvernementaux, groupes armés, donateurs, organisations de la société civile et responsables des Nations Unies ;
- démystifier les stratégies de désarmement, de contrôle des armes et de prévention de la violence pour aider les acteurs pertinents des processus de paix à traiter plus en profondeur les questions qui se posent ;
- identifier et décrire les obstacles couramment rencontrés dans la résolution des problèmes liés aux armes dans les processus de paix, et proposer des moyens de les surmonter ;
- contribuer à établir des liens sur les activités de prévention de la violence, d'établissement et de consolidation de la paix, entre les communautés de la résolution des conflits, humanitaire et du désarmement.

Le projet résultera dans l'élaboration de documents destinés aux communautés de la médiation et de la consolidation de la paix, aux groupes armés et à leurs conseillers.

Ce rapport d'information se fonde sur un document de référence préparé en vue d'une réunion qui s'est tenue le 14 novembre 2005 sur le thème « Civils, désarmement et consolidation de la paix : approches et possibilités ». Il a été peaufiné grâce à des idées suggérées par les participants à la réunion et une révision externe effectuée par divers experts. Un résumé des conclusions a été présenté aux représentants gouvernementaux à l'occasion d'une séance d'information le 15 décembre 2005.

Pour de plus amples informations, aller sur www.hdcentre.org/Negotiating+Disarmament