

Acquisitions d'armes par les acteurs non étatiques

Pour une régulation plus stricte ?

Par **Linda Farhat**, chercheure-stagiaire au GRIP et **Jihan Seniora**, chercheure au GRIP

4 novembre 2011

Résumé

Comme le cas libyen l'a récemment rappelé, les risques liés à l'acquisition d'armes par des acteurs non étatiques sont bien réels et peuvent avoir des impacts négatifs, en termes de prolifération, sur le court et le long termes tant au niveau d'un pays qu'au niveau régional. De plus, les acquisitions en armes et en munitions ont un impact déterminant sur la nature et l'intensité d'un conflit ainsi que sur le contexte post-conflit. Prolifération des armes aux mains des civils, détournements vers des acteurs non souhaités, violations des droits humains : la problématique des acteurs non étatiques doit amener les États à considérer leur relation avec ceux-ci avec une grande prudence. Ceci est d'autant plus vrai que l'État reste le principal fournisseur en armes pour ce type d'acteurs, qu'il le veuille ou non.

Mots clés : Acteurs non étatiques, États, ALPC, exportation, transfert, marché noir, gestion des stocks, Libye.

Abstract

Arms acquisition by non state actors: For a stronger regulation?

Non state actors get their weapons from several sources: theft from government stockpiles, capture from the enemy, diversion, black market, and transfers from a foreign state. One thing is certain though, the State is the main arms supplier to non state actors, willingly or not, from its own territory or from abroad. The impacts of these acquisitions are real in terms of proliferation on the short and long term and at the national and regional levels, as the Libyan case recently highlighted. Proliferation in the hands of civilians, diversion to undesirable actors, human rights abuses: States must use caution when they consider arms transfers to non state actors.

Keywords : Non state actors, States, export, transfer, black market, SALW, stockpiles management, Libya.

Citation :

FARHAT Linda et SENIORA Jihan, *Acquisitions d'armes par les acteurs non étatiques, Pour une régulation plus stricte ?*, Note d'Analyse du GRIP, octobre 2011, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-10-30_FR_J-SENIORA.pdf



Introduction

Lors de la précédente décennie, trente conflits armés majeurs ont été répertoriés. Parmi ceux-ci, seulement 3 conflits interétatiques. La majorité des conflits ont été menés au sein d'un État. Sept conflits intra-étatiques concernaient des enjeux territoriaux, 20 se focalisaient sur le pouvoir gouvernemental¹. Ce genre de conflits implique quasi systématiquement au moins un groupe non étatique. Parfois, il implique uniquement de tels groupes². À la différence des guerres interétatiques conventionnelles, les conflits impliquant des groupes armés sont très largement combattus à l'aide d'armes légères et de petit calibre (ALPC), faciles à transporter et à utiliser, de moindre coût et plus adaptées aux stratégies de guerre irrégulière³. L'actualité l'a encore rappelé, « la révolution [en Libye] est une vraie poudrière », relate un journaliste en faisant référence aux quantités d'armes et de munitions dans le pays désormais aux mains des rebelles et de la population⁴. Aussi, même s'il semble que les groupes armés non étatiques ne possèdent qu'une petite fraction du nombre total d'ALPC en circulation dans le monde⁵, il est difficile de contrôler leur utilisation par ce type d'acteurs. Il est donc essentiel, dans la lutte contre la prolifération des ALPC au service des droits humains et de la sécurité humaine, d'être attentif aux armes acquises par les groupes armés⁶.

Les sources d'approvisionnement en armes de ces groupes sont variées : prises à l'opposant, vols des stocks étatiques, détournements, marché noir, fournitures par un État. Mais une chose est certaine, l'État reste le principal fournisseur d'armements aux groupes armés, et cela volontairement ou involontairement, sur son territoire ou à l'étranger.

Cette note d'analyse a pour objectif de faire le point sur les initiatives des États concernant les sources d'approvisionnement en armes des acteurs non étatiques. Il sera en particulier intéressant d'étudier les initiatives concernant les transferts d'armements d'un État vers les acteurs non étatiques, thématique hautement délicate et problématique. Malgré leur rôle majeur lors des conflits armés et leur tendance à recourir à la violence, aucune norme juridique internationale n'établit actuellement un cadre de régulation des transferts d'armes vers ces acteurs.

La note traite dans un premier temps de la question de la définition donnée aux acteurs non étatiques avant d'épingler leurs principales sources d'approvisionnement en armes. Sont ensuite abordés les risques intrinsèquement liés à l'acquisition d'armes par ce genre d'acteurs. Enfin, un aperçu de la réglementation régionale et internationale permettra de mettre en exergue les contradictions et les difficultés des États à s'accorder sur une approche commune sur ce sujet.

1. HARBOM Lotta, WALLENSTEEN Peter, « Patterns of Majors armed conflicts, 2000-2009 », *SIPRI Yearbook 2010 : Armaments, Disarmament and International security*, p. 61.
2. FLORQUIN Nicolas et DECREY WARNER Elisabeth, « L'impact des listes de terroristes sur l'engagement humanitaire des groupes armés non étatiques : quelles conséquences pour la communauté de la maîtrise des armements ? », *Forum du désarmement*, UNIDIR, 2008, n°1, p. 18.
3. CAPIE David, *Armed groups, weapons availability and misuse: an overview of the issues and options for actions*, Working paper n° 4, Armed groups project, mai 2004, p. 1.
4. Le Soir, *Le cauchemar du pillage des arsenaux*, 31 août 2011. URL : <http://archives.lesoir.be/le-cauchemar-du-pillage-des-arsenaux-dans-les-t-20110831-01K4CJ.html>
5. Selon le Small Arms Survey, les groupes armés possèderaient entre 0,4 et 1,3% des armes de petit calibre disponibles dans le monde. Small Arms Survey, « Elusive Arsenals: Gang and group firearms », *Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups, and Guns*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 101
6. Nous utilisons, ici, les termes « acteurs non étatiques » et « groupes armés » de manière interchangeable.

1. Les acteurs non étatiques, l'État et la violence armée

1.1. Une définition large qui ne fait pas consensus

Le concept d'acteur non étatique englobe plusieurs groupes dont la composition, le niveau d'organisation et de discipline (contrôle exercé par un leader), la durée de vie (objectifs à court ou long terme), l'évolution dans le temps (plus ou moins violents, engagement politique, changement d'orientation ou de motivation...), la relation avec le gouvernement et la communauté, et la capacité à se livrer à la violence, sont très disparates⁷. Un point commun est à signaler : pour les groupes non étatiques armés, l'usage de la violence armée est essentiel pour atteindre des objectifs politiques. L'usage de la force armée est, de ce fait, une dimension intrinsèque de leur *modus operandi*. Les groupes armés couvrent ainsi une diversité d'acteurs : les mouvements rebelles, les organisations paramilitaires, des groupes d'auto-défense, les insurgés, les terroristes, les milices privées, les guérillas...⁸.

La relation avec l'État est particulièrement intéressante pour définir un groupe non étatique. Il est communément admis que les groupes armés non étatiques contestent le monopole de la violence légitime de l'État⁹. Cependant, certains groupes armés non étatiques sont engagés aux côtés du gouvernement qui administre leur territoire et cela, de diverses manières¹⁰.

Le concept d'acteur non étatique est donc large et fait l'objet d'interprétations variées par divers acteurs selon leurs intérêts et motivations. Une étiquette positive octroie une certaine légitimité au fait de porter les armes alors qu'une étiquette négative faisant référence à un degré d'illégalité ou d'illégitimité peut avoir un impact important sur le sort d'un groupe non étatique¹¹.

