

Renforcer l'exécution sur le terrain du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères : une nouvelle approche de l'évaluation des besoins de sécurité

Derek B. MILLER et Lisa RUDNICK

Le préambule du Programme d'action de 2001 en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects stipule les objectifs des États Membres de l'Organisation des Nations Unies. Ces objectifs sont larges et ne concernent pas uniquement les armes légères¹. Ils portent notamment sur « la paix, la réconciliation, la sûreté, la sécurité, la stabilité et le développement durable aux niveaux individuel, local, national, régional et international »². Le préambule est axé sur le contrôle des armes légères comme moyen d'éviter ou de gérer un conflit, même s'il reconnaît les problèmes de la criminalité organisée et du terrorisme, ainsi que le rôle de la prévention de la criminalité.

Le Programme d'action énonce une liste d'activités que les États Membres, les organisations régionales et les acteurs mondiaux doivent entreprendre pour réaliser ces objectifs³. Ces activités ne concernent pas uniquement les armes légères : le Président de la réunion biennale des États de 2005 pour examiner l'exécution du Programme d'action proposa 13 catégories pouvant faire l'objet de discussions thématiques lors de la réunion biennale. Certaines allaient bien au-delà de la liste d'activités précisées dans le Programme d'action ; elles portaient sur la création d'institutions, le développement humain, la sensibilisation de l'opinion et la culture de la paix, ainsi que sur les femmes, les enfants et les personnes âgées⁴.

Dans le Programme d'action, le contrôle des armes est considéré non pas comme une fin en soi mais comme un moyen d'atteindre un plus grand objectif. Le document est plus qu'un simple accord sur les armes légères ; c'est un tremplin pour une action plus importante dans les domaines de la prévention des conflits, la gestion des crises, la consolidation de la paix et pour les questions humanitaires, de développement et de sécurité propres à chacun de ces domaines.

Nous posons donc la question de savoir si un mécanisme d'identification des questions à traiter pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix, autrement dit les missions d'évaluation conjointe et les évaluations des besoins qu'elles réalisent après les conflits suffisent pour faire progresser les objectifs du Programme d'action. Les missions d'évaluation conjointe visent à identifier les besoins des pays qui sortent d'un conflit et à les présenter en termes d'évaluations multisectorielles et techniques. Ces évaluations constituent pour les réunions multilatérales de donateurs une base pour discuter, en collaboration avec l'État concerné, du financement et des priorités à définir. En raison du rôle qu'elles

Derek B. Miller est chercheur principal sur les armes légères et de petit calibre à l'UNIDIR. Lisa Rudnick est ethnographe à l'Université du Massachusetts et chargée de recherche à l'UNIDIR. Ensemble, ils ont conçu le projet du Protocole pour l'évaluation des besoins de sécurité, développé à l'UNIDIR pour profiter aux projets des organismes des Nations Unies qui visent à renforcer la sécurité et pour répondre aux besoins des missions d'évaluation conjointe.

jouent sur les priorités définies au niveau du financement et des plans de relèvement, et de l'impact important de ces plans sur la sécurité, les conflits, le développement et la consolidation de la paix, il importe d'examiner les méthodes des missions d'évaluation conjointe et de voir comment elles pourraient être améliorées pour les questions de sécurité, en général, et des armes légères, en particulier.

Nous avons examiné les méthodes utilisées dans les évaluations des besoins après les conflits ainsi que des analyses faites sur ces méthodes : *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations et Conflict Analysis Framework* (ou *Cadre d'analyse des conflits*) de la Banque mondiale ; *Review & Analysis: Needs Assessment in Post-Conflict Situations* ; et *Dealing with Post-Conflict Needs Assessments: Recommendations for Decision-makers from International Agencies and Concerned Governments*. (Voir Encadré 1 pour les données bibliographiques complètes des travaux examinés.) Plus généralement, nous nous sommes familiarisés avec l'analyse du Programme des Nations Unies pour le développement intitulée *Conflict-related Development Analysis ; Common Inter-Agency Framework for Conflict Analysis in Transition ; Conflict-sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace Building*, produit par un groupe d'organisations non gouvernementales ; et les *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes* du Gouvernement britannique⁵.

Nous nous sommes concentrés sur deux points.

- 1) Les moyens d'analyse utilisés pour évaluer les préoccupations en matière de sécurité sont-ils adaptés ? Autrement dit, les moyens servant à collecter, interpréter et exploiter les données correspondent-ils à l'objectif visant à produire des évaluations des dynamiques de conflit et des besoins de sécurité dans un contexte de développement et de sécurité ?
- 2) Les analyses de conflit et les évaluations de la sécurité, telles qu'elles sont réalisées aujourd'hui, rendent-elles explicites les concepts, les principes, les pratiques et les formes d'organisation d'une communauté, de sorte que l'efficacité des actions politiques potentielles puisse être jugée avec précision ?

Ces questions portent sur l'orientation et l'état des méthodes utilisées par les missions d'évaluation conjointe. Elles ne concernent pas les accords techniques ou politiques nécessaires pour concrétiser les missions, ni leurs coûts, leurs calendriers, leurs besoins en personnel ni d'autres questions organisationnelles. Nous nous intéressons plus particulièrement à la valeur des connaissances produites sur la sécurité et les armes légères afin de conseiller les politiques.

