

## Les initiatives régionales de contrôle des armes légères sont indispensables à l'exécution du Programme d'action

Elli KYTÖMÄKI

**E**n avril 2004, les pays de la région des Grands Lacs et de la corne de l'Afrique signèrent le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique<sup>1</sup> pour définir les meilleures pratiques et des normes communes pour lutter contre la menace que représentent les armes légères. L'année 2004 vit également des avancées importantes dans les Amériques, avec plusieurs nouvelles ratifications de la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes (ou Convention de l'OÉA)<sup>2</sup> qui avait été, en 1997, le premier accord international sur les armes légères ayant force exécutoire. En Afrique de l'Ouest, les membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se réunirent en mars 2005 pour examiner un projet de convention qui transformerait leur moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest en un traité juridiquement contraignant.

Outre ces différentes initiatives visant à lutter contre le commerce illicite des armes légères, il convient de préciser que, depuis l'adoption du Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects<sup>3</sup>, les initiatives régionales de contrôle des armes légères se sont multipliées de manière encourageante.

Cet article entend démontrer qu'en raison de la nature délibérément large du Programme d'action, les initiatives régionales sont un aspect important de son exécution. Les mesures régionales sur les armes légères peuvent compléter et renforcer l'application du Programme d'action, surtout parce qu'elles permettent aux régions de lutter contre le problème des armes légères de la façon qui leur convient le mieux. Cet article précise toutefois clairement que malgré des évolutions encourageantes et de nouvelles initiatives, la volonté politique et les ressources sont insuffisantes pour s'attaquer au problème des armes légères au niveau régional et qu'il faut accroître la coopération et l'assistance pour faire des organisations régionales des acteurs efficaces du contrôle des armes légères.

### ***Le contexte du Programme d'action : les premières initiatives régionales sur les armes légères***

L'importance d'inclure les organisations régionales et sous-régionales dans la lutte contre la prolifération des armes légères était évidente dès les années 90, lorsque les armes légères furent

---

Elli Kytömäki est chercheur à l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement. Elle travaille sur deux projets « L'action européenne sur les armes légères, les armes de petit calibre et les résidus de guerre explosifs » et « Développement de capacités pour établir des rapports sur l'application du Programme d'action sur les armes légères ». Elle est également candidate au doctorat à l'Institut universitaire de hautes études internationales, à Genève.

considérées, pour la première fois dans le cadre des Nations Unies, comme une catégorie d'armes à part entière. Par exemple, en 1996, l'Organisation de l'unité africaine<sup>4</sup> engagea une étude approfondie sur les moyens de réduire la prolifération des armes légères et d'améliorer la coopération sous-régionale pour lutter contre la contrebande d'armes<sup>5</sup>. Les accords régionaux, surtout ceux conclus en Afrique subsaharienne, dans les Amériques et en Europe, faisaient partie du processus international de lutte contre les problèmes liés à la prolifération incontrôlée des armes légères et à leur commerce illicite.

La Conférence des Nations Unies sur les armes légères de 2001 approchait et de nombreuses organisations régionales voulaient influencer sur les négociations et l'élaboration de normes internationales en mettant en évidence les priorités régionales. En Afrique, la Déclaration de Bamako<sup>6</sup> de décembre 2000 constituait une avancée importante. Elle traduisait une volonté forte de lutter contre le problème grave de la prolifération des armes légères sur le continent. En raison de l'existence de la Déclaration, les priorités régionales de l'Afrique furent mises en avant lors de la Conférence de 2001. Au sein de l'Organisation des États américains (OÉA), la Convention de l'OÉA traite des problèmes que constituent pour la région le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée. Cet instrument fut utilisé comme modèle pour le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu<sup>7</sup>. Le Protocole de la SADC<sup>8</sup> fut adopté presque en même temps que le Programme d'action des Nations Unies. Il fut le premier accord régional sur les armes légères ayant force exécutoire sur le continent africain. Depuis la Conférence de 2001, un certain nombre d'initiatives et d'accords régionaux importants sur les armes légères ont été conclus, renforcés ou révisés.

### ***Les initiatives régionales sont essentielles pour une exécution efficace du Programme d'action sur les armes légères***

Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a souligné l'importance des solutions régionales pour les problèmes des armes légères en notant que les initiatives régionales et sous-régionales de lutte contre la violence des armes peuvent ouvrir la voie à d'autres actions au niveau mondial et favoriser une plus large application du Programme d'action de 2001<sup>9</sup>. Les organisations régionales peuvent jouer un rôle important au niveau du consensus et de la mobilisation et faire progresser les normes mondiales. Nous avons vu comment les instruments régionaux ont contribué à l'élaboration du Programme d'action et favorisent son application, mais la relation entre les actions internationales et régionales fonctionne aussi dans l'autre sens : l'adoption d'un accord international sur le commerce illicite des armes légères a ouvert la voie à d'autres initiatives régionales et sous-régionales.

Dans le Programme d'action, les États Membres s'engagent à combattre le commerce illicite d'armes légères sur trois niveaux : national, régional et mondial. Dans le Programme d'action, les États s'engagent à établir, quand cela est approprié, des points de contact régionaux et sous-régionaux chargés des questions liées aux armes légères ainsi que des mécanismes au niveau régional, et à instaurer une coopération douanière transfrontière et à constituer des réseaux pour le partage d'informations entre les organismes chargés de la détection et de la répression des infractions, des contrôles aux frontières et les douanes. Ils acceptent aussi d'encourager le renforcement et la mise en place d'accords régionaux et de moratoires. Un grand nombre de dispositions du Programme d'action font référence à la responsabilité des États de s'assurer que les armes légales ne se retrouvent pas dans le commerce illicite. Le Programme d'action insiste donc sur les mesures régionales comme la mise en place d'accords régionaux et de mécanismes de coopération et de partage d'informations.

L'action au niveau régional est indispensable : le trafic d'armes légères ne peut être contrôlé par des pays agissant seuls, car le commerce illicite profite de la perméabilité des frontières. Les trafiquants

savent vite trouver les filières où les contrôles nationaux sont faibles et profitent d'une coopération insuffisante entre les autorités chargées du contrôle aux frontières ou de différences entre les réglementations nationales. L'importance de l'action au niveau régional a été mise en évidence dans diverses études indépendantes<sup>10</sup> qui soulignent que les armes légères posent des problèmes différents selon les régions et que les États ont des ressources matérielles et financières différentes pour y faire face. Les initiatives régionales peuvent aider les États à réunir les fonds nécessaires et à partager des ressources techniques.

Des accords efficaces aux niveaux régional et sous-régional peuvent jouer un rôle déterminant en favorisant des décisions nationales efficaces dans le sens des mesures internationales. Les organisations régionales sont précieuses car elles savent réunir les acteurs pertinents, instaurer des liens entre les différents aspects du problème et favoriser la coopération régionale entre les polices et les douanes. L'Organisation de coopération des commissaires de police de la région de l'Afrique australe (SARPCCO), qui regroupe tous les chefs de police de la région de l'Afrique australe, a introduit une approche régionale dans la lutte contre la criminalité et les armes légères illicites. Ses sous-comités organisent régulièrement au niveau régional des formations pour les officiers de police et l'Organisation examine la possibilité d'harmoniser la législation sur les armes dans la région. Les possibilités que représentent les activités de la SARPCCO sont extrêmement importantes pour développer les capacités régionales et la confiance intergouvernementale en Afrique australe<sup>11</sup>.

En plus d'avoir favorisé la coopération et la coordination entre les forces de police et les agents chargés du contrôle des frontières, la coopération régionale a amélioré les mesures de contrôle des armes à feu et favorisé la lutte contre le commerce illicite en travaillant dans le sens d'une harmonisation des législations nationales sur les armes à feu. Dans le Pacifique, par exemple, le comité de sécurité régionale du Forum des îles du Pacifique<sup>12</sup> a fait d'énormes progrès dans l'élaboration de mesures de contrôle des armes, comme le prouvent l'Initiative d'Honiara<sup>13</sup> et le Plan-cadre de Nadi<sup>14</sup>. L'élaboration d'une législation type fait partie de l'approche régionale commune pour le contrôle des armes. Les éléments principaux de la législation type sont l'uniformité et l'harmonisation des sanctions, les régimes d'importations et d'exportations, la gestion des stocks, la formation au maniement des armes à feu, l'élimination des armes et le contrôle des octrois de licences<sup>15</sup>. En développant une législation type, les organisations régionales peuvent instaurer des pratiques régionales exemplaires et des normes sur des aspects précis du Programme d'action. En Europe du Sud-Est, les mesures de contrôle des armes légères se sont multipliées et améliorées grâce au soutien du Centre pour le contrôle des armes légères en Europe du Sud-Est (SEESAC)<sup>16</sup>, qui a mis au point pour la région une série de normes pour le contrôle des armes légères.

Comme le précise le Programme d'action, les organisations régionales peuvent jouer un rôle utile en tant que centre de coopération pour l'action globale : en raison des ressources nationales limitées disponibles pour l'exécution directe du Programme d'action, de nombreuses organisations ont favorisé la tenue de rencontres sur les armes légères et instauré un dialogue politique afin de favoriser les négociations internationales. Par exemple, en Afrique australe, le Comité technique sur les armes légères, créé par les États parties au Protocole de la SADC, est une instance pour s'informer des meilleures pratiques, s'échanger une aide en matière de gestion des stocks, de mesures de sûreté et de sécurité et partager ses expériences sur différents sujets comme les méthodes les plus efficaces pour détruire les surplus d'armes. Par son travail, le Comité représente une position régionale et contribue ainsi à l'avancée des négociations internationales.

Dans le meilleur des cas, les instruments régionaux peuvent soutenir l'instauration de normes globales en créant un cadre institutionnel efficace qui dirige et coordonne l'action sur les armes légères dans une région précise. De nombreuses organisations régionales ont suivi les recommandations du Programme d'action et commencé à coordonner son exécution en nommant un point de contact régional pour l'action sur les armes légères. Dans certaines régions, l'action de ces points de contact est

encourageante, mais il existe aussi certaines difficultés : tout comme au niveau national, certains points de contact régionaux n'existent que sur le papier. Ils n'ont en réalité aucun effet sur les actions menées dans une région face au problème des armes légères.

En général, les organisations régionales se heurtent aux mêmes problèmes que les États membres pour l'application du Programme d'action : le manque de ressources et de connaissances empêche souvent une application efficace. Et même si l'activité régionale peut jouer un rôle précieux en soutenant les initiatives nationales et internationales, des exemples montrent que des instruments régionaux appliqués à moitié peuvent compromettre les actions engagées pour régler le problème des armes légères et l'exécution du Programme d'action. Les accords régionaux faibles ou ceux qui ne sont pas utilisés au maximum de leurs capacités risquent de n'être plus que de simples engagements sans véritable référence à la situation sur le terrain et sans impact réel. Des instruments aussi inefficaces peuvent créer la confusion au sujet des responsabilités et engendrer chez les États une lassitude lorsqu'il s'agit d'établir des rapports ou, ce qui est pire, d'exécuter les engagements pris.

### ***De la criminalité au conflit – les priorités régionales***

Les mesures décidées au niveau régional pour lutter contre le commerce illicite d'armes légères divergent de par leur portée et leur champ d'application, elles reflètent les priorités nationales et régionales, ainsi que la façon dont est perçu le cœur du problème des armes légères. L'affirmation des positions régionales et la publicité faite sur les meilleures pratiques régionales devraient s'intensifier début 2006, les pays se préparant pour la première Conférence d'examen du Programme d'action, qui doit avoir lieu du 26 juin au 7 juillet 2006.

L'Europe a joué un rôle actif dans l'élaboration de normes régionales et internationales pour le contrôle des armes légères. En Europe, les décisions sont prises au sein de l'Union européenne ; l'autre grand accord régional qui guide l'action sur les armes légères est le Document de l'OSCE sur les armes légères<sup>17</sup>. Il prévoit toute une série de mesures pour lutter contre la prolifération des armes légères et peut, dans une large mesure, favoriser l'exécution du Programme d'action. Par rapport au Programme d'action des Nations Unies, les États de l'OSCE ont décidé d'actions supplémentaires s'agissant du contrôle des exportations d'armes et des documents d'exportation, y compris des procédures concernant le courtage d'armes et la vérification de l'utilisateur final.

En vue de contrôler les livraisons d'armes, l'Europe encourage des contrôles internationaux plus stricts sur le commerce légal d'armes. Depuis quelques années, les pays européens ont pris l'initiative avec plusieurs mesures concernant le marquage et le traçage

***Les pays européens ont pris l'initiative avec plusieurs mesures concernant le marquage et le traçage des armes légères, le courtage d'armes et des critères communs pour l'exportation.***

des armes légères, le courtage d'armes et des critères communs pour l'exportation. Ils ont aussi commencé à revoir leur législation sur les armes, s'agissant par exemple de nouvelles mesures pour le contrôle national du courtage d'armes. L'Action commune de l'Union européenne sur les armes légères<sup>18</sup> fut adoptée en 1998 et amendée en 2002. Elle engage l'Union européenne à

rechercher un consensus sur l'élaboration d'une législation nationale restrictive, prévoyant notamment des sanctions pénales et un contrôle administratif efficace, en ce qui concerne les armes légères. La politique de l'Union européenne pour lutter contre la prolifération des armes légères comporte d'autres éléments comme le Code de conduite en matière d'exportation d'armements, la Position commune sur le courtage en armements et l'utilisation d'embargos sur les armes. Les nouveaux États membres de l'Union européenne sont en train de réviser et mettre à jour leur législation sur les armes pour se conformer au Code de conduite de l'Union.

L'Afrique est depuis quelques années au cœur de l'action globale sur les armes légères. Les conflits armés, la contrebande d'armes, la criminalité et les problèmes connexes ont alerté non seulement les pays de la région, mais ont aussi attiré des financements de la part d'autres États. Par rapport à ce qu'était la sensibilisation au problème des armes légères en 2001, des avancées positives ont eu lieu en Afrique subsaharienne, puisque à l'heure où ces lignes sont écrites, deux tiers des pays ont nommé des points de contact nationaux pour les questions des armes légères. Les instruments sous-régionaux en Afrique subsaharienne sont le Moratoire de la CEDEAO, le Protocole de la SADC, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et le Protocole de Nairobi. Ils ont tous nommé, depuis 2001, des points de contact régionaux pour coordonner l'action sur les armes légères.

À la différence du Programme d'action, les instruments régionaux africains mettent l'accent sur la détention d'armes par des civils et sur l'harmonisation des lois sur les armes au niveau sous-régional. Des processus de désarmement, démobilisation et réinsertion, et des programmes de collecte d'armes se déroulent dans plusieurs pays, dont la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Kenya, le Libéria, la Sierra Leone et l'Ouganda. L'opinion est sensibilisée par le biais des programmes de destruction et d'amnistie et les programmes des communautés qui encouragent la culture de la paix. L'année 2004 fut marquée par des avancées importantes en Afrique de l'Est et en Afrique australe avec la signature du Protocole de Nairobi et l'entrée en vigueur du Protocole de la SADC. Ces instruments, qui comportent des formulations très similaires, engagent à eux deux près de la moitié des pays du continent à définir une réglementation forte et harmonisée de la détention et de l'utilisation d'armes par des civils<sup>19</sup>.

En Afrique du Nord, les principales difficultés pour le contrôle des armes légères concernent les contrôles et le maintien de l'ordre aux frontières, et la mise en place d'organismes chargés de l'exécution de la loi. La question du contrôle des armes légères n'a pas été traitée de manière exhaustive malgré une série de rencontres régionales organisées sur ce thème (réunions sur l'exécution du Programme d'action en Algérie et en Égypte, en 2003, puis en Tunisie, en 2004). Il n'empêche que la Ligue des États arabes a demandé à ses membres d'accroître la coopération et la coordination sur les questions concernant les armes légères et a créé un département de contrôle des armes légères chargé de favoriser ces activités.

Le Programme d'action des Nations Unies n'a pas permis une action gouvernementale coordonnée au niveau sous-régional pour son exécution en Asie, alors que la prolifération des armes légères illicites suscite une inquiétude croissante. En Asie, la prise de conscience du problème des armes légères est guidée par sa relation avec la criminalité transnationale organisée et le terrorisme<sup>20</sup> : l'un des instruments adoptés est le Plan d'action pour lutter contre la criminalité transnationale, élaboré par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). En Asie centrale, de nombreux pays ont révisé et amendé leur législation nationale depuis 2003<sup>21</sup>. Les surplus d'armes héritées de l'ère soviétique font de la destruction et de la collecte d'armes, ainsi que de la gestion des stocks, des priorités pour le contrôle des armes légères en Asie centrale. Malgré l'absence d'une organisation régionale asiatique chargée du problème des armes légères, une certaine coopération régionale semble exister pour la gestion des frontières et la coopération des forces de polices, grâce essentiellement à l'aide de l'OSCE.

Dans les Amériques, un accent particulier est mis sur la réduction de la criminalité, de la violence et du trafic de stupéfiants liés aux armes légères, comme le montre la Convention de l'OÉA. La région lutte également contre la criminalité avec le Système d'intégration de l'Amérique centrale, mis en place en 1995 pour réduire la criminalité liée aux armes légères, la violence et la disponibilité des armes. Les lois sur les armes légères sont, comme en Europe et en Asie centrale, révisées dans de nombreux pays de l'OÉA, en tenant tout particulièrement compte des conséquences de ces armes sur les hommes. De nombreux programmes sur les armes légères sont appliqués dans la région, souvent en coopération avec des organisations de la société civile. Ils s'intéressent le plus souvent à la collecte et à la

destruction d'armes et à la sensibilisation de l'opinion. Les autres difficultés régionales ont trait à la criminalité et au trafic d'armes. Les États membres de l'OÉA ont déclaré qu'ils avaient besoin d'aide pour le contrôle des armes légères, surtout pour ce qui a trait au renforcement des capacités, à la collecte de données sur les crimes liés aux armes légères et au contrôle de la détention d'armes<sup>22</sup>. Bien qu'elle fasse partie de l'OÉA, la sous-région des Caraïbes n'est pas active dans l'application du Programme d'action, probablement en raison d'autres priorités et du manque de ressources.

### *Des initiatives régionales qui font progresser les objectifs globaux*

Le Programme d'action, accord politique juridiquement contraignant adopté par consensus à un niveau politique important, comporte un certain nombre de faiblesses. L'application de ses paragraphes dépend de la volonté des États Membres – le Programme d'action ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect ou de passivité ni de mécanisme de contrôle pour mesurer le niveau d'application. Un certain nombre d'instruments régionaux – en particulier la Convention de l'OÉA, le Protocole de Nairobi et le Protocole de la SADC – vont plus loin que le Programme d'action puisqu'ils sont juridiquement contraignants. À l'exception du Protocole des Nations Unies sur les armes à feu, qui est le premier accord mondial sur les armes légères ayant force exécutoire, mais dont la portée est relativement limitée, les accords régionaux sont les seuls accords juridiquement contraignants sur la question.

Certains accords régionaux ont opté pour une approche plus complète du contrôle des armes légères que le Programme d'action en prévoyant, par exemple, des moyens de lier le commerce illicite et la prolifération d'armes à la lutte contre le terrorisme, la criminalité transnationale et le trafic de marchandises illicites. Le Protocole de la SADC, signé en 2001, couvre un ensemble plus large de problèmes liés aux armes légères. En tant que premier accord juridiquement contraignant sur le contrôle des armes légères en Afrique, il pourrait compléter le Programme d'action des Nations Unies et devenir un outil efficace pour lutter contre les problèmes que représentent les armes légères dans la région. L'application du Protocole laisse toutefois beaucoup à désirer pour l'instant. Les définitions concernant les actions que les États ont accepté d'entreprendre au niveau national sont floues et les États parties n'interprètent pas tous de la même façon les engagements du Protocole.

Le Protocole de Nairobi va plus loin que les dispositions du Programme d'action des Nations Unies et d'autres accords en donnant plus de précision sur la nature exacte des contrôles qui doivent être mis en place. Par exemple, s'agissant de la détention d'armes par des civils, il exige que les États parties intègrent dans leur législation nationale une interdiction de la détention par des civils de fusils automatiques et semi-automatiques. Le Protocole ayant été adopté depuis peu, il est encore trop tôt pour évaluer dans quelle mesure cet instrument permettra d'améliorer le contrôle des armes légères dans la sous-région de l'Afrique de l'Est. La Convention de l'OÉA contient de larges définitions des armes à feu et des explosifs, et des réglementations types. Elle a toutefois une grande faiblesse, sa portée limitée : elle ne concerne que les transferts commerciaux et ignore les transferts gouvernementaux. Elle a aussi un mandat limité qui se concentre sur le contrôle de la criminalité, mais néglige les relations de causalité qui existent entre le trafic illicite, la criminalité organisée et les conflits armés. Quant au Document de l'OSCE, il n'est « que » politiquement contraignant, mais il fixe aux États participants de l'OSCE des normes, des mesures et des principes clairs pour les problèmes liés aux armes légères, s'agissant pas exemple de l'échange d'informations sur l'exportation et l'importation d'armes.

Le processus de la Conférence des Nations Unies sur les armes légères n'a pas permis d'intégrer dans le Programme d'action des engagements précis sur la détention d'armes par des civils, un sujet dont l'importance est largement reconnue : 67% des États Membres ayant soumis un rapport en

2003 faisaient référence, dans leurs rapports, à la détention d'armes légères par des civils<sup>23</sup>. La portée, la rigueur et l'application des lois nationales sur les armes à feu varient toutefois considérablement. La réglementation sur la détention d'armes par les civils a été définie comme une priorité pour l'élaboration de normes régionales et internationales minimales : des normes devraient être fixées au niveau régional pour promouvoir des lois nationales concordantes et efficaces<sup>24</sup>. Un certain nombre d'instruments régionaux tentent déjà de favoriser l'instauration de normes régionales. Le Protocole de la SADC et le Protocole de Nairobi prévoient l'interdiction totale de la détention et de l'utilisation par des civils de toutes les armes portatives, des fusils automatiques et semi-automatiques et des mitrailleuses. La Déclaration de Bamako et le Plan andin<sup>25</sup> recommandent à leurs États parties d'ériger en infraction pénale, dans leur législation nationale, la détention illégale et l'utilisation d'armes légères et portatives. Le Plan-cadre de Nadi recommande que la détention et l'utilisation d'armes à feu et de munitions fassent l'objet de contrôles rigoureux, notamment par le biais de procédures d'enregistrement et d'octroi de licences.

Un autre échec des négociations du Programme d'action des Nations Unies aura été l'impossibilité de trouver un consensus pour limiter les transferts d'armes légères aux acteurs non étatiques. Des progrès notables ont été enregistrés sur ce point au niveau régional.

L'instrument des Nations Unies sur le traçage des armes légères, proposé par un groupe d'experts gouvernementaux, sera pour les États Membres politiquement contraignant plutôt que juridiquement contraignant. Il n'aura probablement pas de réel mécanisme de contrôle et ne couvrira pas les munitions. Les institutions régionales ont dû, plus ou moins, prendre les devants pour élaborer des instruments de traçage efficaces<sup>26</sup>. Les pays de l'Afrique australe ont créé un groupe d'étude chargé de favoriser l'élaboration d'un processus régional uniformisé de marquage des armes à feu.

### ***La nécessité de renforcer les capacités régionales***

Les États et les organisations régionales ont tous des capacités différentes pour évaluer et régler les problèmes de violence armée, de disponibilité et de trafic des armes légères. Au niveau des organisations régionales, le manque de volonté politique et l'insuffisance des ressources sont souvent les raisons qui expliquent l'échec du contrôle des armes légères. Par exemple, le Moratoire de la CEDEAO et la Convention de l'OÉA ont eu des effets minimes, malgré la volonté politique forte exprimée sur le papier<sup>27</sup>. La communauté internationale a réagi face à certains aspects du problème, mais il reste beaucoup à faire pour s'attaquer correctement aux problèmes des armes légères et de leur prolifération.

La nature et le contenu du Programme d'action, ou sa relation avec l'exécution au niveau régional et les différents engagements régionaux et sous-régionaux, ne sont pas toujours clairs pour tous les membres des organisations régionales et dans de nombreux États Membres, la prise de conscience du problème des armes légères reste limitée aux personnes qui ont été impliquées dans les négociations d'accords. Pour s'assurer que les régions jouent un rôle réel dans l'application du Programme d'action, d'autres actions concrètes sont nécessaires au niveau régional.

Les organisations régionales ont demandé de l'aide pour pouvoir appliquer sur le terrain le Programme d'action et demandé l'aide des États de l'hémisphère Nord qui sont aujourd'hui impliqués dans les questions de contrôle des armes légères. Cela ne veut pas dire que les organisations régionales n'ont pas été aidées durant les quatre premières années d'exécution du Programme d'action : plusieurs États ont soutenu les initiatives régionales visant à contrôler la prolifération des armes légères dans le cadre du processus de suivi du Programme d'action. Par exemple, le cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique a bénéficié d'un soutien politique et financier

important, notamment par le biais du G8. Le Plan d'action du G8 pour l'Afrique salue le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et appelle à lutter contre la prolifération et le trafic d'armes légères sur le continent et à mener des activités de désarmement, démobilisation et réinsertion dans les situations d'après-conflit. Le PNUD a un programme spécial pour aider le contrôle des armes légères en Afrique. Son Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement est le principal organe chargé de l'application du Moratoire de la CEDEAO au niveau régional. Il a pris de nombreuses mesures pour faciliter son application au niveau national, avec notamment la coordination des commissions nationales chargées des armes à feu, une aide pour l'élaboration de réglementations régionales sur l'importation et l'exportation, et une législation générale sur les armes à feu.

Un certain nombre d'accords régionaux exigent ou recommandent un échange d'informations entre les États membres. Ces dispositions ont provoqué une certaine lassitude dans certains pays en raison des rapports nationaux qu'ils établissaient déjà pour le Programme d'action ; cette tendance compromet à la fois l'exécution de l'instrument régional et celle du Programme d'action. Selon l'issue de la Conférence d'examen de 2006, il faudra voir comment accroître le soutien mutuel entre les accords régionaux et le Programme d'action afin d'optimiser l'échange d'informations et l'application des projets.

### *Vers des actions nationales, régionales et internationales complémentaires ?*

Malgré des avancées régionales importantes réalisées en 2004 et avant, d'autres efforts s'imposent pour renforcer l'action régionale si nous voulons que la Conférence d'examen de 2006 et le processus qui s'ensuivra produisent les meilleurs résultats possibles. Les accords régionaux sur les armes légères ne devraient pas être considérés comme une alternative au Programme d'action, mais comme un moyen de le compléter et le renforcer. Dans l'ensemble, les membres de l'Union européenne, de l'OSCE, de l'OÉA, de la SADC, de la CEDEAO et les États qui ont signé le Protocole de Nairobi et le Plan-cadre de Nadi ont pris davantage de mesures sérieuses et durables pour appliquer les engagements du Programme d'action, que les États des régions qui n'ont pas de cadre régional réel pour l'action sur les armes légères<sup>28</sup>.

Les initiatives régionales sont cruciales pour lutter contre le commerce illicite des armes légères. À ce jour, les accords régionaux constructifs et efficaces pour combattre la prolifération des armes légères sont une exception et la plupart des États ne sont membres d'aucun accord régional réel. Il ressort, en outre, de données d'experts que l'application des accords régionaux par les gouvernements est inégale et laisse des failles dont profitent les trafiquants d'armes légères<sup>29</sup>. Les organisations régionales ont besoin de plus de moyens afin de mobiliser et coordonner leurs activités et de s'assurer de l'application réelle et minutieuse des accords régionaux. Il n'existe aujourd'hui aucun mécanisme officiel qui permette aux organisations régionales de partager des informations sur leurs activités et sur les problèmes liés à l'application du Programme d'action. Une première étape utile en ce sens fut le séminaire organisé par le Forum de Genève en janvier 2004 intitulé « The Role of Regional Organisations in Stemming the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons: Sharing Experience and Drawing Lessons »<sup>30</sup>. De nouvelles initiatives dans ce sens seraient utiles, car l'échange d'informations permettrait de réduire le gaspillage de ressources en évitant le chevauchement d'activités. Dans un avenir immédiat, elles pourraient étudier comment instaurer un mécanisme régulier d'échange d'informations entre les organisations régionales, par exemple en mettant en rapport les points de contact régionaux sur les armes légères. Outre l'échange d'informations entre les organisations régionales, il faudrait examiner tous les moyens possibles d'améliorer les pratiques

internes des organisations, comme les bases de données, les meilleures pratiques et les mécanismes de contrôle, afin d'améliorer le fonctionnement de ces organisations.

Les institutions régionales peuvent être renforcées de multiples manières. Lorsque l'action sur les armes légères se révèle inefficace dans le cadre de structures régionales existantes, il faut envisager la possibilité de créer de nouveaux organes régionaux ou de modifier ceux qui sont en place. C'est ce qui est arrivé dans la région des Grands Lacs et dans la corne de l'Afrique, avec la transformation du Secrétariat de Nairobi en un Centre régional sur les armes légères. Ce centre aura les mêmes missions que le Secrétariat de Nairobi, mais avec une identité juridique indépendante à la différence du Secrétariat de Nairobi qui se trouvait au Ministère kényen des affaires étrangères.

Les institutions régionales ont besoin de plus de ressources ; elles doivent aussi fixer des priorités dans leurs objectifs et donc l'attribution des ressources pour l'exécution du Programme d'action. En raison des ressources disponibles limitées, les engagements pris risquent de rester vains si des priorités claires ne sont pas définies. En outre, en intégrant des mesures de contrôle des armes légères dans d'autres instruments, les organisations régionales et internationales peuvent économiser des ressources et s'occuper plus efficacement de l'élimination de la pauvreté, des activités de désarmement, démobilisation et réinsertion et de la réforme du secteur de la sécurité.

Nombreux sont ceux qui préféreraient plus d'instruments régionaux juridiquement contraignants, mais il ne faut pas négliger l'échange d'informations que représentent les accords politiquement contraignants. La Convention de l'OÉA, qui est juridiquement contraignante, comporte des mesures visant à améliorer le contrôle et la surveillance de la fabrication et des transferts légaux d'armes à feu ainsi que l'échange d'informations entre les États membres s'agissant du commerce illicite des armes à feu. Le Document de l'OSCE, qui est politiquement contraignant, prévoit aussi des échanges annuels d'informations et des mesures de transparence qui se sont avérées indispensables pour garantir la mise en œuvre concrète des engagements conclus. En se tenant respectivement informés de leurs activités, les États parties savent dans quelle mesure les engagements pris sont respectés et peuvent, le cas échéant, exercer une certaine pression.

Comme nous l'avons vu, de nombreux accords régionaux vont plus loin que le Programme d'action sur des thèmes tels que la détention d'armes par des civils et les transferts vers des acteurs non étatiques. Les discussions sur ces points vont certainement s'intensifier au cours des prochains mois, avant la Conférence d'examen de 2006, et seront certainement influencées par les initiatives régionales déjà en place. D'autres sujets doivent être examinés avec soin. Il s'agit notamment des contrôles de courtage qui, à l'exception de la Position commune de l'Union européenne, du Document de l'OSCE et du Protocole de Nairobi (qui couvrent l'Europe et l'Afrique de l'Est), ne sont pas vraiment mis en évidence dans les instruments régionaux existants.

***De nombreux accords régionaux vont plus loin que le Programme d'action sur des thèmes tels que la possession d'armes par des civils et les transferts vers des acteurs non étatiques.***

Les actions prises au niveau régional pour lutter contre la prolifération des armes légères restent limitées, surtout en Afrique du Nord, en Asie et au Moyen-Orient. Des efforts continus et accrus sont nécessaires pour promouvoir les actions et les initiatives régionales dans les zones géographiques où elles sont aujourd'hui absentes. Pour compléter ces efforts, il faudrait simultanément renforcer la capacité des États concernés dans ces régions à combattre les problèmes des armes légères. La volonté politique des États et la coopération internationale sont essentielles pour contrôler le commerce illicite et la prolifération des armes légères. Le renforcement des programmes et des mécanismes internationaux ne peut combler que partiellement l'absence d'actions régionales. Nous avons besoin, dans le monde entier, de réels accords régionaux pour assurer l'exécution efficace du Programme d'action.

## Notes

1. Le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique fut signé le 21 avril 2004 et aura force exécutoire lorsqu'il aura été ratifié par deux tiers des États signataires. Le Protocole va plus loin que le Programme d'action des Nations Unies et les accords régionaux.
2. Disponible en anglais à l'adresse < [www.oas.org/juridico/english/treaties/a-63.html](http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-63.html) > .
3. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Adopté le 20 juillet 2001. Reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document des Nations Unies A/CONF.192/15. Voir aussi < [disarmament2.un.org/cab/poa.html](http://disarmament2.un.org/cab/poa.html) > .
4. Il s'agit aujourd'hui de l'Union africaine.
5. N. Stott, 2003, *Implementing the Southern Africa Firearms Protocol: Identifying Challenges and Priorities*, Institute for Security Studies, Occasional Paper no. 83, novembre, à l'adresse < [www.iss.co.za/pubs/papers/83/Paper83.html](http://www.iss.co.za/pubs/papers/83/Paper83.html) > .
6. Déclaration de Bamako sur la position africaine commune sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères, 1<sup>er</sup> décembre 2000, à l'adresse < [www.africanreview.org/docs/arms/bamako.pdf](http://www.africanreview.org/docs/arms/bamako.pdf) > .
7. 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, adopté le 31 mai 2001 dans la résolution 55/255 de l'Assemblée générale, document des Nations Unies A/RES/55/255 du 8 juin 2001, à l'adresse < [www.un.org/Depts/dhl/dhlf/resdeclf/res55\\_3f.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/dhlf/resdeclf/res55_3f.htm) > .
8. Le Protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe sur le contrôle des armes à feu, munitions et autres matériels, disponible en anglais à l'adresse < [www.grip.org/bdg/g2010.html](http://www.grip.org/bdg/g2010.html) > .
9. *Assistance aux États pour l'arrêt de la circulation illicite et la collecte des armes légères. Commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/60/161 du 25 juillet 2005.
10. Voir notamment les annuaires de Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2002*, *Small Arms Survey 2003*, *Small Arms Survey 2004*, *Small Arms Survey 2005*, Oxford, Oxford University Press, et les publications de Saferworld, International Alert et du Bonn International Center for Conversion.
11. B. Coetzee, 2005, « Building Capacity to Implement Small Arms Controls », *Focus on Arms in Africa*, vol. 4, n° 1, p. 6 et 7, à l'adresse < [www.reliefweb.int/library/documents/2005/iss-af-27jul.pdf](http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/iss-af-27jul.pdf) > .
12. Pour plus d'information sur le Forum des îles du Pacifique, voir < [www.forumsec.org.fj](http://www.forumsec.org.fj) > .
13. L'Initiative d'Honiara pour une approche commune pour contrôler les armes, adoptée par la 28<sup>e</sup> Conférence des chefs de police du Pacifique Sud en 1998, préconisait que des travaux soient engagés pour élaborer un cadre juridique type sur lequel pourraient reposer des mesures communes de contrôle des armes.
14. Legal Framework for a Common Approach to Weapons Control Measures, 10 mars 2000, à l'adresse < [www.smallarmssurvey.org/source\\_documents/Regional%20fora/Pacific%20Islands/Nadi%20framework.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/source_documents/Regional%20fora/Pacific%20Islands/Nadi%20framework.pdf) > .
15. G.R. Pattugala, 2003, *Two Years After: Implementation of the UN Programme of Action on Small Arms in the Asia-Pacific Region*, Genève, Centre pour le dialogue humanitaire, Occasional Paper, octobre, à l'adresse < [www.hdcentre.org/datastore/OccPaper.pdf](http://www.hdcentre.org/datastore/OccPaper.pdf) > .
16. Le SEESAC a pour objectif d'arrêter les flux ainsi que la disponibilité des armes légères en Europe du Sud-Est, de consolider les progrès réalisés jusqu'à présent et de favoriser les conditions socio-économiques de la paix et du développement dans la région.
17. OSCE, Document on Small Arms and Light Weapons, 24 novembre 2000, à l'adresse < [www.osce.org/documents/sg/2000/11/673\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/sg/2000/11/673_en.pdf) > .
18. Action commune de l'Union européenne du 17 décembre 1998 et du 12 juillet 2002, documents de l'Union européenne 1999/34/CFSP et 2002/589/CFSP, à l'adresse < [projects.sipri.se/expcon/eusmja.htm](http://projects.sipri.se/expcon/eusmja.htm) > et < [europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l\\_191/l\\_19120020719en00010004.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_191/l_19120020719en00010004.pdf) > .
19. Pour un examen plus détaillé de ces deux documents, voir E. LeBrun, 2005, *Focus on Southern and Eastern Africa: A Tale of Two Protocols*, Genève, Centre pour le dialogue humanitaire, Background Paper no. 5, à l'adresse < [www.hdcentre.org/datastore/Small%20arms/Rio/SADC%20Nairobi%20Paper%20FINAL.pdf](http://www.hdcentre.org/datastore/Small%20arms/Rio/SADC%20Nairobi%20Paper%20FINAL.pdf) > . Voir aussi Biting the Bullet et le RAIAL, 2005, *International Action on Small Arms 2005: Examining Implementation of the UN Programme of Action*, à l'adresse < [www.iansa.org/un/bms2005/red-book.htm](http://www.iansa.org/un/bms2005/red-book.htm) > .
20. Voir G.R. Pattugala, op. cit.
21. E. Kytömäki et V. Yankey-Wayne, à paraître, *Implementing the UN Programme of Action on Small Arms: Analysis of the National Reports submitted in 2002-2005*, Genève, UNIDIR.
22. Ce point est évoqué dans les rapports nationaux soumis aux Nations Unies par les États membres de l'OÉA s'agissant de l'exécution du Programme d'action.

23. E. Kytömäki et V. Yankey, 2004, *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of the Reports Submitted by States in 2003*, Genève, UNIDIR.
24. *Biting the Bullet*, op. cit.
25. Plan andin visant à prévenir, à combattre et à éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, adopté le 25 juin 2003, décision 552 du Conseil andin des Ministres des affaires étrangères, à l'adresse < [www.comunidadandina.org/ingles/treaties/dec/D552e.htm](http://www.comunidadandina.org/ingles/treaties/dec/D552e.htm) > .
26. Voir l'article de Peter Batchelor et Glenn McDonald dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
27. *Biting the Bullet*, op. cit.
28. *Biting the Bullet*, op. cit.
29. Forum de Genève, 2004, *The Role of Regional Organisations in Stemming the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons: Findings of a Specialist Seminar*, 29–30 janvier 2004, Genève, à l'adresse < [www.geneva-forum.org/Reports/20040129-30.pdf](http://www.geneva-forum.org/Reports/20040129-30.pdf) > .
30. *Ibid.*