Les difficultés à s'entendre sur leur nature et les simplifications dont ils font l'objet ont souvent conduit à l'assimilation de ces groupes à une seule catégorie, celle des groupes terroristes¹². Bien sûr, il est toujours pertinent de garder à l'esprit les motivations de la personne qui donne ces étiquettes politiques. En effet, qualifier un groupe de « terroriste » permet de justifier des réponses politiques particulières, obtenir des financements, mener des opérations armées ou encore exclure certains groupes de négociations politiques. Ainsi, la qualification de l'UIC (Union of Islamic Courts) en Somalie comme groupe terroriste a permis à l'Éthiopie d'envahir la Somalie pour raisons de sécurité¹³. Néanmoins, malgré une forte institutionnalisation, depuis les attentats du 11 septembre 2001, des « listes terroristes », celles-ci ont montré leurs limites. En excluant un

7. Small Arms Survey, « Force multiplier: pro-government armed groups », *Small Arms Survey 2010: Gangs, groups, and guns*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 257.

8. Cette note n'étudie pas les organisations criminelles dépourvues d'objectifs politiques ou les sociétés privées militaires et de sécurité dont le statut juridique est plus complexe. Voir MEKDOUR, Mehdi et MAMPAEY, Luc, *La guerre en sous-traitance: L'urgence d'un cadre régulateur pour les sociétés militaires et de sécurité privées*, Rapport du GRIP, 2010/3.

9. FLORQUIN Nicolas et DECREY WARNER Elisabeth, *loc. cit.*, p. 18.

10. Les groupes armés peuvent servir de soutien au gouvernement lors d'affrontements armés, aider à la mise en place d'une politique gouvernementale (contrôle de populations, violence électorale...) ou assurer le maintien de l'ordre et le respect de la loi quand les forces de sécurité ne veulent ou ne peuvent s'en charger (protection des communautés...). Ils servent souvent de « multiplicateur de forces » à l'État aux côtés de ses forces armées dans des situations où elles ne suffisent pas. Pour une explication détaillée des divers rôles au service de l'État, voir Small Arms Survey, « Force multiplier: pro-government armed groups », *op. cit.*, p. 262-267.

11. Small Arms Survey, « Gangs, groups, and guns: An overview », *Small Arms Survey 2010: Gangs, groups, and guns*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 87 *id.*

12. FLORQUIN Nicolas et DECREY WARNER Elisabeth, *loc. cit.*, p. 18.

13. *Ibidem.*

groupe, elles tendent souvent à le criminaliser le groupe, pouvant dès lors renforcer ses éléments les plus radicaux et ont parfois pour conséquence de rendre impossible le dialogue politique, diplomatique ou humanitaire. Par ailleurs, l'usage croissant du concept de groupe terroriste et son assimilation aux acteurs non étatiques ont favorisé l'estompement des frontières entre ces différents acteurs et par conséquent réduit la compréhension des dynamiques propres à chaque groupe.

Notons, enfin, le changement de conception de la communauté internationale concernant les acteurs non étatiques comme sujet du droit international humanitaire. En effet, dans le mouvement initié par les grandes organisations comme le CICR, Amnesty International ou Human Rights Watch, la définition des violations des droits humains inclut les abus commis par les acteurs non étatiques¹⁴. Aussi, lorsque des appels sont lancés, par exemple par les Nations unies, pour que « toutes les parties au conflit respectent le droit humanitaire et protègent les populations civiles », cela concerne également les acteurs non étatiques¹⁵.

1.2. Les ALPC, incontournables pour les acteurs non étatiques

Les armes ont une forte valeur symbolique et réelle pour les groupes armés non étatiques. Le recours à la force et à la violence pour atteindre leurs objectifs requiert généralement armes, munitions, explosifs et ressources financières. Les ALPC sont un type d'armes privilégié par les acteurs non étatiques vu leur disponibilité, leur moindre coût et la facilité d'usage et de transport.

Il est difficile d'estimer le nombre d'ALPC aux mains des groupes non étatiques. Premièrement, cela exigerait plus de précision dans les définitions d'un groupe armé, dont l'étiquette peut être très politisée. Deuxièmement, les diverses sources d'approvisionnement en armes sont couvertes, la plupart du temps, par le sceau de la discrétion et de l'illégalité, comme nous le verrons ci-après. Selon le Small Arms Survey, les groupes armés possèderaient entre 0,4 et 1,3% des armes de petit calibre disponibles dans le monde¹⁶. Les armes légères sont également très prisées par ceux-ci. Ils utiliseraient des armes légères de plus en plus puissantes et sophistiquées. Ainsi, une étude sur les groupes armés en Afrique de l'Ouest confirme leur possession d'armes légères telles que lance-grenades, missiles sol-air et sol-sol, artillerie de défense antiaérienne, mortiers, lance-grenades à propulsion par fusée (RPG)...¹⁷. De manière plus rare, certains groupes armés ont également utilisé des systèmes d'armements comme des chars, des véhicules blindés de transport de troupes ou des avions de combat¹⁸. Le mouvement des Tigres de libération de l'Îlam Tamoul (LTTE) a été le premier groupe armé à se doter d'une capacité militaire aérienne en acquérant trois avions légers, achetés à Jakarta grâce des intermédiaires¹⁹.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à l'usage d'un type spécifique d'armement. Si les ALPC sont très utiles lors des premières étapes d'un conflit, l'utilisation d'armement plus lourd peut être

14. CAPIE David, *loc. cit.*, p. 1-2.

15. Amnesty International, *Les droits humains et la guerre en Libye: questions et réponses*, 21 mars 2011. URL : <http://www.amnesty.fr/AI-en-action/Violences/Armes-et-conflits-armes/Actualites/droits-humains-guerre-Libye-questions-reponses-2127>

16. Small Arms Survey, « Elusive Arsenals: Gang and group firearms », *op. cit.*, p. 101.

17. FLORQUIN Nicolas, BERMAN G. Eric (dir.), *Armés mais désœuvrés: Groupes armés, armes légères et sécurité humaine dans la région de la CEDEAO*, Small Arms Survey, 2005.

18. SMITH Chris, « Les transferts d'armes vers les groupes armés non étatiques », *Forum du Désarmement*, UNIDIR, 2008, n°1, p. 48.

19. POLICZER Pablo et YANKEY-WAYNE Valerie, *Armed groups and the Arms trade treaty: Challenges and opportunities*, *Armed Group project*, Latin America Research center, Working Paper 12, avril 2009, p.11.

décisive lors des dernières étapes²⁰. Les groupes armés peuvent modifier leur stratégie d'acquisition avec le temps (et l'espace) ou diversifier leurs sources d'acquisition. Le type d'armes utilisé dépendra donc des objectifs du groupe armé à un moment donné. Selon la phase de combat, la géographie, les cibles militaires, et les finances, les moyens de combat pourront être adaptés. Dans le cas du Sri Lanka, le LTTE s'est progressivement transformé d'une guérilla mal armée utilisant des engins explosifs improvisés et des armes de petit calibre à une force structurée équipée d'armes légères acquises de l'étranger²¹.

La disponibilité des armes peut affecter les groupes armés de diverses manières. D'une part, le degré de disponibilité en armement peut avoir un impact sur la structure des mouvements rebelles. Un accès difficile aux armes se traduirait par une discipline plus importante dans les rangs du groupe. Le groupe armé serait mieux organisé et plus discipliné. Un accès aisé aux armes serait associé à des insurrections plus hétérogènes et fracturées²².