Nous sommes arrivés à deux conclusions. Premièrement, les instruments de la Banque mondiale comme ceux des Nations Unies souffrent d'un manque de clarté conceptuelle s'agissant des conflits et de la sécurité. En traitant le conflit comme une dynamique au sein de groupes communautaires ou entre différents groupes, ces instruments ne permettent pas de faire le point sur les problèmes de sécurité intérieure que connaissent les communautés. Nombre de problèmes de sécurité ne peuvent être découverts par le biais d'une analyse des conflits. C'est le cas notamment des viols, de la criminalité, de la violence dans la famille, d'actes d'intimidation par les forces de police ou de l'État, des menaces de la part d'acteurs non étatiques, de la persécution religieuse ou d'actes violents d'ostracisme social⁶. De plus, avec ces outils, les missions d'évaluation conjointe manqueront systématiquement de signaler que les problèmes de sécurité locale peuvent inciter certaines personnes à s'engager dans un conflit afin de garantir ou instaurer la sécurité⁷. La sécurité en tant que préoccupation à part entière, sans rapport avec un conflit, ne figure pas dans l'analyse de la Banque mondiale pour des raisons de mandat et n'est pas traitée de manière systématique dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁸.

Deuxièmement, les méthodologies sur lesquelles repose l'analyse des conflits (le *Cadre d'analyse des conflits* et *Conflict-related Development Analysis*) ne sont pas totalement adaptées. Les taxinomies

et les variables ne sont conceptuellement pas distinctes et, plus important, ne sont pas organisées en fonction d'un examen des problèmes de conflit ou de sécurité tels qu'ils sont perçus par les membres de la communauté. La méthodologie comporte une faille : elle utilise des indicateurs et des variables a priori pour analyser les conflits et la sécurité. Ces éléments masquent les particularismes qui distinguent les systèmes sociaux et qui sont essentiels pour les comprendre⁹. Par conséquent, pour raisonnables que puissent sembler les méthodes d'évaluation actuelles, elles restent insuffisantes pour déterminer si les activités proposées seront efficaces au niveau local. La synthèse ne peut porter que sur les éléments mis en évidence pas l'analyse. Et si l'analyse n'est pas fidèle au système social étudié, les conclusions utilisées pour étayer les projets nationaux de relèvement seront forcément insuffisantes.

Pour raisonnables que puissent sembler les méthodes d'évaluation actuelles, elles restent insuffisantes pour déterminer si les activités proposées seront efficaces au niveau local.

Significations et méthodes pour l'analyse des conflits et l'évaluation des besoins de sécurité

En 2001, l'année où fut négocié le Programme d'action, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) écrivait : « L'analyse de l'impact de l'aide sur les conflits et la paix ainsi que l'évaluation des risques et des facteurs de vulnérabilité devraient être réalisées aussi communément que l'analyse coût-avantage. [...] les donateurs ont été encouragés à poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer l'analyse des conflits et des risques et l'étude d'impact »¹⁰. Le Secrétaire général de l'ONU a également publié son rapport sur *La prévention des conflits armés*, qui reconnaît le rôle déterminant des organismes de développement (et notamment du Programme des Nations Unies pour le développement) dans les activités de prévention¹¹. Suite aux événements du 11 septembre 2001, la prévention des conflits, l'analyse des conflits et le relèvement après les conflits furent inscrits dans la liste des priorités organisationnelles. De nombreux outils d'analyse des conflits furent rapidement mis au point par les organismes de développement pour soutenir leurs activités. L'analyse des conflits devait permettre, en matière d'aide au développement et d'aide humanitaire, des actions tenant compte des caractéristiques propres aux conflits de sorte que l'aide au développement ne puisse faire « aucun mal », autrement dit éviter que le développement et d'autres interventions n'aient des conséquences négatives¹².

La première mission d'évaluation conjointe eut lieu en 2003. Depuis, les missions de ce genre ont donné la preuve de leur influence. Par exemple, la résolution 1590 (2005) du Conseil de sécurité de l'ONU sur la création d'une mission des Nations Unies au Soudan pour une période initiale de six mois :

Prie instamment la Mission d'évaluation conjointe de l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale et les parties, agissant de concert avec les autres donateurs bilatéraux ou multilatéraux, de continuer de se préparer à offrir rapidement au Soudan, une fois démarrée l'application de l'Accord de paix global, un programme d'aide à la reconstruction et au développement économique, incluant l'aide publique au développement et l'accès aux marchés, et se félicite que le Gouvernement norvégien ait pris l'initiative de convoquer une conférence des donateurs pour la reconstruction et le développement économique du Soudan, et engage en conséquence la communauté internationale à faire preuve de générosité, notamment pour répondre aux besoins des personnes déplacées et des réfugiés¹³.

La résolution exige donc de la Mission d'évaluation conjointe qu'elle se prépare « à offrir rapidement [...] un programme d'aide [...] incluant l'aide publique au développement ». Cette référence à l'aide publique au développement a un retentissement particulier en raison de la décision prise par

l'OCDE, le 3 mars 2005, d'inclure dans les budgets de l'aide publique au développement les « activités civiles de consolidation de la paix, de prévention des conflits et de règlement des conflits » ainsi que la « maîtrise, la prévention et la réduction de la prolifération des armes légères »¹⁴. Les missions d'évaluation conjointe devront bientôt s'occuper des questions relatives aux armes légères aussi bien dans le contexte des conflits que de la sécurité, c'est inévitable.

