

Effacité des mesures de contrôle des armes légères et rapports nationaux : Leçons du continent africain

Un contrôle efficace des armes légères dépend largement des capacités et de la volonté des États de concevoir et de mettre en œuvre une législation, des procédures réglementaires et des politiques appropriées. Divers cadres internationaux et régionaux – dont certains sont juridiquement contraignants – établissent des plans d'action, demandent ou exigent des actions concrètes, et encouragent à des meilleures pratiques dans le domaine. Dans ce contexte, les États se sont souvent engagés à publier des rapports sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de leurs engagements. Ces rapports permettent, entre autres, de déterminer l'adéquation entre les besoins et les ressources.

Cette *Note de recherche* met en exergue l'importance pour les États de publier des rapports sur leurs activités dans le domaine du contrôle des armes légères, tout en soulevant plusieurs inquiétudes quant aux limites de cet exercice. Elle s'appuie sur une étude effectuée en 2013 sur les activités des États africains à l'égard de six grandes mesures de contrôle des armes légères. Si cette étude démontre que les rapports nationaux répertorient de manière générale les activités de mise en œuvre des États, elle révèle également que ces derniers fournissent rarement des détails sur les défis spécifiques à la mise en œuvre, mettant ainsi en lumière les limites de faire ses propres rapports¹. Bien que la *Note* se concentre sur les expériences des pays africains, ses conclusions sont pertinentes pour la communauté internationale dans son ensemble.

L'étude

Depuis 2010, le Centre régional sur les armes légères dans la région des Grands Lacs, la Corne de l'Afrique, et les États voisins (RECSA) facilite la mise en œuvre d'un projet commun de l'Union africaine (UA) et de l'Union européenne (UE), financé par cette dernière et intitulé « La lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes à feu en Afrique ». L'objectif du projet, qui s'étale sur plusieurs années, est d'appuyer les efforts nationaux et régionaux visant à lutter contre la prolifération des armes légères.

Afin de soutenir les initiatives programmées dans le cadre de ce projet, le Small Arms Survey et le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) ont mené une étude sur la mise en œuvre des instruments relatifs aux armes légères en Afrique. L'étude comprenait une recherche documentaire

concernant la mise en œuvre des engagements en matière d'armes légères par tous les États africains, à savoir les 54 membres de l'UA et le Maroc². Cette recherche comportait, en outre, un examen des rapports nationaux soumis par 50 États africains dans le cadre du Programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (PoA) (voir Tableau 1)³.

Outre la recherche documentaire, des évaluations approfondies des capacités de mise en œuvre des mesures de contrôle des armes légères ont été menées dans 11 États. Ceux-ci ont été sélectionnés sur base de l'appartenance aux quatre organisations régionales, à savoir la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), RECSA et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) (voir carte 1). Les visites dans ces 11 pays comprenaient des entrevues avec les institutions nationales en charge des armes légères, les fournisseurs de sécurité, les courtiers en armes, les organisations de la société civile et d'autres acteurs pertinents.

Mise en œuvre des instruments internationaux et régionaux

Les États africains représentent un quart des membres de l'ONU et se sont tous engagés à mettre en œuvre le PoA et l'Instrument international de traçage (ITI). En outre, 31 États africains sont des États parties au Protocole sur les armes à feu additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.

Les pays d'Afrique subsaharienne ont compté parmi les premiers à prendre des mesures importantes dans le développement d'instruments régionaux de contrôle des armes légères. 47 pays sont soit signataires soit parties à l'un ou plusieurs instruments régionaux, à savoir la Convention de la CEEAC, la Convention de la CEDEAO, le Protocole de Nairobi, et le Protocole de la SADC⁵. Pour chaque instrument, l'organisation régionale compétente aide ses États membres à remplir leurs engagements en matière d'armes légères.

En vertu de ces instruments, les rapports soumis par les États couvrent des questions telles que les six mesures clés énumérées ci-dessous.

