

Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles : Limites d'un instrument de transparence

Par Jihan Seniora, chercheure Stagiaire

23 février 2010

Résumé

Source unique d'informations sur les transferts annuels d'armes conventionnelles à travers le monde, le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles est un important instrument international au service de la transparence. Depuis la fin des années 1990, des voix se sont faites de plus en plus entendre afin d'introduire au Registre les armes légères et de petit calibre comme une catégorie à part entière. Néanmoins, le groupe d'experts gouvernementaux chargé de revoir le Registre et les modifications à y apporter, réuni pour la sixième fois au cours de l'année 2009, n'a trouvé d'accord sur aucune modification substantielle. Face à cet échec, c'est la pertinence du Registre qui est remise en cause pour son inhabilité à s'adapter aux nouvelles réalités de sécurité régionale et internationale. Dans le contexte des négociations sur un futur Traité sur le Commerce des Armes (TCA), il sera important d'éviter de répéter les imperfections du Registre qui déteignent actuellement sur sa portée comme mécanisme de transparence.

Mots clés : Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles, Transparence, armes conventionnelles, armes légères et de petit calibre, Traité sur le Commerce des Armes

Abstract

The United Nations Register of Conventional Arms: Limits of a transparency instrument

As a unique source of information on annual transfers of conventional arms, the United Nations Register of Conventional Arms is an important transparency instrument in the field of armaments. The introduction of Small Arms and Light Weapons (SALW) as a category in itself into the Register has been debated since the end of the 1990's. However, the group of governmental experts in charge of reviewing the Register and its further development did not agree on any substantial modification after their sixth meeting of 2009. The lack of progress in the field of SALW compromises the current relevance of the Register as an international transparency instrument and questions its capacity to adapt to the new regional and international security realities. In the context of the negotiations on an Arms Trade Treaty (ATT), it will be crucial to avoid repeating the current Register's imperfections which actually undermine its value as a transparency instrument.

Key words : United Nations Register of Conventional Arms, Transparency, Conventional Arms, Small Arms and Light Weapons, Arms Trade Treaty

Citation :

SENIORA Jihan, *Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles : Limites d'un instrument de transparence*. Note d'analyse du GRIP, 5 février 2010, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-XX-XX_FR_P-NOM.pdf



Introduction

L'optimisme était au beau fixe avant la sixième réunion de 2009 du groupe d'experts gouvernementaux chargé de revoir le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles. En effet, après les ajustements de 2003 et 2006 faits au Registre dans le domaine des armes légères et de petit calibre (ALPC) et le nombre croissant de pays fournissant des informations sur ce type d'armes, plusieurs commentateurs affirmaient qu'« il semble que les obstacles à l'introduction [des ALPC comme] huitième catégorie du Registre sont en train d'être surmontés en principe et en pratique »¹. Source unique d'informations sur les transferts annuels d'armes conventionnelles à travers le monde, le Registre est considéré comme un important instrument international au service de la transparence dans le domaine de l'armement.

Néanmoins, les résultats de la réunion du groupe d'experts n'ont pas été à la hauteur des prévisions quant à l'introduction des ALPC comme huitième catégorie à part entière. Aucune avancée n'a été faite dans ce domaine. Face à cet échec, c'est la pertinence du Registre qui est remise en cause pour son inhabilité à s'adapter aux nouvelles réalités de sécurité régionale et internationale. Aussi, après avoir expliqué le fonctionnement et la portée du Registre ainsi que les activités du groupe d'experts gouvernementaux, cette Note d'analyse se penchera sur les actuelles imperfections du Registre qui déteignent sur sa visibilité et légitimité comme mécanisme de transparence dans le domaine de l'armement. Dans le contexte des négociations sur un futur Traité sur le commerce des armes (TCA), nous étudierons le potentiel rôle du Registre au sein de cet important processus onusien.

1. Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles

Dans sa résolution de 1991 sur la transparence dans le domaine de l'armement, l'Assemblée générale *demande* aux États de fournir annuellement des informations sur leurs exportations et importations d'armes conventionnelles. Sept catégories d'armes conventionnelles ont été définies : les systèmes d'artillerie de gros calibre, les avions de combat, les chars de combat, les hélicoptères d'attaque, les véhicules blindés de combat, les navires de guerre et, enfin, les missiles et les lanceurs de missiles².



