

L'Union et les armes légères et de petit calibre (ALPC)

ressources et le soutien
des capacités des
gouvernements et des
sociétés pour lutter
contre le fléau des armes
légères.

Le calcul coût-efficacité est clair : empêcher qu'une guerre se déclenche en bloquant le transfert de quelques lance-roquettes et plusieurs milliers de mitraillettes est infiniment moins cher qu'une mission de maintien de la paix accompagnée de toutes les mesures diplomatiques, de désarmement et de reconstruction qu'elle implique. Pourtant, la prévention de la prolifération et du mauvais usage des armes légères et de petit calibre (ALPC) reste négligée lorsqu'il s'agit de traiter de manière cohérente les causes des conflits dans les Etats en situation de fragilité. En s'attaquant plus directement, en amont, aux trafics illicites, l'Union pourrait obtenir des résultats plus significatifs, et à moindre coût.

1. Définition et régime des ALPC

Les ALPC (appelées plus loin « armes légères ») correspondent à une catégorie – dont les contours évoluent selon les textes diplomatiques – d'armes à feu dont la caractéristique principale est qu'elles peuvent être portées par un seul individu et que leur calibre est inférieur à 100 mm. Les armes légères sont utilisées par un seul individu et les armes de petit calibre sont utilisées par un petit groupe. Les ALPC sont une sous-catégorie des armes conventionnelles (qui s'étend aux armes aériennes, marines et terrestres de grosse taille) et ne comprennent pas les armes blanches (couteaux, machettes, haches, etc.). Divers documents de l'ONU ont proposé des définitions des ALPC (encadré A).

SEPTEMBRE 2008



2. Comment l'Union définit-elle les ALPC ?

L'UE n'a pas adopté de définition en tant que telle étant donné que ses principaux textes sur les ALPC précisent que les catégories qu'ils utilisent ne préjugent pas des futures définitions ou de leurs évolutions éventuelles résultant d'un accord international. Cependant, la définition employée est plus réduite que celle des Nations unies car elle se concentre sur les armes à usage militaire et leurs munitions (depuis 2002 seulement) et exclut les armes à usage civil (revolvers, pistolets)¹.

3. L'impact humain et financier des ALPC dans les situations de fragilité

En 2003, la violence hors conflit liée aux armes à feu (meurtres, suicides et accidents) a fait presque deux fois plus de morts dans le monde que lors de combats armés². Il convient de revoir ces chiffres à la lumière des conflits en Irak et en Afghanistan. Il faut surtout aussi tenir compte des morts causées indirectement par la violence armée et des coûts faramineux des mesures de stabilisation, réconciliation, reconstruction et consolidation de la paix engagés par la communauté internationale et par l'UE en particulier. Dans les Etats en situation de fragilité ou dans des zones de conflits, actifs ou passés, comme en Afrique de l'Ouest, dans la région des Grands Lacs ou dans la Corne de l'Afrique, le coût des mesures visant à compenser ces effets durables (souvent plusieurs dizaines d'années) se chiffre en milliards de dollars (encadré B).

1. UNIDIR, *European Action on Small Arms and Light Weapons and Explosive Remnants of War*, juin 2006, note 1, p. 9.

2. *Small Arms Survey 2007*, « Completing the count. Civilian firearms », p. 61, sur la base d'études publiées en 2004 et 2005.

L'usage des ALPC n'est pas un phénomène homogène, mais il est au cœur de tous les conflits et ses effets sont dévastateurs car ils favorisent des menaces collatérales aux plans humanitaire, sécuritaire (radicalisation des oppositions) et politique (polarisation exacerbée et marginalisation des modérés). A chaque étape d'un conflit, les armes légères sont donc un obstacle majeur à sa résolution et à la construction de la paix.

Dans les Etats en situation de fragilité ou en développement, les conséquences négatives de la violence armée touchent tous les niveaux de la société : elles réduisent considérablement l'activité économique et sociale en entretenant un climat de peur ; elles permettent de détruire subitement des infrastructures clés ; elles provoquent des migrations massives qui créent des crises sanitaires et humanitaires ; elles faussent les relations sociales et distordent les relations entre hommes et femmes et entre les communautés et les structures de police ou militaires ; elles servent de sources de revenus, voire de prestige et n'incitent pas à la recherche d'emploi dans des secteurs licites ; elles sont utilisées par des acteurs non étatiques pour établir leur domination sur des populations vulnérables. L'impact traumatique et psychologique de la violence armée est donc considérable, bien que difficile à quantifier, et a des conséquences durables sur les comportements et l'attitude des individus vis-à-vis de l'usage de la violence.

L'accès aux ALPC de groupes qui échappent à la gouvernance démocratique (guérillas, rébellions politico-militaires, groupes paramilitaires, compagnies de sécurité privées et mercenaires, trafiquants de drogues et gangs urbains, groupes terroristes) est généralement possible grâce aux trafics illicites, eux-mêmes dérivant le plus souvent des transferts licites. Cette limite ténue rend difficile le contrôle des transferts et des échanges d'ALPC. La porosité des frontières et

A. DEFINITIONS DES ARMES LEGERES ET DE PETIT CALIBRE DANS LES DOCUMENTS DE L'ONU ET DE L'UE

Liste des ALPC telles que définies par un groupe d'experts des Nations unies dans son rapport de 1997 A/52/298, 5 novembre 1997 :

- 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.

Catégories couvertes par les textes de l'Union européenne (Action commune du 12 juillet 2002, 2002/589/PESC) :

- a) Armes de petit calibre et accessoires spécialement conçus pour un usage militaire :
 - mitrailleuses (y compris les mitrailleuses lourdes),
 - mitraillettes, y compris les pistolets mitrailleurs,
 - fusils automatiques,
 - fusils semi-automatiques, s'ils sont conçus et/ou mis sur le marché comme modèle pour une force armée,
 - modérateurs de son (silencieux).
- b) Armes légères portables individuelles ou collectives :
 - canons (y compris les canons automatiques), obusiers et mortiers d'un calibre inférieur à 100 mm,
 - lance-grenades,
 - armes antichars légères, armes sans recul (roquettes tirées à l'épaule),
 - missiles antichars et lanceurs,
 - missiles antiaériens/systèmes de défense aérienne portables (Manpads).

Définition des armes à feu par le protocole des Nations unies de 2001 :

L'expression « arme à feu » désigne toute arme à canon portative qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action d'un explosif, ou qui est conçue pour ce faire ou peut être aisément transformée à cette fin, à l'exclusion des armes à feu anciennes ou de leurs répliques.

B. LES ALPC EN CHIFFRES

Nombre d'armes à feu en circulation dans le monde : 875 millions³. Dont 650 millions détenus par des civils et 270 millions (environ 30%) pour les Etats-Unis seulement.

Nombre de décès directement dus aux ALPC lors de conflits en 2003 (Irak et Afghanistan non compris) : entre 48.000 et 64.800.

L'impact et le coût indirect des ALPC sur le développement et la mortalité se chiffrent en millions de victimes et en milliards de dollars : traumatismes, migrations massives, crises humanitaires et sanitaires, traitements médicaux, chômage, destructions matérielles et coût de la reconstruction.

Par exemple, en République démocratique du Congo, on dénombre environ 5 millions de victimes depuis 1998, 1,5 millions de déplacés, 400.000 réfugiés, probablement un million de personnes victimes du SIDA, des milliers de victimes de violences sexuelles. L'UE a financé des programmes de réforme du secteur de la sécurité (EUPOL Kinshasa et EUSEC RDC, plus de 20 millions d'euros). La communauté internationale a dépensé plus de 200 millions d'euros dans des programmes de Désarmement, Démobilisation, Réintégration (DDR). Les missions de maintien de la paix sont coûteuses (plus de 50 millions pour ARTEMIS, and 60 millions pour EUFOR RDC, en plus d'un milliard de dollars environ par an pour la MONUC).



Damien Helly

et du droit humanitaire ; des transferts d'armes responsables ; le respect du développement durable et de la coexistence pacifique. Ces critères généraux ont depuis été développés⁵.

Quel que soit le principal forum de négociation, les grands enjeux posés par le trafic, l'accumulation et le mauvais usage des ALPC demeurent et comprennent entre autres la difficulté de définir les transferts licites et illicites dans un cadre onusien et de préciser les liens entre les transferts licites et illicites, les ambiguïtés du transfert aux acteurs non étatiques, la question de la régulation des licences et de la production dans des pays disposant d'un faible cadre juridique de contrôle, et l'exploitation par les opérateurs des interstices juridiques existants.

5. L'UE et les ALPC

Tandis que les Etats membres de l'Union ont chacun développé une législation et des mesures propres visant à réguler le marché des ALPC, l'action extérieure de l'UE dispose désormais d'un cadre législatif dense relatif aux ALPC. Certains Etats européens figurent parmi les plus importants producteurs et exportateurs d'ALPC et portent à ce titre une responsabilité particulière.

l'absence de contrôle des transports aériens et maritimes dans certains Etats accentuent cette difficulté.

4. Le régime international de contrôle des ALPC

Divers rapports et consultations ont conduit à l'adoption du programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects en 2001. La conférence de revue du programme d'action en 2006 n'est pas parvenue à adopter un document final faute de consensus et du fait d'une minorité d'Etats, notamment les Etats-Unis. Cet échec correspond aussi à la fragmentation des forums de négociation sur les ALPC. Depuis 2006, l'accent a été mis sur les négociations concernant un traité international sur le commerce des armes (TCA), qui inclurait ainsi les ALPC dans les efforts sur les armes conventionnelles, tandis que d'autres initiatives portant sur le marquage et le traçage des ALPC et de leurs munitions sont en cours⁴. Au niveau régional et sous-régional, d'importants efforts ont conduit à l'adoption d'instruments de contrôle.

Les négociations sur le TCA ont été menées en parallèle du processus de revue/actualisation du programme d'action de l'ONU de 2001. Les principes d'un tel Traité sont les suivants : pas d'armes pour des atrocités, génocide ou violence contre l'humanité, pas d'armes pour la violation des droits de l'homme

Damien Helly est chargé de recherche à l'IESUE où il s'occupe, entre autres, de la prévention des conflits et de la gestion des crises.

5.1 Les politiques communes en matière d'ALPC

La plupart des financements communautaires liés aux ALPC ont consisté à agir en aval des conflits (Désarmement, Démobilisation, Réinsertion - DDR, Réforme du Secteur/Système de Sécurité - RSS) et leur dimension préventive devrait encore être largement améliorée, notamment vis-à-vis des principaux foyers d'exportation illicite dans l'UE, en Europe orientale ou en Asie.

Jusqu'en 2005, les instruments relatifs aux ALPC demeuraient séparés. La stratégie de lutte contre le trafic illicite d'ALPC adoptée en 2005 fournit désormais ce cadre général, tout en comblant un certain nombre de lacunes et en précisant les priorités de mise en œuvre. L'Afrique sub-saharienne et les pays en situation de fragilité y sont notamment considérés comme des zones prioritaires.

Au Conseil, c'est le bureau du Représentant spécial pour la non-prolifération, le désarmement et les contrôles d'armements qui supervise les actions sur les ALPC à travers le budget de la PESC. Entre 1999 et 2006, la PESC a dépensé 14,6 millions d'euros dans le secteur des ALPC avec plus d'une dizaine d'actions communes. Les groupes de travail des Etats membres qui coopèrent sur les questions de désarmement (COARM et CODUN) suivent aussi ce dossier. L'Union s'est aussi mobilisée de façon exemplaire pour promouvoir de nouveaux instruments de contrôle de transferts des armements. Son Code de conduite pour les exportations d'armes est le mécanisme, bien que non juridiquement contraignant et

3. *Small Arms Survey 2007*, « Completing the count. Civilian firearms ».

4. Paul Holtom, Siemon T. Wezeman, « Towards an arms trade treaty? », Appendix 10C, *SIPRI Yearbook 2007*, pp. 431 à 439.

5. Paul Holtom, Siemon T. Wezeman, op.cit., pp. 435 à 438.

toujours perfectible, le plus élaboré qui existe⁶. Au niveau international, l'Union a soutenu le développement d'initiatives régionales et sous-régionales en matière de contrôle des ALPC. L'UE a financé des programmes concernant tant la destruction des stocks que la prévention : coopération en Ukraine, soutien du centre régional des Nations unies pour la paix, le désarmement et le développement en Amérique Latine et dans les Caraïbes (UN-Lirec) et programme EU ASAC au Cambodge.

Les Européens se sont prononcés sur leur soutien à un TCA, l'Union mène des campagnes actives en faveur des instruments de traçage et de marquage et inclut régulièrement ces thèmes dans son dialogue politique avec les Etats tiers.

Les ALPC font partie intégrante des relations extérieures des communautés sur la base de l'accord de Cotonou. Dans ce cadre, la Commission et les Etats membres disposent prioritairement du Fonds européen de Développement pour mener à bien des activités d'assistance. Par exemple, le FED a financé à hauteur de 250 millions d'euros des programmes incluant des composantes liées aux ALPC, principalement en Afrique sub-saharienne.

A la Commission, la plupart des DG impliquées dans l'action extérieure (RELEX, DEV, ELARG, EUROPAID) sont censées agir dans le domaine des ALPC, à l'exception d'ECHO qui, hormis les cas de déminage en urgence nécessaire à l'octroi de l'aide, n'a pas de programmes directement liés aux ALPC. La coordination est cruciale pour assurer une action cohérente qui imbrique, au sein des documents de stratégie pays, des efforts de prévention et de réactivité dans le court et le long terme. Compte tenu de l'impact des ALPC sur la sécurité et le développement des régions et des pays tiers, et bien qu'elle ne soit pas mentionnée comme une problématique horizontale à l'instar des droits de l'homme, du genre ou du SIDA, des efforts ont été déployés pour que la problématique des ALPC soit considérée systématiquement par la Commission dans la préparation de ses documents stratégiques. Ce travail de *mainstreaming* est en cours et doit être encouragé, car il est la clé de toute approche préventive.

Le rôle du troisième pilier (justice, liberté et sécurité), bien que peu évoqué dans le cas des ALPC, est susceptible de devenir de plus en plus important, notamment dans le cadre de la coopération judiciaire et policière sur les trafics illicites, mais aussi en lien avec des juridictions internationales sur des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité lorsque des ALPC issues de trafic illicites ont été utilisées.

5.2 Les compétences institutionnelles européennes sur les armes légères

La décision de la Cour de Justice des Communautés européennes du 20 mai 2008 suite à un différend juridique entre la Commission et le Conseil en 2004 confirme les compétences des deux institutions en matière d'ALPC sans pour autant trancher de façon exclusive pour l'une ou l'autre⁷. La stratégie de l'UE sur les ALPC demeure le cadre de référence pour l'action. La décision de la Cour signifie aussi que toute action en matière d'ALPC qui poursuit des objectifs de paix et de sécurité par des moyens policiers ou militaires, en particulier pour leur destruction, peut relever du cadre légal de la PESC, tandis que les objectifs de développement peuvent être poursuivis sur la base des traités des communautés et mis en œuvre par la Commission. Pourtant, une analyse plus fine des implications de cet arrêt est nécessaire. Certaines zones grises demeurent (colle, activités de conseil particulièrement sensibles, critères

6. *Taking Control, The case for a more effective European Union, 2004 et Bonne conduite ? Les dix ans du code de conduite en matière d'exportation d'armements, 2008.*

7. Jugement de la Cour de Justice des Communautés européennes, 20 mai 2008, affaire C-91/05.

de priorité des objectifs d'une action sur les ALPC) et, dans l'intérêt général de l'Union, il serait bon qu'un mécanisme structuré de concertation entre la Commission et le Conseil, comme il en existe un pour les armes de destruction massive, facilite la coordination entre les deux institutions. La création d'un service extérieur commun et cette concertation pourraient préciser dans la pratique le partage des tâches entre institutions dans le domaine des armes légères.

6. Retours d'expériences et bonnes pratiques en matière d'ALPC : efficacité et rentabilité de la prévention

Les ALPC ont, depuis la moitié des années 1990, fait l'objet d'un effort international et européen particulier. Des progrès notables ont été accomplis dans la mise en cohérence des instruments et des ressources de l'Union dans ce domaine et dans les efforts de transparence de la part des Etats membres quant à leurs politiques d'exportation. Cependant, ce nouvel agenda ne doit pas masquer les défis qui demeurent, notamment la dissolution des négociations dans un nombre trop important de forums multilatéraux.

L'Union pourrait faire encore beaucoup plus : le partage de renseignement sur le transport illicite d'ALPC via l'espace aérien et maritime européen pourrait servir à mobiliser plus vigoureusement les services européens de police et de douanes. L'aide aux Etats qui peinent à contrôler leurs frontières et leur espace de souveraineté devrait elle aussi être intensifiée. Des codes de conduite interrégionaux en la matière mériteraient d'être développés et mieux appliqués, inspirés de l'expérience européenne en matière de coopération transfrontalière.

Concernant l'Afrique, le nouveau partenariat Afrique-UE pourrait servir de cadre pour la création d'un réseau de dialogue sur les questions de prévention des trafics d'ALPC, en collaboration avec les ONG des deux continents. Plus généralement, l'UE devrait considérer l'option d'inclure, comme clause obligatoire dans ses accords avec des pays tiers (coopération, association, adhésion), la mise en œuvre du programme d'action des Nations unies sur les ALPC de 2001.

Les expériences post-conflit de DDR et de RSS montrent que c'est un processus extrêmement coûteux qui implique un investissement entier de la part des Etats, une constante vigilance dans la gouvernance et la participation des communautés à la définition de réponses adaptées à leurs situations particulières. En mettant aussi la priorité sur la prévention des trafics en amont, l'UE pourrait maximiser l'usage de ses ressources financières, tout en approfondissant et en généralisant le soutien des capacités⁸ des gouvernements et des sociétés civiles pour lutter contre le fléau des armes légères. La difficulté aujourd'hui est de réduire l'écart existant entre les engagements politiques exprimés dans les stratégies de l'Union et l'efficacité des résultats obtenus dans les régions les plus fragiles.

Sites utilisés

<http://www.consilium.europa.eu>
<http://www.eur-lex.europa.eu>
<http://disarmament.un.org/cab/salw.html>
<http://www.grip.org>
<http://www.armstradetreaty.com/att/exesummary.php>
<http://www.saferworld.org.uk>

8. *Evaluation of the EU Small Arms and Light Weapons Assistance to the Kingdom of Cambodia (EU-ASAC), 2nd Edition, 25 July 2006.*