La relation entre le développement et la sécurité est maintenant reconnue par les Nations Unies et l'OCDE ; le moment est donc venu de combler les failles de leurs outils de recherche. L'étude circonstanciée et bien étayée de Leonhard et Hahn, intitulée *Review & Analysis: Needs Assessments in*

La relation entre le développement et la sécurité est maintenant reconnue par les Nations Unies et l'OCDE ; le moment est donc venu de combler les failles de leurs outils de recherche.

Post-Conflict Situations (ci-après appelée *Review & Analysis*) repose sur des études comparatives de missions d'évaluation conjointe au Timor oriental, en Afghanistan, au Sri Lanka, en Iraq et au Libéria. Elle note que si divers enseignements ont pu être tirés des approches examinées, seuls quelques instruments et méthodologies se sont révélés utiles et valables pour l'évaluation des besoins après les conflits. De gros efforts sont encore

nécessaires pour définir des instruments innovateurs et adaptés pour évaluer les besoins après un conflit. L'élaboration de méthodologies pour les situations d'après-conflit ne peut se faire en une fois et donner un ouvrage inaltérable. Il faut plutôt envisager un processus permanent qui consiste à préciser et affiner une méthode d'évaluation des besoins après un conflit en fonction des réactions sur le terrain et de recherches complémentaires¹⁵.

S'agissant du rôle central de l'analyse des conflits pour les missions d'évaluation conjointe, ils écrivent :

[...] les méthodes d'analyse des conflits [...] sont indispensables à toute évaluation des besoins après un conflit. L'analyse de conflit se concentre sur les causes des conflits liées au développement et aide les organismes à élaborer des stratégies pour tenter de les résoudre. [...] Si l'analyse de conflit n'est pas un instrument de planification, elle fournit des informations précieuses pour définir des objectifs et élaborer des stratégies de relèvement dans une situation d'après-conflit¹⁶.

Le *Cadre d'analyse des conflits* de la Banque mondiale est l'instrument de base pour les évaluations des besoins réalisées par les missions d'évaluation conjointe. Il comprend six catégories de variables : relations ethniques et sociales, gouvernance et institutions politiques, droits de l'homme et sécurité, structure économique et performances, environnement et richesses naturelles, et facteurs extérieurs. Chacune de ces catégories comprend une série de variables censées être des « indicateurs d'alerte », des « indicateurs d'escalade » ou des « indicateurs de désescalade ». Ils sont énumérés dans « Appendix C: Guide to Variables ». Par exemple, la catégorie des relations ethniques et sociales compte une variable « culture/tradition de violence » selon laquelle le fait de considérer le port d'arme comme une tradition culturelle est un indicateur d'alerte, le fait d'encourager ou de glorifier toujours plus le port d'arme est un indicateur d'escalade et le fait de décourager le port d'arme est un indicateur de désescalade. Il existe au total 30 variables et plus encore d'indicateurs.

Le *Cadre* se veut un outil flexible et de portée générale ce qui fait que le processus analytique (autrement dit, les étapes nécessaires pour transformer les observations en explications sérieuses et vérifiables des phénomènes sociaux) reste assez vague. La Banque mondiale reconnaît que chaque situation a des caractéristiques uniques et la connaissance que les équipes ont des pays est importante pour déterminer les relations. L'équipe qui effectue l'analyse devrait traduire les variables génériques à sa propre situation. Si cette sensibilité aux variations locales est positive et importante, elle signifie aussi que la base sur laquelle doit se fonder l'équipe d'évaluation pour répondre aux questions n'est pas définie. Le *Cadre d'analyse des conflits* propose aux chercheurs une liste de dix étapes (voir pages 8 et 9 du *Cadre*), mais elles sont insuffisantes pour une analyse rigoureuse. Comment « traduire »

une variable « dans le contexte local », comme le demande l'une des étapes ? Comment réaliser une brève analyse historique ou déterminer le niveau de l'« impact de la variable sur le conflit » ?

En outre, les variables et les indicateurs d'intensité prévus dans le Cadre sont inadaptés car ils découlent d'une conceptualisation du conflit externe aux communautés étudiées et aidées. Les variables et les indicateurs refléteront plus certainement les perspectives de ceux qui les ont conçus que des communautés auxquelles ils sont appliqués. En conséquence, comme nous le verrons plus loin, cette méthode empêche systématiquement les chercheurs de comprendre un monde social selon le point de vue des acteurs concernés. Les analyses ainsi réalisées ont tendance à confirmer et à se conformer aux hypothèses des chercheurs sur le fonctionnement du monde social étudié et à occulter les réalités de ce monde.

Cette approche est, en partie, ce qui complique la distinction entre conflit et questions de sécurité. Dans l'exemple cité précédemment, la « glorification du port d'arme » est forcément vue comme un indicateur d'escalade si la pratique sociale est le résultat de relations avec une communauté exogène ou concerne de telles relations (comme le suppose le *Cadre d'analyse des conflits*). Un corpus de recherches anthropologiques et ethnographiques précise pourtant clairement que les relations entre les hommes et les femmes, les rites tribaux de chasse, les fêtes, les signes de richesses et de nombreuses autres raisons peuvent expliquer le fait de porter des armes et de les glorifier. La plupart de ces facteurs n'ont rien à voir avec les conflits intercommunautés et n'ont peut-être même aucun rapport avec la sécurité¹⁷. Un autre exemple est la variable « divisions économiques et sociales préexistantes qui provoquent des tensions croissantes entre les groupes ». S'il peut sembler parfaitement raisonnable de considérer que les divisions économiques et sociales sont une cause inhérente de tension entre les communautés, il est tout aussi plausible de penser que ce n'est pas le cas. Les divergences ne doivent pas forcément déboucher sur des tensions et les divergences ne doivent pas être un problème dans tous les mondes sociaux. Les exemples sont nombreux et ils ne sont pas nouveaux. En 1904, Georg Simmel écrivait :