Véhicule blindé de combat (army recognition)

Il est également *demandé* aux États de fournir des rapports « néant » s'ils n'ont pas exporté ou importé d'armes conventionnelles entrant dans ces catégories. La soumission de ce type de rapport est considérée comme une expression de soutien à la norme de transparence et au Registre³. De plus, les États en mesure de le faire sont *invités* à fournir des informations sur leurs achats liés à la production nationale et leurs dotations militaires. Malgré la

¹ Holtom, Paul, « Reporting Transfers of Small Arms and Light Weapons to the United Nations Register of Conventional Arms, 2007 », *SIPRI Background Papers*, février 2009, p.11. <http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIBP0902.pdf>

² AG de l'ONU. 1991. *General and Complete Disarmament* (Document ONU n° A/RES/46/36). New York : AG de l'ONU, 6 décembre. <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r036.htm>

³ Holtom, Paul, « Transparency in Transfers of Small Arms and Light Weapons: Reports to the United Nations Register of Conventional Arms, 2003-2006 », *SIPRI Policy Papers*, n° 22, juillet 2008, p.12. <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI22.pdf>

pertinence de ces informations générales complémentaires⁴, la transparence des dotations militaires et des achats liés à la production nationale a reçu un statut secondaire au sein du Registre car la notification de ce type de renseignements est encore plus tributaire du bon vouloir des États⁵. Plus récemment, les États ont été *invités* à fournir des informations complémentaires sur leurs transferts d'ALPC, rendant également leur participation dans ce domaine davantage volontaire que pour celle dans le domaine des armes conventionnelles. Nous analyserons cette dimension dans la partie suivante.

Pour comprendre le choix des catégories d'armes conventionnelles du Registre, il est important de le replacer dans le contexte de sa création. La guerre entre l'Iran et l'Irak de 1980 à 1988 et l'invasion du Koweït en août 1990 furent les principaux facteurs de la prise de conscience des dangers liés aux accumulations excessives d'armement dans une région. Un autre facteur fut le fait qu'une partie importante de l'arsenal iraquien était de provenance occidentale⁶. Le Registre fut créé dans l'urgence comme un impératif politique afin d'éviter dans le futur de nouvelles situations d'accumulations excessives et déstabilisatrices pouvant dégénérer en conflit armé classique; les armements pris en compte étant ceux qui sont typiquement utilisés dans des opérations militaires offensives menées par delà des frontières internationales⁷. Par conséquent, à l'époque, seules les armes conventionnelles ont été couvertes par le Registre pour le rôle qu'elles ont joué dans les Guerres du Golfe. Toutefois, le besoin de développer la portée du Registre a été spécifiquement mentionné dans la résolution de 1991. Les détails ont ainsi été remis à plus tard mais sans calendrier fixe.

Le rôle affiché du Registre est double : fonctionner, d'une part, comme un mécanisme d'alerte précoce servant à recenser les accumulations déstabilisatrices d'armes classiques et, d'autre part, comme mesure de confiance⁸. Facteur de transparence, le Registre est destiné à renforcer la confiance entre États en diminuant le risque de perception erronée d'une situation et en procurant un mécanisme efficace de dialogue entre les pays.

Ainsi, la logique principale consiste à améliorer la transparence des transferts d'État à État dans le domaine de l'armement. Sur le long terme, l'ouverture acquise par les États à travers ce processus contribuerait à légitimer l'idée que le partage d'informations sur les transferts d'armes peut contribuer au maintien de la paix et de la stabilité régionale et internationale ainsi qu'aux efforts de désarmement⁹. De plus, même si la plupart des informations contenues dans le Registre est souvent disponible par le biais d'autres sources, le Registre insuffle un caractère officiel et public à

⁴ Dans le cas où un État fabrique lui-même ses armes pour son propre usage, il n'aura aucune information à fournir sur des transferts d'armes.

⁵ L'Assemblée générale utilise les termes « demander » et « inviter » afin de souligner un degré différent d'implication volontaire souhaitée des États.

⁶ Wezeman, T. Siemon, « The Future of the United Nations Register of Conventional Arms », *SIPRI Policy Papers*, n° 4, août 2003, p.2. <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP04.pdf>

⁷ United Nations Office for Disarmament Affairs, « Assessing The United Nations Register of Conventional Arms », *UNODA Occasional Papers*, n° 16, avril 2009, p. 1. <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/OccasionalPapers/PDF/OP16.pdf>

⁸ Secrétaire général de l'ONU. 2009a. *Tenue du Registre des armes classiques et modifications à y apporter* (Document ONU n°A/64/296). New York, 14 août. <http://data.grip.org/documents/201002081610.pdf>

⁹ Haug, Maria, Langvandslien, Martin, Lumpe, Lora et Marsh, Nicholas, « Shining a light on Small Arms Export: The Record of State Transparency », *Small Arms Survey*, Occasional Paper n° 4, janvier 2002, p. 2. http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/o_papers_pdf/2002-op04-exports.pdf

ces données. Les gouvernements ne peuvent les nier. De ce fait, le Registre a un potentiel pour devenir une source d'*accountability* des gouvernements pour les acteurs de la société civile.

