

## Prolifération des armes légères : l'UE a-t-elle vraiment une stratégie ?

Par **Cédric Poitevin**, chercheur au GRIP

20 décembre 2011

### Résumé

L'adoption d'une Stratégie contre la prolifération des ALPC (armes légères et de petit calibre) a permis à l'UE de mieux structurer ses nombreuses d'initiatives d'assistance aux régions touchées par cette prolifération ainsi que la promotion du multilatéralisme pour lutter contre ce fléau. Toutefois, ses États membres peinent encore à harmoniser leurs pratiques en matière de commerce des ALPC et donc à agir de manière préventive contre les détournements et la prolifération. Ce manque de coordination pourrait être comblé par des initiatives pratiques telles que l'instauration d'une clause « New for Old » ou un meilleur échange d'informations entre les 27 sur les détournements. À défaut de quoi, la politique de l'UE en la matière risque de se limiter à nettoyer indéfiniment les dégâts causés par ces armes (dont certaines provenant de l'UE) dans les pays sortant de conflits.

**Mots clés** : Union européenne, stratégie, armes légères, armes de petit calibre, ALPC.

### Abstract

#### Is there really a EU Strategy against small arms proliferation?

The adoption of a strategy against the proliferation of SALW (small arms and light weapons) has allowed the EU to better structure its many initiatives to assist areas affected by the proliferation of SALW and the promotion of multilateralism in fight against this scourge. Still its Member States are struggling to harmonise their practices in the SALW trade and thus to act preventively against diversion and proliferation. This lack of coordination could be filled through practical initiatives such as the introduction of a "New for Old" clause and a better exchange of information between the 27 on diversion. Failing to do so, the EU policy in this area will be forever limited to repair the damage caused by SALW (including those coming from the EU) in post-conflict countries.

**Keywords**: European Union, strategy, small arms, light weapons, SALW.

### Citation :

POITEVIN Cédric, Prolifération des armes légères : l'UE a-t-elle vraiment une stratégie ?, Note d'Analyse du GRIP, 20 décembre 2011, Bruxelles.

[http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2011/NA\\_2011-12-20\\_FR\\_C-POITEVIN.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-12-20_FR_C-POITEVIN.pdf)



## Introduction

Depuis la fin de la Guerre froide, la prolifération des armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions s'est progressivement imposée comme sujet de préoccupation pour la communauté internationale. L'adoption en 2001 par les Nations unies d'un *Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects* a fourni un cadre dans lequel devaient s'inscrire les initiatives à différents niveaux (national, régional et international) en la matière<sup>1</sup>. Constatant que la prolifération et le trafic illicites d'ALPC ne connaissent par définition pas de frontières, le document insistait notamment sur l'importance des initiatives régionales. Cependant, la rapidité, l'ampleur et la cohérence de ce type d'engagements restent variables d'un coin du globe à l'autre : ainsi, plusieurs régions d'Afrique subsaharienne ont adopté des instruments juridiques de contrôle des ALPC<sup>2</sup> tandis que d'autres parties du monde, parfois elles aussi touchées durement par la violence armée, restent encore aujourd'hui pratiquement vierges d'initiatives de ce genre (c'est par exemple le cas de l'Asie et du Moyen-Orient).

Très vite, l'Union européenne (UE), fidèle à son image de puissance tranquille, s'est attaquée à la prolifération des ALPC et, reconnaissant les risques que celle-ci fait peser tant sur la sécurité que sur le développement de régions entières, a lancé plusieurs initiatives pour combattre cette prolifération. En décembre 2005, dans le but d'apporter une cohérence à ces actions, les 27 États membres se sont mis d'accord sur une Stratégie pour lutter contre la prolifération des ALPC. Ce document était destiné à encadrer et à tracer les lignes directrices pour toutes les actions de l'UE et de ses États membres en la matière pour les années à venir.



Destruction d'armes au Cambodge (UN Photo)

Cette Note se propose d'analyser cette Stratégie de l'UE près de six ans après son adoption. Elle esquisse, dans un premier temps, les contours du document avant d'analyser les activités et initiatives sur les ALPC entreprises dans ce cadre (mais aussi en dehors)<sup>3</sup>. Enfin, elle interroge la pertinence et la cohérence de la Stratégie et son actualité au vu des événements récents dans le voisinage de l'UE, notamment en Libye, et de leurs très concrètes implications en termes de lutte contre la prolifération des ALPC.

1. *Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, Nations unies, 20 juillet 2001. [http://www.poa-iss.org/PoA/PoA\\_FrancaisN0150721.pdf?OpenElement](http://www.poa-iss.org/PoA/PoA_FrancaisN0150721.pdf?OpenElement)

2. Voir à ce propos Cédric POITEVIN, *Lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre – Acteurs et institutions en Afrique*, Note du GRIP, juin 2009. <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=980>

3. Cette Note d'analyse est tirée de la présentation « The European Strategy on Small Arms and Light Weapons » donnée lors de la première réunion consultative du *EU Non-Proliferation Consortium* le 24 mai 2011 à Bruxelles. Elle n'a pas pour objectif de présenter en détails la politique de l'UE en matière d'ALPC. À ce propos, le lecteur se reportera à Hadrien-Laurent GOFFINET, *L'Union européenne et les armes légères - Une pluralité de politiques pour une problématique globale*, Rapport du GRIP, 2009/10. <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=835>

## Armes légères et de petit calibre

Bien que la définition des armes légères et de petit calibre (ALPC) varie d'un texte diplomatique à l'autre, celle qui a été proposée en 1997 par le Panel d'experts gouvernementaux des Nations unies sur les ALPC reste à ce jour une des plus souvent utilisées : les ALPC sont des armes d'un calibre inférieur à 100 millimètres qui peuvent tirer un projectile et qui peuvent être portées par un individu (dans le cas des armes de petit calibre) ou par un petit nombre de personnes (dans le cas des armes légères), auxquelles le Panel ajoute les « munitions et explosifs »<sup>4</sup>.

