

Dynamiques politique et institutionnelle du contrôle des armes légères et de petit calibre en Afrique de l'Ouest

Cyriaque Pawoumotom AGNEKETHOM

Le contrôle des armes légères devient une entreprise collective au sein de l'espace de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) avec l'adoption de la Déclaration de Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest¹ par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement le 31 octobre 1998 à Abuja.

Très vite, la mise en œuvre de ce cadre politique de lutte contre la prolifération des armes légères² s'est avérée impossible sans l'adoption de mesures associatives et de structures dont l'objectif est d'en assurer l'opérationnalisation et le suivi. C'est ainsi que furent adoptés simultanément le 10 décembre 1999 à Lomé (Togo), le Code de conduite pour la mise en œuvre du Moratoire³ et la décision portant création dans chaque État membre d'une Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères. En outre, en appui à la mise en œuvre du Moratoire fut élaboré et mis en œuvre par les Nations Unies de 1999 à 2004 le Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement (PCASED).

L'adoption du Code de conduite consacre la Commission de la CEDEAO dans son rôle d'exécution, de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la politique sous-régionale de contrôle des armes légères. La traduction juridique de cette politique enracinée dans ce que l'on appelle « l'esprit du Moratoire »⁴ qui s'opère avec l'adoption, le 14 juin 2006, de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes⁵, va consacrer un certain nombre de principes et de thématiques qui se retrouvent au cœur du débat actuel au niveau international sur un traité sur le commerce des armes (*arms trade treaty*)⁶ et sur une initiative pour le contrôle des transferts d'armes (*arms transfer control initiative*).

Une institutionnalisation progressive

La création de structures de lutte contre la prolifération des armes légères dans la CEDEAO se fait de manière progressive, tant au niveau national que sous-régional, et le 10 décembre 1999 peut être considéré comme une date historique en la matière. En effet, en adoptant, ce jour-là, le Code de conduite pour la mise en œuvre du Moratoire et la Décision A/DEC. 13/12/99 portant création des Commissions nationales de lutte contre la prolifération et la circulation illicite des armes légères, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO posait les jalons d'une institutionnalisation qui se consolide au fil des années.

Cyriaque Pawoumotom Agnekethom, docteur en sciences politiques, est Chef de l'Unité des armes légères de la Commission de la CEDEAO. Les opinions émises sont celles de l'auteur et n'engagent pas la Commission de la CEDEAO.

Au niveau national, il est créé, par l'article 4 du Code de conduite, des Commissions nationales dans les États membres chargées de « promouvoir et d'assurer la coordination des mesures concrètes adoptées en vue de la mise en œuvre du Moratoire au niveau national ». Les fonctions de ces Commissions nationales sont détaillées dans la Décision de 1999 et l'alinéa 1 de l'article 3 précise que les Commissions nationales « assistent les autorités nationales compétentes dans la conception, l'élaboration, et la mise en œuvre des politiques nationales de lutte contre la prolifération et la circulation illicite des armes légères ».

Quant à la composition des Commissions nationales, elle est moins précise selon que l'on se réfère au Code de conduite ou à la Décision de 1999. Alors que le Code de conduite stipule que les Commissions nationales sont « composées des représentants des autorités compétentes et de la société civile », la Décision de 1999 limite la composition aux « représentants des Ministères de la défense, de l'intérieur et de la sécurité, de la justice, des affaires étrangères et de la société civile ».

Si quelques rares Commissions nationales n'ont pas encore intégré les représentants de la société civile en leur sein, il est néanmoins unanimement admis que les organisations de la société civile et organisations non gouvernementales, qui ont porté la question des armes légères au cœur du débat politique et sécuritaire de la sous-région, ont un rôle crucial à jouer si l'on veut effectivement et efficacement faire face à ce fléau. Sur cette base et conformément aux recommandations de la Commission de la CEDEAO, les Commissions nationales comportent en leur sein des représentants des organisations de la société civile, et là où les textes ne sont pas encore réactualisés, collaborent étroitement avec ces organisations.

De leur côté, les organisations de la société civile et les organisations non gouvernementales se structurent progressivement pour mieux peser sur la mise en œuvre au niveau national de la politique sous-régionale de lutte contre la prolifération des armes légères. Ainsi se créent dans différents pays, sous le leadership du Réseau d'action sur les armes légères en Afrique de l'Ouest (RASALAO), des coalitions nationales des organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes légères⁷.

Au niveau sous-régional, l'institutionnalisation a été plus lente comparée à ce qui s'est fait au niveau national. Si les organisations de la société civile et organisations non gouvernementales ont très tôt créé une structure de coordination au niveau sous-régional, le RASALAO en mai 2002, la Commission de la CEDEAO ne s'est dotée d'une structure exclusivement consacrée aux armes légères qu'à partir de 2005. Jusque-là, le suivi de la mise en œuvre du Moratoire était effectué par le Département des affaires juridiques, et dans une moindre mesure les Bureaux de zone (conformément à l'article 5 du Code de Conduite) créés dans le cadre du Système d'alerte précoce institué par le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité⁸.

Conformément à la décision du Conseil des ministres adopté en 2003 à Accra (Ghana), il a été créé en septembre 2005, une Unité des armes légères au sein de la Commission de la CEDEAO chargée de la mise en œuvre, du suivi et de la coordination de la politique de la CEDEAO en matière de lutte contre la prolifération des armes légères.

Plus que la simple création de structures au niveau national et sous-régional, le souci majeur de la Commission de la CEDEAO a été de les rendre fonctionnelles et de les doter des capacités nécessaires. Ainsi, en même temps que des efforts sont déployés vers les États membres pour qu'ils honorent leur engagement politique de créer et faire fonctionner les Commissions nationales, la Commission de la CEDEAO, avec l'appui de ses partenaires, a initié le Programme de la CEDEAO pour le Contrôle des armes légères (ECOSAP)⁹ lancé en juin 2006. Ce programme basé à Bamako (Mali) est d'une durée de cinq ans et destiné à renforcer les capacités des Commissions nationales, de la société civile et de l'Unité des armes légères de manière à ce que ces structures mettent effectivement en œuvre le

Moratoire et soient mieux outillées pour assumer leurs responsabilités et exécuter les activités prévues dans la Convention une fois celle-ci entrée en vigueur.

Le rôle central de la Commission de la CEDEAO

La volonté politique de lutter contre les armes légères et de petit calibre dans l'espace CEDEAO a été à maintes fois fortement exprimée par les chefs d'État et de gouvernement, comme en attestent les différentes décisions politiques et juridiques adoptées et mentionnées plus haut. Le grand défi demeure celui de la traduction de cette volonté en actions concrètes, et cette responsabilité première incombe, comme dans bien des domaines de politiques communautaires, au Secrétariat exécutif d'alors, aujourd'hui remplacé par la Commission de la CEDEAO.

Le Code de conduite, en son article 5, loge les structures, le personnel et les procédures de mise en œuvre du Moratoire au sein du Secrétariat exécutif d'alors, en vue « d'aider les États membres à mettre en œuvre le Moratoire ; de suivre l'application effective du Moratoire et de faire rapport à la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement à intervalles réguliers ».

Le passage du Moratoire à la Convention a consacré la Commission de la CEDEAO comme le noyau central de la mise en œuvre de la politique communautaire de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre. Les responsabilités de la Commission de la CEDEAO sont très clairement énoncées dans les articles 25 et 28, sans oublier son rôle déterminant dans la gestion et le suivi de la procédure d'exemption prévus à l'article 5.

De l'analyse des textes et de la pratique conduite jusque-là, il ressort que la Commission de la CEDEAO joue un certain nombre de rôles clés dont l'essentiel peut être résumé comme suit.

RÔLE D'APPUI ET DE SUPERVISION

Les États membres ont donné en la matière à la Commission de la CEDEAO la responsabilité, entres autres, de définir et conduire la politique de mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique communautaire. C'est dans ce cadre qu'un partenariat renforcé est développé avec un certain nombre de pays, institutions ou organisations sur la question particulière des armes légères et de petit calibre. Ce partenariat technique et financier a permis entres autres le renforcement institutionnel de la Commission avec la création et le fonctionnement de l'Unité des armes légères, le lancement du Programme de la CEDEAO pour le contrôle des armes légères (ECOSAP) destiné en premier lieu à renforcer les capacités des Commissions nationales, la négociation et l'adoption en un temps record de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères ainsi que les progrès dans le processus de ratification, l'élaboration et l'adoption du Plan d'action pour la mise en œuvre de la Convention.

RÔLE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Que ce soit dans la mise en œuvre actuelle du Moratoire ou celle à venir de la Convention, la Commission de la CEDEAO a un important rôle pour s'assurer de la mise en œuvre effective et efficace des dispositions en vigueur. Ceci permet de vérifier si la volonté politique exprimée par les chefs d'État et de gouvernement est réellement traduite en actions pour le bénéfice des citoyens de la Communauté. C'est dans cette optique que sont régulièrement organisées des réunions avec les Commissions nationales de lutte contre la prolifération des armes légères. Sous l'égide de ECOSAP se sont tenues respectivement en février 2007 à Accra (Ghana), et en juillet 2008 à Cotonou (Bénin), les

première et deuxième conférences des Commissions nationales afin de faire le point sur les avancées dans la réalisation des activités concrètes et discuter des défis à la mise en œuvre des activités.

Les responsabilités de suivi et d'évaluation ont également servi de fondement à l'évaluation de la mise en œuvre du Moratoire effectuée en 2002-2003 dont les recommandations ont, entres autres, permis la création de l'Unité des armes légères et suscité la décision des chefs d'État et de gouvernement de transformer le Moratoire en une convention.

La Commission de la CEDEAO a également procédé à l'évaluation de la mise en œuvre de la Décision des chefs d'État et de gouvernement de 1999 portant création des Commissions nationales par les États membres, notamment en ses aspects institutionnels et fonctionnels. Eu égard aux responsabilités de plus en plus importantes accordées aux Commissions nationales, l'objectif de l'évaluation est d'apprécier le niveau d'institutionnalisation de ces commissions, leur performance en terme de réalisation d'activités, les défis auxquels elles font face afin de proposer les meilleures solutions possibles pour une existence et un fonctionnement effectifs et efficaces des Commissions nationales¹⁰.

Dans le cadre de la Convention, les responsabilités de suivi et d'évaluation de la Commission sont accrues avec l'obligation qui est faite au Président de la Commission de présenter un rapport annuel à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement sur la mise en œuvre de la Convention et de nommer un Groupe d'experts indépendants chargé de l'appuyer en matière de suivi et d'évaluation¹¹.

RÔLE DE COORDINATION

L'on observe de plus en plus dans l'espace CEDEAO une multitude d'interventions et d'acteurs dans le domaine des armes légères. Si cela peut être interprété comme le signe d'une mobilisation accrue dans la lutte contre le fléau des armes légères, il est important de s'assurer non seulement que ces interventions sont faites dans le respect et dans l'intérêt de la sous-région mais aussi qu'elles ne sont pas une duplication d'énergie et de ressources financières et techniques.

C'est dans ce cadre que la Commission de la CEDEAO s'investit de plus en plus dans un dialogue avec les différents acteurs pour veiller à la coordination des différentes interventions. Il en est ainsi avec le système des Nations Unies avec lequel les interventions sont de mieux en mieux coordonnées, avec parfois l'exécution de programmes ou d'activités conjointes. Le même effort est fait en direction des instituts de recherche et autres centres de formation dans le domaine des armes légères. L'institutionnalisation progressive des relations entre la Commission de la CEDEAO et les organisations de la société civile travaillant sur cette problématique, et notamment leurs réseaux régionaux, se justifie certes par le rôle incontournable qui leur est reconnu mais aussi par ce souci de coordination pour éviter la duplication des efforts.

En outre, la coordination de la mise en œuvre d'activités interétatiques ou à caractère sous-régional est confiée à la Commission de la CEDEAO. Il en est ainsi, par exemple, de la promotion de la coopération interétatique et du renforcement de la coopération transfrontalière en matière de lutte contre la circulation illicite des armes légères et de petit calibre. La Commission de la CEDEAO coordonne, en outre, le travail qui est en cours pour une harmonisation des cadres législatifs et réglementaires régissant le domaine des armes légères et de petit calibre dans l'espace CEDEAO.

La coordination de la mise en œuvre d'activités interétatiques ou à caractère sous-régional est confiée à la Commission de la CEDEAO.

RÔLE D'EXÉCUTION

La gestion des procédures d'exemption demeure la pierre angulaire de la politique de la CEDEAO et du système entier mis en place pour renforcer le contrôle des armes légères et de petit calibre dans notre sous-région.

La responsabilité de la gestion et du suivi de cette procédure particulière a été confiée au Secrétariat exécutif d'alors par l'article 9 du Code de conduite pour la mise en œuvre du Moratoire et aujourd'hui à la Commission de la CEDEAO par l'article 5 de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes.

Tirant les leçons d'une dizaine d'années de gestion des exemptions au Moratoire, la Commission de la CEDEAO a initié et fait approuver par les États membres en juin 2008 à Lomé (Togo), un formulaire de demande d'exemption qui uniformise, tant sur la forme que sur le fond, les requêtes soumises par les États à la Commission aux fins d'exemption. En outre, une banque de données informatisée pour la gestion de la procédure d'exemption a été mise en place par la Commission de la CEDEAO alors qu'une réflexion est engagée sur l'amélioration de la sécurité du certificat d'exemption délivré aux États membres.

Une vision politique renforcée par les récentes initiatives internationales

La lecture généralement faite du Moratoire réduit cette initiative en un engagement politique en faveur du désarmement pratique dans une région qui souffre de la récurrence de conflits armés. Si cette lecture est vraie, elle demeure néanmoins incomplète.

En effet, le Moratoire, son caractère déclaratoire et sa durée excessivement longue se comprennent mieux lorsque l'on accepte qu'il s'agit d'une initiative placée dans le cadre d'une approche proportionnée et intégrée du développement : promouvoir la sécurité pour asseoir un développement durable de la sous-région. Cela induit un contrôle strict du processus d'acquisition des armes, de leur détention et de leur usage par les structures autorisées tout en engageant une lutte farouche contre la circulation illicite de ces armes.

Il apparaît ainsi que le lien entre la sécurité et le développement et la nécessité d'un contrôle du domaine légal et d'une lutte contre l'illicite constituent le fondement de la politique de la CEDEAO en matière d'armes légères et de petit calibre.

En matière de transferts d'armes, dans le Moratoire comme dans la Convention, le principe de base est l'interdiction assortie de possibilités d'exemption pour des besoins légitimes de sécurité, pour le maintien de l'ordre ou pour la conduite d'opérations de soutien à la paix.

Le chapitre 2 de la Convention de la CEDEAO consacré aux transferts d'armes légères et de petit calibre est suffisamment explicite quant à la volonté des États membres dans ce domaine. Il pose clairement le principe de l'interdiction des transferts (article 3) assorti de conditions d'exemption (article 4), il expose les procédures à suivre pour l'obtention d'un certificat d'exemption (article 5) et énonce les critères devant servir à analyser les requêtes aux fins d'exemption soumises par les États membres.

De manière plus spécifique, les États membres sont assujettis à une interdiction de transferts d'armes légères et de petit calibre, assortie de possibilité d'exemptions dans des conditions précises et sur la base d'un certain nombre de critères devant permettre l'appréciation des requêtes d'exemption qu'ils soumettent alors que les acteurs non étatiques ne peuvent, pour leur part, bénéficier de transfert d'armes que si l'État importateur l'autorise. Les transferts d'armes ainsi autorisés doivent se faire dans

la transparence en étant enregistrés dans les différents registres prévus à cet effet : registre national ; registre sous-régional géré par la Commission de la CEDEAO ; registre des opérations de paix.

La conviction des dirigeants de la CEDEAO qui transparaît de ce qui précède est que les efforts de contrôle des armes légères ne seront pas complets sans l'édiction et le respect de principes clairs devant régir les transferts d'armes. En cela, les efforts pour un traité sur le commerce des armes et l'initiative pour le contrôle des transferts d'armes sont des actions internationales susceptibles de renforcer le contrôle des armes légères et de petit calibre dans l'espace CEDEAO à la condition que le débat en cours sur ces initiatives permette d'intégrer certaines réalités propres à la sous-région.

La totalité des États de la CEDEAO se trouve dans la situation de récipiendaire, et exceptionnellement pour certains d'entre eux, dans la situation de cédant ou de fournisseur. Tout instrument ou initiative dont la logique serait bâtie autour d'acteurs se trouvant dans la situation de céder (exportation, dotation) plutôt que de recevoir (importation) exclurait les États de la CEDEAO. Les obligations qui peuvent être créées et les mécanismes de contrôle que l'on prévoirait doivent concerner autant les activités d'exportation que d'importation.

La nature de l'acteur opérant ou bénéficiant du transfert est un élément important dans toute initiative internationale sur les transferts d'armes si l'on ne veut pas fragiliser encore plus une sous-région comme la CEDEAO. En effet l'expérience tirée des différents conflits armés qui ont émaillé l'Afrique de l'Ouest montre le rôle déterminant des acteurs non-étatiques (mouvements rebelles, mercenaires, sociétés privées de sécurité, etc.), avec cette facilité qu'ils ont à accéder aux armes¹². Réduire l'accès aux armes aux groupes non-étatiques est apparu clairement comme un moyen efficace de prévenir les conflits armés et l'instabilité dans la sous-région. La Convention de la CEDEAO interdit les transferts d'armes aux acteurs non étatiques « si ce transfert n'est pas autorisé par l'État importateur », et de ce fait, toute initiative internationale contraire, non seulement n'aura pas l'adhésion des États membres de la CEDEAO mais surtout sera perçue comme un moyen de fragiliser encore plus la sous-région.

Aussi important que ce qui précède, le principe d'une autorisation préalable à tout transfert international à travers la délivrance d'une licence, tel que défendu par certains pays, s'il peut être considéré comme un pas important dans le sens du contrôle international des transferts, opère un renversement de la logique et des principes du Moratoire et de la Convention de la CEDEAO.

En effet, la substance même du Moratoire et de la Convention réside dans le principe d'interdiction de l'importation et de l'exportation des armes légères dans l'espace CEDEAO assorti de possibilités d'exemption. Sur la base des critères prévus pour l'analyse des requêtes d'exemption soumises par les États membres, une demande de transfert peut être rejetée, alors que l'autorisation préalable avec la délivrance de licence risque de rendre automatique les transferts, les États exportateurs d'armes se souciant peu des risques de diversion et de l'impact négatif de leurs exportations sur la sécurité et la stabilité des zones de destination. Le principe d'une autorisation préalable est au minimum une altération du principe d'interdiction adopté par les États membres de la CEDEAO eu égard à la situation sécuritaire de la sous-région. Ce principe, s'il devrait être le point de consensus pour un traité sur le commerce des armes, doit être accompagné de critères d'examen tenant compte de la situation dans les pays de destination, et dans le cas présent de la fragilité et de la situation sécuritaire des États de la CEDEAO.

Ces critères pourraient être utilisés comme éléments du dialogue entre les pays récipiendaires d'Afrique de l'Ouest et leurs fournisseurs potentiels, dans le cadre des mesures d'accompagnement destinées à faciliter le respect par les États ouest-africains de leurs obligations. Dans le cadre de la mise en œuvre du Moratoire, un dialogue a été initié avec les fabricants et fournisseurs réunis au sein de l'Arrangement de Wassenaar¹³. On peut penser que les critères et limitations qui pourraient être édités dans le cadre d'un traité sur le commerce des armes intégreront les éléments du dialogue dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de la CEDEAO.

Conclusion

L'adoption, le 14 juin 2006, de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes traduit en instrument juridique la vision politique des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO en matière de contrôle des armes légères. Cette vision politique particulière, voire originale, contenue dans la Déclaration de Moratoire est aujourd'hui légitimée par les initiatives en cours au niveau international pour le contrôle des transferts d'armes et l'édiction de principes devant régir ces transferts. Toutefois, au-delà des moyens techniques et financiers nécessaires, l'effectivité et l'efficacité de la mise en œuvre de cette politique seront conditionnées par l'existence de structures adéquates et fonctionnelles tant au niveau national que sous-régional et la capacité de ces structures à jouer pleinement le rôle qui leur est dévolu. En la matière, la Commission de la CEDEAO, pierre angulaire de l'ensemble de cette architecture, doit renforcer ses propres capacités institutionnelles tout en soutenant fortement dans les États membres, l'institutionnalisation et le fonctionnement des Commissions nationales ainsi que la structuration des organisations de la société civile œuvrant dans ce domaine.

Notes

1. *Déclaration de Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest*, in document des Nations Unies A/53/763 – S/1998/1194, 18 décembre 1998.
2. À la date de la publication du présent article et en attendant l'entrée en vigueur de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, le Moratoire, après un troisième renouvellement intervenu en octobre 2007, demeure encore le fondement de la politique de la CEDEAO dans ce domaine.
3. Le texte du Code de conduite est reproduit dans J. Seck, 2000, *Moratoire ouest-africain sur les armes légères : Consultations de haut niveau sur les modalités de la mise en œuvre du PCASED*, Genève et Lomé, UNIDIR et Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique, <www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-000-2-fr.pdf>.
4. L'interdiction, sur une période donnée, de la production d'armes et de leur transfert, assortie d'exemption dans des conditions particulières.
5. Disponible en ligne à l'adresse <http://www.ecosap.ecowas.int/fr/ecosap/strategic_docs/convention/convention_small_arms.pdf>.
6. Voir <www.controlarms.org> et <disarmament.un.org/cab/ATT/index.html>.
7. Il existe à ce jour des coalitions nationales structurées dans tous les États membres à l'exception du Cap Vert, du Ghana, de la Guinée et du Mali.
8. Dans le cadre du système d'alerte précoce l'espace CEDEAO est découpé en quatre zones d'observation et de suivi dont les bureaux sont chargés de la collecte d'informations destinées à alimenter le Centre d'observation et de suivi basé à Abuja (Nigéria).
9. ECOSAP succède au Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement (PCASED) qui fut de 1999 à 2004 un programme des Nations Unies en appui à la CEDEAO pour la mise en œuvre du Moratoire.
10. Le Rapport de cette évaluation menée conjointement par l'Unité des armes légères et ECOSAP sera disponible dès le dernier trimestre de l'année 2008.
11. Voir l'article 28 de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes.
12. Voir N. Florquin et E. Berman (sous la direction de), 2005, *Armés mais désœuvrés – Groupes armés, armes légères et sécurité humaine dans la région de la CEDEAO*, Genève, Small Arms Survey.
13. Voir <www.wassenaar.org>.