Même si le Registre ne permet pas d'avoir une vision globale des transferts internationaux, il permet néanmoins de porter un regard sur certaines dynamiques internationales. Les informations fournies par les États participants permettent d'avoir des informations sur des transferts d'armes conventionnelles d'États qui ne participent pas au Registre. Notons par exemple l'existence de données sur des transferts effectués par le Myanmar, le Soudan ou l'Irak pays qui n'ont jamais fourni de rapports au Registre. De même, le Registre permet d'avoir des informations indirectes sur des pays participants. Ainsi, malgré le fait que les États-Unis n'ont jamais fourni de rapport sur leurs transferts d'armes légères, nous pouvons néanmoins confirmer, sur la base des rapports des autres États, qu'ils restent le principal importateur d'ALPC pour l'année 2008¹⁰.

2. Le groupe d'experts gouvernementaux

Se réunissant tous les trois ans, le groupe d'experts gouvernementaux a pour mandat de revoir le Registre et de fournir des recommandations quant aux potentielles modifications à y apporter. Ces recommandations prises par consensus doivent être approuvées par l'Assemblée générale pour prendre effet. De nouvelles armes ne peuvent être incluses dans le Registre que si le groupe d'experts estime qu'elles répondent au principe de la pertinence militaire en termes d'importance de leur impact sur la stabilité régionale et globale¹¹. Ce critère est important car il implique que le groupe d'experts soit en mesure d'apprendre rapidement des évolutions des dynamiques internationales dans le domaine de l'armement afin d'adapter au mieux la portée du Registre. Malgré les évolutions de la nature des conflits depuis la fin de la Guerre froide, le manque de volonté politique et les blocages politiques n'ont toutefois pas permis d'amélioration substantielle du Registre depuis sa création.

Ainsi, les différences d'opinions sur l'inclusion des armes de destruction massive (ADM) dans le Registre fut dans les années 1990 source constante de blocages pour toute avancée sur d'autres types d'armes¹². Malgré que les groupes d'experts consécutifs aient reconnu l'importance de la transparence et la pertinence des ADM, ils ont soutenu jusqu'à présent que cette question doit être adressée par l'Assemblée générale¹³. Cette exclusion des ADM du Registre est source de crispation et de refus de la plupart des États arabes de participer au Registre. Néanmoins, il semblerait que, dans ce cas précis, nous soyons davantage face à un problème politique lié au programme nucléaire secret israélien qu'à un problème directement lié aux armes conventionnelles. Leur non-participation au Registre est, dans ce cas, instrumentalisée pour montrer leur désaccord face à une situation régionale¹⁴.

¹⁰ Abramson, Jeff, « UN Conventional Arms Register Falts », *Arms Control Today*, septembre 2009.

http://www.armscontrol.org/act/2009_09/conventional_arms

¹¹ Secrétaire général de l'ONU. 1992. *Report on the register of conventional arms* (Document ONU n°A/47/342). New York, 14 août, § 39.

[http://disarmament.un.org/Library/nsf/3722912af3647c9385256bc800504da4/b05cce5343fcd93885256c530056377b/\\$FILE/exgr47.342.pdf](http://disarmament.un.org/Library/nsf/3722912af3647c9385256bc800504da4/b05cce5343fcd93885256c530056377b/$FILE/exgr47.342.pdf)

¹² Wezeman, T. Siemon, *loc. cit.*, p. 13.

¹³ United Nations Office for Disarmament Affairs, *loc. cit.*, p. 11-12.