Tableau 1 **Rapports nationaux soumis par les États africains**

État africain membre de l'ONU	Nombre*	Année**
Afrique du Sud	3	2008
Algérie	6	2012
Angola	4	2012
Bénin	5	2012
Botswana	4	2012
Burkina Faso	6	2012
Burundi	7	2012
Cameroun	1	2003
Cap-Vert	0	-
Comores	0	-
Congo, République démocratique du	3	2012
Congo, République du	3	2010
Côte d'Ivoire	4	2012
Djibouti	2	2008
Égypte	6	2012
Érythrée	2	2010
Éthiopie	2	2008
Gabon	1	2005
Gambie	2	2005
Ghana	3	2010
Guinée	1	2010
Guinée-Bissau	1	2010
Guinée équatoriale	1	2003
Ile Maurice	2	2008
Kenya	6	2012
Lesotho	4	2010
Liberia	4	2012
Libye	1	2010
Madagascar	1	2008
Malawi	1	2010
Mali	5	2012
Mauritanie	1	2005
Maroc	7	2012
Mozambique	4	2012
Namibie	6	2012
Niger	6	2012
Nigéria	2	2008
Ouganda	5	2010
République centrafricaine	1	2003
Rwanda	3	2010
São Tomé-et-Príncipe	1	2003
Sénégal	7	2012
Seychelles	0	-
Sierra Leone	4	2012
Somalie	0	-
Soudan	4	2012
Soudan du Sud	1	2012
Swaziland	1	2008
Tanzanie	4	2012
Tchad	1	2003
Togo	8	2012
Tunisie	1	2010
Zambie	2	2010
Zimbabwe	2	2008

Notes:

* Nombre de rapports nationaux soumis.

** Dernière année de soumission.

Source: PoA-ISS (n.d.)

Les considérations suivantes relatives à la mise en œuvre proviennent des rapports nationaux et visent à fournir un aperçu général plutôt qu'un état des lieux spécifique.

Institutions nationales : Les points focaux nationaux (PFN) et les commissions nationales (ComNat) ont pour rôle de coordonner les initiatives nationales en matière de contrôle des armes légères. Les points de contact nationaux (PCN) sont des individus à la tête des PFN ou des ComNat qui supervisent la mise en œuvre de ces initiatives et l'exécution de plans d'action nationaux (PAN). Les PAN fournissent une feuille de route aux institutions nationales et à leurs partenaires pour le déploiement des activités de contrôle des armes légères.

L'étude a révélé que 43 des 55 États africains sont munis d'un PFN ou d'une ComNat, tandis que 49 États disposent d'un PCN. Un nombre important qui indique une présence institutionnelle

forte des organes nationaux de coordination à l'échelle continentale. Toutefois, seuls 27 pays africains ont élaboré des plans d'action nationaux. Bien que les rapports nationaux donnent un aperçu de ces activités, ils ne permettent pas une évaluation de la capacité des institutions nationales à mettre en œuvre des programmes et à appliquer les mesures dans le domaine.

Marquage des armes légères : L'étude met en évidence que la législation et les mesures pratiques relatives au marquage des armes légères, au moment et après la fabrication, sont faibles dans la plupart des pays africains. De même, une majorité de pays n'ont pas indiqué être munis d'une législation ou exiger le marquage des armes légères importées. Celui-ci est subordonné à la possession de machines de marquage et à l'expertise technique que leur utilisation requiert. La recherche menée sur le terrain pour cette étude a révélé que certaines machines sont soit immobi-

