



GRUPE DE RECHERCHE  
ET D'INFORMATION  
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain  
B – 1030 Bruxelles  
Tél. : +32 (0)2 241 84 20  
Fax : +32 (0)2 245 19 33  
Courriel : [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)  
Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org)  
Twitter : @grip\_org  
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

## NOTE D'ANALYSE – 24 août 2015

Cédric Poitevin, *Contrôle des transferts d'armes en Afrique subsaharienne : leçons pour la mise en œuvre du TCA*, Note d'Analyse du GRIP, 24 août 2015, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1811>



# NOTE D'ANALYSE

## CONTRÔLE DES TRANSFERTS D'ARMES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

### Leçons pour la mise en œuvre du TCA

Par **Cédric Poitevin**

24 août 2015

#### Résumé

Cette Note d'Analyse présente les principales conclusions et recommandations d'une étude menée dans dix pays d'Afrique francophone en vue d'identifier les défis posés par la mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes. Elle fait le point sur les forces et les faiblesses des systèmes de contrôle des transferts d'armes de ces pays et souligne les éléments de contexte essentiels. Enfin, elle recommande des stratégies pour renforcer ces systèmes grâce à des mécanismes de coopération et d'assistance internationales.

#### Abstract

##### Arms transfer controls in sub-Saharan Africa

##### Lessons for the implementation of the Arms Trade Treaty

This GRIP Analysis sums up the main findings of baseline studies that were conducted in ten French-speaking African countries with the aim to identify challenges ahead in the implementation of the Arms Trade Treaty. It takes stock of the strengths and weaknesses of the arms transfer control systems found in these countries and points out contextual elements believed to be key. Strategies are recommended for strengthening these systems through international cooperation and assistance mechanisms.

## Introduction

Alors que des études sur la circulation des ALPC et les mesures nécessaires pour la contrôler ont été menées dans de nombreux États africains ces dernières années, plus rares sont les enquêtes qui ont été faites sur la question du contrôle des transferts de l'ensemble des armes conventionnelles. L'adoption du Traité sur le commerce des armes (TCA) a rendu ce déficit de connaissance encore plus évident.

Cette Note d'Analyse du GRIP présente les principales conclusions de l'étude « *Mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes – Évaluation du dispositif de transfert de contrôle des transferts d'armements d'États d'Afrique subsaharienne* » menée avec le soutien du ministère français de la Défense. Cette étude s'inscrit dans le cadre des initiatives menées depuis plusieurs années par la France afin d'assister les États africains à mettre en œuvre les engagements auxquels ils feront face en tant qu'États parties au TCA. C'est dans ce contexte, notamment, que 53 États africains ont signé, lors du Sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique en décembre 2013, une déclaration commune dans lesquels ils « *se sont engagés à signer et ratifier dans les meilleurs délais le Traité sur le commerce des armes et ont accueilli favorablement l'offre d'assistance de la France pour sa mise en œuvre*<sup>1</sup> ».

Afin d'aider à la définition de programmes d'assistance qui pourraient être menés au profit d'États d'Afrique subsaharienne dans le cadre de l'aide à la mise en œuvre du TCA, cette étude s'est concentrée sur l'évaluation des dispositifs actuels de contrôle des transferts d'armes conventionnelles dans les pays étudiés (entre autres la réglementation, les procédures et l'organisation administratives, les capacités humaines, techniques et financières) et l'identification, sur cette base, des besoins prioritaires de ces États pour mettre en œuvre le TCA (notamment, mise en place d'une législation et d'une réglementation, établissement ou renforcement de systèmes et agences de contrôle des transferts, dispositifs pour prévenir le risque de détournement, mécanismes de transparence et de coopération, initiatives de lutte contre les trafics).

L'étude s'est focalisée sur dix États francophones africains (le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République démocratique du Congo, le Tchad et le Togo<sup>2</sup>).

- 
1. [Déclaration finale du Sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique](#), 7 décembre 2013.
  2. La sélection de ces dix pays a été élaborée en tenant compte, pour chaque pays, des critères suivants : 1°) une estimation du niveau de mise en œuvre des dispositions du TCA et la capacité présumée de lutter contre les trafics d'armes (en se basant notamment sur le niveau de mise en œuvre d'engagements similaires pris dans le cadre de la lutte contre la prolifération des ALPC : Programme d'action des Nations unies, Protocole des Nations unies sur les armes à feu, Conventions régionales sur les ALPC, législations nationales, etc.) ; 2°) l'activité récente connue ou estimée en matière d'importations, exportations ou transits d'armements ; 3°) une estimation de la capacité à mettre en œuvre dans un futur proche le TCA et, plus particulièrement, une estimation de la capacité à participer et à s'approprier sur le court et long termes les éventuels programmes d'assistance mis en œuvre dans le cadre du TCA ; 4°) la situation géographique et l'appartenance aux organisations économiques régionales (plus particulièrement, la CEEAC et la CEDEAO) ; 5°) l'accès à l'information et aux personnes ressources pertinentes ainsi que la

Dans l'ensemble des pays étudiés, la recherche d'informations a porté sur une liste de thèmes visant à donner une image la plus complète possible des dispositifs de contrôle des transferts d'armements des pays visés par cette étude et, plus largement, des défis (tant en termes de capacités que de besoins) à relever par les États pour tenir leurs engagements pris dans le cadre du TCA. Pour chaque pays, les domaines d'intervention, qui ont été étudiés en priorité, sont :

- ✓ État du processus de ratification du TCA
- ✓ Institutions nationales
- ✓ Mesures législatives
- ✓ Régime de contrôle (importation, exportation, transit et transbordement, courtage ainsi qu'enregistrement, conservation des données et transparence)
- ✓ Prévention et lutte contre les détournements d'armes
- ✓ Coopération inter-agences
- ✓ Coopération et assistance internationales
- ✓ Contrôle des frontières.



Les dix pays couverts par l'étude

---

situation politico-sécuritaire ; et 6°) la présence de partenaires régionaux ou internationaux (comme la CEEAC, la CEDEAO, des agences des Nations unies ou encore des représentations de pays étrangers).

Dans quatre États (Côte d'Ivoire, Gabon, Mauritanie et Niger) une mission d'enquête a été menée et a permis de rencontrer un maximum de partenaires pertinents, parmi lesquels : des fonctionnaires en charge du contrôle des transferts d'armes dans les autorités gouvernementales pertinentes ; des fonctionnaires des douanes et des forces de police ; des représentants d'institutions régionales et internationales ; des membres de groupes d'experts des Nations unies ; des attachés militaires de pays tiers ; et des chercheurs académiques, membres d'ONG et experts indépendants.

## Contexte

### TCA – le défi de la mise en œuvre

Le 2 avril 2013, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté le Traité sur le commerce des armes (TCA), en vue de doter les États d'un instrument juridiquement contraignant établissant les « *normes les plus strictes possibles pour réglementer ou améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques* ».

Le TCA vise à combler le manque de règles internationales concernant les transferts entre États d'armes de type avions et navires de combat, chars et véhicules blindés, armes légères, munitions ou encore missiles. Une de ses principales dispositions est d'exiger que les États autorisent leurs exportations sur base d'une évaluation préalable des risques posés en termes de violations des droits humains et du droit international humanitaire, ou encore d'atteinte à la paix et à la sécurité. Le Traité interdit en outre tout transfert dans certaines situations, notamment lorsque l'État a connaissance que les armes exportées pourraient servir à des fins de génocide, de crime contre l'humanité ou de crime de guerre. Avec ces nouvelles règles, c'est une plus grande responsabilisation des États dans leurs décisions de transférer des armes qui est visée, avec pour objectif de réduire les conséquences de la violence armée dans le monde.

Le Traité est entré en vigueur le 24 décembre 2014, soit 18 mois après son ouverture à la signature le 3 juin 2013. À la date du 13 août 2015, il compte 130 États signataires et 72 États parties<sup>3</sup>.

Le principal défi pour les États parties sera sans aucun doute la mise en œuvre proprement dite du Traité, étape qui, en plus de la volonté politique, nécessite des moyens financiers, humains et techniques conséquents. La transposition en droit national et la mise en œuvre des dispositions du TCA devraient vraisemblablement se faire sans trop de difficultés dans des pays disposant déjà de systèmes élaborés de contrôle des transferts d'armes (comme par exemple les États membres de l'Union européenne). Il n'en sera pas de même dans d'autres régions du monde. Beaucoup d'États devront vraisemblablement se tourner vers l'assistance internationale pour faire face à leurs obligations au regard du TCA. En fonction du contexte national, ce besoin d'assistance pourra varier et porter sur de nombreux aspects comme la rédaction d'une nouvelle législation, l'établissement ou le renforcement de capacités des agences nationales (autorités en charge de l'octroi des licences, douanes, etc.), le renforcement des capacités de gestion de stocks ou encore une étude préliminaire des systèmes et procédures déjà en place en vue d'identifier les besoins et priorités nationales. En Afrique peut-être plus qu'ailleurs, l'assistance internationale jouera potentiellement un rôle crucial afin de faciliter la mise en œuvre du Traité.

### L'Afrique subsaharienne et les transferts d'armes

À l'échelle planétaire, l'Afrique subsaharienne représente un marché marginal en termes de commerce d'armes. Une étude du *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) datant de 2011 estimait que les parts de marché de l'Afrique subsaharienne

---

3. Chiffres communiqués par les [Nations unies](#).

(en excluant l’Afrique du Sud) s’élevaient à peine à 1,5 % du total mondial<sup>4</sup>. En 2008-2012, seuls deux pays de la sous-région sont recensés par le SIPRI comme ayant exporté des armements conventionnels majeurs pour des montants significatifs (c’est-à-dire dépassant 250 000 USD) : l’Afrique du Sud (16<sup>e</sup> exportateur mondial) et le Nigeria (50<sup>e</sup>).

Sur la même période, seuls deux États de la sous-région figuraient parmi les cinquante plus grands importateurs d’armements conventionnels majeurs : l’Afrique du Sud (22<sup>e</sup>) et le Soudan (50<sup>e</sup>) et quatre autres États se positionnent entre la 51<sup>e</sup> et la 70<sup>e</sup> place : le Nigeria (52<sup>e</sup>), l’Ouganda (56<sup>e</sup>), la Guinée équatoriale (64<sup>e</sup>) et la République démocratique du Congo (67<sup>e</sup>).

Le SIPRI relève que, entre 2003-2007 et 2008-2012, les importations des pays d’Afrique subsaharienne ont augmenté de 5 % ; les trois principaux importateurs d’armements conventionnels restent l’Afrique du Sud (24 % des importations de la sous-région), l’Ouganda (15 %) et le Soudan (12 %). Cette hausse des importations est vraisemblablement liée aux programmes d’acquisitions lancés ces dernières années par les pays de la sous-région pour renforcer la sécurité maritime, un aspect qui avait jusqu’alors été généralement négligé par les gouvernements africains. Autre élément intéressant, le SIPRI estimait que 41 % des acquisitions d’armements conventionnels majeurs effectuées par des pays d’Afrique subsaharienne avaient été faites auprès d’autres États du continent.

Ces chiffres ne dévoilent cependant qu’une partie de la réalité. Les États de la sous-région se procurent peu d’armements conventionnels majeurs et, de surcroît, ceux-ci sont généralement de moindre qualité et moins modernes que ceux achetés dans d’autres régions du monde. De plus, ce déficit d’armements conventionnels majeurs va de pair avec une importance accrue des armes légères et de petit calibre et de leurs munitions (ALPC) dans les arsenaux des forces armées des pays d’Afrique subsaharienne, armes pour lesquelles il existe encore moins de données chiffrées en source ouverte. De plus, de manière générale, tant les pays africains que certains de leurs principaux pourvoyeurs d’armements font preuve d’une très grande opacité en matière de commerce d’armes. Enfin, dans une situation où d’une part, les armes sont rares et les armées sont peu développées (en comparaison d’autres régions du monde) et d’autre part, les crises politiques et sécuritaires et les conflits sont relativement fréquents, toute acquisition d’armements par un gouvernement de la sous-région est susceptible de « changer la donne » dans un rapport de force entre deux États ou deux factions et pose inévitablement la question de l’utilisation qui sera faite des armes transférées.

## Quelle influence les instruments régionaux africains sur les ALPC peuvent-ils avoir sur la mise en œuvre du TCA ?

À partir de la fin des années 1990, les États d’Afrique subsaharienne se sont engagés dans des processus de réglementation des ALPC en vue de limiter leur prolifération incontrôlée et d’en amoindrir l’impact dévastateur.

---

4. Pieter Wezeman, Siemon Wezeman et Lucie Béraud-Sudreau, [Arms Flows to Sub-Saharan Africa](#), SIPRI Policy Paper 30, 2011.

Ces initiatives reflètent une perception très largement partagée parmi les autorités locales, les institutions internationales et les organisations de la société civile : les ALPC sont les armes qui causent le plus de dommages en Afrique et réglementer leur circulation représente une priorité pour améliorer la sécurité sur le continent. Quatre instruments régionaux de contrôle des ALPC ont été élaborés de manière relativement indépendante et contiennent des dispositions spécifiques en termes de transferts d'ALPC<sup>5</sup>.

## Quel impact sur la mise en œuvre du TCA ?

Les dispositions de ces instruments juridiques régionaux sur les ALPC sont, sur de nombreux points, très robustes et certaines d'entre elles ont valeur d'exemple au niveau international. Par exemple, les munitions y sont systématiquement incluses (contrairement à la plupart des instruments internationaux sur les ALPC). Parmi les autres éléments intéressants, il y a l'obligation de délivrer des licences pour les transferts, la prise en compte de critères d'évaluation dans le cadre des transferts, l'interdiction de transférer des armes à des acteurs non étatiques ou un État sous embargo, l'utilisation de certificats d'utilisateur final (et de l'importance de les valider et de les authentifier), la prise en compte du courtage, ou encore, la création de structures de suivi et de mise en œuvre.

Ces instruments juridiques présentent un cadre relativement complet d'obligations en matière de transferts d'ALPC. Il s'agit notamment de la mise en place d'une autorité compétente unique, d'un système d'autorisation/licence pour les importations, exportations et transits, de mesures sur le courtage, de l'utilisation de documents spécifiques (tels que le CUF), d'exigences en matière de marquage, d'enregistrement et de rapportage ou encore de coopération au sein des États et entre les États. Aujourd'hui, alors que le TCA vient d'entrer en vigueur, les engagements pris par les États africains dans le cadre de la lutte contre la prolifération des ALPC représentent à bien des égards une base juridique et conceptuelle qui pourrait être étendue (notamment concernant le système de contrôle des transferts ou la définition de certaines notions comme le transit ou le courtage) à l'ensemble de leur système national de contrôle des transferts d'armements conventionnels.

## Principales conclusions

### Place dans le commerce des armements

Dans l'ensemble des pays étudiés, les représentants gouvernementaux interrogés ont souligné la place minime que leur pays respectif occupe dans le commerce international d'armements. Dans la majorité des pays, l'État est essentiellement vu comme un

---

5. Les quatre conventions sont, dans l'ordre chronologique d'adoption : le Protocole de la SADC sur le contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes ; 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 ; la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes ; et la Convention d'Afrique centrale sur le contrôle des armes légères et de petit calibre, leurs munitions, pièces et éléments pouvant servir pour leur fabrication, réparation ou assemblage.

importateur d'armements qui acquiert du matériel uniquement pour ses besoins de sécurité et de défense propres et dont les éventuelles opérations de transit ou d'exportation sont rares, voire inexistantes.

Une analyse des données disponibles en source ouverte sur les transferts d'armements nuance néanmoins ce tableau. Il est vrai que ces pays sont avant tout des importateurs et que ces importations restent modestes en comparaison d'autres régions du monde.

Ces importations sont toutefois en hausse ces dernières années, le plus souvent pour faire face aux nouveaux défis sécuritaires posés par le terrorisme et la piraterie maritime. De plus, les chiffres révèlent que des exportations ou réexportations (et, dans une moindre mesure, des opérations de transit) ont lieu depuis certains de ces États. Les quantités et les montants de ces transactions sont souvent limités et concernent avant tout des ALPC. Ils rappellent cependant que le phénomène d'exportation et réexportation, qui semble souvent être peu connu au sein même des États en question, existe bel et bien et mérite d'être pris en compte.

## Système de contrôle des transferts

Les informations collectées lors de cette étude montrent que, dans tous les pays analysés, il existe un système de contrôle des transferts. Le fonctionnement de ce système repose généralement sur des pratiques consolidées beaucoup plus que sur un cadre légal défini. En effet, généralement, les législations pertinentes sont insuffisantes ou inexistantes. Malgré cela, des systèmes de contrôle des transferts existent et fonctionnent, certes de manière imparfaite, au jour le jour et sur la base des pratiques consolidées au fil du temps. Cela se matérialise le plus souvent par la mise en place d'une chaîne de décision bien établie mais restreinte, informelle et relativement opaque. En effet, dans l'ensemble des pays étudiés, les acquisitions de matériel militaire et autres types de transferts sont encore opérées avec beaucoup de discrétion, voir en totale confidentialité, et les processus manquent généralement de transparence.

### Insuffisance des législations

L'étude a confirmé les conclusions de l'analyse réalisée en 2010 par le GRIP sur les législations de contrôle des transferts d'armements en Afrique subsaharienne francophone<sup>6</sup>. Comme le soulignent de nombreux représentants gouvernementaux rencontrés, la grande majorité d'entre elles sont obsolètes et leur champ d'application s'avère mal défini ou trop limité.

Dans de nombreux pays, les seuls textes existant (ou dont les représentants gouvernementaux locaux ont connaissance) fixent un cadre pour la détention d'armes par les civils et contiennent un nombre limité de dispositions pertinentes, notamment le contrôle de l'importation de ces armes. Par conséquent, il arrive fréquemment qu'il n'existe pas de texte réglementant les transferts d'armements pour les forces armées et de sécurité. Parfois, ces textes existent mais leur champ d'application est restreint et ne couvre que les importations (ce qui a pour conséquence qu'il n'existe pas de cadre légal

---

6. Virginie Moreau, Cédric Poitevin et Jihan Seniora, [Contrôle des transferts d'armes – L'exemple des États francophones d'Afrique subsaharienne](#), Rapport du GRIP 2010-5, octobre 2010.

défini pour les transits et les exportations). En outre, le processus de décision, les procédures administratives et les instances impliquées sont rarement mentionnés.

Même dans les États qui sont parties depuis plusieurs années à des conventions régionales sur les ALPC (qui contiennent des dispositions relativement élaborées en matière de contrôle de transferts), les législations n'ont pas été adaptées pour refléter cette évolution. Ceci étant, plusieurs États dans ce cas (principalement, les États membres de la CEDEAO) soulignent qu'ils appliquent néanmoins les dispositions de la convention régionale dans l'attente de la mise à jour au niveau national. Cet élément met en lumière une des conclusions les plus significatives de cette étude : malgré l'absence ou l'insuffisance du cadre légal, la majorité des pays étudiés ont établi un système de contrôle des transferts, parfois relativement robustes, dont le fonctionnement repose avant tout sur la base des pratiques consolidées au fil du temps.

#### *Institution nationale compétente*

À l'exception notable de la Haute autorité de contrôle des importations des armes et de leur utilisation au Burkina Faso, aucun des pays étudiés n'a mis en place d'agence spécialement mandatée pour contrôler les transferts d'armements.

La plupart du temps, les décisions d'autorisations de transferts sont prises directement au niveau de la Présidence et du ministère compétent (généralement, la Défense pour les forces armées et l'Intérieur ou la Sécurité intérieure pour les autres forces de sécurité et les armes destinées aux civils). Dans certains États, il ressort clairement qu'un nombre très limité de personnes prennent les décisions effectives. Dans d'autres cas, un organe disposant de prérogatives larges en matière de défense et sécurité et regroupant les ministères et agences compétentes sur ces questions (et toujours sous la tutelle du Président) peut être impliqué (à l'instar du Conseil national de sécurité en Côte d'Ivoire).

#### *Régime de contrôle et processus de décision*

L'étude révèle également qu'à l'exception du Burkina Faso, le mode opératoire en matière de contrôle des transferts se base moins sur des réglementations et décrets que sur des pratiques consolidées au fil du temps. Dans la plupart des pays, il n'existe pas de preuve de l'existence d'un système d'évaluation des risques posés par un transfert (qu'il s'agisse d'une importation, d'un transit ou d'une exportation) et parfois, rien n'indique que des documents comme les licences ou autorisations d'importation ou les certificats d'utilisateur final (CUF) existent ou sont utilisés de manière systématique. Dans plusieurs pays (notamment le Burkina Faso, le Gabon et la Mauritanie), il a été clairement énoncé que les pratiques en la matière étaient grandement influencées par les exigences des pays fournisseurs d'armements (principalement, lorsqu'il s'agit d'utiliser des CUF).

De manière générale, en raison de l'opacité et du caractère rudimentaire de ces systèmes de contrôle des transferts, il a été très difficile d'obtenir des informations précises sur l'utilisation des licences et des CUF ainsi que sur l'enregistrement et le mode de conservation des données relatives aux transferts d'armements. Il s'agit sans conteste d'un domaine dans lequel plus de recherches sont nécessaires à l'avenir.

Dans tous les cas étudiés, le processus de décision reste souvent peu transparent vis-à-vis des membres du gouvernement qui ne sont pas parties au processus de décision. En outre, la question des transferts d'armements militaires suscite encore beaucoup de



réticences à l'ouverture de la matière à d'autres institutions, voire au Parlement et au public.

Ainsi, les informations relatives aux transferts d'armes sont rarement communiquées au niveau national, encore moins au niveau international. De même, il n'existe presque pas de mécanisme de contrôle ou de contrepoids indépendant – comme les assemblées parlementaires, ou un organe autonome par exemple – sur les acteurs en charge des transferts d'armement (ministère de la Défense, etc.).

## Adoption du TCA et sensibilisation au Traité

Des dix États étudiés, à la date du 13 août 2015, six ont ratifié le TCA et trois autres l'ont signé. De manière générale, lors des négociations pour l'adoption du Traité, les pays d'Afrique subsaharienne avaient manifesté leur soutien à un texte contraignant et robuste. Cette étude montre clairement que, dans la pratique, ce soutien varie d'un pays à l'autre. Dans plusieurs pays étudiés, le manque de communication inter-agences fait qu'il existe un hiatus entre les positions défendues par le ministère des Affaires étrangères à New York et la perception des représentants gouvernementaux présents dans la capitale.

Plus fondamentalement, le niveau de sensibilisation et d'appropriation du TCA par le gouvernement est presque systématiquement lié à la préexistence d'un débat – inter-agences mais aussi public – sur les questions de violence armée et de prolifération des ALPC (par exemple en Côte d'Ivoire). Au niveau national, l'état d'avancement du processus d'adoption du Traité est bien souvent corrélé avec le niveau de connaissance du TCA et des questions de lutte contre la prolifération des ALPC. De plus, bien que le champ d'application du TCA couvre toutes les armes conventionnelles, l'ensemble des représentants gouvernementaux interrogés considère que les ALPC et leurs munitions restent leur sujet de préoccupation majeur, y compris dans le cadre du contrôle des transferts.

## Programmes d'assistance

L'étude a permis de mettre en évidence certaines caractéristiques et conclusions d'ordre général concernant les programmes d'assistance menés dans les dix pays étudiés.

Premièrement, le nombre et l'importance des programmes d'assistance mis en place, varient grandement d'un pays à l'autre. Ceux-ci sont généralement fonction de la situation sécuritaire du pays, selon qu'il s'agisse d'un pays actuellement en conflit ou en sortie de crise (à l'image de la RDC, du Mali, de la Côte d'Ivoire) ou, au contraire, d'un pays relativement stable (à l'instar du Gabon, du Togo et du Cameroun).

Dans le deuxième cas, le niveau de l'attention portée par la communauté internationale reste faible, et ce même lorsqu'il existe un intérêt de la part du gouvernement pour travailler sur les questions de contrôle des armements.

Deuxièmement, les programmes d'assistance analysés sont centrés essentiellement sur le contrôle des ALPC et couvrent la gamme des thématiques abordées dans le programme d'action des Nations unies sur les ALPC.

Parmi les domaines d'interventions privilégiés, relevons la gestion des stocks, le marquage et l'enregistrement des données, les programmes de DDR ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles et législatives. Ces initiatives sont essentiellement menées dans le cadre de la mise en œuvre des engagements pris par les États concernés et majoritairement soutenus par des organismes de coopération intergouvernementaux comme l'UA, la CEDEAO, RECSA, la SADC, la CEEAC, ou des agences des Nations unies (UNREC, PNUD, UNODC). L'UE apporte également un soutien à ces programmes, de même que certains gouvernements, comme l'Allemagne, la France, le Japon ou les États-Unis.

Troisièmement, bien qu'un nombre important d'initiatives ait eu un impact sur la capacité des États à prévenir et à lutter contre les détournements (y compris, des armes transférées), le contrôle des transferts est l'un des domaines d'action sur lequel ces initiatives d'assistance (qui concernaient presque exclusivement les ALPC) ont enregistré le moins d'avancées. Les progrès en la matière (par exemple, le renforcement institutionnel et des procédures administratives) ont généralement été entrepris directement sous l'égide du gouvernement et en dehors du cadre strict de l'assistance (par exemple, au Burkina Faso).

Quatrièmement, l'étude confirme le rôle décisif que ces programmes d'assistance ont joué dans la mise en place d'une architecture institutionnelle et dans l'ouverture d'un espace de discussion au niveau national sur les questions de prolifération des ALPC et de violence armée. L'existence d'un tel débat au niveau national s'est avéré être un facteur essentiel dans la sensibilisation des différents acteurs gouvernementaux au TCA, à ses objectifs et aux implications que sa mise en œuvre aura pour le pays. Significativement, l'intérêt et la réceptivité au TCA sont généralement plus limités dans des pays qui n'ont été que peu ou pas du tout impliqués dans des programmes de contrôle des ALPC, situation qui favorise manifestement une certaine opacité de la part du nombre restreint de personnes et d'agences traitant de ces questions. Un autre indicateur de ce hiatus porte sur les capacités que les partenaires nationaux montrent pour formuler et hiérarchiser leurs priorités en termes d'assistance.

Cinquièmement, les programmes d'assistance ont été menés tant à l'échelle régionale que nationale. De manière générale, il semblerait que le niveau d'appropriation par les États s'est souvent avéré moindre (ou plus difficilement mesurable) pour les initiatives de type régional, notamment lorsque celles-ci ont adopté une approche identique dans plusieurs pays sans tenir suffisamment compte des différents contextes nationaux (au point de vue institutionnel, sécuritaire, etc.). Même dans le cas de programmes d'assistance au niveau national, le niveau d'appropriation de la part des partenaires locaux semble plus grand quand ces programmes ont été lancés sur la base de demandes du gouvernement et en tenant compte de ses priorités.

Enfin, certains aspects de programmes d'assistance mis en place en réaction de contextes sécuritaires changeants peuvent être redondants par rapport à des initiatives similaires engagées par d'autres bailleurs, ou dans le cadre de projets portant sur des dimensions connexes. En outre, certaines limites aux programmes d'assistance ponctuels ont été signalées, notamment l'absence de suivi en termes de mise à jour des équipements, de formations fournies, ou l'identification imparfaite des bénéficiaires pertinents des programmes d'assistance.

## Recommandations

L'étude a permis d'identifier des tendances de fond communes à l'ensemble ou à la plupart des dix pays étudiés et de présenter sur cette base plusieurs recommandations et éléments qui méritent d'être pris en compte dans la perspective de futurs programmes d'assistance liés à la mise en œuvre du TCA.

### Comprendre le contexte et la place du pays dans le commerce international d'armements

Le contexte institutionnel et politique ainsi que les défis sécuritaires diffèrent significativement d'un pays à l'autre. Ces éléments ont une implication sur le volume et le type de transferts d'armements réalisés par chaque gouvernement. En effet, malgré que ces pays occupent une place marginale dans le commerce des armements et qu'ils soient avant tout importateurs, il existe des différences notables de l'un à l'autre. Dans certains cas, les acquisitions se font presque uniquement via des dons de gouvernements partenaires. Certains pays, qui sont sous le coup de sanctions internationales, importent actuellement relativement peu mais seront vraisemblablement plus actifs sur le marché des armements à brève échéance. Ou encore, plusieurs gouvernements procèdent à des exportations. Dans tous les cas, une connaissance de ces dynamiques est indispensable préalablement à tout effort de coopération pour mettre en œuvre le TCA.

De plus, il est important de prendre en compte la perception des partenaires locaux en la matière et la manière dont ceux-ci abordent le contrôle des transferts. D'une part, les pays étant importateurs avant tout, le contrôle des transferts revient souvent en priorité à contrôler les acquisitions d'armements du gouvernement ; ce qui explique les réticences que certains gouvernements peuvent avoir vis-à-vis de programmes d'assistance dans le cadre du TCA. D'autre part, bien que le TCA ait un champ d'application large et que l'ensemble des pays étudiés importe des armements conventionnels majeurs, les ALPC et leurs munitions restent au cœur des préoccupations de tous les acteurs nationaux et régionaux africains, y compris dans le cadre du contrôle des transferts. À cet égard, la question du contrôle des importations d'ALPC au bénéfice des compagnies de sécurité privée ainsi que d'explosifs pour les sociétés privées impliqués dans l'exploitation minière représente un défi significatif dans plusieurs pays du continent africain.

### Identifier les besoins et priorités de chaque pays

En plus de comprendre les dynamiques locales en matière de transferts des armes, il est important de mener une identification la plus complète possible de l'ensemble des acteurs et agences impliqués – directement et indirectement – dans le contrôle des transferts d'armements dans chaque pays. Idéalement, cela permet de mettre en avant les besoins et les priorités au niveau national.

Le travail effectué dans le cadre de cette étude a permis d'approfondir la connaissance en la matière de manière significative dans les quatre pays visités. Entreprendre ce genre d'exercice dans d'autres pays permettrait sans aucun doute de mieux saisir les réalités nationales et d'identifier les acteurs pertinents et leurs besoins prioritaires en la matière.

## Engagement et volonté politique

En Afrique comme partout ailleurs, le contrôle des transferts entrants et sortants est une question importante de souveraineté et de sécurité nationale. En raison d'une perception réduite ou imparfaite du TCA et de ses implications potentielles, certains États pourraient être tentés de s'opposer à certaines des dispositions du Traité, et particulièrement aux initiatives d'assistance, de crainte de « perdre la main » sur les transferts d'armes de et vers leur pays. Peut-être davantage encore qu'en ce qui concerne les ALPC, un intérêt et un engagement clair et au plus haut niveau de l'État bénéficiaire sont cruciaux afin que les initiatives d'assistance et de coopération aient une chance de porter leurs fruits.

## Sensibilisation et échange d'expertise

Un effort de dialogue et de sensibilisation est nécessaire pour faire comprendre les enjeux du TCA, et les contraintes mais aussi les bénéfices liés à sa mise en œuvre.

Le soutien à ce genre d'initiatives s'avère parfois frustrant pour des bailleurs de fonds, principalement parce qu'il est difficile d'appréhender les résultats tangibles à court et moyen termes des actions menées. Il n'empêche, l'étude a confirmé le rôle décisif que les programmes d'assistance sur les ALPC (dans les pays qui en ont bénéficié) ont joué dans la sensibilisation des différents acteurs gouvernementaux au TCA et à ses objectifs.

Les initiatives de sensibilisation peuvent être accompagnées de programmes d'échange d'expertise sur les questions de contrôle des transferts. Une telle discussion peut être beaucoup plus productive et enrichissante pour les participants qu'une initiative classique de sensibilisation si ceux-ci peuvent entamer un dialogue avec des représentants d'autres gouvernements africains ou de pays ayant récemment mis en place des structures de contrôle des transferts (par exemple, dans le cadre d'échanges Sud-Sud).

## Le renforcement des législations comme porte d'entrée au débat général sur le TCA

L'étude a montré que, malgré l'absence ou l'insuffisance des législations nationales, la grande majorité des États ont mis en place un système de contrôle des transferts sur la base de pratiques consolidées au fil des ans. Ceci étant, le renforcement et la mise à jour des législations restent incontournables. Cela permettrait en effet de codifier les pratiques actuelles – qui restent largement insuffisantes dans la plupart des cas – (et d'éviter qu'un changement institutionnel ou politique ne vienne bouleverser le mode de fonctionnement existant) mais aussi et surtout de lancer un débat au niveau gouvernemental sur le TCA et les perspectives d'amélioration du système en place.

Sur cette première base, pourrait alors être lancée (à l'image du Burkina Faso) une réflexion plus profonde sur d'autres aspects comme les procédures administratives, l'utilisation de documents d'utilisation finale ou encore, l'enregistrement et la conservation des données relatives aux transferts d'armements.

## Garder l'objectif principal du TCA à l'esprit et construire sur l'existant

L'objectif principal des programmes d'assistance ne doit pas être de mettre en place une agence dédiée au contrôle des transferts ou de rénover la législation mais bel et bien de

faire en sorte que le gouvernement soit capable de contrôler de manière durable les transferts entrants et sortants et qu'il puisse prévenir et lutter contre les détournements.

Les discussions avec les partenaires locaux ont clairement montré que leurs priorités dépassent le cadre strict du TCA. Cela explique que des thématiques comme le marquage, la gestion des stocks et le contrôle des frontières ont été presque systématiquement identifiés comme des besoins prioritaires. Il s'agit en effet de domaines d'intervention qui, s'ils ne concernent pas directement le contrôle des transferts, peuvent avoir un impact direct pour prévenir et lutter contre le détournement d'armements acquis légalement par ces États.

Enfin, de manière pragmatique, mettre en place des initiatives dans ces domaines est aussi un moyen de continuer à travailler sur les ALPC, une thématique connue dans la plupart des États d'Afrique et qui, de prime abord, serait moins sujette à réticence ou controverse de la part des partenaires nationaux.

\* \* \*

## Annexe

### Principaux engagements pertinents des dix États étudiés

	<b>TCA</b>	<b>Convention de la CEDEAO</b>	<b>Convention de la CEEAC</b>	<b>Protocole des Nations unies sur les armes à feu</b>
<b>Burkina Faso</b>	Partie	Partie	x	Partie
<b>Cameroun</b>	Signataire	x	Partie	x
<b>Côte d'Ivoire</b>	Partie	Partie	x	Partie
<b>Gabon</b>	Signataire	x	Partie	Partie
<b>Mali</b>	Partie	Partie	x	Partie
<b>Mauritanie</b>	Signataire	x	x	Partie
<b>Niger</b>	Partie	Partie	x	x
<b>RDC*</b>	x	x	Signataire	Partie
<b>Tchad</b>	Partie	x	Partie	x
<b>Togo</b>	Partie	Partie	x	Partie

\*La RDC est également État partie du Protocole de Nairobi et du Protocole de la SADC sur les armes à feu.



## L'auteur

*Cédric Poitevin* est Directeur adjoint du GRIP et chef de projet « Transferts d'armes et armes légères ». Ses recherches les plus récentes concernent les capacités des États d'Afrique subsaharienne à mettre en œuvre le Traité sur le commerce des armes et le rôle des compagnies d'intermédiation en armement actives sur le continent africain.