Le système social de l'Inde repose non seulement sur la hiérarchie des castes mais aussi sur leur répulsion réciproque. Les hostilités n'empêchent pas simplement la disparition progressive des frontières dans la société – et pour cette raison, les hostilités peuvent être délibérément encouragées car elles garantissent la constitution sociale en place – ; elles vont plus loin : elles sont, d'un point de vue sociologique, directement productives. Elles donnent aux classes et aux personnalités leur position les unes par rapport aux autres, ce qu'elles n'auraient pas trouvé si ces causes objectives d'hostilité avaient été présentes précisément de la même façon, mais n'avaient pas été accompagnées de ce sentiment d'hostilité¹⁸.

Les observations de Simmel permettent d'expliquer comment l'identité est définie de manière réciproque et souvent protégée par des divisions sociales délibérées. Loin d'être une source absolue de violence, comme le suppose le *Cadre d'analyse des conflits* (qu'il réifie ensuite comme une « variable » devant être évaluée sur l'échelle ordinale), la protection de la différence des castes en Inde est un facteur de stabilité sociale. Le fait que ce contre-exemple soit propre à l'Inde et non pas, disons, au Honduras, prouve bien que les systèmes sociaux sont différents et qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une analyse sérieuse avec une liste d'indicateurs a priori. Si la longueur de cet article n'était limitée, nous pourrions citer des contre-exemples pour chacune des variables citées pour l'analyse de conflit, y compris celles énumérées dans les annexes du *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*, car elles souffrent toutes de la même faiblesse conceptuelle. Pour surmonter ce problème, il faut une méthodologie qui repose sur l'objectif suivant : rendre explicites les valeurs, les pratiques et les concepts directeurs d'une communauté donnée. Une telle approche permettrait des activités réciproques et complémentaires de collecte et d'interprétation de données et d'élaboration de théorie.

Les intérêts de la recherche interprétative

Il est possible d'être optimiste et de croire que les acteurs de haut niveau commencent à apprécier le rôle essentiel que jouent les conceptions culturelles locales dans l'élaboration et la planification d'une politique et son application. Le rapport très respecté et influent du Royaume-Uni, *Rapport de la Commission pour l'Afrique : Notre intérêt commun*, consacre le chapitre 3 à l'importance cruciale de la culture et ne mâche pas ses mots lorsqu'il précise que l'« un des commissaires africains nous a tous prévenus : les idées et les actions non fondées sur les cultures de l'Afrique seraient toutes vouées à l'échec. Dans ce chapitre, nous montrons le bien-fondé de cet avertissement [...] ». «La culture ne serait pas un aspect accessoire de nos travaux, ni une simple allusion à un bel idéal. Nous étions décidés à en tenir compte dans notre démarche »¹⁹. La nécessité de meilleures connaissances au niveau local est également reconnue dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau du Secrétaire général, *Un monde plus sûr*, qui constate que « le Secrétaire général ne dispose guère d'analyses pointues sur les conflits. Pour que l'ONU soit mieux à même de gérer les conflits, le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires humanitaires devraient être en relation avec des sources extérieures d'information et d'alerte rapide ainsi qu'avec des sources d'analyse locale des conflits. [...] Les services de l'ONU chargés d'arrêter les grandes lignes d'action devraient se rapprocher des sources locales spécialisées et des entités de recherche extérieures »²⁰.

Un exemple inattendu, mais excellent, de la prise en compte des perceptions et concepts locaux a été fourni par le Center for the Advancement of Collaborative Strategies in Health de la New York Academy of Medicine. L'article de 2004 intitulé *Redefining Readiness: Terrorism Planning Through the Eyes of the Public*, est une ethnographie des Américains et de la façon dont ils réagiraient aux instructions du gouvernement dans l'hypothèse de deux attaques terroristes. Nous avons choisi cette étude pour trois raisons : elle est récente, elle porte sur la sécurité et non sur la dynamique des conflits et il s'agit d'une étude sur les Américains réalisée par des Américains. Il s'agit d'Américains n'ayant pas compris d'autres Américains, ce qui montre que les ateliers de « recherche participative » avec des « acteurs locaux » tels que des fonctionnaires ne produisent pas forcément les données nécessaires pour comprendre les phénomènes sociologiques plus larges qui ont une incidence sur la sécurité. Tout porte à croire qu'il existe dans le monde une telle différence entre les hypothèses concernant un système social et sa réalité.

Comme l'auteur l'explique très bien, « [...] les plans qui sont élaborés aujourd'hui pour faire face [à deux attaques terroristes hypothétiques aux États-Unis] reposent sur des *hypothèses* d'experts concernant les préoccupations des gens et leurs comportements. Si ces hypothèses se révèlent fausses – comme ce fut le cas par le passé – les plans qui sont définis aujourd'hui ne fonctionneront pas comme prévu et un grand nombre de personnes qui devraient être protégées seront inutilement blessées »²¹. Autrement dit, « examiner la planification de la préparation selon le point de vue de l'opinion publique redéfinit la notion de protection »²², d'où le titre du rapport. Les chercheurs ont conclu que les hypothèses des autorités américaines pour protéger le public étaient raisonnables, mais qu'elles étaient aussi incorrectes.