Carte 1 **États africains couverts par l'étude, 2013**

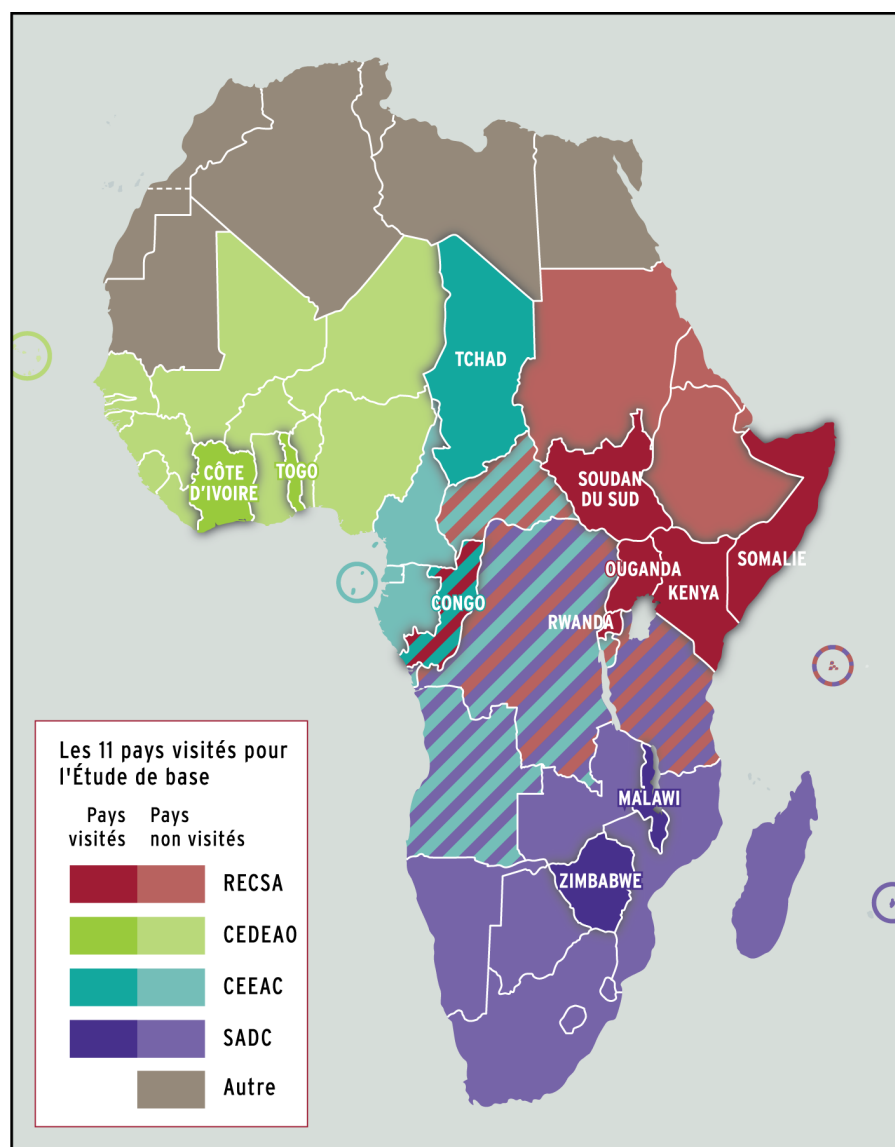


Tableau 2 **Défis de mise en œuvre identifiés lors des visites**

Type de défi	Exemples
Volonté politique	<ul style="list-style-type: none"> • PFN, ComNat ou PAN faibles ou non-opérationnels ; • Mauvaise exécution des PAN ; • Législation dépassée ou inexistante pour mettre en œuvre les engagements relatifs aux armes légères ; • Insuffisance des efforts de sensibilisation des populations à la législation sur les armes légères et aux programmes liés aux armes légères et à la sécurité ; • Initiatives de marquage inexistantes ou à l'arrêt ; • Mauvaise communication entre les agences pertinentes ; • Absence de normes de sécurité minimales établies pour les armureries ; et • Rapports nationaux incomplets sur les progrès dans le domaine du contrôle des armes légères.
Renforcement des capacités et formation	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de formation adéquate dans l'utilisation des logiciels et du matériel pour le marquage et l'enregistrement des armes légères ; • Variété et portée limitées des programmes de la société civile et des gouvernements sur les armes légères ; • Mauvaise gestion des registres sur les armes légères ; • Manque de formation pour mettre en œuvre les mesures contre le trafic et les mesures de contrôle ; et • Manque de capacité pour assurer la sécurité physique et la gestion des stocks.
Financement et fourniture d'équipements	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de fonds pour conduire une enquête nationale sur les armes légères et la sécurité ; • Financement insuffisant pour les PFN afin de mener des activités locales et nationales, y compris la mise en œuvre des PAN et des campagnes de sensibilisation du public ; • Équipements de marquage, d'enregistrement et de traçage absents ou non-opérationnels ; • Manque d'équipements pour le maintien de bases de données centralisées pour les armes légères détenues par les civils et l'État ; • Mauvaises installations de stockage ; et • Manque d'équipements (scanners, etc.) pour le contrôle des frontières.

lisées en raison d'un manque de possibilités de transport, soit inutilisables en raison de leur mauvais état technique. Un état de fait qui ne transparait pas toujours à la lecture des rapports nationaux.

Enregistrement : L'enregistrement comprend la collecte et la mise à jour des informations concernant la fabrication, la vente, le transfert, la détention et la destruction des armes légères (AGNU, 2001). Alors que la majorité des pays africains maintiennent des registres pour les armes détenues par l'État et les civils, la recherche sur le terrain a révélé que le recours à des méthodes d'enregistrement manuel est encore monnaie courante, même si les ressources électroniques sont disponibles⁶.

Traçage : Environ la moitié de tous les États africains disposent de procédures pour le traçage des armes légères. Toutefois, les entrevues menées avec les institutions nationales ont indiqué que les niveaux d'activité de traçage varient considérablement selon les pays en raison d'un certain nombre de facteurs tels le manque de connaissances des acteurs chargés de l'application de la loi sur les avantages du traçage, le manque de coopération interétatique entre les organismes chargés du traçage ainsi que des mar-

quages inadéquats et des procédures d'enregistrement inadaptées.