Les ALPC sont souvent considérées comme les « véritables » armes de destruction massive<sup>5</sup>. En effet, comparativement aux autres types d'armes, elles sont relativement faciles à obtenir, peu chères et simples à porter et à utiliser. Elles requièrent également un minimum d'entretien et de logistique et sont facilement dissimulables et, par conséquent, à détourner et trafiquer. Ces caractéristiques en font des armes de choix pour des acteurs aux profils différents (forces armées gouvernementales, grande et petite criminalité, groupes armés non étatiques, civils, etc.) dans des situations très différentes. Elles sont aussi fréquemment utilisées pour commettre ou faciliter des violations des droits humains. Bien qu'elles ne représentent qu'une petite partie du commerce international d'armements, les ALPC blessent et tuent bien plus que n'importe quelle autre arme conventionnelle : il y a chaque année un peu plus de 740.000 décès directs et indirects dus à la violence armée<sup>6</sup>. La majorité d'entre eux – 490.000 – surviennent dans des pays qui ne sont pas impliqués dans des conflits armés. En parallèle, dans les zones de conflits, le nombre de morts indirectes (à savoir, les morts dues aux déplacements de population, aux maladies, à la faim, etc.) dépasse celui des morts directement dues à la violence armée (200.000 sur 250.000). Au-delà de ces chiffres, la violence armée a des implications profondes sur les sociétés touchées sur les plans sociaux, politiques et économiques ; elle mine également la sécurité et le développement à long terme tant dans les zones de conflits que dans les zones hors conflits.

## 1. Les contours de la Stratégie de l'UE

L'UE, fidèle à son image de « puissance tranquille » privilégiant les options et les moyens alternatifs à l'usage de l'outil militaire<sup>7</sup>, est l'une des premières organisations régionales à reconnaître les risques que la prolifération des ALPC fait peser non seulement sur la sécurité mais

4. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères et de petit calibre*, Nations unies, A/52/298, 5 novembre 1997, p. 11-12. <http://www.poa-iss.org/CASAUplod/ELibrary/1997%20Panel%20Fr.pdf>

La définition complète du Panel d'experts est la suivante : « **a) Armes de petit calibre** : i) Revolvers et pistolets à chargement automatique ; ii) Fusils et carabines ; iii) Mitraillettes ; iv) Fusils d'assaut ; v) Mitrailleuses légères ; **b) Armes légères** : i) Mitrailleuses lourdes ; ii) Lance-grenades portatifs, amovibles ou montés ; iii) Canons antiaériens portatifs ; iv) Canons antichars portatifs, fusils sans recul ; v) Lance-missiles et lance-roquettes antichars portatifs ; vi) Lance-missiles antiaériens portatifs ; vii) Mortiers de calibre inférieur à 100 millimètres ; **c) Munitions et explosifs** : i) Cartouches, munitions pour armes de petit calibre ; ii) Projectiles et missiles pour armes légères ; iii) Conteneurs mobiles avec missiles ou projectiles pour système antiaérien ou antichars à simple action ; iv) Grenades à main antipersonnel et antichar ; v) Mines terrestres ; vi) Explosifs ».

5. *Les États doivent amender leurs lois pour appliquer le Programme sur les armes légères et adopter une méthode de certification des utilisateurs finals*, Déclaration de Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, 26 juin 2006. <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/SGSM10537.doc.htm>

6. *Global Burden of Armed Violence*, Genève, 2008. <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Global-Burden-of-Armed-Violence-full-report.pdf>

7. Bernard ADAM (éd.), *Europe, puissance tranquille ? Rôle et identité sur la scène internationale*, GRIP-Complexe, 2005.

aussi sur le développement. Dès 1998, elle lance une initiative pour la contrecarrer, par le biais d'une *Action commune*. Celle-ci définit trois objectifs majeurs qui, aujourd'hui encore, guident la politique de l'UE en la matière : 1°) lutter contre « l'accumulation et la diffusion déstabilisatrice » des ALPC, 2°) réduire les stocks d'ALPC et de munitions et 3°) résoudre les problèmes posés par l'accumulation de ces stocks<sup>8</sup>.