¹⁴ Laurance, Edward J., « The United Nations Conventional Arms Register (UNCAR): Present Challenges, New directions », prepared for the International Security Research and Outreach Programme, International Security Bureau, Canadian

De même, les débats sur l'introduction des ALPC dans le Registre n'ont pas encore abouti. Rappelons que les ALPC n'ont pas joué de rôle crucial lors des Guerres du Golfe. Aussi, au moment de sa création, les États n'ont pas considéré pertinent d'intégrer les ALPC au Registre. Les seuls États ayant fourni des informations sur les ALPC entre 1992 et 2002 sont la Jamaïque et le Togo¹⁵. Les nouvelles réalités de sécurité de la période post-Guerre froide ont engendré un glissement dans la manière dont il convient de penser le rôle des ALPC en relations internationales. Face au nombre croissant de conflits intra-étatiques où l'usage des ALPC est privilégié et qui sont lourdement alimentés par le commerce illégal de ces dernières, plusieurs États, notamment africains, ont régulièrement souligné le fait que la source réelle d'une possible déstabilisation régionale et au sein d'un pays n'est pas le transfert des armes conventionnelles mais bien celui des ALPC¹⁶. Ainsi, depuis la fin des années 1990, la question d'introduire les ALPC dans le Registre a systématiquement été examinée par le groupe d'experts.

En 2003, l'Assemblée générale a suivi les recommandations du groupe d'experts en introduisant certains types d'armes légères dans des catégories existantes du Registre. Le calibre à notifier des systèmes d'artillerie de gros calibre (catégorie III) est passé de 100 à 75 millimètres et les systèmes portatifs de défense aérienne (Man Portable Air Defense Systems – MANPADS) ont été inclus comme sous-catégorie des missiles et lanceurs de missiles (catégorie VII)¹⁷. De plus, les États membres, intéressés et en mesure de le faire, peuvent fournir des renseignements supplémentaires sur les transferts d'armes légères selon les méthodes de notification et les définitions d'armes légères qu'ils jugent adéquates¹⁸.

En 2006, le groupe d'experts s'est mis d'accord sur la création d'un formulaire standard pour communiquer au Registre les informations sur les transferts d'ALPC. Celui-ci comprend six sous-catégories d'armes légères et sept d'armes de petit calibre. La notification se fait toujours sur une base optionnelle dans la rubrique « informations générales ». Ce formulaire permet aux États d'utiliser une méthode commune de soumission d'informations sur les ALPC. Néanmoins, il n'existe toujours pas de définition définitive des ALPC dans le cadre du Registre. Aussi, « il appartient à chaque État de décider de leur notification en fonction de leur situation régionale »¹⁹.

Ces évolutions créent *de facto* une huitième catégorie virtuelle et donne une dimension supplémentaire au Registre comme source d'informations sur les transferts d'armes. Signalons une augmentation importante du nombre de pays soumettant des informations sur les ALPC depuis 2003 : il est passé de 5 pays en 2003 à 48 en 2008.

Department of Foreign Affairs and International Trade, février 2001, p.22. [http://www.international.gc.ca/arms-
armes/assets/pdfs/uncar_laurance.pdf](http://www.international.gc.ca/arms-armes/assets/pdfs/uncar_laurance.pdf)

¹⁵ Holtom, Paul, *loc. cit.*, p. 14.

¹⁶ Wezeman, T. Siemon, *loc. cit.*, p. 22.

¹⁷ Secrétaire général de l'ONU. 2003. *Tenue du Registre des armes classiques et modifications à y apporter* (Document ONU n° A/58/274). New York, 13 août. <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4065.pdf>

Bevan, James, « La question des MANPADS ou comment concilier les principes de sécurité nationale et de sécurité humaine », *Forum du désarmement : Le contrôle des missiles*, n° 1, 2007, p. 49. <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2608.pdf>

¹⁸ Secrétaire général de l'ONU. 2003.

¹⁹ « Procédures Techniques pour la notification des Transferts Internationaux: Questions et Réponses », Registre des armes classiques des Nations unies, Département des affaires de désarmement, Nations unies, New York, 2007. <http://www.un.org/disarmament/convarms/Registar/DOCS/ReportingGuides/QandA/french%20MOD.PDF>

Notons toutefois des disparités régionales importantes dans la participation des États pour notifier ce type d'armes. Alors que la grande majorité des pays de l'OSCE ont notifié au moins une fois leurs transferts d'ALPC au Registre, seuls six pays africains ont fourni au moins une fois des informations sur ce genre de transferts²⁰. Jusqu'à présent, les informations sur les ALPC fournies au Registre ne traduisent qu'une minuscule fraction des transferts internationaux, ce qui est dû au fait que les principaux États importateurs et exportateurs ne notifient pas leurs transferts d'ALPC. La Russie et les États-Unis n'ont jamais fourni d'informations à ce sujet; la Belgique l'a fait pour la première fois dans son rapport de 2009²¹.

