

LA PROLIFERATION DES ARMES LEGERES ET PORTABLES :

**Situation actuelle du problème
et des efforts internationaux pour le contrôler**

**Diego Alonso Rojas Coronel
Université de Paris I – Panthéon – Sorbonne**

Mai 2002

Ce document a été élaboré dans le cadre du Séminaire "Sécurité Internationale et Désarmement", dirigé par le professeur Jean Klein, dans le DEA de Relations Internationales de l'Université de Paris I – Panthéon – Sorbonne, année scolaire 2001 - 2002.

Introduction

La question des armes légères¹ n'est apparue (ou réapparue) comme une problématique importante dans l'agenda des Etats et des organisations internationales que très récemment². A l'ONU, en particulier, le problème s'est posé à partir de 1993, suite à une requête du président malien qui a demandé au Secrétaire Général le soutien de l'Organisation pour contrôler la prolifération de ce type d'armes dans ce pays. Boutros Boutros-Ghali envoya donc une mission sur le terrain, laquelle a constaté la nécessité d'aborder cette problématique à une échelle plus vaste, sous-régionale ou régionale. On pourrait peut-être dire que la première expression officielle concrète de cette préoccupation à l'échelle globale au sein de l'organisation mondiale a été la Résolution 49/75 (11 décembre 1994), qui a pour la première fois mentionné directement la question de la circulation illicite des armes légères (en demandant aux Etats membres l'étude de mesures et le soutien aux efforts pour s'y attaquer). Cependant, c'est la reprise du sujet par le Secrétaire Général dans son Supplément à l'Agenda pour la Paix, dans lequel M. Boutros-Ghali a introduit pour la première fois la notion de microdésarmement. Cet événement a eu un véritable retentissement³. Outre les Nations unies, un large éventail d'Organisations Non Gouvernementales et d'institutions de recherche, telles que le GRIP, le BICC, la Fondation Carnegie, le CICR, le World Council of Churches ou la FAS (Federation of American Scientists) ont aussi commencé à s'intéresser à ce sujet. Un réseau international connu sous le sigle anglais IANSA (International Action on Small Arms) a également été créé, ainsi que des organismes spécifiques comme le Small Arms Survey. Quelques

¹ Par les raisons qu'on exposera plus bas, on a préféré utiliser comme descripteur général le terme d'armes légères pour englober les diverses catégories parfois décrites comme « armes légères et portables (ou portatives) » ou « armes légères et de petit calibre ». Pour les informations qui suivent, voir: Small Arms Survey. Annuaire sur les Armes Légères 2001 – Gros Plan sur la Problématique. GRIP. Genève 2001 ; Tessier, Manon et Gongora, Thierry. Le Fléau des armes Légères et portatives (ALP). Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales. Université Laval . Bulletin No. 33 ; Mars 1998 ; Lumpe, Lora. A « new » approach to the Small Arms trade. Arms Control Today. Arms Control Association. Janvier – février 2000 ; Boutwell, Jeffrey et Klare, Michael. Small Arms and Light Weapons: Controlling the real instruments of war. Arms Control Today. Arms control Association. Janvier – Février 2000 ; Small Arms and Light Weapons - A challenge to the churches. Comprehensive Introduction to Small Arm issues: A background document. World Council of Churches. 2001.

² Malgré l'existence d'un certain nombre de précédents (notamment la considération du problème de prolifération des armes conventionnelles dans la Charte de la SDN), ce phénomène a été presque négligé pendant la guerre froide, étant donné la primauté de la maîtrise de l'armement nucléaire et des armes classiques "majeures" parmi les soucis de sécurité des Etats.

³ Pour l'apparition du problème à l'ONU, voir Maîtrise des armes légères : quelle coordination ? Forum du désarmement No. 2 de 2000, ainsi que les rapports cités dans les notes 5, 7 et 8.

gouvernements, notamment en Europe, soutiennent activement des efforts dans ce domaine (notamment l'Initiative norvégienne contre le Commerce d'Armes Légères, NISAT).

Il est largement accepté que le contexte de l' après-guerre froide a joué un rôle significatif dans la reconnaissance de la problématique des armes légères et portables. D' une dimension purement subjective, une prise de conscience de l' ampleur de divers problèmes auparavant considérés comme secondaires s' est opérée grâce à l' apaisement général et à l' optimisme sur la possibilité de s' attaquer à leur résolution : les situations de conflit interne, les violations massives des droits de l' homme, les crises humanitaires, ainsi que le terrorisme international, la criminalité transnationale ou les menaces provenant des "Etats voyous", sont devenues des préoccupations principales de la communauté internationale. Les armes légères étant associées à la plupart de ces phénomènes, leur importance a acquis une visibilité soudaine. Néanmoins, on peut considérer que cette reconnaissance a eu aussi des raisons "objectives", au-delà de la modification des perceptions. En effet, le nouvel environnement international a produit aussi quelques effets pervers qui peuvent avoir contribué à l' accroissement du problème des armes légères et portables. Ces effets concernent autant le côté de l' offre des armes légères que celui de la demande.

En ce qui concerne l' offre, la réduction des budgets de la défense dans les pays développés a entraîné une diminution de la taille des forces armées, ainsi qu' une réduction des acquisitions d' armement. Ces circonstances ont eu pour effet l' apparition de surplus importants tant chez les producteurs occidentaux qu' au sein des armées, dont le nombre plus réduit d' effectifs affectait à la baisse les besoins d' armement léger. De la même manière, la décomposition des armées des anciens pays du Pacte de Varsovie (notamment de l' Armée Rouge) a entraîné un relâchement des contrôles sur les armements disponibles. En outre, autant à l' Est qu' à l' Ouest, l' accumulation d' armes légères au-delà des besoins objectifs de sécurité, ainsi que les transferts massifs d' armements vers les pays du tiers monde pour des raisons politico-idéologiques, étaient une pratique courante pendant la guerre froide. Ainsi, au début de la décennie des années quatre-vingt-dix, des stocks industriels et militaires deviennent facilement disponibles, alors que les contraintes idéologiques disparaissaient. Cette dernière tendance n' a pu que se renforcer avec la privatisation d' une bonne partie des industries de l' armement et la multiplication de producteurs privés.

Paradoxalement, la fin de quelques conflits importants, notamment en Amérique Centrale (El Salvador, Nicaragua) et en Afrique (Mozambique, Afrique du Sud, Angola) a eu des conséquences défavorables étant donné qu'une bonne partie des armes "libérées" ont nourri des conflits naissants. Il en va de même pour quelques programmes de collecte d'armes où celles-ci ont été volées à la police ou vendues par des fonctionnaires corrompus, en finissant entre les mains de groupes illégaux ou de combattants d'autres pays. Des situations similaires ont été constatées à l'intérieur de plusieurs des nouveaux Etats de l'ancien bloc socialiste.

Du côté de la demande apparaissent aussi dans l'après-guerre froide quelques facteurs qui ont mis le problème des armes légères à l'ordre du jour. Premièrement, même si les conflits internes ont été largement répandus au cours de la guerre froide, le relâchement du contrôle des grandes puissances a déclenché une exacerbation des tensions ethniques et interculturelles, notamment dans les Balkans et dans les pays de l'ancien bloc socialiste, ainsi que dans des régions déjà ravagées par la guerre, telles que l'Afrique. Egalement, on constate une réduction des capacités régulatrices des nombreux Etats faibles : presque en « faillite », ils ne possèdent plus la maîtrise de la violence sur leur territoire ni la capacité de garantir la sécurité de leurs citoyens, ce qui rend plus probable le déclenchement de conflits et le recours aux armes.

Dans un contexte de mondialisation qui facilite énormément les échanges, le contact entre les fournisseurs désireux de se défaire de leurs stocks et les utilisateurs potentiels désireux de les acquérir s'est donc très facilement produit, étant donnée la faiblesse des contrôles nationaux et l'absence de mécanismes régulateurs à l'échelle mondiale. La constatation des effets meurtriers et de l'ampleur de ce phénomène devient de plus en plus évidente, ainsi que la nécessité de créer ou d'améliorer les instruments nationaux, régionaux et internationaux pour y faire face. Cependant, les difficultés pour aborder le sujet vont très vite apparaître (Première partie). Ainsi, malgré la multiplication d'initiatives pour contrôler les divers aspects du problème (et peut-être aussi à cause de la diversité, voire de la désarticulation de celles-ci), on constate aujourd'hui l'absence de progrès matériels significatifs (Deuxième partie).

Première partie: Un problème aussi important que difficile à gérer

Malgré un certain consensus sur la nécessité d' aborder la problématique des armes légères et portables, une convergence des approches s' est avérée difficile. Très rapidement, la complexité du problème et l'ambiguïté de ses limites vont se révéler (I). Parallèlement, on assiste à une progressive reconnaissance de ses dimensions et de la gravité de ses conséquences, liée à l'apparition d' informations de plus en plus précises, quoique encore incomplètes (II).

I. L'ambiguïté et la complexité du problème des armes légères et portables

Ces deux caractéristiques, complexité et ambiguïté, se retrouvent tout au long des efforts mis en place par les gouvernements et les organisations internationales. Elles concernent trois aspects principaux : la définition de la problématique, les domaines concernés, et le nombre et la diversité des acteurs et des flux.

A. Les problèmes conceptuels

Même si en principe il existe un consensus relatif sur quelques armes⁴ sans doute concernées par les divers titres utilisés pour décrire la problématique (armes légères et portables, portatives ou de petit calibre), une définition officielle consensuelle et précise fait défaut. La référence la plus souvent citée est celle du Rapport de la première Mission d' Experts Gouvernementaux des Nations Unies, et qui considère qu'elles vont « des armes blanches (matraques, couteaux et machettes) aux armes de calibre immédiatement inférieur à celles qui sont recensées dans le Registre des armes classiques tenu par l'ONU, par exemple les mortiers de moins de 100 mm »⁵.

Or, comme le rapport le constatait, ce sont « les armes à spécifications militaires » (c' est à dire, les armes à feu automatiques ou possédant un pouvoir de nuisance au-delà des besoins de

⁴ Notamment les fusils d' assaut, les mortiers, les canons antiaériens légers et les autres armes à usage militaire » sont sans ambiguïté concernés (une énumération assez complète de ces équipements est présentée dans le *Military Balance*, publication annuelle).

légitime défense, destinées à être utilisées comme « des instruments létaux de guerre ») qui sont en principe envisagées, ce qui exclurait en principe, plusieurs catégories : d' un côté, les armes traditionnelles (massues, arcs, flèches...) et les armes blanches ; d' autre part, les armes à feu "à usage civil" (telles que les fusils de chasse ou les revolvers). Il ne resterait donc que les armes à feu « à usage militaire » (des pistolets automatiques aux missiles sol - air portables et les mortiers de moins de 100 mm). Les différents acteurs concernés peuvent adopter des positions diverses en la matière, qui limitent plus ou moins la portée des régulations proposées. On va donc des définitions les plus restrictives, telle que celle adoptée par l' OSCE (dont on parlera plus bas) aux notions les plus étendues, comme celle qui a été implicitement retenue dans le « Cadre Nadi », qui comprendrait entre autres les armes traditionnelles, les armes blanches et le matériel des arts martiaux⁶.

Ensuite, quelques ambiguïtés subsistent en matière de distinction entre les "armes légères" proprement dites, les "armes de petit calibre" et les armes "portatives" ou "portables". Le Rapport cité précédemment affirme que les armes de petit calibre comprennent les armes de poing (revolvers et pistolets), les fusils, les carabines, les mitraillettes, les fusils d'assaut et les mitrailleuses légères, c'est-à-dire, des armes à feu non capables de feu continu et qui peuvent être transportées par une personne seule, tandis que les armes légères incluent les armes les plus « lourdes » à peine au-dessous des armes conventionnelles considérées dans le Registre (telles que les mitrailleuses lourdes, les lance-grenades, les canons antiaériens et antichars portatifs, les propulseurs de missiles portatifs et les lanceurs de mortiers de calibre inférieur à 100 mm, qui peuvent être transportée par un petit groupe dans un véhicule ou au dos d'animal). Cette définition a été littéralement reprise dans le Rapport du deuxième Groupe d'Experts de Nations unies⁷. Par contre, le Rapport élaboré pour la Conférence de 2001, en citant de manière équivoque les documents précédemment cités, souligne que « la catégorie des armes légères comprend les revolvers et pistolets à chargement automatique, les fusils et carabines, les pistolets-mitrailleurs, les fusils d'assaut et mitraillettes et les mitrailleuses légères. Les armes portatives comprennent les mitrailleuses lourdes, les lance-grenades

⁵ Nations unies. Rapport du Groupe d'Experts Gouvernementaux sur les armes légères et de petit calibre. Document A/52/298. 5 novembre 1997.

⁶ Voir plus bas la description des efforts régionaux.

⁷ Nations unies. Rapport du Groupe d'Experts Gouvernementaux sur les armes légères. Document A/54/258. 19 août 1999.

portatifs amovibles ou montés, les canons antiaérien portatifs, les canons antichar portatifs, les lance-missiles antiaérien portatifs et les mortiers de calibre inférieur à 100 mm »⁸. Dans ce cas, l'expression « armes légères » serait équivalente à « armes de petit calibre ». Pour contourner ces problèmes de détail, la plupart des études récentes (y compris le dernier rapport des Nations unies ou encore l'Annuaire sur les armes légères et les rapports du GRIP) ont adopté la pratique qu'on suit aussi dans ce document : sauf spécification contraire, l'expression « armes légères » dénote toutes les catégories considérées.

Au-delà de ces discussions sur l'identification des armes concernées, la portée du "problème" des armes légères est-elle aussi très ambiguë. Comme on le verra par la suite, elles sont considérées par tous les Etats comme des instruments légitimes de défense. Sauf pour certaines catégories très spécifiques telles que les mines antipersonnelles⁹, personne ne propose un désarmement "général et complet" en matière d'armes légères comme un objectif désirable (sans parler de sa faisabilité). Le premier rapport mentionné a essayé de surmonter cette difficulté en adoptant la définition du problème comme la « prolifération excessive et déstabilisatrice » des armes légères et portables, qui serait mesurée selon les critères suivants¹⁰

:

- « a) Les Etats, fournisseurs ou destinataires, se refusent à limiter la production, la livraison et l'acquisition de ces armes à la quantité nécessaire à assurer leur légitime défense, nationale et collective, et leur sécurité intérieure ;
- b) Les Etats, fournisseurs ou destinataires, ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle effectif permettant de prévenir l'acquisition, la livraison, le transit ou la circulation de ces armes ;
- c) Ces armes sont utilisées dans des conflits armés ou dans le cadre d'activités criminelles, tel que le trafic d'armes ou de drogues, ou d'autres activités contraires aux normes du droit interne ou du droit international. »

⁸ Nations unies. Rapport du Groupe d'Experts Gouvernementaux crée par la Résolution 54/54V de l'Assemblée générale, en date du 15 décembre 1999, intitulée « Armes Légères ». Document A/CONF.192/2. 2001. Une possible source de confusion provient du fait que le premier rapport des Nations unies a été rédigé en anglais; or, dans la langue anglaise deux expressions mieux différenciées peuvent être utilisées: "small arms", traduite généralement par « armes de petit calibre », et "light weapons", littéralement « armes légères » (de façon cohérente avec l'utilisation d'autres notions telles que celle de "major conventional weapons"), mais qui pourrait être aussi traduite par «armes portables» ou «portatives», étant donné que ce terme apparaît dans la description de plusieurs des éléments y compris.

⁹ Les mines antipersonnelles entrent, à la rigueur, dans la classification des armes légères autant par leur puissance de feu (réduite) que par leur portabilité; cependant, l'existence de processus parallèles et spécifiques de réglementation ont fait qu'elles soient dans la pratique abordées de façon séparée.

¹⁰ Nations unies. Rapport du Groupe d'Experts Gouvernementaux sur les armes légères et de petit calibre. Document A/52/298. 5 novembre 1997.

Or, le Rapport reconnaît que ces termes (« excessive » et « déstabilisatrice ») « ont une valeur relative et doivent être compris dans des contextes régionaux, sous-régionaux ou nationaux bien précis »¹¹. Dans la mesure où les critères retenus (notamment les deux premiers) sont assez généraux et dépendent de considérations subjectives, la délimitation effective du problème reste encore floue : en effet, sans mesures communes des quantités « nécessaires pour assurer la légitime défense... et [la] sécurité intérieure » de chaque Etat et sans une procédure commune pour déterminer l'existence ou l'absence d'un « contrôle effectif » sur les stocks d'armes, il devient difficile d'identifier, dans un cas concret, s'il existe ou non une prolifération « excessive et déstabilisatrice »¹².

Enfin, tous les acteurs ne s'accordent pas sur cette définition de la problématique, puisqu'elle fait abstraction de l'origine des armes et se concentre sur leur utilisation et leur destination. Comme on le verra plus bas, la plupart des efforts se sont en fait concentrés sur le trafic illicite des armes légères en laissant de côté le commerce légal sur des considérations juridiques, et sans tenir compte des effets sur la sécurité régionale et internationale qu'on prétendait aborder dans le Rapport. Même si nombre d'Etats, d'experts et d'ONG agissant dans ce domaine rejettent cette restriction, pour des raisons qu'on explorera ci-dessous, il est évident que l'on a privilégié cette voie au détriment d'approches plus intégrales du problème.