En 2005, dans la foulée de la *Stratégie européenne de sécurité*<sup>9</sup> et de la *Stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive*<sup>10</sup>, les États européens adoptent une *Stratégie de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions*<sup>11</sup>. Fort de sa dénomination très (voire trop) ambitieuse, ce document entend mettre en place « une approche intégrée et un plan d'action global de lutte contre le trafic illicite d'ALPC et de leurs munitions ». Cependant, une lecture approfondie du texte laisse entrevoir une approche plus limitée de la part de l'UE. En effet, celle-ci reconnaît implicitement l'insuffisance de ses actions qui, jusqu'alors, se sont focalisées sur les conséquences de la prolifération des ALPC (par exemple, des initiatives de désarmement, démobilisation et réintégration ou de réforme du secteur de la sécurité) ; elle entend donc les compléter par ce qu'elle définit comme une « approche préventive » en s'attaquant à « l'offre et la demande illicites »<sup>12</sup>.

De plus, un des objectifs du document est « d'assurer la cohérence entre ses politiques de sécurité et de développement » en 1°) s'assurant que la dimension « prolifération des ALPC » soit prise en compte dans tous les aspects de sa politique extérieure et 2°) se basant sur les politiques et actions déjà existantes et en « exploitant au mieux les moyens à disposition de l'UE aux niveaux multilatéral et régional, au sein de l'UE et dans ses relations bilatérales »<sup>13</sup>. Cela se traduit par la définition de deux zones prioritaires d'intervention (qui, en fait, avaient été préalablement identifiées par l'Action commune de 1998). La première est l'Afrique subsaharienne, « continent le plus affecté par l'impact des conflits internes aggravés par l'influx déstabilisateur des ALPC ». Dans la nouvelle logique de « prévention », la deuxième zone prioritaire est l'Europe orientale et du sud-est étant donné qu'« une part croissante des ALPC disséminées sur le continent africain provient des stocks situés [dans cette région] ».

8. *Action commune relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre*, revue le 12 juillet 2002, Conseil de l'UE, 2002/589/PESC, p. 1. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2002/l\\_191/l\\_19120020719fr00010004.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2002/l_191/l_19120020719fr00010004.pdf)

9. *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, 12 décembre 2003, Conseil de l'UE. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>

10. *Stratégie de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive*, 12 décembre 2003, Conseil de l'UE. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/03/st15/st15708.fr03.pdf>

11. *Stratégie de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions*, 16 décembre 2005, Conseil de l'UE. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st05/st05319.fr06.pdf>

Il faut toutefois noter que la Stratégie européenne de sécurité de décembre 2003, qui avait pour vocation d'identifier les défis mondiaux et les principales menaces contre la sécurité de l'UE, mentionne à peine les ALPC au détour d'une phrase. Les dites menaces sont au nombre de cinq : le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive (ADM), les conflits régionaux, la déliquescence des États et la criminalité organisée. Voir *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, 12 décembre 2003, Conseil de l'UE. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>

12. *Stratégie de l'UE sur les ALPC*, p. 5.

13. À savoir, « les capacités militaires et civiles des États membres, les instruments de la PESC et de la PESD (y compris le Code de conduite sur les exportations d'armes), d'autres instruments d'action extérieure (y compris l'action à travers la Communauté européenne) et des actions de police, de douane et judiciaires au sein de l'UE ». Présentation de la Stratégie sur le site du Conseil de l'UE. <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/non-proliferation,-disarmament-and-export-control/-salw.aspx?lang=fr>

Concrètement, la Stratégie se base donc sur ce que l'UE fait déjà en tentant d'y mettre un peu d'ordre et d'injecter une dose d'ALPC dans des initiatives plus larges lorsque c'est nécessaire.

## 2. Ce qui est dans la Stratégie de l'UE...

La Stratégie délimite trois grands axes d'intervention pour guider l'action de l'UE en matière d'ALPC : 1°) la promotion du multilatéralisme, 2°) des initiatives centrées directement sur les ALPC et 3°) des initiatives plus larges<sup>14</sup>.

Véritable marque de fabrique de l'UE, la promotion du multilatéralisme se focalise dans ce cas-ci sur le développement de différents mécanismes de lutte contre la prolifération à l'échelle internationale et régionale ainsi que dans le cadre des relations bilatérales. C'est ainsi que Bruxelles a été et reste un acteur important dans l'élaboration et le soutien aux principaux instruments internationaux en matière d'ALPC (le Programme d'action des Nations unies, le Protocole des Nations unies sur les armes à feu et l'Instrument international sur la traçabilité) ; aujourd'hui, elle joue un rôle important afin de négocier un Traité international sur le commerce des armes robuste qui inclut les ALPC et leurs munitions dans son champ d'application. Au niveau régional, outre son activité au sein de l'OSCE dont ses États membres sont parties, l'UE s'est avérée un soutien important et régulier des différentes initiatives juridiques de contrôle des ALPC en Afrique subsaharienne<sup>15</sup>. Enfin, au niveau bilatéral, les deux initiatives les plus significatives ont été formalisées en 2008 : d'une part, la promotion, principalement auprès des États voisins de l'UE, de ses pratiques en matière de contrôle des exportations d'armements (y compris des ALPC)<sup>16</sup> et d'autre part, l'inclusion, lors de négociations avec des États tiers, d'une clause sur le respect des engagements en matière de lutte contre la prolifération des ALPC<sup>17</sup>.

