

Les organisations régionales et le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères

La lutte contre le commerce illicite des armes légères est un domaine propice à l'action régionale. Dans de nombreux pays, la circulation des armes légères échappe en grande partie au contrôle de l'État. Ces armes sont en effet aisément dissimulables et peu encombrantes, ce qui facilite leur transport par-delà les frontières internationales. Certains traits caractéristiques de ce commerce illicite exigent la mise en œuvre d'approches régionales : la nature transfrontalière de la demande en armes de ce type, la perspective de profits alléchants et le fait que les lois régissant le courtage et le trafic de ces armes à travers des frontières poreuses soient inefficaces voire inexistantes.

Ayant pris conscience de la dimension régionale du trafic d'armes légères, les États membres des Nations unies (ONU) ont souhaité que les organisations régionales soient parties prenantes à la résolution du problème. Le Programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects (le PoA), adopté en juillet 2001, encourage les États à agir aux niveaux national, régional et mondial. Il met en évidence le rôle positif que les organisations régionales sont susceptibles de jouer dans la mise en œuvre proprement dite de l'accord – et dans l'aide qu'elles peuvent apporter à leurs États membre dans cette même perspective.

Dans les faits, les organisations régionales ont commencé à lutter contre le commerce illicite des armes légères dès les années 1990. Depuis l'entrée en vigueur du Programme d'action, leurs activités ont gagné en portée et en ampleur, tout comme l'intérêt qu'elles suscitent au sein de la communauté internationale.

Ces organisations ont beaucoup à offrir dans le cadre de la lutte contre le commerce illicite des armes légères. Elles détiennent bien souvent une expertise considérable et appréhendent sainement les contextes, les priorités et les sensibilités culturelles et politiques. Parce qu'elles détiennent ce savoir et qu'elles privilégient les solutions locales, les organisations régionales sont en mesure de détecter les signes avant-coureurs des conflits en gestation ou en passe de s'intensifier, de contribuer à instaurer la confiance et, enfin, de jouer un rôle de médiateur crédible et efficace dans les processus visant à atténuer ou éliminer les tensions existantes. Grâce à certaines de ces organisations, les bailleurs de fonds peuvent soutenir de nombreux États par l'intermédiaire d'un seul et même projet. Les gouvernements peuvent également choisir de travailler avec une organisation régionale pour apporter leur aide à certains

Tableau 1. Les 52 organisations régionales présentées dans le Manuel*

Afrique (19)	CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
	CCPAC	Comité des chefs de police d'Afrique centrale
	CCPAO	Comité des chefs de police d'Afrique de l'Ouest
	CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
	CEEAC	Communauté économique des États d'Afrique centrale
	CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
	CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
	CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs
	CIRGL	Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs
	COI	Commission de l'Océan Indien
	COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
	IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
	OCCPAE	Organisation de coopération des chefs de police d'Afrique de l'Est
	RECSA	Centre régional de lutte contre les armes légères dans la Région des Grands Lacs, la Corne de l'Afrique et les États limitrophes
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe	
SARPPCO	Organisation régionale de coopération des chefs de police d'Afrique australe	
UA	Union africaine	
UFM	Union du fleuve Mano	
UMA	Union du Maghreb arabe	
Amériques (7)	AMERIPOL	Communauté des polices d'Amérique
	CAN	Communauté andine
	CARICOM	Communauté caribéenne
	MERCOSUR	Marché commun du Sud
	OEA	Organisation des États américains
	SICA	Système d'intégration d'Amérique centrale
	UNASUR	Union des nations sud-américaines
Asie (13)	ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-est
	APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
	ASACR	Association sud-asiatique de coopération régionale
	ASEANAPOL	Chefs de police de l'ANASE
	BIMSTEC	Initiative de la Baie du Bengale en matière de coopération multiseCTORielle et économique
	CCG	Conseil de coopération des États arabes du Golfe
	CEI	Communauté des États indépendants
	CICA	Conférence pour l'interaction et les mesures de confiance en Asie
	EurAsEC	Communauté économique eurasiatique
	GUAM	Organisation pour la démocratie et le développement économique-GUAM
	LEA	Ligue des États arabes
OCS	Organisation de coopération de Shanghai	
OTSC	Organisation du Traité de sécurité collective	
Europe (10)	CCR	Conseil de coopération régionale
	CEMN	Organisation de coopération économique de la mer Noire
	EURO-CONTROL	Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne
	Europol	Office européen de police
	OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
	OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
	RACVIAC	RACVIAC - Centre d'aide régional pour la vérification et la mise en œuvre du contrôle des armements (Centre pour la coopération en matière de sécurité)
	SELEC	Centre de maintien de l'ordre de l'Europe du Sud-est
	UD	Union douanière du Bélarus, du Kazakhstan et de la Fédération de Russie
	UE	Union européenne
Océanie (3)	FIP	Forum des îles du Pacifique
	OCO	Organisation douanière d'Océanie
	PICP	Chefs de police des îles du Pacifique

Note : * Dans le but de rendre les autres outils de référence de ce Manuel plus conviviaux, certaines organisations plurirégionales ont été assignées, dans ce tableau, à une unique région géographique.

Source : Berman et Maze, 2012, p. 6

bénéficiaires quand les interactions bilatérales semblent par ailleurs vouées à l'échec.

Cette note de recherche est la synthèse du Manuel intitulé *Les organisations régionales et le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères (PoA)* (Berman et Maze, 2012), récemment publié par le Small Arms Survey. Ce manuel recense 52 organisations régionales dont les activités recourent le champ d'application du Programme d'action (voir tableau 1) et détaille le profil de chacune d'entre elles sur deux pages (voir figure 1).

Organisations régionales : au-delà des « têtes d'affiche »

Le Small Arms Survey a adopté une approche inclusive pour analyser les organisations régionales. Pour les besoins de cette étude, la notion d'organisation régionale est donc définie comme un ensemble de gouvernements (1) formellement constitué dans le but de traiter des problèmes économiques, politiques ou de sécurité communs aux États d'une zone géographiquement délimitée et (2) dont les charges de fonctionnement sont couvertes et les mandats mis en œuvre grâce aux

contributions supposées régulières des membres¹.

Parmi les 52 organisations étudiées, plusieurs dizaines avaient jusqu'à présent échappé au « radar du Programme d'action »². Elles ne sont qu'une minorité à avoir été régulièrement invitées aux réunions organisées dans le cadre du Programme d'action, à avoir participé aux réunions régionales convoquées sous l'égide du Bureau des affaires du désarmement des Nations unies (UNODA) depuis 2008 ou encore à avoir vu leur profil mentionné sur le site Internet de l'UNODA consacré au Système de soutien à la mise en œuvre du Programme d'action des Nations unies (PoA-ISS)³. Le Small Arms Survey ne souhaite donc pas laisser entendre que les organisations régionales recensées dans cette étude sont les seules à être actives dans le champ du PoA.

Les organisations régionales dont le profil a été établi se distinguent les unes des autres par la nature de leurs mandats et par leur nombre de membres. Certaines d'entre elles ont pour objectif principal de favoriser le développement des échanges commerciaux et de faire croître les profits réalisés. D'autres se consacrent au maintien de l'ordre public ou à la sécurité régionale. La plupart d'entre elles sont dotées

de mandats et de priorités multiples. Le nombre de membres de ces organisations varie entre 3 et 56 (la notion de « membre » fait ici référence aux « membres permanents » et non aux autres type de membres comme les membres associés ou observateurs). À l'exception de la Corée du Nord, tous les États membres de l'ONU sont membres de l'une au moins des organisations étudiées dans ce manuel et nombre d'entre eux font partie de six d'entre elles voire plus⁴.

Les ressources financières à la disposition de ces différentes organisations sont très variables. Certaines organisations ont à leur disposition des locaux spacieux et leur propre corps de fonctionnaires. Elles peuvent compter sur les contributions régulières de leurs membres pour mener leur travail à bien et mettre leurs mandats en œuvre. D'autres, en revanche, dépendent des contributions en nature de leurs membres (du personnel détaché par exemple), fonctionnent sur le principe d'une présidence tournante sans secrétariat permanent et sont continuellement obligées de solliciter le soutien de fournisseurs externes. Lorsque l'aide attendue ne se concrétise pas ou qu'elle est différée, les projets peuvent se trouver bloqués ou compromis.

Figure 1. Un exemple de profil d'organisation*

Les organisations régionales et le PoA

Nom
Centre régional de lutte contre les armes légères dans la Région des Grands Lacs, la Corne de l'Afrique et les États limitrophes (RECSA)

Siège
Nairobi, Kenya

Site Internet
www.recsasec.org

Brève description
Le principal objectif de RECSA est d'assurer une mise en œuvre efficace de la Déclaration et du Protocole de Nairobi, qui ont tous deux trait à la prévention, au contrôle et à la réduction des armes légères illicites.

Membres
15 membres (tous des États membres de l'ONU)

Notes
Créé en 2005, RECSA trouve ses origines dans la Déclaration de Nairobi de mars 2000, le Secrétariat de Nairobi ayant été créé pour aider ses 10 signataires à atteindre leurs objectifs. Cinq pays ont adhéré depuis : les Seychelles (2004), la Somalie (2005), le Congo (2009), la RCA (2011) et le Soudan du Sud (2011).

Financement
RECSA est principalement financé par des donateurs extérieurs, en particulier (mais pas exclusivement) l'UE, le Japon et les États-Unis. Pour l'année se terminant en juin 2010, les membres ont contribué pour moins de 3% aux fonds de fonctionnement de l'organisation, la plupart des membres

cotisants étant en retard de paiement.

Adhésions croisées avec d'autres OR
Les membres RECSA représentent :

- 10 membres COMESA sur 19 (le Congo, la RCA, la Somalie, le Soudan du Sud et la Tanzanie ne sont pas membres COMESA)
- 5 membres CAE sur 5
- 12 membres OCCPAE sur 12
- 9 membres CIRGL sur 11 (l'Angola et la Zambie ne sont pas membres RECSA)
- 8 membres IGAD sur 8

POC pour le PoA
Nom : Barbara Munube
Titre : Directrice des affaires juridiques
☎ +254-20-387-6023 ✉ bmunube@recsasec.org
+254-20-387-7397 🌐 A A I Ar C E F N P R *

Activités en rapport avec le PoA
En mars 2000, 10 membres fondateurs de RECSA ont signé la Déclaration de Nairobi pour résoudre les problèmes liés au commerce illicite des armes légères dans leur région. En avril 2004, ces pays, avec les Seychelles, ont complété ce document politique par un document juridiquement contraignant appelé le Protocole de Nairobi (entré en vigueur en mai 2006). La Déclaration et le Protocole de Nairobi couvrent bon nombre des mêmes objectifs, visés dans le PoA, et les PFN de plusieurs membres de RECSA servent aussi de PFN pour le PoA. Bien que le Protocole de Nairobi ne prévoit pas spécifiquement des plans d'action nationaux, RECSA a aidé de nombreux membres à en élaborer (dans le cadre de son Guide des meilleures pratiques, qui couvre un large éventail de sujets) et ainsi à respecter leurs engagements tant en vertu du Protocole de Nairobi que du PoA.
RECSA a également convoqué une série de réunions régionales (2005–2009) pour aider ses membres à harmoniser leur législation nationale sur les armes légères avec les objectifs fixés par le Protocole de Nairobi. Il a organisé des réunions régionales pour aider à contrer la menace de la prolifération des MANPADS (en 2008) et développer

Note : * Ce profil - comme les 51 autres figurant dans de manuel - ne doit pas être considéré comme une déclaration officielle ou comme un document émanant de l'organisation décrite.

Source : Berman et Maze, 2012, pp. 48-49

Les engagements du PoA choisis aux fins de l'analyse

Le PoA n'impose pas de limites aux actions que les organisations régionales peuvent entreprendre pour permettre aux États membres de l'ONU de concrétiser leurs engagements. Il ne fait que mentionner les initiatives qui pourraient ou devraient être prises aux niveaux national, régional et mondial. Le Small Arms Survey a conscience du fait que les organisations régionales peuvent soutenir toutes sortes d'activités relatives au PoA, mais il est apparu déraisonnable et inutile de les détailler toutes dans ce Manuel.

L'étude porte donc sur dix-neuf activités relatives au PoA qui, toutes, font référence aux organisations régionales en elles-mêmes ou à des actions de niveau régional. Neuf d'entre elles sont décrites dans la section II du PoA. Selon ces dispositions, les organisations régionales devraient, au minimum, jouer un rôle important auprès de leurs États membres en les aidant à respecter leurs engagements de niveau régional. Ces paragraphes (ONU, 2001, sect. II, par. 24-31) ne font pas expressément référence aux organisations régionales, à l'exception de celui qui impose la nomination de

points de contact (points of contact en anglais – POC) (par. 24). Le Manuel souligne également la présence d'un engagement de niveau mondial (sect. II, par. 40) – la coopération avec la société civile –, dans lequel il est explicitement fait mention des organisations régionales. Enfin, il explore toutes les activités de la section III du Programme d'action – relative à la coopération et à l'assistance internationale – qui font explicitement référence aux organisations régionales. (UN, 2001, par. 3-6, 8, 11, 14-16, et 18). Certains de ces engagements de niveau régional relatifs à la coopération et à l'assistance internationale sont également évoqués dans la section II du programme.

La sélection des activités les plus pertinentes a été plus difficile à effectuer que celle des éléments du Programme d'action qu'il convenait d'examiner.

Ce Manuel a été élaboré pour répondre simultanément à deux objectifs : apporter un soutien actif à la mise en œuvre du PoA d'une part et, de l'autre, mettre à disposition un outil de référence utile. Nous avons par exemple attribué un pictogramme aux organisations régionales qui ont nommé un POC dans l'élan qui a suivi les consultations organisées dans le cadre de l'élaboration du Manuel. Elles sont donc clas-

sées parmi celles qui ont respecté cet engagement. Le Manuel ne distingue pas les organisations en fonction du caractère *officiel* ou *non officiel* de la « désignation » ou de la « nomination » de leur POC (UN, 2001, II, para. 24).

En revanche, il s'est avéré inutile de placer la barre trop bas pour analyser la plupart des autres engagements. De manière générale, ces engagements sont considérés comme tenus dès lors que les États ont mis en œuvre, dans ce domaine, des actions régulières et soutenues.

Quelques questions importantes sur le plan des politiques publiques

Le Manuel qui a donné lieu à la rédaction de cette note de recherche a vocation à mettre à disposition des informations utiles sous une forme conviviale et à encourager le dialogue. Il vise en effet à faire progresser les objectifs généraux du PoA et à contribuer à la réussite de sa mise en œuvre plutôt qu'à en souligner les lacunes. Les organisations régionales n'y sont donc pas évaluées, ni en fonction de leur activités ni sur le plan de leur efficacité.

Ainsi, le nombre de pictogrammes « attribués » aux organisations régionales

la capacité des membres à contrôler les activités de courtage en armes légères (en 2009). Il a en outre recueilli des fonds pour acheter des machines destinées à marquer les armes légères de ses membres et a formé ces derniers à leur utilisation. RECSA a régulièrement laissé aux organisations de la société civile la possibilité de partager leur expertise avec les responsables gouvernementaux.

Coopération avec d'autres OR, pertinente par rapport au PoA

La coopération de RECSA avec d'autres OR est ambitieuse et de longue haleine. Par exemple, RECSA a fourni des machines de marquage ainsi que la formation à leur utilisation à 3 membres de la CIRGL qui, à l'époque, n'étaient pas membres de RECSA (bien que 2 d'entre eux aient adhéré depuis). Il a également partagé son expérience dans ce domaine avec la CEDEAO, l'OEA et la SADC, et a fourni des machines à 4 membres de la CEDEAO.

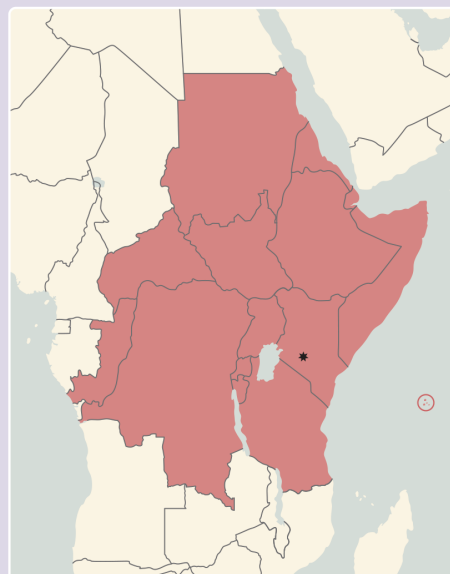
Instruments régionaux juridiquement contraignants

- Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères dans la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique (2004)

Autres documents d'intérêt

- Déclaration de Nairobi sur le problème de la prolifération des armes légères et de petit calibre illicites dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique (2000)
- Guide des meilleures pratiques sur la mise en œuvre de la Déclaration de Nairobi et du Protocole de Nairobi (2005); Harmonisation régionale de la législation sur les armes à feu et les munitions (2005); et Mesures concrètes pour le désarmement (2011)

Programmes et initiatives relatifs au PoA



■ Membres actuels*

Burundi, Congo, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, RCA, RDC, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Tanzanie, Ouganda

Gras : membres fondateurs

- Anciens membres : Aucun
- Adhésion en attente : Aucune

* Information exacte au 16 mai 2012

ne témoigne pas nécessairement de leur efficacité. De même, l'attribution d'un pictogramme à une organisation ne signifie pas nécessairement que celle-ci ait effectivement réussi à mettre en œuvre efficacement cet engagement spécifique. La détermination des activités à prendre en compte a été rendue complexe par la présence, dans le texte du PoA, de mots comme « encourager », « coopérer » et « renforcer ». Le processus a été d'autant plus difficile que les formulations du type « le cas échéant » ou « devrai(en)t envisager » prennent un sens différent en fonction des mandats, des membres et des ressources propres à chaque organisation. Une organisation peut en effet décider de ne pas mettre en œuvre une activité parce que celle-ci est incompatible avec son mandat ou ses objectifs. Elle peut aussi choisir en toute lucidité de laisser à une institution sœur la responsabilité de certains domaines d'activité, en prenant une décision unilatérale ou en concluant un accord en ce sens. Ces décisions et accords peuvent refléter différents cas de figure. Les deux institutions peuvent en effet avoir des membres en commun, elles peuvent avoir décidé ensemble de se répartir les tâches et elles peuvent aussi avoir fait ce choix parce que l'une ou l'autre se trouve davantage en situation de mener certaines activités à bien. L'absence d'action peut donc parfois être considérée comme un fait positif, dans la mesure où elle permet d'éviter le gaspillage des ressources, les redondances ou les conflits qui pourraient naître d'éventuels chevauchements des champs d'action. Des exemples concrets de coopération et d'accords de ce type se sont d'ailleurs développés et renforcés ces dernières années⁶.

Si des progrès ont été accomplis vers une plus grande transparence et vers une recherche et une utilisation plus rationnelles de ressources limitées, on peut encore faire plus – et le faire mieux. Dans un contexte où les États membres de l'ONU, les organisations régionales et la société civile vont de l'avant dans le processus de mise en œuvre du PoA, dressent le bilan des succès et des difficultés rencontrées durant les dix années qui viennent de s'écouler et planifient l'avenir, les questions⁷ suivantes ne doivent pas être négligées :

- Arrive-t-il parfois que certaines activités mises en œuvre par des organisations régionales supplantent ou affaiblissent par mégarde des actions étatiques de niveau national ?
- Le soutien apporté par les bailleurs de fonds, qu'il soit proposé ou

demandé, est-il adapté et conforme aux plans d'action établis ?

- Comment mieux intégrer les organisations régionales dans les réunions relatives au PoA, notamment celles qui se consacrent à la lutte antiterroriste, aux services douaniers et à la lutte anti-narcotique ?
- Comment inciter les organisations régionales qui ne tirent pas encore parti de la participation de la société civile à le faire ? ■

Notes

- 1 Cette définition est certes inclusive, mais elle exclut certaines institutions et initiatives qui agissent pourtant de manière pertinente au niveau régional (par exemple les organes régionaux du système des Nations unies ou les organisations internationales comme INTERPOL).
- 2 Parmi les 52 organisations régionales, quelques unes n'ont pris que des engagements limités dans le domaine des armes légères. Mais elles figurent dans ce Manuel soit parce qu'elles ont mis en place des outils ou des structures qui recourent le champ d'application du PoA, soit parce qu'elles ont exprimé leur intention de prendre part à la lutte contre le commerce illicite des armes légères.
- 3 Voir <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/RegionalOrganizations.aspx>
- 4 En outre, dix de ces organisations régionales comptent parmi leur membres permanents des États qui ne sont pas membres de l'ONU (Berman et Maze, 2012, p. 8).
- 5 Faute d'espace, il nous est impossible de présenter et d'identifier tous les pictogrammes utilisés dans le Manuel. Ces pictogrammes n'ont pas vocation à illustrer tous les types possibles d'actions qui y sont décrites, mais plutôt de permettre une identification visuelle efficace des principales activités évoquées.
- 6 Parmi ces exemples concrets, on peut évoquer l'accord informel qui unit depuis 2008 l'OTAN/NAMSA, l'OSCE, le PNUD et le CCR/SEESAC et leur permet de se réunir au moins une fois par an pour se tenir mutuellement informés de l'évolution de leurs projets relatifs au PoA.
- 7 Outre celles-ci, le manuel soulève un grand nombre de questions importantes sur le plan des politiques publiques (voir Berman et Maze, 2012, p. 15-16).

Références

- Berman, Eric G. et Kerry Maze. 2012. *Regional Organizations and the UN Programme of Action on Small Arms (PoA)*. Genève : Small Arms Survey.
- ONU (Organisation des Nations unies). 2001. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects (« Programme d'action »). *Rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*. A/CONF.192/15 du 20 juillet.

À propos du Small Arms Survey

Le Small Arms Survey est la principale source internationale d'informations publiques sur tous les sujets relatifs aux armes légères et à la violence armée. Il tient également lieu de centre de documentation à l'usage des gouvernements, des décideurs, des chercheurs et des militants. Il diffuse les résultats de ses recherches non seulement par le biais de ses notes de recherche mais aussi par celui de ses documents occasionnels, de ses rapports spéciaux, de ses documents de travail, de ses issues briefs, d'une collection d'ouvrages et enfin par celui de sa publication annuelle emblématique, le *Small Arms Survey*.

Le projet est mené par une équipe internationale d'experts dans les domaines de la sécurité, de la science politique, des politiques publiques internationales, du droit, de l'économie, du développement, de la résolution de conflit, de la sociologie et de la criminologie. L'équipe travaille en étroite collaboration avec un réseau mondial de chercheurs et de partenaires.

Le Small Arms Survey est un projet mené au sein de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève. Pour plus d'informations, voir www.smallarmssurvey.org.

Première publication en anglais :
septembre 2012

Publication en français :
septembre 2014

Crédits

Auteurs : Eric G. Berman et Kerry Maze

Révision : Estelle Jobson

Traduction : Aurélie Cailleaud

Composition : Rick 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