B. La multiplicité de domaines touchés

La "prolifération excessive et déstabilisatrice" des armes légères et portables, pour exprimer le problème dans les termes adoptés par l'ONU, soulève des problèmes complexes en matière de désarmement et de sécurité internationale tout en dépassant ces matières.

¹¹ La traduction au français est plus nuancée que la version originale en anglais, qui remarque .. « The terms "excessive" and "destabilizing" are relative and exist only in the context of specific regions, subregions or States ».

¹² Voir : Wéry, Michel. Le microdésarmement : Le désarmement concret en armes légères et ses mesures associées (avec la contribution de Georges Berghezan et Félix Nkundabagenzi). Les rapports du GRIP 2001/1. GRIP Genève, 2001. Tout en remarquant le caractère subjectif de cette notion, l'auteur prend comme critère fondamental l'absence de contrôle des stocks d'armes par l'Etat concerné, ce qui correspond à une seule des conditions considérées par le Rapport mentionné. Par ailleurs, cette subjectivité peut également être invoquée dans les mesures les plus sophistiquées telles que celle de l'OSCE (fondé sur cinq indicateurs de surplus d'armements pour un Etat – le critère a) du Rapport). Voir OSCE Document on small arms and light weapons. Adoptée à la séance plénière du Forum de l'OSCE pour la Coopération en matière de Sécurité le 24 novembre

Comme on l'a déjà dit, les armes légères sont considérées (comme d'ailleurs la quasi-totalité des armes conventionnelles, bien que peut-être dans une plus large mesure) comme des instruments légitimes de défense par (et pour) tous les gouvernements. Ainsi, les transferts de ce type d'armes ne sauraient jamais s'arrêter, étant donné le droit de tout Etat à la légitime défense. Elles sont aussi un moyen essentiel pour garantir la sécurité intérieure des pays : les autorités de police dans tous les pays les utilisent massivement pour le maintien de l'ordre. Conséquemment, le droit des Etats à s'en munir n'est pas en principe objet de contestation. Or, eu égard à leur rôle dans le déclenchement ou dans l'aggravation des confrontations armées (dont on parlera plus bas), le contrôle de leur prolifération et la limitation de leur disponibilité deviennent des instruments importants de *prévention et résolution de conflits* et concernent donc le maintien de la paix et la sécurité internationales.

D'autre part, les armes légères sont associées à bon nombre de problèmes sur le plan intérieur tels que la criminalité, les suicides, les blessures et les homicides accidentels. En effet, la disponibilité de ces armes est directement associée, d'après la plupart des études consacrées à ce propos, à des taux plus élevés de ces phénomènes, bien qu'il existe des controverses profondes sur l'ampleur de leur influence¹³. Dans ce sens, la prolifération des armes légères à l'intérieur des Etats représente souvent un problème de *santé publique*, ainsi qu'un problème de *police*. La régulation de leur possession et de leur port entre ainsi en principe dans la sphère de la souveraineté des Etats, chacun d'entre eux ayant la possibilité (et le droit) d'établir les restrictions que sa société juge convenables, d'après son appréciation particulière des libertés des citoyens et du rôle de l'autorité publique. Ainsi, des législations fort diverses coexistent, des plus laxistes comme celle des Etats-Unis (où, d'après l'interprétation de quelques analystes, « virtuellement seules les armes volées sont illégales »), jusqu'aux régulations très strictes existantes au Japon ou au sein de quelques pays européens (notamment au Royaume Uni)¹⁴. Comme on le verra plus loin quand on discutera les instruments internationaux, cette

2000. Document FSC.DOC/1/00. D'après le Rapport cité dans la note 8, "seuls les Etats sont en mesure de définir compte tenu de leurs besoins pour assurer leur sécurité nationale quelles sont les armes excédentaires".

¹³ Voir la discussion postérieure sur les conséquences de la prolifération des armes légères, ainsi que les sources qu'on y cite, notamment dans la note 29.

¹⁴ La législation française se situe dans un point intermédiaire, permettant plus ou moins largement la possession d'armes à feu pour des fins sportives (appartenance à un club de tir, pratique de la chasse).

diversité ne va pas sans effets sur les différences entre les positions qu'adoptent les Etats à l'égard de la régulation du commerce des armes légères.

En outre, bon nombre de problèmes à l'échelle internationale sont aussi associés à la disponibilité de ces instruments. En premier lieu, les préoccupations *humanitaires* dérivées des ravages générés par les conflits qu'elles nourrissent sont au cœur des priorités actuelles de l'action internationale : elles ont notamment inspiré les programmes de micro – désarmement dans le cadre des opérations de maintien de la paix (au côté de la préoccupation des intervenants pour la sécurité et le succès de l'opération) et renforcé le soutien à quelques initiatives régionales. Ensuite, et c'est précisément l'approche qui a reçu le plus de développement pour l'instant, le commerce illicite des armes légères fait partie de l'ensemble général de la lutte contre la « *criminalité internationale organisée* ». Il est également associé à d'autres manifestations de celle-ci, telles que le blanchiment d'argent et le trafic de drogue ou de marchandise de haute valeur. Ce point de vue privilégie alors une approche répressive et juridique du problème, centrée sur l'établissement de normes pénales à l'échelle internationale.

Une multiplicité d'intérêts, de sujets et même de niveaux d'autorité coexistent donc dans le traitement de ce sujet. Selon qu'on adopte une perspective centrée sur une ou une autre de ces préoccupations, les conséquences sur les propositions d'action seront clairement différentes.

C Le nombre et la diversité des acteurs et des flux de commerce¹⁵

Au contraire de ce qui arrive avec les armements les plus sophistiqués, y compris les armes de destruction massive et les armes conventionnelles « majeures », la production, la distribution et l'utilisation des armes légères ne relèvent pas que de quelques Etats puissants, voire que des seuls acteurs étatiques :

- D'après les meilleurs chiffres disponibles à l'heure actuelle, 95 Etats au moins produiraient aujourd'hui des armes légères, tandis que virtuellement tous les Etats de la planète en sont des consommateurs plus ou moins importants ;

¹⁵ Les chiffres et les conclusions de cette partie se fondent sur Small Arms Survey, op. cit.

- Des acteurs non étatiques, tels les bandes criminelles, les mouvements de libération ou d'autres parties dans les conflits internes, les utilisent massivement;
- Parmi les producteurs, on compterait en 2000 au moins 600 entreprises légalement établies participant dans les différents aspects de la production, y compris la fabrication de modèles originaux, la production sous licence ou la fabrication de munitions (mis à part le nombre en toute probabilité supérieur de producteurs illégaux, souvent artisanaux, qui pour la plupart imitent les modèles développés par les premiers) ;
- Une grande diversité d'intermédiaires et d'autres acteurs, tels les courtiers, agents de transport, agents financiers, entreprises aériennes et réseaux de transport participent dans le commerce des armes légères. Ces acteurs opèrent de façon transnationale, en profitant de la faiblesse des contrôles existants, et leurs activités sont extrêmement difficiles à suivre. Cependant, la régulation de celles-ci est considérée comme un élément fondamental pour maîtriser les problèmes que pose la dissémination de ces armes, dans la mesure où ces intermédiaires fournissent des services vitaux (notamment pour les acteurs non étatiques). Pour les courtiers, qui constituent les opérateurs les plus spécialisés, ces services comprennent principalement la mise en contact de fournisseurs et d'utilisateurs, l'accès à des services de transport, le savoir-faire en matière technique et l'aide aux transactions financières¹⁶.

Conséquemment à cette prolifération d'acteurs, les transactions relatives au commerce des armes légères présentent elles aussi une grande diversité. La plupart des spécialistes à l'heure actuelle identifient en fait l'existence de trois marchés ou trois types de commerce, d'après leur sujétion aux normes existantes : le commerce légal, recouvrant les transactions expressément autorisées par les gouvernements ; le marché noir, nettement illégal, qui comprend en général les activités de trafiquants d'armes en violation flagrante des lois nationales ou des embargos internationaux, et un marché « gris », correspondant aux opérations dans lesquelles les commerçants, sans violer ouvertement les législations nationales ni les embargos, profitent des faiblesses des mécanismes de contrôle pour réaliser

¹⁶ Un courtier est défini dans la législation américaine (la plus complète à cet égard car elle établit une régulation élargie de ce métier) comme « toute personne qui agit en tant que mandataire dans la négociation ou l'organisation de contrats, d'achats, ventes ou transferts d'articles de défense ou de services de défense en échange d'un honoraire, d'une commission ou toute autre indemnité » (International Traffic in arms regulations, 1996, rubrique 129.2(a), cité dans Small Arms Survey, op. cit.). La loi française, par contre, ne régule

des transactions contraires à l'esprit des normes : c'est le cas, par exemple, des approvisionnements d'armes à des groupes rebelles par l'intermédiaire d'un Etat dont les lois en la matière sont extrêmement souples, ce qui permet aux opérateurs le transfert des éléments théoriquement acquis pour un gouvernement ou une entreprise légalement autorisée à d'autres destinataires (opérant, eux, dans l'illégalité). Dans la plupart des cas, ces opérations sont réalisées avec le consentement tacite ou explicite d'un ou de plusieurs des Etats impliqués. Il existe donc, d'un côté, un « circuit primaire » d'approvisionnement constitué par les ventes ouvertes et autorisées par les Etats, et un « circuit secondaire » de transactions clandestines et/ou illégales¹⁷.

Cette séparation n'est néanmoins pas très stricte : une grande perméabilité existe entre les trois marchés des armes, les frontières entre eux demeurant très floues. Des nombreux acteurs (producteurs, intermédiaires, agents financiers...) agissent parfois dans la légalité et parfois dans les zones « grises » ; en outre, des armes originaires acquises en parfaite légalité à l'intérieur des Etats peuvent être ensuite détournées vers d'autres pays, souvent vers des régions en conflit : c'est le cas, par exemple, de bon nombre d'armes vendues aux Etats-Unis qui traversent la frontière mexicaine pour être destinées aux marchés de l'Amérique Centrale et du Sud ou aux groupes criminels du Mexique. Une analyse affirme même que « virtuellement toutes les armes illicites ont été, à quelque point de leur vie, légalement produites ou acquises ». Bien que peut-être exagérée, étant donné l'ampleur de la production illégale, cette hypothèse souligne clairement le rôle prépondérant des flux entre les circuits d'approvisionnement¹⁸.

Somme toute, la complexité qui résulte de la prolifération d'acteurs, de flux et de domaines concernés, ainsi que la délimitation imprécise des limites de ce phénomène, posent

qu'indirectement ces agents. Il faut signaler que d'après cette même source le nombre de courtiers est assez réduit.

¹⁷ Krause, Keith. Small Arms and Light Weapons: Proliferation Processes and Policy Options. Department of Foreign Affairs and International Trade of the Government of Canada. July 2000. Voir aussi Small Arms Survey, op. cit., et Lumpe, op. cit.

¹⁸ Krause, op. cit. Cette considération est confortée par les études de cas qu'on cite dans la note 20, qui soulignent l'importance des transferts légaux. L'ampleur de la production illégale est cependant bien documentée dans l'Annuaire du GRIP (Small Arms Survey, op. cit.). Quelques-unes des études de cas citées ci-dessous décrivent également la présence d'armes légères de production locale illégale aux régions en conflit.

énormément de défis pour sa régulation¹⁹. Il ne s'agit pas ici d'exiger des Etats une certaine retenue dans leur comportement, voire leur « abstention » de produire ou d'acheter une catégorie particulière d'armes, mais d'établir autant à l'échelle internationale qu'intérieure des systèmes de contrôle effectifs sur un ensemble complexe d'acteurs dont les activités ne sont, en principe, nécessairement pas considérées comme contraires à la sécurité internationale. Or, malgré ces difficultés, l'ampleur de la problématique telle qu'on la décrit par la suite fait penser que son examen ne cessera d'être une préoccupation des gouvernements.

II L'envergure de la problématique et l'ampleur de ses conséquences

Comme on l'a signalé dans l'introduction, le problème des armes légères a eu une importance réduite pendant longtemps : sauf exceptions, il était presque inexistant dans l'agenda des gouvernements et des institutions internationales. Comme conséquence de cette « invisibilité » et de la discrétion que caractérise une bonne partie des transactions relatives à ces éléments, des informations crédibles en la matière font cruellement défaut. Cependant, dans les dernières années un certain nombre d'études ont commencé à dégager quelques chiffres et indicateurs qui permettent de dresser un bilan provisoire des dimensions de ce phénomène. En partant du premier document élaboré par le groupe d'experts gouvernementaux pour les Nations unies dont on a déjà fait mention, jusqu'aux dernières analyses disponibles, une certaine prise de conscience s'est opérée à la lumière de données qui, même si partielles et fragmentaires, témoignent d'un phénomène dont l'ampleur et la gravité rendent incontournable la mise en place d'efforts de contrôle.

A. Les caractéristiques « désirables » des armes légères et portables

Les armes légères présentent un ensemble de caractéristiques qui facilitent énormément leur utilisation dans des scénarios divers de conflit, et qui expliquent particulièrement leur dissémination massive dans les conflits internes qui constituent aujourd'hui la quasi - totalité des confrontations armées. Elles ont été remarquées dans toutes les études qui ont été faites jusqu'à présent : leur coût très bas et leur disponibilité accrue; leur létalité ; leur facilité d'opération et d'entretien ; et leurs possibilités multiples d'utilisation.

¹⁹ Cette complexité est évidente dans le diagramme présenté par Krause et reproduit dans l'Annexe III – La

Coût et disponibilité : L'existence d'un grand nombre de producteurs et d'un stock très élevé (voir plus bas) permet aux Etats, aux combattants irréguliers voire aux groupes criminels de se procurer très facilement ce type d'armes. Les études de cas réalisées dans des conflits divers tels que l' Afghanistan, la Colombie, le Congo, la Sierra Leone et le Sri Lanka ont constaté l'existence de multiples sources d'approvisionnement, légales et illégales, mais parmi lesquelles les fournisseurs légaux (autorisés par leurs gouvernements d'origine) occupent une place privilégiée²⁰. Egalement, on a évalué à plusieurs reprises les prix réduits que peuvent atteindre les armes provenant d'autres régions en conflit : parmi les cas les plus cités dans la littérature, il faut souligner celui de l'Afrique du Sud, où un AK-47 pouvait coûter à peine 15 USD (le coût d'un sac de maïs), celui du Nicaragua, où des ventes de la même arme à 25 USD pièce ont été signalées, de la Somalie ou même du Salvador post-conflit. Même sans avoir accès aux fabricants originaux, des producteurs artisanaux peuvent reproduire les armes légères « classiques » telles que l'AK-47, dont des copies « bon marchés » sont disponibles dans les principaux scénarios de conflit (y compris l'Amérique Latine, l'Afrique ou le Pakistan). Des armes légères (au sens strict) aussi puissantes que les lance-missiles portatifs (du type Stinger), les mortiers (RPG) ou les mitrailleuses lourdes, capables de feu continu, sont à la portée des groupes irréguliers, notamment quand ceux-ci participent à des circuits d'économie de guerre²¹.

Létalité : les armes légères aujourd'hui disponibles possèdent des capacités meurtrières notables. Même si une bonne partie des ravages dans les conflits internes et les guerres ethniques ont été exécutés avec des armes primitives ou anciennes, voire des armes blanches ou des matraques, les armes automatiques modernes multiplient remarquablement les capacités de nuisance des combattants : grâce à leur aide, les milices hutus qui ont perpétré les

chaîne complète de la prolifération des armes légères.

²⁰ Voir : Stockholm International Peace Research Institute. SIPRI Yearbook 2001: Armaments, disarmament and international security. Stockholm, 2002; Muggah, Robert et Berman, Eric. Humanitarianism under Threat: The Humanitarian Impacts of Small Arms and Light Weapons. A Study Commissioned by the Reference Group on Small Arms of the Inter-Agency Standing Committee. Small Arms Survey. Mars 2001 ; Wéry, op. cit. ; et Small Arms Survey, op. cit. L'étude de Wéry a identifié les sources suivantes d'approvisionnement d'armes légères : Stocks existants ; Pillages ou « fuites » dans les stocks gouvernementaux ; Transferts (ventes, dons, trocs) légaux d'armement neuf ; Transferts illégaux d'armement neuf et d'occasion; Reventes illégales d'une région en conflit vers une autre région en conflit ; Transferts secrets d'armement neuf ; Production locale. D'après SIPRI, op. cit., les transferts des gouvernements s'expliquent par des raisons autant économiques que politiques.

massacres au Rwanda étaient entraînées pour exterminer un millier de personnes toutes les vingt minutes, un taux cinq fois supérieure à celle des forces allemandes pendant la deuxième guerre mondiale²². Egalement, l'accès des combattants à des armes utilisant des nouvelles technologies comme le guidage, notamment dans les armes légères au sens strict (missiles sol-air portatifs, mortiers, canons antichars portatifs...) ou à des éléments complémentaires tels que les silencieux les dote de capacités de combat et de nuisance accrues.

Facilité d'utilisation : les armes légères sont pour la plupart très faciles à utiliser, même par des enfants : la plus populaire du monde, le fusil d'assaut AK-47, a seulement un poids de 4.5 kg et ne comprend que 9 pièces mobiles, ce qui le rend extrêmement pratique pour les armées irrégulières. Même des enfants combattants peuvent facilement s'en servir, l'armer et le désarmer après un entraînement très court. En général, ces armes ne requièrent aucun entretien spécialisé ni un soutien logistique compliqué, leur disponibilité pour le combat étant garantie par les soins minimes des ceux qui les utilisent. Après plusieurs années (sauf dans le cas d'un usage intensif), voire plusieurs décennies, elles peuvent être parfaitement opérationnelles. Etant donné que par définition elles peuvent être facilement transportées, stockées et cachées même dans les pires conditions géographiques ou climatiques, leur flux est très difficile à suivre et à arrêter²³.

