

PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LES TRAFICS D'ARMES CLASSIQUES LES ENJEUX ET ENSEIGNEMENTS DE LA ZONE INDOPACIFIQUE

Dr Édouard Jolly (dir.)

Chercheur en théorie des conflits armés à l'IRSEM

ÉTUDE – n° 103



**PRÉVENTION ET LUTTE
CONTRE LES TRAFICS D'ARMES CLASSIQUES
LES ENJEUX ET ENSEIGNEMENTS
DE LA ZONE INDOPACIFIQUE**

Actes du colloque international IRSEM/DGRIS

13 mai 2022

Dr Édouard Jolly (dir.)

Chercheur en théorie des conflits armés à l'IRSEM

Pour citer cette étude

Édouard Jolly (dir.), *Prévention et lutte contre les trafics d'armes classiques – Les enjeux et enseignements de la zone indopacifique*, Étude n° 103, IRSEM, mars 2023.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-167772-2

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

102. *Prévention et lutte contre les trafics d'armes classiques – Le détournement d'armes : acteurs, contrôle, objets*
Édouard JOLLY (dir.)
101. *Building EU-India Synergy: Allying Sustainable Modernisation and Strategic Autonomy*
Pooja JAIN-GRÉGOIRE, Raphaëlle KHAN,
Arnaud KOEHL, Swati PRABHU, Mihir S. SHARMA
and John-Joseph WILKINS
100. *La stratégie multisectorielle turque en Libye : Porte d'entrée en Méditerranée orientale et en Afrique*
Sümbül KAYA
99. *The Business Model of Content-Sharing Platforms and the Supply of Content Moderation: Implications for Combating Information Manipulations*
Olivier CHATAIN
98. *Comprendre le Moyen-Orient par la donnée – Technologies numériques et acquisition de la connaissance dans la région Afrique du Nord / Moyen-Orient*
COL Olivier PASSOT
97. *La Russie au Mali : une présence bicéphale*
Maxime AUDINET et Emmanuel DREYFUS
96. *La singularité du métier militaire : persistances et nouveautés – Pourquoi défendre un modèle de singularité ?*
Clément SORBETS
95. *L'armée, les Français et la crise sanitaire : une enquête inédite*
Anne MUXEL, Florian OPILLARD et Angélique PALLE
94. *L'extrémisme islamiste au nord du Mozambique : terrorisme et insécurité à Cabo Delgado*
Régio CONRADO

ÉQUIPE

Directrice

Marjorie VANBAELINGHEM

Directrice scientifique

Julia GRIGNON

Secrétaire générale

Caroline VERSTAPPEN

Éditrice

Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.

© 2023 Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

PRÉSENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), créé en 2009, appartient au ministère des Armées. Composé d'une cinquantaine de personnes, civiles et militaires, dont la plupart sont titulaires d'un doctorat, il est le principal centre de recherche en études sur la guerre (War Studies) dans le monde francophone. En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique) sur les questions de défense et de sécurité, l'IRSEM apporte un soutien aux jeunes chercheurs (la « relève stratégique ») et contribue à l'enseignement militaire supérieur et au débat public.

L'équipe de recherche est répartie en six domaines :

- Le domaine Espace euratlantique – Russie analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Amérique du Nord, en Europe, en Russie et dans l'espace eurasiatique qui comprend l'Europe orientale (Moldavie, Ukraine, Biélorussie), le Caucase du Sud (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et les cinq pays d'Asie centrale. Il s'intéresse plus particulièrement à la compétition de puissances dans cette zone, aux évolutions du rôle de l'OTAN, à la sécurité maritime et aux stratégies d'influence.
- Le domaine Afrique – Asie – Moyen-Orient analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Afrique, Asie et Moyen-Orient, autour des axes transversaux suivants : autoritarisme politique et libéralisation économique dans les pays émergents ; rôle et place des armées et des appareils de sécurité dans le fonctionnement des États et des sociétés ; enjeux stratégiques et de sécurité régionale ; idéologies, nationalismes et recomposition des équilibres interétatiques régionaux.
- Le domaine Armement et économie de défense s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et, plus largement, a vocation à traiter des questions stratégiques résultant des développements technologiques, des problématiques d'accès aux ressources naturelles et de celles liées aux enjeux environnementaux. Les travaux de recherche du domaine s'appuient sur une approche pluridisciplinaire, à la fois qualitative et quantitative, qui mobilise des champs scientifiques variés : économie de défense, histoire des technologies, géographie.

BIOGRAPHIE

Édouard Jolly est chercheur en théorie des conflits armés à l'IRSEM et référent académique en études de la guerre et de la stratégie (REGS) au Centre des hautes études militaires (CHEM). Ses recherches portent sur toutes les composantes de la violence organisée, en particulier sur la conduite des hostilités dans les conflits armés contemporains. Elles se développent suivant trois axes : 1) Études stratégiques : il s'agit d'analyser les stratégies militaires, avec leurs déclinaisons opératives et tactiques, de la planification jusqu'à la conduite, ainsi que leur intégration dans les différentes politiques de défense. Cette recherche s'inscrit dans le contexte de conflits armés étatiques comme non étatiques, incluant l'anticipation des risques (environnement stratégique et gestion de crises) et l'analyse prospective (sécurité climatique et technologies). 2) Philosophie de la guerre : l'objectif est de mieux comprendre ce qu'on appelle une « guerre » au XXI^e siècle, en élaborant des distinctions conceptuelles adaptées, à partir de l'œuvre de Clausewitz et de sa réception par les philosophes, mais aussi plus largement dans l'histoire de la philosophie européenne. Cette recherche vise à développer une conception de la guerre structurée par de l'hostilité et de la destruction. 3) Maîtrise des armements conventionnels : le but est d'évaluer les risques de détournement et de trafics d'armes classiques, dans un contexte international normé politiquement (PoA UN) et juridiquement (TCA). Cette recherche porte en particulier sur les ALPC, à partir de leurs utilisations et évolutions sur différents théâtres d'opérations contemporains.

Contact : edouard.jolly@irsem.fr

- Le domaine Défense et société est à l'interface des problématiques spécifiques au monde militaire et des évolutions sociétales auxquelles celui-ci est confronté. Les dimensions privilégiées sont les suivantes : lien entre la société civile et les armées, sociologie du personnel militaire, intégration des femmes dans les conflits armés, relations entre pouvoir politique et institution militaire, renouvellement des formes d'engagement, socialisation et intégration de la jeunesse, montée des radicalités. Outre ses activités de recherche, le domaine Défense et société entend aussi promouvoir les questions de défense au sein de la société civile, auprès de l'ensemble de ses acteurs, y compris dans le champ académique.

- Le domaine Stratégies, normes et doctrines a pour objet l'étude des conflits armés contemporains, en particulier sous leurs aspects politiques, militaires, juridiques et philosophiques. Les axes de recherche développés dans les productions et événements réalisés portent sur le droit international, en particulier sous l'angle des enjeux technologiques (cyber, intelligence artificielle, robotique), les doctrines de dissuasion, la maîtrise des armements avec la lutte contre la prolifération et le désarmement nucléaires. Les transformations des relations internationales et leurs enjeux de puissance et de sécurité ainsi que la philosophie de la guerre et de la paix font également partie du champ d'étude.

- Le domaine Renseignement, anticipation et menaces hybrides mène des recherches portant sur la fonction stratégique « connaissance et anticipation » mise en avant par le Livre blanc de la défense depuis 2008. Ce programme a donc d'abord pour ambition de contribuer à une compréhension plus fine du renseignement entendu dans son acception la plus large (c'est-à-dire à la fois comme information, processus, activité et organisation) ; il aspire ensuite à concourir à la consolidation des démarches analytiques, notamment dans le champ de l'anticipation ; enfin, il travaille sur les différentes dimensions de la guerre dite « hybride », en particulier les manipulations de l'information. Le domaine contribue du reste au renforcement du caractère hybride de l'IRSEM en diffusant des notes se situant à l'intersection de la recherche académique et de l'analyse de renseignement en sources ouvertes.

SOMMAIRE

Main recommendations and remarks regarding challenges and lessons learnt in the Indo-Pacific region	11
AVANT-PROPOS	13
Édouard Jolly	
OUVERTURE.....	15
Marjorie Vanbaelinghem	
INTRODUCTION	17
Bertrand Le Meur	
I. ÉTAT DES LIEUX DU TRAFIC D'ARMES EN INDOPACIFIQUE ET DES EFFORTS MIS EN PLACE POUR LE COMBATTRE	21
Jean-Claude Brunet	
Détecter le détournement d'armes et y répondre.....	22
Himayu Shiotani	
L'UE et la régulation du commerce des armes classiques en Indopacifique : passé et avenir.....	27
Benjamin Hautecouverture	
Trafic d'armes à feu et crimes connexes en Asie : menaces passées et futures	31
Marie-Pierre Arnold	
L'importance d'une approche globale afin de lutter contre le trafic illicite d'armes et de munitions.....	35
Theò Bajon	
II. LE TRAFIC D'ARMES LÉGÈRES EN INDOPACIFIQUE ET SES ENJEUX LIÉS À LA VOIE MARITIME	45
La dimension maritime du trafic d'armes en Indopacifique.....	45
Cyrille Poirier-Coutansais	
Retour d'expérience sur la formation au renforcement capacitaire sur les armes légères et de petits calibres en Asie du Sud-Est	49
Andrew Reynolds	
Le trafic d'armes en Somalie.....	55
Grégory Robin	
Empêcher les flux d'armes illicites : une perspective de renforcement capacitaire de l'embargo de l'ONU sur les armes de Corée du Nord	58
David Atwood	

Piraterie et armureries flottantes – un casse-tête juridique	66
Lydelle Joubert	
CONCLUSION	75
Enrique Manalo	
SYNTHÈSE.....	79
Édouard Jolly	

Main recommendations and remarks regarding challenges and lessons learnt in the Indo-Pacific region

The non-French-speaking reader will get below an overview of the conclusions of the symposium, which are summarized based on the remarks made by the speakers during their presentations.

- In this geographical area, we still lack a quantitative aspect of the research. Working on the qualitative aspects allows us to glimpse nonetheless the most salient and original difficulties in the area. Obtaining quantitative data is certainly the next step in the research on this area.
- The essential tool to use, regardless of the area of application of the research, remains a typology of diversion, such as proposed by CAR.
- SALW trafficking is never autonomous but is grafted onto other dynamics. The arms trafficking routes follow the same protocols and operating methods as drug trafficking, which invites to implement synergies between armed and police forces.
- Contextually, the period of globalization has considerably increased the volume of commercial flows at sea and has made all control processes more complex with the decrease in military presence at sea. The contraction of the world economy dependent on finite energy resources is likely to initiate a reverse movement (provincialization and militarization).
- The volumes of goods in transportation impose the implementation of new control tools, with possible automation, through the use of drones and tracking devices in containers.
- The different modes of transport lead to different challenges for even neighboring countries in the Indo-Pacific region. They have different national legislation on SALW control, which leads to obvious imbalances that are exploited by criminal and terrorist groups.

- In addition to the singular contexts of Somalia and the embargo on North Korea, the appearance of floating armories at the disposal of private security actors questions the limits of current international legislation. A floating armory is a vessel that has the capacity to store small arms, ammunition and security equipment, and often provides accommodation for security teams between missions. It usually operates beyond the territorial sea of a coastal state and must therefore rely on support vessels for supplies because it cannot enter territorial waters.
- All of these remarks suggest that points of agreement should be identified in order to move towards the homogenization of protocols relating to conventional armaments in the Indo-Pacific area.

AVANT-PROPOS

Édouard Jolly

Chercheur en théorie des conflits armés, IRSEM, ministère des Armées

Les trafics d'armes classiques représentent une menace pour la paix, la sécurité et la stabilité internationales. La lutte contre ces trafics constitue une priorité pour la France, notamment dans la zone indopacifique, espace étendu de Djibouti à la Polynésie. La France, qui s'est dotée d'une stratégie de défense en Indopacifique en 2020, a fait de cette zone une priorité de politique étrangère de sa présidence du Conseil de l'UE au premier semestre 2022. Face à cette actualité, ce colloque a été l'occasion d'explorer la question du trafic d'armes dans la zone indopacifique et ses enjeux connexes, afin de nourrir la réflexion sur ces problématiques, de renforcer le dialogue entre experts français et internationaux ainsi que d'élaborer des propositions d'action.

Ces actes reproduisent le contenu retranscrit des différentes interventions de la journée du 13 mai. Les notes de bas de page, ajoutées à la retranscription, ont pour fonction de renvoyer vers les sources des propos tenus, en particulier lorsqu'il s'agit de positions et stratégies officielles. Les interventions prononcées en anglais lors de l'événement ont été traduites en français par Flavie Chalumeau Boisgibault, assistante de recherche à l'IRSEM. Soient remerciés également Lucile Robin, Stéphane Audrand, l'ensemble des intervenants pour la qualité de leurs exposés, l'équipe de soutien de l'IRSEM pour son implication dans la réussite de cet événement, ainsi que le public en présence et à distance, venu en nombre pour y participer.

OUVERTURE

Marjorie Vanbaelinghem

Directrice de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM)

Cet événement se tient dans la continuité des éditions précédentes, et particulièrement de celle de 2021, focalisée sur la problématique du détournement et faisant suite à une étude publiée par l'IRSEM sur ce sujet¹. L'édition 2022, qui porte sur les enjeux et enseignements de la zone indopacifique, possède un grand intérêt. En effet, cette zone a été identifiée comme prioritaire pour la France en matière de politique étrangère et de défense, ce qui se vérifie par l'établissement d'une stratégie dédiée en 2018². La région est mise à l'agenda de la présidence française de l'Union européenne, organisation qui s'est elle-même dotée d'une stratégie indopacifique fin 2021³. La lutte contre les trafics d'armes classiques, loin de mobiliser simplement la Défense et les Affaires étrangères, est un sujet interministériel qui mobilise des forces de police, de gendarmerie, mais également les douanes sur le territoire de la métropole et dans les outre-mer. C'est également un sujet sur lequel la coopération internationale est absolument cruciale, à travers des instruments multilatéraux⁴ et des enquêtes conjointes menées dans un cadre bilatéral.

1. É. Jolly, A. Carrouget & L. Robin, *Balles perdues. Une introduction à la prévention et à la lutte contre les trafics d'armes classiques*, Étude n° 77, IRSEM, janvier 2021.

2. Plus précisément, deux documents distincts ont été mis au point : une stratégie indopacifique générale et une autre consacrée spécifiquement aux questions de défense. Voir : *La stratégie de la France dans l'Indopacifique*, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2018 (mise à jour en février 2022) et *La stratégie de défense française en Indopacifique*, Ministère des Armées, 2019.

3. *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. La stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique (JOIN(2021)24 final)*, Commission européenne et Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 16 septembre 2021.

4. Qu'ils soient établis au niveau global par l'ONU ou au niveau régional.

Ayant commencé ma carrière diplomatique dans un département traitant du désarmement et du contrôle des armements, je suis consciente depuis longtemps de l'ampleur et de la gravité du trafic d'armements légers, comme de l'importance de travailler à la prévention et à la lutte contre ce fléau, alors même que certains autres types de prolifération sont plus médiatiques et certains autres types d'armes non conventionnelles font l'objet de bien davantage d'attention. La France considère néanmoins qu'il s'agit d'un sujet prioritaire, car les armes issues de ce trafic peuvent être utilisées à tout moment par des groupes armés liés au terrorisme international contre les forces armées françaises engagées en opérations extérieures, contre des citoyens présents sur le territoire national mais également contre les militaires qui y patrouillent dans le cadre de l'opération Sentinelle.

INTRODUCTION

Bertrand Le Meur

Directeur de la stratégie de défense, de la prospective et de la contre-prolifération à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées

La diversité des participants du colloque reflète le caractère transverse de la question du trafic d'armes légères et de petit calibre (ALPC). Le caractère annuel de ce colloque témoigne de la priorité accordée par la France à la lutte contre le trafic des armes classiques : la France se mobilise depuis plusieurs années aux côtés de la communauté internationale contre ces trafics illégitimes qui alimentent les conflits, la criminalité organisée et le terrorisme, et qui constituent une menace pour la paix et la stabilité internationales. Ce trafic est un enjeu pour notre sécurité, notre sûreté et la sécurité internationale, d'où la nécessité de renforcer la lutte contre lui et prendre toutes les mesures contribuant à le limiter.

Cette menace due aux armes classiques n'épargne aucun territoire et la prolifération incontrôlée des armes (notamment des ALPC) constitue l'un des facteurs prépondérants de la violence armée à l'échelle mondiale. Le dernier rapport du Secrétaire général des Nations unies à ce sujet¹ est édifiant : en 2020, environ 30 % des décès civils dans les conflits armés ont été causés par des ALPC. De plus, au cours de la dernière décennie, ces armes ont été utilisées pour mener plus de 85 000 attaques terroristes. Autre chiffre, plus de la moitié des homicides commis aujourd'hui dans le monde sont causés par une arme à feu, même si la détention d'armes est légale dans certains États. La prolifération d'armes légères hors de tout contrôle juridique constitue également un facteur majeur de déstabilisation ainsi qu'un frein au développement des États les plus fragiles. Ces différentes

¹ [Armes légères et de petit calibre. Rapport du Secrétaire général \(S/2021/839\)](#), Conseil de sécurité des Nations unies, 30 septembre 2021.

données démontrent encore une fois la nécessité de lutter contre les trafics d'armes classiques et des munitions associées.

Afin de lutter contre ce fléau, la France et l'ensemble de la communauté internationale poursuivent leur mobilisation.

- Ces enjeux sont notamment au cœur des discussions menées dans le cadre de la 8^e réunion biennale 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), qui se déroulera du 27 juin au 1^{er} juillet 2022. Cette réunion internationale sera présidée par le représentant permanent des Philippines auprès de l'ONU Enrique Manalo, dont l'intervention conclura ce colloque. Les Philippines ont d'ailleurs ratifié en mars 2022 le Traité sur le commerce des armes (TCA), devenant ainsi le cent onzième État partie à ce traité, dont l'un des piliers est la lutte contre le détournement des armes conventionnelles.

- Par ailleurs, fin août 2022 se tiendra pour la première fois un forum d'échange d'informations sur le détournement, qui permettra à ses participants de partager leurs expériences et informations sur des cas concrets de détournement.

- En outre, à la fin mai 2022, tous les États membres des Nations unies discuteront de la question du trafic des munitions au sein du tout récent groupe d'experts à composition non limitée, qui vise à l'élaboration d'un cadre global d'engagement politique portant notamment sur la sécurisation des stocks des transferts et des transports de munitions pour empêcher leur détournement tout au long de leur cycle de vie.

Le trafic d'armes étant une menace globale, la région indopacifique n'est malheureusement pas épargnée par ce fléau : l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a noté la part croissante de l'Asie dans les flux illicites mondiaux. *A contrario* d'autres régions, l'indopacifique ne bénéficie d'aucune institution régionale coordonnant la lutte contre le trafic d'armes et, parallèlement, relativement moins d'États participent aux différents

instruments internationaux de lutte et de transparence. Les armes classiques y sont pourtant largement utilisées par des réseaux terroristes et de crime organisé. Leur trafic est étroitement lié à celui de la drogue mais aussi à d'autres activités illégales comme le trafic d'êtres humains, le braconnage et la piraterie. La présence de larges stocks d'armes issus des nombreux conflits antérieurs constitue un facteur de déstabilisation supplémentaire de zones politiquement fragiles, tout comme la participation directe de certains États sous embargo au trafic.

Les trafics d'armes prennent des formes très diverses, depuis le passeur à pied jusqu'à la grande cargaison, de la voie terrestre à la voie maritime. La focalisation de ce colloque sur la région indopacifique permet de mettre en avant l'importance et l'aspect critique des flux maritimes : l'espace indopacifique est une zone de transit essentiellement maritime de biens de toutes sortes et la haute mer est paradoxalement un environnement dans lequel on peut facilement dissimuler des activités. La sécurité et la surveillance dans ce contexte constituent des défis techniques et opérationnels majeurs, c'est pourquoi la question des trafics d'armes par la voie maritime prendra une place particulière au cours du colloque.

Bien heureusement, des moyens permettent d'atténuer les possibilités de détournement tout au long de la chaîne de transfert des armes. La régulation du commerce légal et le contrôle douanier des marchandises en transit sont primordiaux dans ce sens. Entraver les trafics et limiter le détournement passe également par un meilleur marquage et un meilleur traçage des armes. Afin d'exercer une pression sur les marchés criminels, sont nécessaires la pénalisation du trafic et de la fabrication illicite d'armes à feu², tout comme la coopération entre les forces de police, autorités douanières et judiciaires nationales et internationales.

2. Prévue notamment par le protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.

Cette journée permettra une meilleure perception du phénomène qu'est le trafic d'armes dans la zone indopacifique, et des moyens mis en place ou à mettre en place par différents acteurs pour l'endiguer, tant au niveau international que national.

I. ÉTAT DES LIEUX DU TRAFIC D'ARMES EN INDOPACIFIQUE ET DES EFFORTS MIS EN PLACE POUR LE COMBATTRE

Jean-Claude Brunet

Ambassadeur thématique – Menaces criminelles transnationales, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Les relations entre les trafics d'ALPC et la menace terroriste ainsi que le crime organisé sont une grande priorité de la diplomatie française. Les efforts sont de plus en plus orientés vers la région indopacifique, et la France a la volonté de renforcer la coopération sur ce sujet dans certaines parties de cette région. Via le groupe « Asie/Océanie » (COASI) du Conseil de l'UE¹, elle a récemment facilité et organisé le traitement de la question de la criminalité organisée, ainsi que des enjeux de coopération entre l'UE et ses partenaires dans la région. Au niveau global, le sujet du trafic d'ALPC touche toutes les régions du monde, bien que les approches et les perceptions régionales en soient variées. Cette diversité nourrit la réflexion globale mais on constate néanmoins de très fortes convergences.

1. Le groupe « Asie/Océanie » est chargé des relations de l'Union européenne avec l'Asie et l'Océanie, qui concernent 27 pays et 6 organisations régionales de la région. Le groupe prépare les débats sur les relations de l'UE avec l'Asie et l'Océanie menés dans le cadre du Comité politique et de sécurité, du Coreper et du Conseil. Il se charge essentiellement d'élaborer les stratégies et les politiques à long terme de l'UE dans la région ; de veiller à la cohérence des actions de l'UE ; de préparer les sommets avec les partenaires stratégiques de l'UE dans la région ; de préparer les accords-cadres politiques entre l'UE et les pays de la région.

Détecter le détournement d'armes et y répondre

Himayu Shiotani

Directeur de la Politique internationale, Conflict Armament Research (CAR)

La notion de détournement désigne la redirection d'un équipement militaire, qui a été transféré ou est en cours de transfert, à des destinataires non autorisés. Le détournement peut aussi se rapporter à une utilisation finale non autorisée des armes, même réalisée par un destinataire autorisé. Le CAR a documenté sur le terrain plus de 600 000 armes, munitions et matériels connexes détournés, et ce dans un total de vingt-six États. Ainsi, le détournement est un phénomène global qui contribue à alimenter le terrorisme et les conflits armés en général. Le niveau de préparation des États aux problématiques du détournement est dès lors un paramètre important. Il ne s'agit pas uniquement pour eux de mettre en place des mesures de prévention, mais d'être capables de combattre effectivement cette pratique, dont il est très probable qu'ils ne pourront pas totalement l'éradiquer.

On peut identifier une typologie des détournements, qui peuvent avoir lieu à n'importe quelle étape de la chaîne d'approvisionnement². Le CAR a identifié sur le terrain quatre types principaux de détournement :

1. *Les détournements, accidentels ou volontaires, consécutifs à une mauvaise gestion des stocks nationaux d'armes.* On peut prendre l'exemple de l'Afghanistan, où les résultats de la collaboration entre le CAR et les autorités afghanes en place avant le retour des Talibans ont indiqué qu'une grande majorité des capacités des Talibans et d'autres groupes armés provenait des stocks nationaux. Ce type de détournement peut être dû à des lacunes dans l'évaluation des risques de détournement,

2. Pour davantage de détails, voir : [Typologie du détournement \(GGE/PACAS/2020/3\)](#), Groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies chargé d'examiner les problèmes découlant de l'accumulation de stocks de munitions classiques en surplus, 10 février 2020.

dans la surveillance des importations, dans les capacités de gestion des stocks et dans les capacités de suivi des armes après leur livraison.

2. *Les re-transferts non autorisés.* Il s'agit pour un importateur d'armes de rediriger ces dernières vers un autre importateur, sans l'approbation de l'exportateur initial. Par exemple, à la suite de l'interception de missiles antichars bulgares par les autorités irakiennes, le CAR a déterminé en février 2016 que ces armes avaient d'abord été exportées vers un État tiers avant d'être re-transférées à des destinataires irakiens. Ce type de détournement peut être dû à des garanties insuffisantes demandées par l'exportateur initial quant à la réexportation des armes vendues, à des lacunes dans les contrôles post-livraison, aux difficultés posées par le traçage des armes détournées et au manque de partage des informations à leur sujet.

3. *La captation d'armes sur les champs de bataille.* Il s'agit de la manière la plus commune de détournement documentée par le CAR. Par exemple, avec le concours des forces armées ukrainiennes, l'organisation a pu déterminer que des systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS) polonais retrouvés en 2018 aux mains de formations armées illégales dans la région du Donbass étaient issus d'un stock d'armes envoyé à la Géorgie et dont les autorités avaient perdu la trace pendant la guerre russo-géorgienne de 2008. Ce type de détournement peut être dû à des lacunes dans l'évaluation des risques de détournement d'armes potentiellement perdues par leur acheteur à la suite d'un affrontement, ou des menaces posées par l'arrivée de ces armes entre de mauvaises mains.

4. *Les détournements consécutifs à l'effondrement d'un État.* De tels détournements ont pu être bien documentés dans le contexte libyen. Par exemple, des grenades antichars F7 RPG nord-coréennes ont été interceptées au Liban en 2014, à bord du cargo *Letfallah II* en provenance de Libye, et le CAR a pu déterminer que ces armes provenaient des stocks du

régime déchu de Kadhafi. Or, des experts du CAR basés en République centrafricaine ont découvert des armes issues du même lot que celles retrouvées au Liban, ce qui donne une idée du modèle de prolifération des armes qui peut se mettre en place après l'effondrement d'un régime. Ce type de détournement peut être dû à l'absence d'un enregistrement exhaustif des armes, à des difficultés à mesurer l'ampleur des détournements ou à des lacunes dans le partage d'informations relatives aux tendances et dynamiques des flux illicites d'armements.

Afin d'aborder les défis du détournement d'armes, il est alors nécessaire d'adopter une approche globale, impliquant des mesures à prendre, d'une part par l'exportateur avant d'expédier des armes, d'autre part par leur destinataire afin de sécuriser ses stocks d'armes et d'être capable de détecter d'éventuelles armes manquantes. Avant le transfert, l'exportateur doit opérer une évaluation des risques, c'est-à-dire identifier l'utilisateur final, vérifier l'utilisation qui sera faite des armes, autoriser le transfert en étant confiant dans l'absence de risque majeur de détournement et mettre en place des moyens de coopération avec l'acheteur pour le suivi des armes vendues.

L'évaluation des risques doit se concentrer sur la recherche de signaux d'alarme (*red flags*), c'est-à-dire d'indices laissant présager un risque de détournement. Ces signaux peuvent être liés :

1. À l'importateur : utilisateur final atypique, destination sensible, entreprise importatrice sans lien apparent avec les articles achetés, volume d'achat inhabituellement important, documents incomplets, refus des services habituels d'installation ou de réparation des articles, vulnérabilités institutionnelles, ou historique important de détournement dans l'État de destination.
2. À l'entité finançant l'achat : localisation sensible, absence de liens avec l'importateur ou le destinataire des armes, entité sans lien apparent avec les articles achetés, méthodes de paiement impliquant de faibles contrôles d'identité.

3. Au destinataire des armes : absence de liens avec l'importateur ou le bailleur de fonds, localisation sensible ou imprécise, entité sans lien apparent avec les articles achetés.

4. Aux aspects logistiques entourant le transfert : itinéraire sensible ou inhabituel, intermédiaire inconnu.

Par ailleurs, il est impératif d'avoir conscience que tous les acteurs de la chaîne de transfert d'armes n'agissent pas de bonne foi et que certains ont recours à une large gamme de méthodes de dissimulation d'activités illégales. Parmi ces techniques, on compte les irrégularités d'approvisionnement, l'utilisation de fausses identités ou de pseudonymes, le recours à des entreprises régulièrement enregistrées mais possédant un personnel fictif, ou la dissimulation de la nature de l'utilisation finale des armes derrière des tâches de nature civile.

Lorsqu'on se trouve confronté à une situation de détournement, l'identification des armes est une étape primordiale. Afin de la faciliter, le CAR a par exemple publié des guides d'identification de certaines ALPC fabriquées en Corée du Nord. Sans identification correcte, il est en effet impossible de tracer les armes saisies³. L'analyse des armes saisies permet ensuite d'identifier des dynamiques importantes à prendre en compte pour appréhender la réalité du trafic d'ALPC. On peut citer les phénomènes de copies non enregistrées d'armes, d'oblitération de leurs éléments d'identification ou le développement de capacités locales d'assemblage d'armes envoyées en pièces détachées pour éviter d'être saisies.

Enfin, plusieurs techniques de suivi des armes existent, qui vont de l'enquête de terrain à l'enquête en ligne, en passant par la mise au point de listes de surveillance, la sanction de certaines entités ou par des inspections sur site. Peuvent être également mises en place des consultations avec des officiels des gouvernements et des forces de l'ordre des pays de destination des armes, ainsi que des mécanismes de consultation et d'échange

3. Le traçage est la spécialité du CAR, qui est parvenu à répondre à plus de 4 500 demandes depuis 2021 (taux de réussite dans le traçage s'élevant à 42 %).

au niveau régional ou multilatéral. L'essentiel pour la réussite du suivi des armements reste néanmoins de mettre les États en capacité d'identifier, enregistrer, tracer et surveiller eux-mêmes les armes pour éviter le détournement.

L'UE et la régulation du commerce des armes classiques en Indopacifique : passé et avenir

Benjamin Hautecouverture

Directeur technique, Expertise France

La littérature académique, y compris en langue anglaise, est très peu fournie concernant l'UE et la lutte contre le détournement d'armes et la régulation de leur commerce dans l'Indopacifique⁴. L'Indopacifique est désormais une région considérée comme ayant un fort intérêt pour les Européens, ce qui n'était pas le cas avant la pandémie de COVID-19. L'ancienne haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, a probablement été la première à déclarer que la sécurité dans la région était « également cruciale pour notre propre sécurité européenne », lors d'un forum UE-Australie à Bruxelles en novembre 2018.

Cela ne signifie pas que l'UE ne menait auparavant aucune politique vis-à-vis des pays de l'Asie. Depuis 2016, la stratégie globale de l'UE⁵ reconnaissait l'importance de l'Asie pour l'Europe et soulignait un lien direct entre la prospérité européenne et la sécurité de l'Asie. S'inspirant de cette stratégie, l'Union avait adopté en 2018 deux documents importants, à savoir la stratégie visant à connecter l'Europe et l'Asie⁶ et les conclusions du Conseil sur le renforcement de la coopération de l'UE avec l'Asie

4. Benjamin Hautecouverture n'a pu identifier que l'étude de l'IRSEM mentionnée plus haut : É. Jolly, A. Carrouget & L. Robin, *Balles perdues. Une introduction à la prévention et à la lutte contre les trafics d'armes classiques*, op. cit.

5. *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (CFSP/PESC 543, CSDP/PSDC 395)*, Secrétariat général du Conseil, 28 juin 2016.

6. *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement. Relier l'Europe à l'Asie – Éléments fondamentaux d'une stratégie de l'UE (JOIN(2018)31 final)*, Commission européenne et Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 19 septembre 2018.

en matière de sécurité⁷. Il faut néanmoins noter deux éléments. D'une part, la stratégie de 2016 donnait clairement la priorité aux relations et aux engagements avec les pays voisins de la périphérie Est et Sud de l'Europe. D'autre part, en entrant dans le détail des conclusions du Conseil d'avril 2021⁸ et des documents accompagnant la stratégie indopacifique de l'Union européenne, on se rend compte que la dimension sécuritaire et de défense n'est qu'un volet parmi de nombreux autres de la stratégie européenne. La France est probablement le pays dont la stratégie indopacifique insiste le plus sur le volet sécuritaire, et c'est en grande partie sur impulsion française qu'un volet sécuritaire existe dans la stratégie européenne.

L'UE est encore considérée comme un acteur stratégique mineur de la région Asie-Pacifique, par ses habitants comme par certains responsables politiques. En Indopacifique, à l'exception de la France, aucun État européen ne dispose des moyens maritimes d'une présence réelle. Le développement de tels moyens est d'ailleurs aujourd'hui la clé de la stratégie européenne en matière sécuritaire. Il reste à voir si ce renforcement des capacités maritimes européennes verra le jour. L'absence d'une forte présence sécuritaire européenne dans cette région s'explique par l'éloignement, le manque d'intérêt de sécurité avéré ou perçu par la majorité des États européens, ou encore par une dimension encore très intergouvernementale de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE.

Par ailleurs, pour participer à la régulation des transferts d'armes classiques, l'UE n'est la plus pertinente qu'à partir du moment où elle peut s'appuyer sur des outils multilatéraux existants et pour défendre le « multilatéralisme efficace ». La part européenne de la lutte contre les trafics d'armes classiques en Indopacifique avait notamment peu de chances de s'incarner de manière efficace avant l'adoption du TCA en 2013. À partir

7. *Council conclusions on connecting Europe and Asia – Building blocks for an EU strategy (13097/18)* [en anglais], Secrétariat général du Conseil, 15 octobre 2018.

8. *Conclusions du Conseil sur une stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique (7914/21)*, Secrétariat général du Conseil, 16 avril 2021.

de 2014, la mise en place très rapide, par décision du Conseil, d'une série de programmes d'actions destinés à aider les États en faisant la demande à mettre en œuvre les dispositions du TCA⁹, a fait entrer de plain-pied l'UE dans cet enjeu de régulation. Expertise France a rejoint ce programme à partir de 2017, aux côtés du Bureau allemand de contrôle des exportations du ministère de l'Économie (BAFA), dans le cadre de la deuxième phase de mise en œuvre de la décision du Conseil. Cette phase qui s'est terminée en janvier 2022, a été suivie par une troisième phase entamée pour 3 ans au mois de février. L'Indopacifique n'est pas la seule (ni même la première) cible de ces programmes mais en est une : la Malaisie, la Thaïlande et les Philippines ont été nos partenaires et continueront de l'être au cours de la phase actuelle. Le soutien à ces États via ces programmes constitue une opportunité majeure pour l'UE, en ce qu'il permet de dégager un point d'entrée européen en Indopacifique. Il s'agit effectivement d'une façon d'accroître l'universalisation du TCA et son exécution nationale mais également d'établir un dialogue politique pour comprendre les enjeux du commerce d'armements dans la région, afin de mieux l'encadrer pour le rendre plus transparent.

Un autre enjeu régional majeur est l'accession de la Chine au TCA en octobre 2020. C'est une bonne nouvelle que ce grand pays exportateur accède enfin au traité. Néanmoins, la Chine apporte avec elle une concurrence d'influence redoutable à long terme dans la région. Dans ce contexte, il est nécessaire de prioriser le programme européen de soutien au TCA, qui semble la porte d'entrée principale de l'Union européenne en Asie-Pacifique pour la régulation du commerce des armes classiques. Cet outil de dialogue et de coopération très précieux devrait être conservé et développé dans les années à venir, auprès des pays ayant signé le TCA sans le ratifier¹⁰ ou qui n'en sont pas signa-

9. Pour davantage de détails, voir : <https://www.expertisefrance.fr/fiche-projet?id=815073>.

10. Ces États sont le Cambodge, le Bangladesh, les Comores, la Malaisie, Singapour et la Thaïlande.

taires¹¹. Les Philippines, avec lesquelles Expertise France a noué des rapports de travail constants depuis quatre ans, apparaissent désormais comme un modèle et Expertise France continuera de travailler avec elles pour tenter de bâtir dans la région une coalition de pays prêts à lutter contre le détournement d'armes classiques en se fondant sur les dispositions et l'exécution correcte du TCA.

11. Ces États sont le Laos, le Vietnam, l'Indonésie, le Sri Lanka, l'Inde et le Pakistan.

Trafic d'armes à feu et crimes connexes en Asie : menaces passées et futures

Marie-Pierre Arnold

Section de lutte contre les armes à feu, Office des Nations unies contre les drogues et le crime (UNODC)

L'ONUDC et le trafic d'armes à feu

En matière de trafic d'armes, l'ONUDC est très peu présent dans la région indopacifique, en raison d'un manque d'intérêt de la part des États comme des bailleurs de fonds de la zone. L'état des lieux du trafic d'armes dans la région est particulièrement difficile à établir, et ce pour plusieurs raisons :

- À l'image de l'Afrique, l'Asie est souvent évoquée comme s'il ne s'agissait que d'un seul pays. Or, le rapport aux armes à feu est complètement différent d'une sous-région à l'autre. Par exemple, dans les îles du Pacifique, la chasse est omniprésente dans la culture. Les armes à feu y sont donc très intégrées (ce qui n'empêche pas la survenue de nombreuses problématiques liées aux homicides). Au contraire, dans les régions du Triangle d'or et du Croissant d'or¹², le rapport aux armes à feu est davantage lié à la criminalité organisée et est très influencé par les conflits en cours.
- La faible adhésion des États de la zone aux instruments internationaux induit une législation inadaptée à la collecte de données fiables, pourtant essentielle pour permettre de démanteler les réseaux.
- L'ouverture de la région sur la mer rend les trafics beaucoup plus aisés et faciles à dissimuler que dans une zone ne possédant pas cette caractéristique.

12. Ces dénominations désignent deux régions caractérisées par l'important trafic d'opium qui s'y déroule. La première regroupe la Birmanie, le Laos et la Thaïlande ; la seconde regroupe l'Afghanistan, l'Iran et le Pakistan.

L'ONUDC est chargé du respect du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention contre la criminalité transfrontalière organisée¹³ (ci-après, « le Protocole »), et pas du TCA. Ces deux instruments juridiques sont néanmoins très complémentaires et ont en commun le fait de faire l'objet d'une très faible adhésion dans les États de l'Indopacifique. Ainsi par exemple, si l'Australie, les Palaos et la Corée du Sud ont ratifié les deux, le Japon n'a pas ratifié le Protocole, l'Inde n'a pas signé le TCA et la Thaïlande n'a signé aucun des deux. Au niveau de l'ASEAN, cela ne fait que 5 ans que les questions de trafic ont été mises à l'agenda des réunions ministérielles sur la criminalité transnationale, ce qui prouve bien l'importance de convaincre de nombreux États de l'intérêt de réglementer, d'adhérer aux instruments internationaux et de coopérer de manière régionale et internationale.

En 2020, l'ONUDC a mené une étude mondiale sur le trafic des armes à feu et a reçu 81 réponses d'États membres de l'ONU, dont très peu d'États de l'Indopacifique. Ce déficit d'informations a pour conséquence l'établissement de statistiques peu fiables et manifestement erronées concernant les pays de la zone. Le fait pour certains États de n'être parties ni au Protocole, ni au TCA, induit une incapacité de leur part à contrôler les trafics, saisir les armes, les conserver et les enregistrer. L'ONUDC est par conséquent particulièrement actif en faveur du développement d'un registre tenu par l'ONU. Grâce à l'étude de 2020, l'ONUDC a pu établir une carte des trafics pour les années 2016 et 2017, carte qui comprend une zone grise dans tout l'Est de l'Afrique, en Asie centrale et en Inde. Même si elle permet de constater que des armes en provenance d'Inde arrivent dans les pays du Golfe et que de nombreuses armes sont envoyées à destination de l'Australie, cette carte est trompeuse. En effet, si l'Australie semble être une destination privilégiée de trafic, c'est que le pays a été capable de fournir à l'ONUDC des données relativement complètes. À l'inverse,

13. « [Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention contre la criminalité transfrontalière organisée](#) », ONU, 31 mai 2001.

l'office ne possède aucune information sur les trafics impliquant l'Afghanistan et le Pakistan, alors même qu'il est notoire que ces États jouent un rôle majeur en la matière. En bref, le manque de données empêche l'ONUDC d'intervenir correctement en Indopacifique, la priorité actuelle de l'office dans la région étant de sensibiliser les États concernés au contrôle des armements.

Aborder le trafic d'armes par le biais des trafics connexes

Parce que les experts de l'ONUDC ont remarqué que la sensibilisation n'existait pas, ils ont déterminé que l'une des entrées possibles pour la lutte contre le trafic d'armes consistait à considérer les crimes connexes. En effet, le trafic d'armes à feu est très rarement un crime isolé, il est au contraire souvent associé à d'autres crimes. En effet, la possession d'armes à feu permet de commettre des actes illégaux, et leur trafic permet d'en financer certains autres. Dans ce contexte, le programme global de lutte contre le trafic d'armes à feu de l'ONUDC rédige des documents de recherche thématique ayant pour but de mettre en lien tous ces types de criminalité avec le trafic d'armes à feu. Cette approche globale est considérée comme un outil clé dans l'approche de l'ONUDC, à la fois à l'égard des États et en matière de démantèlement des réseaux de trafics divers. Par exemple, en matière de trafic d'animaux, démanteler les réseaux présente de grandes difficultés parce qu'il est très ardu de remonter la chaîne de trafic. Or, en traçant les armes à feu utilisées par les trafiquants ou braconniers, on pourrait remonter et démanteler ces réseaux connexes.

Une autre situation notable liée aux trafics connexes est celle de l'Afghanistan. Depuis les années 1980, de nombreuses armes en parfait état y ont été laissées d'abord par les Soviétiques, puis par les Américains et plus largement par les États membres de l'OTAN ayant eu des troupes engagées sur place. L'ONUDC, qui a mené de nombreuses discussions à ce sujet, notamment avec l'OTAN et l'OSCE, est parvenu à la conclusion que ces armes abandonnées, parce que modernes, ne sont pas utilisées par les Talibans mais

vendues à des acheteurs en capacité de les utiliser. Ces armes peuvent emprunter des routes de trafic déjà ouvertes, comme celles bien identifiées du trafic d'opiacés. Pour les suivre, il est donc intéressant de se concentrer sur les trafics de drogue en provenance d'Afghanistan vers l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est, afin de pouvoir identifier des acheteurs pour les stocks d'armes afghans.

Par ailleurs, il existe des liens directs entre trafic d'armes, terrorisme et conflits armés. Les groupes terroristes entretiennent de véritables liens avec les groupes de criminalité organisée, les seconds permettant aux premiers d'acquérir des armes qu'ils auraient autrement de grandes difficultés à se procurer. Un exemple récent de cette pratique a pu être observé aux États-Unis au mois d'avril 2022 : un Yakuza et trois Thaïlandais ont été arrêtés alors qu'ils échangeaient de la drogue contre des armes américaines de haut niveau (dont des missiles air-sol), en vue de les vendre à des groupements terroristes sri-lankais. D'autres trafics importants et connexes à celui des armes à feu existent en Asie du Sud et du Sud-Est : trafics de bois¹⁴, d'ivoire, d'écaillés de pangolin et de reptiles vivants. Ces trafics font l'objet de rapports très documentés de l'ONU DC, qui permettent de faire des hypothèses sur les trafics d'armes à feu, à propos desquels les informations manquent cruellement. À l'inverse du CAR notamment, l'ONU DC ne peut pas en effet réaliser d'enquêtes de terrain et ne peut se fonder que sur des informations transmises par les États eux-mêmes, qui sont comme déjà évoqué très lacunaires s'agissant des États de l'Indopacifique. Enfin, concernant le trafic d'êtres humains, l'existence d'un lien avec le trafic d'armes à feu paraît logique mais n'est pas pour l'heure documenté. L'établissement de ce lien est ainsi actuellement un axe de travail important de la section de lutte contre le trafic d'armes à feu de l'ONU DC.

14. Trafic illégal de bois, qui nécessite des armes afin d'assurer la protection des sites déboisés et du transport du bois, mais aussi ventes légales de bois par des États peu scrupuleux à des groupes de criminalité organisée, en échange d'armement.

L'importance d'une approche globale afin de lutter contre le trafic illicite d'armes et de munitions

Theò Bajon

Chercheur, Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR)

Plusieurs cas particuliers seront abordés ici, à commencer par la situation dans la région de Mindanao. La mer est un élément clé pour comprendre les flux d'armes et de munitions dans la région. Située au sud des Philippines, celle-ci est le terrain de jeu de nombreux groupements armés non étatiques, parmi lesquels le Mouvement islamique de libération Bangsamoro (BIFF), le Front Moro de libération nationale (MNLF), la Nouvelle Armée populaire (NPA) ou l'organisation terroriste Abou Sayyaf.

Plusieurs sources permettent à ces groupes armés de se fournir : détournement des stocks nationaux, détournement pendant l'utilisation active des armes, détournement de transferts internationaux et production artisanale d'armes, engins explosifs improvisés ou drones, entre autres. Il est en outre particulièrement intéressant de noter que dans la région, les groupes armés peuvent s'appuyer sur des stocks importants d'armes historiques datant de la Seconde Guerre mondiale, tout comme sur des armes traditionnelles destinées à la chasse. Un élément important à souligner est que c'est une bonne compréhension de chacune des sources d'approvisionnement illicites en armes et munitions mentionnées plus haut qui permet de lutter efficacement contre elles.

Les mesures à prendre doivent être considérées aux échelles locale, régionale, nationale et internationale. On peut en distinguer deux types :

1. Les mesures en amont/préventives, qui visent à réduire certains risques de trafic en dissuadant les entités susceptibles de s'y livrer.

2. Les mesures en aval/de détection, qui sont associées à la réduction des conséquences du trafic et à la réponse à donner lorsque des risques se sont effectivement réalisés.

Parmi les mesures en amont/préventives, on peut citer :

- La mise en œuvre de politiques nationales ainsi que de législations, réglementations et procédures administratives spécifiques.
- Le contrôle des transferts (y compris l'exportation, l'importation, le courtage, le transit ou le re-transfert). Parmi les mesures concrètes entrant dans cette catégorie, on peut citer l'évaluation des risques des transferts internationaux.
- La mise en place de systèmes de collecte d'informations (y compris les enquêtes et analyses).
- La coopération, notamment par le partage d'informations.
- La réglementation et le contrôle de la fabrication des armes et du matériel associé.
- Les contrôles douaniers et frontaliers.
- La gestion des stocks nationaux d'armes et de munitions.

Parmi les mesures en aval/de détection, on peut citer :

- L'analyse des incidents constatés, y compris via l'enregistrement des armes et la documentation. La réussite de cette analyse dépend de la possession de matériel adéquat permettant l'exploitation technique des données collectées sur site.
- La bonne gestion de l'information collectée, qui est également essentielle en ce qu'elle permet la conduite d'opérations de traçage au niveau national et international et ainsi l'identification des modes d'acquisition des armes et des acteurs impliqués dans leur trafic (entités, individus et auteurs).
- Le déclenchement de procédures de justice pénale.
- Le développement de contre-mesures.

Il est intéressant d'évoquer deux cas de détournements ayant eu lieu dans la région indopacifique parce qu'ils permettent d'avoir une perspective concrète sur les différents types de détournements opérés dans la zone :

1. L'un de ces cas de détournement a eu lieu au Sri Lanka pendant les années 2003-2004. Les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) ont alors réussi à acquérir deux cargaisons de fusils d'assaut, d'artillerie légère, de roquettes et de munitions, chacun assez grand pour remplir un cargo de 70 mètres. Les achats ont été effectués par le biais d'un intermédiaire, qui a utilisé des certificats d'utilisateur final nord-coréens pour acquérir le matériel auprès de l'entreprise chinoise Norinco. Les envois destinés aux LTTE ne représentaient qu'une part d'une plus large commande auprès de l'entreprise et ont été chargés sur des navires appartenant à ces derniers en septembre 2003 et octobre 2004 à Tianjin, en Chine. Les armes ont ensuite vraisemblablement voyagé en Asie du Sud-Est, certainement via les côtes de l'océan Indien, d'où elles ont été transférées dans des bateaux à vapeur puis dans des bateaux de pêche afin d'échapper aux contrôles de la marine sri-lankaise. Dans ce cas, l'on peut identifier plusieurs facteurs ayant permis le détournement : la tromperie, l'existence de faiblesses et d'erreurs institutionnelles, ainsi que l'existence d'un trafic illicite d'armes. C'est au cours du transfert des armes que le détournement a eu lieu, ce dernier impliquant le réacheminement des marchandises et le détournement de navires. Une grande variété d'acteurs a joué un rôle dans le transfert, allant du groupe armé non étatique aux acteurs gouvernementaux en passant par des courtiers. Il est d'ailleurs intéressant de constater que même si des acteurs liés au gouvernement chinois étaient directement ou indirectement impliqués dans la transaction, c'est la Chine qui a signalé l'incident. Cela s'explique par le fait que des certificats nord-coréens ont été utilisés.

2. L'autre cas est celui des détournements intervenus dans le contexte des tensions aux îles Salomon entre 1998 et 2003.

Pendant le conflit ethnique qui a opposé les populations de Guadalcanal et de Malaita, les deux parties cherchaient à s'approvisionner en armes et en munitions, c'est pourquoi les attaques contre les postes de police et les stocks nationaux ont alors été nombreuses. Surtout, l'armée révolutionnaire de Bougainville est également intervenue pour soutenir l'armée révolutionnaire de Guadalcanal : elle lui a envoyé par bateau des armes et des munitions provenant du conflit de Bougainville sur le point de se terminer, et attaqué sur le chemin un poste de police pour récupérer des armes supplémentaires. Dans ce cas, l'on peut identifier deux facteurs ayant favorisé le détournement : l'existence de faiblesses et erreurs institutionnelles qui ont permis un détournement à partir des stocks nationaux, ainsi que l'existence d'un trafic illicite d'armes constitué par un mouvement transfrontalier non autorisé. Ce processus de trafic a impliqué le vol et l'appropriation violente d'armes par un acteur externe au conflit considéré ainsi qu'une livraison par bateau. Cette fois, seuls deux types d'acteurs sont intervenus : un groupe armé non étatique d'une part, des acteurs gouvernementaux de l'autre.

Questions

Avez-vous connaissance de programmes ou d'enquêtes focalisés sur les flux financiers liés au trafic d'armes ? Ces flux ont-ils des caractéristiques particulières qui permettent de les suivre spécifiquement ou sont-ils noyés dans l'océan des flux financiers mondiaux quotidiens ?

Marie-Pierre ARNOLD : L'ONU DC possède un programme global focalisé sur les flux financiers, couvrant tous les types de criminalité. S'agissant spécifiquement des flux financiers liés aux armes, l'ONU DC réalise des enquêtes fondées sur des faisceaux d'indices laissant penser que certains individus participent au financement du trafic d'armes. À côté du travail de l'ONU DC sur les connexions entre les différents trafics, celui sur les flux financiers est aussi très important, notamment parce que certains États manifestent des inquiétudes relatives à leur diaspora à l'étranger car les réseaux de criminalité organisée en lien avec le trafic d'armes ne sont pas nécessairement situés sur leur territoire. Les États ont donc compris la nécessité de coopérer au niveau international pour démanteler les réseaux tenus par leurs nationaux à l'étranger, notamment en conjonction avec les flux financiers.

Himayu SHIOTANI : Je voudrais faire écho à ce qui a été dit par Marie-Pierre Arnold. Au CAR, nous avons mené une enquête assez approfondie sur les réseaux de fourniture d'armes de l'État islamique en Syrie et en Irak¹⁵. Durant cette enquête, nous avons examiné comment l'utilisateur final des armes, en l'occurrence l'État islamique, était financé par des individus qui facilitaient l'acquisition de ces armes. Ce que nous avons trouvé est lié aux caractéristiques de ce que j'ai appelé les « signaux d'alarme » (*red flags*). Par exemple, nous avons décelé dans certains documents de l'État islamique l'intérêt de celui-ci pour le développement de moteurs destinés à la production d'aéronefs capables de larguer des engins explosifs improvisés. Nous avons découvert que des individus, possédant des liens familiaux avec des membres

15. Pour accéder à ce rapport : <https://www.conflictarm.com/reports/weapons-of-the-islamic-state/>.

de l'État islamique et basés dans des pays voisins, ont monté de fausses entreprises dans différents pays afin de développer cette technologie, et réalisé des transactions visant à recruter des ingénieurs, sur la base de fiches de poste très peu détaillées, pour, officiellement, mettre au point des composants de produits à usage non militaire (par exemple, des systèmes de suivi agricole), eux-mêmes produits dans un autre État. Cette technique permettait ensuite de détourner les composants créés au profit de l'État islamique, sans que leurs producteurs connaissent nécessairement cette destination finale. En d'autres termes, il est possible d'identifier concrètement des transactions financières lorsqu'elles ont lieu, mais les caractéristiques particulières de ces transactions sont véritablement liées aux réseaux interindividuels, aux structures de financement utilisées, et à la déconnexion entre les cahiers des charges fournis aux producteurs et la destination réelle de leur production.

Pourquoi les adhésions aux instruments internationaux sont-ils si faibles dans la zone indopacifique ? Même question pour les ratifications. Est-ce par manque de sensibilisation de la part des Nations unies ?

Marie-Pierre ARNOLD : Premièrement, le trafic d'armes est un domaine très sensible. Certains États ne souhaitent donc pas que l'ONU, malgré son statut neutre et indépendant, s'intéresse à ce qui se passe sur leur territoire. Néanmoins ce comportement n'est pas propre aux pays asiatiques : même les États-Unis ont un comportement similaire. De plus, il existe une lacune claire de la part des Nations unies s'agissant de la mise en valeur des avantages de l'adhésion à ces instruments. Le TCA a néanmoins probablement permis de revitaliser cela : le Protocole existait depuis vingt ans, et même la France y a adhéré très tardivement. L'ONU ne se positionne pas en tant que donneur de leçons aux États non signataires ou n'ayant pas ratifié ces instruments, mais devrait plutôt acter qu'il a manqué certaines occasions de les promouvoir. Il faut par ailleurs mentionner un problème organisationnel propre à l'ONU : l'ONU est majoritairement financé par les États et n'a aucun bailleur de fonds en Asie. Par conséquent, il ne peut mener d'actions de sensibilisation auprès

des pays asiatiques que lors des conférences des États parties. Les États asiatiques ne sont pas très demandeurs de la présence de l'ONU sur leur territoire, mais le contexte actuel pourrait modifier la situation.

Jean-Claude BRUNET : Il est très important de montrer la complémentarité entre le Protocole¹⁶ et le PoA¹⁷. Les deux documents ont été adoptés en 2001, et certains États ont eu des difficultés à comprendre le fait que le Protocole, juridiquement contraignant par rapport au document politique qu'est le PoA, a apporté un complément opérationnel dans la mesure où il organise justement la coopération entre les autorités d'application. La prise de conscience de l'utilité de renforcer cette coopération a été longue car certains États pensaient que le PoA était finalement plus pratique car plus souple. L'expérience de la France est très intéressante. Pendant longtemps, nous avons des blocages administratifs : le Protocole nous obligeait à modifier de nombreux règlements (par exemple, celui comprenant la définition de l'arme ancienne). Ce qui est intéressant, c'est qu'une remobilisation a été opérée, notamment après les attentats de Paris en 2015 et la décision du président de la République de mettre la France et ses partenaires à la pointe de l'action contre les trafics illicites, aux Nations unies comme dans les enceintes régionales. Nous avons franchi le pas et avons réalisé qu'il était beaucoup plus facile de le faire qu'auparavant grâce à l'évolution du droit européen.

Benjamin HAUTECOUVERTURE : Pour le TCA en particulier, quatre facteurs importants doivent être pris en compte :

1. Un manque de sensibilisation dans beaucoup d'États de la zone indopacifique.
2. Une sensibilité assez équivoque de nombre de ces États aux outils de lutte contre la prolifération d'armements, malgré une

16. Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Pour accéder au texte : https://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/18-12_c_F.pdf.

17. Pour accéder au texte original en anglais : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/507/20/PDF/N0150720.pdf>.

sensibilisation croissante depuis la fin des années 1990 jusqu'au TCA en 2013-2014.

3. Un tropisme de pays non alignés à l'égard de solutions réputées occidentales, en particulier venant d'États eux-mêmes exportateurs d'armements. Il s'agit bien d'expliquer qu'il ne s'agit pas de faire la leçon mais d'encadrer les transferts pour permettre des garanties de sécurité.

4. Des craintes à l'égard du risque que ferait peser ce traité sur la souveraineté industrielle nationale du point de vue de pays émergents éventuellement tentés par le lancement d'une industrie d'armement nationale (exemple les Philippines).

Himayu SHIOTANI : En tant que personne originaire de l'Asie-Pacifique, je veux intervenir à propos des raisons pour lesquelles certains États n'ont pas signé certaines dispositions. Une première chose cruciale à souligner dans le contexte asiatique est que les relations sont très dynamiques dans la région. Elles ne sont pas du tout homogènes et sont au contraire multidimensionnelles. Ainsi, dans certains contextes comme celui de l'ASEAN, le dialogue sur certains sujets peut avoir lieu mais sur d'autres sujets, au sein de la même ASEAN, la discussion s'avérera impossible. En d'autres termes, il existe entre les États asiatiques un manque de confiance mutuelle en matière d'intérêts stratégiques. Un second élément à mentionner est que les pays de l'Indopacifique sont très avancés en matière de contrôle de certains échanges à dimension stratégique (notamment des articles à double usage). Dans le processus d'acquisition de certaines technologies, les exportateurs formulent souvent des demandes de ce type : « si vous acquérez notre technologie, nous voulons nous assurer que vous ne la transférez pas à des entités que nous ne cautionnons pas ». Ainsi, les importateurs doivent prouver qu'ils sont soumis à certains contrôles. Les relations en Asie sont telles que le dialogue est très souvent possible plutôt sur une base bilatérale. Mais il ne s'agit pas que d'une question de sensibilisation car mes consultations avec les États de la région ont souvent fait revenir la question suivante : l'entrée en vigueur du TCA a-t-elle véritablement changé quelque chose pour nous ? Si ce n'est pas le cas, pourquoi devrions-nous signer ce traité ?

Sur qui pèse la responsabilité du trafic d'armes : les entreprises qui les produisent, les gouvernements, des entités non étatiques ? Et comment se manifeste cette responsabilité ?

Himayu SHIOTANI : Cette question est importante et souvent négligée lorsqu'on traite les problèmes associés au trafic illicite d'armes. La réponse de base est que cela varie considérablement, principalement en fonction des législations nationales. Concernant les transferts en eux-mêmes, si une législation nationale impose la délivrance d'une autorisation pour l'exportation de certaines armes et qu'une autorisation est effectivement délivrée, cette dernière est nécessairement fondée sur une évaluation des risques. Si les armes tombent *in fine* entre de mauvaises mains, la responsabilité peut varier considérablement en fonction de la nature de l'utilisation finale et de l'identité de l'utilisateur final, du droit applicable dans le pays où les armes ont été utilisées ou si le transfert lui-même est intervenu en violation de normes nationales ou internationales. Il existe une autre question importante relative à une expression très présente dans le TCA : au moment de l'acquisition, est-ce que l'utilisateur final avait connaissance que les armes pouvaient être utilisées à des fins malveillantes ? Si la réponse à cette question est positive, la responsabilité devient celle de l'importateur. Cependant, on constate souvent des variations des dispositions applicables en matière de responsabilité, y compris dans l'industrie, dans laquelle existent des questions de conformité internes au-delà des cadres réglementaires. Concernant la manière dont les personnes accusées sont poursuivies, je dirais qu'il n'existe pas de réponse systématique et que le taux de succès des poursuites varie considérablement.

II. LE TRAFIC D'ARMES LÉGÈRES EN INDOPACIFIQUE ET SES ENJEUX LIÉS À LA VOIE MARITIME

La dimension maritime du trafic d'armes en Indopacifique

Cyrille Poirier-Coutansais

*Directeur de recherche, Centre d'études stratégiques de la Marine
(CESM)*

Il est important de rappeler que l'ensemble des phénomènes maritimes, dont le trafic d'armes fait partie, trouve son origine à terre. Il faut par conséquent toujours garder à l'esprit que la manière ultime de régler les problématiques de trafic en mer est de stabiliser et pacifier les zones instables à terre.

Historiquement, deux conditions doivent être réunies pour que se développent les trafics par la voie maritime : des flux maritimes importants de manière générale d'une part, la diminution de la présence militaire en mer d'autre part. On peut lire la période de globalisation vécue depuis quelques décennies au regard de ces deux éléments : le nombre de navires en circulation est désormais colossal et, depuis la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, la décroissance des moyens navals déployés en mer est avérée.

Ce qui est frappant durant cette phase de globalisation, c'est l'explosion des trafics illicites par voie maritime, et ce sur la quasi-totalité de la planète. Le trafic de drogue en est un exemple patent : l'emblème de la mondialisation qu'est le porte-conteneur est aussi le moyen par lequel la cocaïne entre massivement dans l'Union européenne. Cela s'explique par le nombre de conteneurs transportés par un seul navire, couplé au nombre de navires en circulation. En effet, la nécessité de fonctionner en flux tendus induit l'impossibilité d'effectuer des contrôles approfondis et donc une certaine facilité à dissimuler

quelques conteneurs remplis de drogue parmi des centaines d'autres. La libéralisation des mouvements de capitaux et le développement d'Internet sont, par ailleurs, une autre facette de la globalisation qui facilite les trafics.

En parallèle, avec la fin de la guerre froide, la présence militaire en mer a été considérablement réduite : les États-Unis ont diminué leurs moyens, l'URSS devenue Russie n'a pas été active pendant un temps et s'est, en tout état de cause, retirée des océans, tout comme les marines européennes. Les mers ont donc été laissées assez vides.

Ce rappel liminaire des trente dernières années était nécessaire car la période de la globalisation arrive à son terme, et ce, pas seulement en raison de la guerre en Ukraine et de la pandémie de COVID-19. Il faut en effet évoquer deux points de rupture qui expliquent cette situation :

- D'une part, le réarmement naval en cours sur la plupart des continents et qui est patent en Asie, en Inde et globalement dans la plus grande partie de la zone indopacifique. La constitution d'une marine en ligne avec les ambitions du pays qui la développe prenant quelques années, il faut s'attendre à une présence militaire croissante dans les eaux de l'Indopacifique dans quelques années.
- D'autre part, une rupture dans le processus de globalisation, perceptible depuis la crise financière de 2007-2008. On assiste à un mouvement de localisation de la production industrielle dans de grandes aires régionales. Ce phénomène ne cesse de s'accroître et est pris en compte par les armateurs. Ainsi, le président-directeur général de la société française CMA CGM (Compagnie maritime d'affrètement - Compagnie générale maritime), Rodolphe Saadé, a exprimé la volonté que son groupe se concentre sur ces marchés régionaux dans les années à venir, sentant décroître le commerce transatlantique et transpacifique. La situation peut difficilement être évaluée depuis deux ans en raison de la croissance post-pandémie de COVID-19 mais il demeure que, depuis la crise financière

de 2007-2008, la croissance du PIB mondial est plus importante que celle du transport maritime. Or, cela ne s'était pas vu depuis le début de la globalisation. S'agissant des raisons expliquant cette dynamique, il faut retenir que la relocalisation de la production est liée à la numérisation de l'industrie, qui permet une production compétitive face à la concurrence asiatique notamment.

L'une des questions que l'on peut aujourd'hui se poser est celle de savoir si la localisation de l'économie matérielle va entraîner une localisation des esprits, c'est-à-dire la fin du rêve commun qu'était l'aspiration mondiale au développement¹. En effet, les préoccupations sont de plus en plus disjointes, dans la zone indopacifique mais pas seulement : même dans l'Europe qui se targue de posséder une vision universaliste, on raisonne de plus en plus à l'échelle du continent uniquement. Cela est particulièrement vrai en matière de lutte contre le réchauffement climatique, à l'heure de la mise en place d'une taxe carbone aux frontières de l'UE, qui constitue *de facto* une barrière douanière et vient protéger un fonctionnement propre à l'organisation européenne.

Tout l'enjeu dans les années à venir va être de savoir si, malgré des perspectives différentes selon les États, ces derniers vont toujours réussir à mener des projets en commun. Les marines européennes, américaine, indienne, chinoise, russe et japonaise, qui se sont réunies dans un effort commun de lutte contre l'essor de la piraterie somalienne, parviendront-elles à poursuivre dans cette voie ? Ce que nous révèle la guerre en cours en Ukraine, c'est une forme d'indifférence, *a minima*, vis-à-vis des événements intervenant dans certaines régions éloignées. Néanmoins, il demeure que certaines problématiques devront toujours être abordées en commun, la difficulté pour les États allant être de prendre acte de leurs divergences d'aspirations tout en continuant d'envisager une collaboration sur certains dossiers d'intérêt global, dont

1. Malgré des ambiguïtés évidentes de perception de la notion de développement selon les États.

celui du trafic d'armes. Si l'on observe les activités des organisations multinationales comme l'ONU, il est frappant de constater les difficultés à adopter des conventions internationales. On peut prendre l'exemple du projet d'accord sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer (dit « accord BBNJ² »), dont la négociation est particulièrement difficile alors même que son sujet pourrait être considéré comme d'intérêt commun.

Il est ainsi nécessaire de repenser un cadre commun et la façon de voir le monde de chacun des acteurs, afin de parvenir à des accords sur des sujets d'intérêt commun. Une difficulté spécifique aux Européens dans la zone indopacifique est que, même si la France possède des intérêts directs dans la région, cela n'est pas le cas de tous les États du continent. La question va donc être de savoir si la poursuite d'une coopération au sein de l'UE va être possible et s'il sera également possible de trouver des cadres de dialogue avec les autres acteurs de la zone malgré des différends patents. Cet équilibre à atteindre s'annonce comme l'une des difficultés principales pour les années à venir. Par exemple, l'UE, très focalisée sur les problématiques de développement durable et de protection de l'environnement dans la zone, va être forcée de prendre en compte d'autres aspects chers à d'autres acteurs.

La lutte contre le trafic d'armes dans la région découle de ce nouveau cadre : pour mettre en place des outils juridiques et des moyens techniques efficaces, il faut d'abord arriver à un accord. En effet, par exemple, de plus en plus de conteneurs sont équipés de traqueurs de localisation et des drones permettent d'accroître les capacités de surveillance. Néanmoins, ces moyens ne peuvent pas être utilisés, *a fortiori* efficacement, sans accord. Sans un dialogue renouvelé en Indopacifique, il restera donc très difficile de combattre les trafics.

2. Pour plus d'informations sur ce projet d'accord, voir : <https://www.un.org/press/fr/2022/mer2139.doc.htm>.

Retour d'expérience sur la formation au renforcement capacitaire sur les armes légères et de petits calibres en Asie du Sud-Est

Andrew Reynolds

Coordinateur de projet Armes légères et de petit calibre, Organisation mondiale des douanes

L'Organisation mondiale des douanes (OMD/WCO) est une organisation non gouvernementale experte en matière de questions douanières au niveau international. Elle se charge notamment d'effectuer un travail de développement des capacités à destination de ses 183 administrations douanières membres. Le programme de sécurité de l'OMD se concentre sur cinq domaines : le contrôle des passagers, les engins explosifs improvisés (via le programme *Global Shield*), les échanges de nature stratégique, le financement du terrorisme et les ALPC.

Les administrations douanières jouent un rôle vital dans la croissance du commerce international et le développement du marché mondial. Presque toutes les autorités douanières ont commencé comme service de collecte des recettes pour leur gouvernement, qui percevait des droits sur les importations et les exportations. Les douanes ont ensuite assumé des rôles en relation avec la protection des intérêts économiques et sociétaux de leurs pays respectifs, au fur et à mesure que ces derniers ont développé leur base industrielle.

Au XX^e siècle, les autorités douanières se sont davantage concentrées sur un travail de protection de la société contre une série de nuisances, telles que le trafic de drogue ou le trafic d'armes à feu, mais aussi sur le contrôle des substances nuisibles à l'environnement ou la santé humaine, animale ou végétale. Depuis le milieu des années 1980, la douane est également un acteur clé de la mondialisation de l'économie mondiale par la facilitation des échanges et l'adoption de procédures harmonisées et simplifiées pour les clients.

Enfin et plus récemment encore, les autorités douanières se sont impliquées dans la dimension sécuritaire du contrôle aux frontières. En effet, le terrorisme international utilise les chaînes d'approvisionnement pour soutenir ses activités de contrebande d'armes et de munitions, et passe également par des réseaux complexes pour acquérir des biens stratégiques pour la prolifération de menaces nucléaires, biologiques ou chimiques. Ce n'est qu'en 2015 que l'OMD a publié sa résolution dite de Punta Cana³ sur le rôle de la douane en matière de sécurité. Ce document, signé par tous les directeurs généraux de toutes les administrations douanières membres, a exhorté ces dernières à jouer un rôle actif dans la sécurité de leur pays. Pour de nombreux pays, ce domaine de responsabilité est encore très récent, mais les autorités douanières sont particulièrement bien placées pour apporter leur aide en la matière, au vu de leur rôle consistant notamment à intercepter chaque passager, fouiller chaque véhicule et examiner chaque cargaison à l'arrivée à la frontière de leur État.

Dans le cadre de cette récente mission, a été mené de 2016 à 2018 le projet de sécurité Asie-Pacifique, en réponse aux attaques terroristes dans la région et en particulier aux Philippines. Le projet a été financé par le gouvernement japonais, qui a fourni un budget de 7,25 millions d'euros sur deux ans. Dix États y ont participé : le Bangladesh, le Cambodge, Hong Kong (à mi-parcours), l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, la Thaïlande et le Vietnam.

Le projet a permis de contribuer à trois des cinq domaines de travail mentionnés plus haut du programme de sécurité :

- D'abord, l'OMD a cherché à mettre en œuvre des contrôles passagers renforcés, via la fourniture d'informations avancées sur les passagers aux autorités douanières.
- De plus, l'OMD a envisagé d'impliquer les nations dans le programme *Global Shield*.

3. [*Résolution de Punta Cana – Résolution de la Commission de politique générale de l'Organisation mondiale des Douanes concernant le rôle de la douane dans le contexte de la sécurité*](#), OMD, décembre 2015.

- Enfin, l'OMD a dispensé des formations et pris d'autres mesures de renforcement des capacités en matière d'ALPC et précisément, puisqu'il s'agit de former des autorités douanières, en matière d'armes à feu illicites qui traversent les frontières.

Les étapes de ce projet ont été les suivantes :

- La sensibilisation. À cette fin, une conférence a eu lieu à Bangkok en mars 2017, à laquelle tous les pays et autorités douanières ont été invités. Cet événement avait pour but d'évaluer leur intérêt à participer au projet et à recevoir une assistance. La sensibilisation est essentielle, car les autorités douanières ont des priorités concurrentes : à côté de la collecte des recettes ou de l'interdiction des drogues, les problématiques liées aux ALPC ou à d'autres problèmes de sécurité peuvent parfois être d'une priorité assez faible pour les gouvernements. La mission que s'est assignée l'OMD est de s'assurer que ces derniers comprennent la position unique que les autorités douanières peuvent occuper et la valeur qu'elles peuvent apporter dans un programme tel que celui proposé par l'organisation.

- Pour les pays ayant manifesté leur intérêt, des missions de diagnostic ont été réalisées. L'OMD se rendait dans les pays concernés et menait des discussions voulues comme franches et honnêtes avec les autorités douanières pour évaluer ce qu'elles pensaient être leurs forces et leurs faiblesses dans le contrôle des armes légères illicites aux frontières.

- Après avoir recueilli leurs commentaires, l'OMD a été en mesure de développer une offre de formation pour les aider à renforcer leurs capacités. Les activités de formation organisées dans le cadre de la troisième phase du projet ont consisté en des événements régionaux de formation des formateurs. L'OMD a convié deux représentants de chacun des dix pays participants à une formation intensive sur la façon d'être un formateur, afin qu'ils puissent retourner dans leurs adminis-

trations et leur transmettre ces connaissances. Trois événements au total ont été organisés : à Yogyakarta en Indonésie, à Hanoï au Vietnam et à Manille aux Philippines. Ce sont donc plus de soixante officiers individuels qui ont été formés, donc six personnes au minimum de chacun des dix pays participants. Un élément très important pour le projet était qu'il soit durable, tant au niveau du personnel que du matériel. Ainsi, tous les supports de formation de l'OMD ont été donnés aux administrations douanières et à leurs départements de formation. Un suivi a également été offert pour affiner les performances du matériel de formation afin de le rendre plus utile et adapté aux circonstances uniques de chaque État. Par ailleurs, l'OMD a assisté les États participants pour mettre en place des formations nationales de leurs autorités douanières afin qu'un nouvel officier qui arrive dans le service reçoive une formation sur la collecte des recettes, l'interdiction des drogues et tous les autres domaines, mais également sur l'interdiction, l'identification et la saisie des ALPC illicites. Cette formation a effectivement été conduite dans plusieurs pays.

- Une disposition relative au financement a également permis le déploiement d'équipements techniques exceptionnellement coûteux que de nombreuses autorités douanières de la région n'auraient pas eu les moyens d'acquérir. L'appareil qui a été choisi est un appareil portatif à rétrodiffusion à rayons X. Il peut être transporté dans des endroits éloignés, fonctionne sur sa propre batterie et peut scanner par exemple à travers des voitures ou des avions afin de vérifier l'absence d'armes dissimulées tout en réalisant des recherches non intrusives, recommandées par l'OMD. L'organisation a été très attentive à financer des équipements assortis de formations pour les agents douaniers amenés à les utiliser ainsi que d'une garantie étendue du matériel. Il s'agit par ce biais d'éviter que les appareils restent inutilisés par manque de formation ou de maintenance.

- Une fois la formation délivrée, l'équipement déployé et la formation dispensée sur l'utilisation, l'OMD a mené des opérations réelles pour tester les connaissances transmises,

les procédures mises en place et l'utilisation des nouveaux équipements dans un scénario réel. Par exemple, lors de sa seconde opération, l'OMD a demandé à chaque pays participant de choisir un poste frontière ou un port de contrôle pour déployer les appareils intensivement pendant deux semaines. Il s'agissait de s'assurer que l'action menée par l'OMD au cours des deux dernières années précédentes serait prise en compte à l'avenir par les gouvernements formés et équipés, et que tous les problèmes identifiés durant les phases préparatoires avaient été réglés.

En conclusion, plusieurs éléments positifs peuvent être identifiés dans ce projet :

- L'OMD a organisé des événements régionaux et non pas nationaux, ce qui a permis un partage d'expérience entre les bureaux des différents pays participants et l'établissement de contacts utiles sur le long terme.

- L'accent a été mis sur le caractère durable des activités menées : assistance à la mise en place de formations nationales, à l'utilisation du matériel de formation, formation de formateurs experts pour diffuser les connaissances acquises afin de permettre une appropriation régionale du projet.

- La fourniture d'équipements techniques, la formation à leur utilisation et un soutien technique continu pour s'assurer qu'ils sont effectivement utilisés.

Des difficultés ont néanmoins dû être surmontées :

- L'une d'entre elles est relative aux différences dans les méthodes utilisées par les trafiquants. Par exemple : le Laos est enclavé et n'a donc à gérer aucune problématique maritime ; la Thaïlande possède le plus grand centre de transit aérien de la région (Bangkok Suvarnabhumi), donc beaucoup des efforts thaïlandais sont concentrés sur le trafic aérien ; l'Indonésie et les Philippines sont composées de milliers d'îles, etc. Ainsi, les différents modes de transport conduisent à des défis diffé-

rents pour des pays même voisins. En outre, ils possèdent des législations nationales différentes en matière de contrôle des ALPC, ce qui conduit à des déséquilibres évidents exploités par les groupes criminels et terroristes.

- La priorité donnée par l'administration des douanes à d'autres domaines d'activité que celui des ALPC.
- Un manque général d'équipement et d'expertise pour utiliser des équipements non intrusifs. De nombreuses frontières terrestres ne possèdent presque aucun équipement et encore moins un équipement d'examen non intrusif.
- Des menaces nouvelles et à venir relatives à l'évolution des ALPC au niveau global : impression 3D, armement modulaire, conversion d'armes illicites notamment.

Enfin, la limite de ce projet est qu'elle a suivi une approche cloisonnée : l'OMD n'a travaillé qu'avec les autorités douanières des pays participants. En comparaison, l'OMD contribue actuellement à un projet qui porte sur le contrôle des armes légères et des armes blanches, mené par la Ligue arabe et l'UE (projet EU-LAS) et impliquant Interpol et le Small Arms Survey (SAS), en plus de l'OMD. Ainsi, dans le cadre des contrôles aux frontières internationales, Interpol couvre le marquage et l'archivage ainsi que les enquêtes criminelles sur les infractions liées aux armes à feu. De son côté, le Small Arms Survey a engagé des spécialistes de la gestion des armes et des munitions pour mener une formation sur la gestion et la sécurité des stocks. Aborder un projet de cette façon permet de collaborer avec de nombreux acteurs, en plus des seuls gouvernements, et ainsi de rendre la sensibilisation plus efficace.

Le trafic d'armes en Somalie

Grégory Robin

Expert du trafic d'armes et d'explosifs en Indopacifique, Robin Smith Consulting

La provenance des armes que l'on retrouve en Somalie peut être très diverse : armes déjà présentes dans le pays avant la mise en œuvre de l'embargo sur les armes ; armes officiellement expédiées au gouvernement fédéral de Somalie pour soutenir le combat contre les shebabs et l'État islamique mais détournées vers la sphère illicite ou saisies à l'occasion d'attaques ; armes d'origine yéménite ou iranienne issues de réseaux multi-activités de trafic.

Les engins explosifs improvisés, surnommés « armes de choix » ou « armes de nécessité », sont largement utilisés par les shebabs somaliens. Statistiquement, on compte ainsi environ 500 attaques d'engins explosifs improvisés par an en Somalie qui ont fait environ 1 500 blessés et tués en 2021.

Afin de fabriquer des engins explosifs improvisés, les shebabs doivent se procurer leurs composants, parfois directement en Somalie et plus souvent en faisant appel à des filières d'importation légales (pour les boîtiers d'alarme de moto, batteries de 12V de moto, fertilisants, etc.) ou illégales. Il faut également mentionner les composants à double usage. Un élément important à comprendre en matière de trafic d'engins explosifs improvisés en Somalie est que les groupes qui l'opèrent, les shebabs en tête, font preuve d'une remarquable adaptabilité. Par exemple, en juin 2021, ont été arrêtés et jugés les membres d'un groupe qui participait à leur chaîne d'approvisionnement en armes et on a pu constater que les shebabs ont été capables de modifier immédiatement leur filière afin de continuer à garantir leur accès à des armes. Les recherches menées sur le fonctionnement de ce groupe sont ainsi essentielles pour comprendre comment il parvient à évoluer aussi rapidement.

Plusieurs mesures d'atténuation de la prolifération des armes en Somalie ont été prises :

- L'enregistrement et le marquage des armes. Pour que cette mesure soit efficace, la sensibilisation se doit de l'être également afin de pouvoir atteindre le plus d'armes possible, déjà présentes comme en cours d'arrivage (environ dix par mois dans la région du Puntland). La question se pose aussi de savoir comment atteindre les armes détenues par des groupes d'autodéfense, par des milices ou par des particuliers.
- La mise en œuvre d'un projet national dit WAM (*Weapon and Ammunition and Management*). Son efficacité nécessite néanmoins une volonté politique à tous les niveaux de décision.
- La mise en place d'outils complets de traçage des armes, dans le cadre de la résolution 2551 du Conseil de sécurité des Nations unies⁴.
- Le soutien aux forces militaires somaliennes pour améliorer la surveillance de leurs côtes, leur fournir de l'équipement et de la formation. Encore une fois, une volonté politique est nécessaire. Les sanctions sont le point le plus sensible à ce titre : la plupart des trafiquants, navires et armateurs sont connus, mais il demeure de grandes difficultés à les sanctionner.
- La réalisation d'une veille continue des trafics et l'anticipation de contre-mesures.

Le contrôle des composants et précurseurs des engins explosifs improvisés présents en Somalie se fait à l'aide de l'annexe C de la résolution 2498 du Conseil de sécurité des Nations unies⁵, qui en dresse une liste. L'existence de cette liste est à l'origine de grands progrès dans le sens où elle a permis à de nombreux acteurs de la chaîne de contrôle de savoir quels éléments chercher

4. [Résolution 2551 \(2020\) \(S/RES/2551 \(2020\)\)](#), Conseil de sécurité des Nations unies, 12 novembre 2020. Voir également les rapports du groupe d'experts des Nations unies sur la Somalie ainsi que de l'UNODC.

5. [Résolution 2498 \(2019\) \(S/RES/2498 \(2019\)\)](#), Conseil de sécurité des Nations unies, 15 novembre 2019.

pour identifier des trafics. Néanmoins, parce que les shebabs évoluent et que de nouveaux composants émergent, cette liste n'est pas exhaustive et doit être régulièrement remise à jour. De plus, des questions restent en suspens, comme celle de savoir quelle va être l'évolution de groupes comme Al-Shebab avec l'amélioration des contrôles dans les ports et aéroports somaliens.

La coopération des États est essentielle, notamment pour fournir un soutien mutuel lorsque des cas suspects sont identifiés, via des moyens techniques d'identification des armes. Néanmoins, une ombre vient noircir ce tableau : l'échange d'informations est parfois un point de blocage car certains États ne répondent pas aux demandes. Il existe des stratégies continentales, régionales et nationales⁶ qui visent notamment à développer des systèmes de coopération et de collaboration entre États. Cela permettrait par exemple d'aider à l'identification d'empreintes latentes sur des engins explosifs ou de trafiquants. Pour résumer, les réseaux de trafic d'armes en Somalie sont connus, mais l'ajout des personnes impliquées sur des listes de sanctions est extrêmement difficile. Alors même que cela serait particulièrement utile pour lutter contre les trafics, le groupe d'experts des Nations unies rencontre des oppositions au placement d'individus sur ces listes, à la fois au niveau du Conseil de sécurité des Nations unies et au niveau national.

La lutte contre le trafic d'armes en Somalie est également entravée par le manque de capacités des unités se trouvant en première ligne, notamment celles qui opèrent dans la région du Puntland. En effet, malgré de bons entraînements, ces unités auraient besoin de davantage de support matériel pour mener la lutte. Malgré la complexité de la situation au vu de l'ampleur des menaces présentes en Somalie et dans les États voisins, il est nécessaire de trouver un équilibre entre les niveaux fédéral et régional. Il ne faut pas avoir une vision trop négative de l'état du trafic d'armes en Somalie : de nombreux progrès ont été faits.

6. Par exemple, la stratégie régionale pour l'IGAD qui regroupe sept États d'Afrique de l'Est.

Empêcher les flux d'armes illicites : une perspective de renforcement capacitaire de l'embargo de l'ONU sur les armes de Corée du Nord

David Atwood

Consultant, Small Arms Survey

Les travaux du SAS entrent bien dans le cadre des discussions sur la prévention et la lutte contre le trafic d'armes conventionnelles. Le projet sur le renforcement, la mise en œuvre et l'application de l'embargo sur les armes à destination de la Corée du Nord (ci-après « l'embargo ») s'inscrit davantage dans l'orientation indopacifique du colloque. Cette présentation s'articulera donc autour de trois sujets distincts : d'abord, quelques remarques générales sur le régime de sanctions de l'ONU contre la Corée du Nord ; ensuite, un bref aperçu des mécanismes de trafic d'armes utilisés par la Corée du Nord, avec un accent mis sur les efforts du pays pour échapper aux sanctions ; enfin, une très brève esquisse des efforts destinés à renforcer la capacité des États à respecter l'embargo.

Les actions prises par le Conseil de sécurité des Nations unies, depuis ses premières résolutions de 2006⁷, ont été motivées par la perception d'une menace pour la paix et la sécurité internationales liée au développement des programmes nord-coréens d'armes et de missiles nucléaires. L'ensemble de ces actions est connu sous le nom de régime de sanctions. Depuis 2006, le Conseil de sécurité a introduit de nouvelles sanctions et élargi l'embargo par le biais de dix résolutions différentes. Il a ainsi créé l'éventail le plus complexe de restrictions que l'ONU ait jamais imposé à un État ou à un acteur non étatique. À travers cette série de résolutions, le Conseil de sécurité a tenté de rendre illicites pratiquement tous les transferts relatifs aux armes depuis et vers la Corée du Nord. Les interdictions imposées par le Conseil de

7. [Résolution 1695 \(2006\) \(S/RES/1695 \(2006\)\)](#), Conseil de sécurité des Nations unies, 15 juillet 2006 ; [Résolution 1718 \(2006\) \(S/RES/1718 \(2006\)\)](#), Conseil de sécurité des Nations unies, 14 octobre 2006.

sécurité sont très larges et peuvent être résumées de la manière suivante :

- À destination de la Corée du Nord, sont interdites :
 - La fourniture directe ou indirecte de machines industrielles, véhicules de transport, fer, acier et autres métaux.
 - La fourniture de tout article, à l'exception de nourriture ou de médicaments, si l'État potentiellement exportateur estime qu'un tel article pourrait directement contribuer au développement des capacités opérationnelles des forces armées nord-coréennes.
 - La fourniture d'armes et de matériel connexe, y compris d'ALPC et leur matériel connexe, ainsi que les transactions financières, les entraînements techniques, les services de conseil et d'assistance liés à la fourniture, fabrication, maintenance ou usage de telles armes ou de leur matériel connexe.
 - La fourniture de chars de combat, de véhicules blindés, de systèmes d'artillerie de gros calibre, d'avions de combat, d'hélicoptères d'attaque, de navires de guerre, de missiles ou de systèmes de missiles, tels que définis dans le cadre du Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles, ou de matériel connexe, y compris de pièces détachées.
- En provenance de Corée du Nord, sont interdits :
 - Les importations de tout article, à l'exception de nourriture ou de médicaments, si l'État potentiellement importateur estime qu'un tel article pourrait directement contribuer au développement des capacités opérationnelles des forces armées nord-coréennes, ou à des exportations soutenant ou augmentant les capacités opérationnelles des forces armées d'un autre État membre que la Corée du Nord.
 - L'envoi d'articles à destination ou en provenance de la Corée du Nord à des fins de réparation, d'entretien, de remise à neuf, d'essai, de rétro-ingénierie et de commercialisation, que la propriété ou le contrôle soit transféré ou non. Cette inter-

diction s'applique également à toute personne voyageant dans le but de mener de telles activités.

- Les importations de chars de combat, de véhicules blindés, de systèmes d'artillerie de gros calibre, d'avions de combat, d'hélicoptères d'attaque, de navires de guerre, de missiles ou de systèmes de missiles, tels que définis dans le cadre du Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles, ou de matériel connexe, y compris de pièces détachées.

Il va presque sans dire que, malgré les interdictions précédemment évoquées, la Corée du Nord n'a pas cessé le développement de ses armes et missiles nucléaires et a cherché à le financer en continuant à effectuer toutes sortes de transactions strictement interdites en vertu du régime de sanctions. Il est d'ailleurs important de souligner que beaucoup d'États membres de l'ONU peuvent être considérés comme complices du commerce qui en résulte, sciemment ou involontairement. S'agissant des modes de transport des cargaisons interdites, bien que nous n'en ayons pas une image complète, les données disponibles montrent que la plupart des transferts documentés sont expédiés par voie maritime, principalement sur des cargos. Certaines expéditions sont cependant réalisées par voie aérienne. Les expéditions terrestres semblent être beaucoup moins fréquentes.

On peut mentionner plusieurs stratégies de contournement des sanctions employées par la Corée du Nord⁸ :

- Les méthodes de dissimulation :
 - Les marques falsifiées ou oblitérées sur les armes elles-mêmes.
 - L'étiquetage erroné des caisses contenant les armes et des documents de transport. Par exemple, ont déjà été interceptées des cargaisons nord-coréennes de composants de chars ou de

8. Exemples tirés en grande partie des observations du panel d'experts de l'ONU sur la Corée du Nord. L'ensemble de ces techniques sont détaillées dans le document suivant : H. Griffiths & M. Schroeder, *Covert Carriers: Evolving Methods and Techniques of North Korean Sanction Evasion* [en anglais], SAS, 2020.

munitions à destination de l'Afrique ou de la Syrie, étiquetées comme étant des pièces détachées de bulldozers. D'autres fausses étiquettes utilisées ces dernières années incluaient des termes comme « pièces mécaniques », « équipement de traitement de l'eau » ou « pièces de rechange pour machines ».

- L'utilisation de marchandises inoffensives pour dissimuler des armes et des équipements militaires. L'exemple le plus connu de cette méthode est le cas du *Chong Chong Gang*, un cargo nord-coréen intercepté par les autorités panaméennes en juillet 2013, avec à son bord 240 tonnes d'armes et d'équipements cachées sous 200 000 sacs de sucre.

- Les techniques de contrebande :

- L'acheminement détourné et la falsification des documents de transport sont des techniques communes de contrebande utilisées par la Corée du Nord. Ce type d'acheminement est employé pour minimiser la suspicion des autorités de contrôle en éloignant la source des armes et le client ainsi qu'en évitant les aéroports et les ports où le risque de détection est élevé.

- L'utilisation de sociétés écran ou fictives est un outil bien établi pour dissimuler l'identité des personnes et des entités commerciales impliquées dans le transfert illicite d'armes, notamment les transferts nord-coréens. Il est particulièrement difficile et fastidieux de les identifier en pratique. Cela permet de souligner l'importance des organismes indépendants tels que les groupes d'experts, qui disposent des ressources, de l'accès et de l'expertise nécessaires pour enquêter sur les réseaux complexes d'intermédiaires et de sociétés fictives.

- Le changement de nom et de pavillon de leurs navires.

- L'utilisation des ambassades et du personnel des ambassades, qui ont joué des rôles clés dans plusieurs des transferts illicites documentés par le panel d'experts des Nations unies. Leurs interventions incluent l'utilisation des ambassades

comme centres opérationnels pour négocier des contrats d'armements et coordonner les expéditions, envoyées sans contrôle grâce à la protection dévolue aux colis diplomatiques.

- Des informations insuffisantes, altérées ou fausses sur les parties à un transfert sur les documents d'expédition.

- La désactivation du système d'identification automatique des navires afin de dissimuler leur position en mer.

- L'expédition de kits de pièces détachées destinées à être assemblées dans le pays de destination.

- Les transferts de bateau à bateau directement en mer, particulièrement importants en matière de transport de pétrole et de charbon.

- L'utilisation de courtiers en armes. Pour déguiser ou couvrir l'implication de la Corée du Nord dans des transferts d'armes, des courtiers nord-coréens établissent des bureaux à l'étranger afin de se procurer, de négocier ou de transborder des biens liés aux armes.

S'agissant des efforts de renforcement des capacités visant à encourager les États à se conformer aux obligations liées à l'embargo, il faut prendre acte du fait que, malgré les efforts importants déployés par le Conseil de sécurité pour réduire les activités nord-coréennes, le pays continue à mener de nombreuses activités interdites et se donne beaucoup de mal pour contourner les sanctions qui lui ont été imposées. Dans ce contexte, par « renforcement capacitaire », il faut comprendre ce qui peut être fait pour améliorer la capacité et la volonté des États de comprendre la nature du trafic d'armes et des méthodes de contournement des sanctions pratiqués par la Corée du Nord. Il s'agit aussi, pour les États tiers, d'avoir conscience des exigences qui leur sont imposées et de renforcer leurs capacités à se conformer à ces exigences. On peut mentionner plusieurs actions en cours de renforcement des capacités :

- Le Conseil de sécurité a mis au point des notices d'assistance à la mise en œuvre de l'embargo, pour aider les pays à respecter leur obligation de *due diligence*. Il s'agit, il est vrai, d'un effort plutôt minime de la part des Nations unies, mais ces notices fournissent néanmoins d'importantes informations et conseils.

- Des initiatives nationales : coordination interagences, partage d'informations, engagement du secteur privé.

- Des initiatives régionales : conseils pour les expéditions, initiatives de soutien au renforcement des capacités, fourniture de ressources pour soutenir les initiatives de la société civile et de la communauté académique.

- Des programmes menés par des organisations internationales comme l'OMD, Interpol et l'ONUDC qui, bien qu'ils ne soient pas toujours directement liés à l'embargo, peuvent être pertinents dans ce contexte.

- Des projets menés par des entités issues de la société civile et du monde de la recherche (par exemple le projet *Sandstone* du Royal United Services Institute ou le projet *Alpha* du King's College de Londres), notamment destinés à fournir une assistance aux États en matière de trafic illicite d'armes conventionnelles.

C'est à ce titre que le projet du SAS sur le renforcement de la mise en œuvre et l'application de l'embargo sur les armes à destination de la Corée du Nord (dit « projet SAENK ») s'inscrit clairement. Parmi les outils mis au point dans le cadre de ce programme, on trouve :

- Des guides pratiques permettant aux États de contribuer à une mise en œuvre effective du régime de sanctions.

- Un outil d'auto-évaluation de l'embargo sur les armes, qui vise à aider les États à évaluer leurs capacités et à découvrir quelles sont leurs bonnes pratiques et leurs lacunes, selon une série de critères. Ceci fait, ils ont la possibilité de demander

une assistance pour aider à combler les éventuelles lacunes identifiées.

- Un guide d'identification des ALPC fabriquées en Corée du Nord.
- La tenue de réunions régionales et d'ateliers de travail nationaux.

L'ensemble de ces activités a mis en évidence certaines mesures permettant de renforcer la mise en œuvre du régime de sanctions et la conformité avec celui-ci. Renforcer l'application des résolutions du Conseil de sécurité et éviter toute implication involontaire d'États dans la violation des sanctions exige de concevoir les mesures à prendre comme les composantes d'une chaîne de conformité nécessitant un processus de vérification (*due diligence*) au niveau gouvernemental : mise en place de cadres juridiques, d'un enregistrement des armes, contrôle des exportations, comportement et contrôle de l'État, comportement du secteur privé (commerçants, assureurs, banques, etc.).

Les stratégies de contournement des sanctions par la Corée du Nord présentent de nombreux défis pour les différents maillons de cette chaîne de conformité. Plusieurs catégories de mesures peuvent être mises en place pour les contrer :

- Des mesures de mise en œuvre du cadre juridique existant. Il s'agit d'une part de mettre en pratique le régime de sanctions, notamment en incorporant les résolutions du Conseil de sécurité dans le droit national (y compris les sanctions pénales associées à la violation des dispositions de ces textes) et en envisageant l'usage de législations types pour aider au développement de législations nationales. D'autre part, il est important d'améliorer au niveau national la coordination interagences en matière de sanctions à l'égard de la Corée du Nord, de violations de l'embargo et de mesures à prendre pour mettre celui-ci en œuvre.

- Le maintien et le développement de mécanismes de partage d'informations efficaces entre les acteurs nationaux aussi bien qu'avec les autres États et acteurs internationaux.
- L'implication du secteur privé, par la mise au point de guides de sensibilisation, par l'assistance des industries potentiellement concernées par la détection de mécanismes de contournement des sanctions, ou par l'échange transnational de bonnes pratiques spécifiques à chaque secteur d'activité.

Bien que ces mesures aient été pensées dans le cadre spécifique de la situation de la Corée du Nord, il semble raisonnable de supposer que certaines d'entre elles sont applicables de manière plus générale aux efforts globaux de contrôle du trafic illicite d'armes.

Piraterie et armureries flottantes – un casse-tête juridique

Lydelle Joubert

Experte de la piraterie internationale et de la contrebande d'armes dans l'océan Indien occidental, Stable Seas

La piraterie en Indopacifique

Entre janvier 2020 et avril 2022, 264 incidents de piraterie et de vols à main armée sur des navires ont été signalés dans la région indopacifique. La plus forte concentration de ces faits a été observée entre les détroits de Malacca et de Singapour. On peut mentionner plusieurs zones dans lesquelles des pirates ont été ou sont toujours particulièrement actifs. Entre 2014 et 2020, le groupe terroriste islamiste philippin Abou Sayyaf a été à l'origine de plusieurs kidnappings de pêcheurs et de membres d'équipage de navires circulant au large des Philippines. Ces exactions ont toujours été commises dans le but d'obtenir un rançon en échange de la libération des otages, puisque ces rançons sont une source de financement partielle mais non négligeable des activités du groupe. Des armes provenant de l'arsenal gouvernemental ont pu être retrouvées aux mains d'Abou Sayyaf.

Dans le nord du Mozambique, l'activité d'Ahlu Sunna wal Jamma (ASWJ) dans le Cabo Delgado a non seulement augmenté de façon spectaculaire en 2020, mais a aussi acquis une dimension maritime. En effet, en avril 2020, ASWJ a commencé à utiliser de petites embarcations pour cibler des îles au large de la côte. Depuis de telles îles, les insurgés ont attaqué des navires de pêche ainsi que des canoës à voile transportant de la nourriture entre les villes de Pemba et de Palma.

En Somalie, on avait pu constater une forte augmentation des activités de piraterie entre 2005 et 2011 et, en 2010, la zone des attaques perpétrées par les pirates somaliens s'étendait au-delà de 1 000 milles nautiques au large de la côte somalienne. À partir

de 2012, la piraterie dans l'ouest de l'océan Indien occidental a néanmoins rapidement diminué et aucun détournement de navires commerciaux ayant entraîné le paiement d'une rançon n'a été signalé depuis lors. Désormais, les détournements de navires dans le but de demander des rançons ne sont plus une option viable de financement pour les pirates somaliens, mais ces derniers ont investi les fonds issus de la piraterie dans des placements à la fois légaux et illégaux. En 2020 et 2021, seuls deux incidents ont ainsi été signalés dans les eaux somaliennes, à savoir les attaques de l'*Aegean II* en 2020 et de l'*Anatolien* en 2021. Ces deux attaques, dirigées contre des navires qui rencontraient des problèmes techniques, étaient très opportunistes. Néanmoins, il faut souligner que le mandat de l'opération EUNAVFOR Somalie n'a pas été prolongé au-delà de mars 2022, et l'on ne trouve ainsi actuellement plus que six unités opérationnelles de garde-côtes ou de police, qui possèdent souvent des ressources limitées et doivent gérer une côte somalienne longue de plus de 3 000 kilomètres.

S'agissant des armes utilisées et de leur mode d'arrivée entre les mains des pirates somaliens, on a pu constater que ces derniers apportaient souvent avec eux leurs propres armes légères (notamment d'anciens fusils d'assaut automatiques AK-47) lorsqu'ils rejoignaient un groupe de pirates. Ce sont ensuite des investisseurs qui leur fournissaient d'autres armes, telles que des roquettes ou des grenades. Le nombre d'incidents au cours desquels des armes ont été utilisées a triplé entre 2008 et 2010, et les pirates somaliens ont fait usage de leurs armes dans 92 % de leurs attaques en 2010 (pour avoir un ordre d'idée, 238 attaques liées aux Somaliens ont été enregistrées rien qu'en 2011). Depuis les années 1990, les pirates somaliens ont principalement utilisé les mêmes armes primaires, notamment des pistolets tels que le Tokarev-Makarov ou les fusils kalachnikov. Des variantes de ces fusils ont également été saisies par la marine américaine sur des pirates capturés.

En plus de la piraterie, plusieurs incidents en lien avec le conflit au Yémen ont été constatés dans la région. On peut mentionner

des attaques impliquant des engins explosifs improvisés et des mines sous-marines. Des armes en provenance d'Iran et à destination du Yémen font également l'objet de contrebande et sont souvent détournées vers la Somalie. Les bateaux utilisés étant souvent sombres et plats, ils sont impossibles à tracer.

Les enjeux du développement des sociétés militaires privées et des armureries flottantes

La recrudescence de la piraterie a conduit au déploiement d'équipes employées par des sociétés militaires privées sur les navires en transit dans les zones à haut risque. C'est en 2009 que cette pratique a été constatée pour la première fois et, en 2012, elle était déjà devenue courante. Elle s'est avérée très efficace, puisqu'aucun navire escorté par une telle équipe de sécurité n'a plus jamais été détourné sur la côte somalienne. C'est l'un des facteurs qui a contribué à la baisse de la piraterie depuis 2012.

Le recours aux sociétés militaires privées a cependant créé de nouveaux défis juridiques et logistiques pour l'État du pavillon qui autorise la présence de ces équipes et de leurs armes sur ses navires. En effet, la plupart des États portuaires et côtiers ont mis en place des procédures restrictives et coûteuses pour l'entrée d'armes et de munitions sur leur territoire. Dans ce contexte, la plupart des sociétés militaires privées ont recours à des armureries flottantes pour contourner cette contrainte depuis 2012. Une armurerie flottante est un navire qui a la possibilité de stocker des armes légères, des munitions et des équipements de sécurité, et qui offre souvent un hébergement aux équipes de sécurité entre deux missions. Il opère généralement au-delà de la mer territoriale d'un État côtier et doit donc avoir recours à des navires de soutien pour se ravitailler car il ne peut pas pénétrer dans les eaux territoriales.

Aujourd'hui, on compte quatre opérateurs d'armureries, qui gèrent un peu moins de 20 armureries flottantes et leurs navires de soutien. Leur situation juridique est spécifique en Asie du Sud-Est. En effet, il est illégal pour une société militaire privée de se déployer sur les territoires de la Malaisie, de l'Indonésie

et des Philippines : seules les forces de sécurité nationales sont autorisées à assurer la sécurité à bord des navires. Néanmoins, l'un des quatre opérateurs d'armureries flottantes a été autorisé à fournir des forces de sécurité issues du pays hôte aux navires commerciaux en transit. Une crainte manifestée par la communauté internationale est que les armureries flottantes soient utilisées pour détourner des armes ou soient prises par des criminels ou des terroristes à l'issue d'une attaque. Quelques incidents impliquant de tels navires ont été observés au cours de la dernière décennie, la plupart d'entre eux s'étant produits lors de leur ravitaillement.

On peut citer un cas intervenu dans le contexte de la pandémie de COVID-19. De manière générale, les marins étaient affectés par des changements brutaux, et la situation était pire à bord des armureries flottantes, ce qui a entraîné une augmentation du niveau de stress à bord. Ainsi, en juillet 2020, après que le vraquier *Jaeger* a fait appel à une société militaire privée dans l'océan Indien, l'un des trois gardes a refusé de rendre ses armes au capitaine comme le protocole l'exigeait, a pris le contrôle du navire et déchargé son arme à bord. Cette situation était due à un litige existant entre la société privée de sécurité maritime et ce membre de l'équipe, qui n'avait pas été payé depuis cinq mois. Elle a été résolue avec l'aide de l'armateur du navire, qui a accepté de payer le montant demandé par le garde.

Il n'existe pas pour l'heure de lois, règlements ou lignes directrices internationales portant spécifiquement sur les armureries flottantes ou l'enregistrement des armes à bord. On peut cependant imaginer que les armureries flottantes bénéficient à l'avenir d'un registre central des armes et de normes pour encadrer leur activité. Néanmoins, le navire, les armes qu'il transporte, le service qu'il fournit et les personnes impliquées dans son fonctionnement sont tous soumis d'une manière ou d'une autre au respect de normes juridiques nationales ou internationales. Notamment, les armureries flottantes, comme tous les autres navires, sont soumises à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et au Code international de gestion de sécurité.

Plusieurs défis juridiques méritent d'être soulignés :

- L'une des dispositions particulièrement applicables aux armureries flottantes, mais également particulièrement discutées, est le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale. En effet, certains États sont réticents à considérer un navire comme inoffensif alors qu'il transporte des armes qui ne sont pas sous scellés dans la cargaison.
- Les armureries flottantes opèrent normalement en dehors de la mer territoriale des États côtiers, et donc sous la juridiction exclusive de l'État du pavillon lorsqu'elles sont en haute mer. Le problème est qu'elles ont souvent recours à des États qui utilisent des registres ouverts et des pavillons de complaisance.
- Alors que les activités des armureries flottantes impliquent nécessairement un mouvement international d'armes, leurs opérations offshore ont rendu plus difficile l'application des instruments juridiques relatifs aux ALPC. Il n'y a pas ainsi de mécanisme international de surveillance des armes à bord des armureries flottantes.

Le Code de conduite international pour les prestataires privés de sécurité armée contient de nombreuses dispositions relatives au contrôle des armes et susceptibles de s'appliquer aux opérations des armureries flottantes. Certaines lois nationales d'application extraterritoriale peuvent aussi être appliquées aux membres des équipes de sécurité privées ou à l'équipage des armureries flottantes.

De telles dispositions s'appliquent dans le cas, mentionné plus haut, du détournement du vraquier *Jaeger*. Ainsi, le 6 septembre 2021, dans un tribunal de la ville de Kiev, le garde ukrainien en cause dans l'affaire a été déclaré coupable et condamné à 5 ans d'emprisonnement. Il a cependant été libéré pour effectuer une peine de probation. Le verdict a indiqué qu'aucune plainte civile n'avait été déposée, qu'il n'y avait pas eu de victime dans

le cadre de la procédure pénale et a également pris en considération les circonstances de la pandémie de COVID-19.

En conclusion, les armureries flottantes répondent d'abord et avant tout aux règles du marché et sont par conséquent obligées d'offrir leurs services au coût le plus bas possible. Ces dernières années, en raison d'une menace perçue comme moindre dans la zone à haut risque qu'est la côte somalienne, on a pu constater que le coût du recours aux sociétés militaires privées était en baisse. Or, les bas salaires ouvrent la porte à l'affaiblissement de la sécurité à bord des navires, car on a vu des gardes moins qualifiés arriver sur le marché. Les armureries flottantes comportent évidemment des risques mais ont sans aucun doute joué un rôle dans la diminution de la piraterie au large des côtes de Somalie. Si cette piraterie existe toujours, sa forme est mouvante et promet de continuer à l'être à l'avenir : il est peu probable que les détournements avec demande de rançon prospèrent de nouveau dans un avenir proche, mais il est possible que l'on voie émerger un modèle de piraterie différent dans la région si les mesures de sécurité venaient à disparaître.

Questions

Durant cette journée, nous évoquons les ALPC alors que le TCA mentionne huit catégories d'armes classiques. Est-ce parce que les ALPC posent davantage de difficultés dans la zone indopacifique ? Par ailleurs, quelle est la base du trafic d'armes à feu dans cette zone et comment y remédier ?

Andrew REYNOLDS : Au sein de l'OMD, nous avons notre programme sur l'application des contrôles aux échanges de nature stratégique pour les biens à double usage et bien sûr, cela couvre toutes les ALPC qui sont incluses sur les listes de produits à contrôler d'à peu près tous les pays ou organisations. Cependant, nous avons un projet spécifique aux ALPC, qui possèdent des singularités à prendre en compte lors des contrôles aux frontières. En effet, ces armes et leurs munitions font beaucoup plus couramment l'objet de contrebande, sont beaucoup plus désirables pour les organisations terroristes et beaucoup plus faciles à acquérir que des armes lourdes, comme de l'artillerie ou des chars par exemple. Ainsi, la question est pertinente : les contrôles auxquels le TCA fait référence couvrent un domaine beaucoup plus étendu que celui des ALPC, mais l'on a tendance à employer par défaut cette expression en raison de l'utilisation très courante et de la grande désirabilité de ces articles en particulier.

Grégory ROBIN : La plus grande partie des armes présentes en Somalie sont des armes de petit calibre (jusqu'à 23 mm). Des armes de plus gros calibre comme les mortiers y sont aussi utilisées mais soit elles sont présentes depuis longtemps sur le territoire, soit elles sont prises principalement aux troupes de la mission de l'Union africaine de transition en Somalie (ATMIS) lors d'attaques.

Existe-t-il des routes de trafic d'armes ou de matériaux permettant de fabriquer certaines armes entre les shebabs somaliens et les autres groupes shebabs, particulièrement ceux du Cabo Delgado ?

Grégory ROBIN : Aucune route commune d'échange n'a été identifiée, malgré le fait que les shebabs somaliens, les shebabs

mozambicains et les rebelles ADF congolais font essentiellement partie du même groupe.

Comment les États traitent-ils la problématique des expéditions diplomatiques scellées ? Comment peut-on savoir qu'elles contiennent des armes, alors qu'elles sont protégées par la convention de Vienne ?

David ATWOOD : C'est une très bonne question et c'est une véritable lacune que la situation de la Corée du Nord met parfaitement en lumière. L'une des méthodes de contrebande que j'ai mentionnées est effectivement le recours aux ambassades et l'utilisation de paquets et expéditions diplomatiques. Le droit international empêche les États tiers d'entrer dans les ambassades et d'ouvrir les expéditions diplomatiques, donc en fait, je ne pense pas que l'on puisse faire autre chose que d'exercer d'autres formes de pression sur les pays qui cautionnent l'utilisation de cette manière de faire les choses. Je n'ai pas de suggestion quant à la façon de résoudre ce problème.

CONCLUSION

Enrique Manalo

Représentant permanent des Philippines auprès de l'ONU, République des Philippines

Les perspectives des Philippines et de l'ASEAN sur la région indopacifique sont principalement fondées sur le principe du renforcement de la centralité de l'ASEAN, sur les principes d'ouverture, de transparence, de bonne gouvernance, de respect de la souveraineté et de non-intervention. La perspective de l'ASEAN sur l'Indopacifique comprend un certain nombre d'autres éléments. Le premier est que l'organisation considère la région Asie-Pacifique et l'océan Indien non pas comme des espaces territoriaux contigus mais comme des régions intégrées et interconnectées, l'ASEAN y jouant un rôle central et stratégique. Pour l'ASEAN, la région indopacifique devrait aussi être une région de coopération et promouvoir le développement et la prospérité pour tous. L'association reconnaît également l'importance du domaine maritime dans une architecture régionale en évolution. Plus important encore, cette perspective conçoit les partenaires de l'ASEAN, en particulier la France et l'UE, comme importants par leur engagement et leur soutien à l'association à travers diverses instances sectorielles, comme le forum régional de l'ASEAN.

Sur le sujet des armes conventionnelles, qui restent une menace pour la sécurité, en particulier si elles tombent entre les mains de terroristes ou de criminels, il est possible d'envisager d'éventuels domaines de coopération entre la France et la région indopacifique, notamment par le biais de l'ASEAN. Dans ce contexte, les Philippines, par le truchement de l'ambassadeur Manalo, présideront la 8^e réunion biennale des États (BMS8) en juin 2022¹. Cette présidence prendra en compte les besoins de

1. Pour une vue du rapport final de la réunion biennale des États, voir : <https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/07/Final-report-BMS8-unedited.pdf>.

sécurité des Philippines et de leur région, mais aussi la situation globale.

De nombreuses questions seront abordées mais l'on peut souligner quelques priorités, en grande partie déterminées par les résultats de la 7^e réunion biennale des États (BMS7) ayant eu lieu en 2021 :

- La BMS8 se concentrera sur les moyens d'améliorer les modalités et procédures de la coopération et de l'assistance internationales.
- Elle envisagera également l'établissement d'un programme de bourses d'études afin de renforcer les connaissances techniques et l'expertise dans les domaines liés à la mise en œuvre du programme d'action des Nations unies sur les ALPC et de l'instrument international de traçage des ALPC, en particulier dans les pays en développement.
- Cette 8^e édition de la réunion biennale des États continuera à être un espace d'échange de vues sur l'évolution récente de la conception et de la fabrication des ALPC ainsi que des technologies émergentes en la matière, en particulier les armes en polymère et modulaires. Il s'agira aussi d'examiner la proposition de mise en place d'un groupe d'experts techniques à composition non limitée, chargé d'examiner ces questions
- Un autre point à explorer, en particulier dans la région indo-pacifique et peut-être à l'occasion de la BMS8, est la question de l'élimination des armes. Par cette notion, on entend les actes de démilitarisation, de mise hors service et de destruction des armes, qui n'impliquent pas nécessairement leur destruction. L'histoire a montré que l'absence d'un programme approprié d'élimination des armes était potentiellement nuisible et que, dans un tel contexte, des pièces d'armement dangereuses se retrouvaient nécessairement dans les mains de destinataires non autorisés, en particulier de criminels et de terroristes. Cela signifie que, sans un contrôle et un bon programme d'élimination en place, les armes peuvent être recyclées et ainsi devenir un problème récurrent. Au sein de tels programmes,

l'inventaire, la comptabilité et le suivi des armes devraient être couplés avec un système de gestion des stocks amélioré afin d'inclure une base de données sécurisée dans le but de prévenir les vols. Il faudrait faire davantage sur ce front pour que davantage d'États puissent bénéficier de ce type de programme. En effet, les actions d'élimination des armes font également partie intégrante de la consolidation de la paix après un conflit, des questions de justice transitionnelle ainsi que de la promotion du développement et d'une croissance économique durable et inclusive, ce qui renforce le lien significatif entre la paix et le développement.

En Indopacifique, la création d'un cadre normatif à l'échelle régionale, visant à promouvoir un commerce stratégique efficace et comprenant une évaluation des risques de double usage et des transferts d'armes militaires, permettrait de s'assurer que les armes conventionnelles, leurs composants et leurs systèmes de livraison ne fassent pas l'objet d'un trafic dans la zone. Ainsi, la création d'un tel cadre permettrait de faire avancer les intérêts communs en matière de sécurité nationale et régionale, et cela faciliterait également la mise en œuvre des priorités précédemment mentionnées de la BMS8.

En outre, l'ASEAN a besoin d'un soutien accru en matière d'accords internationaux de contrôle des armes, tels que le TCA. En effet, les États pourraient utiliser le TCA pour s'assurer que leurs processus nationaux sont efficaces et respectent les standards internationaux. En outre, le TCA et les autres accords internationaux et régionaux similaires offrent une possibilité de dialogue sur la maîtrise des armes conventionnelles ainsi que sur l'évolution des questions connexes. Un tel dialogue garantit que les voix des États de l'Indopacifique soient entendues dans l'élaboration des politiques mondiales de contrôle des armes conventionnelles. Les Philippines sont le premier pays de l'ASEAN à ratifier le TCA et ont l'intention de contribuer à une plus grande participation de ses voisins à ce traité.

Enfin, le cycle de vie des armes conventionnelles va au-delà du cycle de vie des gouvernements, c'est pourquoi une plus grande coopération entre ces derniers, l'industrie et la société civile est nécessaire. L'industrie devrait être impliquée en tant que première ligne de défense pour empêcher le commerce illicite des armes conventionnelles dans la région indopacifique. La région possédant à la fois des routes terrestres, maritimes et aériennes qui induisent une facilité de mobilité des personnes et des biens, les externalités négatives peuvent facilement déborder sur le terrain des États voisins, d'où la nécessité d'aborder les questions critiques qui sont discutées pendant le colloque.

SYNTHÈSE

Édouard Jolly

Chercheur Théorie des conflits armés, Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM)

Cet événement restera un succès pour plusieurs raisons. D'abord parce que réunir des experts et chercheurs sur la thématique qui nous a occupés n'était pas évident. En effet, déjà à l'époque de la rédaction de l'étude *Balles perdues*¹, la zone sur laquelle le moins d'informations étaient disponibles était précisément l'Indopacifique. Un point important à soulever est ainsi que nous manquons toujours d'un aspect quantitatif : l'ensemble des interventions du jour s'est concentré sur des aspects qualitatifs, permettant d'entrevoir les difficultés les plus saillantes et originales à la zone. Parvenir à obtenir des données quantitatives constitue certainement l'étape suivante des recherches sur le sujet.

Plusieurs éléments peuvent être retenus des interventions réalisées au cours du colloque. Durant la première table ronde, Himayu Shiotani a mis en valeur l'outil dont il est essentiel de se saisir, quelle que soit la zone d'application de la recherche, à savoir la typologie des détournements. En effet, elle donne un cadre permettant d'identifier précisément à quels niveaux de la chaîne une législation existe déjà et quelles sont les pistes de progrès. Benjamin Hautecouverture a ensuite soulevé le fait que l'Indopacifique était d'un véritable intérêt stratégique pour la France, mais moins pour l'UE, ou en tout cas avec des enjeux différents. Il a aussi mentionné à juste titre que l'accession de la Chine au TCA en octobre 2020 était un point à surveiller avec beaucoup d'attention. Pour sa part, Marie-Pierre Arnold a soulevé un autre point fondamental : le trafic d'ALPC n'est jamais autonome mais se greffe à d'autres dynamiques. Cette constatation fait écho à celle

1. É. Jolly, A. Carrouget & L. Robin, *Balles perdues. Une introduction à la prévention et à la lutte contre les trafics d'armes classiques*, op. cit.

faite par la gendarmerie maritime, selon laquelle les voies des trafics d'armes sont identiques et suivent les mêmes protocoles et méthodes de fonctionnement que les trafics de stupéfiants. Sur le plan quantitatif, la voie maritime est la voie privilégiée pour le trafic d'armes, à l'image du trafic de stupéfiants. Cyrille Poirier-Coutansais a, dans la même lignée, montré que la période de globalisation a considérablement augmenté le volume des flux marchands en mer et a rendu complexes tous les processus de contrôle évoqués dans les autres présentations. C'est notamment le cas des contrôles douaniers, ce qui impose de réfléchir à la mise en place de nouveaux outils de contrôle, à leur éventuelle automatiser ou à l'usage de drones, comme mentionné dans l'intervention de Theò Bajon.

Il convient de poursuivre les recherches commencées lors de ce colloque. Contrairement à son édition 2021 qui avait prolongé des terrains d'étude déjà connus, le colloque de 2022 a, au contraire, dégagé un terrain de recherches non encore balisé. Un point essentiel commun à toutes les interventions, en particulier les exposés de l'après-midi sur la Corée du Nord avec David Atwood, la Somalie avec Grégory Robin et les arsenaux flottants avec Lydelle Joubert, à mettre en perspective avec la présentation d'Andrew Reynolds sur le rôle de douanes, est le suivant : la particularité de l'Indopacifique est son absence d'homogénéité. De la côte Est de l'Afrique à l'Océanie, la casuistique est très variée et toute la difficulté au niveau international réside donc dans l'identification de points d'accord permettant de tendre vers l'homogénéisation des protocoles relatifs aux armements classiques dans la zone.

PRÉVENTION ET LUTTE
CONTRE LES TRAFICS D'ARMES CLASSIQUES
**LES ENJEUX ET ENSEIGNEMENTS
DE LA ZONE INDOPACIFIQUE**

Dr Édouard Jolly (dir.)

Les trafics d'armes classiques représentent une menace pour la paix, la sécurité et la stabilité internationales. La lutte contre ces trafics constitue une priorité pour la France, notamment dans la zone indopacifique, espace étendu de Djibouti à la Polynésie. La France, qui s'est dotée d'une stratégie de défense en Indopacifique en 2020, a fait de cette zone une priorité de politique étrangère de sa présidence du Conseil de l'UE au premier semestre 2022. Face à cette actualité, ce colloque a été l'occasion d'explorer la question du trafic d'armes dans la zone indopacifique et ses enjeux connexes, afin de nourrir la réflexion sur ces problématiques, de renforcer le dialogue entre experts français et internationaux ainsi que d'élaborer des propositions d'action.

ÉTUDE – n° 103