

### Le programme ASAC de l'Union européenne : micro-désarmement et consolidation de la paix au Cambodge

Après trente années de guerre civile et cinquante ans de conflit le long de sa frontière avec le Viet Nam provoqué par des forces extérieures, le Cambodge connaît un état de paix précaire. Des armes de toutes sortes inondent les campagnes. Le dernier combat grave eut lieu en 1998, lorsque le parti royaliste Funcinpec (dirigé par le prince Norodom Ranariddh, fils du roi Norodom Sihanouk) fut vaincu par les troupes qui soutenaient le Parti du peuple cambodgien (PPC) du premier ministre Hun Sen. Le pouvoir est toujours partagé au sein du Gouvernement. Chaque Ministère est dirigé par deux co-ministres, mais les plus influents sont la plupart du temps les membres du PPC. Pendant ce temps, le parti des Khmers rouges – le parti de Pol Pot, qui dirigea le pays entre 1975 et 1979 et qui organisa les champs de la mort – reste tranquille, sauf dans une enclave, prospère grâce au jeu, à la frontière thai.

La structure politique du Cambodge reste fragile avec un monarque aujourd'hui âgé et en mauvaise santé. Les forces en uniforme dominant la société, aussi bien au niveau politique qu'économique, et l'élite semble pouvoir transporter des armes à feu et se permettre de mauvaises conduites en toute impunité. Pour l'ensemble de la région asiatique, le Cambodge est un centre inquiétant de fraudes, de trafic d'armes, de drogues, de femmes et d'enfants, et de tourisme sexuel. Même si le Gouvernement tente de renforcer les sanctions et s'efforce de mener une saine gestion des affaires publiques, le Cambodge est considéré comme une source potentielle d'instabilité politique. Ces différentes opinions ont incité l'Union européenne à créer un projet de micro-désarmement, « Assistance pour réduire les armes légères et de petit calibre au Cambodge » (projet ASAC).

Même s'il est trop tôt pour juger les résultats du projet, qui n'a démarré qu'en mars 2000, il serait intéressant de décrire l'objet du projet et ses premières répercussions sur les communautés politiques, militaires et diplomatiques du Cambodge. Nous présenterons dans un prochain article du *Forum du désarmement* les résultats obtenus par le projet ASAC. D'ici-là, les spécialistes du désarmement pourront juger les concepts de cette stratégie de consolidation de la paix<sup>1</sup>.

#### *Les débuts du projet*

Le projet ASAC a été créé par une décision du Conseil de l'Union européenne<sup>2</sup>, le 15 novembre 1999. Le directeur du projet, le général de brigade (c.r.) Henny van der Graaf de l'Armée royale

néerlandaise, est arrivé au Cambodge à la fin du mois de mars 2000. Le général van der Graaf a acquis une immense expérience de désarmement sur le terrain (au Mali, au Bangladesh, aux Philippines, en Albanie); il a été membre du Conseil consultatif du Secrétaire général de l'ONU pour les questions de désarmement et a dirigé une unité de technique des armes à l'Université technique d'Eindhoven aux Pays-Bas. L'ASAC a trouvé qu'une approche militaire directe s'avérait parfois utile pour résoudre les problèmes. Le général van der Graaf est un expert pour ce qui est d'éviter les ambiguïtés de la négociation diplomatique afin de faire progresser le projet. Il a également fait preuve d'habileté lorsqu'il s'est agi de s'assurer le soutien des organismes donateurs et des États membres de l'Union européenne. Il aura été très utile d'avoir un général à la tête d'un programme de désarmement au Cambodge – pays où l'armée est un facteur clef, où les ministres se voient parfois attribués le grade de général de l'armée même s'ils ont acquis leur expérience au sein de l'administration civile. Le fait d'être un projet de l'Union européenne aura également été un avantage pour l'ASAC, des points de vue financier et diplomatique.