Possibilités multiples d'utilisation : Les armes légères se situent aux deux côtés de la frontière entre l'usage civil et l'usage militaire, et souvent dans un terrain gris entre les deux. Dans les pays où les conditions de sécurité sont faibles, ces instruments sont partagés par les forces militaires et de police, la population civile, les milices, et/ou les forces de sécurité privées qui sont souvent autorisées à porter des armes à spécification militaire. Cette situation favorise l'existence de flux de commerce ouverts ou clandestins entre les arsenaux gouvernementaux, les producteurs privés et les utilisateurs tous types confondus, ainsi que le détournement d'armes à grande puissance meurtrière vers les bandes criminelles ou d'autres acteurs irréguliers. Même des armes originaires destinées à renforcer le contrôle

²¹ Les mortiers RPG2-RPG7 seraient disponibles en Colombie à environ 12.000 dollars. En Afghanistan, les moudjahidins disposeraient de quelques centaines de lance-missiles Stinger (ainsi que de nombreux fusils d'assaut) fournis par les Etats-Unis pendant la guerre contre l'invasion soviétique. Voir SIPRI, op. cit.

²² D'après les données de Small Arms Survey, op. cit.

²³ Muggah et Berman, op. cit. ; Boutwell et Klare, op. cit. Parmi les exemples les plus notables de longévité on peut citer le cas des armes provenant de la guerre du Vietnam, fabriquées dans les années 60, qui ont été réutilisées dans le conflit congolais et en Amérique Latine, où ils circulent toujours.

gouvernemental ou celles qui ont été collectées à l'occasion des programmes de microdésarmement peuvent finir par servir à des fins criminelles ou de rébellion, à l'intérieur ou à l'extérieur de pays dont les autorités sont chargées de les contrôler.

B. La magnitude du problème de prolifération²⁴

Malgré l'absence de données crédibles à cet égard, un certain nombre d'estimations permet d'apprécier l'ampleur de la problématique des armes légères et portables.

La production : Parmi les 95 pays identifiés dans l'Annuaire comme des producteurs d'armes légères, trois sont considérés comme les principaux fabricants : la Chine, les Etats-Unis et la Russie. On trouve aussi 23 producteurs de taille moyenne, 29 « petits » dont la production est de faible envergure et 40 dont on ne dispose pas d'informations. Des calculs approximatifs indiquent que la quantité fabriquée d'armes à feu de petit calibre a diminué, d'une moyenne de près de six millions et demi à environ 4 300 000 chaque année, ce qui constitue un chiffre nullement négligeable. Il faut aussi tenir compte de la précarité des chiffres concernant la production de pays comme la Chine, sans doute un producteur important, mais dont les statistiques sont rares et peu détaillées.

Continent par continent, la plupart des pays producteurs se situe en Europe, suivie par l'Asie du Sud-Est, le Moyen Orient, l'Afrique, l'Amérique Latine et l'Amérique centrale et du Nord ; cependant, ce sont les Etats-Unis qui concentrent la quasi-totalité de la production connue : d'après les chiffres de l'Annuaire du Small Arms Survey, la diminution de la production des armes légères a été moins importante aux Etats-Unis qu'ailleurs (notamment en Union Soviétique/Russie). Dès lors, ils produiraient aujourd'hui 82% du total, contre 68% dans les années précédentes. En opposition à la diminution de la production, le nombre estimé d'entreprises a plus que triplé, en passant d'environ 196 à 600. Le marché des armes légères est donc devenu très compétitif et de nombreuses entreprises affrontent des difficultés financières, ce qui a facilité la chute des prix et l'acquisition des stocks par des acteurs ne disposant que des ressources assez limitées.

Le commerce : D'après les estimations de l'Annuaire du Small Arms Survey, les ventes légales d'armes légères représentent environ 5% du total des exportations mondiales d'armements, équivalant à une valeur entre 4 et 6 milliards de dollars. Les principaux exportateurs légaux sont les Etats-Unis (plus de 1,2 milliards de dollars), l'Allemagne (384 millions), la Russie (100 – 150 millions) et le Brésil (100-150 millions). Ils sont suivis par d'autres pays européens tels que l'Autriche, la République tchèque, le Royaume Uni, la Suède, la Pologne, la Belgique, l'Italie et la France, ainsi que par le Canada, la Chine, la Corée du Sud, le Pakistan et nombre d'exportateurs mineurs ou dont les statistiques ne sont pas disponibles. Contrairement aux chiffres avancés auparavant²⁵, d'après lesquelles 40 à 60% du commerce correspondrait au trafic illicite, cette même étude calcule que la plupart des transactions (environ 80% ou 90%) correspondraient au commerce légal, et seulement 10% ou 20% aux marchés « gris » (commerce illicite) et « noir » (ouvertement illégal). Cependant, il faut prendre en compte que ces estimations correspondent à la *valeur* de la production, et non pas au *volume* d'armements transférés ; cette différence est importante car le prix d'une arme achetée illicitement est d'habitude inférieur à celui en vigueur dans le commerce légal. Ainsi, le nombre d'armes transférées de façon illégale pourrait, lui, peut-être représenter une proportion plus importante²⁶.

Les importateurs légaux les plus importants d'armes légères sont les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Turquie, l'Arabie saoudite et l'Allemagne. Or, comme on l'a remarqué auparavant, il existe un grand nombre de fissures entre les marchés légaux et illicites (gris et noir). Quelques pays récepteurs d'armes légères en toute légalité peuvent les détourner vers des pays en conflit, voire sous embargos internationaux. C'est probablement le cas d'Israël, de Singapour et des Philippines, impliqués dans des transferts de marché noir vers des acteurs non étatiques. En plus, les études de cas constatent que les groupes armés irréguliers peuvent se munir d'importantes quantités d'armements provenant de pays de l'Europe de l'Est et de la Russie (Sierra Leone, Afghanistan, Congo, Soudan), de pays européens (Sierra Leone,

²⁴ Voir l'Annexe I - *Les chiffres du problème, d'après le Small Arms Survey*, pour quelques précisions additionnelles sur les informations ci-dessous.

²⁵ Voir par exemple : Nations unies. « Données Générales ». Document DPI/2195 (2) - mai 2001.

²⁶ Le repère utilisé pour l'estimation est une opération dans laquelle des fusils Kalachnikov étaient vendus à 100 dollars par fusil, tandis que le prix officiel est d'environ 350 dollars. A cet égard, il est possible que le chiffre du 10-20% du commerce présentée par l'Annuaire du Small Arms Survey sous-estime l'importance des transferts illégaux.

Colombie), de l'Iran (Afghanistan) et de la Chine (Sri Lanka, Soudan), le transfert se réalisant directement ou à travers des pays voisins.

Les stocks : D'après l'Annuaire sur les armes légères du Small Arms Survey, au moins 550 millions d'armes légères seraient distribués partout dans le monde, sans compter les armes détenues illégalement par les civils. La plupart d'entre elles (environ 305 millions) sont dans les mains des citoyens : aux Etats-Unis, le pays où le problème est sans doute le plus évident eu égard à la protection constitutionnelle du droit à la possession d'armes²⁷, on décompte environ une arme par citoyen (226 millions d'armes privées sur 250 millions d'habitants). Les forces armées possèdent quant à elles quelque 226 millions d'armes légères, tandis que les armes de police n'atteindraient qu'environ 18 millions. Il faut souligner que d'après ces estimations, la quantité d'armes dont disposent les milices rebelles est relativement faible, car elle serait inférieure à un million (qui satisferait cependant leurs besoins). Compte tenu de la taille des stocks privés et des multiples possibilités de détournement existantes à l'heure actuelle, la difficulté de contrôler les flux d'armement vers ces acteurs s'avère donc évidente.

En outre, bien qu'il ne soit pas possible d'estimer le nombre d'armes illégales, il est intéressant de remarquer que d'après les sondages et les études de cas réalisés au Brésil, en Russie et en Colombie, la quantité d'armes sans licence est parfois supérieure à celle des armes autorisées. En Asie du Sud, il y aurait environ 73 millions d'armes à feu sans licence. Pris ensemble, ces pays seuls disposeraient donc de plus de 100 millions d'armes illégales. Ainsi, le problème de prolifération serait encore plus important²⁸.

C. Les conséquences sécuritaires et humaines

Outre les effets sur la criminalité interne et la santé publique, la conséquence fondamentale de la prolifération des armes légères sur la sécurité internationale est l'exacerbation des conflits, leur prolongation, et le découragement d'une solution pacifique. Malgré les débats existants

²⁷ Dont l'existence est pourtant contestée (voir les références de la note 57).

²⁸ Voir l'Annexe I pour plus de détails. Il faut remarquer que puisque la plupart de ces chiffres ont été estimés par des moyens indirects, elles ne représentent que des approximations.

sur la portée des relations de causalité entre la disponibilité d'armes et la violence armée, l'existence de ces liens ne peut sérieusement être mise en question ²⁹.

Le rôle des armes légères dans les conflits (notamment les confrontations internes) a été largement étudié. D'après les estimations de Boutwell et Klare, des 49 conflits identifiés dans la période 1990–1999, 46 ont été exclusivement combattus avec des armes légères ; des trois restants, seulement un (la guerre du Golfe) a été dominé par les armes lourdes³⁰. Ces conflits ont provoqué la mort de plus de 4 millions de personnes (dont le Comité Internationale de la Croix Rouge estime le nombre de civiles à la moitié), 20 millions de réfugiés et 24 millions de personnes déplacées à l'intérieur des pays concernés. Dans les cinquante dernières années du XX^{ème} siècle, les armes légères ont probablement tué davantage de personnes que les deux guerres mondiales. Les études conduites sur ce phénomène n'ont pas pu établir de façon incontestable une relation de causalité entre la disponibilité d'armes légères, les violences contre la population civile et les violations des droits de l'homme; cependant, elles montrent que la prolifération des armes légères contribue significativement à la formation des « cycles de violence », notamment à travers des « dilemmes sécuritaires » : dans le cadre des confrontations entre un gouvernement et un ou plusieurs groupes irréguliers, ou entre différentes factions, un accroissement de la disponibilité d'armes d'un adversaire est souvent perçu comme une menace pour la sécurité de l'autre, le contraignant à répondre à son tour par l'acquisition de nouvelles armes, ce qui favorise nouvelles réponses offensives et accroît les tensions. Egalement, dans le contexte d'insécurité généralisée qui résulte de la perte de contrôle par les autorités étatiques, le surarmement des civils pour se munir de « capacités propres de défense » entraîne souvent l'augmentation de la criminalité et la prolifération de factions armées, accroissant la sensation d'insécurité, minant la stabilité des structures étatiques et favorisant la formation d'une « culture de la violence » que facilitent la

²⁹ Ces débats portent notamment sur la thèse de l'accessibilité, c'est-à-dire, les effets présumés de la disponibilité des armes légères sur la criminalité et la santé publique (nombre de décès et de blessures dus aux homicides, les suicides et les accidents). Toutefois, la comparaison des taux d'homicides dans les pays développés est révélatrice à ce propos : les Etats avec une grande disponibilité d'armes pour les citoyens, même ceux qui ne subissent pas de conflits armés, ont généralement des taux plus élevés que ceux où leur nombre est relativement réduit. Cette relation est plus ambiguë dans les pays du Sud, où elle se mêle souvent à des situations de conflit armé ainsi qu'aux conséquences du sous-développement. Il convient aussi de signaler qu'une large majorité des crimes et des délits est commise à l'aide d'armes légères, notamment des armes de poing, comme on l'a documenté pour les cas de l'Afrique du Sud, le Brésil et les Etats-Unis. Voir Nolet, Sophie. La détention d'armes par les civils. Armes à feu : Un enjeu en matière de santé publique. Les rapports du GRIP 2000/1. Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité. Genève, 2000 ; Muggah et Berman, op. cit., et Small Arms Survey, op. cit.

multiplication et la pérennisation des conflits armés. Dans les cas extrêmes, le résultat net de ces « spirales de l'embrasement » est l'apparition de situations d'anarchie armée et « militianisation de la société » (prolifération de bandes armées composées par des civils, hors du contrôle de l'Etat) qui ont été bien documentées, notamment dans les conflits africains, mais aussi dans d'autres régions telles que le Timor Oriental ou la Colombie³¹.

En plus, « la disponibilité et l'utilisation des armes légères a un long éventail d'effets secondaires, allant de la migration forcée aux collapsus des droits de propriété et de la satisfaction des besoins fondamentaux »³². Tant à l'échelle « macro » que « micro », elle réduit les possibilités de développement économique et social. La prolifération d'armes légères est aussi étroitement associée à l'apparition ou au maintien des « économies de guerre » et d'autres distorsions du fonctionnement social dans les sociétés qui la subissent.

Enfin, la disponibilité accrue des armes légères pose de nombreux problèmes pour le développement de l'action humanitaire, notamment dans les zones de conflit. Le personnel des agences humanitaires est quotidiennement confronté à la présence de civils armés et de combattants, actifs ou anciens, dont les menaces contre la population civile et les travailleurs humanitaires détériorent l'environnement sécuritaire et accroissent les coûts de l'action des organismes d'aide. Ainsi, le taux d'homicides parmi le personnel civil de l'ONU est comparable à celle des zones les plus dangereuses du monde ((environ 17-25 pour 100 000). Cent quatre-vingt cinq membres civils du staff des Nations unies ont été tués dans la période 1992-2000³³. Les camps de réfugiés ne seraient pas épargnés par cette situation : bon nombre d'entre eux présentent de niveaux importants de violence armée associée à la présence d'armes légères.

³⁰ Boutwell et Klare, op. cit.

³¹ L'étude la plus citée et qui « a fait école » dans la matière a été réalisée par le Comité International de la Croix Rouge : Arms availability and the situation of civilians in armed conflict. Genève, ICRC. 1999. Voir aussi : Adam, Bernard. Les transferts d'armes vers les pays africains : Quel contrôle ? IN : Conflits en Afrique : Analyse des crises et pistes pour une prévention. Rapport de la Commission « Régions Africaines en crise ». Fondation Roi Baudouin – Médecins sans Frontières. GRIP. Bruxelles, 1997 ; Lock, Peter. La disponibilité des armes légères illicites : Comment combattre cette menace mondiale. Les rapports du GRIP 2001/7. GRIP Genève, 2001 ; Muggah et Berman, op. cit.; et Small Arms Survey, op. cit. Pour la notion de « dilemme sécuritaire », voir : Walter, Barbara et Snyder, Jack, eds. Civil wars, Insecurity and Intervention. Columbia University Press. New York. 1999 (notamment le chapitre 2).

³² Muggah et Berman, op. cit.

³³ Ibid.

La constatation de ces situations à partir des études de plus en plus fréquentes rendrait donc évidente la nécessité de réponses efficaces de la part des gouvernements et des institutions internationales³⁴. Depuis le milieu de la décennie précédente, des initiatives diverses n'ont cessé d'apparaître. On verra par la suite qu'elles n'ont pas abouti pour l'instant à endiguer ces phénomènes, malgré la multiplicité d'efforts et l'existence de quelques avancées.

³⁴ Par ailleurs, cette constatation apparaissait déjà dans le premier rapport des Nations unies, qui signale : «En soi, l'accumulation d'armes légères et de petit calibre n'est pas cause de conflit ; ces armes contribuent toutefois à exacerber les conflits existants, à décupler leur pouvoir meurtrier et leur durée, à encourager l'imposition d'une solution par la force plutôt qu'un règlement pacifique, et à créer un cercle vicieux où un sentiment d'insécurité croissant conduit à une plus forte demande et une utilisation accrue de ces armes ». Nations unies. Rapport du Groupe d'Experts Gouvernementaux sur les armes légères et de petit calibre. Document A/52/298. 5 novembre 1997. Les études postérieures ne font donc qu'approfondir les connaissances à son égard et confirmer les perceptions initiales. Il va du même pour la plupart des aspects de la problématique.

Deuxième partie : Les progrès et les limites des réponses internationales

Les caractéristiques et la complexité de la problématique des armes légères impliquent l'existence de multiples « points de contrôle », compliquant sévèrement la tâche des Etats et des institutions intéressés à s'y attaquer. Elles ont donc inspiré un ensemble hétéroclite de mesures, qui se présente à des niveaux différents du point de vue géographique (national, régional, global) et qui poursuit des objectifs divers. En gros, ces mesures correspondent à quatre catégories : établissement de régulations, de politiques et de critères communs ; mise en place de procédures et de mesures opérationnelles ; régimes de répression des aspects illégaux ; contrôle de la prolifération dans le cas ponctuel des régions en conflit³⁵. Leurs objectifs fondamentaux du point de vue de la sécurité internationale concernent l'encouragement de la transparence et de la responsabilité chez les acteurs étatiques, la régulation des flux commerciaux, la lutte contre le trafic illicite et la réduction de la prolifération d'armements, notamment dans les régions et les pays les plus vulnérables.

A l'échelle nationale, les régulations étatiques concernent trois domaines : la détention des armes par les civils (dont la multiplicité des cadres réglementaires a été déjà évoquée), le contrôle des stocks existants et la régulation des flux de commerce. En ce qui concerne les stocks, quelques pays ont établi des politiques de destruction de surplus d'armement³⁶ ; également, plusieurs Etats (notamment les principaux exportateurs occidentaux) ont mis en avance des procédures spécifiques pour réguler le commerce d'armes légères dans leur territoire. Parmi ces régulations, il faut mentionner l'US Arms Export Control Act aux Etats-Unis et l'Arrêté du 2 octobre 1992 en France, qui établit les conditions pour les exportations et importations d'armes et de munitions. Quoique importantes, les cadres nationaux ne seront

³⁵ Pour un aperçu général très aigü de la complexité des efforts de contrôle en la matière, voir Krause, op. cit. Les différentes mesures sont présentées sommairement dans l'Annexe IV - *Les initiatives de contrôle : Cadre résumé*. Les embargos internationaux, même s'ils sont ? applicables aux armes légères ne couvrent pas que celles-ci, étant aussi conçus pour éviter qu'un Etat ou un groupe rebelle s'approvisionne d'armements lourds. Les 17 embargos (dont 14 obligatoires) établis par les Nations unies depuis 1990 concernent les gouvernements et/ou les forces rebelles de 11 pays ; cependant, ils subissent par ailleurs de problèmes d'efficacité considérables, et pour l'instant « ...ne semblent pas avoir une influence décisive sur le niveau de lutte aux conflits armés ». SIPRI, op. cit.

³⁶ Ces pays comprennent d'après Wéry, op. cit., l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède. La France a aussi mis en place un programme de destruction par l'Armée de surplus d'armement officiel et saisi, ainsi qu'un règlement de destruction par les armuriers d'armes des civils qui veulent s'en débarrasser. Voir : Ministère de la Défense – Ministère des Affaires étrangères. Armes légères et de petit calibre : L'action de la France. Prévenir, Contrôler, Détruire. Document présenté à la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Juin 2001

cependant guère évoqués ici, sauf en ce qui concerne les efforts pour leur harmonisation à travers des schémas multilatéraux. Il est cependant important de constater que les faiblesses des régulations et les systèmes nationaux sont nombreuses: les instruments de contrôle, tels que les licences et les documents de transport et fret sont fréquemment imprécis, identifient de manière vague les transactions et les éléments, autorisent parfois des transferts multiples et restreignent peu ou nullement les délais des opérations ; en outre, l'information est souvent collectée de manière déficiente. Par ailleurs, les incohérences entre les systèmes nationaux, concernant des aspects comme les types de Certificats d'Utilisateur Final et les règles de suivi/enregistrement, sont utilisées par les opérateurs du marché pour contourner l'esprit des régulations³⁷.

Pour mieux apprécier la globalité des efforts mis en place pour contrecarrer la prolifération des armes légères, on propose d'examiner dans un premier temps les actions partielles (par leur couverture géographique limitée) et ensuite les schémas globaux. On pourra donc apprécier comment, malgré quelques exploits, il est clair que ni les efforts régionaux (partiels par leur ampleur territoriale) ni le microdésarmement (partiel autant par sa couverture que par son objectif ciblé - la collecte des armes légères dans les mains des civils et des anciens combattants) ne constituent de réponses pleinement efficaces au problème (I). Cependant, on constatera également que les efforts globaux mis en place n'ont pas abouti non plus à des mécanismes capables de faire face à cette question, se heurtant aux réticences des Etats et aux divergences entre leurs positions et intérêts (II).

³⁷ D'après James Coflin, la portée juridictionnelle sur le contrôle d'armements permet de définir trois types de régulations nationales : systèmes nationaux au sens strict, contrôlant exclusivement les acteurs (nationaux) qui organisent des transferts d'armes du pays vers un second Etat (modèle classique de transaction); systèmes étendus, où le contrôle est élargi aux transactions organisées dans le pays mais dont les éléments échangés ne passent pas par le pays ; systèmes de couverture extra-territoriale, enfin, dans lequel l'Etat régule toutes les transactions que ses citoyens organisent, indépendamment de leurs lieux de résidence, de la provenance et destination des armes (Cité dans Small Arms Survey, op. cit.). Le seul exemple clair du dernier modèle est la législation américaine, dont l'application n'est pourtant pas exhaustive (cfr. note 65). Le dernier Rapport des Nations unies synthétise quatre cas différents de transactions moyennant l'intervention d'un courtier, d'après les pays concernés, et deux options de réglementations, fondés respectivement sur la nationalité des acteurs (législations extraterritoriales, similaires au dernier modèle de Coflin) et sur la localisation de l'activité. Le Rapport se prononce à la faveur de la première.

I. Les premiers avancées concrètes : le microdésarmement et les efforts régionaux

Les actions concertées à l'échelle régionale et la mise en place de programmes de collecte et de destruction d'armes légères (microdésarmement) ont précédé largement les efforts internationaux les plus globaux. Les programmes de microdésarmement ont été développés notamment pour faire face aux difficultés majeures auxquelles se confrontaient les efforts de maintien de la paix qui ont connu un essor remarquable après la fin de la guerre froide et pour améliorer leur efficacité. Pour sa part, la multiplication des efforts régionaux visant des aspects spécifiques de la problématique des armes légères obéit à la présence de préoccupations particulières de sécurité dans les régions concernées .

A. Le microdésarmement : contrôle des armes légères et reconstruction post – conflit

Comme mentionné plus haut, la notion de microdésarmement a été pour la première fois introduite par Boutros Boutros-Ghali en 1995. Cependant, des programmes qui peuvent être considérés sous ce titre ont été mis en place avant même qu'une définition plus ou moins stricte soit établie. Ainsi, dans les missions onusiennes au Mozambique, en Namibie, au Salvador, au Cambodge et en Somalie, des programmes de désarmement concernant notamment les armes légères étaient intégrés aux opérations de paix, notamment dans le contexte des processus DDR (Désarmement – Démobilisation - Réinsertion en situation de post-conflit).

D'après M. Boutros-Ghali, le microdésarmement comprend « un désarmement concret dans le contexte des conflits traités par l'ONU, et concernant principalement les armes légères»³⁸. Au sens strict du terme, le microdésarmement concerne notamment les collectes d'armes mises en place dans des contextes de conflit ou de post-conflit, à l'échelle locale ou régionale. Elles peuvent être volontaires, dans le cas où les combattants et les civils sont encouragés à rendre leurs armes moyennant une compensation (individuelle ou collective, en nature ou financière), ou forcées. Très souvent un modèle mixte est utilisé : dans ce cas, après une première étape de collecte volontaire, des sanctions et des procédures de récupération forcée sont mises en place pour faire face aux détenteurs réticents.

³⁸ B. Ghali, cité dans Wéry, op. cit.

Les évaluations effectuées des programmes de microdésarmement dressent un bilan mitigé. Bien que quelques cas comme celui de l’Albanie (programme de compensations collectives consistant en projets de développement) aient été relativement réussis, dans d’autres cas, tels que ceux du Cambodge et de la Somalie, il semble que ces initiatives n’ont pas produit les effets prévus. Il est évident que leur succès dépend d’une série importante de conditions : Les programmes DDR, notamment, sont hautement vulnérables (surtout face aux dilemmes sécuritaires dont on a déjà parlé), requièrent une forte volonté des parties et très souvent un soutien effectif d’acteurs tiers, coûtent assez cher et ne sont efficaces en fin de compte que s’ils font partie d’un règlement intégral des conflits. En plus, même si l’on arrive à collecter et détruire effectivement les surplus dans un pays ou une région, le réarmement des parties est toujours possible dans un environnement régional défavorable ou si les fournisseurs ne font pas preuve de retenue. Somme toute, il n’ est pas clair que les opérations de paix dans lesquelles des programmes de DDR ont été mis en place aient eu davantage de succès³⁹.

B. Le continent américain : Des normes pionnières pourtant fort limitées⁴⁰

Comme dans d’autres domaines, l’OEA a exercé un rôle pionnier dans la construction de cadres de régulation en matière d’armes légères qui ont eu une influence non négligeable sur les efforts internationaux subséquents. Ainsi, cette organisation a approuvé le 14 novembre 1997 à Washington la *Convention interaméricaine contre la fabrication illicite et le trafic d’armes à feu, des munitions, d’explosifs et d’autres matériels assimilés*. Cet instrument, le seul cadre régional juridiquement contraignant, est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1998. Comme on peut déduire de son titre, la couverture de la Convention s’étend à toutes les armes à feu et aux explosifs, ce qui déborde le cadre strict des armes légères. Elle inclut les mesures suivantes :

Légales	Opérationnelles
<ul style="list-style-type: none"> • Criminalisation de la fabrication et le commerce illicite • Assistance juridique mutuelle entre les Etats signataires • Droits d’extradition pour les délits liés à l’objet de la Convention 	<ul style="list-style-type: none"> • Marquage (en charge de chaque Etat) • Enregistrement de données • Etablissement ou maintien de licences d’exportation, importation et transit international • Renforcement des points d’exportation • Collecte des armes illégales

³⁹ Brem Stefan et Geraci, Antonino. *Third-Party Intervention in War-Torn Societies: How Effective Are Micro-Disarmament Programs?* Prepared for delivery at the 41st Annual ISA Convention, Los Angeles, CA, Mars 2000.

⁴⁰ Pour les informations sur cette section, voir Small Arms Survey, op. cit.

En plus, les dispositions de la Convention établissent l'échange d'informations et d'expériences nationales en matière de traçage, d'identification des armes et de renseignement. Néanmoins, malgré son ampleur, la Convention a été critiquée par son accent mis sur l'application des lois nationales et sur la coopération, en dépit d'un véritable établissement de normes communes, ce qui laisse aux gouvernements une latitude peut-être excessive. L'engagement politique des Etats américains pour la mettre en place n'est pas satisfaisant, et s'ajoute souvent à leur faiblesse institutionnelle et financière : plusieurs d'entre eux manquent des moyens nécessaires pour honorer les compromis adoptés. Ainsi, la Convention demeure encore loin d'être pleinement mise en œuvre.

Le deuxième instrument au niveau régional sont les *Réglementations cadre*, un ensemble de mesures et procédures harmonisées pour la surveillance et le contrôle des mouvements internationaux d'armes à feu, munitions, pièces et composants, approuvées par l'Assemblée Générale de l'OEA en juin 1998. Elles incluent les procédures et documents pour l'exportation, l'importation et le transit de ces matériaux, proposés aux Etats pour leur adoption à l'échelle intérieure, et pour l'enregistrement de données, les échanges, l'assistance technique et la notification des irrégularités entre les Etats membres. Cependant, la couverture des Réglementations cadre ne s'étend pas aux transferts interétatiques, ce qui, outre leur caractère non contraignant, constitue leur principale limitation. De la même façon que la Convention, les Réglementations n'ont été effectivement mises en place que par quelques Etats, et les problèmes auxquels ces instruments prétendent s'attaquer persistent encore⁴¹.

A l'échelle sous-régionale, d'autres initiatives plus modestes ont été proposées. Parmi elles, on peut citer le mécanisme conjoint du MERCOSUR pour l'échange d'information sur le commerce d'armes légères à travers le système SYSME, approuvé en juillet 1998 mais qui n'est pas encore opérationnel, et la Déclaration d'Antigua des ONG centraméricaines⁴².

⁴¹ Les limitations des effets de la Convention et des Réglementations Cadre ont été mises en évidence dans plusieurs cas récents de contrebande d'armes pour les groupes armés irréguliers de la Colombie.

⁴² Le mécanisme du MERCOSUR prétend notamment contribuer à la lutte contre le « commerce de fourmi » (les transferts d'un Etat laxiste en matière d'acquisition d'armes vers un autre Etat plus strict) particulièrement actif entre le Brésil et le Paraguay. Voir Small Arms Survey, op. cit.

C. L’Afrique : des tentatives sous-régionales débouchant sur une approche commune

La plupart des actions mises en place en Afrique concernent des subrégions spécifiques qui partagent des problématiques communes de sécurité. La première initiative dans ce sens a été le *Moratoire sur l’importation, l’exportation et la fabrication d’armes légères en Afrique de l’Ouest* établi officiellement le 31 octobre 1998 par la Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO), en réponse à une initiative malienne. Les membres de la CEDEAO créèrent également un Programme de Coordination et Assistance pour la Sécurité et le Développement (PCASED) qui cherche à soutenir la mise en œuvre de celui-ci, dont un Plan d’action fut adopté en mars 1999. Ils approuvèrent aussi en décembre 1999 un Code de Conduite qui développe le Moratoire, élargissant sa portée pour y inclure les munitions et les pièces détachées, et qui établit un ensemble des mécanismes institutionnels et opérationnels. Plusieurs pays fournisseurs, notamment des membres de l’arrangement de Wassenaar⁴³, ont soutenu politiquement et financièrement la mise en place du Moratoire. Malgré cet appui et l’engagement de quelques Etats, notamment du Mali, le manque de volonté politique de plusieurs membres de la CEDEAO (qui ont contourné le Moratoire en profitant le système d’exceptions de sécurité nationale prévu, voire le violant ouvertement) ainsi que les faiblesses de moyens n’ont pas permis pour l’instant l’achèvement des résultats prévus, notamment l’arrêt des flux d’armement vers des pays en conflit (cf. la Sierra Leone) et la diminution des stocks⁴⁴.

Le deuxième effort subrégional remarquable a été le *Programme d’action régionale de l’Afrique australe sur les armes légères et le trafic illicite*, dans le cadre de la Communauté de Développement de l’Afrique Australe, CDAA. Il contient deux volets : d’une part, la coopération avec l’UE pour arrêter les flux d’armements à la zone; d’autre part, l’élaboration d’un projet de Protocole sur les armes à feu et les munitions, dans le cadre de l’association des Chefs de Police de la région, SARPPCO. Dans la région des Grands Lacs et de la Corne de l’Afrique, une « Déclaration d’Intention » fut émise le 15 mars 2000 (Déclaration de Nairobi)

⁴³ Celui-ci est « une association de 33 pays, dont sont membres la plupart des gros exportateurs d’armes, sauf la Chine, et dont l’objectif est le contrôle des transferts d’armements conventionnels et de biens à double usage ». Outre quelques discussions et déclarations générales à cet égard, cependant, cet arrangement n’a pas encore mis en place des initiatives concrètes significatives dans la matière. Voir Wéry, op. cit., et Krause, op. cit.

⁴⁴ Voir Wéry, op. cit. D’après cet auteur, un obstacle majeur pour le succès de cette initiative serait l’exigence préalable d’un minimum de stabilité régionale, non remplie dans le cas de la CEDEAO. Voir aussi l’Annuaire sur les armes légères, op. cit. et SIPRI, op. cit., où plusieurs cas de violations au Moratoire sont constatés.

pour soutenir le projet de Programme d'action en la matière proposé aussi par SARPCCO. Cependant, il reste encore que cette initiative se traduit dans des résultats concrets.

Enfin, les pays africains se sont réunis le 1^{er} décembre 2000 pour établir une position commune face à la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, synthétisé dans la *Déclaration de Bamako*. Les principaux éléments de cette position commune concernent l'adoption d'une perspective intégrale, en se proposant d'agir tant sur l'offre que sur la demande ; la proposition d'une série de mesures à l'échelle nationale, telles que la création d'organismes chargés à ce sujet, la formation des fonctionnaires responsables, la destruction de stocks et la sensibilisation de la population. A l'échelle régionale, la Déclaration propose la codification, l'harmonisation, la standardisation des normes nationales et le renforcement de la coopération en matière de police, de douanes et de frontières. Comme dans le cas précédent, elle a une signification politique importante mais pour l'instant, aucun développement concret n'en a découlé au-delà de l'unification de positions à la conférence.

D. Europe : Le contrôle chez les fournisseurs

L'Europe est à l'origine de plusieurs initiatives concernant les armes légères dans le cadre des organisations les plus importantes regroupant les Etats de la région, notamment de l'Union européenne, mais aussi dans le cadre plus large de l'OTAN et de l'OSCE. La première expression concrète des préoccupations européennes à cet égard, le *Code de Conduite sur les exportations d'armements de l'UE* approuvé en juin 1998⁴⁵, a une portée au-delà du cadre strict des armes légères : il concerne tout l'éventail des armes conventionnelles, y compris celles à double usage. Il est cependant considéré comme un point de référence très important en la matière, dans la mesure où il établit un ensemble de critères communs pour l'approbation des exportations d'armement, ainsi qu'une procédure spécifique pour la consultation et l'échange d'information entre les pays de l'UE. Celle-ci consiste à confirmer auprès des autres membres que la vente proposée n'a pas été refusée par un d'entre eux, et à

⁴⁵ Les questions d'armement appartenant au domaine national, le Code a été approuvé par le Conseil européen, pas par la Commission. Les critères retenus incluent : Le respect des engagements internationaux par l'Etat destinataire ; son respect des droits de l'homme ; sa situation interne ; la préservation de la stabilité régionale ; la sécurité des pays fournisseurs et leurs alliés ; le comportement international de l'Etat acquéreur ; les risques de détournement ; et la compatibilité de l'achat avec la situation économique du pays.

partager sur demande l'information sur le refus d'une vente à un Etat tiers. Une liste de contrôle commune qui définit les catégories d'armements concernées a été postérieurement établie (juin 2000). Le Code est un instrument politiquement, mais non juridiquement contraignant, malgré la volonté de quelques Etats, notamment de l'Allemagne, qui voulaient lui octroyer un caractère normatif et pas seulement politique. Outre cette limitation, plusieurs critiques à son égard ont été soulevées, notamment à l'égard du caractère étroit des critères sur le respect des droits de l'homme et la situation interne du pays acheteur, la nature bilatérale (au lieu de multilatérale) des consultations, la confidentialité des rapports d'application du Code par les membres qui nuit à la transparence du mécanisme, et l'absence de régulations concernant le courtage, la production sous - licence, la certification de la destination et le suivi des transferts. Toutefois, la mise en place de cet instrument est un pas important, qui s'est vu renforcé par l'adhésion d'autres pays tels que le Canada, la Norvège, la Pologne, la République Tchèque et la Slovaquie⁴⁶.