Gestion des stocks et identification des surplus : Les résultats de l'étude montrent que 34 États africains ont adopté des politiques et des procédures de gestion des stocks d'armes légères et qu'un peu moins de la moitié dispose de politiques et de pratiques en matière de gestion des surplus d'armes légères et de leur élimination⁸.

Contrôles des transferts internationaux et du courtage : Sur les 55 pays étudiés, 33 ont adopté une législation réglementant les exportations tandis que 43 l'ont fait pour les importations. Moins de la moitié (24) des pays africains disposent d'une législation réglementant le transit et le transbordement internationaux des armes légères, alors que seulement huit réglementent les activités de courtage.

Défis de mise en œuvre rencontrés par les 11 pays visités

Au cours des visites menées dans les 11 États, les chercheurs du Small Arms Survey et du GRIP ont examiné la mise en œuvre des instruments et les initiatives de renforcement des capacités.

Au premier rang des constats, figure l'importance de rencontrer directement les institutions nationales et les organisations de la société civile afin d'évaluer dans quelle mesure les États mettent en œuvre leurs engagements. Alors que les rapports nationaux ne contiennent le plus souvent que des indications générales concernant les défis rencontrés dans la mise en œuvre des instruments sur les armes légères, les entrevues permettent d'aller plus dans le détail. Dans de nombreux cas, les défis ne sont pas du tout identifiés dans les rapports nationaux.

Le tableau 2 énumère les défis communs identifiés par les acteurs impliqués dans le contrôle des armes légères dans les 11 pays visités et met en évidence les obstacles qui sont rarement inclus dans les rapports nationaux⁹.

Observations

De manière générale, les rapports nationaux des États africains mettent en exergue les activités en cours visant à la mise en œuvre des engagements découlant des instruments internationaux et régionaux. Cependant, une évaluation précise de l'efficacité des initiatives de contrôle menées en vertu des instruments régionaux et du PoA demeure difficile en raison du manque général d'informations complètes (Berman et Parker, 2012). Cette lacune globale entrave les efforts visant à évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre du PoA et, de manière générale, dans le processus du PoA. En effet, le travail des Réunions biennales des États et des Conférences d'examen relatives au PoA, visant à apprécier ces progrès et à identifier les lacunes et les défis dans les efforts entrepris par les États, est limité par l'absence d'informations complètes – ou, dit différemment, *significatives*.

Étant donné que les programmes nationaux, régionaux et internationaux doivent se baser sur des évaluations solides afin de fournir aux États une assistance efficace dans la mise en œuvre des instruments de contrôle des armes légères, combler ce manque d'information est primordial. La question qui se pose est dès lors de savoir comment mieux évaluer la mise en œuvre par les États?

Dans ce contexte, les conclusions de l'étude sont particulièrement instructives. Cette recherche aurait été incomplète sans les entrevues menées avec des membres des institutions nationales, des organisations de la société civile et les organisations régionales. Les

éclairages acquis grâce à ces entrevues se sont révélés décisifs pour évaluer si les capacités nationales à mettre en œuvre les engagements étaient suffisantes. La méthodologie de l'étude a ainsi souligné l'importance de développer – et d'utiliser – un système de collecte d'informations pour compléter les rapports nationaux.

Un tel système pourrait être mis en place pour couvrir tous les États engagés dans la mise en œuvre des instruments de contrôle des armes légères. Les bailleurs et les États participants pourraient appliquer ce modèle sur une base régionale tournante, en collaboration avec les gouvernements participants, afin de mener des évaluations approfondies qui complèteraient les rapports nationaux et qui contribueraient à préparer ou mettre à jour les PAN. Les États et les organisations régionales pourraient solliciter ce genre d'évaluations, ou être désignés ou sponsorisés lors des Réunions biennales des États. Les évaluations seraient effectuées entre les conférences et réunions relatives au PoA. En résulterait une compréhension considérablement améliorée des capacités de l'État et de l'efficacité des efforts de mise en œuvre, qui pourrait servir à soutenir une feuille de route plus significative pour l'avenir du contrôle des armes légères. ■

Notes

- 1 En outre, l'étude démontre que des États qui ne soumettent pas de rapports nationaux sont néanmoins impliqués dans des activités de mise en œuvre découlant des instruments internationaux ou régionaux sur les armes légères.
- 2 La République arabe sahraouie démocratique (RASD) a rejoint l'UA en 1984. Par la suite, le Maroc s'est retiré de l'UA. Le Maroc est membre de l'ONU alors que la RASD ne l'est pas.
- 3 La RASD ne peut soumettre de rapports sur la mise en œuvre du PoA. Elle n'a ni signé ni adopté un instrument régional sur les armes légères.
- 4 Voir ONUDC (2012) pour les défis nationaux et les recommandations concernant la mise en œuvre du Protocole sur les armes à feu.
- 5 Voir CEEAC (2010), CEDEAO (2006), RECSA (2004) et SADC (2001). Il n'existe pas d'instrument sur les armes légères relatif à l'Afrique du Nord spécifiquement. En outre, aucun État d'Afrique du Nord n'est partie à un des 4 instruments africains. Parmi les pays d'Afrique subsaharienne, seuls les Comores ne sont ni signataires, ni parties à aucun instrument sur les armes légères.
- 6 Seuls la Convention de la CEDEAO et le Protocole de la SADC exigent que l'enregistrement se fasse électroniquement (CEDEAO, 2006, art. 9(1); SADC, 2001, art. 7)

- 7 Aucune donnée n'est disponible pour 8 pays concernant leurs politiques et procédures de gestion des stocks.
- 8 Aucune donnée n'est disponible pour 10 pays concernant leurs politiques et procédures d'identification et d'élimination des surplus.
- 9 Une discussion sur les meilleures pratiques ne rentre pas dans le cadre de cette *Note de recherche*. Néanmoins, trois pratiques générales importantes méritent d'être signalées. Premièrement, la coopération interétatique entre les PFN et les Commissions nationales a conduit à une plus grande collaboration transfrontalière en matière de contrôle des armes légères (comme en Côte d'Ivoire, au Malawi, au Rwanda et au Zimbabwe). Deuxièmement, des enquêtes nationales en matière de sécurité et d'armes légères ont permis l'identification de priorités pour les PAN et d'autres programmes de contrôle des armes légères. Troisièmement, la société civile, engagée auprès des institutions nationales, soutient la mise en œuvre au niveau local des programmes dans le domaine.

Références

- AGNU (Assemblée générale des Nations unies). 2001. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. A/CONF.192/15. 20 juillet.
- Berman, Eric G. et Sarah Parker. 2012. *The PoA: Review of National Reports*. Research Note No. 10, édition actualisée. Genève: Small Arms Survey. Mars.
- CEEAC (Communauté économique des États d'Afrique centrale). 2010. Convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composants pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage. Kinshasa, 19 novembre.
- CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest). 2006. Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes. Abuja, 14 juin.
- ONUDC (Office des Nations unies contre la drogue et le crime). 2012. *Rapport de la réunion du Groupe de travail sur les armes à feu, tenue à Vienne les 21 et 22 mai 2012*. CTCOC/COP/WG.6/2012/4. 30 mai.
- PoA-ISS (United Nations Programme of Action Implementation Support System). n.d. 'National Reports on the Programme of Action.' Consulté en août 2013.
- RECSA (Centre régional sur les armes légères dans la région des Grands Lacs, la Corne d'Afrique, et les États voisins). 2004. Le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique. Nairobi. 21 avril.
- SADC (Communauté de développement d'Afrique australe). 2001. Protocole sur le contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes dans la Région de la SADC.

Pour plus d'informations sur les mesures régionales de contrôle des armes légères, voir: www.smallarmssurvey.org/regulations-and-controls/levels-of-action/regional.html

À propos du Small Arms Survey

Le Small Arms Survey est la principale source internationale d'information publique sur tous les aspects liés aux armes légères et à la violence armée, à destination des gouvernements, des décideurs politiques, des chercheurs et des activistes. Le Small Arms Survey est un programme de recherche indépendant situé au sein de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, en Suisse. Pour plus d'informations, voir www.smallarmssurvey.org

À propos du GRIP

Le GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) est un centre de recherche indépendant, basé à Bruxelles, spécialisé sur les problématiques liées au contrôle des transferts d'armements et à la prolifération des armes légères ainsi que sur les questions de sécurité et de gouvernance en Afrique subsaharienne. Pour plus d'informations, voir www.grip.org

Date de publication : Août 2013

Credits

Auteur : Khristopher Carlson

Edition : Alex Potter
(fpcc@mtnloaded.co.za)

Traduction française : Jihan Seniora (GRIP)

Mise en page : Richard Jones
(rick@studioexile.com)

Contact

Small Arms Survey
Graduate Institute of International and Development Studies
47 Avenue Blanc
1202 Genève, Suisse

t +41 22 908 5777

f +41 22 732 2738