Le général disposait d'un budget limité de 500 000 euros (qui a rapidement perdu 10% de sa valeur en raison de la baisse de cette monnaie sur le marché des changes). Avec ces ressources, le général van der Graaf a pu mobiliser l'Union européenne pour les objectifs de l'ASAC. En novembre 2000, le Conseil des ministres de l'Union européenne a accordé au projet ASAC 1,3 million d'euros supplémentaires pour un an.

### *La dimension politique*

Le désarmement étant une question politique, le mandat du projet vient du Conseil des ministres de l'Union européenne. En conséquence, le directeur du projet a travaillé en étroite collaboration avec la direction politique de l'Union européenne. Des réunions régulières ont eu lieu avec les ambassadeurs des pays de l'Union à Phnom Penh et à Bangkok. Le Gouvernement français, en charge de la présidence de l'Union européenne, semblait considérer le projet ASAC comme une innovation importante pour le désarmement et la consolidation de la paix dans le Cambodge d'après-guerre. Dans le communiqué publié à l'issue du sommet entre l'Union européenne et le Japon en juillet 2000, la collaboration pour le désarmement au Cambodge fut expressément citée comme un domaine de collaboration nippo-européenne. Le Gouvernement japonais a versé une somme importante pour un projet de secteur de sécurité au Cambodge, qui travaillera en collaboration avec l'ASAC dès 2001<sup>3</sup>.

Si le personnel des délégations européennes au Cambodge et en Thaïlande a été très efficace, quelques obstacles sont venus confirmer la regrettable réputation de lenteur de la Commission lorsqu'il s'agit d'assistance à l'étranger. D'un autre côté, le général van der Graaf ayant reçu du Conseil des ministres un mandat qui lui laissait toute latitude de prendre ses propres initiatives, l'ASAC a pu agir beaucoup plus rapidement que la plupart des projets bilatéraux.

### *Les composants du projet ASAC*

En 1999, Owen Greene, de l'Université de Bradford, se rendit, à la demande de l'Union européenne, au Cambodge pour élaborer le projet. Son rapport et sa proposition avançaient un certain nombre d'éléments parfaitement imbriqués : une nouvelle loi sur les armes, la collecte et la destruction des armes, l'examen de la question du stockage des armes et des munitions, ainsi qu'un

programme de sensibilisation. La collecte et la destruction des armes seront probablement la clef du micro-désarmement.

Un avant-projet de loi sur les armes fut préparé entre juin et août 2000 par le juriste irlandais Dennis Brennan, en collaboration avec Mme Kim Sathavy, le conseiller juridique du ministre cambodgien de l'intérieur et second vice-premier ministre, Sar Kheng. Cette collaboration fut non seulement utile en termes d'idées et de compétences, mais permit aussi l'élaboration d'un avant-projet de loi en trois langues (khmer, anglais et français).

Le nouveau texte reprend de façon cohérente un certain nombre de textes existants et notamment les lois contre les armes à feu de 1993 de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)<sup>4</sup> et le sous-décret 38 du Premier Ministre promulgué en 1998<sup>5</sup>. L'avant-projet de loi fut régulièrement examiné par les représentants des ministères concernés (Ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice) lors de sessions de travail informelles présidées par le général de brigade de police Uk Kim Lek, du Ministère de l'intérieur. Le texte fut ensuite transmis à des organisations spécialisées de la société civile. Le personnel de l'ASAC prit part à des séminaires avec ces différents groupes.

D'une certaine façon, l'aspect le plus important de cette loi – comparé aux textes existants – est la définition qu'elle apporte de la responsabilité proportionnelle et des sanctions adaptées : en conséquence, les membres des forces armées et le personnel des agences de sécurité accréditées armé en toute légalité devront considérer ce droit comme un privilège et faire particulièrement attention. Les sanctions infligées en cas d'utilisation abusive des armes à feu seront plus sévères pour ceux qui abuseront de ce privilège. Le nombre des armes à feu dans les rues de Phnom Penh a diminué depuis 1998 grâce à une application stricte (avec notamment la fouille des logements) du sous-décret 38 du Premier Ministre par le gouverneur de la ville. La culture des armes existe pourtant toujours au Cambodge. Les riches industriels sont toujours accompagnés de gardes du corps ouvertement armés. De nombreux rapports font état de soldats transportant leurs armes officielles alors qu'ils ne sont pas de service, et les utilisant librement pour des chasses illégales ou pour menacer des rivaux dans les bars. Si le Cambodge veut atteindre une paix et une prospérité durables, le droit doit l'emporter sur les armes.