L'UE a aussi approuvé le 17 décembre 1998 l' *Action Commune en matière d'armes légères*, visant à établir un partenariat avec les pays affectés dans ce domaine, pour contrôler et réduire la prolifération des armes légères. Elle comprend un ensemble de mesures préventives, de réductions des stocks et d'assistance financière et technique. Pour l'instant, son application a été assez limitée, concernant notamment les programmes de collecte d'armes au Cambodge et en Albanie. Quelques développements additionnels sont cependant prévus avec les pays ACP et l'OUA, suite à des accords conclus avec ces ensembles, à Cotonou (juin 2000) et Le Caire (avril 2000) respectivement. Outre son importance en tant qu'expression de la volonté politique des Etats membres pour s'attaquer à ce problème, elle constitue un point de référence fondamental sur la collaboration Nord - Sud dans ce domaine⁴⁷.

Pour sa part, l'OTAN a abordé le sujet dans le cadre du Partenariat Euro - Atlantique, en juillet 1999. Un groupe de travail a été mis en place et des mesures opérationnelles ont été proposées dans un *Chapitre du Programme de Travail du Partenariat*, concernant la gestion

⁴⁶ Voir British American Security Information Council. The European Union Code of Conduct : First steps in Arms trade restraint. BASIC/Saferworld Briefing paper (page www.basicint.org/firststeps.htm) ; Final analysis - European Union Code of Conduct on the arms trade. Co-authored by BASIC, Christian Aid, Saferworld, World Development Movement. Publié dans la page www.gn.apc.org/SWORLD/ARMSTRADE/code.html. Le texte du Code est également disponible sur la même page.

⁴⁷ Voir Wéry, op. cit., et Small Arms Survey, op. cit.

et la sécurité des stocks et la destruction des surplus, les contrôles aux exportations, les embargos, et la formation au maintien de la paix. Les activités proposées sont néanmoins limitées à la formation en « meilleures pratiques », l'assistance et la coopération « sur mesure », et l'établissement de consultations et échanges d'information ; leur exécution reste toujours à se matérialiser.

L'OSCE a adopté le 24 novembre 2000 le *Document OSCE sur les armes légères*, qui découle d'un processus amorcé en novembre 1998 et repris par le Sommet d'Istanbul en 1999. Il reprend la notion des armes légères du premier rapport des Nations unies en la restreignant aux armes à spécifications militaires, ainsi que la définition du problème de « prolifération excessive et déstabilisatrice ». Malgré son caractère politiquement contraignant - qui affaiblit significativement sa portée pratique -, il représente l'approche la plus intégrale proposée, comme on peut déduire de la synthèse de ses contenus:

Section	Contenus / Dispositions les plus importantes
I	♣ Buts généraux et objectifs
II	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Fabrication : révision régulière des licences et autorisations (sous responsabilité nationale) ♣ Marquage : Année, Pays, producteur et numéro sériel (ibidem) ♣ Conservation de registres : aussi longue que possible (ibidem) ♣ Transparence : Echange d'informations
III	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Critères communs d'exportation (relatifs aux pays acheteur): Respect des droits de l'homme, situation interne et régionale, respect des engagements internationaux, conditions économiques et de sécurité, besoins de défense et sécurité intérieure, exigences dérivées de sa participation aux opérations de paix ♣ Contrôles d'exportation : Etablissement de licences d'exportation et importation, contrôle de réexportations, vérification de délivrance effective, non – exportation d'armements sans marquage ♣ Autres : Certificats d'utilisateurs final, régulation nationale du courtage, Coopération et échanges d'information
IV	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Gestion de stocks : mesures de gestion ♣ Réduction et destruction de surplus : indicateurs de surplus, destruction comme méthode recommandée de contrôle de surplus
V	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Prévention de conflits et gestion de crises : Echanges d'information, Alerte rapide (early warning) ♣ Assistance et coopération pour la réhabilitation post-conflit

Finalement, la France et la Suisse promeuvent activement depuis l'an 2000 l'*Initiative franco-suisse sur la traçabilité des armes légères et de petit calibre*, tendant à établir un instrument juridiquement contraignant - une Convention internationale sur la traçabilité, qui engagerait les Etats à marquer les armes produites, conserver les registres respectifs, échanger les informations nécessaires et porter assistance aux autres Etats pour la mise en place des systèmes requis. Cependant, comme on verra dans le chapitre dédié à la Conférence de New

York, un accord en la matière n'a pas été obtenu dans le cadre de celle-ci. La réalisation d'une Etude des Nations unies sur la faisabilité du dit instrument a néanmoins été approuvée.

E. L'Asie et le Pacifique : les zones les plus en retard⁴⁸

En Asie, les réticences des Etats face aux interventions extérieures dans des domaines considérés comme correspondants à leur compétence exclusive n'ont guère permis des progrès significatifs à l'égard de la problématique des armes légères. La création d'un *Centre de lutte contre la criminalité internationale*, approuvée à Yangon à 1999, est peut-être le seul fait à remarquer. Par contre, dans le cadre du Forum du Pacifique, l'Australie, la Nouvelle Zélande et les autres Etats insulaires de la région ont mis en place l'*Initiative Honiara*, une stratégie de contrôle des armes adoptée en octobre 1998 et développée dans le *Cadre Nadi* en mars 2000. Cet instrument, qui couvre une gamme très étendue d'éléments⁴⁹, propose l'adoption de contrôles extrêmes sur l'importation des armes, ainsi que l'interdiction de la détention et l'utilisation de celles-ci. A partir de novembre 2000, des efforts de concertation visant l'adoption d'une législation modèle se sont mis en place ; cependant, comme il arrive dans la plupart des cas cités, son utilité concrète reste à démontrer.

On peut apprécier que les efforts régionaux mis en place jusqu'à aujourd'hui ont pour la plupart un caractère politiquement contraignant (à exception de la Convention interaméricaine) ; cette faiblesse, ainsi que le contournement des engagements pris reflètent les limites de la volonté et/ou de la capacité actuelle des Etats en la matière. Bien que presque toutes les régions du globe aient fait des déclarations politiques fortes pour affirmer leur préoccupation en ce domaine, l'adoption d'instruments unifiés à l'échelle régionale n'a guère avancé. Comme on peut le déduire des informations présentées, une latitude assez grande est laissée aux Etats, qui dans la plupart des cas sont les seuls responsables de la mise en place des décisions adoptées ; même dans les cas de l'OEA, les Réglementations cadre ne sont pas obligatoires et comme on l'a vu, leur mise en application a été considérablement lente. Les éléments critiques des systèmes de contrôle, tels que le marquage, l'enregistrement de donnés

⁴⁸ Pour les informations de cette section voir l'Annuaire sur les armes légères, op. cit.

et les contrôles d'exportation, là où ils sont considérés (Convention interaméricaine, document OSCE) doivent être en tout cas mis en place par les Etats. Si l'on ajoute à ces faiblesses le caractère global du problème des armes légères, dont le trafic est fort inter-régional et où les acteurs sont « transnationaux », on réalise que malgré l'adéquation des espaces régionaux pour discuter des priorités communes spécifiques à chaque zone, un régime international de contrôle semble alors une nécessité incontournable⁵⁰.

II Des pas timides vers un régime international de contrôle des armes légères

Deux efforts globaux ont été mis en place vis-à-vis de cette problématique au sein des Nations unies: d'un côté, une approche « répressive », centrée sur le contrôle de la Criminalité Transnationale Organisée (CTO) et sous l'impulsion de la Commission pour la Prévention du crime et la Justice Pénale de l'ECOSOC, a débouché sur l'adoption 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*. D'autre part, une perspective plus proche du Désarmement et la Sécurité Internationale, à partir des Rapports initiaux déjà cités, s'est concrétisée dans la réalisation de la « *Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects* » en juillet 2001. Le processus et les résultats de la Conférence, censée constituer la réponse globale à la problématique des armes légères, seront l'objet primordial de la réflexion, car ils constituent peut-être l'illustration la plus claire des barrières à une réponse internationale efficace dans ce domaine. On examinera ensuite l'approche de la CTO, plus limitée, certes, mais dont les résultats sont pour l'instant plus concrets que ceux de la Conférence de New York.

⁴⁹ Y compris, outre les catégories traditionnelles d'armes à feu, les armes traditionnelles (massues, arcs et flèches, lances), les armes blanches, les pistolets hypodermiques, les explosifs, les pièces d'artillerie de style militaire, et les liquides et les gaz paralysants.

⁵⁰ Le caractère global de la problématique s'avère fort évident quand on examine les sources qui ont nourri des régions en conflit (Voir l'Annexe II – *Fournisseurs et destinataires des armes légères*). Le rapport présenté à la Conférence des Nations unies remarque que « ...De par leur nature, les efforts faits au niveau régional ne prennent en considération ni le caractère mondial des sources d'approvisionnement en armes légères ni le caractère de plus en plus transnational des réseaux de courtiers, d'intermédiaires, de financiers et de transporteurs ».

A. L'approche de maîtrise des armements : la Conférence des Nations unies et les obstacles pour l'établissement d'un régime international de contrôle⁵¹

Le processus : La *Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects* trouve ses origines dans les recommandations du premier Comité d'Experts Gouvernementaux (1997), dont le Rapport a été cité précédemment, et qui a constaté la nécessité d'une approche globale du problème au-delà d'un accord légal - répressif (comme ce qui sera consacré plus tard dans le Protocole de Vienne). Même si dans un premier temps on a considéré la possibilité d'aborder le problème à travers le Registre d'Armes Conventionnelles des Nations unies, le manque de soutien à cette idée s'est vite avéré évident. Le Comité a donc proposé comme recommandation générale la tenue d'une Conférence. Or, déjà à cette époque, les débats réalisés ont révélé des points de divergence qui ne sont pas encore résolus aujourd'hui, tels que l'inclusion du commerce légal, l'établissement d'un Code de Conduite de portée globale et des normes sur la collecte et la destruction de surplus.

Le deuxième Comité d'Experts (1999) a précisé dans son Rapport les objectifs de la Conférence : il s'agirait de : a) Renforcer ou élaborer des normes tendants à intensifier les efforts de contrôler ou mieux les coordonner ; b) Elaborer des mesures convenues sur le plan international pour prévenir et combattre la fabrication et le trafic illicites et réduire les accumulations et les transferts excessifs et déstabilisateurs d'armes légères ; c) Mobiliser la volonté politique de la communauté internationale ; d) Promouvoir la responsabilité des Etats dans ce domaine.

Le 20 août 1999, après les consultations préliminaires, l'Assemblée générale a convoqué la Conférence et a créé un Comité Préparatoire (PREPCOM) responsable de son organisation⁵². La plupart des Etats s'accordaient à ce moment-là sur une perspective vaste, comprenant outre les questions de désarmement et maîtrise des armements, des aspects relatifs à la prévention

⁵¹ Les informations ici présentées sont fondées sur les documents suivants : Berkol, Ilhan. La conférence des Nations unies de juillet 2001 sur les armes légères : Analyse du processus et de ses résultats. Les rapports du GRIP 2001/4. GRIP. Genève, 2001 ; Nations unies. Rapport du de la Conférence de Nations unies sur le Commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. New York, 9-20 juillet 2001. Document A/CONF.192/15. 2001 ; Maîtrise des armes légères : quelle coordination ? Forum du désarmement No. 2 de 2000.

de conflits et le développement. Même si l'accent était mis sur les armes légères à spécifications militaires, l'expression « sous tous ses aspects » dans le nom de la Conférence reflétait la position majoritaire selon laquelle les liens entre le trafic illicite et le commerce légal devraient être abordés. D'autres thèmes retenus dans les discussions ont été la Réglementation de la production et les transferts, la gestion et la sécurité des stocks, le marquage, le traçage et l'enregistrement des données, le commerce intérieur et la détention d'armes, le courtage et la définition des résultats de la Conférence (institutionnalisation au sein de l'ONU et caractère des résultats poursuivis).

Le PREPCOM s'est réuni à trois reprises, afin de discuter les documents de base et définir les détails pour la réalisation de la Conférence⁵³. Sa première session a eu lieu du 28 février au 3 mars 2000, et bien qu'il n'y ait guère eu de progrès dans l'unification des positions, le président du Comité (M. Carlos Dos Santos du Mozambique) rédigea à la fin de la session un projet informel d'objectifs. Une deuxième session s'est tenue du 8 au 19 janvier 2001, dans laquelle les discussions ont porté sur le projet de Programme d'action présenté par le Président. Les divergences les plus importantes se sont manifestées lors de son déroulement, concernant notamment la portée de la Conférence (la possibilité d'inclure le commerce licite), les résultats poursuivis (son caractère juridiquement ou politiquement contraignant), l'introduction de nouveaux mécanismes d'action, la régulation de la détention par les civils, les procédures de marquage et traçage et le suivi de la Conférence. La plupart de ces désaccords n'ont pas été résolus et vont se révéler décisifs vis-à-vis des résultats obtenus⁵⁴.

La troisième et dernière session du PREPCOM s'est déroulée entre le 19 et le 30 mars 2001. Malgré l'intention initiale de trouver un consensus sur chacun des points contenus dans le projet de Programme d'action, celui-ci a dû être maintenu tel quel après de longues discussions qui n'ont pas abouti à des accords sur les points controversés. Des nouvelles

⁵² L'Assemblée générale décida également que la Conférence se tiendrait à New York. En principe, Genève aurait été un choix plus logique vu la spécialisation des délégations y présentes dans le domaine du désarmement.

⁵³ Les documents de base pour la Conférence incluaient le Rapport du troisième Groupe d'Experts cité dans la note 8, le Document OSCE, la Déclaration de Bamako, l'Action commune de l'UE, l'Initiative franco-suisse et un « Plan d'action pour prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des Alpc en tous ses aspects » présenté par l'UE, qui propose notamment l'adoption d'un instrument universel de marquage et le maintien des registres sur les stocks et les transactions pour un terme de 50 ans.

divergences sont même apparues au cours des séances de travail : l'utilisation explicite de la définition de l'OSCE (restreinte aux armes légères à spécifications militaires) proposée par les Etats-Unis, n'a pas fait consensus ; l'inclusion de critères d'exportation proposée par l'UE a été rejetée par la Chine, Cuba, la Colombie et la Ligue arabe, parmi autres ; l'exigence d'une autorisation préalable pour les réexportations s'est heurtée à l'opposition de l'UE⁵⁵ et du Japon ; la limitation des exportations aux seuls Etats et les entités agissant à leur nom a été contestée par les Etats-Unis et le Brésil ; et les indicateurs de surplus proposés par l'UE et le Canada, pour lesquels la Norvège proposait l'utilisation des critères de l'OSCE, ont été refusés par la Ligue arabe.

Les positions nationales et le déroulement de la Conférence : La plupart des comptes rendus de la Conférence dans la presse soulignent le rôle déstabilisant des Etats-Unis comme le facteur unique et déterminant pour la modestie des résultats obtenus. Or, une analyse plus attentive révèle que même si l'on peut attribuer indiscutablement une responsabilité importante (voire principale) à ce pays à cause de son opposition aux positions les plus avancées à l'égard de la plupart des sujets fondamentaux, il n'en demeure pas moins que l'idée d'un consensus général rompu exclusivement par l'intransigeance américaine est évidemment simplificatrice⁵⁶.

Il est vrai que du premier jour, les Etats-Unis vont montrer leur résistance à plusieurs des initiatives et notamment leur quatre « lignes rouges » concernant des aspects sur lesquels ils ne seraient nullement disposés à accepter l'imposition de restrictions: la détention d'armes par les civils, la livraison d'armes légères à des groupes non-étatiques, le commerce et la fabrication licites et la mise en place d'instruments juridiquement contraignants⁵⁷. Deux autres facteurs, l'établissement d'une Conférence de suivi et des rencontres biennales et la promotion

⁵⁴ En revanche, la structure générale du Document, contenant 4 chapitres (I Préambule ; II Prévenir, combattre et éliminer le trafic illicite des armes légères ; III Coopération et assistance internationales ; IV Suivi de la Conférence), a été retenu jusqu'à la fin. Elle était déjà esquissée dans le projet informel d'objectifs mentionné.

⁵⁵ D'après Berkol, op. cit., cette position de l'UE (qui semble contredire son Code de Conduite et la vision en général très progressiste des pays européens) exprime leur contestation du droit à la réexportation.

⁵⁶ Pour une présentation schématique des différents points de vue à l'égard des sujets les plus importants, voir l'Annexe V - *Quelques positions nationales dans la Conférence de New York*. Une présentation détaillée des différents points de vue se trouve dans Berkol, op. cit.

⁵⁷ Pour la position américaine, voir l'intervention de John Bolton le 9 juillet dans Berkol, op. cit., ainsi que les analyses proposées à son égard, et l'article de Stohl, Rachel. United States weakens outcome of UN Small Arms and Light Weapons Conference. IN: Arms Control Today. Septembre 2001. En principe, comme on l'a déjà dit,

des efforts menés par les ONG ont aussi été cités dans l'intervention américaine ; ils ont cependant été considérés comme des cartes de négociation dont l'acceptation permettrait aux Etats-Unis de renforcer leur position sur les quatre sujets sur lesquels ils n'étaient pas disposés à céder. Au fur et à mesure que la Conférence s'écoulait, la rigidité des Etats-Unis s'est faite plus évidente, tandis que les autres Etats s'engageaient vers des positions plus flexibles.

Plusieurs facteurs ont été invoqués pour expliquer cette intransigeance américaine. En ce qui concerne la régulation de la détention des armes par les civils, le lobby des détenteurs d'armes a probablement joué un rôle important. Le souci des Etats-Unis de rejeter n'importe quelle disposition encourageant l'adoption de réformes à leur législation interne, ainsi que leur désir d'éviter l'adoption de mesures restrictives ont aussi été invoqués. Cependant, dans plusieurs domaines, tels que les contrôles à l'exportation, la régulation du courtage et la vérification de l'utilisation finale, on a argumenté que la législation américaine va en fait au-delà des propositions originaires incluses dans le projet de Programme d'action, et donc des standards dont l'adoption internationale serait encouragée. Même s'il faut nuancer cette affirmation vu l'application non exhaustive de l' Arms Control Export Act, elle a constitué un des arguments retenus par les critiques pour dénoncer la position de la représentation américaine comme contraire aux intérêts des Etats-Unis. En ce qui concerne les transferts d'armes aux acteurs non étatiques, il est clair que l'administration américaine voulait maintenir intacte sa marge d'action en la matière. En définitive, il semble que les Etats-Unis voulaient avant tout conserver une latitude totale pour agir dans ce domaine sans se plier à aucune exigence. Quoi qu'il en soit, leurs positions, présentées en outre de manière radicale, ont eu une incidence majeure sur l'image (fort négative) du rôle des Etats-Unis⁵⁸.

A l'encontre des positions américaines, l'Union européenne s'est montrée remarquablement unifiée, défendant en général les propositions les plus ambitieuses (qui étaient en fait largement contenues dans son projet de Plan d'action), à côté des pays tels que l'Australie, le

les Etats-Unis envisageaient aussi de restreindre la définition des armes légères aux armes à usage militaire ; à la fin, aucune définition de celles-ci n'a été retenue.

⁵⁸ Le rôle négatif des Etats-Unis a été même signalé dans la Déclaration finale du Président de la Conférence, C. Reyes (Colombie): « ...je dois, en ma qualité de Président, aussi exprimer ma déception devant le fait que la Conférence n'ait pas pu – du fait des préoccupations d'un seul Etat – s'entendre sur un libellé reconnaissant la nécessité d'établir et de maintenir des contrôles sur la propriété privée de ces armes meurtrières et d'empêcher la vente de ces armes à des groupes non étatiques ». Les ONG ont également fustigé la position américaine (voir

Canada et la Norvège, et avec le soutien de la plupart des pays africains. Les pays latino-américains ont exprimé des positions pour la plupart assez progressistes (même si dans quelques cas ils se sont opposés à certaines des propositions avancées⁵⁹). Cependant, comme on déduit de l'examen des autres positions présentées, outre les Etats-Unis, la Russie, Israël et les pays arabes s'opposaient aux initiatives les plus décisives⁶⁰. Ces derniers ont réclamé l'adoption préalable de mesures concernant la prolifération nucléaire et s'opposaient à toute contrainte extérieure. Israël a demandé constamment le soulignement du caractère volontaire des engagements et la restriction des dispositions du Programme d'action au commerce illicite, une position soutenue également par la Russie. Il est donc douteux qu'un consensus ait pu se dégager, même si les Etats-Unis avaient montré une position moins tranchée. Les arguments avancés par ces pays correspondent à des considérations de sécurité nationale, qui ne seraient pas en principe très facilement surmontées⁶¹.

Les résultats : Les contenus et les faiblesses principales du Programme d'action.

La Conférence s'est donc achevée par l'approbation d'un Programme d'action fondé sur un consensus minime, sans aucune contrainte juridique (et qui ne laisse que peu de possibilités d'y parvenir à court terme), et sensiblement affaibli face aux propositions initiales. Il peut donc être considéré comme un point de départ modeste, plutôt qu'un exploit substantiel.

Les principales dispositions adoptées (notamment dans la Section II) concernent :

par exemple les articles du numéro de septembre 2001 de la revue *Arms Control Today* cités dans la bibliographie).

⁵⁹ Par exemple, l'inclusion de critères d'exportation proposée par l'UE a été rejetée par la Colombie (qui exerçait la présidence et montrait généralement une position progressiste), le Mexique et le Brésil. Cuba s'est opposée à toutes les restrictions ??? à la latitude des Etats.

⁶⁰ La Chine, qui ne désirait pas se voir contrainte à changer son système particulier de marquage, avait proposé au troisième Prepcom la réalisation d'une étude de faisabilité sur l'adoption de l'instrument universel proposé par l'UE (ce qui a été retenu à la fin dans le Programme). Son soutien à l'approbation de quelques dispositions clés, telle la prohibition de transferts aux acteurs non étatiques, l'ont montré plus ouverte que prévu.

⁶¹ En fait, les dispositions relatives au trafic licite et l'impulsion à des processus globaux visant à l'adoption d'instruments juridiquement contraignants ont été retirées du projet de Programme par l'absence d'un consensus significatif. A cet égard, il faut rappeler que le Rapport des Nations unies présenté à la Conférence a jugé prématurée l'adoption d'un instrument unifié de courtage, étant donnée l'ampleur des divergences sur ce point. Egalement, l'adoption des « meilleures pratiques » ou d'un code de conduite au niveau mondial a été jugée irréaliste. On y constatait aussi l'opposition qui suscite la création d'un registre mondial des transactions d'armes légères.

A l'échelle Nationale
<ul style="list-style-type: none"> - Réglementation de la production et du commerce (y compris le courtage) des armes légères - Pénalisation de la fabrication, de la possession, du stockage et du commerce illicites - Institutionnalisation des mécanismes et des points de contact - Identification des transgresseurs aux régulations - Etablissement de systèmes (nationaux) de marquage et traçage - Enregistrement « le plus longtemps possible » des données - Disposition appropriée des armes illicites (destruction comme méthode préférée) - Etablissement de mécanismes de gestion et sécurisation des stocks - Sensibilisation des populations ; soutien aux programmes DDR ; attention aux enfants touchés par les conflits - Publication et communication (discrétionnelle) des informations concernant le trafic des armes légères
A l'échelle Régionale
<ul style="list-style-type: none"> - Etablissement de points de contact - Encouragement de l'adoption d'instruments juridiquement contraignants et des mesures ou programmes régionaux, mesures de transparence et mécanismes de coopération - Appui aux programmes de DDR
A l'échelle Globale
<ul style="list-style-type: none"> - Coopération dans la mise en place des embargos internationaux - Demande au Secrétaire Général de recueillir et diffuser l'information (fournie volontairement) sur l'application du programme d'action - Encouragement de programmes DDR, à travers l'assistance directe ou l'appui au Conseil de Sécurité dans l'établissement du mandat et le budget des opérations de maintien de la paix - Coopération dans le traçage d'armes légères illicites - Recherche d'une position commune sur le courtage - Coopération avec les organisations de la société civile

En plus, dans la section III les Etats s'engagent à : coopérer « à tous les niveaux »; envisager la possibilité de fournir assistance, participer et/ou promouvoir la prévention de conflits ; rechercher de solutions négociées à ceux-ci, et y contribuer à la demande des Etats concernés ; échanger (à volonté) des informations, notamment celles concernant le marquage ; et assister les autres Etats sur leur demande dans les questions relatives au commerce illicite. A l'égard du suivi de la Conférence, on a établi que des réunions des Etats seront effectuées tous les deux ans ; une étude des Nations unies sera aussi réalisée concernant de l'établissement d'un instrument international pour l'identification et le suivi des armes légères illicites (traçabilité), et sera présenté à une nouvelle Conférence qui sera réalisée au plus tard en 2006.

Somme toute, on pourrait résumer les principales faiblesses du Programme comme il suit :

- ♣ La latitude des Etats dans plusieurs domaines clés, tels que la coopération, l'échange d'information et le soutien aux efforts régionaux et mondiaux ;
- ♣ L'élimination de toute référence au commerce licite, dont le rôle dans la « prolifération excessive et déstabilisatrice » ne pourrait cependant être négligé ;
- ♣ La faiblesse de mécanismes tels que le marquage, le traçage et l'enregistrement, qui sont en principe laissés totalement sous la responsabilité nationale ;

- ♣ Et, surtout, l'absence d'engagements substantiels relatifs à l'établissement de critères unifiés pour les exportations, autant gouvernementales que privées ; la régulation de la détention par les civils ; et l'adoption d'instruments juridiquement contraignants pour des aspects tels que le courtage, la transparence – échange d'informations – et la traçabilité (marquage, traçage, enregistrement).

Quelques développements ont eu lieu après l'achèvement de la Conférence de New York⁶². Le Conseil de Sécurité a examiné au mois d'août la question des armes légères, et son président a émis une Déclaration à son égard dans laquelle il rappelle la responsabilité du Conseil dans ce domaine et demande au Secrétaire Général d'inclure ce thème dans ses rapports à cet organe. L'Assemblée Générale a-t-elle aussi saisi le sujet, et plusieurs projets de Résolution à cet égard ont été présentés. En ce qui concerne les efforts européens, en décembre 2001 la France et la Suisse ont relancé leur initiative sur la traçabilité ; le Parlement européen a quant à lui approuvé une Résolution sur le courtage et les transferts d'armements, visant à promouvoir l'établissement d'un instrument juridiquement contraignant dans ces domaines. Enfin, la première Rencontre de suivi de la Conférence a eu lieu du 23 au 25 janvier 2002. On en retiendra l'obtention d'un certain consensus sur la mise en place de mesures immédiates, telles que l'établissement de points de contact et d'agences nationales de coordination, et la proposition américaine de substituer la différenciation entre utilisateurs « responsables » et « irresponsables » (!) à celle d'États et acteurs non étatiques.

B. L'approche du droit pénal international : Une réglementation des armes légères dans le cadre de la criminalité internationale ?

La deuxième ligne de lutte globale contre la problématique de la prolifération des armes légères a trait au « processus de Vienne », c'est-à-dire, la recherche de mécanismes juridiques pour lutter contre la Criminalité Transnationale Organisée (CTO). Elle ne correspond donc pas proprement au domaine du Désarmement ni à la Maîtrise des armements. Cependant, cette perspective a permis l'établissement d'une série de mesures qui peuvent contribuer directement (quoique seulement de manière partielle) à la résolution de la problématique de prolifération des armes légères, notamment à partir de l'adoption 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*⁶³. Cet instrument, approuvé le 31 mai 2001, complète la *Convention des Nations Unies contre la Criminalité Transnationale Organisée* adoptée le 15 novembre 2000.

L'antécédent le plus important pour le Protocole a été la Convention interaméricaine, dont il s'est largement inspiré. L'objet des deux instruments est défini dans les mêmes termes : promouvoir, faciliter et renforcer la coopération afin de prévenir, combattre et éradiquer le trafic illicite d'armes, de pièces détachées et de munitions. Cependant, à la différence de la Convention interaméricaine, le Protocole n'inclut pas les explosifs. De la même façon, la portée du Protocole reproduit celle de la Convention interaméricaine: il ne s'étend donc pas aux transferts interétatiques ou à ceux réalisés par les Etats par des raisons de sécurité nationale. En revanche, il couvre des armes à feu non considérées comme des armes légères.

Les dispositions du Protocole peuvent être schématisées comme il suit :

Aspect	Dispositions du Protocole (les Etats sont contraints à adopter des dispositions concernant...)
Législation pénale	Pénalisation des infractions relatives à la fabrication et trafic illicite des matériels concernés et la falsification d'informations
Saisie d'armes	Etablissement de mesures appropriées pour la confiscation des armes illicites et leur disposition appropriée. La « méthode préférée » pour cette dernière est la destruction, mais d'autres procédures peuvent être mises en place sous réserve du marquage et de l'enregistrement des éléments saisis
Registres	Conservation des données (relatives aux marques et aux transactions) sur une période de 10 ans
Marquage	Etablissement d'une marque unique (fabriquant, pays et numéro de série) pour les armes produites ou importées, où le pays d'origine soit universellement identifiable (il demeure donc le responsable du suivi des données).
Licences et autorisations	Etablissement de systèmes efficaces concernant la vérification d'existence de la licence et la possibilité de transit Définition des informations minimales de documents Echanges sur demande de l'information de réception des envois
Echanges d'information	Données relatives à la Criminalité Transnationale Organisée touchant les armes à feu
Coopération	Création d'un point de contact unique avec les autres Etats Formation et assistance technique aux autres Etats
Courtage	(On encourage l'adoption d'une réglementation)

⁶² Voir : Berkol, op. cit., et: Chairperson's summary of the Tokyo Follow-up meeting on the UN Conference on the illicit trade in Small Arms and Light Weapons in all its aspects, Janvier 2002.

⁶³ Nations unies. 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. Document A/RES/55/255. 8 juin 2001

L'approbation de cet instrument constitue un avancement significatif dans la mesure où il représente, à l'heure actuelle, le seul cadre juridiquement contraignant existant à l'échelle globale. Cependant, il soulève un nombre important de critiques, parmi lesquelles la non définition de normes communes en matière de courtage ; le caractère national du marquage, qui permettrait seulement l'identification du pays d'origine, et conséquemment la responsabilité exclusive de chaque Etat dans le traçage de ses armes; et l'inexistence de dispositions concrètes concernant l'assistance matérielle, financière et technique aux pays en voie de développement pour la mise en œuvre des dispositions du Protocole. Mais sa principale limite reste sans doute sa portée : les transferts des Etats étant exclus, une des causes majeures de la prolifération excessive et déstabilisatrice d'armes légères (les transferts gouvernementaux par des raisons économiques ou politiques) demeure sans réponse. Eu égard à l'acceptation généralisée de la nécessité de lutter contre le trafic clairement illégal d'armes légères, même par les pays les plus réticents aux contraintes des régimes internationaux (tels que les Etats-Unis) et les plus attardés en matière d'efforts régionaux (telles que les pays de l'Asie), le Protocole ne représente vraiment pas un compromis politique majeur.

Le 15 février 2002, 26 Etats ont signé le Protocole, qui sera ouvert à la signature jusqu'au 12 décembre 2002. Compte tenu de la condition préalable de l'entrée en vigueur de la Convention pour garantir son efficacité juridique, il convient de signaler qu'à la même date, cette dernière compte 140 signataires, dont seulement 7 l'ont ratifiée. Pour les deux instruments, les conditions générales sont similaires : chacun d'entre eux entrera en vigueur 90 jours après le dépôt de sa 40^{ème} ratification. Il reste donc encore un ensemble important de signatures (au moins 14 pour le Protocole, avant le 12 décembre) et de ratifications (33 pour la Convention sur les 40 requises pour le Protocole) avant que la mise en œuvre de cet instrument puisse être envisagée.

Conclusion : Les insuffisances des efforts internationaux et l'avenir incertain du contrôle à la prolifération des armes légères

Le débat sur les armes légères constitue un des enjeux principaux de la sécurité internationale aujourd'hui, vu l'omniprésence de ces instruments de guerre dans les scénarios de conflit armé interne et leur rôle déstabilisateur. Malgré les espoirs voués aux « dividendes de la paix », il est aujourd'hui clair que les tendances favorables dans les sociétés développées (diminution de la production d'armements, réduction de la taille des armées) ont paradoxalement entraîné une forte concentration d'armements dans les zones les plus instables, avec toutes les conséquences que l'on a énumérées dans la première partie de ce document. Le Tiers monde ne suit donc pas la « tendance au désarmement » observée dans les pays industrialisés, notamment en ce qui concerne les armes légères⁶⁴. Or, comme on peut en déduire des analyses réalisées, un accord international qui aborde de manière efficace la problématique ne semble pas être à portée de main.

En effet, vu l'expérience récente, il existe deux voies par lesquelles un tel instrument, notamment un cadre juridiquement contraignant, peut être dégagé : soit les Etats, notamment les puissances se mettent d'accord pour réguler le sujet compte tenu d'une convergence minimale de leurs intérêts (cf. le Traité de Non Prolifération), soit des acteurs d'importance relativement mineure, telles les ONG et des puissances moyennes parviennent à convaincre un ensemble assez large d'Etats pour adopter le dit cadre (cf. Convention d'Ottawa). Dans le cas des armes légères, aucune des deux voies ne semble pour l'instant être en mesure d'arriver à des résultats satisfaisants. Cette situation tient d'une part à l'attachement des Etats (notamment de plusieurs des puissances les plus importantes) à un statu quo en la matière qui garantisse la protection de leurs intérêts, et d'un autre côté, aux obstacles que l'importance et la complexité du problème posent à une dynamique « extra-étatique » dans ce domaine, renforcés par les modifications du contexte dans lequel un tel processus pouvait paraître envisageable.

⁶⁴ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). The problem of Small Arms in Developing Countries. The current international debate and recommendations for development cooperation, in particular technical cooperation. Eschborn 2001

1. Le maintien du « statu quo » : Les carences des schémas existants et les obstacles politiques à son amélioration

Les Etats qui s'opposent à l'harmonisation des régulations et à l'établissement de cadres régulateurs mondiaux défendent la voie des régulations nationales « améliorées ». Si l'on examine les résultats de la Conférence de New York et les dispositions du Protocole contre le trafic illicite, cette approche apparaît largement privilégiée compte tenu de la latitude que ces instruments laissent aux Etats pour s'acquitter de leurs responsabilités en la matière. Il est cependant clair que la plupart des systèmes nationaux devraient faire l'objet de réformes substantielles que peu d'Etats semblent disposés à mettre en place en absence de contraintes externes, et que nombre d'entre eux seront probablement incapables de mener à bien sans un soutien extérieur significatif. Même les Etats les plus avancés, tels que les Etats-Unis, ne sont pas aujourd'hui en mesure de contrôler à eux seuls toutes les opérations que réalisent leurs citoyens⁶⁵. Ensuite, la manque de cohérence dans les régulations nationales et la faible volonté de retenue montrée autant par quelques exportateurs (concernant, par exemple, le respect des embargos internationaux) que par des nombreux acquéreurs mettent sérieusement en doute l'efficacité de la voie d'engagements politiques et régulations nationales suivie pour l'instant⁶⁶. Finalement, comme quelques auteurs l'ont remarqué, il existe un considérable risque de surcharge si chaque système national s'étend à tous les acteurs et intermédiaires qui, comme on l'a vu, sont nombreux et opèrent de façon transnationale. L'harmonisation des cadres nationaux et une coordination accrue, voire un certain degré de centralisation, contribueraient de toute évidence à la mise en place de contrôles efficaces. De la même façon, les cadres régionaux n'offrent pas non plus des réponses complètes à la problématique, comme on l'a montré plus haut : ils ne tiennent proprement pas compte du caractère transnational de celle-ci et laissent presque intactes les difficultés que soulèvent les différences de capacité entre les Etats⁶⁷.

⁶⁵ « ...[E]n 1999, le département d'Etat américain a vérifié seulement 360 certificats d'utilisateur final sur approximativement 45.000 licences d'exportation d'armes ». D'après les données du réseau IANSA cités par Ilhan Berkol (Berkol, Ilhan. La conférence des Nations unies de juillet 2001 sur les armes légères : Analyse du processus et de ses résultats. Les rapports du GRIP 2001/4. GRIP. Genève, 2001).

⁶⁶ A titre d'exemple des incohérences des systèmes existants, Krause cite une étude d'après laquelle des 72 pays inclus dans une ou plus des listes de « pays sensibles » de l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, 34 (presque la moitié) n'apparaissent que sur une ou deux listes.

⁶⁷ Par exemple, les Etats africains ont évidemment besoin d'un soutien accru de la part des pays développés, notamment des principaux fournisseurs ; des initiatives exclusivement régionales ne pourraient donc être suffisantes, ce qui explique l'intérêt qu'ils accordent à la mise en place d'instruments universels.

Outre cet accent sur les responsabilités individuelles des Etats, la deuxième caractéristique majeure des efforts actuels est la priorité (voire l'exclusivité) donnée au trafic illicite. Or, d'après les analyses examinées, il devient clair que les différents aspects du commerce des armes légères (marchés légal, gris et noir, circuits primaire et secondaire) sont quasiment indissociables. Le trafic illicite constitue cependant le « plus petit dénominateur commun » pour les Etats ; aucun d'entre eux ne s'est montré en désaccord avec les efforts pour le réguler. L'approbation du Protocole et du Programme d'action de la Conférence dans les termes finalement retenus reflète ce consensus.

En revanche, les autres aspects de la problématique (qui constituent largement les « points de contrôle critiques ») ont un fort contenu politique. Tel qu'il a été mis en évidence dans les études de cas, la responsabilité de la « prolifération excessive et déstabilisatrice » est partagée entre les Etats fournisseurs et récipiendaires, par la faiblesse de leurs systèmes de contrôle, leur négligence dans l'application effective de ceux-ci ou, à la limite, leur participation active. Si quelques Etats, parmi lesquels des fournisseurs importants tels que les Etats-Unis et la Russie souhaitent maintenir leur liberté d'action pour utiliser les transferts d'armes légères comme un instrument de leur politique extérieure (ou dans d'autres cas comme une source de revenus⁶⁸), ils ne peuvent logiquement être intéressés ni à l'établissement de régulations restrictives dans la matière ni à la mise en place de systèmes de contrôle efficaces (notamment des instruments universels de traçage) qui pourraient mettre en évidence des pratiques contestables. De même, les Etats intéressés à se munir d'armement sans aucune contrainte externe ne peuvent pas non plus soutenir de telles initiatives. Enfin, la position particulière des Etats-Unis, premiers producteurs et exportateurs mondiaux d'armes légères et possédant à eux seuls 50% des armes à feu recensées (si l'on ajoute aux armes détenues par les civils celles sous le contrôle de leurs forces militaires et de police), mais s'opposant aux initiatives les plus importantes pour surmonter la problématique, affaiblit considérablement les possibilités de parvenir à des progrès significatifs.

⁶⁸ Les exportations d'armes légères ne représentant qu'un 5% du commerce légal d'armes, l'intérêt économique n'est nécessairement pas un facteur décisif pour les grands exportateurs d'armement lourd (major conventional weapons); en revanche, pour quelques producteurs jouant un rôle important dans l'approvisionnement des régions en conflit (comme quelques-uns des pays de l'Est, Israël ou même la Chine), la motivation économique peut être davantage importante.

II Le contexte international, les « processus mondiaux » et l'avenir des efforts de contrôle des armes légères

Tel que l'on en a fait mention dans l'introduction, la problématique des armes légères est apparue ou réapparue dans un contexte particulièrement favorable. Or, les conditions qui ont rendu possible sa progression dans l'agenda international ne sont guère valables aujourd'hui. L'effacement des prémisses optimistes de sécurité de l'immédiat après-guerre froide, qui avaient permis la considération de problématiques auparavant considérées comme secondaires, risque de reléguer à nouveau celles-ci à un deuxième plan de l'attention mondiale. La mise en question de la légitimité et l'efficacité des efforts de maintien de la paix suite aux succès bien connus de l'action internationale a aussi probablement contribué à affaiblir le consensus initial, notamment à l'égard des actions de microdésarmement qui ont connu de leur côté des résultats mitigés.

Cet élément du contexte mondial se rallie à un autre facteur qui ne favorise guère le succès de l'action internationale dans ce domaine : les limitations pour une participation décisive des ONG et des puissances moyennes. Confortées par le succès relatif du processus qui s'est achevé avec l'approbation de la Convention d'Ottawa, ces acteurs ont mis en place plusieurs initiatives pour s'attaquer au problème des armes légères. Il est vrai que tout comme dans le cas des mines antipersonnelles, le nombre de victimes que celles-là causent, parmi lesquelles une proportion très élevée de civils, pose la question du contrôle de leur prolifération comme un sujet crucial qui (pour paraphraser une expression de Robert Muggah et Eric Berman) « remet les civils au centre du débat sur l'arms control ». Dans ce sens, le problème des armes légères peut inspirer un enthousiasme comparable chez les ONG et les Etats « like-minded » pour s'attaquer à sa résolution. Or, les deux situations comportent des différences notables. Comme on peut le déduire des considérations sur la complexité et l'ambiguïté de la question, les aspects relatifs aux armes légères sont beaucoup plus diffus, beaucoup plus vastes que ceux concernant les mines antipersonnelles. Un consensus sur les actions à prendre n'est donc pas facile à dégager, même parmi les propres organisations de la société civile. Malgré l'existence d'un ensemble d'Etats dont les intérêts en la matière coïncident largement avec ceux des ONG, il n'en reste pas moins que le nombre de points de divergence est ici davantage élevé, étant donné la multiplicité de sujets à aborder.

En outre, tandis que dans le processus d'Ottawa aucun intérêt majeur des Etats n'était en jeu ⁶⁹, les armes légères occupent une place relativement importante dans les préoccupations sécuritaires de nombre d'Etats (parmi lesquelles Cuba et les pays arabes); d'un autre côté, comme on l'a dit ci-dessus, elles représentent pour quelques fournisseurs (notamment les Etats-Unis, mais aussi la Russie, la Chine, Israël...) soit un instrument politique, soit une source de revenus. Les uns et les autres ne sont donc pas particulièrement favorables aux initiatives maximalistes que les ONG ont tendance à présenter. Cette considération est également valable en ce qui concerne le rôle des puissances moyennes telles que le Canada ou la Norvège, ou des petits pays tels que le Mali ou la Colombie, qui ont fortement impulsé les initiatives dans ce domaine. Elle peut être également appliquée au cas de l'Union européenne, dont les propositions figurent parmi les plus ambitieuses notamment en ce qui concerne l'adoption d'instruments juridiquement contraignants à portée globale.

Ainsi, les attentes optimistes sur le rôle des ONG et des puissances moyennes notamment à l'égard de la Conférence de New York ne se sont pas confirmées. Malgré leur inclusion dans la plupart des discussions, les premières se sont heurtées à des restrictions considérables pendant les travaux préparatoires et la Conférence. Compte tenu de la primauté des acteurs étatiques dans les discussions et contrairement au processus d'Ottawa, où les ONG ont pu utiliser les Nations unies comme un forum pour articuler leurs intérêts et ceux des Etats qui soutenaient leurs points de vue, leur rôle dans le « processus de New York » s'est borné plutôt à l'animation du débat, l'appui aux initiatives progressistes (telles que celles de l'UE) et la dénonciation de la faiblesse des résultats obtenus⁷⁰. Bien que des blocs importants tels que l'Afrique et l'UE aient agi remarquablement unis, les Etats progressistes quant à eux ne sont pas parvenus à surmonter l'opposition des Etats hostiles à leurs propositions ; rien n'indique que cette situation changera substantiellement.

⁶⁹ Hormis quelques exceptions très ponctuelles, dont la Chine et de la Russie, qui considéraient importantes les mines antipersonnelles pour garantir l'intégrité de leur territoire. Les Etats-Unis pour surveiller la frontière entre les deux Corées [et donc non pas pour leur propre sécurité...]

⁷⁰ Sur la comparaison du rôle des ONG dans le processus d'Ottawa et celui débouchant dans la Conférence de New York, ainsi que leurs contraintes spécifiques dans ce dernier cas, Voir Brem, Stefan. Restricting the Illicit Trade in and the Misuse of Small Arms and Light Weapons: What Can We Learn from Ottawa? Prepared for delivery at the 42nd Annual ISA Convention, Chicago, IL, 20 – 24 février, 2001 ; Maîtrise des armes légères : quelle coordination ? Forum du désarmement No. 2 de 2000. Berkol, op. cit., décrit les limitations auxquelles les ONG se sont vus confrontées dans la Conférence. Un rôle additionnel et non négligeable que ces organisations

Par la suite, même si dans la réunion de Tokyo on a remarqué que les attaques terroristes du 11 septembre avaient avivé l'attention sur ce problème, aucun avancement concret ne s'est dégagé. On peut probablement s'attendre à quelques développements spécifiques, notamment en matière de propositions pour le traçage. Cependant, sans une modification substantielle des positions des Etats les plus réticents, il est douteux que l'on puisse aboutir à des résultats décisifs. Si comme l'a souligné Keith Krause l'efficacité de toute mesure de contrôle dans la matière doit être jugée par sa contribution à la sécurité des Etats, les communautés et les individus, les perspectives existantes à l'heure actuelle semblent encore loin des attentes de ceux qui constituent, pourtant, la majorité de la « communauté internationale ». *Reste donc à souhaiter que l'histoire se moque de nos prévisions.*

ont joué dans les deux cas à été de servir de contacts et sources d'information pour les organismes officiels et l'opinion publique.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Adam, Bernard. Les transferts d'armes vers les pays africains : Quel contrôle ? IN : Conflits en Afrique : Analyse des crises et pistes pour une prévention. Rapport de la Commission « Régions Africaines en crise ». Fondation Roi Baudouin – Médecins sans Frontières. GRIP. Bruxelles, 1997
- Berkol, Ilhan. La conférence des Nations unies de juillet 2001 sur les armes légères : Analyse du processus et de ses résultats. Les rapports du GRIP 2001/4. GRIP. Genève, 2001
- Berkol, Ilhan. Marquage et traçage des armes légères : Vers l'amélioration de la transparence et du contrôle. Les rapports du GRIP 2000/2. GRIP. Genève, 2000
- Brem Stefan et Geraci, Antonino. Third-Party Intervention in War-Torn Societies: How Effective Are Micro-Disarmament Programs? Prepared for delivery at the 41st Annual ISA Convention, Los Angeles, CA, Mars 14–18, 2000
- Brem, Stefan. Restricting the Illicit Trade in and the Misuse of Small Arms and Light Weapons: What Can We Learn from Ottawa? Prepared for delivery at the 42nd Annual ISA Convention, Chicago, IL, 20 – 24 février, 2001
- Krause, Keith. Small Arms and Light Weapons: Proliferation Processes and Policy Options. Prepared for the International Security Research and Outreach Programme. International Security Bureau - Department of Foreign Affairs and International Trade of the Government of Canada. July 2000
- Laurance, Edward J. Light Weapons and Intrastate Conflict: Early Warning Factors and Preventative Action. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. July 1998
- Lock, Peter. La disponibilité des armes légères illicites : Comment combattre cette menace mondiale. Les rapports du GRIP 2001/7. GRIP Genève, 2001
- Muggah, Robert et Berman, Eric. Humanitarianism under Threat: The Humanitarian Impacts of Small Arms and Light Weapons. A Study Commissioned by the Reference Group on Small Arms of the Inter-Agency Standing Committee. Small Arms Survey. Mars 2001
- Nolet, Sophie. La détention d'armes par les civils. Armes à feu : Un enjeu en matière de santé publique. Les rapports du GRIP 2000/1. Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité. Genève, 2000

- Quénard, Arnaud. Réglementation des armements et processus de rétablissement de la paix. Mémoire du DEA Relations Internationales. Paris 1998 – 1999
- Small Arms Survey. Annuaire sur les Armes Légères 2001 – Gros Plan sur la Problématique. GRIP (Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité). Genève, 2001.
- Stockholm International Peace Research Institute. SIPRI Yearbook 2001: Armaments, disarmament and international security. Stockholm, 2002
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). The problem of Small Arms in Developing Countries. The current international debate and recommendations for development cooperation, in particular technical cooperation. Eschborn 2001
- Wéry, Michel. Le microdésarmement : Le désarmement concret en armes légères et ses mesures associées (avec la contribution de Georges Berghezan et Félix Nkundabagenzi). Les rapports du GRIP 2001/1. GRIP Genève, 2001

Articles et périodiques

- Boutwell, Jeffrey et Klare, Michael. Small Arms and Light Weapons: Controlling the real instruments of war. Arms Control Today. Arms control Association. Janvier – février 2000
- British American Security Information Council. The European Union Code of Conduct : First steps in Arms trade restraint. BASIC/Saferworld Briefing paper. Publié dans la page www.basicint.org/firststeps.htm
- Final analysis - European Union Code of Conduct on the arms trade. Co-authored by BASIC, Christian Aid, Saferworld, World Development Movement. Publié dans la page www.gn.apc.org/SWORLD/ARMSTRADE/code.html
- Lumpe, Lora. A « new » approach to the Small Arms trade. Arms Control Today. Arms Control Association. Janvier – février 2000
- Maîtrise des armes légères : quelle coordination ? Forum du désarmement No. 2 de 2000
- Small Arms and Light Weapons - A challenge to the churches. Comprehensive Introduction to Small Arm issues: A background document. World Council of Churches. 2001.
- Stohl, Rachel. United States weakens outcome of UN Small Arms and Light Weapons Conference. IN: Arms Control Today. Arms Control Association. Septembre 2001
- Tessier, Manon et Gongora, Thierry. Le Fléau des armes Légères et portatives (ALP). Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales. Université Laval . Bulletin No. 33. Mars 1998
- Whitehair, Rebecca. UN Small Arms Conference approves modest plan. IN: Arms Control Today. Arms Control Association. Septembre 2001

Documents officiels

- Chairperson's summary of the Tokyo Follow-up meeting on the UN Conference on the illicit trade in Small Arms and Light Weapons in all its aspects. Janvier 2002. Publié dans la page www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/weapon/meet0201.html
- Conseil des Affaires Générales de l'Europe. European Union Code Of Conduct On Arms Exports. 8 juin 1999
- Ministère des Affaires étrangères. Politique française en matière d'exportation et de transfert d'armes légères et de petit calibre Réponse du Ministre des Affaires étrangères, M. Hubert Vedrine, à une question écrite au Sénat. Paris. Journal officiel. 15 mars 2001
- Ministère de la Défense – Ministère des Affaires étrangères. Armes légères et de petit calibre : L'action de la France. Prévenir, Contrôler, Détruire. Document présenté à la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Juin 2001
- Nations unies. « Données Générales ». Document DPI/2195 (2) - mai 2001
- Nations unies. Rapport du de la Conférence de Nations unies sur le Commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. New York, 9-20 juillet 2001. Document A/CONF.192/15. 2001
- Nations unies. Rapport du Groupe d'Experts Gouvernementaux sur les armes légères et de petit calibre. Document A/52/298. 5 novembre 1997.
- Nations unies. Rapport du Groupe d'Experts Gouvernementaux sur les armes légères. Document A/54/258. 19 août 1999.
- Nations unies. Rapport du Groupe d'Experts Gouvernementaux crée par la Résolution 54/54V de l'Assemblée générale, en date du 15 décembre 1999, intitulée « Armes Légères ». Document A/CONF.192/2. 2001
- Nations unies. 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. Document A/RES/55/255. 8 juin 2001
- OSCE Document on small arms and light weapons. Adoptée à la séance plénière du Forum de l'OSCE pour la Coopération en matière de Sécurité le 24 novembre 2000. Document FSC.DOC/1/00

ANNEXES

I - Les chiffres du problème, d'après le Small Arms Survey

- La production d'armes légères

Producteurs outre les Etats-Unis					
Chiffres 1980 – 1999					
	Armes de protection	Fusils militaires	Pistolets-mitrailleurs	Mitrailleuses	Totaux
Europe/Russie	6 292 200	20 102 700	2 242 300	2 965 700	31 602 900
Autres pays	3 937 100	5 218 700	1 363 429	121 300	10 640 529
Total sans USA	10 229 300	25 321 400	3 605 729	3 087 000	42 243 429
Moyenne annuelle 1980 – 1999					
Europe/Russie	314 610	1 005 135	112 115	148 285	1 580 145
Autres pays	196 855	260 935	68 171	6 065	532 026
Total sans USA	511 465	1 266 070	180 286	154 350	2 112 171
2 000					
Europe/Russie	272 000	65 700	14 700	23 440	375 840
Autres pays	249 000	102 370	29 300	21 600	402 270
Total sans USA	521 000	168 070	44 000	45 040	778 110

Etats-Unis					
		Armes militaires		Ventes privées	
		1970-1999	2 000	1970-1998	2 000
Données de base	de	1 400 000	37 000	127 000 000	3 500 000
Moyenne		46 667		4 379 310	

Tous les producteurs					
Pays/Région	Moyenne précédente	Chiffres 2000	Variation	Proportion historique	Proportion 2000
Europe/Russie	1 580 145	375 840	-76,21%	24%	9%
Autres pays	532 026	402 270	-24,39%	8%	9%
Etats-Unis*	4 425 977	3 537 000	-20,09%	68%	82%
Total	6 538 148	4 315 110	-34,00%	100%	100%

* Y compris les armes militaires et les ventes privées

- Les stocks mondiaux estimés d'armes légères

Catégorie	Nombre	Proportion
Armes du gouvernement	244 000 000	44,36%
Forces de Police	18 000 000	3,27%
Forces armées	226 000 000	41,09%
Armes privées	305 000 000	55,45%
Détenues légalement	305 000 000	55,45%
Dont aux Etats-Unis	226 000 000	41,09%
Détenues illégalement	Inconnu	
Armes des milices rebelles	1 000 000	0,18%
Totaux	550 000 000	100,00%

- Les stocks illégaux d'armes légères pour quelques pays

Pays	Armes détenues illégalement		Armes détenues légalement		Nombre Total
	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	
Brésil	12 000 000	64,86%	6 500 000	35,14%	18 500 000
Russie	26 400 000	88,00%	3 600 000	12,00%	30 000 000
Colombie*	2 500 000	71,43%	1 000 000	28,57%	3 500 000
Totaux	40 900 000	78,65%	11 100 000	21,35%	52 000 000
Asie du Sud	73 000 000	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Royaume-Uni	1 000 000	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.

* Données provenant de Muggah et Berman, op. cit.

II – Fournisseurs et destinataires des armes légères – quelques exemples

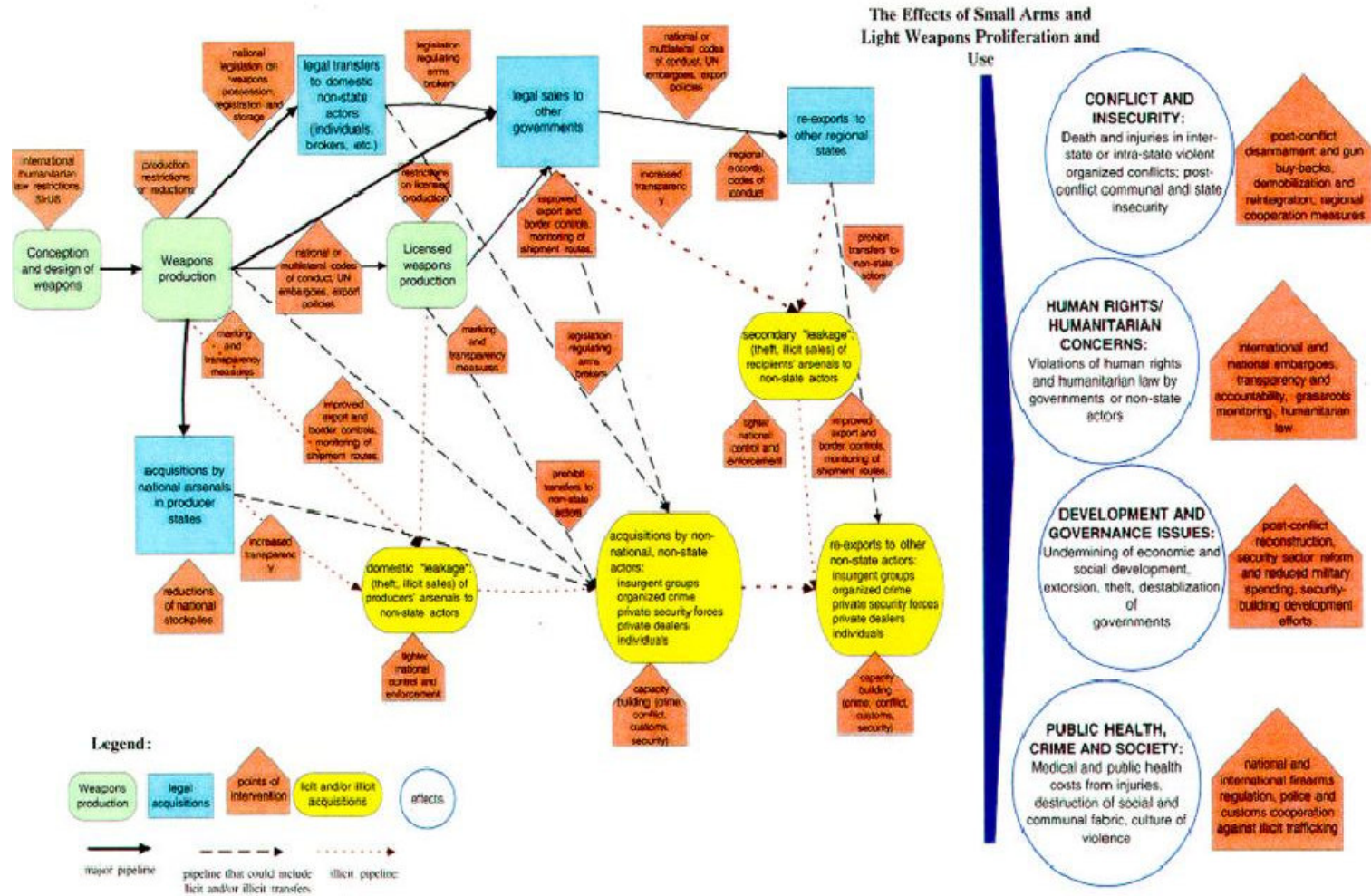
Destinateurs (pays en conflit)	Régions d'origine							
	Amérique du Nord	Russie	Amérique Latine	Europe de l'Ouest	Europe de l'Est	Afrique sub- saharienne	Monde arabe et moyen orient	Asie
Colombie (Gouv.)	Etats-Unis			Allemagne, Espagne, France		Afrique du Sud		
Colombie – rebelles			Amérique centrale, Pays andins, Brésil				Jordanie	
Sierra Leone (Gouv.)				Royaume-Uni	Bulgarie ¹ , Slovaquie ² , Ukraine ³		Libye ⁴	
Sierra Leone (RUF)				Belgique, Allemagne, Royaume-Uni (détournées)				
Soudan (Gouv.)					Slovaquie	Afrique du Sud	Jordanie, Libye, Qatar, Yémen	Chine
Soudan (rebelles)						Erythrée, Ethiopie, Ouganda	Egypte	
Insurgés Inde								Afghanistan, Chine, Cambodge, Pakistan, Myanmar, Thaïlande ⁵
Sri Lanka – LTTE								
Sri Lanka (Gouv.)								Chine
Afghanistan	Etats-Unis destinées aux Moudjahidins	Destinées au régime pro-URSS						
Congo (Gouv.)				Royaume-Uni	Géorgie, Ukraine	Angola, Zimbabwe		
Congo – rebelles						Burundi, Ouganda, Rwanda		
Kenya	Etats-Unis				Bulgarie			Chine

Source : L'auteur, d'après les données citées dans : *Small Arms Survey, op. cit.*; *SIPRI, op. cit.* ; *Muggah et Berman, op. cit.*

¹ Via le Sénégal ² Via le Sénégal et le Liberia ³ Via le Burkina Faso ⁴ Via le Liberia ⁵ Via le Bangladesh

III – La chaîne complète de la prolifération des armes légères

(Extrait de : Krause, Keith. *Small Arms and Light Weapons: Proliferation Processes and Policy Options*. Prepared for the International Security Research and Outreach Programme. International Security Bureau - Department of Foreign Affairs and International Trade of the Government of Canada. July 2000)



IV - Les initiatives de contrôle : Cadre résumé

Mesures				Exemples	
				Régional	Global
Mesures institutionnelles et opérationnelles (régulations, critères, procédures)	du « circuit primaire »	Vers l'offre	Politiques communes d'exportation (codes de conduite) : Normes qui établissent les conditions que doivent remplir les Etats qui veulent acheter des armes des pays concernés ainsi que les procédures que ceux-ci mettront en place pour garantir la transparence	Code UE Document OSCE	Aucune**
			Contrôle des stocks : Mesures mises en place par les Etats pour éviter la possibilité de vols, pertes ou transferts non autorisés des stocks officiels	Réglementations cadre OEA Document OSCE	
			Réduction et destruction des stocks : Actions visant l'identification de surplus et la destruction des excès dans les armements sous contrôle des gouvernements	Réglementations cadre OEA Document OSCE	
			Marquage : Ensemble de procédures pour identifier chaque arme avec un numéro sériel unique, ainsi que des informations complémentaires telles que le pays, le fabricant et la date de fabrication	Réglementations cadre OEA Document OSCE	Aucune**
	Vers la demande	Registres et Codes de conduite pour les utilisateurs : dispositions de retenue et procédures pour l'identification des importations adoptées par les Etats acheteurs	Moratoire		
		Régulations internationales d'armes à feu		Aucune**	
	Etendues au « circuit secondaire »	Vers l'offre	Harmonisation des politiques nationales sur possession d'armes		
			Amélioration et harmonisation des systèmes et politiques de contrôle des exportations	Convention OEA	
			Mesures de Transparence: Echanges d'information, rapports nationaux ou régionaux précisant les transferts d'armes réalisés, les ventes refusées et les saisis d'armes illicites	Code UE	
			Etablissement/Unification de régulations sur le courtage, le transport et les autres activités liés au commerce international d'armes légères	Convention OEA	
Vers la demande		Interdictions des transferts aux acteurs non – étatiques			
		Renforcement de la capacité de contrôle chez les Etats faibles	Action commune UE		
Actions répressives		Désarmement post-conflit (DDR) et programmes de collecte d'armes*	Action commune UE		
		Embargos*	Position Commune de l'UE sur l'ex- Yougoslavie 1996	ONU	
		Coopération policière et douanière contre le trafic illicite	Convention OEA		
		Législation pénale internationale		Protocole 2001	

Source : L'auteur, d'après Krause, op. cit., Small Arms Survey, op. cit.

* Mesures spécifiques pour des régions (notamment en situation de conflit) précises

** Un code de conduite mondiale a été proposé par la Fondation Arias (Brem, Stefan. Restricting the Illicit Trade in and the Misuse of Small Arms and Light Weapons: What Can We Learn from Ottawa? Prepared for delivery at the 42nd Annual ISA Convention, Chicago, IL, 20 – 24 février 2001). Des mesures concernant l'établissement de calibres différenciés pour les armes civiles et militaires ont été également suggérées (Lock, Peter. La disponibilité des armes légères illicites : Comment combattre cette menace mondiale. Les rapports du GRIP 2001/7. GRIP Genève, 2001). Le Plan d'action proposé par l'UE et l'Initiative franco-suisse suggèrent l'adoption d'un système universel de marquage et de mécanismes de traçage de portée mondiale.

V - Quelques positions nationales dans la Conférence de New York

Sujet	Etats-Unis	Chine	Russie	Ligue arabe	Pays de l'Asie	Israël	UE	Canada	Norvège	Australie	Afrique	Amérique Latine
Mandat: Elargi au Commerce licite	Non	Non	Non	Non	Pakistan : Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Ghana, Gabon, Lesotho : Oui	Cuba : Non Colombie (Prés) : Oui
Contrainte Juridique	Non	Non	Non	Non	Japon : Non	Non	Oui	Oui	Oui		Nigeria, Cameroun, Angola, A du S. : Oui*	Groupe de Rio : Oui *
Nouveaux mécanismes	Non	Non	Non	Irak : Non		Non	Oui	Oui	Oui			Cuba : Non
Marquage universel	Non	Non		Non	Inde : Oui	Non	Oui	Oui				Argentine: Oui Cuba : Non
Interdiction transferts aux acteurs non-étatiques	Non											Brésil : Non
Suivi : Nouvelle Section	Non											
Contrôle à la Détention	Non											
Autorisation Réexportation exigée	Oui				Inde : Oui Japon : Non		Non					
Critères d'exportation		Non		Non			Oui	Oui			Mali : Oui	Mexique, Brésil, Cuba, Colombie : Non
Indicateurs de surplus				Non			Oui	Oui				

Source : L'auteur, d'après Berkol, Ilhan, op. cit.

* Normes sur le courtage, le marquage et le traçage

TABLE DE MATIERES

INTRODUCTION.....	2
PREMIÈRE PARTIE: UN PROBLÈME AUSSI IMPORTANT QUE DIFFICILE À GÉRER	5
I. L'AMBIGUÏTÉ ET LA COMPLEXITÉ DU PROBLÈME DES ARMES LÉGÈRES ET PORTABLES	5
A. <i>Les problèmes conceptuels.....</i>	5
B. <i>La multiplicité de domaines touchés</i>	8
C. <i>Le nombre et la diversité des acteurs et des flux de commerce</i>	10
II L'ENVERGURE DE LA PROBLÉMATIQUE ET L'AMPLEUR DE SES CONSÉQUENCES.....	13
A. <i>Les caractéristiques « désirables » des armes légères et portables.....</i>	13
B. <i>La magnitude du problème de prolifération</i>	16
C. <i>Les conséquences sécuritaires et humaines</i>	18
DEUXIÈME PARTIE : LES PROGRÈS ET LES LIMITES DES RÉPONSES INTERNATIONALES ...	22
I. LES PREMIERS AVANCEMENTS CONCRETS : LE MICRODÉSARMEMENT ET LES EFFORTS RÉGIONAUX.....	24
A. <i>Le microdésarmement : contrôle des armes légères et reconstruction post – conflit</i>	24
B. <i>Le continent américain : Des normes pionnières pourtant fort limitées.....</i>	25
C. <i>L'Afrique : des tentatives sous-régionales débouchant sur une approche commune</i>	27
D. <i>Europe : Le contrôle chez les fournisseurs.....</i>	28
E. <i>L'Asie et le Pacifique : les zones les plus en retard.....</i>	31
II DES PAS TIMIDES VERS UN RÉGIME INTERNATIONAL DE CONTRÔLE DES ARMES LÉGÈRES	32
A. <i>L'approche de maîtrise des armements : la Conférence des Nations unies et les obstacles pour l'établissement d'un régime international de contrôle</i>	33
B. <i>L'approche du droit pénal international : Une réglementation des armes légères dans le cadre de la criminalité internationale ?.....</i>	39
CONCLUSION : LES INSUFFISANCES DES EFFORTS INTERNATIONAUX ET L'AVENIR INCERTAIN DU CONTRÔLE À LA PROLIFÉRATION DES ARMES LÉGÈRES	42
I. LE MAINTIEN DU « STATU QUO » : LES CARENCES DES SCHÉMAS EXISTANTS ET LES OBSTACLES POLITIQUES À SON AMÉLIORATION	43
II LE CONTEXTE INTERNATIONAL, LES « PROCESSUS MONDIAUX » ET L'AVENIR DES EFFORTS DE CONTRÔLE DES ARMES LÉGÈRES	45
BIBLIOGRAPHIE.....	48
ANNEXES	51
I - LES CHIFFRES DU PROBLÈME, D'APRÈS LE SMALL ARMS SURVEY	52
II – FOURNISSEURS ET DESTINATEURS DES ARMES LÉGÈRES – QUELQUES EXEMPLES	54
III – LA CHAÎNE COMPLÈTE DE LA PROLIFÉRATION DES ARMES LÉGÈRES	55
IV - LES INITIATIVES DE CONTRÔLE : CADRE RÉSUMÉ	56
V - QUELQUES POSITIONS NATIONALES DANS LA CONFÉRENCE DE NEW YORK	57