Les méthodes actuelles d'analyse des conflits ne fournissent pas aux responsables politiques des connaissances sur les différents systèmes sociaux leur permettant de prendre, en pleine connaissance de cause, des décisions sur les priorités et les besoins associés à la sécurité, parce qu'elles ne sont pas conçues dans ce but. Les taxinomies et les variables a priori qui doivent être universellement valables finissent par compromettre l'élaboration de stratégies de recherche qui pourraient expliquer les problèmes de sécurité locale selon les membres de la communauté et pourquoi et comment ils se produisent. Une nouvelle approche est nécessaire pour permettre aux chercheurs d'intégrer dans le

processus des missions d'évaluation conjointe des domaines cruciaux d'informations qui sont aujourd'hui négligés et ainsi favoriser une évaluation correcte de la sécurité et des conflits et faire progresser les objectifs principaux du Programme d'action des Nations Unies.

* * *

La version actuelle du *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* comporte une page intitulée « What indicators tell us about the wind » [Ce que les indicateurs nous disent du vent] (p. 117). Cette page, qui ajoute une note de désinvolture rafraîchissante dans une tâche difficile et complexe, n'avance pas moins un élément important sur la façon dont le PNUD, la Banque mondiale et le Groupe des Nations Unies pour le développement comprennent les indicateurs et leur travail d'analyse. Cette page commence par un poème :

Who has seen the wind?
Neither you nor I.
But where the trees bow down their heads,
The wind is passing by.

The Wind, Christina Rossetti, 1830–1894

Le vent est, bien évidemment, une métaphore pour la « causalité » traitée aussi bien par le poète et l'analyste comme invisible et inexplicable. Les auteurs du *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* écrivent que les « [i]ndicateurs [...] peuvent nous dire qu'un changement qui nous intéresse est en train de se produire. Et les indicateurs peuvent être interprétés de la façon qui nous convient le mieux. Mais ils ne peuvent expliquer pourquoi ni comment ce changement intervient. Ils peuvent nous dire que le vent souffle, mais pas pourquoi, dans quel but ou ce que nous devrions faire à ce sujet »²³. L'on peut déduire que ces institutions ont tout simplement renoncé à l'idée d'essayer de comprendre pourquoi des phénomènes sociaux tels que le conflit, la sécurité ou l'insécurité se produisent.

Nous voudrions réagir avec un autre poème qui conteste l'idée que nous pouvons diviser le monde selon des indicateurs et supposer, au bout du compte, que nous avons compris ce qui tient le tout ensemble :

Qui veut connaître et décrire un être vivant commence par en chasser l'âme : alors il en a entre les mains toutes les parties ; mais, hélas ! que manque-t-il ? rien que le lien intellectuel.

J.W. von Goethe, *Faust*, Partie I²⁴.

Nous ne pouvons aller jusqu'à dire qu'une telle logique revient à pactiser avec le diable, mais la tentation est là. Ce que nous proposons c'est un protocole pour l'évaluation des besoins de sécurité qui a pour principal et unique objectif de découvrir les raisons sous-jacentes qui motivent les méthodes et les convictions des protagonistes au sujet de la sécurité, en général, et des armes légères, en particulier. Nous ne pouvons étudier ce que Goethe appelle le « lien intellectuel », mais nous pouvons comprendre comment et pourquoi les systèmes sociaux fonctionnent comme ils le font sur la base des méthodes communicatives qu'ils partagent.

Le protocole commence par reconnaître que la sécurité ne signifie pas la même chose pour tous. Ce qui fait que nous nous sentons en sécurité, notre comportement pour être en sécurité et ce que nous sommes prêts à faire ou pas pour la sécurité différent d'un lieu à l'autre et évoluent au fil du temps. Le sens qu'une communauté donne à la « sécurité » influence la façon dont elle organise,

adopte et interprète son environnement et lui répond. Par conséquent, ce qui « existe » dans le monde (principe de conviction) et ce qui est « bien » dans ce monde (principe de valeur) diffèrent radicalement – même dans des communautés qui connaissent des problèmes structurels très similaires comme la pauvreté, une mauvaise gestion des affaires publiques et une grande disponibilité des armes légères. C'est la raison pour laquelle les problèmes structurels ne sont pas causals. Il ne suffit donc pas d'examiner les problèmes structurels car leur signification sociale varie, tout comme les moyens de les affronter.

Comprendre que des sociétés différentes ne réagissent pas de la même manière aux réalités structurelles (comme la disponibilité des armes à feu) signifie que les problèmes de sécurité et d'armes légères peuvent être considérés d'une façon qui nous permette de découvrir non seulement quelles sont les préoccupations locales de sécurité mais aussi, et c'est essentiel, de comprendre pourquoi. Nous ne pouvons donner une liste de variables pour étudier pourquoi l'activité sociale est ce qu'elle est car nous ne savons pas, au départ, quelles sont les idées ou les pratiques associées à ces activités. Il nous faut plutôt nous tourner vers la recherche interprétative, qui vise à comprendre la signification de l'action sociale (ou des pratiques) plutôt qu'à mesurer des actions ou à utiliser des événements dont nous pensons qu'ils pourraient étayer les théories que nous défendons. Nous devons comprendre comment les différents systèmes sociaux fonctionnent selon leurs propres règles.

