

L'humanitarisme sous la menace : impacts humanitaires des armes de petit calibre et des armes légères

Robert Muggah et Eric Berman

Document de synthèse

Ce document est reproduit avec la permission du Sondage sur les armes de petit calibre (Small Arms Survey).

Contexte et objectifs généraux

En octobre 2000, le Groupe de référence sur les armes légères (GRAL) du Comité permanent interorganisations (IASC) a demandé à l'organisation non-gouvernementale, Small Arms Survey (SAS), située à Genève, de réaliser une étude comparative officielle consacrée aux conséquences des armes légères sur les populations civiles. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont tous apporté des ressources pour alimenter cette étude de quatre mois. Grâce à un grand nombre d'entretiens avec les personnes concernées, les deux consultants de SAS ont essayé de déterminer et systématiser les voies reliant l'offre, la menace et l'utilisation des armes légères à la société civile ainsi qu'aux agences humanitaires et de développement. Outre la définition du problème, les consultants ont également essayé d'opérationnaliser un *cadre théorique* susceptible d'enseigner aux organisations humanitaires des méthodes servant à mesurer la portée et l'ampleur des conséquences.

Les armes légères sont les suivantes : revolvers, pistolets automatiques, fusils et carabines, mitraillettes, fusils d'assaut et mitrailleuses légères.

Les armes de petit calibre sont les suivantes : mitrailleuses lourdes, lance-grenades portatifs, amovibles ou montés, canons antiaériens portatifs, canons antichars portatifs, fusils sans recul, lance-missiles et lance-roquettes antichars portatifs, lance-missiles antiaériens portatifs, mortiers de calibre inférieur à 100 millimètres, cartouches et munitions.
ONU, 1997

Les objectifs généraux du rapport consistent à déterminer les conséquences des armes légères sur les populations civiles et les organisations humanitaires et de développement dont la mission est de soulager et d'aider à long terme les groupes vulnérables. Le débat sur les armes légères se détourne délibérément des considérations abstraites concernant les menaces générales à « la paix et la sécurité internationale » et se focalise sur les différentes conséquences pour l'homme. A cet égard, les consultants ont essayé de se documenter afin de

déterminer le rôle des armes légères dans la réalité de la guerre et ne se sont pas contentés d'un récit classique de la guerre. En d'autres termes, l'étude a pour ambition de refléter la réalité des coûts humains imputables aux armes légères – et non pas les aspects plus conventionnels relatifs au contrôle des armes.

Les conséquences humanitaires ont été provisoirement définies dans les *Termes de Référence* comme étant « les effets à court et long termes de la violence armée ayant lieu juste avant, pendant et après des urgences humanitaires (aux causes multiples) complexes et générées par l'homme ». La définition prend également en compte les conséquences économiques et sociales durables de la violence armée – notamment les effets néfastes sur le développement durable. Dans ce contexte, les consultants ont essayé d'établir une série d'indicateurs comparatifs destinés à « mesurer » les (dimensions des) menaces que représente l'accès non réglementé aux armes légères sur les populations civiles et les organisations humanitaires et de développement.

Les indicateurs primaires illustrent les décès et blessures causés par les armes légères et de petit calibre. Les indicateurs secondaires représentent le déplacement forcé de populations (à travers les frontières et à l'intérieur des pays) ainsi qu'un recul des droits, notamment pour les groupes vulnérables. D'autre part, l'étude vise à démontrer que la présence des armes légères fait obstacle aux organisations d'aide et de développement sur le terrain. Précisément, les consultants ont voulu démontrer que les travailleurs humanitaires étaient devenus des cibles, que la militarisation des camps de réfugiés et de personnes déplacées (IDP) avait un effet néfaste sur les opérations au jour le jour et que l'insécurité relative aux armes impliquait des coûts d'opportunité pour les mandats des organismes.