La participation de la Belgique au Registre pour l'édition 2009

Une analyse des rapports fournis en 2009 dans le domaine des transferts d'ALPC est évocatrice de la faiblesse de la participation belge au Registre. C'est la première fois que la Belgique soumet des informations sur ses transferts d'ALPC alors que les États sont *invités* à le faire depuis 2003. Comme l'annexe 1 le montre, elle ne signale qu'une exportation de 55 mitrailleuses légères MAG 7,62mm vers l'Uruguay pour l'année 2008²². Il s'agit vraisemblablement de mitrailleuses montées sur des véhicules blindés vendus par le pouvoir fédéral à l'Armée uruguayenne²³. Cependant, l'analyse des rapports des autres États, reprise dans l'annexe 2, renseigne sur davantage de transferts impliquant la Belgique. Dix-sept États mentionnent trente-trois exportations d'ALPC en provenance de la Belgique. Aussi, il semble invraisemblable qu'elle n'ait exporté des ALPC qu'à l'Uruguay pour l'année civile 2008. Plus largement, l'ensemble des informations fournies par la Belgique au Registre sur ses exportations d'armes conventionnelles pour l'année civile 2008 concernent vraisemblablement exclusivement des transferts effectués au niveau fédéral²⁴.



FN MAG 7,62 mm (armyrecognition)

L'inclusion des ALPC au Registre comme catégorie à part entière permettrait d'accroître sa

²⁰ Pour plus d'information se référer au Tableau 11. « Reporting on International Transfers of Small Arms and Light Weapons » in « Objective information on military matters and transparency in Armaments : Fact sheet », Office for Disarmament Affairs, United Nations, New York, General Assembly 64 session First committee, 2009, p. 21-22. <http://www.un.org/disarmament/convarms/Registre/DOCS/2009MILEX-RegistreFactsheetFINAL.pdf>

²¹ Secrétaire général de l'ONU. 2009b. *Registre des armes classiques* (Document ONU n°A/64/135). New York, 14 juillet. <http://data.grip.org/documents/201002091104.pdf>

²² Secrétaire général de l'ONU. 2009b.

²³ Rapport du gouvernement au Parlement respectif sur l'application de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, pour les licences demandées par la Police fédérale et l'Armée belge durant le 2^e semestre 2008. <http://data.grip.org/documents/200902171447.pdf>

²⁴ Pour plus d'informations, se référer à l'Annexe 3 et au Rapport du gouvernement au Parlement respectif sur l'application de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, pour les licences demandées par la Police fédérale et l'Armée belge durant le 2^e semestre 2008. Rappelons que la compétence en matière de politique d'exportation, d'importation et de transit d'armes et de biens à double usage est régionalisée depuis août 2003. Mampaey, Luc et Dumas, Clément, « Radiographie de l'industrie de l'armement en Belgique », *Rapports du GRIP* n° 4, 2007.

légitimité et visibilité comme mécanisme international de transparence dans le domaine de l'armement. Cela encouragerait également la participation des principaux acteurs concernés par les ALPC, comme les grands exportateurs d'ALPC ainsi que les États des régions déstabilisées par les transferts d'ALPC, comme plusieurs pays africains²⁵.

Le groupe d'experts gouvernementaux, qui s'est réuni en trois sessions en 2009 et qui a soumis son rapport en août, n'a réussi à trouver un accord sur aucune proposition importante visant un élargissement du Registre. Les experts n'ont pas su se mettre d'accord notamment sur l'ajout des ALPC comme une huitième catégorie à part entière. Néanmoins, « sachant que le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre, et leur accumulation excessive, sont des sujets de grave préoccupation de sécurité pour nombre d'États du monde entier, le groupe a recommandé de solliciter les vues des États membres afin de comprendre si le fait que ces armes ne soient pas au nombre des grandes catégories du Registre avait pour effet de limiter la pertinence de ce dernier »²⁶. Ainsi, l'avancée de cette sixième réunion est limitée à une prise de conscience du rôle potentiel des ALPC dans un renforcement de la légitimité du Registre et des différentes valeurs données aux sept catégories d'armes conventionnelles selon les régions et sous-régions.