Une façon d'envisager cette analyse est de supposer, et ce n'est pas différent du *Cadre d'analyse des conflits* avec ses six « catégories », qu'il existe dans une communauté donnée un concept général de sécurité. Mais, à la différence du *Cadre d'analyse des conflits*, nous cherchons à voir si c'est bien le cas. Au lieu de réifier les conclusions de ce type de raisonnement comme des catégories fixes d'analyse,

C'est donc en explorant les réactions locales et en mettant en doute nos points de référence qu'apparaîtront de nouvelles catégories plus adaptées.

nous les utilisons comme des « clés » analytiques pour examiner la façon dont un phénomène social et culturel est vécu localement. Nietzsche nous dirait de mettre en doute nos hypothèses sur la sécurité afin de pouvoir les dépasser. Nous devons supposer que nos catégories initiales seront certainement fausses, ou à tout le moins insuffisantes. C'est donc en explorant les réactions locales et en mettant en doute nos points de référence qu'apparaîtront de nouvelles catégories plus adaptées. De meilleurs plans d'action pourront ainsi être définis pour des actes tels que des tirs contre des civils ou des mauvais traitements infligés à des enfants. Les enjeux sont, en fait, très importants.

En tenant compte des nombreuses expressions culturelles que peut avoir la « sécurité » et de toutes les significations qui peuvent être associées aux « armes légères », notre protocole envisage l'évaluation des besoins de sécurité selon quatre points qui prennent largement en compte l'action sociale et la signification et qui sont très différents de ceux du *Cadre d'analyse des conflits* de la Banque mondiale et du *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* des Nations Unies. Nous pensons qu'une étude des besoins de sécurité fondée sur cette approche pourrait combler les lacunes de la méthodologie actuelle, voire corriger des problèmes. Le processus d'une mission d'évaluation conjointe est, de toute évidence, déjà très « lourd » au niveau notamment de la logistique, des analyses sectorielles et du personnel. Nous ne proposons donc pas une nouvelle composante sur les armes légères, mais plutôt une nouvelle approche globale pour étudier les besoins de sécurité afin de compléter l'approche sectorielle.

Premièrement, *toute action sociale est organisée, produite et interprétée selon un système de principes qui lui est propre*²⁵. Pour agir ensemble ou trouver un sens au monde, les gens doivent partager certains principes qui permettent la négociation de la signification²⁶. Toute action sociale est soutenue par des principes partagés qui lui donnent tout son sens, même s'ils ne sont généralement pas explicites dans la communauté qui les partage. C'est précisément parce qu'ils sont partagés, qu'ils sont plus difficilement explicites. Les rôles des hommes et des femmes sont un exemple de principes partagés et implicites. Le comportement et la distinction des hommes et des femmes dans la société impliquent des principes communs sur la façon dont les hommes et les femmes doivent

fonctionner. Combattent-ils ou non ? Les femmes se battent-elles avec les hommes ou seules ? Avec des armes ou non ? Contre qui ? Pourquoi ?

Deuxièmement, *une action sociale peut avoir une forme (ce qui est fait) ou une signification (pourquoi elle est faite) différente d'une communauté à l'autre*. De nombreuses actions sociales peuvent sembler identiques, mais leur signification et leurs effets peuvent varier considérablement selon les sociétés. Dans les rues de Rio, les montagnes du Yémen, la brousse du Congo ou les barrios de Los Angeles, un garçon de 15 ans peut porter un pistolet, mais cet acte peut avoir une signification profondément différente. Le port d'arme à feu peut être un signe de rébellion ou de défense, l'arme peut être un objet de violence ou de statut, porté par crainte ou par fierté. Confisquer l'arme est un acte qui aura une signification très différente pour chacun des quatre garçons et entraînera des conséquences différentes pour eux et pour ceux qui tenteront de leur prendre leurs armes.

Troisièmement, même si l'action sociale est différente selon les lieux et n'est pas toujours facile à comprendre pour les gens qui ne font pas partie de la communauté, *les systèmes d'action, l'organisation et la signification peuvent être compris (autrement dit observés, décrits et interprétés) par des non-membres au moyen d'une analyse culturelle systématique et suivie*. Le monde social de chacun de ces quatre garçons de 15 ans peut s'expliquer, même s'il n'est pas connu au départ. Nous pouvons comprendre comment un monde social existe, le rendre intelligible aux responsables politiques et aux professionnels sur le terrain pour ensuite utiliser ces connaissances pour formuler des affirmations raisonnables et réfléchies sur les conséquences probables des politiques.

Enfin, *influencer avec succès, et de façon éthique et durable, la manière dont les choses sont faites ou comprises dans une autre communauté implique de comprendre la signification locale de l'action sociale et son rapport avec la « sécurité » en particulier*. Cela porte notre attention sur les mots et expressions employés au quotidien par les habitants locaux pour évoquer et évaluer leurs conditions ; sur les pratiques quotidiennes qui organisent leurs activités classiques autour de la « sécurité » ; et sur les événements qui se déroulent sans problèmes et ceux qui sont disputés ou contestés car ils concernent la sécurité. Les données collectées proviennent de l'observation minutieuse de scènes considérées par la population locale comme importantes et révélatrices ; de conversations détaillées dans ces scènes et à leur sujet ; et d'entretiens avec les principaux protagonistes²⁷.

