

**INITIATIVES DE L'UE
POUR LE
CONTRÔLE
DES ARMES LÉGÈRES:
VERS UNE
MEILLEURE
COORDINATION**

Cédric POITEVIN

Ce rapport est publié dans le cadre du programme
« cellule de veille sur la production et les transferts d'armes dans le monde »
subventionné par la Région wallonne.

Les informations délivrées et les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur et ne
sauraient refléter une position officielle de la Région wallonne.

Les activités du GRIP sont soutenues financièrement par

le Ministère de la Région wallonne,



le Ministère de la Communauté française,
le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (ACTIRIS),
le Ministère des Affaires étrangères de Belgique,
le Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg,
le Fonds Maribel Social

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction.....	5
II.	L'élaboration du cadre : l'Action commune (1998) et la Stratégie (2005)	8
III.	Présentation des initiatives de l'UE en matière de lutte contre la prolifération illicite des ALPC	11
	Instaurer mécanismes et normes à travers le multilatéralisme	11
	Fournir une assistance en matière d'ALPC	14
	Intégrer les ALPC dans des initiatives de paix et de sécurité plus larges	19
IV.	Politiques de contrôle des exportations d'ALPC de l'UE et initiatives liées.....	22
	Exporter les ALPC dans le monde entier.....	23
	Réglementer les transferts internationaux d'ALPC	24
	Armer des acteurs non étatiques en Libye et en Syrie : la Stratégie de 2005 à l'épreuve de la réalité.....	27
V.	Conclusions et recommandations.....	32
	Abréviations.....	39

Ce texte a été originalement publié en anglais par le Consortium de l'Union européenne sur la non-prolifération (Document n° 33, décembre 2013).

La traduction française a été effectuée par Chloé Duretete.

I. INTRODUCTION

L'Union européenne (UE) joue un rôle majeur dans la prévention et la lutte contre l'accumulation et la prolifération incontrôlées des armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions. Elle fut l'une des premières organisations régionales à reconnaître l'impact négatif de la prolifération illicite des ALPC sur la sécurité et le développement de nombreuses régions du monde. Depuis la fin des années 1990, l'UE a travaillé à l'élaboration d'une politique globale et cohérente pour faire face à la prolifération des armes légères¹. La pierre angulaire de ces efforts est la « Stratégie européenne de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'ALPC » adoptée par l'UE en 2005². L'adoption de cette stratégie représente une étape importante pour l'intégration de la lutte contre la prolifération des ALPC dans la politique étrangère globale de l'UE. Pourtant, malgré sa volonté de « développer ... une approche intégrée et un plan d'action global », la stratégie propose une approche ciblée et est conçue de manière à faire face aux menaces au-delà des frontières de l'UE³. En effet, ses objectifs principaux sont de trouver un consensus au sein des instances internationales compétentes afin de renforcer les normes sur les ALPC et de mener des projets d'assistance bilatéraux en matière d'armes légères en partenariat avec des pays tiers (c'est-à-dire tous les pays, exception faite des États membres de l'UE et de l'OTAN, de l'Australie, du Japon, de la Nouvelle Zélande et de la Suisse) et des organisations.

Le champ d'application large de la Stratégie de l'UE sur les ALPC offre aux institutions de l'UE et à ses États membres la possibilité d'agir en profondeur et de façon déterminante sur de nombreux aspects de la lutte contre la prolifération illicite des ALPC et ce, de manière coordonnée. Cette stratégie a donné une impulsion décisive en conférant priorité et structure aux programmes d'assistance européens pour lutter contre la prolifération des armes légères. De plus, cette stratégie prévoyait l'inclusion de la dimension ALPC dans des actions de paix et de sécurité plus larges. Bien qu'appelant à un renforcement des politiques de contrôle des exportations des ALPC de l'UE et de ses États membres, le document fournit peu d'indications quant à la mise en œuvre de cet objectif comparativement aux autres. Aujourd'hui, les contrôles en matière d'exportation restent une prérogative nationale et rien n'indique que les États membres de l'UE prennent systématiquement en compte l'impact potentiel que leurs exportations peuvent avoir sur les pays et les régions qui bénéficient des programmes d'assistance en matière d'ALPC et de coopération au développement lancés ou soutenus par l'UE.

1. Conseil de l'Union européenne (UE), Programme de l'UE pour la prévention du trafic illicite d'armes conventionnelles et la lutte contre ce trafic, document n° 9057/97, 26 juin 1997. Action commune du 17 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la contribution de l'Union européenne (UE) à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre (1999/34/PESC), *Journal officiel des Communautés européennes*, L9, 15 jan 1999, p. 1-5 ; Conseil de l'UE, Action commune du Conseil du 12 juillet 2002 relative à la contribution de l'UE à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre (ALPC), et abrogeant l'Action commune 1999/34/PESC, *Journal officiel des Communautés européennes*, L191, 19 juillet 2002, p. 1-4 ; [Conseil de l'UE, Stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'ALPC et de leurs munitions](#), 5319/06, 16 décembre 2005.

2. Conseil de l'UE, Stratégie de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'ALPC et de leurs munitions.

3. *Ibidem*, p. 3.

Ce rapport soutient qu'une meilleure coordination entre les contrôles des exportations de l'UE et les politiques d'assistance en matière d'armes légères est essentielle à une approche plus intégrée et cohérente de la lutte contre la prolifération illicite des ALPC. Les États membres de l'UE devraient notamment être particulièrement vigilants lors de l'attribution de licences d'exportations vers des pays bénéficiant de l'assistance de l'UE et d'autres situés à proximité. De plus, les évolutions récentes au niveau international et de l'UE – tels que l'adoption du Traité international sur le commerce des armes (TCA) et de la Communication de la Commission européenne sur les armes à feu et la sécurité intérieure dans l'UE, ainsi que les changements importants en matière de sécurité dans des régions proches de l'UE (en particulier au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et au Sahel) – devraient inciter l'UE à procéder à une révision et une mise à jour complètes de la Stratégie de 2005⁴.

Encadré 1. Armes légères versus armes à feu

Les textes juridiques de l'UE établissent une distinction entre les « armes légères » et les « armes à feu ». Le terme « armes légères et de petit calibre » (ALPC) est généralement utilisé dans le contexte de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE. L'Action commune de 2002 et la Stratégie de lutte contre les ALPC de 2005 ne mentionnent que les armes de petit calibre et accessoires « spécialement conçus pour un usage militaire », conformément au classement établi dans le Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères et de petit calibre de 1997⁵. Les autres armes de petit calibre destinées à un usage civil (revolvers, pistolets à chargement automatique et fusils) ne sont pas répertoriées dans la Stratégie de 2005 en matière d'ALPC. Ces armes sont définies comme des « armes à feu » dans la Politique commerciale commune du Marché intérieur de l'UE. La Directive de 2008 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (« toute arme à canon portative qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action d'un propulseur combustible ») est fondée sur la définition du Protocole des Nations unies sur les armes à feu de 2001 et exclut les armes à feu conçues pour un usage militaire⁶.

4. Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, *Les armes à feu et la sécurité intérieure dans l'UE : protéger les citoyens et déjouer les trafics illicites*.

5. Conseil de l'UE, Action commune 2002/589/PESC du Conseil du 12 juillet 2002 relative à la contribution de l'UE à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des ALPC, et abrogeant l'Action commune 1999/34/PESC, *Journal officiel des Communautés européennes*, L191, 19 juillet 2002, annexe. Voir aussi Nations unies, Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères et de petit calibre, A/52/298, 27 août 1997, p. 11-12.

6. Directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes.

Encadré 1. Armes légères versus armes à feu (suite)

Pourtant, des études récentes montrent qu'à ce jour, aucun consensus international n'existe entre les États, les experts et l'industrie sur la différence entre armes militaires et civiles de petit calibre. Les considérations culturelles et les différences dans le classement des armes de petit calibre dans les différentes législations nationales, même parmi les membres de l'UE, sont un obstacle majeur à cet égard. Des armes considérées comme militaires au sein de l'UE pourraient être transférées vers un pays tiers, qui, lui, les considérerait comme armes civiles et vice versa. De même, des armes à feu civiles peuvent être utilisées dans le cadre de conflits militaires, et des armes de petit calibre « conçues spécialement pour un usage militaire » sont fréquemment utilisées dans le cadre d'activités criminelles. De plus, en raison de récentes évolutions techniques, il est difficile de distinguer des armes militaires d'armes civiles de petit calibre⁷. Enfin, il a été démontré que la définition des armes de petit calibre utilisée dans le cadre de la PESC est trop limitée et devrait être étendue « pour que l'UE puisse s'attaquer aux nombreux problèmes relatifs aux armes de petit calibre, et plus particulièrement à ceux liés à la criminalité. »⁸

La partie II de ce rapport retrace un bref historique des initiatives prises par l'UE pour développer une approche commune en vue de combattre la prolifération illicite des armes légères, entre la fin des années 1990 et l'adoption de la Stratégie sur les ALPC de 2005.

La partie III analyse des principales actions de politique étrangère menées par l'UE dans le cadre de la lutte contre cette prolifération, classées en trois catégories : a) promouvoir le multilatéralisme pour mettre en place des mécanismes de lutte contre la prolifération illicite des ALPC dans les institutions pertinentes, b) favoriser les initiatives d'assistance axées sur les ALPC, c) intégrer les ALPC aux actions de paix et de sécurité plus larges.

La partie IV explique dans quelle mesure les politiques de contrôle des exportations des ALPC, et les initiatives liées, ont été renforcées afin de contribuer à l'objectif de lutte contre la prolifération des ALPC. Selon l'auteur de ce rapport, le degré de coordination entre les initiatives et la stratégie a été faible et inégal, entravant parfois l'objectif commun de lutte contre la prolifération des ALPC. La partie V tire des conclusions et émet des recommandations, proposant des idées pour revoir et mettre à jour la Stratégie de l'UE.

7. Royet, N., « [Les difficultés du contrôle des exportations d'armes à feu civiles](http://www.grip.org/fr/node/537) », GRIP, Note d'Analyse, 27 juin 2012. <http://www.grip.org/fr/node/537>

8. Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), « [L'action européenne sur les armes légères, les armes de petit calibre et les résidus de guerre explosifs : rapport final](#) », 2006

II. L'ÉLABORATION DU CADRE : L'ACTION COMMUNE (1998) ET LA STRATÉGIE (2005)

Depuis la fin de la Guerre froide, la prolifération des ALPC et de leurs munitions inquiète de plus en plus la Communauté internationale, compte tenu surtout du rôle important des ALPC dans le déclenchement et la perpétuation de la criminalité et des conflits armés dans le monde.

Le 17 décembre 1998, le Conseil de l'UE a adopté « l'Action commune relative à la contribution de l'UE à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre » (l'Action commune de 1998)⁹. L'initiative s'inscrivait dans le cadre de discussions en cours entre les membres de l'UE sur les politiques d'exportation des armes conventionnelles et une possible harmonisation de ces politiques. Ces mêmes discussions qui, plus tôt dans l'année, avaient débouché sur l'adoption du Code de Conduite sur les exportations d'armes¹⁰. L'initiative faisait également écho à la soumission à l'Assemblée générale des Nations unies, en 1997, du Rapport du panel d'experts gouvernementaux sur les armes légères.

L'Action commune de 1998 fut la première initiative européenne s'attendant au problème des ALPC dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle reconnaissait surtout « qu'adopter des mesures globales pour mettre un terme à la circulation incontrôlée d'armes de petit calibre [était nécessaire] ». En juillet 2002, l'Action commune de 1998 fut abrogée et remplacée par une autre qui, elle, incluait les munitions dans son champ d'action¹¹. Ce nouveau document définissait trois objectifs généraux, qui prévalent toujours dans les initiatives prises par l'UE relatives aux ALPC : a) lutter contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrice des ALPC, b) réduire les stocks d'ALPC et de munitions, et c) résoudre les problèmes posés par l'accumulation de ces stocks.

De manière générale, l'Action commune de 2002 a posé les bases d'une politique européenne structurée en matière d'ALPC. Elle a à la fois donné un rôle de promotion à l'UE, qui devait encourager les autres États et régions à se conformer aux objectifs cités précédemment, et a inclus plusieurs engagements relatifs aux contrôles des exportations pour les États membres. Ces engagements prévoyaient, entre autres, l'obligation de « n'importer et détenir des armes de petit calibre que pour répondre à leurs besoins légitimes de sécurité » et la nécessité pour « les pays exportateurs de ne fournir que des armes de petit calibre aux gouvernements »¹². Par ces dispositions, les États membres de l'UE reconnaissaient donc qu'une régulation adéquate des transferts licites d'ALPC

9. Action commune 1999/34/PESC du 17 décembre 1998, p. 1-5. Cette Action commune s'appuie sur une initiative précédente relative aux armes conventionnelles adoptée par le Conseil en 1997. Conseil de l'UE, Programme de l'UE pour la prévention du trafic illicite d'armes conventionnelles et la lutte contre ce trafic.

10. Pour connaître le contexte ayant mené à l'adoption du Code de conduite sur les exportations d'armes, voir Bromley, M. « [The Review of the EU Common Position on Arms Exports : prospects for strengthened controls](#) », Non-Proliferations Papers n° 7, Consortium de l'UE sur la non-prolifération, janvier 2012.

11. Conseil de l'UE, Action commune 2002/589/PESC du 12 juillet 2002, p. 1-4.

12. Conseil de l'UE, Action commune 2002/589/PESC du 12 juillet 2002, article 3.

pouvait avoir un impact positif sur la limitation de leur prolifération incontrôlée et illicite. L'Action commune de 2002 définissait également d'autres priorités telles que la destruction des stocks, l'élimination des armes excédentaires, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR). Le but était de promouvoir ces priorités dans des instances régionales et internationales idoines.

L'article 6 spécifiait les conditions dans lesquelles l'UE fournit une assistance financière et technique en matière d'ALPC à des pays non membres de l'UE. Ce même article élaborait également le cadre des multiples programmes d'assistance créés et soutenus par les institutions européennes et les États membres. L'article 7 accordait au Conseil la primauté pour décider d'accorder ou non l'assistance technique et financière et des priorités concernant l'utilisation de ces fonds. À défaut d'une définition officielle internationalement reconnue des ALPC, l'annexe de l'Action commune reprenait les types d'armes qui appartiennent à la catégorie ALPC dans la législation européenne. Seules les armes légères « spécialement conçues pour un usage militaire » étaient incluses dans la définition, les « armes civiles » n'entrant donc pas en ligne de compte (voir encadré n° 1). Enfin, il a été déterminé que le Conseil examinerait sur une base annuelle les actions entreprises dans le cadre de l'action commune¹³.

Trois ans plus tard, le Conseil a procédé à l'examen de ses documents politiques sur les ALPC sur la base des engagements pris dans le cadre de la Stratégie européenne de sécurité (SES) en 2003. En s'inspirant de la Stratégie de l'UE 2003 contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM), une Stratégie européenne de lutte contre les ALPC fut adoptée le 16 décembre 2005 pour « développer ... une approche intégrée et un plan d'action global de lutte contre le trafic illicite d'ALPC et de leurs munitions. »¹⁴ En effet, l'UE a reconnu que ses initiatives en matière d'ALPC avaient presque été exclusivement concentrées sur les conséquences de la prolifération des armes légères (ex. les programmes DDR et la réforme du secteur de la sécurité (SSR) dans les pays touchés par la violence armée). La Stratégie de 2005 avançait que ces « initiatives réactives » devaient être très rapidement remplacées par « une action davantage considérée comme préventive », de manière à s'attaquer à « l'offre et la demande illicite » (ex : élimination des armes excédentaires dans les pays d'origine et dans les régions où des armes illicites sont présentes)¹⁵.

13. Les [rapports annuels sur la mise en œuvre de l'Action commune](#) sont disponibles sur le site du Service européen pour l'Action extérieure. Du fait d'une certaine redondance des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie de l'UE en matière d'ALPC, les rapports annuels sur la mise en œuvre de l'Action commune ont été suspendus en 2011. Représentant du département Non-prolifération et Désarmement du SEAE, correspondance par courriel avec l'auteur, 19 septembre 2013.

14. Contrairement à la prolifération des ADM, la prolifération non contrôlée des ALPC ne comptait pas parmi les cinq menaces pesant sur l'UE et n'est mentionnée que de manière anecdotique dans la SES (dont le but est d'identifier les défis majeurs et les menaces posés à la sécurité de l'UE). Rétrospectivement, la Stratégie sur les ALPC mentionne tout de même que « les conséquences de l'accumulation excessive et de la dissémination incontrôlée d'armes légères et de petit calibre (ALPC) se retrouvent au cœur de quatre des cinq défis ». – à savoir le terrorisme, les conflits régionaux, la déliquescence des États et la criminalité organisée.

15. La Stratégie de 2005 établit une distinction entre des politiques d'assistance en matière d'ALPC « réactives » et « préventive ». Les premières sont menées dans des pays touchés par la violence armée qui sont vus comme étant au bout de la chaîne de la prolifération des ALPC alors que la seconde fait référence aux politiques d'assistance dans les pays et régions sources de la prolifération illicite.

Un autre aspect important de la Stratégie était l'objectif « d'assurer la cohérence entre les politiques de sécurité et de développement [de l'UE] » en intégrant le problème des ALPC dans tous les aspects de sa politique extérieure, au moyen d'initiatives et d'actions existantes et en « exploitant ses moyens sur les plans multilatéraux et régionaux ainsi qu'au sein de l'Union et dans ses relations bilatérales »¹⁶.

Elle prévoyait également de rassembler tous les instruments à disposition de l'UE, à savoir les « capacités militaires et civiles des États membres, les instruments de la PESC et de la PESD (dont le Code de conduite sur les exportations d'armes), d'autres instruments d'action extérieure (dont l'action à travers la Communauté européenne) et des actions policières, douanières et judiciaires au sein de l'UE »¹⁷. Il convient de mentionner que le préambule de la Stratégie de 2005 qualifie les exportations d'armes d'instrument préventif visant à mettre un frein à la prolifération incontrôlée des ALPC, mais que les propositions de renforcement des politiques de contrôle des exportations ne représentent qu'une petite partie du plan d'action global exposé dans la Stratégie.

La Stratégie de 2005 reprend les 3 objectifs généraux de l'Action commune de 2002 à laquelle elle ajoute un nouvel objectif important : la mise en place et le développement de structures nécessaires au sein de l'UE pour mettre en œuvre la Stratégie. Elle ré-insiste sur les deux régions prioritaires d'intervention déjà définies dans l'Action commune de 1998 : l'Afrique subsaharienne, considérée par l'UE comme étant la plus affectée des conflits alimentés par la prolifération et l'accumulation d'ALPC ; et l'Europe orientale et du sud-est, dans la mesure où la majorité des ALPC illicites et des munitions disséminées sur le continent africain provient des stocks d'armes de ces régions.

En plus de celles-ci, une « attention prioritaire » a été accordée aux « autres régions affectées par la prolifération et l'accumulation excessive des ALPC », à savoir l'Europe centrale, l'Amérique latine et les Caraïbes. L'UE souhaitait que le plan d'action défini dans la Stratégie de 2005 soit « flexible et susceptible de s'adapter aux évolutions du contexte sécuritaire international » et stipulait que sa mise en œuvre soit « revue et mise à jour » tous les six mois dans un rapport sur l'état d'avancement¹⁸. La Stratégie avait pour objectif de structurer et de rendre plus cohérentes les initiatives existantes en matière d'ALPC, et, lorsqu'il le fallait, d'incorporer la dimension armes légères dans des initiatives de PESC et de politique étrangère plus larges.

16. Conseil de l'UE, Stratégie contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères p. 6.

17. Pour plus d'informations sur la Stratégie de l'UE pour lutter contre les ALPC, voir le SEAE, « [Stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre \(ALPC\) et de leurs munitions](#) ».

18. La Stratégie de 2005 stipule également que le rapport sur l'état d'avancement appliquera les décisions prises par l'Action commune de 2002 et les complétera si nécessaire. Les rapports d'avancement semestriels sur la mise en œuvre de la Stratégie de 2005 en matière d'ALPC sont disponibles auprès du Service d'action pour la sécurité extérieure, « [Implementation of the EU SALW Strategy](#) » (Mise en œuvre de la Stratégie de l'UE en matière d'ALPC).

III. INITIATIVES DE L'UE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION ILLICITE DES ALPC

Cette partie met en lumière certaines actions importantes entreprises par l'UE sur une base *ad hoc* entre le milieu des années 1990 et 2005 ainsi que les initiatives adoptées dans le cadre de la Stratégie de 2005. Les initiatives de l'UE en matière d'ALPC sont réparties en trois catégories : a) les activités visant à promouvoir le multilatéralisme afin d'instaurer des mécanismes et des normes au sein des instances de lutte contre la prolifération illicite des ALPC, les initiatives d'assistance centrées sur les ALPC, c) les activités destinées à intégrer les ALPC aux initiatives plus larges de paix et de sécurité.

Instaurer mécanismes et normes à travers le multilatéralisme

Comme la Stratégie européenne de sécurité de 2003 le soulignait, la promotion du multilatéralisme est une méthode de travail privilégiée de la politique étrangère de l'UE afin d'instaurer des mécanismes et des normes à différents niveaux. Par rapport à d'autres domaines liés au contrôle des armes, les normes et les mécanismes régionaux et internationaux de lutte contre la prolifération des ALPC, bien qu'imparfaits et hétérogènes, se sont rapidement développés durant les dernières décennies et l'UE a joué un rôle majeur à cet égard.

L'UE et ses États membres ont déployé des efforts considérables dans le cadre des Nations unies pour négocier et adopter les trois principaux instruments internationaux de lutte contre la prolifération des ALPC : le Programme d'action de l'ONU de 2001, l'instrument international de traçage de 2005 et le protocole des Nations unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (protocole relatif aux armes à feu) établi en 2001. Bien que l'UE n'ait pas réussi à rendre les deux premiers instruments juridiquement contraignants et à inclure explicitement les munitions dans son champ d'action, elle a réussi, entre autres objectifs, à proposer des engagements forts dans certains domaines clés, tels que le marquage et le traçage, la gestion des stocks, les programmes DDR ainsi que l'assistance et la coopération internationales.

Après l'échec en 2006 de la Conférence d'examen du programme d'action, l'UE s'est particulièrement attachée à veiller à ce que le processus d'examen en cours du Programme d'action se focalise sur la mise en œuvre effective des engagements pris par les membres de l'ONU en 2001. Les contrôles des transferts, le marquage et le traçage, les réglementations des activités de courtage et des munitions et l'intégration des mesures sur les ALPC dans l'assistance au développement font partie des principaux domaines que l'UE considère comme d'importants obstacles à la mise en œuvre du programme d'action et qu'elle envisage de mettre en avant¹⁹. De même l'UE a activement participé aux

19. Voir pour exemple le Conseil de l'UE, Premier rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation illicite et le trafic d'ALPC et de leurs munitions, 10538/06, 14 juin 2006, p. 3 et Working Paper of the Outcome of the 2012 Review Conference on the UN [Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light](#)

négociations qui ont mené à l'adoption du Protocole sur les armes à feu, le seul instrument international ayant trait aux armes légères juridiquement contraignant²⁰. Lors des négociations du Traité sur le commerce des armes (TCA), l'UE s'est toujours exprimée en faveur de l'inclusion des ALPC et des munitions dans le champ d'application du traité. À plusieurs reprises, l'UE a également apporté son soutien à des séminaires et des réunions d'experts pour promouvoir les instruments de l'ONU visant à contrôler les ALPC, les principes étayant ces efforts et le TCA dans d'autres régions du monde²¹.

Au niveau régional, les membres de l'UE ont été actifs dans l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), une institution qui fournit une occasion unique de rassembler les principaux États producteurs et exportateurs d'armes d'Amérique du Nord et Centrale ainsi que d'Europe orientale et occidentale. Ces dernières années, l'OSCE a adopté plusieurs textes relatifs aux intérêts de l'UE en matière d'ALPC (par ex. le Document sur les ALPC établi en 2000 et la « Décision sur les éléments standards des certificats d'utilisateur final et des procédures de vérification pour les exportations d'ALPC »)²². Des discussions consacrées à d'autres priorités de l'UE eurent également lieu (ex : l'initiative de la France et de la Belgique visant à examiner la question de la lutte contre le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre (ALPC) par voie aérienne en 2007, et, plus récemment, une conférence sur le traçage dans la région couverte par l'OSCE en mai 2013).

Enfin, l'UE s'efforce également de promouvoir la mise en œuvre d'engagements liés aux ALPC dans le cadre d'un dialogue politique avec des pays tiers et des organisations régionales. L'UE entretient un dialogue régulier, à différents niveaux, avec des pays partageant les mêmes valeurs. De plus, elle insiste régulièrement sur le fait que le problème des ALPC s'inscrit également dans des dialogues avec des pays tiers, notamment « avec les pays détenteurs de stocks excédentaires d'ALPC issus de la Guerre froide, en particulier en Europe orientale et du sud-est » ainsi « qu'avec les grands pays exportateurs

[Weapons in All its Aspects](#), 24 juillet 2012, p. 1-3, ainsi que UNIDIR, « [European Action on Small Arms and Light Weapons and Explosive Remnants of War: final report](#) », 2006. p. 24.

20. Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, Résolution de l'Assemblée générale 55/255, 31 mai 2001.

21. Par exemple, Action commune 2008/113/PESC visant à soutenir l'instrument international permettant aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des ALPC illicites dans le cadre de la stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites des ALPC et de leurs munitions, *Journal officiel de l'UE*, L40, 14 février 2008. Elle est mise en œuvre par le Bureau des affaires de désarmement de l'ONU (UNODA). Voir aussi la Décision du Conseil 2009/42/PESC du 19 janvier 2009 concernant le soutien aux activités de l'UE visant à promouvoir auprès des pays tiers le processus d'élaboration d'un traité sur le commerce des armes, dans le cadre de la stratégie européenne de sécurité, *Journal officiel de l'UE*, L17, 22 janvier 2009 ; et Décision du Conseil 2010/336/PESC du 14 juin 2010 concernant les activités de l'UE en faveur du traité sur le commerce des armes, dans le cadre de la stratégie européenne de sécurité, *Journal officiel de l'UE*, L152, 18 juin 2010. Les 2 dernières ont été lancées par l'UNIDIR.

22. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), « Document de l'OSCE sur les ALPC », Annexe II : Décision n° 5/04 sur les éléments standard des certificats d'utilisateur final et des procédures de vérification pour les exportations d'ALPC, mise à jour le 20 juin 2012, <http://www.osce.org/fr/fsc/16942>

d'ALPC »²³. En 2010, l'UE et la Chine ont lancé des consultations sur la possibilité d'explorer des canaux d'échange sur les questions relatives aux ALPC et au TCA²⁴.

Bien que les résultats de ce dialogue restent difficiles à évaluer, en février 2012 le Conseil a adopté une décision visant l'appui aux activités favorisant le dialogue entre l'Afrique, la Chine et l'UE et la coopération en matières d'armes conventionnelles. La décision, qui portait sur deux années, a été mise en œuvre par l'organisation non gouvernementale (ONG) Saferworld et visait la mise sur pied d'un groupe d'experts conjoint et le développement un centre de recherche commun Afrique-Chine-UE. Le groupe d'experts est en charge des armes conventionnelles tandis que le centre de recherche s'occupe du contrôle des exportations de ces armes²⁵.

Une autre initiative fut mise en place ; les armes légères furent intégrées dans les documents de stratégie de certains pays et régions mis au point par la Commission européenne en partenariat avec des pays clés et des organisations régionales. Ces documents reprennent les orientations stratégiques suivies par la Commission dans sa gestion de sa politique de coopération au développement. Depuis 2005, l'UE a négocié plusieurs articles relatifs aux ALPC en accord avec des pays tiers, la plupart du temps à leur demande et sur la base du cas par cas. En décembre 2008, le Conseil a officialisé cette procédure. Cette « clause ALPC » stipule, entre autres, que « les parties conviennent d'observer et d'exécuter intégralement leurs obligations en matière de lutte contre le commerce illicite des ALPC, y compris de leurs munitions »²⁶. Les termes employés démontrent d'une ambition plus modeste par rapport à la « clause de non-prolifération » (aussi connue sous l'appellation « clause catch-all ou clause attrape-tout ») adoptée en 2003 et dont la mise en œuvre et l'efficacité ont été remises en question²⁷. Pourtant, le langage employé en général dans la clause en fait au mieux un engagement politique pour les quelques pays qui se sont engagés à la respecter²⁸.

23. Les rapports sur l'état d'avancement semestriels sur la mise en œuvre de la stratégie comportent une partie intitulée « Les ALPC dans le cadre du dialogue politique, des documents de stratégie et des plans d'action ». Cette partie précise presque toujours que les « ALPC ont été à l'ordre du jour d'un grand nombre des dialogues politiques réguliers que l'UE mène » avec d'autres pays. Il y a généralement peu de détails quant au contenu et aux résultats du dialogue sur les armes légères.

24. Conseil de l'UE, Eleventh progress report on the implementation of the EU SALW Strategy, 13128711, 20 juillet 2011.

25. Décision du Conseil 2012/121/PESC du 27 février 2012 visant à soutenir les activités en faveur du dialogue et de la coopération UE-Chine-Afrique concernant la maîtrise des armes conventionnelles, *Journal officiel de l'UE*, L54, 28 février 2012.

26. Conseil de l'UE, Conclusions du Conseil relatives à l'insertion d'un article concernant les ALPC dans des accords entre l'UE et les pays tiers, 17186/08, 17 décembre 2008.

27. Grip, L. « [The EU non-proliferation clause: a preliminary assessment](#) », SIPRI, Background Paper, novembre 2009.

28. Avant l'adoption de la clause ALPC en 2008, les États d'Amérique centrale, l'Afrique du Sud et l'Ukraine avaient adopté un article similaire. Voir le rapport sur l'état d'avancement sur la mise en œuvre de la stratégie en matière d'ALPC, SEAE. À partir de 2008, des clauses ALPC furent incluses en accord avec plusieurs pays, tels que l'Irak et la Corée du Sud (en 2009), la Chine, la Libye, la Mongolie, les Philippines, la Russie et le Vietnam (en 2010), l'Azerbaïdjan et la Géorgie (en 2011).

Fournir une assistance en matière d'ALPC

Depuis la fin des années 1990, l'UE a fourni très régulièrement une assistance dans de nombreuses régions du monde dans la lutte contre la prolifération illicite des armes légères. La palette des activités déployées dans ce contexte est très large, ce qui fait de l'UE un acteur majeur et indispensable dans la lutte contre la prolifération des ALPC. Les actions menées par l'UE dans le domaine des armes légères combinent souvent la gestion de crise ou les programmes « à court-terme » (tels que le monitoring et le soutien des programmes de désarmement et de démobilisation des parties à un conflit, la collecte d'armes, la sécurisation de stocks d'armes et de munitions etc.) et la prévention des conflits, le renforcement de la sécurité et des développements ou des programmes à « long terme » (tels que l'apport d'une assistance liée au ALPC dans les programmes RSS, d'un renforcement des capacités des fonctionnaires nationaux afin de leur permettre de gérer et contrôler les armes légères, d'un soutien aux organisations régionales et internationales ayant pour mission la lutte contre la prolifération des armes légères, d'un soutien à la recherche sur les armes légères ou assimilées)²⁹.

Avant l'adoption de la Stratégie de 2005, les programmes d'assistance en matière d'ALPC dans le cadre de la PESC de l'UE étaient généralement brefs et bilatéraux, comme l'illustrent près de 10 décisions du Conseil s'appliquant à 5 pays (l'Albanie, la Géorgie, le Mozambique, la Serbie et l'Afrique du Sud) et 4 continents sur la période 1999-2002 pour un budget cumulé de 7 300 200 euros. Le programme d'assistance de l'UE pour réduire les armes légères et de petit calibre au Cambodge (UE ASAC) se démarque par sa longueur, son champ d'application et ses coûts, très différents de ceux des autres projets initiés et soutenus à la même période. Cette mission prévoyait une assistance technique et financière pour le gouvernement cambodgien afin qu'il puisse développer une législation et des réglementations appropriées en matière d'ALPC, établir des lignes directrices pour la tenue de registres et de l'inventaire d'ALPC des forces armées et apporter une assistance au programme DDR du gouvernement³⁰. Au début, le programme, établi en 1999, était prévu pour un an avec un budget de 500 000 euros. Pourtant, il fut étendu et dura jusque 2006, ses retombées étant jugées positives, le budget alloué atteignit finalement les 8 575 818 euros.

Bien que l'équipe indépendante en charge de l'évaluation du projet ait relevé certains sujets de préoccupation, toujours pas résolus à la fin du projet (y compris l'absence d'une législation appropriée et d'une stratégie de contrôle nationale adéquate en matière d'ALPC, et le stockage risqué de grandes quantités de munitions, dont l'ASAC de l'UE n'était pas en charge), elle a rendu une appréciation favorable de l'ASAC. Elle a noté que la plupart des armes censées être en circulation avaient été détruites ou stockées correctement par les forces armées, qui pouvaient compter sur des endroits pour

29. L'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), p. 8.

30. Décision du Conseil du 15 novembre 1999 mettant en œuvre l'Action commune 1999/34/PESC en vue d'une contribution de l'UE à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des ALPC légères et de petit calibre au Cambodge (1999/730/PESC), *Journal officiel des Communautés européennes*, L294, 16 novembre 1999.

conserver les stocks en toute sécurité et un système de gestion des stocks efficace³¹. Selon l'équipe, le projet a eu un impact positif dans la lutte contre la prolifération des ALPC dans le pays et a offert une précieuse leçon qui servira pour des projets futurs : notamment le besoin de cycles de financement sur la durée (2 ans ou plus) et l'apport d'un mandat et de capacités à s'engager dans tous les domaines du contrôle des ALPC, dans la mesure où les stratégies et réponses globales et intégrées sont plus efficaces et ont un impact sur un plus long terme³². Bien que l'initiative ait eu des retombées positives, aussi bien en termes de circulation des armes et d'impact sur la sécurité humaine, cette approche n'a pas été reconduite dans les programmes d'assistance ultérieurs de l'UE.

Malgré des dissensions entre la Commission et le Conseil (voir encadré n° 2), l'adoption de la Stratégie de 2005 a efficacement contribué à conférer priorité et structure aux programmes d'assistance de l'UE en matière de contrôle des ALPC. Comme mentionné précédemment, la Stratégie accorde la priorité à deux zones géographiques. La première, l'Afrique subsaharienne, bénéficie de longue date de l'aide de l'UE, en particulier dans le cadre de la coordination au développement à travers le Fonds européen de développement (FED) et l'Instrument de stabilité (IdS), ce dernier ayant été motivé par l'ambition de renforcer l'appropriation africaine de la prévention, la gestion et la résolution des conflits³³.

La deuxième zone d'intervention prioritaire est l'Europe de l'Est et du Sud-Est, le but étant de promouvoir la stabilité dans les régions voisines de l'UE en appuyant le renforcement des capacités de contrôle nationales en matière d'armes légères et la destruction des énormes stocks entreposés dans ces régions. Dans ces deux zones, l'UE a préféré aux initiatives nationales le renforcement des capacités opérationnelles et institutionnelles de structures nationales et régionales au niveau régional et sous-régional³⁴.

De nombreux facteurs peuvent expliquer cette tendance, parmi lesquels le fait que la nature transnationale de la prolifération des ALPC nécessite des actions au niveau non seulement national mais aussi régional. Ainsi, du point de vue de l'UE, l'aide régionale est une bonne façon de faire face à cette menace. En ce sens, elle devrait idéalement être un « multiplicateur de force » en renforçant les capacités des institutions et leur donnant plus de pouvoir dans les régions bénéficiaires, tant au niveau régional que national. Elle devrait également contribuer à l'harmonisation et à la cohérence des actions menées par les États dans le domaine des armes légères dans ces mêmes régions. On fait également remarquer parfois que, dans la mesure où de nombreux États sont peu disposés à admettre que l'accumulation illicite d'armes légères représente un problème national,

31. Sur les 330 000 armes en circulation en 1991, 142 871 ont été détruites et 158 760 étaient stockées en toute sécurité. Voir le Small Arms Survey « Stabilizing Cambodia: small arms control and security sector reform », *Small Arms Survey Yearbook 2006: Unfinished Business* (Oxford University Press: Oxford, 2006), p. 125.

32. Centre régional pour l'Europe du Sud-Est d'échange d'informations pour la réduction des armes légères (SEESAC), « Evaluation of the EU small arms and light weapons assistance to the kingdom of Cambodia (UE SEESAC), 2006, <http://www.seesac.org/res/files/publication/533.pdf>

33. UNIDIR p. 41.

34. Les initiatives au niveau national sont notamment l'aide financière accordée par l'Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement (NAMSA) dans le cadre de la démilitarisation et destruction des ALPC et munitions en Ukraine. Décision 2005/852/PESC du 29 novembre 2005 concernant la destruction des armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions en Ukraine, *Journal officiel de l'UE*, L315, 1er décembre 2005.

l'accompagnement et l'assistance au niveau régional constituent les canaux les plus appropriés pour lutter contre la prolifération des ALPC³⁵.

Pourtant, l'expérience prouve que l'introduction de ces discussions et initiatives au sein des instances régionales dépend souvent de la profondeur de la relation entre les États de la région récipiendaire et du lent développement de leurs structures, souvent peu abouties. De plus, malgré la perspective régionale, le succès au niveau national dépend en fin de compte de la volonté et de la capacité de chaque État à mettre l'assistance en pratique.

L'aide accordée en 2006 au programme de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour le contrôle des armes légères (ECOSAP) en est un exemple significatif³⁶. Ce projet, aux multiples donateurs, avait pour but de renforcer les capacités de la CEDEAO et de ses États membres en matière de contrôle des armes légères (grâce au soutien et au renforcement des capacités de l'unité « Armes légères » de la CEDEAO et la mise en place d'une commission nationale, ou point focal national, pour concevoir et mettre en place des plans d'action nationaux relatifs aux armes légères).

Dès le départ, le projet s'est heurté à des difficultés structurelles (certaines faiblesses dans les documents initiaux du programme et des problèmes incessants de gestion financière) et ainsi qu'à une concurrence de priorités entre le projet et l'unité « Armes légères » de la CEDEAO. Malgré cette situation et des « résultats parfois mitigés voire mauvais », l'équipe chargée de l'évaluation finale du programme de contrôle des ALPC en Afrique de l'Ouest a estimé que le projet avait réalisé des progrès utiles – bien que lents – en particulier au niveau national. En effet, des commissions nationales ont été mises en place dans tous les États membres de la CEDEAO et des plans d'action nationaux ont été adoptés dans sept d'entre eux.

À cet égard, l'équipe d'évaluation a souligné que « si généralement les membres de ces commissions font preuve d'une grande motivation et d'un certain dynamisme, leur action reste très souvent tributaire de l'investissement humain et financier des autorités nationales »³⁷. Selon les conclusions de l'évaluation, les acteurs régionaux et nationaux étaient « au milieu du gué » et qu'en plus d'une réorientation de l'assistance, il serait nécessaire de poursuivre le soutien pour donner plus de poids aux acteurs afin qu'ils remplissent leur mandat de manière efficace³⁸. Bien qu'en 2010, les membres de la CEDEAO aient requis une prolongation de l'ECOSAP, les donateurs, parmi lesquels l'UE, ont décidé de ne pas accéder à cette requête. Renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles peut être un processus lent et donc nécessiter un soutien aux organisations naissantes sur le long terme. Pourtant, cela ne s'inscrit pas toujours dans les objectifs à long terme des donateurs.

L'orientation régionale choisie par l'UE est parfois dictée par la structure pour l'attribution des programmes d'assistance de l'UE. Le Centre régional sur les armes légères dans la

35. Rousseau N., « [L'UE et les armes légères et de petit calibre en Afrique subsaharienne](#) », GRIP, Note d'Analyse, 4 février 2011.

36. Conseil de l'UE, p. 6.

37. Évaluation finale du programme de contrôle des ALPC en Afrique de l'Ouest (ECOSAP), Rapport final, octobre 2011, p. 16.

38. Poitevin et Grega, p. 40-43.

région des Grands lacs (RECSA), une organisation intergouvernementale créée en vue de coordonner l'action concernant les armes légères dans la Corne de l'Afrique et la région des Grands lacs, a bénéficié d'un soutien substantiel de la part de la Commission, via le FED, pour renforcer la capacité de la société civile (500 000 euros en 2010-12)³⁹. En 2010, la Commission (dans le cadre de l'objectif à long terme de « Lutte contre les menaces mondiales et transnationales » de l'IdS) a confié au RECSA un ambitieux projet de 3 ans (2010-2012) d'une valeur de 3,3 millions d'euros⁴⁰. Dans la mesure où la composante à long terme de l'IdS requiert, entre autres, que le projet qu'il soutient soit « transrégional », l'étendue géographique de ce projet panafricain couvre donc toute l'Afrique subsaharienne, y compris des zones qui ne font pas partie du mandat du RECSA. Bien que le RECSA ait pris en charge la mise en œuvre technique et la coordination du projet, celui-ci a dû être officiellement approuvé par l'Union africaine (UA). Par conséquent, les activités entreprises par le RECSA sous la houlette de l'UA ont dû parfois faire face aux réticences d'organisations régionales peu disposées à coopérer dans des domaines outrepassant leur mandat initial⁴¹. En 2012, l'UE a accordé une extension de trois ans à hauteur de 2,7 millions d'euros au projet sur la période, donc, 2013-16.

En Europe de l'Est et du Sud-Est, l'une des contributions les plus importantes de l'UE en matière de contrôle des ALPC est le soutien apporté dès 2002 au Centre régional pour l'Europe du Sud-Est d'échange d'informations pour la réduction des armes légères (SEESAC)⁴². Créé en 2002, le SEESAC a été mandaté par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est pour être l'un des éléments clés du Plan régional de mise en œuvre relatif à la lutte contre la prolifération et les impacts des armes légères et de petit calibre (« Regional Implementation Plan on Combating the Proliferation and Impact of Small Arms and Light Weapons ») adopté par le Pacte de stabilité pour l'Europe de l'Est en novembre 2001. L'objectif du SEESAC est de fournir un soutien opérationnel et de faciliter les échanges d'information dans de nombreux domaines, comme la destruction des ALPC, la gestion des stocks, les programmes de collecte d'armes, le marquage, traçage et la tenue de registres, les contrôles d'exportations d'armes et l'assistance lors de la formulation de

39. Conseil de l'UE, Tenth Progress Report on the Implementation of the EU Strategy to Combat Illicit Accumulation and Trafficking of SALW and their Ammunition, 18040/10, 16 décembre 2010, p. 10 ; et représentants du Centre régional sur les armes légères dans la région des Grands lacs (RECSA) et organisations régionales subsahariennes, interviews avec l'auteur, mars et juin 2013.

40. La lutte contre les menaces mondiales et transnationales est l'un des 3 objectifs à long terme de l'IdS. Elle couvre 3 thèmes : protéger les infrastructures critiques, lutter contre le terrorisme et le crime organisé. Les projets de lutte contre la prolifération illicite des ALPC s'inscrivent dans cette dernière catégorie. « [Lutte contre l'accumulation et le trafic illicites des armes légères et de petit calibre : premier projet panafricain de lutte contre les ALPC financé par l'Union africaine](#) ».

41. Représentants du Centre régional sur les armes légères dans la région des Grands lacs (RECSA) et organisations régionales subsahariennes, interviews avec l'auteur, mars et juin 2013.

42. Représentant de l'unité « Non-prolifération et désarmement » du SEAE, interview avec l'auteur, août 2013.

stratégies nationales pour contrôler les armes légères. Le Conseil a apporté une aide financière en 2002, 2003, 2004 et 2010⁴³ et envisage de la prolonger au-delà de 2013⁴⁴.

En 2003 et 2006, le Conseil a également apporté son soutien au Centre régional des Nations unies pour la paix, le désarmement et le développement en Amérique latine et dans les Caraïbes (UNLIREC)⁴⁵. Plus récemment, le Programme centraméricain pour le contrôle des armes légères et de petit calibre (CASAC) a reçu de l'aide grâce au volet à long terme de l'IdS. Le but est de développer une structure régionale et une stratégie sur le long terme pour lutter contre la prolifération des armes légères illicites dans la région. L'aide accordée en 2011-12 s'élevait à 1 million de dollars. L'initiative a été prolongée pour la période 2013-2015 avec un financement de 2,3 millions d'euros. Un autre programme – Lutte contre le trafic transnational d'armes illicites grâce à la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC) et du Protocole sur les armes à feu, et au renforcement des capacités (« Countering transnational illicit arms trafficking through the implementation of the UN Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) and the Firearms Protocol, and through capacity building ») – vise à promouvoir la ratification et la mise en œuvre du Protocole sur les armes à feu, auxquelles s'ajoute un renforcement des capacités des organismes chargés de l'application des lois et des organisations de la société civile dans les Caraïbes, en Amérique latine et en Afrique de l'Ouest.

Au niveau mondial, un projet intéressant a récemment été lancé dans le cadre du volet à long terme de l'Instrument de stabilité : la création et le développement de « iArms », une base de données centralisée pour tracer et suivre les armes à feu perdues et volées, mise en œuvre et exécutée par Interpol. Avec 699 937 euros de budget, le projet établi sur la période 2011-2012 doit faciliter l'échange d'informations et la coopération dans les enquêtes entre les forces de l'ordre en matière de mouvements internationaux d'armes à feu illicites et d'armes à feu licites utilisées pour commettre un crime. La prolongation de

43. Mise en œuvre de l'Action commune 2002/589/PESC du Conseil du 12 juillet 2002 relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et à la diffusion déstabilisatrice des armes légères et de petit calibre (ALPC) 2002/842/PESC, *Journal officiel de l'UE*, L289, 26 octobre 2002 ; Décision 2003/807/PESC du Conseil du 17 novembre 2003 prorogeant et modifiant la décision 2002/842/PESC concernant la mise en œuvre de l'Action commune 2002/589/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre dans le Sud-Est de l'Europe, *Journal officiel de l'UE*, L302, 20 novembre 2003 ; Décision 2004/791/PESC du Conseil du 22 novembre 2004 prorogeant et modifiant la décision 2002/842/PESC mettant en œuvre l'Action commune 2002/589/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre dans le Sud-Est de l'Europe, *Journal officiel de l'UE*, L348, 24 novembre 2004 ; et Décision 2010/179/PESC du Conseil du 11 mars 2010 à l'appui des activités de maîtrise des armements menées dans les Balkans occidentaux par le centre régional pour l'Europe du Sud-Est d'échange d'informations pour la réduction des armes légères, dans le cadre de la stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites des ALPC et de leurs munitions, *Journal officiel de l'UE*, L80, 26 mars 2010.

44. Représentant de l'unité « Non-prolifération et désarmement » du SEAE.

45. Décision 2003/543/PESC du Conseil du 21 juillet 2003 mettant en œuvre l'Action commune 2002/589/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre en Amérique du Sud et dans les Caraïbes, *Journal officiel de l'UE*, L185, 24 juillet 2003 ; Décision 2006/1000/PESC du Conseil du 11 décembre 2006 relative à la mise en œuvre de l'Action commune 2002/589/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices d'armes légères et de petit calibre en Amérique latine et dans les Caraïbes, *Journal officiel de l'UE*, L367, 22 décembre 2006.

l'initiative (2013-2014) vise à développer cette base de données et à lancer des activités d'information dans une sélection de pays des Caraïbes, d'Amérique Latine et d'Afrique de l'Ouest. Le prolongement a été financé à hauteur d'1,5 million d'euros.

En juin 2013, le Conseil a adopté une décision en vue d'assister le gouvernement libyen en matière de Sécurité physique et gestion des stocks (PSSM) d'ALPC et de munitions détenus par l'État⁴⁶. La longueur du projet et les fonds débloqués pour sa réalisation sont exceptionnels par rapport aux engagements précédents de l'UE dans la mesure où un cadre est fourni pour un projet de 5 ans, cofinancé par l'UE (5 millions d'euros) et le ministère fédéral des Affaires étrangères allemand (1,6 million d'euros) et mis en œuvre par Société allemande de coopération internationale. Il semblerait que cette approche a été choisie principalement à cause de la situation préoccupante en Libye et non pas à cause du fait que l'UE souhaite reprendre des projets comme celui de l'ASAC, dont la durée, la pertinence et l'opportunité ont garanti une viabilité et une appropriation plus importantes pour les partenaires locaux, augmentant ainsi la chance d'obtenir un impact positif sur la sécurité humaine.

Intégrer les ALPC dans des initiatives de paix et de sécurité plus larges

Avec la Stratégie en matière d'ALPC de 2005, l'UE a activement cherché à intégrer la question des armes légères dans des initiatives plus larges, notamment relatives aux contrôles des exportations d'armes dans des pays tiers ainsi qu'aux programmes et accords de coopération au développement. L'UE a mené des actions d'information en matière de contrôle des exportations d'armes conventionnelles, pour la plupart dans des pays voisins en Europe de l'Est et du Sud-Est avec pour objectif de promouvoir l'alignement sur la Position commune sur les armes légères de l'UE. Ces programmes donnent généralement aux experts des États participants la possibilité de discuter de leurs pratiques de contrôle des exportations d'armes conventionnelles, et notamment les ALPC et leurs munitions⁴⁷.

Sur un autre plan, la Cour européenne de Justice a réaffirmé en 2008 que « certaines mesures qui visent à prévenir la fragilité des pays en voie de développement dont celles qui ont été adoptées dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre peuvent contribuer à éliminer ou réduire des entraves au développement économique et social desdits pays. »⁴⁸ Ainsi, ces dernières années, la Commission européenne a lancé et soutenu de nombreuses initiatives de coopération au développement, incluant, dans une certaine mesure, une composante armes légères, principalement par le biais de ses instruments géographiques. Par exemple, l'accord de

46. Décision 2013/320/PESC du Conseil du 24 juin 2013 à l'appui des activités de sécurité physique et de gestion des stocks visant à réduire le risque de commerce illicite d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions en Libye et dans sa région, *Journal officiel de l'UE*, L173, 26 juin 2013.

47. Pour plus d'informations sur ce sujet, voir Holtom, P et Micic, I, « European Union arms export control outreach activities in Eastern and South Eastern Europe », Non-proliferation Papers n° 14, EU Non-proliferation Consortium, avril 2012, <http://www.nonproliferation.eu/activities/activities.php>

48. Cour européenne de justice, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 20 mai 2008. Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'UE. Recours en annulation – Article 47 UE – Politique étrangère et de sécurité commune – Décision 2004/833/PESC – Mise en œuvre de l'Action commune 2002/589/PESC – Lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre – Compétence de la Communauté – Politique de coopération au développement. Affaire C-91/05.

partenariat de Cotonou, signé en juin 2000 et révisé en 2010, définit le cadre général des relations commerciales et de l'aide au développement accordé par l'UE aux « membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ». Le FED finance également de nombreux plans quinquennaux dans différents domaines. L'article 11 de l'accord de Cotonou souligne l'importance de la lutte contre les mines anti-personnel et la diffusion, le trafic illégal, et l'accumulation excessive et incontrôlée des ALPC⁴⁹.

Le programme de « Prévention des conflits et consolidation de la paix » est un des exemples de programmes relatifs aux ALPC financés par le FED (à hauteur de 5,5 millions d'euros) en Afrique de l'Ouest, dont le but est d'accroître la capacité de gestion et la capacité stratégique de la CEDEAO afin d'exercer son mandat dans le domaine de la consolidation de la paix et de la prévention des conflits de manière durable. L'un des objectifs fixés par le programme était le renforcement des capacités de la CEDEAO dans le domaine du contrôle des armes légères (1,45 million d'euros en 2008-10). Un programme similaire, « Prévention, gestion et résolution des conflits en Afrique orientale et australe », a été lancé en 2008 et s'est terminé en 2012. Une de ses 3 composantes (2,8 millions d'euros sur un total de 10 millions) était le renforcement des capacités régionales de lutte contre le trafic d'armes et leur prolifération dans la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)⁵⁰.

Encadré n° 2. Assistance en matière d'armes légères et de petit calibre : question de sécurité ou de développement ?

En 2004-2005, la question de l'assistance à la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre (ALPC) a été sujette à controverse entre la Commission européenne et le Conseil. La Commission a émis une proposition en 2004 visant à rationaliser les lignes budgétaires en matière de relations extérieures pour simplifier et clarifier la gestion de l'aide de l'Union européenne (UE). La question s'est alors posée de savoir si les initiatives d'assistance pour lutter contre les armes légères visaient plutôt l'accomplissement des objectifs de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) que ceux de la Politique globale de coopération au développement.

En février 2005, la Commission a demandé à la Cour européenne de justice d'annuler la décision du Conseil qui accordait un soutien financier et technique à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dans le cadre de sa lutte contre la prolifération des ALPC⁵¹. Selon la Commission, par cette décision, le Conseil empiétait sur les compétences attribuées à la Commission en matière de coopération au développement dont la lutte contre les armes légères fait partie intégrante. En mai 2008, le jugement de la Cour européenne de justice a confirmé la supériorité des prérogatives de la Commission en matière de coopération au développement.

49. Accord de partenariat de Cotonou, signé à Cotonou le 23 juin 2000, révisé à Luxembourg le 25 juin 2005, révisé à Ouagadougou le 22 juin 2010, article 11, para. 3a.

50. Le programme table sur un renforcement de la coopération entre les agences de sécurité afin d'enquêter sur les courtiers en armes illicites et de les poursuivre en justice, sur un développement des mécanismes de coopération, sur la mise en place de mécanismes de monitoring de la circulation des armes légères et sur le soutien au développement institutionnel et au renforcement des capacités dans la lutte contre le trafic d'armes et d'ALPC.

51. Décision 2004/833/PESC du Conseil du 2 décembre 2004 mettant en œuvre l'Action commune 2002/589/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la CEDEAO dans le cadre du moratoire sur les armes légères et de petit calibre, *Journal officiel de l'UE*, L359, 4 décembre 2004.

Encadré n° 2. Assistance en matière d'armes légères et de petit calibre : question de sécurité ou de développement ?

Elle a également déclaré que pour les cas où la même mesure vise simultanément des objectifs de développement et des objectifs relatifs à la PESC, la décision d'intervention revient à la Commission⁵². Si le jugement a résolu le conflit entre le Conseil et la Commission, les trois années de doute ont entraîné le report d'un certain nombre d'initiatives européennes en matière d'ALPC relevant à la fois de la politique de développement de la PESC et de la Commission.

Néanmoins, après la ratification du Traité de Lisbonne de 2007, les compétences de l'UE en la matière ont été simplifiées⁵³. Les principaux instruments de coopération traitant des questions de sécurité et de conflit ont été placés sous le contrôle du SEAE, le corps diplomatique de l'UE mis en place en 2001. Son mandat en fait une structure adéquate pour créer un pont entre les compétences de la PESC et celles de la Commission. Ainsi par exemple, il coordonne et définit les priorités de l'IdS, le principal instrument de financement de l'UE pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix dans les pays en développement.

La complémentarité entre les projets d'assistance centrés en particulier sur les ALPC et les initiatives plus larges de coopération au développement et de sécurité humaine est un aspect crucial de la politique européenne de lutte contre la prolifération des ALPC. En effet, la circulation illicite d'armes légères est à la fois une cause et une conséquence de la violence armée. Lutter contre la prolifération des ALPC nécessite de s'attaquer à la fois aux problèmes d'armes légères mais aussi et surtout aux facteurs sous-jacents susceptibles d'alimenter la demande en armement, notamment le manque de capacités des institutions, la corruption, l'absence d'État de droit, ainsi que d'autres facteurs économiques, sociaux et culturels. Un soutien opportun a été apporté à la CEDEAO pour qu'elle développe ses capacités en matière de paix et de sécurité dans le domaine de la prévention des conflits, des mécanismes d'alerte précoce, de la coopération avec les organisations de la société civile et des actions politiques et diplomatiques⁵⁴.

L'apport d'une expertise technique, en particulier dans le domaine des ALPC, est également prévu. Plus important encore, cette aide permet aux États d'Afrique centrale de poser les bases d'une organisation régionale plus solide et plus efficace qui pourrait servir d'instance pour résoudre les problèmes régionaux de paix et de sécurité, y compris ceux liés au contrôle des ALPC. En effet, en l'absence d'une telle organisation et sans volonté politique suffisante de la part de ses États membres, la Convention de Kinshasa, l'instrument de contrôle régional des ALPC, a peu de chances d'être complètement approuvée et mise en œuvre dans un avenir proche par les pays de la région⁵⁵.

52. Cour européenne de justice, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 20 mai 2008, Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne, Recours en annulation, article 47 UE, Politique étrangère et de sécurité commune, Décision 2004/833/PESC, Mise en œuvre de l'Action commune 2002/589/PESC, Lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre, Compétence de la Communauté, Politique de coopération au développement, Affaire C-91/05.

53. [Traité de Lisbonne](#) modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1er décembre 2009.

54. Le premier Projet d'appui en matière de paix et sécurité (PAPS) s'est terminé en juin 2011 (5,5 millions d'euros). Un nouveau projet sur trois ans (PAPS II) a été mis en place en janvier 2012 (3 millions d'euros).

55. La Convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composants pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage,

IV. POLITIQUES DE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ALPC DE L'UE ET INITIATIVES LIÉES

Sur ces dix dernières années, l'UE a également adopté un ensemble de mesures visant à contrôler les transferts internationaux d'armes conventionnelles (y compris les ALPC et les munitions). En effet, contrôler le commerce licite des ALPC et, si nécessaire, bloquer le transfert d'armes susceptibles d'être détournées vers des utilisateurs illicites ou utilisées pour déclencher ou perpétuer la violence armée sont autant de moyens préventifs dans la lutte contre la prolifération illicite. De plus, ces deux solutions sont des moyens bien plus rentables pour prévenir et stopper la violence armée que la mise en place a posteriori d'opérations de gestion de crise et de programmes d'assistance (voir encadré n° 3).

Cette inquiétude se reflète dans les principes et le plan d'action exposés dans la Stratégie de 2005. Ce document, qui appelle l'UE à renforcer ses politiques de contrôle des exportations, relève l'importance de « veiller à la mise en œuvre de l'action commune » et de « promouvoir la mise en œuvre par les États membres des dispositions de la position commune de l'UE de 2003 sur le courtage ainsi qu'une application harmonisée du Code de conduite en matière de contrôle des exportations d'équipements militaires ». Il incite également à instaurer « des mécanismes agréés par les États membres d'échanges d'informations sur les réseaux de trafics d'ALPC » et à promouvoir « le développement via Europol, Eurodouanes et Eurojust d'une politique de lutte active contre les réseaux de trafics illicites d'ALPC... utilisant les espaces aériens, maritimes et forestiers de l'UE. »⁵⁶ De plus, la Stratégie appelle à de meilleures coordination et coopération au sein des institutions de l'UE en charge des questions d'ALPC, en particulier entre le Conseil et le Centre de situation de l'UE pour « favoriser la collecte et la circulation des informations et des renseignements en provenance des États membres »⁵⁷.

Dans cette partie, nous exposons brièvement les chiffres les plus récents en matière d'exportations d'armes légères des États membres de l'UE. Nous y détaillons ensuite les principaux instruments adoptés par l'UE pour réguler les transferts internationaux d'ALPC et la mesure dans laquelle leur mise en œuvre coïncide avec celle de la Stratégie de 2005. Nous expliquons que le niveau de coordination entre ces initiatives et la stratégie est faible et inégal, ce qui entrave leur objectif commun de la lutte contre la prolifération des ALPC. En effet, de nos jours, les contrôles des exportations restent une prérogative nationale. De plus, rien n'indique que les États membres de l'UE prennent systématiquement en compte l'impact potentiel que leurs exportations peuvent avoir sur les pays et régions qui bénéficient des programmes d'assistance en matière d'ALPC et de coopération au développement lancés ou soutenus par l'UE.

adoptée le 30 avril 2010, entrera en vigueur « 30 jours après la date de dépôt du sixième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ». Pour le statut actuel voir treaties.un.org.

56. Conseil de l'UE, Stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions, p. 13.

57. *Idem*, p. 15.

Exporter les ALPC dans le monde entier

Selon les estimations les plus récentes, plusieurs États membres de l'UE font partie des plus gros exportateurs d'ALPC et de munitions au monde, ce qui fait de l'UE un acteur majeur dans le domaine du commerce autorisé d'armes légères. Entre 2001 et 2008, l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne et l'Italie figuraient sur la liste des « premiers exportateurs » (ils ont exporté pour 100-499 millions de dollars/an). La République tchèque, la Finlande, la France, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni comptent parmi les « principaux exportateurs » (50-99 millions de dollars/an)⁵⁸. Les chiffres publiés dans les derniers rapports annuels du Groupe « exportations d'armes conventionnelles » (COARM) de l'UE montrent que chaque année des États membres accordent des licences d'exportations d'armes de petit calibre uniquement (à l'exception des armes légères et des munitions pour les ALPC) pour un montant total d'environ 1 033 millions d'euros en 2007-2011 (3,04% de la valeur financière de toutes les licences d'exportations délivrées)⁵⁹.

D'un point de vue quantitatif, les exportations d'ALPC européennes semblent être cohérentes par rapport aux objectifs et priorités fixés par la Stratégie de l'UE sur les ALPC. Les exportations d'armes légères sont principalement destinées à l'Amérique du Nord (50,21%). Les États membres de l'UE représentent quant à eux 11,53% des exportations. La plupart des régions relevant du champ d'application de la Stratégie de lutte contre la prolifération des ALPC ne constituent qu'une petite partie des exportations d'armes légères de l'UE. L'Afrique subsaharienne, sur laquelle porte principalement la Stratégie, représente 1,57% des exportations de l'UE, tandis que les autres pays de l'Europe et de l'Amérique centrale et des Caraïbes représentent respectivement 6,17% et 2,62% du total⁶⁰.

La seule exception notable est le Moyen-Orient, dont la part de marché représente plus d'un septième des exportations d'armes légères de l'UE (13,63%). Pourtant, ces données ne prennent pas en compte les armes légères et les munitions des ALPC, qui ne peuvent être ventilées dans les contrôles des exportations d'armes de l'UE⁶¹. De plus, la valeur financière des transferts d'armes légères ne révèle qu'une partie de la situation globale : lorsqu'il s'agit de ce type d'armes, en effet, il n'est pas nécessaire que les chiffres soient

58. Small Arms Survey, « Small arms transfers: exporting states », Small Arms Survey Research Notes n° 11 (octobre 2011). Sept autres États membres de l'UE (actuels ou futurs) ont été listés dans la catégorie 10-49 millions de dollars/an : la Bulgarie, la Croatie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie.

59. Conseil de l'UE, dixième rapport annuel établi en application du point 8 du dispositif du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, 2008/C 300/01, *Journal Officiel de l'UE*, C300, 22 novembre 2008. Conseil de l'UE, onzième, douzième, treizième et quatorzième rapports annuels 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, 2009/C 265/01, 2011/C 9/01, 2011/C 382/01 et 2012/C 386/01 sont disponibles au SEAE, sur www.ceas.europa.eu. Ces chiffres ne concernent que les armes de petit calibre (catégorie ML1 de la liste commune des équipements militaires de l'UE). Les armes légères sont classées dans la catégorie ML2 et les munitions pour ML1 et ML2 rentrent dans la catégorie ML3. Les catégories ML2 et ML3 contiennent également des éléments importants non liés aux ALPC. Liste commune des équipements militaires de l'UE adoptée par le Conseil le 11 mars 2013, PESC, 2013/C 90/01.

60. La catégorisation de l'UE des « autres pays Européens » inclut les pays de l'Est et du Sud-Est, les pays comme Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse etc.

61. Voir note 61.

très élevés pour que les conséquences des transferts soient palpables. Ainsi, en 2008, la République tchèque a exporté 20 000 fusils d'assaut vers le gouvernement du Sri Lanka, bien que ce dernier soit impliqué dans une guerre civile de grande ampleur avec les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul (LTTE), qui a affecté une grande partie de la population. Le montant du transfert n'était que modeste (environ 7,3 millions d'euros), pourtant ce transfert risquait d'avoir un impact majeur sur la population sri-lankaise⁶².

Réglementer les transferts internationaux d'ALPC

Au cours des dernières décennies, l'UE a fait des efforts significatifs pour renforcer et harmoniser les politiques d'exportations d'armes conventionnelles de ses États membres (y compris les ALPC et leurs munitions) à l'aide d'embargos sur les armes et du Code de conduite sur les exportations d'armes de 1998 – remplacé en 2008 par la Position commune sur les exportations d'armes⁶³.

Les embargos sur les armes sont un moyen pour l'UE de changer le comportement des États et des autres entités. Ils visent plus particulièrement à mettre fin à l'afflux d'armes et d'équipements militaires vers des zones de conflit ou des régimes susceptibles de les utiliser à des fins de répression interne ou d'agression contre un pays étranger⁶⁴. Les embargos imposés par l'UE couvrent généralement tous les éléments présents sur la liste commune des équipements militaires de l'UE et donc les ALPC et leurs munitions.

Bien que les États membres conviennent à l'unanimité d'imposer des embargos sur les armes vers certains utilisateurs finaux ou destination, par le biais d'un Règlement, la transposition et la mise en œuvre de cette décision reste une prérogative nationale. Comme l'illustre une décision des autorités chypriotes de relâcher un bateau russe transportant des munitions apparemment en route vers une Syrie en proie à la guerre, l'absence de mécanismes de monitoring et de vérification empêche un examen en toute indépendance, une discussion officielle et une évaluation collégiale par tous les États membres de toute suspicion de violation d'un embargo sur les armes⁶⁵.

La Position commune sur les exportations d'armes de 2008 fixait comme objectifs principaux « d'instaurer des normes communes élevées qui seront considérées comme le minimum en matière de gestion et de modération dans le domaine des transferts de technologie et d'équipements militaires pour tous les États membres » et de « renforcer la coopération et promouvoir la convergence » dans le domaine⁶⁶. En pratique, la Position commune ne parvient pas à harmoniser les exportations de ses États membres.

62. Vranckx, A. (ed), *Rhetoric or Restraint? Trade in Military Equipment under the EU Transfer Control System* (Academia Press : Gand, 2010), p. 48-49.

63. Conseil de l'UE, « Code de conduite de l'Union européenne en matière de contrôle des exportations », 8675/2/98 Rev 2, 5 juin 1998 ; et 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, *Journal officiel de l'UE*, L335, 13 décembre 2008.

64. Service européen d'action extérieure, « Sanctions or restrictive measures », printemps 2008, http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm, p. 4.

65. Grove, T. et Kambas, M., « [Russian-operated ship with bullets reaches Syria](#) », *Reuters*, 13 janvier 2012., Pour une analyse sur les embargos sur les armes de l'UE, voir Moreau, V., « [Les embargos sur les armes de l'Union européenne. Des mesures symboliques ?](#) », GRIP, Note d'Analyse, juin 2012.

66. Position commune du Conseil 2008/944/PESC.

Même si elle établit des critères communs que les États membres de l'UE doivent prendre en compte lorsqu'ils décident d'attribuer une licence d'exportation pour les armes conventionnelles (y compris les ALPC et leurs munitions), le champ d'interprétation de ces huit critères est très large. Malgré les règles communes définies par le Guide d'utilisation de la position commune, 28 pratiques d'exportation différentes existent⁶⁷. Le monde universitaire et les ONG font régulièrement état de divergences ou de différences entre les politiques nationales des États membres de l'UE et les exportations vers des pays « sensibles » (en termes de respect des droits de l'homme et de risque de détournement non autorisé des armes exportées).

De plus, malgré une référence à l'Action commune de 2002 et à la Stratégie de lutte contre les ALPC de 2005 dans le préambule de la Position commune, les États membres autorisent parfois des exportations susceptibles de contribuer à la prolifération illicite des armes légères et d'avoir des conséquences dramatiques pour la sécurité humaine dans le pays destinataire. De plus, ces exportations peuvent également avoir un impact négatif sur les programmes d'assistance et de coopération au développement mis en place par l'UE dans le pays destinataire et les pays voisins.

Une des autres initiatives marquantes est la Position commune sur le contrôle du courtage en armements de 2003⁶⁸. L'objectif principal de cet instrument est d'éviter le contournement des embargos sur les armes imposés par l'UE, l'OSCE et l'ONU, et de la Position commune de l'UE sur les exportations d'armes par des activités de courtage⁶⁹. Les courtiers en armements sont des individus ou des entités qui organisent et facilitent les transferts des équipements militaires. Bien que les activités de courtage puissent être poursuivies dans un cadre légal, les courtiers agissent parfois en toute impunité et profitent des faiblesses des lois nationales et des régimes de contrôle et des différences qui existent entre eux.

Les ALPC sont souvent transférées de manière illicite au départ ou à destination des pays en proie à la violence armée. Dix ans après l'adoption de la Position commune, des différences significatives subsistent entre les 24 régimes de contrôle qui appliquent cet instrument⁷⁰. Ces différences peuvent avoir des conséquences fâcheuses sur la qualité et l'efficacité des contrôles en matière de courtage. En effet, les failles et les différences peuvent faciliter les activités illicites en matière de courtage en armements, dans la mesure où les courtiers agissent à partir de pays où les contrôles sont insuffisants voire inexistantes. De plus, à l'exception du Royaume-Uni, peu d'éléments semblent indiquer que les États

67. Conseil de l'UE, [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, 9241/09](#), 29 avril 2009.

68. Conseil de l'UE, Position commune 2003/468/PESC du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements, *Journal officiel de l'UE*, L156, 25 juin 2003.

69. Conseil de l'UE, p.78-79.

70. Tricot O'Farrell, K., « [Le contrôle du courtage en armements, Quelle mise en œuvre au sein de l'UE ?](#) », GRIP, Rapport du GRIP, août 2013, <http://www.grip.org/fr/node/1048>. Le Luxembourg est le seul pays qui doit encore adopter une loi sur le contrôle du courtage en armements.

membres de l'UE enquêtent et poursuivent en justice les individus et les entreprises impliqués dans des activités de courtage illicites⁷¹.

L'efficacité de ces instruments de contrôle des exportations repose sur la volonté et les capacités des États membres à les transposer et les appliquer au niveau national. De plus, le manque de coordination en matière de contrôles des exportations d'armes au niveau européen continuent de limiter la convergence de ces politiques et leur cohérence avec les objectifs de la Stratégie de lutte contre la prolifération des ALPC. À l'heure actuelle, aucun État membre n'est prêt à déléguer une partie de son pouvoir de décision à l'UE. La question du commerce des armes, et particulièrement celle des ALPC et de leurs munitions, met en lumière les contradictions entre, d'une part, les intérêts économiques et politiques des États membres producteurs et exportateurs, et, d'autre part, la rhétorique commune à l'UE en matière de lutte contre la prolifération des ALPC.

Le cas des exportations d'armes vers la Libye dans les années qui ont précédé le soulèvement de 2011 est un bon exemple de ces tensions. Cette situation rappelle aux États membres de l'UE qu'une politique cohérente dans le domaine de la lutte contre la prolifération des ALPC nécessite un contrôle strict en amont – c'est-à-dire un contrôle des exportations légales.

La levée de l'embargo sur les armes de l'UE en octobre 2011 a fait de la Libye un marché prometteur aux yeux de nombreuses compagnies d'armements en Europe. En effet, la Libye aurait besoin de moderniser et remplacer une grande quantité de son arsenal d'armes conventionnelles. Entre la levée de l'embargo et la fin de l'année 2011, les États membres de l'UE ont accordé plus de 300 licences d'exportations à la Libye pour un total de 492 millions d'euros. Pourtant, les exportations d'ALPC et de leurs munitions semblent être une « ligne rouge » pour les États membres : seules 14 licences ont été accordées pour des armes appartenant à la catégorie ML1 de la liste commune des équipements militaires de l'UE (c'est-à-dire des armes de petit calibre) pour une valeur totale de 292 012 euros ; une licence pour la catégorie ML2 (qui couvre les armes légères et les armes d'un calibre supérieur), à hauteur de 5 007 euros ; et 7 licences pour la catégorie ML3 (qui inclut les munitions pour les ALPC et autres types d'armes) pour 2 368 907 euros. En outre, en 2011, le Royaume-Uni a refusé une licence de courtage à un intermédiaire basé dans son pays qui cherchait à faciliter l'importation de 130 000 fusils d'assaut Kalachnikov en provenance de l'Ukraine vers le ministère de la Défense libyenne (MOD). L'ambassade du Royaume-Uni à Tripoli a exprimé des craintes quant à un éventuel détournement des armes vers les gouvernements ou des factions rebelles armées au Tchad ou au Soudan⁷².

Par ailleurs, des preuves tangibles montrent que, ces dernières années, des armes en provenance de stocks libyens se sont à plusieurs reprises retrouvées dans les mains des parties belligérantes dans des pays d'Afrique subsaharienne, pourtant sous le coup

71. Au cours des 5 dernières années, le gouvernement du Royaume-Uni a engagé des poursuites fructueuses à au moins 11 reprises pour violations des dispositions relatives aux contrôles nationaux des transferts, avec, dans 2 cas au moins, des transferts impliquant des ALPC. Bromley, M., Propositions visant à empêcher la prolifération des ALPC, Audience publique au Parlement européen, 29 mai 2012.

72. Le Royaume-Uni a refusé une licence d'exportation de Kalachnikov à la Libye ; le gouvernement de Libye cherche potentiellement d'autres vendeurs, [Cable 08TRIPOLI868](#) de l'ambassade des États-Unis à Tripoli, 6 novembre 2008.

d'embargos internationaux – à l'instar du Tchad, du Libéria, de la Sierra Leone, de la Somalie et du Soudan. Cependant, en 2009, malgré les réserves des autres États membres et les antécédents de détournement du gouvernement libyen, des armes légères ont été exportées de Belgique et d'Italie vers le ministère de la Défense libyen⁷³.

Le risque important que les armes légères exportées (ou celles qui remplaçaient la nouvelle acquisition) soient détournées vers des utilisateurs finaux illicites et non autorisés en Afrique subsaharienne, zone prioritaire d'intervention de l'UE pour ses programmes d'assistance en matière d'armes légères, ne semble pas avoir inquiété outre mesure les autorités compétentes pour l'octroi de licences des deux pays⁷⁴. En 2013, deux ans plus tard, le Conseil de l'UE a décidé de consacrer 5 millions d'euros à des activités de PSSM afin de réduire le risque de commerce illicite d'ALPC, reconnaissant que « la dissémination incontrôlée des ALPC et de munitions a alimenté l'insécurité en Libye, dans les pays voisins et dans toute la région, attisant les conflits existants et sapant les efforts déployés après un conflit, et constituant ainsi une menace grave pour la paix et la sécurité. »⁷⁵ En matière d'exportation d'armes, il n'existe à l'heure actuelle aucune politique ou stratégie coordonnée et structurée pour cet aspect essentiel de la lutte contre la prolifération des ALPC.

Armer des acteurs non étatiques en Libye et en Syrie : la Stratégie de 2005 à l'épreuve de la réalité

Pendant la Guerre froide, l'intervention de pays tiers dans des zones de conflit au moyen de transferts d'armes vers des acteurs non étatiques était fréquente⁷⁶. Cette pratique a continué après la fin de la Guerre froide, bien que les pays fournisseurs préfèrent à présent invoquer les principes de « responsabilité de protéger », de « sécurité humaine » et de « cas extrêmes » pour justifier ces décisions⁷⁷. Bien que les justifications évoluent au fil des années, le risque inhérent aux transferts d'armes vers des acteurs non étatiques reste lui inchangé. Fournir aux acteurs non étatiques des moyens de déclencher et perpétuer la violence tend presque systématiquement à favoriser la déstabilisation d'un gouvernement ou un changement de régime. Du fait de leurs structures de commandement rudimentaires – voire inexistantes –, les acteurs non étatiques sont souvent incapables d'assurer une gestion sécurisée et un contrôle efficace de leurs stocks d'armes. Par conséquent, le risque,

73. Le contrat, d'une valeur de 11,5 millions d'euros, a été signé par la Belgique en 2008. Il comprenait 367 pistolets FN 5-7, 50 pistolets Renaissance FN HP, 367 fusils d'assaut FN F2000, 30 mitrailleuses légères FN Minimi et 2 000 armes anti-émeutes non létales. Spleeters, D., journaliste, interview avec l'auteur, 4 octobre 2013. L'Italie a livré 7 500 pistolets semi-automatiques Beretta PX4 Storm, 1 900 carabines semi-automatiques Beretta CX4 Storm et 1 800 fusils de combat rapproché semi-automatiques Benelli M4 Super 90. Santopinto, F. [Le contrôle du commerce des armes par l'UE. Un cas emblématique venu de Libye](#). GRIP, Note d'Analyse, juin 2011, p. 5. <http://grip.org/fr/node/135>

74. Plus tard, dans la période qui a précédé les insurrections en Libye et la perte de contrôle des stocks du gouvernement, les forces rebelles ont été vues en possession des armes belges et italiennes. Certaines d'entre elles sont à présent en circulation en Libye et toujours susceptibles de contribuer à l'insécurité dans ce pays et à l'étranger. Spleeters.

75. Décision du Conseil 2013/320/PESC, p. 1.

76. Smith, C. « Les transferts d'armes vers les groupes armés non étatiques », Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), Forum du Désarmement : Les groupes armés non étatiques, n° 1 (2008), p. 46.

77. Fahrat, L. et Seniora, J., « [Acquisitions d'armes par les acteurs non étatiques – Pour une régulation plus stricte ?](#) », GRIP, Note d'analyse, novembre 2011. <http://grip.org/fr/node/121>

à court et long termes, de détournement des armes transférées (et en particulier des ALPC) vers des utilisateurs finaux non autorisés augmente fortement⁷⁸.

Ces éléments expliquent pourquoi s'abstenir d'armer les acteurs non gouvernementaux est l'un des principes majeurs de la politique de l'UE en matière de lutte contre la prolifération des ALPC. L'Action commune de 1998 et la version amendée de 2002 stipulent que l'UE devrait rechercher un consensus au sein des instances régionales et internationales compétentes sur « l'engagement des pays exportateurs de ne fournir des armes de petit calibre qu'aux gouvernements (directement ou par l'intermédiaire d'entités dûment autorisées à acheter des armes pour leur compte), conformément à des critères restrictifs régionaux et internationaux appropriés en matière d'exportation d'armes, comme ceux que prévoit notamment le Code de conduite de l'Union européenne, y compris des certificats d'utilisation finale officiellement validés ou, le cas échéant, d'autres informations pertinentes concernant l'utilisation finale »⁷⁹. La Stratégie de 2005 a réitéré la position commune des États membres de l'UE⁸⁰.

Pourtant, aussi bien durant les conflits en Libye et qu'en Syrie, cette Position commune a été ignorée par certains États membres qui ont clairement affirmé leur intention d'armer des acteurs non étatiques confrontés à des régimes répressifs. En juin 2011, alors que le régime de Mouammar Kadhafi regagnait progressivement le contrôle sur certaines parties de son territoire détenues par des forces rebelles, le gouvernement français décida de larguer des armes et des munitions à plusieurs reprises, notamment des fusils d'assaut, des mitrailleuses et des lance-roquettes ainsi que leur lanceur⁸¹. Si la France a officiellement décrit son opération comme l'apport « d'armes défensives aux populations civiles parce que nous considérons que ces populations sont menacées », selon des sources officielles proches du dossier, le but était surtout de « sortir de l'impasse en Libye »⁸².

Début 2013, alors que le conflit faisait rage en Syrie entre le gouvernement et les rebelles, les États membres de l'UE étaient de plus en plus divisés quant à l'envoi d'armes aux factions syriennes opposées au gouvernement. La France et le Royaume-Uni ont à nouveau plaidé en faveur de cette action afin de donner aux populations civiles les moyens de se protéger et de renverser le cours du conflit⁸³. Les autres membres de l'UE ont souligné les risques d'armer la rébellion syrienne, en raison de la prolifération illicite et du détournement d'armes en Syrie et dans toute la région, des transferts d'armes russes de plus en plus nombreux vers le régime de Bachar el-Assad, de l'utilisation et du stockage inadéquats d'armes, de l'escalade de la violence armée, etc. Le 1^{er} juin 2013, le désaccord profond entre les différents membres de l'UE a mené à la levée de l'embargo sur les armes décrété à l'encontre de la Syrie, en vigueur depuis 2011. Même s'ils étaient majoritairement opposés à ce revirement dans la politique de l'UE, les États membres y ont consenti afin

78. Fahrat et Seniora, p. 7.

79. Action commune 1999/34/PESC du 17 décembre 1998, article 3.b.

80. Conseil de l'UE, Stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions, p. 10.

81. Jolly, D. et Fahim, K., « [France says it gave arms to the rebels in Libya](#) », *New York Times*, 29 juin 2011.

82. « Des avions français ont parachuté au sud de Tripoli des armes légères destinées à la rébellion pour l'aider », *France 2*, 1er juillet 2011.

83. Erlanger, S., « Seeking to aid rebels in Syria, France urges end to arms embargo », *New York Times*, 14 mars 2013.

de préserver l'autre ensemble de mesures restrictives (financières, économiques, etc.) imposées à la Syrie⁸⁴.

Pourtant, au même moment, plusieurs États membres, notamment l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, la Finlande, les Pays-Bas, la Roumanie et la Suède, ont immédiatement déclaré qu'ils n'avaient aucune intention d'armer les rebelles syriens⁸⁵. En juillet 2013, deux mois après la levée de l'embargo, le Royaume-Uni est revenu sur sa position, faisant part de considérations stratégiques et d'inquiétudes quant au risque de prolifération⁸⁶. Malgré les rumeurs contradictoires qui persistaient dans la presse, il n'existe aucune preuve que le Royaume-Uni ait fourni des armes à la Syrie.

Mi-septembre, la France a annoncé être en faveur d'un envoi d'armes à l'Armée syrienne libre, mais seulement « dans un cadre élargi avec un ensemble de pays et dans un cadre qui peut être contrôlé », afin d'éviter que des armes tombent entre les mains de groupes islamistes⁸⁷. Depuis fin octobre 2013, aucune déclaration officielle n'a été émise quant à d'éventuels transferts français d'armes, bien que selon plusieurs sources, la France avait transporté des armes vers la Syrie, même avant la levée de l'embargo⁸⁸. Dans les deux cas – en 2011 en Libye et en 2013 en Syrie – peu d'éléments indiquaient que les États membres de l'UE faisaient explicitement référence à leur engagement commun de ne pas envoyer d'armes à des acteurs non étatiques : à savoir, l'Action commune de 2002, un instrument juridiquement contraignant, et la Stratégie en matière d'ALPC.

En revanche, des pays opposés à la levée de l'embargo ont souvent invoqué le risque de détournement des armes transférées. Les États membres de l'UE ont également pas omis de souligner le danger potentiel que représente ce risque de détournement pour les autres initiatives et engagements pris en vertu de la Stratégie de lutte contre la prolifération des ALPC de 2005 dans les pays et les régions voisins de la Libye et de la Syrie. Dans l'ensemble, ces actions questionnent avec acuité le degré de priorité qu'accordent l'UE et ses États membres à la lutte contre la prolifération illicite des ALPC lorsque d'autres intérêts sont en jeu.

Encadré n° 3. Initiatives de lutte contre le trafic illicite au sein de l'UE

Aucun État membre ne connaît actuellement de conflit armé sur son territoire et le niveau de violence armée reste faible en Europe comparé à de nombreuses autres régions du monde⁸⁹. Selon Europol, le marché des armes à feu illicites au sein de l'UE reste de taille modeste et stable : « les

84. Sans un accord, toutes les mesures de l'UE à l'encontre de la Syrie, y compris le gel des actifs et les interdictions de territoire, auraient pris fin le 1er juin 2013. Voir aussi Traynor, I., « UK forces EU to lift embargo on Syria rebel arms », *The Guardian*, 28 mai 2013, et De Groof, M., « [La levée de l'embargo européen sur les armes destinées à la Syrie : quelles implications ?](#) », Opinions RTBF, 29 mai 2013, <http://www.grip.org/fr/node/902>

85. Traynor.

86. Voir pour exemple Swinford, S., « David Cameron warned arming Syrian rebels could embroil Britain in all-out war », *The Telegraph*, 15 juillet 2013.

87. Voir « Syrie : Hollande pour une livraison d'armes 'contrôlée' pour les rebelles », *Le Monde*, 20 septembre 2013 et « Hollande in favour of 'controlled' arms shipments to Free Syrian Army », *Fox News*, 19 septembre 2013.

88. Voir « La France livre déjà des armes à l'opposition syrienne », *L'Express*, 21 mars 2013.

89. Voir pour exemple Small Arms Survey, « Tracking national homicide rates generating estimates using vital registration data », *Armed Violence Issue Brief*, n° 1 (nov 2012), p. 2-5.

trafics sont de petite envergure et les armes trafiquées sont destinées à un usage personnel ou répondent à des demandes spécifiques ». En Europe, les armes utilisées dans les activités criminelles proviennent toujours principalement des Balkans occidentaux et des pays de l'ex-Union soviétique⁹⁰. En dehors de l'Europe, la Libye est à présent identifiée comme étant un des pays fournisseurs d'armes à feu illicites sur le marché noir européen mais on ignore précisément l'ampleur de cette tendance⁹¹. Les armes en provenance de ces régions sont souvent qualifiées d'« armes lourdes ». Nombreuses d'entre elles, comme les fusils d'assaut automatiques ou semi-automatiques et les engins explosifs, proviennent de stocks militaires et relèvent de la définition européenne d'armes légères « militaires » (voir encadré n° 1). Europol identifie d'autres sources majeures d'armes illégales, comme « la réactivation d'armes neutralisées ; les cambriolages et les vols ; le détournement d'armes légales, la vente d'armes légales sur le marché illégal ; les armes à feu retirées de la circulation par l'armée ou la police et la conversion d'armes à air comprimé. »⁹²

La Directive de 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (« Firearms Directive », Directive sur les armes à feu) régit le commerce légal et la circulation des armes à feu civiles au sein de l'UE. Cette Directive, dont le but premier était de faciliter la circulation intra-communautaire des armes à feu civiles, a été amendée et révisée en 2008 pour intégrer le Protocole des Nations unies sur les armes à feu⁹³. La Directive sur les armes à feu de 2008 va au-delà des dispositions du Protocole dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne les exigences en matière de marquage des armes et la conservation d'informations relatives aux armes à feu dans des bases de données nationales informatisées pendant au moins 20 ans. La Directive régit même le marquage de lots de munitions, un aspect absent du Protocole⁹⁴. Ces dispositions créent les conditions nécessaires d'une action plus efficace et mieux coordonnée des États membres de l'UE en matière de traçage des armes à feu illicites et d'identification des modalités des trafics au sein des frontières de l'UE, mais aussi à l'extérieur. De plus, la Directive pallie le manque d'engagement de la part des États membres de l'UE envers la ratification du Protocole des Nations unies sur les armes à feu.

Encadré n° 3. Initiatives de lutte contre le trafic illicite au sein de l'UE (suite)

Récemment, la Commission a lancé une initiative concertée pour lutter contre le trafic illicite d'armes à feu au niveau européen. Cette initiative, supervisée par la Direction générale pour les Affaires intérieures et menée en coopération avec la Direction générale Entreprise et Industrie, a déjà donné lieu à plusieurs actions. En mars 2013, la Commission a émis une proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la ratification du Protocole des Nations unies sur les armes à feu⁹⁵. L'adoption de cette décision contraindrait tous

90. Europol, [Rapport d'évaluation de la menace que représente la criminalité organisée](#) (OCTA) 2013, 19 mars 2013, p. 31.

91. Représentant de la Direction générale de la Commission Européenne pour les Affaires intérieures. Interview avec l'auteur, 4 septembre 2013.

92. Europol, p. 31.

93. Directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, *Journal officiel de l'UE*, L179, 8 juillet 2008.

94. Directive 2008/51/CE, article 2, paragraphes 2 et 4. Pour une analyse complète de la Directive de 2008 voir Berkol, I. « Protocole des Nations unies sur les armes à feu : état de son application et mise en œuvre dans l'Union européenne », GRIP, Note d'Analyse, 11 avril 2008.

95. Commission de l'UE, Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'UE, du protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, mars 2013.

les États membres de l'UE à respecter les dispositions de l'instrument des Nations unies – seuls 14 États sont parties contractantes au Protocole⁹⁶.

En 2013, un groupe d'experts sur les mesures de lutte contre le trafic illicite d'armes à feu en vue de sauvegarder la sécurité intérieure de l'UE (le « groupe d'experts sur les armes à feu ») a été mis en place pour aider la Commission à préparer des mesures législatives et des initiatives politiques ainsi qu'à suivre l'évolution des politiques⁹⁷. La première réunion du groupe se tiendra en décembre 2013. De plus, pour la première fois, les États membres de l'UE et la Commission ont fait de la lutte contre le trafic illicite des armes à feu une priorité pour le prochain cycle politique (2014-2017) du Comité permanent de sécurité intérieure (COSI), dont le rôle consiste à faciliter, promouvoir et renforcer la coopération des actions opérationnelles des États de l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure⁹⁸.

En octobre 2013, la Commission a émis une Communication : « Les armes à feu et la sécurité intérieure dans l'UE : protéger les citoyens et déjouer les trafics illicites » sur la manière de limiter la menace que posent les armes à feu illicites à la sécurité intérieure de l'UE. D'une part, la Communication avançait plusieurs propositions, dont la révision de la Directive sur les armes à feu pour 2015, une proposition de Directive visant à harmoniser les sanctions pénales, et la mise en place d'une norme européenne pour le marquage. D'autre part, elle soulignait que les initiatives relatives à la lutte contre le trafic illicite des armes à feu hors des frontières de l'UE pouvaient avoir un impact positif sur la sécurité au sein de l'UE⁹⁹. Elle insistait sur le fait que ces mesures devaient compléter les structures et initiatives existantes en matière d'action extérieure et seraient élaborées conjointement avec le Service européen d'action extérieure. Elles peuvent comprendre une coopération policière, via des opérations de formation et des actions communes, avec des pays voisins de l'UE (en particulier les pays d'Europe centrale et orientale et l'Afrique du Nord)¹⁰⁰.

96. Le 8 novembre 2013, 14 des 28 États membres ont ratifié le Protocole des Nations unies sur les armes à feu : la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, l'Estonie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne.

97. Décision de la Commission du 11 avril 2013 portant création d'un groupe d'experts sur les mesures de lutte contre le trafic illicite d'armes à feu en vue de sauvegarder la sécurité intérieure de l'UE (ci-après le « groupe d'experts sur les armes à feu »), *Journal officiel de l'UE*, C107, 13 avril 2013.

98. Conclusions du Conseil sur la création et mise en œuvre d'un cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée, 3043e réunion du Conseil justice et affaires intérieures, Bruxelles, 8 et 9 novembre 2010.

99. Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Les armes à feu et la sécurité intérieure dans l'Union européenne : protéger les citoyens et déjouer les trafics, illicites* Com(2013), 716 final, 21 octobre 2013.

100. Représentant de la Direction générale de la Commission Européenne pour les Affaires intérieures ; et Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, p. 16.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'Union européenne apporte une contribution indéniable à la lutte contre le commerce illicite des ALPC et ses conséquences dans de nombreuses parties du monde. Sa Stratégie de lutte contre les ALPC de 2005 a donné lieu à des actions plus cohérentes et mieux structurées, notamment en ce qui concerne l'assistance et le soutien qu'elle fournit pour contrôler les armes légères et inclure les questions liées aux armes légères dans des initiatives de paix et de sécurité plus larges. Cependant, peu d'éléments indiquent que l'UE et les États membres aient fourni des efforts concertés et coordonnés pour renforcer leurs politiques de contrôle des exportations afin notamment d'empêcher la prolifération illicite des armes légères, en particulier dans ou vers les régions prioritaires de la Stratégie de lutte contre les ALPC. En 2009, certains cas d'exportations d'armes légères vers le gouvernement libyen ont amené à poser la question de savoir dans quelle mesure les objectifs de la Stratégie et les initiatives mises en place pour lutter contre la prolifération illicite sont pris en compte dans l'évaluation des licences d'exportation vers des pays sensibles. Ces interrogations quant à l'implication de l'UE dans la lutte contre la prolifération se sont accrues lorsque certains États membres de l'UE ont décidé de fournir des armes légères à des acteurs non étatiques en Libye et ont envisagé de faire de même en Syrie.

La Stratégie de l'UE de 2005 en matière d'ALPC n'a pas été élaborée et adoptée dans le vide. Son but était de définir un plan d'action intégré pour l'UE afin de lutter contre la prolifération illicite des ALPC, entre autres choses, sur la base des priorités en matière de sécurité fixées en 2003 par la Stratégie européenne de sécurité, l'évaluation des régions et domaines thématiques ayant le plus besoin d'assistance ainsi que l'architecture institutionnelle de l'UE à cette période. Les circonstances ont pu évoluer à des degrés divers depuis. En effet, les évolutions récentes au niveau international, telles que l'adoption du TCA et les changements majeurs en matière de sécurité dans les régions proches de l'UE (en particulier au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et au Sahel) et au niveau européen (en particulier avec la création du SEAE et l'adoption en octobre 2013 d'une communication sur les armes à feu et la sécurité intérieure de l'UE), devrait inciter l'UE et ses États membres à procéder à une révision et une mise à jour complètes de la Stratégie de 2005.

Les parties suivantes suggèrent des recommandations dans les domaines à traiter ou à prendre en considération en cas de révision de la Stratégie de l'UE en matière d'ALPC.

Effectuer une évaluation complète des initiatives de l'UE de lutte contre la prolifération des ALPC

L'adoption en 2005 de la Stratégie en matière d'ALPC réunissait en un seul document les politiques et initiatives de lutte contre la prolifération illicite des armes légères déjà mises en place par l'UE. Elle clarifiait également les objectifs poursuivis par la Stratégie ainsi qu'un plan d'action général, bien que ciblé. À ce jour, bien que des initiatives spécifiques aient été évaluées au cas par cas, en particulier dans le domaine de l'assistance, l'UE n'a jamais effectué une évaluation générale des actions menées dans le cadre du plan d'action

de la stratégie afin de déterminer dans quelle mesure ces initiatives ont contribué aux objectifs définis.

Après plus d'une décennie d'assistance européenne et internationale en matière d'ALPC, l'UE devrait prendre du temps pour évaluer les succès et les échecs des différentes initiatives lancées et soutenues dans de nombreuses régions du monde dans le domaine de la lutte contre la prolifération illicite des ALPC. Une telle évaluation pourrait servir de base pour réexaminer les priorités et les modalités de la Stratégie de l'UE en matière d'ALPC (voir partie suivante). Les leçons tirées de ces expériences peuvent également servir à établir de nouvelles priorités et à concevoir des interventions futures dans d'autres domaines, en particulier dans le cadre de futurs programmes d'assistance et de coopération relatifs au TCA, récemment adopté.

Examiner la portée et les priorités de la Stratégie de 2005 en matière d'ALPC

Réévaluer les régions prioritaires et le modus operandi de la Stratégie

La Stratégie de 2005 identifie deux régions géographiques prioritaires sur la base de son évaluation de l'impact de la prolifération des ALPC : l'Afrique subsaharienne, considérée comme « le continent le plus affecté par l'impact des conflits internes aggravés par l'influx déstabilisateur des ALPC » et l'Europe orientale et du Sud-Est, dans la mesure où « une part croissante des ALPC disséminés sur le continent africain provient des stocks » de ces régions¹⁰¹. L'UE devrait déterminer dans quelle mesure l'impact et la nature de la prolifération des ALPC ont évolué dans ces deux zones et les conséquences que cela peut avoir sur la conception et le degré de priorité des futures actions de l'UE. En parallèle, au lendemain du Printemps arabe et de ses ramifications, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord sont de plus en plus affectés par la prolifération illicite des ALPC et sont aussi devenus des sources croissantes de cette prolifération. Ces régions ne faisaient pas partie du champ d'action initial de la Stratégie en matière d'ALPC de l'UE. Pourtant, comme le montre la prolifération des ALPC en provenance des stocks libyens au Sahel, l'instabilité a déjà eu un impact significatif sur la sécurité dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, qui comptent parmi les principaux bénéficiaires des programmes d'assistance de l'UE en matière d'ALPC.

En plus des priorités géographiques, l'UE devrait également envisager une réévaluation de la manière dont ses initiatives sont mises en œuvre dans le cadre de la Stratégie. En particulier, une évaluation complète de son programme d'assistance en matière d'armes légères est nécessaire et pourrait aider les institutions de l'UE compétentes. Plusieurs éléments d'une telle évaluation peuvent déjà être mis en avant. En premier lieu, le soutien à long-terme apporté pour renforcer les capacités des agences et institutions nationales et régionales compétentes représente une contribution importante à la lutte contre la prolifération illicite des ALPC dans des régions comme l'Afrique subsaharienne, l'Europe orientale et du Sud-Est et l'Amérique latine.

101. Conseil de l'UE, Stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions.

L'impact des programmes d'assistance varie d'une région à l'autre et peut parfois être difficile à estimer à court ou moyen terme. L'UE devrait continuer à soutenir ces initiatives dans la mesure où elles ouvrent souvent la voie à d'autres initiatives locales dans le domaine. Cependant, aussi utile que soit ce type d'assistance, elle doit être complétée par des projets à long terme à des niveaux inférieurs (au niveau national ou par des groupes de pays). Ces initiatives devraient se concentrer sur des activités pratiques visant à améliorer directement la sécurité humaine en réduisant la prolifération illicite des ALPC. Le projet ASAC, la contribution de l'UE au Cambodge, est un excellent exemple de ce type de pratique.

Établir des liens entre les différentes initiatives de l'UE sur les ALPC

Comblent le fossé entre la Stratégie de 2005 et la Position commune en matière d'exportations d'armes

Le préambule de la Position commune en matière d'exportation d'armements fait référence à la Stratégie en matière d'ALPC comme impliquant « un intérêt commun accru de la part des États membres de l'UE pour une approche coordonnée en matière de contrôle des exportations des technologies et équipements militaires. » De même, le préambule de la Stratégie fait référence à la Position commune et appelle explicitement à renforcer les politiques de contrôle des exportations de l'UE. Cependant, le plan d'action de la Stratégie reste limité dans ce domaine, et peu d'éléments attestent d'une mise en œuvre efficace. De plus, comme illustré précédemment, la pratique montre que les États membres ne semblent pas envisager un lien structurel entre le contrôle des exportations individuelles d'armes et leurs politiques communes de lutte contre la prolifération illicite des ALPC.

Les États membres de l'UE devraient revoir leur stratégie afin d'y inclure des suggestions pratiques et faire des contrôles d'exportations un élément distinctif de la politique commune de l'UE en matière de lutte contre la prolifération illicite des ALPC (voir la partie « Comblent le fossé entre la coopération dans les programmes d'assistance et de développement et les contrôles des exportations »).

Prendre en compte la lutte contre le trafic illicite des armes à feu au sein de l'UE

Le fait que la Stratégie de 2005 en matière d'ALPC se focalise sur la prolifération illicite des armes légères en dehors des frontières de l'UE constitue une autre de ses lacunes. Le trafic illicite d'armes est transnational par nature, en témoignent par exemple de nombreuses armes illicites en circulation dans l'UE provenant des Balkans occidentaux. Les initiatives lancées par la Commission pour coordonner la réponse de l'UE au trafic illicite d'armes à feu au sein de l'UE représente un pas dans la bonne direction. La communication de la Commission reconnaît, entre autres, que les initiatives mises en place pour lutter contre la prolifération dans les pays voisins de l'UE peuvent avoir un impact positif sur la sécurité humaine au sein de ses frontières.

Les textes juridiques de l'UE établissent une distinction entre les armes légères conçues à des fins militaires, reprises dans la catégorie « ALPC », et les armes à feu. Pertinente dans le contexte des contrôles d'exportations et la réglementation de propriété légale, cette

distinction ne l'est pas sur le terrain dans des contextes de (post-)conflits ou de criminalité ; les acteurs illicites utilisent toute sorte d'ALPC, qu'elles soient militaires ou civiles, en fonction de leur disponibilité. L'UE devrait envisager de modifier la portée de sa stratégie afin d'y inclure les ALPC et les armes à feu (selon les catégories définies par l'UE).

Améliorer la coopération parmi les institutions de l'UE et les États membres

La coordination des actions des institutions de l'UE pour la lutte contre la prolifération illicite des ALPC repose principalement, à l'heure actuelle, sur des contacts informels entre des représentants des institutions européennes. L'UE pourrait envisager la création d'une structure formelle pour ses différentes institutions (incluant au minimum des représentants du SEAE et de la Direction générale pour la Coopération au développement, Entreprise et Industrie et Affaires intérieures) pour échanger des informations et coordonner les points de vue sur les initiatives actuelles et à venir, relatives à la stratégie. À travers cette structure, l'UE pourrait envisager de renforcer les échanges d'information avec ses États membres et de mettre en place un lieu privilégié d'échanges et de coordination afin d'optimiser l'intégration des programmes d'assistance relatifs aux ALPC initiés par les institutions et les États membres. À cet égard, le rapport d'avancement semestriel de la Stratégie relative aux ALPC pourrait intégrer des éléments fournis par les États membres de l'UE relatifs aux initiatives en matière d'ALPC menées à un niveau national. Cette pratique était présente dans les rapports d'avancement annuels sur la mise en œuvre de l'Action commune de 2002, suspendus en 2011.

Comblent le fossé entre les programmes d'assistance et développement et les contrôles des exportations

Si les contrôles des exportations d'ALPC restent une prérogative nationale pour chaque État membre de l'UE, les actions menées dans le cadre de la Stratégie en matière d'ALPC et de l'Action commune sont en grande partie développées et décidées par la Commission ou au niveau du Conseil. À l'heure actuelle, une prise de décision collective en matière d'exportations des ALPC semble peu probable. Comme on l'a vu plusieurs fois depuis le début du Printemps arabe, en matière d'exportations d'armes, les intérêts économiques et stratégiques des États membres priment souvent sur leur position commune, présentant l'UE comme un « soft power », qui promeut la paix et la sécurité dans le monde.

Toutefois, les États membres de l'UE peuvent prendre des mesures pratiques pour s'assurer que leurs exportations d'ALPC ne portent pas atteinte aux objectifs fixés par la Stratégie de 2005. Ces mesures devraient figurer dans la stratégie révisée.

Explorer des pistes pour mieux évaluer le risque de détournement au niveau de l'UE

Durant la récente révision de la Position commune sur les exportations d'armes, d'importants débats ont eu lieu sur la façon dont les États membres pouvaient améliorer les informations à la disposition des agents chargés de l'attribution des licences d'exportations afin d'évaluer le risque de détournement. Certains États membres ont proposé le partage d'informations sur les trafiquants déjà inculpés et l'utilisation d'informations relatives aux armes illicites tracées. Ces initiatives sont un écho opportun

à l'une des actions relatives aux contrôles des exportations identifiées par la Stratégie en matière d'ALPC (c'est-à-dire des « mécanismes, agréés par les États membres, d'échange d'informations sur les réseaux de trafics d'ALPC »).

Plus généralement, l'UE devrait faire le point sur les existantes capacités et les pratiques des États membres et de l'UE en matière d'évaluation du risque de détournement préalable à l'octroi de la licence et en matière d'identification des opportunités et des défis en termes de coopération et d'échanges d'informations entre les États membres. En ce moment, les agents nationaux chargés de l'attribution des licences de chaque État procède à l'évaluation des risques de détournement avant octroi de la licence sur une base individuelle, notamment sur la base des informations disponibles sur des détournements antérieurs. Cette information, en accès libre ou non, est souvent dispersée dans différents endroits (dans des rapports d'institutions internationales et régionales, d'ONG, de services de renseignements, dans des résultats de demandes de traçage, etc.). En l'absence d'un système de mutualisation et partage (pooling and sharing) au niveau européen, la capacité de collecter et analyser ces informations de manière appropriée dépend surtout des moyens de chaque État.

Ainsi, la création d'une base de données confidentielle répertoriant les cas de détournement prouvés et suspectés ou de réexportation non autorisée d'ALPC peut fournir à chaque État membre une capacité équivalente qui lui permettrait de mener une évaluation précise des risques de détournement et de prolifération illicite. À son tour, ce mécanisme pourrait renforcer l'harmonisation de la prise de décision, notamment dans les cas d'exportations vers des pays dits « sensibles ».

Créer des boîtes à outils « post-embargo » et « Stratégie ALPC »

En 2004, les États membres ont abordé (mais n'ont pas adopté) la possibilité d'introduire une « boîte à outils » pour les exportations vers des destinations autrefois soumises à un embargo sur les armes décidé par l'UE. Avec ce mécanisme, les membres de l'UE « auraient accepté d'échanger des informations détaillées sur les licences d'exportation accordées à la destination auparavant sujette à un embargo tous les 3 mois – notamment la quantité et le type d'équipements militaires, l'utilisation finale et l'utilisateur final. »¹⁰² Les pays qui sortent d'un embargo sont généralement des pays sortant d'un conflit. Ils sont généralement dans des régions particulièrement touchées par la prolifération illicite des ALPC ou sont eux-mêmes dans cette situation. Dans d'autres institutions, ils peuvent être sujets à un examen plus approfondi pour leur participation passée (active ou passive) à la circulation illicite des armes. L'adoption d'un mécanisme de « boîte à outils » peut directement contribuer intégrer considérations sur la prolifération des ALPC dans l'évaluation des risques de chaque État membre.

De la même manière, les États membres de l'UE peuvent établir et mettre à jour régulièrement une liste de pays et régions qui bénéficient d'actions dans le cadre de la Stratégie de l'UE en matière d'ALPC et des pays connus pour ou suspectés de détourner des armes vers ces pays. En prenant en compte cette liste dans leur évaluation des risques, les États membres éviteraient de se retrouver dans la difficile position d'avoir participé à

102. Bromley, M. « The Review of the EU Common Position on Arms Exports », *op. cit.*

la prolifération des ALPC vers des pays ou régions qui bénéficient également de l'assistance de l'UE, comme ce fut le cas avec les exportations vers le régime de M. Kadhafi, acteur majeur de la prolifération des ALPC dans l'Afrique subsaharienne ces dernières années.

Adopter une clause « New for Old » pour les exportations d'ALPC

Depuis 2003, l'Allemagne exige, lorsque cela est possible, que les autorités du pays importateur s'engagent à détruire les ALPC déclassées mais encore utilisables en échange d'ALPC achetées à l'Allemagne. Cette clause « New for Old », qui s'applique aux pays tiers, vise à empêcher un effet domino¹⁰³. Bien qu'il soit difficile pour un pays d'exiger une telle pratique de la part du gouvernement importateur (principalement à cause du coût financier de la destruction), une application systématique de cette clause pour toutes les exportations européennes d'ALPC serait sûrement bien plus efficace et convaincante pour les potentiels pays importateurs. Les 28 États membres de l'UE ayant alors des parts de marché importantes dans le commerce mondial d'ALPC, il serait plus difficile pour un pays importateur d'ignorer cette clause et de contourner le refus d'un État membre en acquérant des ALPC dans un autre État membre.

Renforcer l'encadrement des agents chargés de l'octroi des licences d'exportations

Le COARM établit et met régulièrement à jour un Guide d'utilisation de la Position commune sur les exportations d'armes qui vise à aider les États membres à mettre en œuvre la Position commune. Il est destiné avant tout aux agents en charge de l'attribution des licences d'exportations.

Pourtant, ce document ne fait pas mention de la Stratégie de l'UE en matière d'ALPC. Il ne définit donc pas les programmes d'assistance de l'UE et les autres initiatives prises dans le cadre de la Stratégie comme des facteurs à prendre en compte lors du processus d'attribution des licences d'exportations à des pays récipiendaires de l'assistance de l'UE ou leurs pays voisins. De plus, il ne fait référence aux ALPC qu'à une seule occasion, notant que dans « l'analyse du risque de détournement » ils « pourront faire l'objet d'une attention particulière »¹⁰⁴.

Le COARM devrait envisager de réviser le Guide d'utilisation en fonction des priorités et objectifs de la Stratégie en matière d'ALPC afin que les États membres prennent régulièrement en considération l'impact que peuvent avoir leurs exportations d'ALPC pour des pays et régions qui bénéficient de l'assistance et de la coopération au développement de l'UE.

103 Poitevin, C. « [Prolifération des armes légères : l'UE a-t-elle vraiment une stratégie ?](http://grip.org/fr/node/1169) », GRIP, Note d'Analyse, 20 décembre 2011. <http://grip.org/fr/node/1169>

104 Conseil de l'UE, Guide d'utilisation, p. 74.

Abréviations

ADM	Armes de destruction massive
ALPC	Armes légères et de petit calibre
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique l'Ouest
COARM	Groupe « Exportations d'armes conventionnelles »
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
ECOSAP	Programme de la CEDEAO pour le contrôle des armes légères
FED	Fonds européen de développement
IFS	Instrument de stabilité
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
RECSA	Centre régional sur les armes légères
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SEESAC	Centre régional pour l'Europe du Sud-Est d'échange d'informations pour la réduction des armes légères
SES	Stratégie européenne de sécurité
TCA	Traité sur le commerce des armes
UE ASAC	Assistance de l'UE pour réduire les armes légères et de petit calibre au Cambodge

LES RAPPORTS DU GRIP

- 1/10 **Recueil des articles concernant la politique extérieure de l'UE**, Federico Santopinto, 66 p., 10 €
- 2/10 **La guerre en sous-traitance – L'urgence d'un cadre régulateur pour les sociétés militaires et de sécurité privées**, Luc Mampaey et Mehdi Mekdour, 32 p., 6 €
- 3/10 **La gestion des frontières terrestres et le trafic illicite transfrontalier des armes légères**, Jihan Seniora et Cédric Poitevin, 24 p., 6 €
- 4/10 **Conférence de révision 2010 du Traité de non-prolifération - Succès et désillusions d'une nouvelle dynamique de désarmement nucléaire**, Mehdi Mekdour et Bérangère Rouppert, 32 p., 7 €
- 5/10 **Contrôle des transferts d'armes – L'exemple des Etats francophones d'Afrique subsaharienne**, Virginie Moreau, Cédric Poitevin et Jihan Seniora, 34 p., 7 €
- 1/11 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes – Compendium 2011**, Luc Mampaey, 44 p., 8 €
- 2/11 **La privatisation de la propagande américaine en Afghanistan et en Irak, Rendon Group**, Arnaud Simonis, 24 p., 6 €
- 3/11 **L'ONU et le contrôle des embargos sur les armes – Entre surveillance et vérification**, Virginie Moreau, 28 p., 6 €
- 4/11 **La Mission des Nations unies en RD Congo – Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives**, Xavier Zeebroek (coordinateur), Marc Memier, Pamphile Sebahara, 40 p., 8 €
- 5/11 **Transparence en matière de transferts d'armements – Quelles responsabilités pour les États ?**, Jihan Seniora, 34 p., 7 €
- 6/11 **Le traité sur le commerce des armes – Les enjeux pour 2012**, Virginie Moreau, 34 p., 7 €
- 1/12 **La Côte d'Ivoire un an après – Rétrospective sur cinq mois de crise électorale, ses impacts et ses questionnements**, Bérangère Rouppert, 36 p., 7 €
- 2/12 **Ammunition controls, the ATT, and Africa – Challenges, requirements, and scope for action**, Holger Anders, 20 p., 5 €
- 3/12 **Interdiction des armes chimiques – Réalisations, défis et nouvelles priorités de la Convention**, Bérangère Rouppert, 28 p., 6 €
- 4/12 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes – Compendium 2012**, Luc Mampaey, 44 p., 8 €
- 5/12 **Les armes nucléaires tactiques américaines en Europe – Les enjeux d'un éventuel retrait**, Bérangère Rouppert, 24 p., 6 €
- 6/12 **Panorama du trafic de cocaïne en Afrique de l'Ouest**, Georges Berghezan, 36 p., 7 €
- 7/12 **Ressources naturelles, conflits et construction de la paix en Afrique de l'Ouest**, Bruno Hellendorff, 38 p., 7 €
- 8/12 **La conférence 2012 sur une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient – Un échec programmé ?**, Bérangère Rouppert, 32 p., 7 €
- 1/13 **Côte d'Ivoire et Mali, au cœur des trafics d'armes en Afrique de l'Ouest**, Georges Berghezan, 40 p., 7 €
- 2/13 **Le contrôle du courtage en armements – Quelle mise en œuvre au sein de l'UE ?**, Kloé Tricot O'Farrell, 36 p., 7 €
- 3/13 **Mali – De l'intervention militaire française à la reconstruction de l'État**, Bernard Adam, 32 p., 7 €
- 4/13 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes – compendium 2013**, Sabrina Lesparre et Luc Mampaey, 52 p., 8 €
- 5/13 **Sur les traces des armes dans le dédale proche-oriental**, Fanny Lutz, 40 p., 7 €
- 6/13 **Le « pivot » américain vers l'Asie – Conséquences sur le système de défense antimissile américain, asiatique et européen**, Bruno Hellendorff et Bérangère Rouppert, 32 p., 6 €
- 7/13 **Le Sommet sur la sécurité nucléaire à la croisée des chemins : entre doutes et ambitions**, Sylvain Fanielle, 36 p., 7 €
- 8/13 **La Conférence sur une zone exempte d'armes de destruction massive et leurs vecteurs au Moyen-Orient**, Bérangère Rouppert, 44 p., 7 €
- 9/13 **Arms Transfers to The Syrian Arab Republic : Practice and Legality**, Mélanie De Groof, 56 p., 8 €
- 10/13 **Un New Deal pour le marché européen de la défense ? La position de la Commission en vue du Conseil européen de décembre 2013**, Quentin Genard et Sabine Sarraf, 24 p., 6 €
- 11/13 **Groupes armés actifs en R. D. Congo – Situation dans le « Grand Kivu » au 2ème semestre 2013**, Georges Berghezan, 36 p., 6 €
- 1/14 **L'Iran et la question syrienne – Des « printemps arabes » à Genève II**, Mohammad-Reza Djalili et Thierry Kellner, 32 p., 6 €
- 2/14 **Le programme nucléaire iranien : Rétrospective sur les accords conclus avec l'AIEA et le « P5+1 »**, Bérangère Rouppert, 35 p., 6 €
- 3/14 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes – compendium 20143**, Sophie Durut et Luc Mampaey, 52 p., 8 €
- 4/14 **Répertoire des entreprises du secteur de l'armement en Belgique**, Louis Discors et Luc Mampaey, 46 p., 7 €