Les initiatives centrées exclusivement sur les ALPC se déclinent également à plusieurs niveaux. De nombreux projets à l'échelle nationale ont été initiés depuis la fin des années 1990 sans qu'on puisse toujours y déceler une véritable cohérence ou un souci de continuité dans les zones et thématiques d'intervention (à l'exception notable du soutien apporté au Cambodge de 1999 à 2006)<sup>18</sup>. Au niveau régional, l'option privilégiée par Bruxelles a été et reste le renforcement des capacités des institutions régionales actives dans la lutte contre la prolifération des ALPC, principalement en Afrique subsaharienne (notamment, le RECSA, la CEDEAO et la CEEAC) et en Europe de l'est et du sud-est (SEESAC). Enfin, en Afrique toujours, l'UE a lancé en 2010 un projet « continental » visant, entre autres, à renforcer les capacités des institutions et de la société civile actives dans le domaine des ALPC ainsi que des organisations régionales des chefs de police<sup>19</sup>.

Parallèlement, des initiatives dépassant le cadre de la lutte contre la prolifération des ALPC ont été aussi été menées par l'UE. Il s'agit principalement d'actions « post-conflits » et de coopération au

---

14. Pour une présentation détaillée des initiatives européennes, voir Hadrien-Laurent GOFFINET, *loc. cit.*

15. Nicolas ROUSSEAU, *L'UE et les armes légères et de petit calibre en Afrique subsaharienne*, Note d'Analyse du GRIP, février 2011. <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=910>

16. Sur ce sujet, voir la page dédiée aux ALPC sur le site du Service d'action extérieure de l'UE.

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/non-proliferation,-disarmament-and-export-control/-security-related-export-controls-ii?lang=fr>

17. *Council Conclusions on the Inclusion of a SALW Article in Agreements between the EU and Third Countries*, Conseil de l'UE, 8-9 décembre 2009. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st17/st17186.en08.pdf>

18. Voir à ce propos Hadrien-Laurent GOFFINET, *loc. cit.*, p. 17-19.

19. Nicolas ROUSSEAU, *loc. cit.*

développement placées sous l'égide de l'Instrument pour la stabilité et du Fond européen pour le développement.

On le voit, le nombre d'actions menées par Bruxelles et ses États membres dans ce cadre est impressionnant<sup>20</sup>. Si, pour des raisons pratiques et stratégiques compréhensibles, toutes les régions du monde ne sont pas couvertes de manière égale, l'UE n'en demeure pas moins un acteur majeur et indispensable dans la lutte contre la prolifération des ALPC, notamment en raison de son approche combinant des initiatives de court (DDR, RSS, destructions d'ALPC, etc.) et long termes (renforcement de capacités d'institutions et d'organisations de lutte contre les ALPC).

### 3. ...et ce n'est qui n'y est pas

Ambitieuse, la Stratégie est pourtant loin d'aborder tous les aspects liés à la prolifération des ALPC, principalement parce qu'elle se base sur une définition restrictive des ALPC et qu'elle se focalise uniquement sur l'aspect « illicite » de cette dynamique.

Bien que l'UE n'ait pas adopté de définition officielle des ALPC, la Stratégie se base sur la définition proposée par l'Action commune de l'UE de 1998, revue en 2002. Celle-ci s'avère plus réduite que la définition du Panel d'experts des Nations unies (voir encadré). Elle ne prend en effet en compte que les armes de petit calibre « spécialement conçues pour un usage militaire » et les armes légères, ce qui exclut de son champ d'application les armes à usage civil comme les pistolets et les revolvers<sup>21</sup>. Or, non seulement une arme que l'UE considère comme civile sera peut-être considérée comme militaire ailleurs (ou vice-versa) mais en outre, sur le terrain, cette distinction n'est pas pertinente. Même dans les pays en conflit ou sortant d'un conflit (qui sont les principales cibles de l'assistance de l'UE), les acteurs illicites utilisent tous les types d'armes, qu'il s'agisse d'armes dites militaires ou civiles, en fonction de leur disponibilité (et non pas en fonction de la définition de l'UE).

En outre, en limitant son action à la lutte contre la prolifération illicite des ALPC, Bruxelles trace une frontière artificielle entre la sphère légale (le commerce légal d'ALPC) et le monde illégal (celui des trafiquants et des courtiers mal intentionnés). Ce découpage arbitraire, que l'on retrouve dans beaucoup de documents officiels et d'instruments internationaux (par exemple, le Programme d'action des Nations unies), n'a pas de lien avec la réalité sur le terrain et escamote les questions importantes de la production et du commerce des ALPC. En effet, l'immense majorité des ALPC fabriquées aujourd'hui dans le monde sont produites industriellement et de manière tout à fait légale et contrôlée. Lorsque ces armes se retrouvent entre des mains non autorisées ou illégales, c'est, entre autres, parce que les contrôles et réglementations se sont révélés inopérants ou inexistantes. La lutte contre la prolifération illicite passe donc aussi par un contrôle des armes produites et transférées légalement afin d'éviter qu'elles ne soient détournées vers la sphère illicite. Réglementer les activités légales permet d'identifier et de combler un grand nombre des failles menant au marché illégal. L'UE a pris deux initiatives importantes à ce sujet par le biais de

---

20. Les rapports périodiques de mise en œuvre de la Stratégie de 2005 et de l'Action commune de 2002 sont disponibles sur le site du Service d'action extérieure de l'UE. <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/non-proliferation,-disarmament-and-export-control-/documentation/documents?amp;lang=en#Bookmark11>

21. *Action commune...*, p. 4.