L'avant-projet de loi fait l'objet d'un examen minutieux de la part du Gouvernement et de la société civile et devrait être soumis au Parlement dans le courant de l'année 2001. Il s'agit là d'un élément essentiel à la consolidation de la paix : s'assurer que les armes disparaissent de la rue et que les mêmes règles s'appliquent à l'ensemble des citoyens d'un Cambodge pacifique débarrassé des armes.

Les stocks d'armes officielles et de munitions deviennent une cause d'inquiétude lorsqu'ils ne sont pas bien protégés et lorsque les registres ne permettent pas d'effectuer des vérifications fiables pour s'assurer que des armes ou munitions n'ont pas disparu. Le lieutenant-colonel Alain Perigaud, un officier français à la retraite ayant servi au Cambodge, a travaillé pendant deux mois (août et septembre 2000) avec l'armée cambodgienne à l'élaboration d'un projet-pilote pour améliorer le stockage des armes et munitions et le suivi de ces stocks.

Il est à la fois très intéressant et très dérangeant de constater la sécurité minimale qui existe autour de certains stocks d'armes au Cambodge. Dans le meilleur des cas, des rangées de kalachnikovs bien huilées sont appuyées contre les murs d'un bâtiment en ciment fermé d'un simple cadenas. Les rangées ne sont pas numérotées, les armes n'ont pas d'emplacement particulier; en province, les armureries ne disposent pas de chaînes à cadenas pour garder les fusils. Il est difficile de connaître avec précision le nombre d'armes de chaque armurerie. Le Cambodge ne dispose pas de fichier central ce qui veut dire que chaque police, gendarmerie ou garnison détient un nombre inconnu et

invérifiable d'armes et de munitions. Il semblerait que les forces cambodgiennes aient de grandes quantités d'armes légères et de munitions et qu'il ne soit pas nécessaire d'en acquérir de nouvelles. Les affirmations selon lesquelles les munitions seraient insuffisantes et soumises à des contrôles trop sévères ne sont pas confirmées par les enquêtes sur le terrain effectuées dans différentes provinces, où l'on entend souvent dire que les soldats prêtent, pour des parties de chasse, les armes du gouvernement avec des munitions, en échange d'une partie du gibier.

Les armes collectées auprès des populations civiles sont stockées dans des conditions plus inquiétantes encore. Le Gouvernement royal cambodgien a collecté environ 100 000 fusils, qui sont stockés à travers tout le pays, dans des postes de police et des casernes de l'armée, où elles sont peu, voire pas du tout, surveillées. Nous avons, par exemple, trouvé des fusils empilés dans des hangars en bois non gardés derrière les casernes de l'armée; des fusils, des munitions, des grenades et des mines terrestres entassés au milieu de réserves diverses; des munitions non explosées (comme des grenades ou des mines) entreposées dans des postes de police au cœur de villes de province, où le risque d'explosion accidentelle est aussi élevé que celui de vol. Nous n'avons jamais vu de fusils neutralisés par le retrait de pièces en mouvement. Les fusils et les munitions sont souvent entreposés au même endroit. Aucune de ces vieilles armes ne peut être utile pour les forces armées, mais toutes peuvent encore tuer ou mutiler.

Ces stocks constituent des réservoirs de violence. Toutes ces armes et tous ces explosifs devraient être détruits. Des consultations tentent d'encourager les gouverneurs des provinces d'ordonner la destruction des vieilles armes à feu et des explosifs instables. L'initiative de l'ASAC auprès de l'armée cambodgienne va dans ce sens : un projet-pilote fixant des directives pour le suivi et le stockage des armes officielles dans des conditions de sécurité devrait démarrer au début de l'année 2001.

Dans le même temps, des centaines de milliers d'armes doivent encore être collectées auprès des civils. Est-ce possible et pourquoi les gens accepteraient-ils de renoncer à leurs armes dans un climat d'insécurité ? À côté de la nouvelle loi et des projets pour mieux gérer les stocks d'armes officielles, l'ASAC a lancé une initiative pour échanger les armes illégales des civils contre des projets de développement local. Cette idée originale semble préférable à l'idée de racheter les armes avec de l'argent ou par d'autres motivations individuelles. Elle a été mise en œuvre sur une petite échelle et a rencontré un certain succès en Albanie, au Mali et dans d'autres pays.

L'auteur a rejoint l'équipe du projet ASAC en tant que Conseiller de projets armes contre développement. Il s'est rendu dans des villages de trois provinces pour convaincre les villageois d'accepter un échange : s'ils apportent leurs armes pour qu'elles soient immédiatement détruites (ce qui est important pour instaurer la confiance au niveau local), l'ASAC mobilisera des fonds pour des projets de développement. Plusieurs questions viennent tout naturellement à l'esprit comme, par exemple, combien d'armes pour une route ou un puits ? Il est une réponse simple et concrète : « Ce qui suffit à prouver la bonne foi de la communauté et à réduire les risques de violence ».

Il est impossible de contrôler si des armes sont cachées. Seule la communauté peut savoir si la totalité des armes à feu et des explosifs a été détruite. Tandis que le processus d'armes contre développement favorisera l'instauration d'une plus grande confiance et d'une certaine sécurité, les armes restantes perdront de leur intérêt et devront être remises pour être détruites. Les membres de la communauté peuvent tirer un double avantage du retrait de toutes les armes en circulation. Individuellement, ils pourront jouir de la paix une fois qu'il n'y aura plus d'armes illégales pour engendrer de la violence et plus d'explosifs cachés pour blesser des enfants innocents; et collectivement, ils bénéficieront des projets de développement offerts en échange d'armes remises pour être détruites.

La population se pose des questions essentielles : « Que deviendront les armes que nous remettons ? », « Si nous rendons des armes illégales, serons-nous punis ? » ou encore « Qui

assurera la sécurité, si nous rendons nos armes ? ». La destruction rapide des armes au niveau local semble indispensable à l'instauration de la confiance dans des conditions d'ordre et de paix. Les autorités provinciales doivent s'engager à une amnistie sur les armes; c'est une condition indispensable pour obtenir la remise volontaire des armes. Pendant ce temps, l'ASAC examine différentes options pour renforcer la capacité de la police à assurer la sécurité : meilleures formation et motivation; meilleure utilisation des ressources; motos pour intervenir plus rapidement et communications radio pour maintenir le contact entre les stations isolées et le centre; meilleurs dialogue et coopération entre l'armée et la police. La police doit montrer à la population qu'elle est du côté de la paix et de l'ordre, et qu'elle est appuyée par les autorités politiques, qui imposeront des sanctions aux membres et aux anciens membres des forces armées en uniforme qui semblent être responsables, en grande partie, de la criminalité dans les zones rurales du Cambodge.

Un programme national de sensibilisation est indispensable pour appuyer chacune de ces initiatives. Un séminaire national a eu lieu les 14 et 15 juin 2000, ce fut l'occasion de jeter les bases d'un programme d'information publique. En collaboration avec le Groupe de travail pour la réduction des armes (WGWR) et trois autres organisations nationales de la société civile<sup>6</sup>, ce travail vise à la fois à développer au sein de la population la compréhension de la nouvelle loi sur les armes et la restitution volontaire des armes. Le WGWR avait déjà publié les résultats d'une enquête détaillée effectuée en 1998 sur les attitudes des Cambodgiens face à la maîtrise des armements et à la consolidation de la paix. Cette étude avait d'ailleurs été déterminante dans l'adoption du projet ASAC par l'Union européenne. L'expérience ASAC a clairement démontré, tout au long de l'année 2000, l'importance de l'implication d'organisations de la société civile dans la conception et l'application de mesures civiles de maîtrise des armements. Il est prévu que le programme de sensibilisation soutenu par l'ASAC permette aussi d'améliorer les relations entre la police, l'armée et la population civile. Cet objectif implique l'élaboration de codes de conduite communs qui amélioreront le comportement des forces de sécurité et la façon dont elles sont perçues par le grand public. Les relations entre la police et l'armée ont été parfois tendues. Leur code de conduite fit l'objet d'une importante table ronde en novembre 2000. À cette occasion, le second vice-premier ministre Sar Kheng donna sa bénédiction à un code que chaque Cambodgien en uniforme doit avoir sur lui.

## *Conclusion*

Il est encore trop tôt pour dire si les autorités politiques locales parviendront à assurer les conditions de sécurité qui inciteront les villageois à remettre leurs armes. Les chefs de certaines communautés ont voulu témoigner de leur bonne volonté en remettant des armes et en révélant des caches d'explosifs lors de la campagne de sensibilisation organisée par l'ASAC en juillet et août 2000. Ces gestes nous ont paru encourageants.

Il est difficile d'estimer le nombre d'armes cachées; nous devons néanmoins tenter de trouver un moyen d'évaluer l'impact d'une initiative « armes contre développement ». Nous pouvons pour cela compter le nombre d'armes et de munitions non explosées détruites grâce au programme « armes contre développement »; déterminer le recul du nombre d'accidents ou d'actes de violence ayant impliqué des armes de petit calibre; et réaliser de nouvelles enquêtes d'opinion pour évaluer la confiance de la population locale dans la paix durable.

Les donateurs de l'Union européenne ont réagi positivement à l'idée de financer un programme pilote d'armes contre développement dans les provinces de Kracheh et Pursat. L'ASAC a également reçu d'autres propositions de soutien intéressantes de la part du Programme alimentaire mondial, du

Programme des Nations Unies pour le développement (projet Seila du PNUD), et des rumeurs positives de partenariat circulent, que ce soit avec le Gouvernement japonais ou de nombreuses organisations de la société civile ou d'ONG internationales. Depuis le début, l'ASAC entendait concevoir des projets pilotes « armes contre développement » en partenariat avec des agences de développement sur le terrain. En réalité, l'un des critères de « faisabilité » est la disponibilité de partenaires compétents capables de gérer l'aspect « développement ». De telles organisations sont présentes dans les provinces de Kracheh et de Pursat, où les projets pilotes devraient démarrer au cours de la saison sèche 2001.

Nous ne voulons pas donner l'impression que le petit projet de micro-désarmement de l'Union européenne est le principal acteur s'agissant de la consolidation de la paix au Cambodge. De nombreux acteurs sont sur le terrain; nous avons notamment souligné la collaboration entre l'Union européenne et le Japon. Un nombre important de mines terrestres (150 000) et de munitions non explosées (650 000) ont été détruites depuis la fin de la guerre<sup>7</sup>. Près de 10 000 soldats ont été démobilisés en 2000, dans le cadre de la restructuration des forces armées cambodgiennes. D'autres donateurs (notamment les institutions spécialisées de l'ONU, l'Agence allemande de coopération technique, et une foule d'ONG) sont actifs dans des domaines connexes comme le déminage, la réadaptation des victimes, la formation et la sensibilisation des organes officiels, le soutien, tout comme le contrôle, des droits de l'homme et de la bonne conduite des affaires publiques.

L'ASAC travaille au Cambodge depuis moins d'une année. L'objectif est passionnant et les premières répercussions sont importantes. Cette présentation des activités du projet ne veut pas laisser entendre pour autant que l'ASAC a atteint ses objectifs en matière de désarmement et de consolidation de la paix. La loi n'a pas encore été adoptée. Pour l'instant, les armes n'ont pas été placées dans des entrepôts plus sûrs et aucune arme ne semble avoir été détruite depuis le lancement par le premier ministre Hun Sen de la campagne de destruction des armes lors d'une cérémonie au stade national de Phnom Penh en 1998.

L'initiative de désarmement de l'ASAC a été prolongée pour une deuxième année. La nouvelle loi devrait être adoptée et signée avant la fin de l'année 2001; de nouveaux modèles décidés pour le stockage et le suivi des armes officielles; la destruction de vieilles armes aura eu lieu en public dans plusieurs provinces, tout comme celle, en toute sécurité, de vieux explosifs et munitions; une dynamique « armes contre développement » existera au moins dans deux provinces où elle contribuera à renforcer la paix; la sécurité se sera améliorée dans ces provinces (de même que les forces de sécurité); chaque Cambodgien en uniforme aura sur lui le code de conduite pour les relations entre l'armée, la police et les civils; un important programme de sensibilisation à la nouvelle loi et pour un Cambodge sans armes sera organisé; les organisations locales de la société civile seront sorties renforcées de leur partenariat avec l'ASAC; et l'ensemble de ces mesures aura amélioré les perspectives de paix durable et de conduite avisée des affaires publiques au Cambodge.

### ***Robin Edward Poulton***

Robin Edward Poulton est maître de recherche à l'UNIDIR et conseiller de projets armes contre développement au Cambodge.

#### Notes

1. L'auteur voudrait remercier Dennis Brennan pour ses critiques cinglantes qui ont considérablement amélioré cet article ainsi qu'Eric Berman et Henny van der Graaf pour leurs commentaires et suggestions utiles.
2. Voir le Journal officiel des Communautés européennes, L 294/5, 16.11.1999.

3. « Conscient qu'une accumulation excessive et déstabilisatrice d'armes légères et de petit calibre avait entravé le développement économique et social au Cambodge, l'ancien premier ministre Keizo Obuchi a informé, en janvier dernier, le premier ministre Hun Sen que le Japon enverrait une mission d'établissement des faits sur la question. Le Japon avait déjà convenu avec l'Union européenne d'étudier les possibilités de coopération concrète pour s'attaquer à ce problème au Cambodge. Le Gouvernement japonais se fondera sur les résultats de cette mission, pour décider de quelle manière il contribuera à la résolution de ces problèmes au Cambodge ». Extrait du communiqué de presse du Ministère japonais des affaires étrangères annonçant la mission de juillet 2000, conduite par M. Toshio Sano, directeur de la division de la maîtrise des armements et du désarmement, au Ministère des affaires étrangères.
4. L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) a dirigé le pays de 1992 à 1993, date à laquelle des élections furent organisées et l'administration du Cambodge revint au gouvernement nouvellement élu.
5. Le sous-décret 38, signé par le premier ministre Hun Sen, vise un Cambodge sans armes.
6. Le Groupe de travail sur la réduction des armes (WGWR) est un consortium d'organisations de la société civile ayant acquis une certaine réputation grâce à l'enquête qu'elles réalisèrent en 1998 dans dix provinces du Cambodge. Afin de sensibiliser le plus de monde possible à la question des armes et à la nouvelle loi, l'ASAC travaille avec d'autres organisations de la société civile comme Cambodian Institute for Human Rights (CIHR), Cambodian Institute for Democracy and Human Rights (CIDH), et Adhoc – The Cambodian Human Rights and Development Association.
7. Le mérite en revient aux organisations non gouvernementales qui travaillent dans le déminage et au Groupe cambodgien de déminage (CMAG), qui a reçu le soutien de nombreux donateurs bilatéraux. Suite à des allégations de grave corruption financière, le soutien apporté à CMAG a reculé en 1999-2000. Ces cas de mauvaise gestion sont terribles et minent gravement la confiance de la communauté internationale dans les autres organismes publics et ONG qui œuvrent pour la paix et la sécurité au Cambodge.