D'autre part, plusieurs études ont démontré que l'accès aux armes peut influencer la nature des conflits en termes d'intensité et de durée mais aussi leur issue. Ceci a été particulièrement vrai dans la conclusion des récentes insurrections en Afrique²³. Une réduction – temporaire ou permanente – de l'accès aux munitions peut avoir un impact sur les stratégies de combat. Les combattants essayent de ne pas gaspiller leurs munitions. Une pénurie de munitions lors d'un conflit peut restreindre l'usage de certaines armes. Cela s'est traduit par exemple par une discipline de tir plus strict dans le cadre de la rébellion au Nord du Mali entre 1990 et 1996. De même, la retraite du groupe rebelle des Libériens pour la réconciliation et la démocratie (LURD) à la fin juin 2003 a été motivée par un manque persistant de munitions²⁴. Dans le cas d'un des conflits les plus meurtriers du siècle, à savoir au Sri Lanka, les acquisitions en armes par le gouvernement et les Tamouls ont joué un rôle déterminant dans les étapes d'un conflit, l'escalade du conflit en une guerre civile et son maintien à ce stade. Tout au long du conflit une course à l'armement s'est poursuivie entre le gouvernement et le LTTE qui a contribué au maintien de la culture de la guerre et de la peur et qui a permis aux différentes parties au conflit d'acquérir un nombre croissant d'armes de plus en plus avancées technologiquement²⁵. Avec le temps et selon les contraintes internes et externes, les parties au conflit ont graduellement diversifié leurs sources d'approvisionnement en armes. Il s'est avéré que les périodes d'approvisionnements insuffisants d'armements se sont souvent traduites par une attitude plus favorable des acteurs envers la négociation²⁶.

20. MARSH Nicholas, « Conflict Specific Capital: The role of weapons acquisitions in civil war », *International Studies Perspectives*, n° 8, 2007, p. 56.

21. LINDBERG Jonas, ORJUELA Camilla, WEZEMAN Siemon, AKERSTRM Linda, *Arms Trade with Sri Lanka: Global business, local costs*, Svenskafreds, 2011, p. 52. URL : <http://www.svenskafreds.se/sites/default/files/ArmsTradeWithSriLanka.pdf>

22. MARSH Nicholas, *loc. cit.*, p. 54 et p. 63.

23. *Ibid.* p. 55.

24. SENIORA Jihan, *Les munitions : les grandes absentes de la réglementation internationale et régionale*. Note d'Analyse du GRIP, 29 mars 2010, Bruxelles. URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-03-29_FR_J-SENIORA.pdf

25. LINDBERG Jonas, ORJUELA Camilla, WEZEMAN Siemon, AKERSTRM Linda, *loc. cit.*, p. 36.

26. De même, l'afflux important d'armes vers le gouvernement et le renforcement de ses capacités militaires maritimes à la fin du conflit a constitué un pré-requis à sa victoire alors que les Tamouls souffraient d'une mauvaise réputation, étiquetés comme « terroristes » depuis le capotage des négociations de paix de 2002 sous l'égide de la Norvège rendant l'approvisionnement en armes et la recherche de soutien militaire compliqués. LINDBERG Jonas, ORJUELA Camilla, WEZEMAN Siemon, AKERSTRM Linda, *loc. cit.*, p. 37.

2. L'acquisition d'armes par les acteurs non étatiques

Outre les implications en termes de sécurité humaine et de droits humains, l'acquisition et la possession d'armes par les acteurs non étatiques ont des conséquences importantes en termes de prolifération et de trafic des armes. Il est donc pertinent de comprendre les diverses sources d'approvisionnement et les logiques déstabilisatrices qui en résultent afin de mettre en lumière toute l'importance d'une régulation plus stricte concernant tant le commerce des armes en général que les transferts vers ces acteurs spécifiques.

2.1 Les sources d'approvisionnement

Acquisition nationale : vol, corruption, prises et production artisanale – La majorité des armes aux mains des groupes armés à travers le monde proviennent de stocks étatiques. La pratique des vols et des détournements à partir des stocks gouvernementaux est assez répandue au vu de leur manque de gestion et de sécurité dans beaucoup de pays. Les détournements sont souvent facilités par la corruption d'agents publics.

Une source similaire d'approvisionnement concerne les prises à l'ennemi sur le terrain. Ainsi, la source principale d'acquisition d'armes pour le Communist Party of Nepal (CPN) ou le Mouvement patriotique de Côte d'Ivoire était les armes prises aux forces de sécurité ennemies qu'ils combattaient ou lors d'attaques de commissariats et de bases militaires. De même pour la guerre civile au Sri Lanka où une partie des armes aux mains des Tamouls provenaient de prises aux forces gouvernementales²⁷. En Sierra Leone, le Front révolutionnaire uni (RUF) a capturé des centaines d'armes auprès de soldats guinéens, kényans et zambiens qui participaient à la mission de paix onusienne dans le pays²⁸. En Ouganda (Karamoja) ou au Brésil (Rio de Janeiro), les munitions aux mains des groupes non étatiques sont celles produites quasi exclusivement pour les forces de sécurité – police ou forces armées – de ces pays. Dans le cas ougandais, outre les prises d'armes, il a été prouvé que des membres des forces armées et les forces auxiliaires se sont adonnées, de manière individuelle, à des ventes illicites de munitions vers les Karimojong, peuple semi-nomade menant une guerre à dimension tribale de faible intensité²⁹.

Citons également la production locale à petite échelle même si celle-ci ne constitue qu'une part très marginale des acquisitions en armes et en munitions de ces acteurs. Cette activité requiert beaucoup de temps et la qualité des armes « faites maison » n'est pas garantie. Aux Philippines, le Front Moro islamique de libération (MILF) maintenait une usine à Mindanao employant plusieurs centaines de travailleurs et produisant des armes blanches, des fusils et des RPG. Les FARC ont, quant à eux, développé une capacité semi-industrielle de production de matériel pour l'artillerie légère, dont des grenades et des mortiers³⁰.

Livraisons directes par un État – Des armes peuvent être livrées à un groupe armé par l'État qui administre leur territoire ou par un État tiers. D'une part, des armes peuvent être fournies par l'État à des groupes progouvernementaux pour mener des tâches de sécurité interne (voir *supra*). Sous la direction – à défaut du contrôle immédiat – du gouvernement, ces groupes acquièrent une

27. Ces armes ont été livrées au gouvernement sri lankais tout au long du conflit par divers pays dont des pays européens. LINDBERG Jonas, ORJUELA Camilla, WEZEMAN Siemon, AKERSTRM Linda, *loc. cit.*, p. 37.

28. Small Arms Survey, « A constant threat: Armed groups in West Africa », *Small Arms Survey 2006: Unfinished business*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 255.

29. Small Arms Survey, « Enemy within: ammunition diversion in Uganda and Brazil », *Small Arms Survey 2007: Guns and the city*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 289-290.

30. CAPIE David, *loc. cit.*, p. 5 et POLICZER Pablo et YANKEY-WAYNE Valerie, *loc. cit.*, p. 10.

certaine légitimité *de facto* de l'État dont ils dépendent. Dans une logique de délégation provisoire du droit à faire usage de la force, ce genre d'organisation a vu sa capacité de violence armée renforcée par des approvisionnements émanant du gouvernement ou des forces armées de leur pays³¹.

D'autre part, les livraisons d'armes des États vers des acteurs non étatiques peuvent exprimer une politique étrangère spécifique ou traduire la volonté de l'État de garantir ses intérêts nationaux. Souvent, l'objectif de ces transferts secrets est la déstabilisation d'un acteur étatique. L'intervention d'un État tiers dans les théâtres de conflits via le soutien à un acteur non étatique a été particulièrement utilisée durant la Guerre froide, où le parrainage pour raisons idéologiques et stratégiques était un *modus operandi* répandu de politique étrangère³². Les livraisons clandestines se sont perpétuées après la Guerre froide. Deux périodes, une même pratique de fourniture d'armes à des acteurs non étatiques, même si les justifications des États ont pu varier dans le temps. Pour masquer leurs intérêts géostratégiques, économiques ou politiques, plusieurs justifications aux transferts d'armes vers des groupes non étatiques sont, depuis la fin de la Guerre froide, avancées par les États. En effet, certains États ont récemment utilisé le principe de la « responsabilité de protéger », de la « sécurité humaine » ou l'excuse des « cas extrêmes » pour justifier l'envoi d'armes dans des théâtres de conflits volatiles, avec des conséquences sur le long terme – trop peu considérées au moment de la prise de décision – en termes de déstabilisations nationale et régionale (voir encadré n° 2).