Positions communes : l'une sur le contrôle des exportations d'armes (anciennement, Code de conduite)<sup>22</sup> et l'autre sur le courtage en armes<sup>23</sup>.

Le premier instrument, la Position commune sur les exportations d'armes, n'harmonise pas les exportations des 27, loin s'en faut, mais bien les critères que les États membres de l'UE doivent prendre en compte lors de l'évaluation préalable à une exportation d'armement conventionnel (y compris les ALPC)<sup>24</sup>. Elle n'assure pas une interprétation commune de ces critères et encore moins une politique commune de l'UE en la matière. Régulièrement, le monde académique et les ONG européennes font état des contradictions et/ou des différences entre les politiques nationales des États membres ainsi que d'exportations vers des pays « sensibles » (en termes de respects des droits humains, de risque de détournement non autorisé des armes exportées) ou même vers des pays sous embargo de l'UE<sup>25</sup>. Adopté en 2003, le deuxième instrument entendait s'attaquer à la question importante des courtiers en armes qui, trop souvent, sont des acteurs des détournements d'armes (et singulièrement, d'ALPC) vers le marché illégal. Aujourd'hui, tous les États membres de l'UE ne disposent toujours pas de législation sur le courtage en armes alors que d'autres doivent encore adapter leur législation aux standards européens<sup>26</sup>. En fait, la mise en œuvre de ces deux initiatives demeure une prérogative nationale ; elle reste donc tributaire de la volonté et/ou de la capacité de les transposer à l'échelon national par chacun des 27 États membres.

Or, l'UE compte quelques-uns des plus importants pays producteurs et exportateurs d'ALPC (notamment, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et l'Italie<sup>27</sup>). Entre 2005 et 2009, environ 7,5 % des licences d'exportations accordées par les États membres de l'UE l'étaient pour des armes légères et de petit calibre et de leurs munitions (pour une valeur annuelle moyenne de 2,1 milliards EUR)<sup>28</sup>. Les principaux marchés d'exportation d'ALPC européennes sont les autres

22. *Position commune définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Conseil de l'UE, 8 décembre 2008, 2008/944/PESC. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:FR:PDF>

23. *Position commune sur le contrôle du courtage en armements*, Conseil de l'UE, 23 juin 2003, 2003/468/PESC. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:156:0079:0080:FR:PDF>

24. Dans son préambule, la Stratégie mentionne brièvement le contrôle des exportations comme un des aspects de l'approche préventive que l'UE entend élaborer. Cependant, cette thématique n'est plus abordée dans la suite du document autrement que dans le cadre de la promotion auprès de pays tiers des principes de l'UE en matière de contrôle des exportations.

25. Voir par exemple An VRANCKX (éd.), *Rhetoric or Restraint? Trade in military equipment under the EU transfer control system*, Academia Press, Gand, 2010. <http://www.psw.ugent.be/crg/Publications/rhetoric%20or%20restraint.pdf> et Roy ISBISTER, Frank SLIJPERS et An VRANCKX (éd.), *Lessons from MENA. Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa*, Academia Press, Gand, 2011. <http://www.psw.ugent.be/crg/Publications/BB2withHyperlinks.pdf>

26. Holger ANDERS et Virginie MOREAU, *Le contrôle du courtage des armes – Quelle mise en œuvre au sein de l'UE ?*, Rapport du GRIP, 2009. <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=836>

27. Ces quatre États exportent tous pour plus de 100 millions USD chaque année. Voir Eric BERMAN, *Small Arms Transfers: Exporting States*, Small Arms Survey Research Notes 11, octobre 2011. [http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research\\_Notes/SAS-Research-Note-11.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-11.pdf)

28. Ces chiffres sont basés sur les catégories ML1, ML2 et ML3 de la classification de l'UE. Voir *8e, 9e, 10e rapports annuels établis en application du point 8 du Code de conduite de l'UE en matière d'exportations d'armements* et *11e et 12e rapports annuels établis en application de l'article 8, paragraphe 2, de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*. Voir le site du Service d'action extérieure de l'UE. <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/non-proliferation,-disarmament-and-export-control/-security-related-export-controls-ii?lang=fr>

États membres de l'UE et les États-Unis (plus des deux tiers des licences accordées), suivis par le Moyen-Orient (19,7%) ; les deux zones d'actions prioritaires de la Stratégie comptent pour 9% des licences d'exportations accordées (« autres pays européens ») et 0,8% (Afrique subsaharienne). D'un point de vue quantitatif, les exportations d'ALPC européennes semblent donc cohérentes avec les orientations de la Stratégie de l'UE : à l'exception notable du Moyen-Orient, les régions considérées comme sensibles et touchées par la violence armée représentent un part marginale des transferts. Cependant, la valeur financière des transferts d'ALPC ne montre qu'une partie de la réalité : en effet, quand il s'agit de ce type d'armes, il n'est pas nécessaire que les sommes en jeu soient gigantesques pour que les conséquences d'un transfert le soient. Ainsi, lorsqu'en 2008, la République tchèque exporte 20.000 fusils d'assaut aux forces gouvernementales sri lankaises (qui prenaient alors régulièrement une partie de la population civile comme cible durant la guerre civile contre les Tigres tamouls), est-ce réellement important de savoir que la licence d'exportation porte sur un montant d'environ 7,3 millions EUR<sup>29</sup> ?

Il n'est pas étonnant que les exportations européennes d'ALPC soient à peine abordées par la Stratégie de l'UE. Il s'agit encore et toujours d'une prérogative nationale et, à l'heure actuelle, aucun État membre n'est prêt à déléguer une partie du pouvoir de décision au niveau européen. La question du commerce des armes, et singulièrement des ALPC et de leurs munitions, expose les contradictions entre d'une part, les intérêts économiques et politiques des États membres producteurs et d'autre part, la rhétorique commune aux 27 d'une Europe, puissance tranquille et chantre de la paix dans le monde. Pourtant, la guerre civile en Libye l'a montré de manière spectaculaire : une politique cohérente de lutte contre la prolifération des ALPC doit débiter par un contrôle strict du début de la chaîne d'approvisionnement : à savoir, la production et les transferts légaux.

#### 4. Les arsenaux libyens à ciel ouvert, une leçon pour l'UE ?

Une des conséquences de la guerre civile en Libye est d'avoir mis en lumière de manière spectaculaire la question de la prolifération des ALPC et de leurs munitions. La rapide perte de contrôle par le régime du Colonel Kadhafi des énormes stocks accumulés au fil des ans a été couverte dans de nombreux médias<sup>30</sup> tandis que la communauté internationale s'est progressivement inquiétée de l'ampleur de cette prolifération<sup>31</sup>.

En effet, des armes militaires sont maintenant disponibles en très grand nombre parmi la population civile libyenne alors que les nouvelles autorités gouvernementales n'ont encore qu'une emprise limitée sur le pays et presque nulle sur les stocks d'armes<sup>32</sup>. Un certain nombre de ces armes ont vraisemblablement été acheminées en Afrique de l'Ouest et de l'Est, risquant d'aggraver encore un peu plus les tensions et conflits dans ces régions. Beaucoup d'observateurs ont aussi évoqué le risque qu'elles ne tombent entre les mains de trafiquants ou de groupes

---

29. An VRANCKX (éd.), *Rhetoric or Restraint? Trade in military equipment under the EU transfer control system*, p. 48-49.

30. Voir à ce sujet le blog *The Trigger* de Damien SPLEETERS. <http://the-trigger.tumblr.com/>

31. *La situation en Libye*, Résolution 2017 (2011) adopté par le Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/2017 (2011), 31 octobre 2011. <http://daccess-ods.un.org/TMP/8085097.html>

32. C. J. CHIVERS, « Libyan Civilians Hold on to a Deadly Legacy », *The New York Times*, 7 décembre 2011. [http://www.nytimes.com/2011/12/08/world/middleeast/libyas-weapons-are-an-uprisings-deadly-legacy.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/12/08/world/middleeast/libyas-weapons-are-an-uprisings-deadly-legacy.html?_r=1)

terroristes<sup>33</sup>. Enfin, certains craignent à présent que les armes libyennes n'atterrissent dans les milieux criminels en Europe<sup>34</sup>. S'il est encore trop tôt pour l'évaluer, le pillage des arsenaux libyens et la rapide prolifération qui l'a suivi auront vraisemblablement des répercussions importantes sur la sécurité (et donc sur le développement) de la Libye mais aussi des régions voisines.

D'une certaine manière, cela procurera également du pain sur la planche à l'UE pour de futures actions de lutte contre la prolifération illicite des ALPC (telle que l'entend la Stratégie de l'UE). Par exemple, dès octobre 2011, l'Allemagne a annoncé son intention de contribuer à cette lutte



Rebelles libyens fouillant un entrepôt d'armes à Syrte  
Militaryphoto.net

contre la prolifération en Libye en débloquant 750.000 euros pour sécuriser et détruire des ALPC présentes dans les stocks<sup>35</sup>. Hasard du calendrier peut-être, il est apparu dans la presse à peu près au même moment qu'un nombre conséquent de fusils d'assaut allemands transférés de manière tout à fait légale en 2003 en Égypte, un pays proche de l'UE et client régulier, étaient maintenant aux mains de rebelles et de civils libyens<sup>36</sup>.

## 5. Pour une meilleure coordination des exportations de l'UE

Le désastre libyen doit rappeler aux États membres de l'UE que la lutte contre la prolifération des ALPC commence en début de chaîne lors de la production et de l'exportation. Or, qu'il s'agisse de la décision de certains États membres d'exporter des ALPC au régime de Kadhafi là où d'autres se refusaient à le faire<sup>37</sup> ou de la décision unilatérale de la France de fournir des armes aux forces rebelles dès les premières semaines du conflit en contravention avec la politique européenne en la matière<sup>38</sup>, il apparaît clairement que le commerce des armes et sa réglementation demeurent encore et toujours une prérogative nationale. Cela montre aussi qu'il n'existe toujours pas de

33. Scott STEARNS, « Niger: Libyan Conflict Impacting Sahel Security », *Voice of America*, 8 juillet 2011. <http://www.voanews.com/english/news/africa/west/Niger-Libyan-Conflict-Worsening-Sahel-Security-125217569.html>

34. « L'arsenal libyen sous surveillance », *Le Journal du Dimanche*, 4 décembre 2011. <http://www.lejdd.fr/Societe/Faits-divers/Actualite/L-arsenal-libyen-sous-surveillance-433955/>

35. *German Government provides EUR 750,000 for destruction of small arms in Libya*, Communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères allemand, 16 octobre 2011. [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2011/111016\\_BuReg\\_Unterstuetzung\\_Kleinwaffenvernichtung\\_LBY.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2011/111016_BuReg_Unterstuetzung_Kleinwaffenvernichtung_LBY.html)

36. Buck SEXTON, *Berlin Police Storm Headquarters of German Gunmaker Heckler and Koch*, *The Blaze*, 10 novembre 2011. <http://www.theblaze.com/stories/berlin-police-storm-headquarters-of-german-gunmaker-heckler-and-koch/>

37. Il n'a pas fallu attendre longtemps après la levée de l'embargo des Nations unies en 2003 pour que certains États membres de l'UE estiment acceptables de transférer des ALPC et des munitions à la Libye. Ainsi, en 2009, la valeur totale des licences d'exportation pour ce type d'armement s'est élevée à plus de 100 millions EUR. Voir *12e rapport annuel établi en application de l'article 8, paragraphe 2, de la position commune 2008/944/PESC...*

38. En effet, l'Action commune du Conseil de l'UE de 1998, révisée en 2002, signale dans son article 3b) que les États membres s'engagent à ne fournir des armes de petit calibre qu'aux gouvernements. Pour une analyse détaillée de ce transfert, voir Jihan SENIORA, *Transferts d'armes légères françaises aux rebelles libyens : Quelles conséquences en termes de prolifération ?*, Note du GRIP, juillet 2011. <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=945&titre>

politique coordonnée et structurée – de « stratégie » pour reprendre la nomenclature de l'UE – en ce qui concerne cet aspect particulier de la lutte contre la prolifération des ALPC.

À l'heure actuelle, l'idée d'une prise de décision collégiale au niveau de l'UE quant aux exportations d'ALPC paraît illusoire, tant que les intérêts économiques et stratégiques particuliers des États membres prennent le pas sur leur position commune affichée d'une UE promotrice de paix et de sécurité. Toutefois, des initiatives concrètes peuvent être prises dès aujourd'hui et endiguer en amont la prolifération illicite d'ALPC.

Ainsi, depuis 2003, les autorités allemandes exigent, lorsque cela est possible, qu'en échange des armes achetées à Berlin, l'État importateur détruise des ALPC décommissionnées et toujours en état de fonctionnement. Cette clause « New for Old », qui vise à empêcher un effet domino, s'applique aux pays tiers (à savoir, tous les pays à l'exception des membres de l'UE ou de l'OTAN et de l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suisse)<sup>39</sup>. S'il est difficile pour un seul État d'exiger une telle pratique de la part du pays importateur (notamment parce que cela fait peser sur les épaules de celui-ci une charge financière supplémentaire à l'achat des ALPC), la systématisation de cette clause pour toutes les exportations d'ALPC européennes serait certainement plus efficace. En effet, le poids de l'industrie européenne sur le marché mondial des ALPC aidant, il serait alors plus difficile pour un État importateur de refuser la clause ou de se procurer les armes ailleurs.

Une meilleure coordination des exportations européennes pourrait également se faire par l'établissement et la mise à jour régulière d'une liste des pays cibles de la Stratégie de l'UE ainsi que d'États qui présentent un risque de détournement ou de réexportation non désirés vers ces pays. La prise en compte de cette liste préalablement à une exportation éviterait que des États membres ne se trouvent dans la situation délicate d'avoir participé à la prolifération d'ALPC vers des pays ou des régions bénéficiant par ailleurs de l'assistance de l'UE, comme cela a été le cas avec les exportations vers le régime du Colonel Kadhafi, un acteur majeur de la prolifération d'ALPC en Afrique subsaharienne lors des dernières décennies.

Dans le même ordre d'idée, la mise en commun par les 27 des informations sur des cas avérés ou suspectés de détournements ou de réexportations non désirées d'ALPC permettrait de mettre à niveau les capacités de chaque État membre pour mener une analyse complète du risque de détournement et donc, de prolifération. Cela pourrait amener à une plus grande harmonisation des décisions, notamment dans le cas d'exportations vers des pays considérés comme sensibles<sup>40</sup>.

Enfin, les images du conflit en Libye l'ont montré : parmi les armes les plus utilisées, il y avait certes de nombreuses variantes de la fameuse Kalachnikov mais également le non moins fameux fusil d'assaut belge FAL<sup>41</sup>. La Belgique avait en effet exporté à la Libye plusieurs milliers de ces armes dans les années 1970. Les ALPC ont une longue durée de vie ; les autorités des pays exportateurs se doivent d'évaluer le risque de détournement et d'utilisation non désirée (et donc, de prolifération) en tenant compte de cette longévité. Dès lors, les exportations vers des pays considérés comme sensibles doivent être évaluées au regard de leur évolution et stabilité à long terme. Ainsi, dans le cas de la Libye, s'il est vrai qu'on ne pouvait prévoir ce qui est arrivé durant

---

39. EU NGO submission to COARM on harmonisation among EU Member States on end-use and post-export controls, mai 2008, p. 7. <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/FINAL%20End-Use%20Submission.pdf>

40. À ce sujet, voir Cédric POITEVIN, *Pour un meilleur contrôle de l'utilisation finale des exportations d'armes*, Note d'Analyse du GRIP, juin 2011. <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=942>

41. C. J. CHIVERS, « Military Small Arms & Libya: Security Puzzles, and Profiteers », *The New York Times*, 6 juin 2011. <http://atwar.blogs.nytimes.com/2011/06/06/military-small-arms-libya-security-puzzles-and-profiteers/>

l'année 2011, il était néanmoins envisageable qu'à moyen ou long terme, un changement de régime s'opère avec les conséquences que l'on peut imaginer en termes de stabilité et donc, de prolifération d'ALPC. Dans ce cas, refuser l'octroi de licences d'exportation vers le régime de Kadhafi se serait vraisemblablement révélé une contribution tangible et très « économique » à la lutte contre la prolifération des ALPC.

## Conclusion

Dès les années 1990, l'Union européenne est une des premières organisations régionales à s'attaquer à la prolifération illicite des ALPC et de leurs munitions. L'UE et ses États membres ont ainsi lancé quantité d'initiatives en la matière en ayant comme objectifs affichés de lutter contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des ALPC, d'en réduire les stocks ainsi que les stocks de munitions et de résoudre les problèmes posés par l'accumulation de ceux-ci. La Stratégie adoptée en 2005 entendait se baser sur ces objectifs pour mettre en place un véritable « plan d'action global de lutte contre le trafic illicite » et assurer une plus grande cohésion dans ses différentes politiques de sécurité et développement.

La première approche retenue par l'UE est l'assistance aux régions affectées par le biais d'initiatives centrées sur les armes légères et l'inclusion de la dimension ALPC dans des actions plus larges de l'UE (comme l'Instrument sur la stabilité et le Fond européen de développement). Pour des raisons pratiques et stratégiques compréhensibles, Bruxelles décide de focaliser prioritairement son assistance sur deux zones : l'Afrique subsaharienne et l'Europe de l'est et du sud-est. La palette d'activités entreprises par l'UE dans ces domaines est impressionnante et en fait sans conteste un acteur majeur et indispensable dans la lutte contre la prolifération des armes légères, notamment en raison de son approche combinant des initiatives de court (DDR, RSS, destructions d'armes, etc.) et long termes (renforcement de capacités d'institutions et d'organisations de lutte contre les ALPC). Le deuxième aspect de son action est la promotion du multilatéralisme via le renforcement d'instruments et de réglementations pour lutter contre la prolifération des ALPC. Là encore, l'UE se profile comme un acteur clé en raison de son engagement important aux niveaux international (du Programme d'action au Traité sur le commerce des armes), régional (au sein de l'OSCE ainsi qu'en collaboration avec les sous-régions d'Afrique subsaharienne) et bilatéral (inclusion d'une clause sur les armes légères).

Cependant, la Stratégie de l'UE est loin d'aborder tous les aspects liés à la prolifération de ces armes, principalement parce qu'elle se focalise uniquement sur l'aspect « illicite » de cette dynamique. Or, la lutte contre la prolifération illicite passe aussi par un contrôle des armes produites et transférées légalement afin d'éviter qu'elles ne soient détournées vers la sphère illicite. Réglementer les activités légales, y compris au sein de l'UE, permet d'identifier et de combler un grand nombre des failles menant au marché illégal. Aujourd'hui, l'efficacité des deux principales initiatives européennes en la matière (la Position commune sur les exportations d'armes et la Position commune sur le courtage en armes) reste encore toujours tributaire de la volonté et/ou de la capacité des États membres à les transposer et les mettre en œuvre à l'échelle nationale. De plus, le manque de coordination du contrôle au niveau européen des exportations d'armes continue de limiter l'harmonisation de ces politiques ainsi que leur adéquation avec les objectifs affichés de la Stratégie.

Pourtant, la guerre civile en Libye a spectaculairement démontré que pour être cohérente, une politique de lutte contre la prolifération des ALPC doit être coordonnée, et cela dans tous ses aspects. Elle doit également comporter une dimension préventive : à savoir, réglementer de

manière structurée et coordonnée le commerce des armes afin d'endiguer les détournements vers la sphère illégale. À défaut de quoi, la politique de l'UE en la matière se limitera uniquement et indéfiniment à nettoyer les dégâts causés par les ALPC (dont certaines provenant de l'UE) dans les pays sortant de conflits.

\* \* \*

Avec le soutien de la



Wallonie

**Cédric Poitevin** est chef de projet « Armes légères et transferts d'armes » au GRIP. Son travail porte notamment sur le contrôle des transferts d'armements de l'Union européenne et sur les mécanismes de contrôles des armes légères en Afrique subsaharienne. Il a récemment publié *Pour un meilleur contrôle de l'utilisation finale des exportations d'armes* (Note d'Analyse du GRIP, juin 2011) et *Contrôle des transferts d'armes - L'exemple des États francophones d'Afrique subsaharienne* (Rapport du GRIP en collaboration avec Virginie Moreau et Jihan Seniora, juillet 2010).

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](http://www.grip.org) >