Bien que l'étude aient une portée mondiale, le GRAL a suggéré la visite de deux ou trois pays afin d'appréhender les différentes dimensions du problème. Par consensus, le Kenya, la Colombie et le Timor-Oriental ont été choisis. Il a également été décidé que cette initiative donnerait principalement lieu à un rapport (désigné sous le nom d'étude dans la suite du document) évaluant les conséquences mondiales des armes légères. L'étude suivante établit un cadre théorique préliminaire afin de permettre aux hommes politiques de prendre en considération les conséquences humanitaires des armes légères et, par conséquent, de réagir, de façon plus appropriée, face à ce problème. En outre, l'étude prouve que, malgré certaines controverses passées, une grande quantité d'informations cohérentes et exploitables est aujourd'hui disponible au sein des organisations elles-mêmes.

L'étude a également permis d'aborder le processus de collecte des données. La consultation d'un vaste échantillon de travailleurs humanitaires et du développement au sujet des armes légères a été très bénéfique car elle a sensibilisé les protagonistes actifs dans les pays sur les besoins de communiquer une information systématique et continue concernant l'insécurité liée aux armes. A cet égard, un large réseau de chercheurs a été constitué pour apporter un éclairage à ce problème. On pense que les progrès engendrés par ce processus susciteront davantage d'intérêts et d'actions sur le terrain.

Problèmes généraux et conclusions principales

La population est directement affectée par l'utilisation des armes légères avant, pendant et après les conflits : chaque année, plus de 300 000 personnes sont tuées directement par des armes légères pendant des conflits (avec au moins trois fois plus de blessés), et des millions d'autres vivent dans la peur et la souffrance. Même si les armes légères et de petit calibre sont souvent associées aux conflits armés, comme en Colombie, des massacres aux armes à feu ont également lieu de plus en plus en dehors du contexte immédiat du conflit – avec une croissance du banditisme, des attaques armées et de la violence dans les régions où les armes sont très facilement accessibles. Les personnes vivant dans des environnements d'avant et d'après conflit affichent des formes similaires de vulnérabilité face aux assassinats et aux attaques liés aux armes à feu. Il est courant que les populations civiles soient explicitement visées pendant et après les conflits, ce qui va à l'encontre du droit international humanitaire (DIH).

Tous les types d'armement sont utilisés dans les situations de conflits, de crimes et d'insécurité systématique : la virulence des conflits et de la violence est exacerbée par l'avènement de la technologie. Les armes automatiques et semi-automatiques de type militaire (par exemple, fusils d'assaut AK 47, G3, Galil ou AR15, lance-grenades) sont les plus souvent utilisées au Kenya. Elles anéantissent et estropient la population de ce pays et de tout le continent africain. Les « armes cortès » ou armes à canon court (par exemple, revolvers et pistolets 32, 38 Special, 9mm) sont, généralement, employées pour commettre les atrocités et crimes de droit commun perpétrés en Colombie, et détruisent la vie des populations d'Amérique Latine. Même si la menace demeure au Timor-Oriental, les armes légères n'ont été que très rarement utilisées lors des confrontations armées qui ont eu lieu depuis la récente indépendance du pays par rapport à l'Indonésie. Au Timor-Occidental, cependant, la menace et l'utilisation des armes légères sont en constante augmentation. Les deux catégories d'armes sont utilisées sans discernement par les civils, guérillas, milices et forces paramilitaires, ainsi que par les Etats concernés – que ce soit dans des situations de conflits ou à des fins criminelles.

Les conséquences des armes légères vont bien au-delà des pertes humaines provoquées par les balles : le libre accès aux armes légères et leur utilisation impliquent un grand nombre de conséquences secondaires – telles que la migration forcée (à l'intérieur du pays et à travers les frontières) ou la suppression des prestations sociales ou de l'accès aux besoins fondamentaux. Il apparaît de façon probante au Kenya, en Colombie et au Timor-Oriental, que la seule menace de la disponibilité et l'utilisation des armes légères affecte les décisions des familles et des individus au sujet de la migration (forcée), de la poursuite du travail et de la vie dans les régions rurales. En Colombie, par exemple, il existe une corrélation très forte entre l'incidence des massacres ou « assassinats politiques » imputés aux armes à feu et le déplacement forcé. Des témoignages récoltés sur le terrain indiquent que les armes légères contribuent considérablement à saper le développement socio-économique car les biens sont fréquemment pillés et les familles violemment démantelées.

Les conséquences des armes légères réduisent à néant les progrès du développement – d'un niveau micro-économique à un niveau macro-

économique. Au niveau macro-économique, le libre accès aux armes légères amoindrit le développement social et économique. L'insécurité due aux armes à feu conditionne, en partie, les investissements étrangers directs et peut influencer sur l'attribution des ressources budgétaires entre les différents ministères du pays. En outre, l'insécurité générée par les armes affecte les priorités de dépenses de l'ONU et des ONG. Au niveau micro-économique, l'utilisation des armes légères et la menace de violence ont une influence sur le travail, la production et le transfert (héritage) des droits des individus – à la fois directement (assassinats et blessures) et indirectement (destruction des services publics et des biens communs). Conséquence plus complexe à évaluer, les armes légères galvanisent les personnes qui les détiennent, notamment les enfants et les jeunes hommes, en encourageant la « culture de la violence » et en créant des effets (négatifs) multiplicateurs (« multiplicateurs de violence ») dans des sociétés en proie ou non à des conflits.

Les organisations humanitaires et de développement sont exposées à une offre et une utilisation des armes légères sans précédent et se trouvent fragilisées par ce phénomène. La nature des missions humanitaires et de développement est en train de changer – elles sont réalisées souvent pendant des conflits internes et dépendent d'une économie de guerre. De plus en plus, les civils et les personnes chargées de les protéger et les aider sont considérés comme des cibles plausibles à extorquer, menacer, piller, violer et brutaliser. Par exemple, le taux actuel d'homicides à l'arme à feu concernant le personnel de l'ONU est situé entre 17 et 25 pour 100 000 – il s'approche du taux de mortalité à l'arme à feu concernant les civils dans les dix pays les plus dangereux du monde. Les dispositions actuelles destinées à protéger le personnel de l'ONU sont dramatiquement inappropriées. Elles se fondent sur un système conçu il y a plus de vingt ans pour une réalité qui n'existe plus aujourd'hui. Les réponses institutionnelles élaborées à l'ONU pour combattre l'insécurité, bien que louables, ne sont pas établies, appliquées ou mises en place de façon adaptée.

La militarisation des camps de réfugiés ou de personnes déplacées, sur le site d'asiles temporaires ou permanents, est un phénomène croissant. Les armes sont proposées par des anciens combattants, des revendeurs locaux et des milices actives – même si la circulation (et l'utilisation) des armes est également entraînée par un sentiment d'insécurité de la part des réfugiés, des personnes déplacées et des communautés d'accueil elles-mêmes. Bien qu'elle ne soit pas endémique à toutes les situations de retour ou de repeuplement, l'insécurité due aux armes affecte les camps de différentes façons : il existe une violence et des tensions intra-communautaires entre les réfugiés ou les personnes déplacées et les populations locales. Le trafic d'armes provenant et partant des camps touche également les communautés « en transit » et les organisations humanitaires et de développement qui veulent les protéger.

Les organisations humanitaires et de développement sont entravées par le libre accès et l'utilisation des armes légères : les organisations humanitaires et de développement voient elles-mêmes leurs missions, représentants, bénéficiaires et investissements locaux menacés par le libre accès et l'utilisation des armes légères. Même si les coûts d'opportunité sont nombreux, ils sont difficiles à mesurer avec précision. Généralement, les progrès du développement sont ruinés et les dépenses des programmes gonflées. Au minimum, les coûts relatifs au transport de l'aide et du

personnel augmentent et la qualité de la mise en place, du contrôle et de l'évaluation des programmes est amoindrie. Qui plus est, les dépenses supplémentaires pour des mesures de sécurité et un système de communication visant à apaiser les menaces armées restreignent considérablement l'échelle des opérations et affectent le moral du personnel. Il est dramatique de constater que de plus en plus d'organisations sont totalement incapables ou même réticentes de travailler dans des régions où les armes sont très largement répandues et utilisées.

Recommandations centrales

Elargir le débat sur les armes légères aux problèmes humanitaires et de développement : outre la perspective de désarmement actuelle, il serait approprié de se concentrer sur l'humanitaire et le développement. Le débat portant sur les armes légères doit donc essayer de refléter, de façon aussi claire et complète que possible, les coûts humains à court et long termes générés par le libre accès et l'utilisation des armes. L'échelle et la portée de ces « coûts humains » ont des apparences trompeuses et s'étendent bien au-delà des décès, blessures dues aux armes à feu et aux violations du droit humanitaire international (DHI). L'insécurité causée par l'accessibilité et l'utilisation largement répandues des armes légères anéantit le développement économique et social, la reconstruction d'après-guerre et les droits humains fondamentaux. Dans ce contexte, il est important d'évaluer l'ampleur des conséquences des armes légères parallèlement aux perspectives politiques et sécuritaires traditionnelles, afin de placer les populations au cœur du dialogue concernant le contrôle des armes.

Réaliser des études empiriques ciblées (dans un objectif de défense) : les partisans et militants devraient prendre en compte la façon dont la Campagne contre les mines a établi une documentation rigoureuse et empirique sur les « effets » des armes, dans le but de mobiliser l'opinion publique sur ce problème. Toutefois, notre problème n'est pas aussi bien délimité ou clairement défini – la Campagne contre les mines tient son succès, en grande partie, d'une stratégie humanitaire précise consistant à accumuler des preuves flagrantes sur le terrain. La Campagne contre les mines a commencé par rassembler des études ciblées afin d'alimenter une grande stratégie de défense. Elle a essayé de donner la priorité aux tendances et conséquences sur les groupes vulnérables plutôt qu'aux chiffres sur le terrain. Ainsi, les études spécifiques aux pays visant à évaluer les relations existant entre l'insécurité générée par les armes à feu et le développement contribueraient à définir les priorités des militants et donateurs. Afin d'établir des arguments irréfutables pour démontrer les « coûts humains » des armes légères, ces études devraient réunir des informations primaires et en série chronologique sur la mortalité et la morbidité dues aux armes à feu, le déplacement forcé, l'accès des individus aux services fondamentaux de santé et d'éducation dans les sociétés gangrenées par les armes et la baisse de l'investissement étranger et local, au sein des régions où règne l'insécurité.

Soutenir les moyens non-gouvernementaux et gouvernementaux de collecte de données : si des études supplémentaires concernant les conséquences humanitaires des armes légères doivent être entreprises, il est absolument nécessaire qu'une documentation spécifique aux situations soit établie, que la recherche soit soutenue et que le gouvernement et les représentants des organisations non-gouvernementales (ONG) sur le terrain soient conscients de l'importance des rapports faisant état des conséquences des armes légères. D'importance égale sinon supérieure, les sources fiables de collecte d'informations et les bases de données doivent être soutenues afin de garantir la continuité de la surveillance actuelle des indicateurs principaux (par exemple, les données sur la mortalité et la morbidité ou le déplacement forcé). Sur le long terme, le soutien apporté à la surveillance et au suivi devrait également accroître les capacités des pays à réagir efficacement au problème des armes légères. Finalement, si une

politique nationale doit être créée pour limiter la propagation des armes légères et leurs impacts, les Etats donateurs et les organisations multilatérales devraient aider au développement de ce genre d'initiatives. Qui plus est, le renforcement des moyens de renseignements a aussi le mérite de soutenir indirectement le travail d'un grand nombre de membres de l'IASC – notamment des programmes qui ne sont pas directement liés aux armes légères.

Améliorer la mémoire institutionnelle sur les conséquences des armes

légères : les efforts visant à améliorer, systématiser et consolider la collecte des informations sur le terrain devraient encourager l'établissement de normes au niveau des organismes en ce qui concerne les conséquences des armes légères. Au moins, les responsables de la sécurité sur le terrain et/ou le « personnel de sécurité » nommé (dernièrement) devraient être chargés de la collecte des données actuelles sur l'insécurité relative aux armes légères au niveau national et aidés dans cette tâche. Les organisations humanitaires et de développement devraient évaluer les conséquences des armes légères sur la réalisation de leur mandat. A cet égard, la mémoire institutionnelle pourrait être considérablement améliorée au niveau du pays et du terrain grâce à des indicateurs systématiques et comparatifs contrôlés au fil du temps.

Encourager le partage des informations sur les armes légères entre les

différents protagonistes : des efforts doivent être faits pour rassembler et partager les informations existantes entre les institutions publiques nationales, les agences de l'ONU, les ONG internationales et autochtones et les organisations religieuses lorsque la situation le permet. Les techniques traditionnelles de collecte d'informations employées par les organisations humanitaires et de développement pourraient également être adaptées pour intégrer les questions relatives aux armes légères telles que la législation nationale et régionale sur les armes, la fabrication et la propagation des armes légères et l'impact des programmes de collecte et de destruction. Les données continues et en série chronologique sur la mortalité liée aux armes à feu, les attaques armées et le banditisme, dans la population et le personnel civil devraient être intégrées aux programmes. Ces informations peuvent donner un signal d'alarme précoce crucial et permettre aux organisations humanitaires d'évaluer les risques et les faiblesses sur le terrain et d'établir des plans adaptés dans l'éventualité d'événements inattendus.

Etablir des normes contre les armes et promouvoir la transparence : les consultants signalent que, dans certains cas, l'insécurité liée aux armes à feu est tellement enracinée qu'un minimum de protection physique est exigé pour le personnel de l'ONU et/ou les protagonistes sur le terrain. Néanmoins, il est vivement recommandé à l'ONU de continuer à adopter des normes claires et transparentes afin d'endiguer l'utilisation des armes sur le terrain. Les symboles et emblèmes visant à condamner la possession d'armes légères – comme ceux créés par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR) – sont souvent efficaces pour inculquer des idées de refus des armes. Au moins, des mesures devraient être prises pour dissuader la propagation des armes au quotidien et (lorsque c'est possible) trouver des solutions de rechange (autres que la présence militaire ou la sécurité privée) destinées à lutter contre les formes systématiques d'insécurité. Qui plus est, les différentes entités de l'ONU feraient bien de mettre en place une transparence logistique et un système de

surveillance afin de garantir que l'infrastructure de l'aide au développement et humanitaire ne sert pas (indirectement) à favoriser la prolifération ou l'acquisition des armes.

Envisager des méthodes non-traditionnelles de désarmement : étant donné que la prolifération et la possession des armes légères ne peuvent pas être réglementées uniquement par des contrôles sur l'approvisionnement, les organisations humanitaires et de développement feraient bien d'envisager des approches alternatives pour contrôler les armes. Le Programme de Nations Unies pour le Développement (PNUD) a déjà avancé le concept d' « armes pour le développement » - une approche reconnaissant implicitement l'importance de la sécurité comme condition préalable au développement durable. Le HCR et l'UNICEF, d'un autre côté, ont essayé d'atténuer les faiblesses de leurs représentants sur le terrain en introduisant des programmes qui les exposent moins aux incidents liés aux armes à feu. Ces initiatives ont en commun de se focaliser sur les motivations relatives à la demande des armes à feu. Ces approches devraient être encouragées et analysées – avec l'idée de les reproduire éventuellement dans les régions où les armes font des ravages.