Cette approche suppose, de toute évidence, que les organismes d'exécution (tout comme les communautés locales) ont leurs méthodes pour interpréter les problèmes de sécurité et ceux liés aux armes légères, et qu'elles peuvent être, ou non, applicables et légitimes pour les acteurs locaux. Comme nous l'avons vu plus haut, il faut aussi préciser les hypothèses qui ressortent clairement de la façon dont les concepts de sécurité sont utilisés par les organismes d'exécution. L'analyse comparative peut alors combler l'écart entre les pratiques des organismes et les besoins des acteurs locaux. Elle peut être la base d'une réévaluation et de l'affinement des hypothèses, des pratiques et des méthodes des organismes d'exécution dans la façon dont ils traitent les questions de sécurité dans le monde.

En outre, en découvrant les systèmes locaux de croyance et d'organisation s'agissant de la sécurité et des armes légères, les organismes d'exécution et les donateurs peuvent :

- comprendre les problèmes tels qu'ils sont vus par les membres de la communauté ;
- avoir accès à des stratégies locales de sécurité que ne pourraient voir les organismes d'exécution, les gouvernements donateurs ou d'autres acteurs n'appartenant pas à la communauté ;
- définir des politiques de sécurité qui répondent aux besoins locaux ainsi que des moyens de créer la sécurité au lieu d'imposer des solutions qui dans d'autres circonstances seraient raisonnables, mais ne sont culturellement pas fondées (et n'ont ainsi aucune raison de croire qu'elles puissent fonctionner) ;

- et formuler des politiques qui susciteront plus certainement l'adhésion des membres de la communauté.

Nous pensons qu'une telle approche serait un atout majeur pour réaliser les objectifs du Programme d'action des Nations Unies et les activités de consolidation de la paix. Dans le cadre du processus des missions d'évaluation conjointe, cette approche permettrait aux organismes de générer, de manière rapide, rigoureuse et systématique, des connaissances explicites sur les besoins réels de sécurité d'une communauté ; de trouver un moyen d'interpréter en toute transparence les résultats locaux afin d'améliorer la méthodologie des organismes et leur planification de projets ; et de concilier les conclusions avec les pratiques et les programmes des organismes pour fournir des informations essentielles qui font aujourd'hui défaut et qui permettraient d'élaborer des projets liés à la sécurité. Si cet ordre du jour est retenu, les gouvernements donateurs, les organismes d'exécution et, c'est important, les gouvernements nationaux seront mieux à même de voir, comprendre et trouver une solution efficace aux problèmes de sécurité que connaissent les différentes communautés.

Notes

1. L'expression « armes légères » s'entend au sens large, elle inclut les armes légères, les armes portatives et leurs munitions.
2. Programme d'action, par. 2, dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document des Nations Unies A/CONF.192/15, à l'adresse < disarmament2.un.org/cab/poa.html > .
3. Elli Kytömäki et Valerie Yankey-Wayne, dans *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of the Reports Submitted by states in 2003* (2004, Genève, UNIDIR), précisent une liste de dix domaines d'activités dans lesquels les États doivent réaliser des progrès. Il s'agit de : la nomination de points de contact nationaux ; la promulgation de lois et de réglementations nationales sur les armes légères ; ériger en infractions pénales les activités illicites ; les contrôles des exportations, des importations et des transits ; le marquage, l'enregistrement et le traçage ; les contrôles sur le courtage ; la collecte et la destruction ; le désarmement, la démobilisation et la réinsertion ; la sécurité et la gestion des stocks ; la sensibilisation de l'opinion et les activités visant à instaurer la confiance.
4. E. Kytömäki et V. Yankey-Wayne, à paraître, *Implementing the UN Programme of Action on Small Arms: Analysis of the National Reports submitted in 2002-2005*, Genève, UNIDIR.
5. La méthodologie d'évaluation des conflits du Ministère du Royaume-Uni pour le développement international est importante. La Banque mondiale a, en effet, utilisé cette méthode pour réaliser des évaluations de conflit. Voir Dirk Reinermann, 2003, « Nigeria Strategic Conflict Assessment: Methodology, Key Findings and Lessons Learnt », *Social Development Note*, n° 83 et *CPR Dissemination Note*, n° 11, mai, à l'adresse < siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/214578-1111661180807/20488033/SDN83CPR11.pdf > .
6. Nombre de ces problèmes peuvent toutefois résulter d'un conflit. Ce que nous voulons souligner c'est que ces problèmes de sécurité peuvent exister aussi en dehors de situations de conflit.
7. Nous ne définissons pas le conflit de cette manière. Cette définition est ce que nous déduisons de l'utilisation du terme « conflit » dans les documents que nous avons examinés.
8. Les travaux du PNUD sur les questions liées à la sécurité, par exemple les actions de l'Unité des armes légères, qui fait partie du Bureau de la prévention des crises et du relèvement, donnent toutefois la preuve d'une capacité évidente à traiter les questions de sécurité. Il pourrait évoluer et devenir une organisation majeure pour régler, au niveau des communautés, les préoccupations de sécurité.
9. Les chercheurs locaux peuvent tout à fait ignorer ou surmonter certains problèmes inhérents à leurs mandats en faisant preuve de créativité ou d'innovation. Ces activités sont rarement étudiées en détail et ne sont pas la solution au problème plus structurel de stratégies directives insuffisantes.
10. OCDE, 2001, *Les lignes directrices du CAD. Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action?*, OCDE, p. 37, à l'adresse < www.oecd.org/dataoecd/5/29/26778971.pdf > .
11. *Rapport du Secrétaire général, La prévention des conflits armés*, document des Nations Unies A/55/985-S/2001/574, 7 juin 2001.
12. Voir M.B. Anderson, 1999, *Do No Harm. How Aid Can Support Peace or War*, Boulder, CO, Lynne Rienner.
13. Adoptée le 24 mars 2005, document des Nations Unies S/RES/1590 (2005), à l'adresse < www.un.org/french/docs/sc/2005/cs2005.htm > .

Encadré 1. Évaluation des besoins après les conflits – Travaux examinés

Programme des Nations Unies pour le développement et Groupe des Nations Unies pour le développement, 2004, *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*, août, à l'adresse < www.undg.org/content.cfm?id=1243 > .

Banque mondiale, 2005, *Conflict Analysis Framework*, avril, à l'adresse < siteresources.worldbank.org/INTCPR/214574-1112883508044/20657757/CAFApril2005.pdf > .

Bureau de la prévention des crises et du relèvement, PNUD, 2003, *Conflict-related Development Analysis*, PNUD, octobre, à l'adresse < www.undp.org/bcpr/conflict_prevention/ca_note%20_2_.pdf > .

Ministère pour le développement international du Royaume-Uni, 2002, *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, à l'adresse < www.dfid.gov.uk/pubs/files/conflictassessmentguidance.pdf > .

FEWER, International Alert et Safer World, 2003, *Conflict Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace Building: Tools for Peace and Conflict Impact Assessment. Resource Pack*, à l'adresse < www.conflictsensitivity.org/resource_pack.html > .

Common Inter-Agency Framework for Conflict Analysis in Transition, novembre 2004, à l'adresse < www.undg.org/documents/5329-Common_Inter-Agency-Framework_for_Conflict_Analysis_in_Transition.doc > .

U. Kievelitz, 2004, *Dealing with Post-conflict Needs Assessments: Recommendations for Decision-makers from International Agencies and Concerned Governments*, Policy Paper, Working Paper no. 11, Agence allemande de coopération technique pour le PNUD, la Banque mondiale et le Groupe des Nations Unies pour le développement, avril, à l'adresse < www.undg.org/documents/5568-Dealing_with_Post-Conflict_Needs_Assessments_Recommendations_for_Decision-makers.pdf > .

M. Leonhard et H. Hahn, 2004, *Review & Analysis: Needs Assessment in Post-Conflict Situations*, PNUD, Banque mondiale, Groupe des Nations Unies pour le développement et Agence allemande de coopération technique, août, à l'adresse < www.undg.org/documents/4939-Review_Analysis_Needs_Assessments_in_Post-Conflict_Situations.pdf > .

14. OCDE, 2005, *Conflict Prevention and Peace Building: What Counts As ODA?*, 3 mars, à l'adresse < www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf > .
15. *Review & Analysis*, Executive Summary, p. 3.
16. *Review & Analysis*, Executive Summary, p. 3.
17. *The Journal of African History* publia une série d'études approfondies sur les armes légères en Afrique en 1971 et notamment « Firearms in Central Sudan » et « Firearms in South-Central Africa ». *The Journal of Pacific History* publia, dès 1974, des articles sur les armes à feu et les guerres. Voir aussi les Human Relation Area Files à l'Université de Yale, à l'adresse < www.yale.edu/hrf > et les American Museum Sourcebooks in Anthropology, publiés à la fin des années 60 par Natural History Press sous la direction de Paul Bohannan—chaque ouvrage comporte une excellente bibliographie, toujours d'actualité, sur les études comparatives de différents systèmes sociaux.
18. G. Simmel, 1904, « The Sociology of Conflict I », *American Journal of Sociology*, vol. 9, n° 4, p. 492.
19. La Commission présente la culture comme « un ensemble de modèles d'identité communs, de significations symboliques et d'aspirations. [...] Ce sont également les rapports entre les idées et les perspectives, le respect de soi et le sens de la justice, la manière dont les personnes socialisent et les valeurs sont formées et transmises ». Commission pour l'Afrique du Royaume-Uni, 2005, *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique*, mars, à l'adresse < www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html > .

20. *Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, document des Nations Unies A/59/565, 2 décembre 2004, disponible à l'adresse < www.un.org/french/secureworld> , par. 99.
21. R.D. Lazkar, 2004, *Redefining Readiness: Terrorism Planning Through the Eyes of the Public*, New York, The New York Academy of Medicine, p. i, à l'adresse < www.cacsh.org/pdf/RedefiningReadinessStudy.pdf> .
22. *Ibid.*, p. v.
23. *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*, annexe 33, p. 117, à l'adresse < www.undg.org/content.cfm?id=1243> .
24. Traduction de Gérard de Nerval dans J.W. von Goethe, *Théâtre complet*, Gallimard, 1988.
25. D. Carbaugh, 1995, « The ethnographic communication theory of Gerry Philipsen and associates », dans D.P. Cushman et B. Kovacic (sous la direction de), *Watershed Research Traditions in Human Communication Theory*, Albany, State University of New York Press, p. 269 à 298.
26. Voir J. Bruner, 1990, *Acts of Meaning*, Cambridge, MA, Harvard University Press, pour une discussion de la façon dont les individus et les groupes traitent l'information et construisent une signification.
27. Inspiré par D. Carbaugh, 2005, *Cultures in Conversation*, Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates.