

L'UE et les armes légères et de petit calibre en Afrique subsaharienne

Par **Nicolas Rousseau**, Chercheur-stagiaire au GRIP

4 février 2011

Résumé

L'Union européenne s'est attelée à développer une politique efficace pour faire face au caractère destructeur de l'accumulation incontrôlée des armes légères et de petit calibre, avec une attention particulière portée sur le continent africain, principale région affectée. Pour ce faire, la Commission et le Conseil interviennent, par le biais de divers instruments financiers, à différents niveaux. Si la mise en œuvre d'actions via les différentes communautés régionales semble être l'approche privilégiée, les 27 entendent également agir à l'échelle nationale et continentale. Dès lors, la recherche et le renforcement de la cohérence entre les initiatives élaborées ainsi qu'entre les deux institutions constituent un objectif majeur pour Bruxelles.

Mots clés : Union européenne, Afrique subsaharienne, Communautés économiques régionales, Armes légères et de petit calibre, Stratégie Afrique-UE, projet panafricain.

Abstract

The EU and small arms and light weapons in Sub-Saharan Africa

The European Union has been developing an effective policy to deal with the destructive nature of the uncontrolled accumulation of small arms and light weapons, with particular emphasis on the African continent, one of the most affected areas. The Commission and the Council are involved, through various financial instruments, at different levels. If the implementation of actions through the various regional communities seems to be the preferred approach, the 27 also intend to act at national and continental levels. Therefore, research and enhancing the coherence between the initiatives developed as well as between the two institutions are a major target for Brussels.

Keywords: European Union, African Union, sub-Saharan Africa, Regional Economic Communities, Small arms and light weapons, EU-Africa Strategy, panafrican project.

Citation :

ROUSSEAU Nicolas, *L'UE et les armes légères et de petit calibre en Afrique subsaharienne*, Note d'Analyse du GRIP, 4 février 2011, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2011-02-04_FR_N-ROUSSEAU.pdf



Introduction

À l'origine de la mort de plus de 3 millions de personnes, rien qu'en Afrique de l'Ouest, pour la période 1990-2004¹, le caractère destructeur des armes légères et de petit calibre (ALPC) n'est aujourd'hui plus contesté. Pour de multiples raisons, l'Afrique subsaharienne est une des régions particulièrement touchées par ce phénomène. Outre les différentes raisons fréquemment avancées pour expliquer ce constat, comme le manque de solidité des structures étatiques ou la prolifération de conflits internes en Afrique, rappelons que les États membres de l'Union européenne (UE), en tant qu'exportateurs d'armes, détiennent une certaine responsabilité dans cet état de fait.

Pour appréhender cette responsabilité de la manière la plus cohérente possible, il importe de garder à l'esprit les spécificités des ALPC qui rendent la lutte contre leur prolifération particulièrement ardue. En effet, la plupart des transferts d'armes légères, que ce soit dans le cadre d'exportations ou de coopération militaire, sont initialement licites. Ce n'est qu'ensuite, après la livraison ou même pendant le transfert que ces armes risquent d'être détournées et d'aboutir aux mains de destinataires non désirés, ce qui contribue à la perpétuation et l'aggravation des violences meurtrières. Par ailleurs, des quantités importantes d'armes légères, qui étaient stockées dans les anciens pays satellites de l'Union soviétique, ont été acheminées vers l'Afrique dans le courant des années 1990 confirmant ainsi que la problématique des ALPC en Afrique subsaharienne concerne directement le continent européen. Ce constat découle également des valeurs fondamentales que l'UE entend promouvoir dans l'ensemble de sa politique extérieure.

Pour toutes ces raisons, l'UE s'est attelée à prendre cette problématique à bras le corps. S'il est évident que la prolifération des ALPC n'est pas un phénomène exclusif au continent africain, il ressort très clairement des textes européens en la matière que l'Afrique est identifiée comme la cible prioritaire. Cette note dresse un panorama général de la situation afin de définir les principales actions mises en œuvre par l'UE dans ce domaine et d'en analyser les éventuelles implications. Dans un premier temps, sont brièvement rappelées les différentes actions de l'UE relatives aux ALPC, tout en soulignant les dimensions spécifiques au continent africain. Par la suite, après avoir décrit les grandes orientations de la stratégie globale de l'UE à l'égard de l'Afrique, nous analysons les différentes initiatives concrètes menées dans le cadre de la lutte contre les ALPC en Afrique subsaharienne.

Rappelons que deux des deux institutions européennes impliquées dans la problématique des ALPC sont le Conseil et la Commission. Bien qu'assez simpliste et artificielle, une distinction d'ordre générale est observable entre leurs actions sur la question : alors que les actions du Conseil sont principalement liées à des questions de sécurité, par exemple la destruction d'armes, celles de la Commission entretiennent un lien étroit avec la coopération au développement. Toutefois, nous allons voir que la structure institutionnelle de l'UE et la multiplication des documents stratégiques et instruments en matière d'ALPC rendent particulièrement difficile la tâche de dégager une vision claire de la situation. Ce constat doit nécessairement être pris en compte pour appréhender correctement la question qui nous occupe.

1. DIALLO Mamadou Yaya, *Les Nations unies et la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre : défis, enjeux et perspectives*, Université de Reims, 2008-2009, p.7.

1. Les Instruments européens de lutte contre les ALPC

1.1 Les principales initiatives

C'est dans le courant des années 1990 que l'UE prend réellement conscience de la nécessité d'agir dans le domaine du commerce illicite et de la prolifération des ALPC.

En mai 1998, l'Union se dote d'un Code de conduite en matière d'exportations d'armements conventionnels, instrument qui fixe huit critères censés constituer des standards de référence minimum pour guider les États membres dans le cadre de leurs exportations vers les pays tiers². En décembre 2008, ce Code de conduite devient une Position commune qui reprend les huit critères tout en insistant également sur la nécessité de respecter le droit international humanitaire³. Cependant, étant donnés les intérêts et sensibilités particuliers de chacun des États membres, l'interprétation des différents critères est parfois loin d'être identique parmi les 27⁴. Si ces initiatives entendent réguler les exportations d'armements conventionnels de manière générale – et donc également les exportations d'ALPC –, d'autres types d'instruments existent.



Dans le district de Turkana, au Kenya, un enfant garde le troupeau en portant son AK-47 Kalachnikov (© Sven Torfinn).

L'Action commune adoptée par le Conseil en 2002 concerne spécifiquement le contrôle de la prolifération des ALPC⁵. Trois objectifs sont avancés : combattre l'accumulation et la diffusion des ALPC, aider à ramener les stocks à des niveaux conformes aux besoins légitimes des États en matière de sécurité et aider à résoudre les problèmes posés par leur accumulation excessive. Un rapport annuel d'évaluation paraît chaque année, avec pour objectif d'évaluer les différentes actions mises en œuvre dans le cadre de l'Action commune et le respect de celle-ci par les États membres.

Toujours sur la question des ALPC, le Conseil adopte, en décembre 2005, la Stratégie de l'UE de

2. Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements du Conseil du 5 juin 1998 – <http://data.grip.org/documents/200904141141.pdf>.
3. Position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires, 8 décembre 2008 – <http://data.grip.org/documents/200909111123.pdf>.
4. En effet, malgré le caractère juridiquement contraignant du document, la marge de manœuvre des États en termes d'interprétation reste particulièrement large et sujette à polémique, d'autant plus qu'il n'existe aucun instrument de contrôle et de sanction a posteriori à l'échelle de l'Union en cas de non-respect ou de « mauvaise interprétation » des critères. Pour plus d'informations, BROMLEY M. et BRZOSKA M., « *Towards a Common, Restrictive EU Arms Export Policy ? The EU Code of Conduct on Major Conventional Arms Exports* », European Foreign Affairs Review, 2008. Consulter également VRANKS An, Conflict Research Group University of Ghent, *Rhetoric or restraint? Trade military equipment under the EU transfer control system*, Academia Press, Gent, novembre 2010. Pour plus d'informations sur le Code de conduite et la Position commune, MOREAU Virginie, *D'un Code de conduite à une Position commune européenne sur les exportations d'armements. Des changements ?* Note d'Analyse du GRIP, 29 mars 2010, Bruxelles – <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=834>
5. Action commune du Conseil du 12 juillet 2002 disponible à l'adresse suivante – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2002/l_191/l_19120020719fr00010004.pdf.

lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions⁶. Cet instrument permet d'apporter un cadre général, aucune coordination n'existant jusque là entre les différents instruments relatifs aux ALPC. Bien qu'ayant en théorie une portée géographique universelle, la Stratégie cible de manière prioritaire le continent africain⁷. Le Conseil justifie son choix en soulignant que « *l'Afrique demeure le continent le plus affecté par l'impact des conflits internes aggravés par l'influx déstabilisateur des ALPC (...) Le nombre croissant d'opérations de maintien de la paix (Minusil, Minul, Onuci, Monuc, Minuee, Onub, Minus et AUmis) et la multiplication d'embargos des Nations unies sur ce continent (Liberia, Somalie, Est de la RDC, forces non gouvernementales de Sierra Leone et du Rwanda, Côte d'Ivoire, région du Darfour au Soudan) sont autant d'illustrations de l'importance de la menace que constituent pour les États africains l'accumulation et de la diffusion illicites d'ALPC* »⁸. La mise en place de cette stratégie touche davantage aux aspects préventifs de la lutte contre les ALPC et apporte ainsi un bon complément aux programmes centrés sur réaction à la violence armée (notamment les programmes Désarmements, Démobilisation, Réinsertion (DDR) et Réforme du Secteur de Sécurité (RSS).

En 2007, une nouvelle initiative de l'Union européenne est mise sur pied pour lutter contre le trafic d'ALPC par voies aériennes via l'intensification, entre les États membres, des échanges d'informations utiles sur les compagnies aériennes suspectes⁹. Ce projet a été élaboré par le groupe « Désarmement global et maîtrise des armements » du Conseil de l'UE (CODUN) et du Centre de situation conjoint de l'UE (SitCen), tandis que le *Stockholm International Peace Resarci Institute* (SIPRI) est chargé de mettre en œuvre ce système d'alerte précoce. Celui-ci se présente sous la forme d'une base de données, répertoriant les compagnies aériennes impliquées dans des transferts illicites d'ALPC et instaurant un système de feu rouge qui permettrait notamment aux polices d'aéroport de savoir s'il s'agit de contrôler davantage telle ou telle compagnie. Il ressort très clairement de la description du projet que l'Afrique est considérée comme cible principale. Si le commerce illicite d'ALPC par voies aériennes n'est qu'une composante parmi d'autres de la question, il n'en constitue pas moins un aspect crucial pour aborder la problématique dans son ensemble¹⁰.

6. *Stratégie de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'ALPC et de leurs munitions du Conseil du 13 janvier 2006* – <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st05/st05319.fr06.pdf>.

7. L'Europe orientale, en raison du problème des stocks, est également particulièrement concernée.

8. *Stratégie de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'ALPC et de leurs munitions du Conseil du 13 janvier 2006* – <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st05/st05319.fr06.pdf>.

9. *Décision du Conseil du 2 décembre 2010 relative à une action de l'Union européenne contre le commerce illicite d'ALPC par voies aériennes* – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:327:0044:0048:FR:PDF>.

10. Le SIPRI a par ailleurs lancé, en avril 2010, le site Internet www.ethicalcargo.org, censé, à partir de sa base de données ciblant les compagnies impliquées dans le trafic d'armes, de drogues ou de pierres précieuses, faciliter le bon transfert de toute information nécessaire aux organisations humanitaires ou militaires. Cela doit permettre à ces dernières de mener leurs opérations de la manière la plus éthique possible. Plus globalement, pour plus d'informations sur la problématique du commerce d'armements par voies aériennes, consulter SENIORA Jihan, *Le contrôle du transport aérien des armes légères – États des lieux et défis*, Rapport du GRIP, décembre 2009 – <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=837>

1.2 L'Instrument de stabilité

Outil principal de la Commission européenne (CE) dans le domaine de la gestion des crises, l'Instrument de stabilité est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Deux volets composent cet instrument : le premier volet, à court terme, « Préparation et réaction aux crises », vise à prévenir les conflits, à promouvoir la stabilisation politique post-conflit, et à permettre une réaction rapide après une catastrophe naturelle. Le second volet, à long terme, comprend trois priorités, dont la deuxième concerne le renforcement des capacités de réponses des pays non-UE aux menaces transfrontalières comme le terrorisme et le crime organisé, ce qui implique notamment le trafic illégal d'armes, de drogues ou d'êtres humains. En termes de budget, l'Instrument dispose d'une enveloppe de 2 062 milliards d'euros pour la période 2007-2013, 72% de cette enveloppe (1 487 millions) étant destinés au volet à court terme contre 23% (484 millions) pour le volet à long terme (le reste est consacré à la gestion administrative). L'Instrument de stabilité reste donc avant tout un mécanisme de réponse aux crises.

Dans son chapitre sur la lutte contre les menaces transrégionales, le programme indicatif pluriannuel 2009-2011 de l'Instrument de stabilité avance un projet global directement lié aux ALPC, sans qu'une référence à des critères géographiques spécifiques ne soit avancée. Doté d'une enveloppe budgétaire de 6 à 10 millions d'euros, ce projet aurait pour objectif, via le soutien financier aux organisations locales et régionales, la mise en œuvre du Programme d'action des Nations unies sur les ALPC, du Protocole des Nations unies sur les armes à feu et de l'Instrument international de traçabilité sur les armes légères¹¹.

Comme nous le verrons ultérieurement, l'Instrument de stabilité – essentiellement dans sa composante long-terme – occupe une place centrale dans la problématique qui nous occupe. Outre son rôle de support financier de la Stratégie conjointe Afrique-UE, il constitue, plus globalement, un des principaux axes d'action de l'UE sur les ALPC en Afrique.

2. Les actions de l'UE à l'égard de l'Afrique

Mise à part dans le cadre de l'initiative récente du premier projet panafricain sur les ALPC, lancée en mars 2010 et sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, les actions européennes de lutte contre les ALPC se sont toujours inscrites dans une logique plus large. Les Accords de Cotonou de 2000 et la Stratégie conjointe Afrique-UE de 2007 en sont deux parfaites illustrations.

2.1 Les Accords de Cotonou

Signé le 23 juin 2000 pour 20 ans entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) d'une part, et l'UE d'autre part, l'Accord de partenariat de Cotonou entend définir le cadre général des relations commerciales et de l'aide au développement de l'UE pour les pays ACP. Divers programmes quinquennaux pour différents domaines sont financés par le Fonds Européen de Développement (FED)¹².

11. Instrument de stabilité de la Commission européenne : programme indicatif pluriannuel 2009-2011 – [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/SNAA-7TW5F8-rapport_complet.pdf/\\$File/rapport_complet.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/SNAA-7TW5F8-rapport_complet.pdf/$File/rapport_complet.pdf).

12. Aux mains de la Commission, le FED est l'instrument principal de l'aide européenne à la coopération au développement des pays ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique) ainsi qu'aux territoires d'outre-mer. Il ne fait pas encore

L'article 11 de l'accord stipule que l'accent est particulièrement mis sur la lutte contre les mines antipersonnel et contre la diffusion, le trafic illicite et l'accumulation excessive et incontrôlée des ALPC. À titre d'illustration, la Commission a alloué en 2004, dans le cadre du FED prévu par l'accord de Cotonou, une enveloppe de 1,6 millions d'euros dont l'objectif est explicitement la lutte contre les ALPC. Celles-ci font dès lors partie intégrante des relations extérieures de l'UE, sur base de l'accord de Cotonou. Davantage encore que le contenu du texte relatif aux ALPC, l'accord de Cotonou démontre surtout une réelle prise de conscience de l'aspect crucial que constitue la problématique des ALPC en Afrique et ailleurs. Toutefois, la question des ALPC ne représente qu'un des nombreux éléments des accords de Cotonou – il s'agit avant tout d'un accord commercial – ce qui explique qu'elle soit parfois volontairement négligée aux dépens d'aspects jugés davantage nécessaires par certains États. Il est par ailleurs intéressant de noter que, le 23 juin 2010, à Ouagadougou (Burkina Faso), un accord modifiant l'Accord de Cotonou a été signé entre l'UE et les pays ACP, lequel prévoit un renforcement des dispositions visant à lutter contre la prolifération des armes légères et de petit calibre¹³. À titre d'illustration, le texte révisé pousse à appréhender les questions de crime organisé, les différents types de trafic ou encore la piraterie dans le cadre d'une approche globale et coordonnée. Spécifiquement en ce qui concerne la lutte contre la prolifération des ALPC, l'accent a été mis sur la sécurisation des stocks d'armes et de munitions.

2.2 La Stratégie conjointe Afrique-UE

Les différentes actions européennes pour déterminer les éléments essentiels d'une relation efficace et cohérente avec l'Afrique, notamment les Accords de Cotonou et la Stratégie de l'UE pour l'Afrique de 2005¹⁴, ont permis d'aboutir, lors du second Sommet UE-Afrique à Lisbonne en 2007, à l'adoption de la Stratégie conjointe Afrique-UE. Il s'agit d'un partenariat qui met en avant l'importance d'élaborer des politiques coordonnées en matière de gouvernance, commerce, paix, sécurité ou encore droits de l'homme. Ce document doit donc servir de base de travail pour l'élaboration des relations intercontinentales entre l'Afrique et l'UE.

La mise en œuvre de la Stratégie conjointe est notamment financée par les mécanismes de financement existant de la Commission européenne, tels que l'Instrument de stabilité, le FED ou l'Instrument de coopération au développement (ICD)¹⁵. Par ailleurs, des contributions de l'UE et de ses États membres, mais également de certains instruments africains, notamment via les Communautés économiques régionales, sont versées.

La Stratégie conjointe identifie huit partenariats stratégiques spécifiques, dont celui en matière de Paix et de Sécurité¹⁶. La raison d'être de ce partenariat est fondée sur le constat suivant : la paix et

partie du budget communautaire et est dès lors financé par les États membres, sur base de règles financières spécifiques. Le 10^e FED, qui couvre la période 2008-2013, prévoit une enveloppe budgétaire de 22.682 millions.

13. Le texte de la révision est disponible à l'adresse suivante :

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/second_revision_cotonou_agreement_20100311.pdf.

14. Cette Stratégie cible trois axes d'actions prioritaires, dont le premier touche aux questions de paix et de sécurité.

15. L'instrument de financement de la coopération au développement, lancé en janvier 2007, a pour objectif de remplacer l'ensemble des différents instruments géographiques et thématiques qui avaient progressivement été mis en place. Cela doit permettre à l'UE de mener ses actions d'aide au développement de manière plus efficace et coordonnée. Une enveloppe budgétaire de 16,9 milliards d'euros est allouée pour la période 2007-2013.

16. Ce partenariat concerne l'ensemble des éléments relatifs aux conflits, qu'il s'agisse de prévention, de maintien de la paix ou de reconstruction. Les trois objectifs prioritaires sont décrits de manière plus détaillée à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_peace_security_fr.pdf.

la sécurité constituent les préalables indispensables au progrès et au développement durable. L'idée est de permettre la bonne coopération entre les deux continents afin d'améliorer tant les capacités de réaction que la qualité des réponses apportées aux menaces communes touchant la paix et à la sécurité. Parmi les trois actions prioritaires définies au sein de ce partenariat spécifique, la première – « Renforcer le dialogue concernant les défis en matière de paix et de sécurité » – souligne la nécessité d'intervenir dans le domaine des ALPC, en insistant sur l'importance de « *favoriser le renforcement des capacités, la création de réseaux, la coopération et les échanges d'informations concernant les armes légères et de petit calibre (ALPC), les débris de guerre explosifs et les mines terrestres antipersonnel (MAP), ainsi que la lutte contre les trafics* »¹⁷.

Avant de développer plus spécifiquement les actions concrètes de l'UE relatives aux ALPC en Afrique, il est utile de rappeler que la lutte contre ce phénomène s'inscrit également dans le cadre de politiques beaucoup plus larges. Ainsi, dans la Stratégie conjointe Afrique-UE, si seul le partenariat paix et sécurité contient des actions spécifiques sur les ALPC, d'autres partenariats auront indéniablement des implications substantielles sur la question, pour autant que l'on adopte une vision à long – voire très long – terme. Ainsi, le Partenariat relatif à la gouvernance démocratique et aux droits de l'homme, par exemple via des actions de soutien aux processus électoraux, est susceptible d'avoir un impact dans la lutte contre les ALPC¹⁸.

3. Les actions européennes spécifiques aux ALPC en Afrique

De manière générale, nous pouvons distinguer trois axes principaux qui caractérisent l'action de l'UE sur les ALPC en Afrique : un soutien géographique, financé par le FED ; un soutien thématique, financé par le volet long-terme de l'Instrument de stabilité ; les Actions communes du Conseil.

3.1 Le soutien géographique

Financés par le FED, les politiques de soutien géographique, pour lesquelles l'Afrique subsaharienne constitue la cible prioritaire, peuvent prendre trois formes différentes (nationale, régionale, continentale). Tout d'abord, l'UE entend agir au niveau national via des initiatives bilatérales. Toutefois, soucieux de garder le contrôle sur toute question sensible liées à la souveraineté et aux activités régaliennes, les États africains ne sont généralement pas demandeurs de ce type d'action. Trop souvent, ils ne sont pas enclins à reconnaître le problème des ALPC dans leur pays et préfèrent, dès lors, que la problématique soit abordée dans le cadre de projets régionaux.

Soulignons tout de même qu'il existe des programmes nationaux qui touchent une problématique plus globale que les seules ALPC mais dont les impacts sur cette question sont évidents, sans qu'il n'y ait pour autant d'actions concrètes spécifiques aux ALPC à l'échelle nationale¹⁹. Des

17. Partenariat UE-Afrique en matière de paix et de sécurité -

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_peace_security_fr.pdf.

18. Pour plus d'informations sur les questions de gouvernance en Afrique, SEBAHARA Pamphile, *La politique extérieure de l'Union européenne et la gouvernance démocratique en Afrique : défis et options*, Note d'analyse du GRIP, 30 novembre 2010 – <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=892>

19. En novembre 2009, la Commission européenne et les autorités nigérianes ont signé le *Nigeria-EC Country Strategy Paper* pour la période 2008-2013. Un des objectifs centraux de cette initiative consiste à contribuer aux efforts gouvernementaux pour la stabilité et la sécurité dans et en dehors du pays. Dans le cadre du FED, l'idée du projet est de renforcer les capacités policières et moderniser les compétences techniques des agences spécialisées dans la lutte contre le crime organisé.

programmes plus larges de DDR sont ainsi soutenus par la Commission européenne, notamment au Soudan, en Ouganda ou en République centrafricaine. Ces programmes – lorsqu'ils sont bien menés²⁰ – peuvent avoir des effets indirects clairs sur le sujet qui nous occupe, que ce soit en termes de réduction de la violence et de la possession d'armes, de restructuration des forces armées ou encore de réinsertion sociale pour les anciens combattants.

Ensuite, l'action européenne s'est progressivement développée selon une approche régionale qui apparaît aujourd'hui comme le moyen d'action privilégié par les 27. En Afrique de l'Est (Communauté d'Afrique de l'Est – CAE)²¹, le soutien européen se marque principalement par la mise en place d'un programme globale de gestion et de résolution des conflits pour l'Afrique de l'Est et du Sud (CPMR)²², financé par le FED à titre de 10 millions d'euros. De cette enveloppe budgétaire, 2,8 millions ont été alloués, dans le courant de l'année 2008, au soutien à un projet visant à renforcer les capacités régionales de lutte contre la prolifération et le trafic d'armes légères. Plus concrètement, il s'agit d'accroître les moyens d'actions des différents États membres, et des Points focaux nationaux en particulier – organes chargés de la liaison avec les autres États en ce qui concerne la mise en œuvre du Programme d'action – pour gérer plus efficacement la problématique des ALPC et ses spécificités. L'accent est mis en priorité sur le contrôle des frontières et le renforcement du rôle de la société civile.

Dans cette même logique, 500 000 euros ont récemment été versés au Centre régional des armes légères (RECSA), organisation intergouvernementale dont la mission est de coordonner les volontés et initiatives régionales de lutte contre la prolifération des ALPC dans la région d'Afrique de l'Est et de la Corne de l'Afrique. Par ailleurs, dans le courant du second semestre 2010, les États d'Afrique de l'Est se sont également procuré des équipements pour une valeur de 270 000 euros via la composante armes légères et de petit calibre du CPMR²³. Censés améliorer le marquage des armes, ce matériel a également pour objectif d'apporter un soutien aux Points focaux nationaux pour la conservation des données et la gestion des stocks d'armes qui appartiennent à l'État.

En ce qui concerne la région d'Afrique de l'Ouest²⁴, l'UE a poursuivi son soutien au Programme de lutte contre les armes légères de la CEDEAO (ECOSAP) avec notamment un budget de 1,45 million d'euros alloués en 2008. Inauguré dans le cadre d'un programme de prévention des conflits et de *peace building* en Afrique de l'Ouest (dont le budget est de 5,5 millions d'euros), ce projet ECOSAP

20. Parmi l'ensemble des DDR menés sur le continent africain, si certains constituent de réels succès – en Éthiopie, Érithrée, Angola et Ouganda – d'autres se sont malheureusement montrés inefficaces, comme ce fut notamment le cas au Soudan et en Somalie. Pour plus d'informations sur les différents programmes DDR en Afrique, voir la conférence internationale organisée sur le sujet par le Bureau du conseiller spécial pour l'Afrique des Nations unies et le gouvernement de la République démocratique du Congo - <http://www.un.org/africa/osaa/speeches/overview%20french.pdf>.

21. Le Burundi, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, la République Démocratique du Congo, le Rwanda et la Tanzanie.

22. Inauguré en Avril 2006, le CPMR est un programme régional destiné à la région d'Afrique de l'Est et du Sud et mis en œuvre par l'IGAD, le COMESA et la CAE. L'objectif principal est de renforcer les capacités des trois organisations régionales « d'implémentation » (IGAD, COMESA et CAE) dans l'exercice de leurs missions réalisées dans le cadre du CPMR.

23. « *Legal arms pose serious threat to stability* », AllAfrica, 4 décembre 2010 – <http://allafrica.com/stories/201012061191.html>.

24. Le Bénin, le Burkina Faso, Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Léone et le Togo sont les 15 États membres de la CEDEAO.

doit permettre d'améliorer les capacités opérationnelles des États membres de la CEDEAO²⁵. Suite à l'entrée en vigueur de la Convention sous-régionale sur les ALPC, les chefs d'États et de gouvernements ont décidé de renouveler pour cinq ans le mandat du programme ECOSAP.

Instrument principal de soutien européen à la Communauté économique des États d'Afrique Centrale (CEEAC)²⁶, le Programme d'Appui en matière de Paix et Sécurité (PAPS) est financé par le 9^e FED depuis le début de l'année 2007. Sorte de secrétariat de la CEEAC par procuration, le PAPS a connu quelques difficultés en raison d'un manque de capacités opérationnelles de la CEEAC. Les accords déjà convenus quant aux programmes ultérieurs pour la période 2011-2015 démontrent toutefois la vision à long terme dans laquelle le projet souhaite s'inscrire. L'enveloppe budgétaire de 4,8 millions d'euros allouée au PAPS sur une période de 55 mois doit permettre à la CEEAC de faire face à la gestion des crises et des situations post-conflits ainsi que d'acquérir le personnel qualifié nécessaire à la prévention des conflits. Concrètement, en ce qui concerne les ALPC, le soutien européen se matérialise principalement par le financement d'experts chargés de contribuer à la conception d'un instrument sous-régional d'encadrement et d'harmonisation des législations nationales. L'adoption, en novembre 2010, de la Convention sur le contrôle des ALPC en Afrique centrale encourage l'UE à poursuivre son effort dans la région.

Il est intéressant de souligner que les priorités de l'action européenne sur les ALPC en Afrique sont définies en concertation avec les organismes régionaux. Cela traduit une évolution importante dans la démarche suivie : si l'UE a d'abord principalement travaillé sur l'offre des ALPC, il est aujourd'hui de plus en plus tenu compte de la demande, notamment via des collaborations accrues avec les sociétés civiles, les parlements etc. De manière générale, il y a bien une volonté d'insister sur des aspects plus techniques comme le marquage et le traçage des armes mais cela n'est pas toujours possible. La réalisation d'actions concrètes dans ce domaine est, en effet, prématurée en ce qui concerne certaines régions comme l'Afrique centrale sans procéder à un renforcement préalable des capacités opérationnelles. Ce constat n'est toutefois pas de mise pour la CEDEAO qui disposent de capacités suffisantes.

Finalement, l'UE agit également à l'échelle continentale, principalement en apportant son soutien à l'Union africaine via le financement d'un expert international chargé de contribuer à l'élaboration d'une stratégie de l'UA sur les ALPC. Cette Stratégie, qui devrait en principe être adoptée lors du prochain Sommet africain, en janvier ou février 2011, partagerait de nombreuses similitudes avec la Stratégie de l'UE de 2005 sur les ALPC et contiendrait en annexe des Plans de mise en œuvre afin d'assurer une cohérence avec les différentes initiatives régionales. À plus long terme, l'UE a annoncé vouloir soutenir la mise en œuvre de cette Stratégie, sans avoir encore défini selon quelles modalités.

3.2 Le soutien thématique

Au mois de mars 2010, la Commission européenne a lancé le premier projet panafricain de lutte contre les ALPC²⁷, en collaboration avec l'Union africaine, les sous-régions et les Offices de

25. Plus précisément, le renforcement des capacités des commissions nationales, de l'Unité ALPC de la CEDEAO et de la société civile constituent les objectifs centraux du programme. Avec le PNUD, l'UE fait partie des bailleurs de fonds internationaux qui soutiennent financièrement ce projet.

26. L'Angola, le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République Démocratique du Congo, la République centrafricaine, Sao Tomé et Principe et le Tchad sont les dix États membres de la CEEAC.

27. La dénomination *panafricain* est à nuancer car le projet se concentre essentiellement sur l'Afrique de l'Est et du Sud, alors que seules quelques actions éparses sont prévues en ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest. Le projet

coopération régionale des chefs de police. Ce projet de trois ans vise, « *d'une part, à renforcer la capacité des offices régionales à travailler de manière coordonnée dans la lutte contre le trafic d'armes et, d'autre part, à sensibiliser les autorités nationales et la société civile à intensifier leurs efforts* »²⁸. À ce titre, une enveloppe de 3,3 millions d'euros a été allouée à RECSA, en tant qu'organe chargé d'une grande partie de la mise en œuvre du projet.

Ce projet comprend deux étapes principales : dans un premier temps, à l'échelle du continent africain, différents séminaires et réunions régionaux ont été organisés depuis le mois de mars afin de déterminer les objectifs concrets et les modalités d'action du projet, et ce en fonction des besoins et opinions des différents acteurs. Les grandes lignes qui ressortent de ces discussions ont permis de cibler les trois types d'actions à mettre en œuvre en priorité : formations et entraînements sur le marquage et le traçage ; soutien aux Offices de coopération régionale des chefs de police et aux agences de mise en œuvre, via un renforcement des capacités ; contrôle des armes aux frontières. Dans un second temps, à partir de janvier 2011, il s'agit de mettre sur pieds ces différentes priorités et en évaluer les implications. La mise en œuvre est assurée par RECSA, en collaboration avec Interpol, tandis qu'au niveau européen, le leadership est assuré par AidCo (EuropAid Development and Cooperation).

Bien qu'il soit trop tôt pour tirer de réels enseignements de ce projet, une première évaluation, réalisée en interne au sein de la Commission européenne, donnerait une première indication assez positive sur la mise en œuvre de cette initiative²⁹. Il importe également de souligner que ce projet vise une certaine cohérence avec les actions développées dans le cadre de l'Union africaine et les Communautés économiques régionales (RECs). Ainsi, le Steering Committee est composé de l'UE, des RECs, du secrétariat de l'UA et de la société civile.

Par ailleurs, le programme d'action 2010 de l'Instrument de stabilité prévoit, pour le courant de l'année 2011, la réalisation prochaine de deux initiatives intéressantes. D'une part, à travers une enveloppe de 800 000 euros, l'UE entend soutenir Interpol pour la création d'une base de données sur les armes volées ou perdues, avec une priorité accordée à l'Afrique et à l'Amérique centrale. D'autre part, via un soutien de 2 millions d'euros à l'Office des Nations unies pour les Drogues et le Crime (UNODC), l'UE souhaite favoriser la mise en œuvre du Protocole des Nations unies sur les armes à feu via un renforcement des capacités des points focaux nationaux et de la société civile. Par ailleurs, une composante de cette initiative serait vraisemblablement liée à la violence des gangs et la violence urbaine³⁰.

3.3 Les Actions communes du Conseil

En ce qui concerne le Conseil, outre la récente initiative sur le contrôle aérien déjà évoquée, une autre Action commune mérite d'être soulignée : le Conseil apporte son soutien à l'Office des Nations unies en matière de Désarmement (UNODA) pour préparer la conférence d'examen du Programme d'Action des Nations unies en 2012. Cette action devrait comprendre des activités

pilote, intitulé *lutte contre l'accumulation et le trafic illicites des armes légères et de petit calibre*, est disponible à l'adresse suivante –

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU_project_against_illicit_firearms_africa_en.pdf.

28. *Intervention de l'UE aux Nations unies : débats du Conseil de sécurité sur le trafic d'armes en Afrique Centrale* – http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_9606_fr.htm

29. Entretien le 5 janvier 2011 avec un membre de la Commission chargé des ALPC.

30. Cette composante devrait concerner davantage l'Amérique du Sud mais peut-être également l'Afrique.

relatives aux munitions en Afrique centrale ainsi que des actions liées au marquage en Afrique de l'Ouest (bien que ce dernier élément soit à confirmer). De manière générale, la mise en œuvre des Actions communes du Conseil sur la question des ALPC en Afrique revient principalement à RECSA, Interpol et UNODA.

Conclusion

Il ne fait aujourd'hui plus aucun doute que l'accumulation et l'utilisation incontrôlées d'ALPC constituent un frein prépondérant au développement et au succès des missions de coopération internationale. L'UE semble avoir parfaitement assimilé ce constat et souhaite continuellement renforcer ses efforts dans ce domaine.

Avec le Code de conduite, devenue Position commune, l'action européenne dans le domaine des ALPC rentre initialement dans le cadre plus large de stratégies globales liées au contrôle des exportations d'armements. À partir de ces grandes lignes directrices, des références plus spécifiques aux ALPC d'une part, à la région de l'Afrique subsaharienne d'autre part, sont progressivement élaborées. Avec la mise en œuvre du projet « panafricain » sur les ALPC, l'UE matérialise son ambition d'appréhender ce phénomène destructeur en lien direct avec ce qu'elle définit comme la région la plus affectée.

Ainsi, si l'on souhaite dégager un panorama global des actions européennes relatives aux ALPC en Afrique, trois priorités centrales peuvent être mises en avant : 1°) le renforcement des capacités opérationnelles et institutionnelles, notamment via un soutien à la mise en œuvre des instruments internationaux sur le sujet, le PoA en particulier ; 2°) des activités liées au marquage et au traçage des armes ; et 3°) un soutien prononcé au pouvoir législatif et à la société civile. Par ailleurs, les actions de l'UE sont mises en œuvre à différents niveaux, qu'ils soient nationaux, régionaux/sous régionaux ou encore continentaux. Cette volonté s'explique par la conviction, dans le chef des 27, que la problématique des ALPC nécessite un effort global et coordonné à différentes échelles.

Parmi ces différents axes, l'approche régionale constitue indéniablement le type d'action privilégié par les 27 dans le domaine spécifique de la lutte contre les ALPC. Étant donné que la prolifération des ALPC n'a par essence pas de frontière et que les actions bilatérales se heurtent souvent à la question de la souveraineté nationale, ce choix apparaît assez judicieux. Notons cependant que le transfert de ces discussions et initiatives à l'échelle régionale peut parfois se heurter aux difficultés relationnelles entre l'un ou l'autre État membre ou au rythme lent de ces organisations qui demeurent in fine tributaires de la volonté d'agir de leurs États membres.

Les deux principales institutions de l'UE ont fréquemment connu quelques difficultés pour coordonner leurs actions sur les ALPC. Les rivalités entre la Commission et le Conseil que nous avons brièvement évoquées ont constitué des obstacles considérables sur la voie de l'édification d'actions efficaces et coordonnées. De même, la multiplication des instruments et des documents stratégiques ne permet pas toujours de dégager une vision claire de l'ensemble de la situation. À ce titre, des évolutions sont à attendre dans le courant de l'année 2011, et le renforcement de la cohérence entre les instruments et entre les institutions (le Conseil et la Commission) constituent un objectif prioritaire à court et moyen terme pour l'UE. À ce titre, il sera intéressant d'observer les conséquences de l'instauration du Service Européen d'Action Extérieure.

De manière beaucoup plus générale, les efforts réalisés avec les communautés régionales africaines n'ont que peu de chance de permettre des évolutions substantielles à long terme sans une modification du comportement de l'ensemble des pays exportateurs d'armes. Par ailleurs, le

lien, déjà étroit, entre coopération au développement, sécurité humaine et lutte contre les ALPC au sein de l'action extérieure de l'UE est vraisemblablement amené à devenir la pierre angulaire des grandes initiatives européennes futures dans le domaine qui nous occupe. Plus que jamais, les différentes actions et programmes mis en œuvre doivent être accompagnés par des mesures visant à renforcer l'état de droit afin de promouvoir une attitude responsable chez l'ensemble des acteurs.

* * *

Avec le soutien de la



Wallonie

Le Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >