

Juguler le trafic des armes légères et de petit calibre et améliorer la sécurité des frontières

Atelier régional, 20-21 mars 2015

Tunis, Tunisie

Par Moncef Kartas et Ali Arbia

Introduction

En juillet 2014, des hommes armés attaquent et tuent 21 garde-frontières égyptiens (Geogry, 2014). En janvier 2015, les Forces de sécurité malienne perdent plus de dix hommes lors d'une attaque, tandis que les assaillants prennent encore des civils pour cible lors de leur repli (Le Monde, 2015). Et en février 2015, quatre garde-frontières sont tués dans la région de Kasserine (Huffington Post, 2015). La disponibilité en armes légères et de petit calibre associée à l'insécurité aux frontières est un problème qui prend de l'ampleur en Afrique du Nord. La combinaison de ces deux problématiques résulte principalement des soulèvements et des conflits qui ont touché la région au cours des quatre dernières années. Par conséquent, une multitude d'acteurs non étatiques (civils, groupes armés et groupes criminels) détiennent et font usage d'armes légères et de petit calibre. Les populations des régions frontalières sont les premières victimes de ce phénomène. En effet, leur sécurité et leur économie (officielle et informelle) sont de plus en plus affectées par la circulation des armes légères et de petit calibre ainsi que par l'infiltration de groupes armés.

Qu'est-ce qui a engendré cette situation? Les régions frontalières d'Afrique du Nord et du Sahara-Sahel sont marquées depuis longtemps par le commerce informel, qui constitue une source importante de revenus. Dans ces régions, les économies frontalières sont interconnectées et transnationales. Le trafic a cependant connu d'importantes transformations au cours des dernières années. Les modalités de l'économie informelle et les itinéraires empruntés depuis des siècles par ses acteurs s'appliquent désormais à de nouveaux types de trafic, tels que celui des armes légères et de petit calibre, de la drogue et des migrants (Kartas, 2013). Ces nouveaux types de commerce ont pris de l'ampleur tant au niveau de leur volume que de leur valeur et sont de plus en plus connectés au crime transnational. L'instabilité des régions frontalières s'est aggravée suite à la dissolution de la Libye en 2011. La dissémination des stocks libyens d'armes légères et de petit calibre ainsi que l'omniprésence de nombreux groupes armés échappant à tout contrôle gouvernemental ont contribué à déstabiliser la frontière. Les nouveaux acteurs ont non seulement pris le contrôle d'importants réseaux de trafic régionaux, mais sont désormais aussi impliqués dans la contrebande vers les zones sensibles du continent.



Security Assessment
in North Africa



a project of the small arms survey, geneva

Les gouvernements régionaux doivent désormais faire face aux défis considérables que représentent les groupes armés et le commerce informel des armes légères et de petit calibre. Conscients de ce problème, ces gouvernements ont organisé une série de réunions régionales sur la sécurité. La lutte contre ces groupes et la menace qu'ils représentent restent cependant préoccupantes.

L'atelier SANA

Le Projet d'Évaluation de la Sécurité en Afrique du Nord (SANA) se concentre essentiellement sur deux dimensions de l'amélioration de la sécurité communautaire. D'une part, le projet identifie les problèmes liés à la sécurité des stocks d'armes et de munitions. D'autre part, il traite de la réforme du secteur de la sécurité, en particulier quand ce secteur assurait essentiellement une fonction répressive et, suite à une transition, est devenu une instance assurant de fait la sécurité communautaire. Le projet assure le suivi des efforts gouvernementaux et internationaux en matière de reconstruction et de réhabilitation des institutions de sécurité, et en matière de gestion des stocks d'armes et de munitions.

Reconnaissant l'importance croissante de la gestion des frontières et des outils nationaux pour réduire les flux d'armes illicites, le projet SANA du Small Arms Survey a décidé d'organiser un atelier à Tunis en mars 2015. Cet atelier a réuni 38 participants, dont des fonctionnaires gouvernementaux d'Afrique du Nord, du Sahel et du Ministère des affaires étrangères suisse, ainsi que des praticiens et des experts issus du milieu académique et de la société civile. L'atelier a pris pour point de départ la nécessité d'impliquer les populations locales dans le développement d'une stratégie efficace pour juguler les flots d'armes illicites et améliorer la condition économique de ces communautés.

Les six objectifs de cet atelier étaient les suivants:

1. Déterminer le profil des trafiquants d'armes légères et de petit calibre qui opèrent dans les régions frontalières et identifier les modalités du commerce ;
2. Comprendre le contexte social et économique du trafic d'armes dans ces régions, y compris les connexions entre ce trafic et le développement économique ;
3. Évaluer les opportunités à saisir et les écueils à éviter du point de vue de l'implication des communautés dans la gestion des frontières et l'amélioration de la sécurité communautaire ;
4. Discuter des solutions politiques envisageables à tous les niveaux du gouvernement pour réduire les flux d'armes illicites ;
5. Identifier des projets régionaux ayant pour objectif d'impliquer les communautés dans la gestion des frontières ;
6. Initier un dialogue sur ces questions dans la région, qui se poursuivra au-delà de l'atelier et continuera à impliquer les participants, les décideurs politiques et tout autre acteur engagé dans ce domaine.

Afin d'atteindre ces objectifs, l'atelier était divisé en deux sessions. La première session s'est centrée sur le cadre analytique qui constitue la base indispensable de toute action à entreprendre (objectifs 1 et 2). L'atelier a essentiellement voulu mettre en lumière les modèles et les liens transnationaux entre les communautés frontalières et le commerce informel, ainsi que les réseaux de trafic en Afrique du Nord et dans le Sahel saharien. La deuxième session a cherché à identifier des solutions envisageables, notamment par le biais de meilleures pratiques, de solutions politiques futures ainsi que d'autres mesures pour combattre la prolifération illicite, les détournements potentiels d'armes légères et de petit calibre et le trafic d'armes illicites (objectifs 3 à 5).

Ce *Dispatch* est le résultat de ces discussions et reflète les principales conclusions des contributeurs individuels et des participants.

1. Le trafic dans la région emprunte les itinéraires traditionnels de contrebande et s'intègre dans un système établi de commerce illicite transfrontalier.
2. La contrebande constitue une source importante de revenus pour les communautés frontalières, voire un pilier des économies locales.

3. Au cours des dernières années, on a observé une modification de la dynamique de la contrebande et de ses acteurs. Les volumes de biens « à risque » tels que les armes et la drogue ont augmenté. Par conséquent, de nouveaux acteurs sont impliqués et les réseaux de trafic se sont criminalisés et militarisés. Les dynamiques politiques et économiques des régions frontalières s'en trouvent affectées.
4. La situation actuelle en Libye représente un défi pour la région toute entière. En effet, il est difficilement envisageable de trouver des solutions durables sans améliorer la situation en Libye.
5. Plusieurs pays de la région font face à des défis considérables en matière de ressources pour contrôler les zones frontalières. À ce sujet, le soutien d'acteurs externes est indispensable. Une coopération entre les pays de la région est également essentielle pour trouver et mettre en œuvre des solutions au problème du trafic d'armes et de munitions.
6. Des instruments et des outils internationaux existent pour contrôler les flux d'armes légères et de petit calibre illicites, mais ceux-ci ne sont pas exploités pleinement à l'heure actuelle.
7. Seule une approche holistique et inclusive est susceptible d'avoir un impact durable sur le problème du trafic. Collaborer avec les parties prenantes et se concentrer sur les communautés locales peut aider à réduire le trafic et endiguer le flux d'armes et de munitions dans la région.

Gros plan sur la problématique

Définitions

Il n'existe pas de définition universelle des concepts discutés au cours de l'atelier. Nous adoptons dès lors les définitions utilisées par la plupart des participants dans la présentation des résultats :

- **Commerce officiel** : l'échange légal de biens légaux
- **Commerce informel** : l'échange de biens légaux en dehors du cadre légal des pays d'origine, de transit et de destination
- **Contrebande** : transport illégal de biens qui sont par ailleurs légaux
- **Trafic de migrants** : crime impliquant l'organisation de l'entrée de personnes dans un état dont ils ne sont ni ressortissants, ni résidents, en contrepartie d'un avantage financier ou d'un autre avantage matériel
- **Trafic** : l'échange illégal de biens illégaux, ou le transport de personnes pour leur faire passer illégalement les frontières
- **Traite des personnes** : le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes par voie de menace ou recours à la force ou toute autre forme de coercition telle que l'enlèvement, la fraude, la tromperie, l'abus de pouvoir ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre à des fins d'exploitation¹.

Les réseaux de trafic et de commerce informel

Le commerce informel constitue une proportion importante de toutes les activités économiques d'Afrique du Nord et du Sahel saharien. Les villes proches des postes-frontières officiels ou situées le long des routes traditionnelles de commerce sont désormais devenues des centres économiques très actifs et connectés entre eux dans toute la région. L'expansion du commerce informel donne lieu à de nouveaux besoins en matière de services et de logements pour ses acteurs, et cela se ressent sur l'emploi et sur l'économie. Cette expansion a commencé dans les années 1970 sous forme de petite

contrebande entre les communautés entretenant des relations de longue date des deux côtés de la frontière. La Libye a joué un rôle clé dans l'accélération de ce développement du fait de son grand nombre de travailleurs migrants, des subsides proposés par son gouvernement sur de nombreux produits de base et des tarifs relativement bas que celui-ci impose sur l'importation de nombreux biens de consommation².

Les volumes de biens échangés dans le cadre du commerce informel démontrent que celui-ci vient compléter le commerce officiel, voire même le supplanter tant au niveau de sa valeur que de son importance pour les communautés qui y sont impliquées. Au cours des deux dernières décennies, des villes telles que Ben Guerdane (Tunisie), Sollum (Égypte), Djanet (Algérie), Agadez (Niger) et Dongola (Soudan) sont devenues des centres de distribution pour les « souks Libya ». Ces souks se sont multipliés dans la région : entre les années 1970 et 1980, 50 d'entre eux ont été créés uniquement en Tunisie. Le souk Libya de Khartoum, établi par des immigrés libyens issus de la région du Darfour, est aujourd'hui l'un des plus grands marchés de la région. Les produits libyens ne représentent pourtant qu'une petite proportion des biens qui y sont vendus.

Les villes les plus impliquées dans le commerce informel sont généralement situées aux confins des territoires nationaux et, du fait de cet isolement relatif, sont souvent négligées par les gouvernements centraux. Livrées à elles-mêmes, elles développent une « économie de résistance » pour préserver la prospérité de leurs communautés face à l'indifférence des gouvernements. Mais ces économies ne peuvent pas se développer de manière isolée. Elles doivent établir des liens avec d'autres communautés de configuration similaire. À ce sujet, il est intéressant de souligner que dans la plupart des cas, les réseaux transfrontaliers utilisés pour le commerce informel, la contrebande et le trafic sont établis en fonction des appartenances et des alliances tribales. Par exemple, dans la région de la Jeffara qui chevauche la frontière tuniso-libyenne, la confédération des Ouerghemma (Tunisie) et les Nouayel (Libye) sont des alliés et partenaires de longue date du point de vue du commerce transfrontalier³. À partir d'une simple alliance dans une zone spécifique, une véritable toile d'alliances tribales finit par se tisser, connectant les grands centres urbains aux villes plus petites et aux marchés établis en Afrique du Nord, dans la région du Sahel saharien et au-delà.

Les acteurs

Pour comprendre la dynamique actuelle du commerce informel et de la contrebande, il est essentiel d'en déterminer les acteurs : les personnes qui font de la contrebande de biens de consommation, de textile et de pétrole sont-elles également impliquées dans le trafic d'armes et de drogue? Actuellement, il semble que les contrebandiers se spécialisent dans des types spécifiques de biens. Au Sahara-Sahel, l'équilibre du commerce est favorable à l'Algérie et la Libye où les « patrons » (chefs des réseaux commerciaux) sont en relation étroite avec les autorités. Les biens de grande valeur sont envoyés en contrebande vers le nord du Mali et le Niger, où la majorité des biens sont divisés en petites quantités puis distribués soit à des chauffeurs qui amènent ces biens plus au sud, soit à des petits revendeurs qui les vendent localement. À la frontière tuniso-libyenne, les sarafa (agents de change) et leurs homologues libyens (les grossistes) dominent les réseaux commerciaux, souvent appelés cartels.

Des acteurs très variés sont donc impliqués dans le commerce informel et le trafic en aval des patrons : grossistes, revendeurs, chauffeurs, passeurs (contrebandiers qui se chargent de traverser la frontière avec les biens ou les personnes), guetteurs (souvent des bergers), etc. Du fait de leurs connexions avec les autorités, les patrons jouent le rôle d'interlocuteur privilégié entre les communautés frontalières et le gouvernement central, ce qui leur confère une influence considérable au niveau local. Ils tiennent également un rôle clé dans le financement des activités liées aux réseaux commerciaux : ce sont eux qui distribuent les bénéfices et payent les pots-de-vin. Contrairement aux « employés », qui sont généralement spécialisés dans un type de bien, les patrons, eux, dirigent de multiples réseaux et peuvent par exemple être impliqués dans la contrebande de pétrole aussi bien que de biens de consommation.

Au cours des dernières décennies, de nouveaux acteurs sont venus perturber l'ordre établi. Les premiers changements ont été introduits avec la contrebande de cigarettes, qui a donné naissance à

des réseaux commerciaux parallèles dirigés par de nouveaux patrons. La « criminalisation » de la contrebande s'est intensifiée avec l'émergence des trafiquants de drogue, qui se sont concentrés dans un premier temps sur le hashish et le cannabis (principalement du Maroc) pour passer ensuite à la cocaïne (en provenance d'Amérique latine)⁴. La contrefaçon de médicaments et les drogues synthétiques (par. ex., métamphétamines, LSD et analgésiques tels que le Tramadol) ont pris de l'ampleur sur ce nouveau marché. Suite à cela, un changement considérable des dynamiques du commerce informel s'est opéré. Les patrons de ces nouveaux réseaux criminalisés sont généralement basés dans le nord du Mali et font appel à un type différent de passeurs qui ne reculent pas devant les risques accrus associés au commerce de cigarettes et de drogues. De plus, la plupart des biens transitent par la région plutôt que d'y être consommés. À l'exception d'une petite portion du cannabis, les drogues ne sont pas vendues sur les marchés locaux.

Le trafic d'armes semble également d'un tout autre ordre. La majorité des acteurs impliqués dans les réseaux commerciaux ne semblent pas être impliqués dans la contrebande d'armes et de munitions à une quelconque échelle. En revanche, on observe une intensification du « commerce de fourmi » qui consiste en la contrebande d'un petit nombre d'armes au sein d'un chargement traditionnel. Si les armes ne constituent pas ici la majorité des biens de contrebande, le fait qu'elles soient mélangées à d'autres types de biens brouille cependant les frontières entre les contrebandiers d'armes et les autres acteurs du commerce informel.

Le trafic de drogue et les groupes extrémistes violents

Au cours des dix dernières années, le trafic de drogue a déstabilisé les modes traditionnels de gouvernance et a contribué à renforcer les groupes extrémistes violents (jihadistes) dans la région du Sahel saharien. Le volume et la valeur du commerce de drogue ont augmenté au nord du Mali, en Algérie, au Niger et en Libye, et les patrons des réseaux de contrebande de drogue se sont enrichis et ont acquis davantage de puissance. Leur nouvelle richesse leur a permis d'exercer une influence aux niveaux local et régional en mobilisant des fonds pour les campagnes électorales. Leur richesse et leur accès aux armes ont également conféré à ces patrons un avantage non négligeable sur les autorités locales et les forces de l'ordre : en effet, perturber les réseaux de trafic de drogue aurait un impact significatif sur l'économie locale ainsi que sur la santé et la sécurité des organes locaux du gouvernement et des forces de l'ordre. Les trafiquants de drogue peuvent donc mener leurs activités sans être inquiétés.

Au Mali surtout, le lien entre trafiquants de drogue et jihadistes est symbiotique et les deux groupes sont désormais concentrés dans des zones similaires au nord du pays. Les deux groupes restent cependant bien distincts : les jihadistes n'ont jamais cherché à prendre le contrôle du commerce de drogue, et les trafiquants de drogue ne se sont jamais impliqués dans les luttes politico-religieuses⁵. Les patrons des cartels de drogue emploient par contre les groupes jihadistes à des fins de protection de leurs réseaux de trafic. Par conséquent, les jihadistes ne sont pas impliqués dans le trafic de drogue à strictement parler, mais tirent malgré tout profit de la criminalisation de la contrebande de manière directe (par les revenus de leurs activités de protection) et indirecte (par leur accès facilité aux armes et munitions).

Agir plus sévèrement contre le trafic de drogue n'est pas chose aisée étant donné la valeur de ce commerce et ses liens avec les jihadistes. La déstabilisation des réseaux de contrebande est susceptible d'amener ses acteurs à recourir davantage à la protection de la part des jihadistes. Une telle répression augmenterait aussi les coûts d'opérations pour les trafiquants de drogue, et inciterait les jeunes hommes qui ne gagnent pas bien leur vie grâce à la contrebande traditionnelle à rejoindre les rangs des réseaux de contrebande de drogue, en prenant plus de risques pour plus de gains. En résulteraient davantage d'insécurité et d'instabilité, qui à leur tour généreraient probablement plus de profits pour les trafiquants de drogue et un terreau plus fertile pour les jihadistes, qui augmenteraient leurs rangs et amplifieraient leur puissance.

L'impact de la crise libyenne sur le commerce informel et le trafic

L'impact de la crise libyenne sur les réseaux de commerce informel et les systèmes de gouvernance des régions frontalières est encore plus important que l'impact de l'émergence du trafic de drogue. Avec la dispersion des stocks d'armes de Kadhafi et les longs conflits qui ont succédé à la chute de son gouvernement, les groupes armés ont foisonné dans la région de manière alarmante. Les autorités de transition ne sont pas parvenues à démanteler ces groupes ni à intégrer leurs membres dans les structures officielles, ce qui a contribué à enraciner le problème. De nombreux groupes armés ont reçu des salaires et un financement de la part des nouvelles autorités libyennes, mais la plupart d'entre eux ont directement commencé à explorer d'autres opportunités économiques, soit via des accords de protection passés avec le gouvernement, soit en collaborant avec – voire en s'appropriant – les réseaux de trafic et de contrebande.

Les changements engendrés peuvent être divisés en quatre phases :

1. **Les luttes pour le contrôle** : De la fin de l'année 2011 au début de l'année 2012 (chute du régime de Kadhafi), des luttes éclatent pour l'exercice de l'influence et du contrôle sur le territoire, les zones frontalières et les itinéraires de contrebande. Les armes sortent illégalement de Libye et sont repérées ou saisies dans différents pays d'Afrique et du Moyen Orient.
2. **La consolidation** : Entre 2012 et 2013, le nouvel ordre territorial se consolide et la Libye voit son trafic de drogue et d'alcool augmenter régulièrement. Au même moment, le commerce informel explose, notamment à cause de l'exonération de taxes sur l'importation de voitures d'occasion en provenance d'Europe via les ports libyens. Ces voitures sont ensuite envoyées en contrebande dans les pays voisins tels que la Tunisie ou l'Égypte, ou encore vers le Sahel.
3. **Expansion** : Du milieu de l'année 2013 au milieu de l'année 2014, les flux de migrants et le trafic d'êtres humains explosent, vraisemblablement en conséquence de l'Opération Mare Nostrum menée par l'Italie⁶.
4. **Contraction** : Du milieu de l'année 2014 jusqu'à aujourd'hui, l'escalade des tensions et la reprise des combats en Libye viennent perturber les réseaux et les itinéraires de trafic. La pénurie de biens subsidiés, la destruction de l'Aéroport International de Tripoli (principal point d'entrée des drogues synthétiques), la mobilisation algérienne sur ses frontières et le déploiement des forces françaises dans le Sahel (Opération Barkhane) réduisent les flots illicites de biens hors de la Libye. Ce sont désormais les flux d'armes et de munitions vers le pays en réponse à la demande des divers acteurs des conflits qui posent problème⁷.

La nouvelle crise en Libye semble clairement avoir accéléré la « criminalisation » et la « paramilitarisation » du trafic, notamment au Sahel saharien où les groupes armés se sont multipliés. Les économies de résistance ont été mises sur la touche par ces développements car les types de commerce plus lucratifs (d'armes et de drogue) ont mobilisé davantage de ressources. Les structures traditionnelles de pouvoir ont également été affectées : les patrons des réseaux de contrebande de drogue et les jihadistes assument plus de responsabilités et viennent supplanter les traditionnels anciens des tribus. Les tribus ne sont donc plus en mesure de se réguler et d'arbitrer les conflits comme à leur habitude. Le phénomène de la *diyya* (le prix du sang) en est un exemple concret : depuis 2011 le nombre de paiements de *diyya* (sommes payées traditionnellement pour compenser la mort ou les blessures infligées à un membre de la famille) a fortement augmenté.

Les conflits en Libye ont également accéléré l'arrivée de nouveaux acteurs dans les domaines du commerce informel, de la contrebande et du trafic dans la région. Par exemple, les cartels tunisiens de Ben Guerdane doivent désormais faire face à de nouveaux concurrents de l'intérieur du pays (régions de Kairouan, Sidi Bouzid et même Sousse). Les groupes armés libyens (largement organisés autour des appartenances tribales), qui dominent actuellement la frontière tuniso-libyenne et disposent d'un capital important, recherchent de nouveaux partenaires en Tunisie et tentent activement de contourner les cartels de Ben Guerdane alliés à leurs ennemis.

Relever les défis

Les défis

Au delà des risques associés à la criminalisation de la contrebande et à la paramilitarisation du trafic mentionnées précédemment, d'autres défis spécifiques doivent être relevés pour résoudre les problèmes du trafic, du commerce informel et de leurs effets. Ces défis incluent notamment :

- 1. La nature de l'implication de l'État :** Le commerce informel, l'insécurité et la porosité des frontières sont communément considérés comme le résultat de l'absence de l'État, causant un vide politique dans les régions frontalières. À proprement parler, ceci est faux : le commerce informel ne devrait pas être vu comme le symptôme de l'absence de l'État, mais bien comme celui de la présence de l'État sous une autre forme. Autrement dit, là où le commerce informel prévaut, l'État est un acteur clé mais il utilise d'autres moyens d'action (officiels, souvent « secrets » par nature) que les moyens traditionnels (bureaucratiques ou juridiques et policiers). Dans un sens, ce processus s'inscrit dans le prolongement de l'héritage colonial qui consiste à diriger « par procuration » : l'État tente d'exercer son influence dans des zones qu'il ne peut pas contrôler directement en jouant sur les rivalités et les différences des communautés et en assurant des privilèges pour certains groupes en échange de la défense de certains intérêts du gouvernement central. Les solutions doivent prendre en compte cette dynamique et l'appréhender honnêtement.
- 2. La force des particularités locales :** Il existe une tradition bien ancrée de suspicion à l'égard de l'État et des forces de sécurité dans les régions frontalières. Les communautés frontalières ont longtemps été marginalisées et sous-représentées dans les organes du gouvernement où sont prises des décisions qui les affectent directement. De ce fait, le réflexe est à la préférence locale plutôt que non locale. Les solutions aux problèmes engendrés par le commerce informel ne peuvent pas ignorer ces allégeances : en effet, les personnes préféreront un « mal local » plutôt qu'un « mal lointain ». Convaincre les populations frontalières de faire confiance aux forces de sécurité plutôt qu'aux contrebandiers demandera beaucoup de patience et d'efforts, quels que soient les bénéfices que ces populations peuvent en retirer.
- 3. La force du marché :** L'écart des prix et les profits liés au trafic d'armes et de drogue continueront à mobiliser de nouvelles recrues. Le développement seul ne pourra pas enrayer cette dynamique. L'Afrique du Nord et le Sahel saharien ne sont pas des cas isolés à cet égard.
- 4. Un cycle destructeur :** Le commerce informel constitue l'unique source de revenus pour beaucoup de personnes dans la région, avec pour inconvénient majeur un effet de cycle négatif : le peu d'opportunités économiques dans les régions frontalières alimentent la contrebande et le trafic, mais si ces derniers continuent à se développer, ils réduiront à leur tour davantage les opportunités économiques dans le secteur officiel.

Les outils internationaux pour combattre les flux illicites d'armes légères et de petit calibre

Combattre les flux illicites d'armes légères et de petit calibre constitue un défi de taille pour l'Afrique du Nord et le Sahel. Les États africains disposent de diverses mesures et approches en vigueur pour enrayer le trafic d'armes. Les organisations régionales, les cadres existants et le Programme d'action des Nations unies (ONU, 2001) peuvent tous jouer un rôle crucial pour relever ces défis. Il faut cependant distinguer les activités et la mise en œuvre concrète : la remise d'un rapport (ou son absence) ne reflète pas forcément une mise en œuvre effective (ou son inexistence).

Les liens entre les opérations de maintien de la paix et les efforts visant à contrer la prolifération méritent davantage d'attention. Les opérations de maintien de la paix permettent souvent de récupérer des armes légères et de petit calibre déjà en circulation. Mais la récupération de ces armes ne signifie pas toujours que celles-ci sont retirées définitivement de la circulation. Les opérations de maintien de la paix perdent souvent des armes confisquées. De tels détournements ne sont ni rares, ni négligeables. Le manque de supervision (par exemple durant l'enregistrement des numéros de série ou les processus de désarmement, démobilisation et réintégration) représente un problème majeur qui doit être pris en considération⁸.

Le trafic : la perspective des praticiens

Historiquement, des escortes armées étaient placées pour les caravanes aux carrefours traditionnels des routes commerciales, ce qui coïncide avec les arrangements actuels de protection des différents types de trafic. La présence de diverses rébellions armées (par exemple les Touaregs au Mali ou Boko Haram au Nigéria), l'existence de milices armées (tolérées), de longues frontières poreuses et, plus récemment, l'effondrement de l'État libyen constituent des défis majeurs. Tous ces facteurs contribuent à la prolifération des armes légères et de petit calibre dans la région.

Des initiatives à tous les niveaux ainsi qu'une approche holistique pour combattre les flux illicites d'armes légères et de petit calibre sont indispensables pour résoudre le problème de la prolifération :

- **La coopération sous-régionale est cruciale.** Le meilleur moyen pour maintenir une pression sur les groupes terroristes et criminels consiste à surmonter la méfiance qui existe entre les gouvernements des régions et en leur sein.
- **La coopération sous-régionale ne peut pas se limiter à des discussions.** Le conflit en Libye représente le plus grand défi à relever dans l'immédiat. L'échange d'informations, les patrouilles mixtes et l'amélioration des moyens de communication et de transport sont autant d'éléments concrets d'une solution régionale. Les pays voisins doivent adopter une approche similaire pour davantage d'efficacité.
- **Les communautés locales jouent un rôle clé.** Il faut soutenir les communautés frontalières affectées et s'adresser directement aux leaders d'opinion, qui sont les premiers à recevoir les informations et sont incontournables dans la mise en œuvre de tout programme dans les régions frontalières. Des campagnes pour transmettre les informations liées à la problématique des armes illicites doivent être menées afin que les communautés impliquées comprennent à la fois le problème et sa solution. Il est également essentiel de changer la dynamique de motivation en offrant des opportunités aux communautés frontalières qui leur permettraient de générer des revenus alternatifs.

Impliquer les communautés dans la gestion des frontières

La protection des frontières et ses limites

Les systèmes de protection des frontières et le contrôle effectif des importations et exportations constituent une dimension importante de la gestion des frontières. L'implication des communautés, bien qu'essentielle, ne peut pas remplacer des systèmes intégrés de gestion de frontières. Mais les systèmes et les équipements les plus avancés seront inefficaces sans l'implication des communautés, en particulier dans les premières étapes de développement de ces nouveaux systèmes. Enfin, même les meilleurs systèmes mis en œuvre avec l'implication des communautés seront influencés par la manière dont d'autres villes et villages des pays voisins mettent en œuvre leurs propres solutions⁹.

Les gouvernements peuvent choisir de rester prudents face aux difficultés et aux coûts inhérents à cette mise en œuvre. Les frontières dans la région sont souvent très reculées et même les besoins les plus basiques en matière de systèmes de gestion leur font défaut. Ces systèmes de gestion peuvent en effet exiger la mise en place d'une structure lourde en équipements, tributaire de systèmes informatiques avancés. Même quand l'équipement nécessaire est installé, l'usage et l'entretien de systèmes sophistiqués dans des lieux reculés présentent des coûts élevés qui ne se traduisent pas forcément par davantage d'efficacité. L'implication des communautés pourrait offrir les mêmes avantages à des coûts nettement moins élevés.

Les systèmes et protocoles de protection des frontières sont par nature limités. Une solution simple, mais extrême, consiste à fermer les frontières et bloquer les flux de biens et de personnes. Même pour des systèmes correctement mis en œuvre, l'objectif est de gérer les flux de biens et de personnes en les limitant sur base de restrictions déterminées par un seul ensemble de règles. Mettre fin à toute forme de commerce informel reviendrait à provoquer le chaos dans les régions frontalières étant donné la dépendance économique des communautés par rapport à ce type de commerce. Les récentes émeutes au sud de la Tunisie nous l'ont encore démontré.

Des restrictions même mineures peuvent avoir des conséquences inattendues : faire prendre davantage de risques aux contrebandiers augmenterait le prix des biens de contrebande, et renforcerait par conséquent les réseaux qui peuvent se permettre de prendre plus de risques. Actuellement, les réseaux les mieux placés à cet égard sont les réseaux criminels qui font de la contrebande de drogue et d'autres biens illicites de grande valeur tels que les armes. Les réseaux plus petits et plus vulnérables solliciteraient probablement le soutien et la protection des groupes jihadistes, seuls acteurs de la région détenant une puissance de feu et une capacité de résistance aux risques suffisantes. En conséquence de cela, les communautés se radicaliseraient sans doute davantage car leur choix se réduirait à deux options : les extrémistes ou les criminels. L'augmentation probable du nombre d'armes entraînerait aussi une déstabilisation politique et une diminution de la sécurité puisque les activités de contrebande et de trafic se paramilitarisent de plus en plus.

Approches privilégiant l'implication des communautés : deux projets menés en Afrique du Nord et au Sahel saharien

Le Danish Demining Group mène actuellement dans les zones frontalières deux projets de sécurité communautaire qui encouragent l'implication des communautés dans la gestion des frontières : l'un est mené au sud de la Tunisie sur la frontière libyenne, et l'autre est mené dans les régions frontalières entre le Mali, le Burkina Faso et le Niger. Ces deux projets privilégient une approche de la gestion des frontières centrée sur la communauté afin d'impliquer largement la population dans l'amélioration de sa sécurité. Cette approche se décline sous plusieurs aspects évoluant autour de quatre thèmes :

1. **Programmes de sécurité communautaire et responsabilisation des jeunes :** Les acteurs des communautés locales identifient leurs besoins et leurs priorités en matière de sûreté et de sécurité afin de développer une stratégie et un plan d'action. Ce plan couvre des activités telles que la gouvernance, les dispositions en matière de sécurité, la prévention des conflits, l'action contre les mines et des mesures de sûreté au niveau des armes légères et de petit calibre (par exemple, la réduction des incidents impliquant des armes à feu, la gestion des stocks d'armes et de munitions et le marquage des armes).
2. **Plateformes de dialogue pour les communautés et les prestataires (locaux) de sécurité :** L'objectif est d'institutionnaliser le processus de dialogue au cours duquel des informations peuvent être échangées et une confiance établie entre la population et les forces de sécurité.
3. **Initiatives transfrontalières de cohésion sociale et de gestion des conflits :** L'objectif est de récompenser la gestion et la résolution de conflits.
4. **Développement des capacités des autorités frontalières :** Au Sahel, le soutien aux projets inclut la mise à niveau des postes de police et des postes frontaliers et le développement d'outils de traçage des armes. Un soutien est aussi apporté aux mesures de coordination et de formation transfrontalières.

Le projet « Border for All », mené dans la région de Kasserine en Tunisie, est un second exemple d'approche impliquant les communautés. Ce projet est mis œuvre par un consortium de trois organisations : International Alert, Strategic Capacity Group et Aktis. L'objectif est de soutenir le Ministère de l'intérieur tunisien pour développer des politiques de mise en œuvre de la gestion des frontières avec l'implication des communautés. Ce projet opère à trois niveaux :

1. **Population locale :** le projet travaille avec les populations locales pour évaluer leurs perceptions de l'insécurité et développer des critères de comparaison sur la situation économique, sociale et sécuritaire. Des réunions avec les prestataires de sécurité sont également organisées afin de discuter des options qui permettraient d'impliquer les communautés.
2. **Opérations militaires :** le projet propose une formation basée sur l'approche en « 3 piliers » (voir Encadré « L'approche en 3 piliers ») à destination des commandants des opérations.
3. **Gouvernement central :** le projet anime des sessions pour le gouvernement autour du thème du développement de politiques. Un résultat immédiat consiste en la création d'une assistance téléphonique permettant aux citoyens de contacter les garde-frontières de la Garde nationale.

L'approche en 3 piliers

Le Strategic Capacity Group a développé une approche en 3 piliers qui met en évidence l'importance de la communication dans la gestion frontalière basée sur la communauté. Les objectifs sont d'instaurer une confiance entre les citoyens et les garde-frontières, et de sensibiliser la population locale sur les dangers et les méfaits de la contrebande. Les 3 piliers sont les suivants :

- **Pilier 1 :** Ce pilier adopte une approche graduelle par laquelle des moyens de communication simples mais institutionnalisés sont mis en place entre les forces de sécurité et la population. Ces moyens de communication seront continuellement mis à niveau jusqu'à la création de conseils de sécurité communautaire. Les problèmes de confiance existent des deux côtés et beaucoup d'agents de sécurité sont méfiants quant aux motivations de la population. Les prestataires de sécurité doivent commencer les activités et observer les premiers résultats encourageants avant d'envisager d'augmenter le degré de participation. La direction, la régularité et le niveau d'institutionnalisation de la communication ainsi que l'implication des communautés dans l'identification des problèmes et la prise de décision constitueront des critères d'évaluation des progrès.
- **Pilier 2 :** Ce pilier cherche à modifier les perceptions et les valeurs des communautés frontalières par rapport à la contrebande et au trafic, bien au-delà d'un simple et unique événement de relations publiques. L'idée est de mettre en place un mécanisme continu d'information des populations à propos des risques encourus avec le trafic. Au niveau des biens illégaux et dangereux, on insistera par exemple sur les problèmes de santé que peuvent entraîner les médicaments contrefaits. Un autre moyen de sensibiliser la population consiste à souligner l'importance de la communauté pour la sécurité du pays. Au Maroc par exemple, les autorités organisent régulièrement des événements avec les bergers qui travaillent près des frontières en les présentant comme la première ligne de sécurité pour le pays et pour l'Europe. L'objectif est de modifier les perceptions des personnes et d'augmenter leur confiance en elles.
- **Pilier 3 :** Ce pilier consiste à bâtir des partenariats entre communautés à moyen et long terme en encourageant leurs membres à s'impliquer dans la réduction du trafic et de la contrebande parce qu'ils les perçoivent comme des activités nuisibles pour eux. Développer de tels partenariats n'est pas chose aisée et requiert un dévouement considérable et une vision précise des attentes, mais cela semble être la solution la plus efficace à long terme pour la sécurité communautaire dans les régions frontalières. Les partenariats communautaires exigent cependant des efforts coordonnés de la part des forces de sécurité et de toutes les autorités locales. Cette coordination peut inclure des programmes de développement et d'investissement dans la région, mais aussi la mise à disposition d'autres services requis par la population.

Conclusion

L'objectif général de l'atelier était de discuter de solutions pour réduire la circulation des armes et des munitions. Comme toujours, il n'existe pas de réponse simple. Une réduction significative de la prolifération des armes légères et de petit calibre ne peut se faire que dans le cadre de législations nationales et internationales, et d'actions, de politiques et de programmes aux niveaux local, régional et national. Une approche « sécurité seulement » (à savoir la mise en œuvre de solutions purement techniques) n'est pas suffisante. Il est évident qu'améliorer la formation du personnel en charge de la sécurité frontalière ou lui fournir un équipement plus adéquat est essentiel, et les pays du Sahel saharien ont des besoins pressants à cet égard. Mais la seule protection des frontières ne suffira pas à réduire les flux d'armes et de munitions. Depuis des siècles, cette région est un espace de commerce et de mobilité. De plus, les régimes frontaliers actuels sont sous-équipés pour répondre aux besoins des populations et subissent l'héritage colonial de la sédentarisation forcée, des frontières imposées qui ont divisé les terres des communautés entre plusieurs pays et de la répression violente des soulèvements.

Options politiques¹⁰

Les participants à l'atelier ont émis un certain nombre de recommandations politiques spécifiques et plus générales. Actuellement, la meilleure approche pour réduire la circulation de biens illégaux et

dangereux consiste à distinguer le commerce informel du trafic. Il s'agit cependant d'un premier pas, mais pas d'une solution. Sur base d'expériences passées, les participants ont suggéré de prendre en compte les options politiques suivantes :

Local

1. Le développement socio-économique des zones frontalières est essentiel. Les projets devraient être menés par les populations locales et la société civile, ou en coordination étroite avec celles-ci. Des projets de développement planifiés sans la contribution des communautés ont peu de chances d'aboutir, comme ce fut le cas par le passé.
2. Les gouvernements centraux et les populations des régions frontalières devraient développer des « contrats sociaux » pour officialiser autant que possible le commerce informel en développant une série de règles localement valables. Par exemple, un accord pourrait être trouvé sur la taxation différencielle des biens de la population locale. Le revenu de la taxation serait géré localement pour être ensuite investi dans des infrastructures ou des projets de développement locaux.

National

1. Tous les pays de la région devraient désigner un point focal national fort sur les armes légères et de petit calibre et travailler en faveur de la mise en œuvre des traités internationaux et du Programme d'action. Idéalement, il devrait exister dans chaque pays une Commission nationale sur les armes légères et de petit calibre et sur la réduction de la violence armée.
2. Les pays de la région devraient modifier leur perception des frontières et les considérer non pas comme des lignes de protection mais comme des espaces qu'il convient de gérer. Les capacités techniques et financières des pays d'Afrique du Nord et du Sahel saharien s'adaptent davantage à une approche privilégiant la gestion des frontières plutôt qu'à leur protection traditionnelle. Une approche holistique qui inclut les garde-frontières, les douanes, les autorités locales et les autres forces de sécurité est toutefois essentielle. Des plateformes de résolution de problème au niveau communautaire permettraient d'encourager la participation des populations locales.

La gestion des frontières devrait être appréhendée comme étant seulement une partie des services de sécurité proposés dans les régions frontalières. Les plateformes de résolution des problèmes communautaires devraient induire une interaction authentique entre les forces de sécurité et la population. Ces interactions ne doivent pas être considérées uniquement comme des activités d'échange d'information, mais comme des moyens de communication authentiques pour éviter des problèmes futurs et bâtir une capacité à résoudre ces problèmes de manière pacifique.

Régional

1. Les pays de la région devraient se coordonner et développer un mécanisme d'échange d'informations. Des patrouilles régulières à chaque frontière amélioreraient l'efficacité de cette coopération et de l'échange d'information.
2. Les pays devraient résoudre le problème des prix différentiels des biens par la modification des tarifs, l'adaptation des taxes, l'élimination des quotas commerciaux et/ou l'introduction de subsides plus ciblés.
3. La gestion des frontières devrait être le résultat d'une vaste coopération entre les gouvernements nationaux et ne devrait pas être une tâche qui incombe seulement aux garde-frontières et aux fonctionnaires des douanes. Toutes les unités des forces de l'ordre et des renseignements devraient coopérer, se coordonner et échanger les informations aussi efficacement que possible.

International

1. L'Union européenne (UE) devrait initier un dialogue avec les gouvernements des régions sur les politiques européennes en matière de drogue. L'UE et ses États membres devraient collaborer avec l'Afrique du Nord et le Sahel saharien pour coordonner des politiques qui permettront de réduire la demande de drogue en Europe, et donc les motivations du trafic dans la région.
2. Les agences de renseignements et les forces de l'ordre en Europe devraient travailler en étroite collaboration avec leurs homologues d'Afrique du Nord et du Sahel saharien.

Notes

- 1 Définition adaptée de AGNU (2000, art. 3(a)).
- 2 L'Algérie et d'autres pays de la région offraient des subsides similaires sur une grande gamme de produits mais à des taux nettement plus bas.
- 3 D'autres alliances tribales transfrontalières existent en Libye. Les frontières orientales de la Libye abritent la tribu Awled Ali, présente en Libye et en Égypte, et dont le commerce transfrontalier est bien établi. Plus au sud, les zones habitées par des clans de tribus arabes (notamment les Hasawana, les Magarha et les Gadhadhfa) s'étendent de la côte libyenne jusqu'au Darfour, au Tchad, au Niger et au nord du Mali. De même, les zones habitées par les Touaregs et les Toubous s'étendent sur les frontières de la région du Sahel saharien. Des clans de Touaregs vivent au nord du Mali, en Algérie, au Niger, et notamment dans les villes libyennes de Ghat, Oubari, Sebha et Ghadamès, et des liens commerciaux entre ces clans sont établis de longue date. Des liens similaires sont observés entre les clans de Toubous, majoritairement situés au Niger, au Tchad et en Libye (surtout dans les villes de Sebha, Mourzouk et Al Qatrun).
- 4 Durant l'atelier, des désaccords sont apparus quant à l'étendue du problème de la contrebande. Certains participants estimaient qu'il s'agit d'une activité inoffensive essentielle à la survie des communautés locales et des économies frontalières, alors que d'autres ont insisté sur sa nature illégale et les pertes engendrées au niveau des revenus gouvernementaux. Le terme « criminalisation de la contrebande » réfère spécifiquement au basculement vers la contrebande de divers types de biens par de nouveaux acteurs habituellement moins intégrés dans les organisations tribales. Ce terme ne doit donc pas être interprété comme un jugement émis sur la nature de la contrebande en tant que telle.
- 5 En ce sens, les participants de l'atelier ont précisé que le terme « narco-jihadisme » n'est adéquat ni pour décrire les extrémistes violents, ni pour faire référence aux liens entre ces derniers et les trafiquants de drogue.
- 6 Pour de plus amples informations sur cette opération, voir Ministère italien de la défense et Marine italienne (n.d.).
- 7 Comme mentionné dans le dernier rapport du Groupe d'experts de l'ONU sur la Libye, la majorité de l'armement semble être livrée par bateau ou par avion dans des zones contrôlées par les acteurs du conflit, en violation de l'embargo de l'ONU sur les armes (CSNU, 2015, p. 36-45).
- 8 Pour plus d'informations sur ces problématiques, voir Berman et Racovita (2015).
- 9 L'exemple de la Libye est instructif à cet égard. Comme mentionné précédemment, la gestion des frontières, les capacités de protection et les régimes d'importation et d'exportation varient fortement d'un pays à l'autre autour de la Libye. Ces variations présentent de réelles motivations pour le commerce illicite, la contrebande et le trafic.
- 10 Les options politiques discutées lors de l'atelier étaient multiples et variées. Les solutions présentées dans cette section reprennent les idées émises durant l'atelier et ne doivent pas être considérées comme des recommandations faisant l'objet d'un consensus de la part des participants.

Références

- AGNU (Assemblée générale des Nations unies). 2000. Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. A/RES/55/25 du 15 novembre.
- Berman, Eric G. et Mihaela Racovita. 2015. *Under Attack and Above Scrutiny? Arms and Ammunition Diversion from Peacekeepers in Sudan and South Sudan, 2002-14*. HSBA Working Paper No 37. Genève : Small Arms Survey.
- CSNU (Conseil de sécurité des Nations unies). 2015. *Rapport final du Groupe d'experts créé par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité concernant la Libye*. S/2015/128 du 23 février.
- Georgy, Michael. 2014. « Gunmen Kill 21 Egyptian Military Border Guards near Libya. » Reuters. 19 juillet.
- Huffington Post. 2015. « Tunisie : Quatre agents de la garde nationale tués dans une attaque armée à Kasserine. » 18 février.
- Kartas, Moncef. 2013. *On the Edge? Trafficking and Insecurity at the Tunisian-Libyan Border*. Working Paper No 17. Genève : Small Arms Survey.
- Le Monde. 2015. « Au Mali, une nouvelle attaque contre une localité près de la frontière mauritanienne. » 7 janvier.
- Ministère italien de la défense et Marine italienne. n.d. « Mare Nostrum Operation. »
- ONU (Organisation des Nations unies). 2001. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (« Programme d'action »). Adopté le 21 juillet. A/CONF.192/15 du 20 juillet.