Citons en guise d'exemples le Rwanda et l'Ouganda, épinglés dans les rapports des groupes d'experts des Nations unies pour leurs transferts d'armes à des groupes rebelles en RDC en dépit de l'embargo sur ce pays³³. Le cas des transferts d'armes par l'Égypte, la Jordanie et le Liban vers l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) est également un exemple de déstabilisation régionale du fait des transferts d'armes³⁴.

Détournement et marché noir – Les groupes armés qui étaient sponsorisés par un État sous la Guerre froide, se sont également orientés vers une fourniture « plus commerciale », à la suite du boom du marché noir après l'effondrement du bloc soviétique. Le marché noir concerne les transferts d'armes illicites, effectués sans la connaissance, l'autorisation ou le contrôle des gouvernements ; que ce soit via le trafic de fourmi³⁵, la contrebande ou l'implication de courtiers peu scrupuleux³⁶. De plus, certains acteurs non étatiques ont maîtrisé l'art des compagnies fictives pour mener à bien leurs activités illégales³⁷.

La majorité des armes obtenues par les FARC parviendrait d'achats effectués sur le marché noir grâce aux profits tirés du trafic de drogues. Une part importante des armes aux mains des Tamouls résulterait d'acquisitions illégales sur le marché noir. Le LTTE a créé et géré un réseau sophistiqué pour le financement, l'achat et la contrebande d'armes. Les financements provenaient de

31. Small Arms Survey, « Force multiplier: pro-government armed groups », *op. cit.*, p. 260-263.

32. SMITH Chris, *loc. cit.*, p. 46.

33. POLICZER Pablo et YANKEY-WAYNE Valerie, *loc. cit.*, p. 9-10.

34. Le soutien politique aux Palestiniens explique les objections arabes et iraniennes contre l'établissement d'une norme interdisant les transferts vers des acteurs non étatiques. GARCIA Denise, « Arms transfers beyond the State-to-State Realm », *International Peace Studies Perspectives*, vol. 10, n° 2, mai 2009, p. 155.

35. Pour un exemple de trafic de fourmi, voir le cas des États-Unis et du Mexique au profit des cartels de la drogue mexicain, voir SENIORA Jihan et POITEVIN Cédric, *La gestion des frontières terrestres et le trafic illicite des armes légères*, Rapport du GRIP, 2010/3, p. 12-13.

36. MARSH Nicholas, « Two sides of the same coin? The legal and illegal trade in small arms », *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 9, n° 1, printemps 2002, p. 223.

37. POLICZER Pablo et YANKEY-WAYNE Valerie, *loc. cit.*, p. 8.

donations de la diaspora tamoule et des Indiens tamouls sympathisants ; d'activités commerciales comme le transport maritimes ; de taxes prélevées sur leur territoires ; d'extorsion et d'activités illégales. Les liens entretenus par les Tamouls avec des courtiers indonésiens et malaisiens peu scrupuleux ont également été signalés³⁸. Le rôle des courtiers est particulièrement central pour arranger toutes les étapes de ces transactions de l'achat au financement en passant par le transport (voir encadré n° 1).

Encadré n°1 : Les courtiers, business is business

Bout, Minin, Monsieur, Montesinos, Al-Kassar, Soghanalian, Damjanovic, ne sont que quelques noms connus du grand public. Leurs points communs sont la connaissance parfaite des législations et des procédures, leur capacité pointue à contourner les contrôles sur le commerce des armes et leur utilisation adroite des sociétés écrans et des paradis fiscaux. Tous ont été impliqués dans des détournements et trafics illicites d'armes vers divers groupes armés à travers le monde, et cela parfois en complète violation d'embargo international sur les armes. Ils ont contribué à l'armement des FARC en Colombie, des cartels de la drogue en Amérique latine, des milices islamistes à Mogadishu, du Hezbollah, du RUF, et tant d'autres groupes armés impliqués dans les guerres africaines. Ces activités de courtage au service de trafics d'armes complexes et transnationaux couvrent toutes les étapes d'un transfert de l'achat au financement en passant par le transport et estompent davantage la frontière entre la sphère licite et la sphère illicite du commerce des armes. L'impunité avec laquelle ces courtiers peu scrupuleux ont pu agir jusqu'à présent, résulte de l'absence de normes internationales pour réglementer le commerce des armes et le manque de coopération internationale concernant leur arrestation et d'échange d'information sur leurs activités³⁹.

Signalons l'existence des trafics d'armes transfrontaliers à petite échelle, phénomène qui touche tous les continents. Ainsi, au niveau régional, les armes circulent parmi les groupes armés via la contrebande aux frontières et le marché noir local ou peuvent être redistribuées à des organisations criminelles. Les armes sont recyclées de crise en crise ; de conflit en conflit. Au Niger, des rebelles tchadiens entrés dans ce pays au début des années 1990 ont vendu des armes aux rebelles nigériens. À cela s'ajoutait une contrebande régionale passant par l'Algérie, la Libye et le Nigéria⁴⁰.

En conclusion, l'État reste le principal fournisseur d'armements aux groupes armés, volontairement ou involontairement, sur son territoire ou à l'étranger. Souvent, les acteurs non étatiques utilisent une combinaison de sources d'approvisionnement. De plus, ils font preuve d'une grande capacité d'adaptation dans les voies d'approvisionnement⁴¹.

38. LINDBERG Jonas, ORJUELA Camilla, WEZEMAN Siemon, AKERSTRM Linda, *loc. cit.*, p.52-53.

39. MOREAU Virginie et ANDERS Holger, *Le contrôle du courtage des armes : Quelle mise en œuvre au sein de l'UE ?*, Rapport du GRIP, 2009/11.

40. FLORQUIN Nicolas, BERMAN G. Eric (dir.), *op. cit.*, p.321.

41. Les Tamouls sont passés maîtres de la contrebande par voie maritime. Néanmoins, quand le gouvernement a renforcé ses capacités de contrôle maritime, les Tamouls ont dû adapter leur stratégie. Les livraisons par voie aérienne se sont dès lors développées de manière plus intensive. LINDBERG Jonas, ORJUELA Camilla, WEZEMAN Siemon, AKERSTRM Linda, *loc. cit.*, p. 55.

2.2 Les risques liés à l'acquisition d'armes par les acteurs non étatiques

Les risques concernant les transferts et l'acquisition d'armes par des acteurs non étatiques sont multiples en ce sens que les procédures de contrôle par l'État qui transfère les armes et par le groupe armé sont compliquées, voire parfois inexistantes. En effet, les groupes non étatiques ont des structures mouvantes et parfois peu hiérarchisées, ce qui ne permet pas, à terme, d'assurer un suivi, un contrôle et une traçabilité effectifs des armes qui leurs sont fournies.



Un FN 2000 aux mains d'un rebelle libyen - www.grip.org

L'un des principaux dangers liés à l'acquisition d'armes par les acteurs non étatiques concerne le risque accru de détournement vers un autre destinataire non souhaité. D'une part, les armes peuvent être volées ou perdues ; les mesures de gestion des stocks aux mains du groupe armé étant rarement une priorité. Un cas emblématique a été la « disparition » des MANPADS Stinger fournis dans les années 1980 par le gouvernement américain aux Moudjahidines en Afghanistan en vue de combattre les Soviétiques. Des dizaines, voire des centaines de ces MANPADS ont été détournés vers des États mais aussi des groupes armés dont le LTTE, les séparatistes tchéchènes, les Talibans et des groupes terroristes dont Al-Qaïda⁴². Les acteurs non étatiques manquent souvent de chaînes de commandement et de structure d'autorité permettant un contrôle physique efficace des armes ou des stocks d'armes⁴³.

D'autre part, ces transferts sont rarement assortis de mesures ou de garanties concernant l'utilisation et l'utilisateur finaux ou concernant le sort de ces armes à la fin du conflit. Le pays exportateur perd tout contrôle sur la destinée de l'arme dès le moment où elle se trouve dans les mains rebelles. Il n'existe aucun moyen de savoir si elles resteront dans le pays. Ces armes traversent parfois les frontières ou circulent dans le pays pour se retrouver dans les mains d'autres groupes armés ou de civils. Ce manque de surveillance et de contrôle – en principe exigés dans le cadre de transferts traditionnels d'armements – découle de la nature discrète voire secrète de ces transferts et augmente les probabilités de détournements et de prolifération incontrôlée des armes tant au niveau national que régional. Ces transferts viennent s'ajouter à d'autres sources d'approvisionnement en armes comme le démontre actuellement le cas libyen (voir encadré n° 2). Les craintes de prolifération incontrôlée sont particulièrement fondées concernant les ALPC ; particulièrement problématiques vu leur disponibilité et la facilité à les transporter, à les financer mais aussi à les utiliser. Les obligations de l'État exportateur concernant les armes exportées lors une transaction d'État à État restent de mise dans le cas d'un transfert vers un acteur non étatique au niveau des vérifications de l'utilisateur et de l'utilisation finale. Face à un acteur aussi changeant et volatile que les groupes non étatiques, une prudence accrue est nécessaire. Les questionnements et les processus d'évaluation en jeu lors de transferts « classiques » ne peuvent être esquivés en raison de considérations stratégiques et politiques.

Signalons également les risques que ces armes soient utilisées pour commettre des violations des droits humains et du droit international humanitaire. L'utilisation finale de ces armes est imprécise, elles peuvent servir à des violations de droits humains ou à la conduite d'activités

42. Small Arms Survey, « Deadly Deception: Arms transfers diversion », *Small Arms Survey 2008: Risks and resilience*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 120.

43. Small Arms Survey, « Probing the grey area: Irresponsible small arms transfers », *Small Arms Survey 2007: Guns and the city*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 91.

criminelles. Notons dans ce cadre le travail d'organisations comme le CICR et l'Appel de Genève qui, par un dialogue avec les groupes armés, mènent un travail de longue haleine en termes d'éducation aux droits humains et au droit international humanitaire (voir encadré n° 3).

Les multiples risques liés à l'acquisition d'armes par les acteurs non étatiques, dont la prolifération des armes aux mains des civils, compliquent les activités post-conflit telles les initiatives de désarmement, démobilisation et réinsertion. Dans le cas de transferts d'armes par un État, il convient d'effectuer un suivi de l'utilisation faite de ces armes et d'assortir le transfert de conditions quant au sort des armes après le conflit.

Encadré n° 2 : La Libye et la prolifération des armes

La question des transferts d'armes vers les acteurs non étatiques est au cœur de l'actualité du conflit libyen qui a opposé les forces armées de feu le Colonel Kadhafi aux rebelles. Malgré les frappes aériennes de l'OTAN, l'avancée des rebelles a connu des difficultés, ce qui a motivé ces derniers, représentés par le Conseil national de transition de Benghazi, à requérir auprès de leurs alliés la fourniture d'armements. La France a reconnu, fin juin 2011, avoir transféré des armes aux rebelles au Sud-est de Tripoli, notamment des ALPC, des lance-roquettes, des mortiers et des missiles anti-char⁴⁴. La raison principale donnée par la France était de « fournir des moyens d'auto-défense à des populations civiles menacées »⁴⁵. Le Qatar aurait, quant à lui, fourni des ALPC, des munitions et des missiles légers anti-char Milan, de fabrication française. Au-delà de la question de la légitimité de ces transferts au regard des Résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies, leur impact négatif sur les risques de prolifération nationale et régionale est à craindre.

Premièrement, ces armes viennent s'ajouter à celles qui sont déjà en circulation, volées des stocks du régime de Kadhafi. Celles-ci seraient actuellement aux mains de civils et de miliciens non identifiés dans le pays et la région ; ouvrant la voie aux trafics en tout genre⁴⁶. Les autorités de plusieurs États ont affirmé que des armes de ces stocks auraient été récupérées par des groupes terroristes dont Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI). Ces armes, dont divers types de missiles, des lance-roquettes et des MANPADS se trouveraient maintenant dans la région du Sahel, notamment au Mali et au Tchad⁴⁷. À l'heure actuelle, il est impossible d'estimer le nombre d'armes en circulation dans le pays et d'identifier leur utilisateur. Selon Human Rights Watch, il y aurait plus d'armes éparpillées en Libye qu'en Irak après la chute du régime de Saddam Hussein en 2003⁴⁸.

Les craintes à l'égard de la prolifération des armes en Libye se sont récemment traduites dans les discours et la pratique. L'Union européenne a, par exemple, récemment encouragé les nouvelles

44. Al-Ahram Weekly, *French arms for Libya's rebels*, 13 juillet 2011. URL :

<http://weekly.ahram.org.eg/2011/1055/re12.htm>

45. Le Figaro, *La France a parachuté des armes aux rebelles libyens*, 28 juin 2011. URL :

<http://www.lefigaro.fr/international/2011/06/28/01003-20110628ARTFIG00704-la-france-a-parachute-des-armes-aux-rebelles-libyens.php>

46. Le Soir, *Le cauchemar du pillage des arsenaux*, 31 août 2011. URL : <http://archives.lesoir.be/le-cauchemar-du-pillage-des-arsenaux-dans-les-t-20110831-01K4CJ.html>

47. RFI, *Des armes lourdes récupérées par AQMI en Libye*, 28 mars 2011. URL : <http://www.rfi.fr/afrique/20110327-armes-lourdes-recuperees-aqmi-libye>

48. BOUCKAERT Peter, *Quaddafi Great Arms Bazaar*, Human Rights Watch, 8 avril 2011. URL : <http://www.hrw.org/en/news/2011/04/08/quaddafis-great-arms-bazaar>

autorités libyennes à mener « très vite des opérations de récupération d'armes et de réintégration des mercenaires »⁴⁹. Human Rights Watch appelle les autorités libyennes à prendre immédiatement des mesures pour sécuriser les stocks d'armes dans les zones sur leur contrôle⁵⁰. Des initiatives locales se mettent également en place, non sans difficultés. À Tripoli, des bénévoles tentent, par quartier, d'émettre des permis pour les armes aux mains des civils⁵¹.

3. Quelles régulations des transferts vers les acteurs non étatiques ?

3.1 Interdiction ou restriction des transferts ?

À l'heure actuelle, le commerce des armes est régulé au niveau national et régional principalement. La régulation nationale ne couvre que très rarement la possibilité des transferts vers un acteur au sein d'un État qui n'est pas de nature étatique ou commercial. Il n'existe, à ce jour, aucun instrument international exigeant que les armes ne soient transférées qu'à des États. Aussi, rien n'interdit à un État de transférer des armes à un groupe non étatique non libellé « terroriste »⁵². L'échec de la tentative d'introduire une référence à cette interdiction dans les négociations pour des instruments internationaux comme le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères (PoA) traduit le manque de consensus à ce sujet. Néanmoins, il semble s'établir progressivement une norme *de facto* favorisant la *restriction* de ce type de transferts. De plus, plusieurs instruments régionaux contiennent une norme *de jure* concernant une *interdiction* des transferts d'armements vers les acteurs non étatiques.

Au vu des diverses sources d'approvisionnement et des risques de détournement et de prolifération liés à l'acquisition d'armes par ce type d'acteurs, on peut se demander pourquoi la communauté internationale hésite encore à se mettre d'accord sur une norme *de jure* concernant ces transferts. L'une des raisons s'explique par la nature même de l'acteur, qui, comme précédemment démontré, couvre des réalités parfois très différentes dans des contextes variés. De plus, des considérations géostratégiques, politiques et éthiques teintent les justifications avancées à l'encontre d'une telle norme. À l'heure actuelle, il est difficile de savoir de manière catégorique et partielle si un transfert d'armes vers un acteur non étatique peut être justifié ou interdit. Des tentatives de réponses oscillent entre interdiction pure et simple et mise en place d'exceptions selon le contexte et les motivations du groupe non étatique.

Les partisans d'une interdiction disent qu'elle permettrait de restreindre au minimum l'offre et de réduire le nombre d'armes en circulation. Cet argument met en exergue le manque de transparence des transferts vers ce type d'acteurs, rendant impossible les estimations quant au nombre exact d'armes acquises par un groupe armé et leur mouvement sur et hors d'un territoire.

Les États-Unis, entre autres pays, se sont très activement opposés, en 2001 lors de la Conférence sur un PoA, à l'inclusion d'une référence aux acteurs non étatiques. Ils soulignent la difficulté

49. L'Expression, *Les pays du Sahel et de l'Occident aux membres du CNT : « Vous êtes responsables des armes ! »*, 10 septembre 2011. URL : <http://www.lexpressiondz.com/actualite/138635-%C2%ABvous-%C3%AAtes-responsables-des-armes!%C2%BB.html>

50. Human Rights Watch, *Libya : Secure Unguarded Arms Depots*, 9 septembre 2011. URL : <http://www.hrw.org/news/2011/09/09/libya-secure-unguarded-arms-depots>

51. Europe 1, *Libye : le contrôle des armes s'organise*, 30 août 2011. URL : <http://www.europe1.fr/International/Libye-le-controle-des-armes-s-organise-692175/>

52. Conseil de sécurité, S/RES/1373 (2001), URL : [http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))

d'une interdiction pure et simple dans le cas de transferts vers des « combattants pour la liberté » ou vers des individus « combattant contre des pouvoirs génocidaires ». Selon les Américains, l'argument en faveur d'une interdiction suppose « que tous les gouvernements soient bons et que tous les acteurs non étatiques soient mauvais »⁵³. D'autres opposants avancent qu'une interdiction pure et simple peut s'avérer contre-productive. En effet, les groupes armés peuvent soit contourner l'interdiction en utilisant d'autres sources d'approvisionnement, soit se radicaliser davantage face aux mesures d'exclusion (c'est le cas des listes terroristes (voir *supra*)).

Une autre approche prône la restriction, autrement dit, la prudence quant à l'utilisation finale des armes. En appliquant scrupuleusement les mêmes critères d'évaluation pour un transfert vers un acteur étatique que vers un acteur non étatique, l'État serait dans l'obligation de refuser *de facto* des transferts vers des acteurs non étatiques. Il a été prouvé que ces groupes n'opèrent souvent que très peu dans le cadre de la loi, du droit international humanitaire et des droits de l'homme⁵⁴. Dans le cas des transferts d'armes français aux rebelles libyens, s'est posée la question de l'identification claire du destinataire final, rebelles ou civils, et de la capacité de la France à obtenir des garanties quant à l'utilisation finale appropriée de ces armes à court et à long termes, ce qui devrait être automatiquement requis par l'État exportateur⁵⁵. Lors d'une évaluation classique par un État européen d'une demande d'autorisation pour un transfert d'équipements militaires, les capacités opérationnelles, matérielles et humaines du destinataire final sont en principe des éléments pris en compte pour évaluer sa fiabilité⁵⁶. Or, les rebelles libyens souffrent, entre autres, d'un manque sérieux de formation et d'organisation⁵⁷. Ceci serait d'autant plus vrai si le destinataire était des civils.



<http://www.unmultimedia.org/photo/>

Aussi, le respect rigoureux des mesures de contrôle du commerce des armes serait une première étape incontournable (évaluation des risques, exigence d'un certificat d'utilisateur/utilisation finale, contrôles post-exportation). Évaluer la possibilité de fournir des armes à un groupe non étatique passe par une compréhension du contexte, des motivations et du *modus operandi* du groupe armé, par exemple, en termes de respect des droits humains et du droit international

53. PEARTREE Edward, et US Department of State, Bureau of Political–Military Affairs. (Janvier, 2002), *US Views: Ban on Transfers of Small Arms and Light Weapons to non State Groups*, Remarks at a follow-up meeting on the UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, Tokyo cité dans GARCIA Denise, *loc. cit.* p. 156.

54. Small Arms Survey, « Force multiplier: pro-government armed groups », *op. cit.* p. 269.

55. POITEVIN Cédric, *Pour un meilleur contrôle de l'utilisation finale des exportations d'armes*, Note d'Analyse du GRIP, 29 juin 2011, Bruxelles. URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-06-29_FR_C-POITEVIN.pdf

56. Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. URL : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st09/st09241.fr09.pdf>

57. MARSH Nic, *Supplying arms to the Libyan opposition isn't an easy answer*, 1er avril 2011. URL : <http://www.prio.no/NISAT/Blog/>

humanitaire ou de risques de détournement ou de réexportation vers des acteurs non souhaités⁵⁸.

Notons, enfin, que le renforcement du contrôle des armes et du commerce des armes en général incombe à tous les États impliqués, que ce soit l'État exportateur, l'État où seront livrées les armes pour le groupe armé ou l'État de transit. D'une part, il sera approprié de renforcer la gestion et la sécurisation des stocks gouvernementaux dans le pays où opère le groupe armé. D'autre part, il sera pertinent d'améliorer le contrôle de l'étape du transport en responsabilisant les États de transit et de transbordement et d'établir des législations claires et fortes sur les activités de courtage.

3.2 Absence d'une norme internationale mais construction progressive de pratiques coutumières

Au-delà de désaccords au niveau international, plusieurs outils régionaux font référence à cette problématique. Certains prévoient un certain degré de restriction quant aux transferts vers des acteurs non étatiques, comme les embargos sur les armes.

Au niveau régional

Plusieurs initiatives régionales font référence à la problématique des transferts vers des acteurs non étatiques. Une certaine flexibilité dans l'interprétation de l'interdiction est parfois introduite selon le langage utilisé dans les différents instruments. Par la déclaration de Bamako de 2000, les États africains membres de l'Organisation de l'Unité africaine – ancêtre de l'Union africaine – lançaient un appel aux pays exportateurs pour limiter le commerce des ALPC aux gouvernements et aux intermédiaires dûment autorisés⁵⁹. Le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des ALPC dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique indique dans son article 10 qu'avant toute exportation, l'État exportateur doit vérifier que « les États importateurs ont octroyé des permis ou autorisations d'importation » pour toute arme entrant sur leur territoire, ce qui implique que l'État importateur soit au courant de tous les transferts vers son territoire et par conséquent des transferts vers les acteurs non étatiques⁶⁰. La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre du 14 juin 2006 stipule dans son article 3 que « les États membres interdisent, sans exception, tout transfert d'armes légères et de petit calibre à des acteurs non étatiques, si ce transfert n'est pas autorisé par l'État membre importateur »⁶¹. À l'instar de la Déclaration de Bamako et du Protocole de Nairobi, ce genre de libellé permet une certaine flexibilité dans le langage et une certaine marge de manœuvre aux États. La récente Convention de l'Afrique centrale sur les armes légères, dite de Kinshasa, quant à elle, ne laisse aucune marge à l'interprétation. La Convention définit le terme « groupes armés non étatiques » et précise que « les États Parties interdisent tout transfert d'armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composantes pouvant servir à leur fabrication,

58. Biting the Bullet, Small Arms Consultative Group Process, *Developing International Norms to Restrict SALW Transfers to Non State Actors*, International Alert, Saferworld and University of Bradford, Londres, janvier 2006.

59. Organisation de l'Unité africaine, *Déclaration de Bamako sur une position commune africaine concernant la prolifération, la circulation et le trafic illicites d'armes légères* (décembre 2000), § 4(i). URL : http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/iss/pdf_fr/oau/BAMAKO.pdf

60. Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique, 21 avril 2004, Nairobi. URL : <http://www.grip.org/bdg/g4553.html>

61. Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, 14 juin 2006, Abuja. URL : http://www.grip.org/news/convention_CEDEAO.pdf

réparation et assemblage vers, sur et à partir de leurs territoires respectifs à des groupes armés non étatiques »⁶².

Au niveau européen, l'Action commune du Conseil de l'Union européenne de 1998, révisée en 2002, signale dans son article 3b) que les pays exportateurs s'engagent à ne fournir des armes de petit calibre qu'aux gouvernements⁶³. L'Action commune avait pour objectif de lutter contre les accumulations et la diffusion déstabilisatrices des ALPC. Celle-ci a des implications importantes quant à la conception des Européens sur l'utilisateur final d'armes transférées. Ainsi, les gouvernements sont les seuls utilisateurs légitimes d'ALPC militaires. Certains auteurs vont même plus loin en affirmant que, par cet article 3b), les États européens se sont engagés ne plus utiliser les transferts d'ALPC à des acteurs non étatiques comme un instrument de politique étrangère⁶⁴. Notons que la Position commune européenne en matière d'exportation d'armements ne fait aucune référence explicite aux transferts vers des acteurs non étatiques, lacune qui pourrait être comblée lors de la révision de celle-ci, attendue après décembre 2011. Néanmoins, les huit critères de la Position commune restent d'actualité pour les transferts vers un acteur non étatique. L'État membre devra refuser un transfert si celui-ci viole les engagements internationaux de l'État exportateur dont les sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies, si de graves violations des droits humains et du droit international humanitaire sont constatées, si le transfert risque de prolonger ou aggraver un conflit dans le pays de destination finale, ou s'il existe un risque de détournement ou de réexportation non souhaités⁶⁵.

Au niveau international

À l'exception de ces instruments, il n'existe pas de dispositions juridiquement contraignantes au niveau international concernant spécifiquement les transferts d'armes vers les acteurs non étatiques. Les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies peuvent néanmoins concerner des acteurs non étatiques. Dans le cas d'un embargo sur les armes, les États membres de l'ONU sont tenus d'interdire tout transfert d'armes vers une destination ou des acteurs spécifiques dont les groupes armés. Cependant, le degré de respect des sanctions onusiennes laisse à désirer. Les rapports des groupes d'experts en charge de la surveillance des embargos grouillent d'exemples de violations impliquant des transferts d'armes à ces acteurs non étatiques, le plus souvent, en provenance d'un État voisin.

Diverses initiatives onusiennes ont ciblé un certain type d'acteur non étatique ou un certain type de matériel militaire. La Résolution 1373 du Conseil de sécurité engage par exemple les États à ne pas fournir d'armements aux groupes terroristes⁶⁶. La résolution 59/90 de l'Assemblée générale des Nations unies encourage, quant à elle, les États à « interdire le transfert de systèmes portatifs

62. Convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composantes pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage. 30 avril 2010. URL : http://www.iansa.org/system/files/Pages%20from%20Convention%20de%20Kinshasa%20certifi%C3%A9e_low_fra.pdf

63. Action Commune du Conseil de l'UE du 12 juillet 2002 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, et abrogeant l'action commune 1999/34/PESC. URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:191:0001:0004:FR:PDF>

64. GARCIA Denise, *loc.cit.*, p. 161.

65. Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. URL : <http://data.grip.org/documents/200909111123.pdf>

66. Conseil de sécurité, S/RES/1373 (2001).

de défense aérienne (MANPADS) à des utilisateurs non étatiques et n'exporter qu'à des gouvernements ou à des agents habilités par un gouvernement»⁶⁷.

Le Programme d'action des Nations unies sur le commerce illicite des ALPC (PoA), instrument politiquement contraignant adopté en 2001, ne fait aucune référence aux transferts d'armes vers les acteurs non étatiques. En revanche, l'annexe du PoA, qui reprend l'allocution du Président de la Conférence, exprime la « déception » de ce dernier sur l'impossibilité pour les États à s'entendre pour « empêcher la ventes de ces armes à des groupes non étatiques »⁶⁸.

Le Small Arms Consultative Group Process (CGP), forum établi en 2003 réunissant 30 États et dirigé par le projet *Biting the Bullet*, avait pour objectif la prise en compte des transferts d'armes vers les acteurs non étatiques au sein du PoA. Un document publié en 2006, destiné à préparer la Conférence de révision du PoA de 2006, a insisté sur les risques inhérents à ce type de transferts d'armes et émis plusieurs recommandations⁶⁹. Trois options y étaient discutées : une interdiction totale sur les transferts vers des acteurs non étatiques non autorisés ; une prédominance au non transfert sauf en cas de « hard cases »/exceptions ; et enfin, un traitement de la question à travers des systèmes d'octroi de licences rigoureux. Cette dernière option postule qu'un respect scrupuleux de la réglementation sur le commerce des armes n'implique pas le besoin de règles distinctes pour les acteurs non étatiques⁷⁰.

Au sein du CGP, un consensus existait autour de la possibilité d'un transfert vers un acteur non étatique seulement avec l'accord explicite de l'État sur le territoire duquel l'importation ou le transit s'effectuera, en accord avec leurs réglementations. Certains membres du CGP ont cependant insisté sur l'établissement de régimes d'exception⁷¹. Le document du CGP prévoit donc des « hard cases » permettant un transfert unilatéral des armes. Ces exceptions concernent des contextes spécifiques comme la présence d'un génocide dans l'État concerné ou d'une guerre civile avec oppression de la population. Le groupe non étatique doit également présenter des caractéristiques spécifiques concernant sa structure et sa discipline et des motivations attendues d'un acteur « légitime » comme la protection des communautés vulnérables⁷². L'existence de ces « hard cases » souligne bien le caractère non contraignant des initiatives politiques relatives aux transferts d'armes vers les acteurs non étatiques, la décision finale appartenant toujours à l'État exportateur. Il est néanmoins recommandé par le CGP que, dans ce cas, l'État informe le Conseil de Sécurité des Nations unies de sa décision de transfert.

La Conférence de révision du PoA de 2006 a été une autre opportunité manquée d'inscrire la problématique des acteurs non étatiques au cœur des activités contre le commerce illicite des armes. Malgré le travail préparatoire fourni par la société civile et plusieurs États, dont l'initiative du Small Arms Consultative Group Process, et l'insistance des États africains lors de la conférence, la question de l'interdiction des transferts vers les acteurs non étatiques a été bloquée par un acteur principal, les États-Unis. Ceux-ci entendaient garder intacte la capacité à aider les acteurs

67. Résolution 59/90 de l'Assemblée générale des Nations unies du 17 décembre 2004. URL : <http://www.poa-iss.org/CASAUUpload/ELibrary/90%20Fr.pdf>

68. Rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, 9-20 juillet 2001, Document des Nations unies (A/CONF.192/15), Nations unies, New York, 2001, p. 17. URL : <http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/192.15%20%28F%29.pdf>

69. *Biting the Bullet*, Small Arms Consultative Group Process, *loc. cit.*.

70. Small Arms Survey, « Back to Basics: Transfer controls in global perspective », *Small Arms Survey 2007: Guns and the city*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 134.

71. Small Arms Consultative Group Process, *loc. cit.* p. 5.

72. Small Arms Survey, « Back to Basics: Transfer controls in global perspective », *op. cit.*, p.134-135 .

non étatiques opposés à des régimes dictatoriaux et non démocratiques⁷³. D'autres États, également opposés, se sont réfugiés silencieusement derrière la rhétorique américaine⁷⁴. La question de l'interdiction des transferts des armes aux mains des groupes non étatiques a été soulevée lors de plusieurs réunions biennales des États sur l'application du PoA dans le cadre des « questions diverses » sans jamais arriver à une décision. Il sera intéressant de suivre de près la Conférence de révision du PoA de 2012. Elle constituera une enceinte importante de débat sur la question, seulement quelques semaines après la Conférence des Nations unies sur un Traité sur le commerce des armes.

Malgré le développement d'initiatives comme le Small Arms Consultative Group Process, le débat concernant une norme internationale juridiquement contraignante fait l'objet de controverses. La régulation des transferts d'armes vers les acteurs non étatiques connaîtra une codification difficile, beaucoup d'États préférant des initiatives politiques contraignantes, laissant une marge de manœuvre et la décision finale à l'État qui effectue le transfert.

Encadré n° 3 : L'Appel de Genève, une piste à suivre ?

Une des solutions suggérées pour contrôler les transferts d'armes vers les acteurs non étatiques est l'implication de ces derniers dans des processus de négociation des outils de maîtrise des armements. L'Appel de Genève est une réussite en la matière. Cette organisation humanitaire internationale négocie avec des acteurs non étatiques afin qu'ils s'engagent à respecter certaines normes internationales humanitaires dans les conflits armés à travers des Actes d'engagement⁷⁵. Par ce document, les acteurs non étatiques signataires adhèrent à l'interdiction totale de l'utilisation, la production, l'acquisition et le transfert de mines antipersonnel⁷⁶. Cette initiative a connu un vif succès, avec 41 signataires. L'approche inclusive de l'Appel de Genève se base sur une implication active des acteurs non étatiques afin d'obtenir un engagement volontaire de leur part. Son succès est intéressant à plusieurs égards, même s'il serait irréaliste de vouloir procéder de la même manière pour interdire l'usage des ALPC par les groupes armés. D'une part, cette initiative permet de concevoir les acteurs non étatiques comme des acteurs dynamiques avec une attitude positive envers les règles internationales. Dans ce cadre, le travail de l'Appel de Genève sur l'explication des normes de droit international humanitaire (DIH) est très pertinent dès lors qu'on refuse un transfert vers des acteurs violant le DIH. D'autre part, l'approche inclusive amène à une appropriation de la négociation par les acteurs non étatiques et à un engagement durable et volontaire. Un dialogue et un travail de responsabilisation seraient donc envisageables avec ce type d'acteurs afin de les encourager à respecter les engagements de non-réexportation, à renforcer la sécurité de leurs stocks ou à organiser des formations sur le DIH et les armements.

Conclusion

Comme le cas libyen l'a récemment rappelé, les risques liés à l'acquisition d'armes par des acteurs non étatiques sont bien réels et peuvent avoir des impacts négatifs, en termes de prolifération, sur le court et le long termes tant au niveau d'un pays qu'au niveau régional. De plus, les acquisitions

73. Voir GRAMIZZI, Claudio, et BERKHOL Ilhan, *La conférence d'évaluation du Programme d'action des Nations unies sur les armes légères (26 juin – 7 juillet 2006) : Un non résultat logique*, Note d'analyse du GRIP, 19 juillet 2006. URL : <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=401>

74. GARCIA, *loc. cit.*, p. 156.

75. Voir le site de l'Appel de Genève : <http://www.genevacall.org/>

76. CICR, *Les perspectives actuelles sur la réglementation des moyens de combat : actes du Colloque de Bruges*, 18-19 octobre 2007, in Collegium, N° 37, Summer 2008, Collège d'Europe, Bruges.

en armes et en munitions jouent un rôle déterminant dans la nature, l'intensité d'un conflit et dans le contexte post-conflit. Prolifération des armes aux mains des civils, détournements vers des acteurs non souhaités, violations des droits humains : la problématique des acteurs non étatiques doit amener les États à considérer leur relation avec ceux-ci avec une grande prudence. Ceci est d'autant plus vrai que l'État reste le principal fournisseur en armes pour ce type d'acteurs, et cela volontairement ou non.

Face à cette réalité, les États doivent renforcer leurs régulations à plusieurs niveaux. Une des sources principales d'approvisionnement en armes pour ce type d'acteurs demeure le domaine domestique. Il est dès lors essentiel que les États améliorent les mesures de contrôle des armes dans leur sphère nationale, et renforcent, tout particulièrement, la gestion et la sécurité des stocks gouvernementaux. Il sera également important de comprendre pourquoi des membres individuels des forces de sécurité peuvent s'adonner à un commerce illicite à petite échelle. Une réflexion autour des salaires, de leurs conditions de vie et de la lutte contre la corruption doit s'imposer de manière systématique dans les cas d'implication de ces individus dans des transactions avec des acteurs non étatiques. Le développement de règles strictes concernant le courtage, le transport et le transit doit également accompagner le renforcement des mesures de contrôle du commerce des armes. Face aux réticences de plusieurs États à l'encontre d'une interdiction totale des transferts vers les acteurs non étatiques, le respect rigoureux des procédures de contrôle du commerce des armes est de mise pour tout type de transfert d'armes, qu'il soit vers un acteur étatique ou non.

Les dissensions entre États sur la question des armes et des acteurs non étatiques, visibles dans le cas du PoA, mettent en lumière le caractère délicat d'une inclusion de la problématique des transferts vers les acteurs non étatiques comme catégorie à contrôler dans un futur Traité sur le commerce des armes (TCA). Néanmoins, les négociations relatives au TCA représentent un enjeu majeur pour l'éventuelle instauration d'une norme internationale juridiquement contraignante concernant les acteurs non étatiques, qui manque à l'heure actuelle. Certains États ont déjà exprimé leur souhait de voir dans un TCA une référence aux transferts vers ces acteurs. Il sera toutefois essentiel de se poser les bonnes questions au vu de la difficulté de définir clairement les acteurs non étatiques et de la place importante des considérations éthiques et stratégiques les concernant. Il semble donc plus approprié de mettre l'accent non pas sur la nature de ces groupes mais plutôt sur la nécessité de refuser tout transfert d'armes pouvant conduire à la violation du droit international humanitaire et des droits humains ou au détournement de ces armes. Une référence directe dans le TCA aux acteurs non étatiques n'est pas recommandée. Une évaluation poussée des risques, un contrôle plus général et renforcé de la destination finale et l'engagement des groupes non étatiques dans des processus favorables au droit international humanitaire sont plus désirables⁷⁷.

En attendant un TCA fort et juridiquement contraignant, plus de cohérence de la part des États permettrait d'instituer une pratique plus rigoureuse en termes de transferts d'armements, surtout pour des régions où une réglementation stricte d'interdiction de ce type de transaction existe. Le problème actuel réside dans le manque de cohérence entre rhétorique et pratique, comme l'a attesté le cas libyen. Un embargo des Nations unies – et une interdiction concernant les transferts d'ALPC vers les acteurs non étatiques par des États européens – ne semblent pas faire le poids face aux intérêts politiques et stratégiques des États au détriment de la sécurité humaine des

77. UNIDIR, *Non state Actors and the Arms Trade Treaty Initiative: Challenges and Opportunities*, Seminar Summary Report, Geneva, 25 November 2009, p. 6. URL: http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=487

populations en zones de conflit.



Jihan Seniora est chargée de recherche pour le 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 transparence et d'échange d'information dans le domaine de l'armement conventionnel. Elle a récemment publié *La Position commune européenne en matière d'exportation d'armement, un outil de transparence ?* (Note d'analyse du GRIP, mars 2011) et *Armes légères : Gestion des frontières terrestres et trafic illicite* (Rapport du GRIP en collaboration avec Cédric Poitevin, mai 2010).

Linda Fahrat est chercheuse-stagiaire au GRIP.

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 >