Le groupe d'experts s'est également penché sur la question de savoir si les systèmes de projection de forces et les multiplicateurs de puissance devaient trouver leur place dans les sept catégories²⁷. Les experts ont aussi examiné la possibilité d'ajouter une nouvelle catégorie « Drones armés »²⁸ et de faire des dotations militaires et des achats liés à la production nationale une catégorie à part entière ou d'au moins fournir un formulaire normalisé²⁹. Néanmoins, ces débats n'ont abouti à aucune recommandation³⁰. La conséquence possible de cet échec est que le Registre ne verra probablement pas d'amélioration significative de participation jusqu'à la prochaine réunion d'experts en 2012³¹.

3. Les limites du Registre

Nous pouvons souligner trois limites dont souffre actuellement cet instrument de transparence dans le domaine de l'armement et qui entachent son efficacité.

Premièrement, malgré le nombre de participants qui a augmenté rapidement dans les années 1990, nous sommes encore loin de l'objectif d'universalité. Il semblerait que l'édition 2009 marque la plus basse participation dans l'histoire du Registre³² avec 82 pays ayant soumis un rapport jusqu'à maintenant. Le caractère volontaire de la participation au Registre se traduit par un manque de consistance dans la participation des États (pour des raisons bureaucratiques, des capacités institutionnelles ou techniques limitées ou des sensibilités politiques en situation de crise ou de conflit...) et des disparités régionales conséquentes. Le groupe d'experts a régulièrement souligné la pertinence du dialogue au niveau régional pour améliorer la

²⁵ Holtom, Paul, *loc. cit.*, p. 48.

²⁶ Secrétaire général de l'ONU. 2009a, § 75.

²⁷ *Ibid.*, § 41.

²⁸ *Ibid.*, § 49

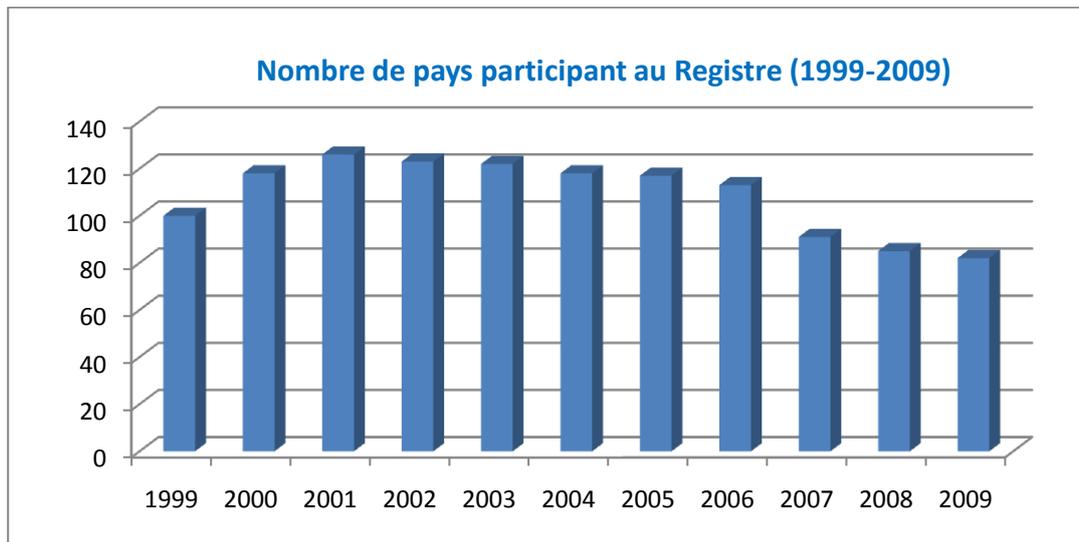
²⁹ *Ibid.*, § 52.

³⁰ *Ibid.*, § 71.

³¹ Abramson, Jeff, *loc. cit.*

³² Notons que l'Indonésie et Israël n'ont fourni leur rapport qu'en janvier 2010.

transparence dans le domaine de l'armement. Néanmoins, il semblerait que l'appel du groupe d'experts et de l'Assemblée générale sur cette question est un échec au vu du nombre très limité d'événements régionaux organisés dans le cadre du Registre³³. De plus, les pays qui participent de manière régulière au Registre sont souvent ceux qui participent à des mécanismes similaires. Pour ces pays, les informations fournies au Registre peuvent se retrouver dans d'autres contextes et parfois de manière plus complète. Cette dimension semble relativiser le succès de Registre.



Source : « Objective information on military matters and transparency in Armaments : Fact sheet », Office for Disarmament Affairs, United Nations, New York, General Assembly 64 session First committee, 2009. United Nations Office for Disarmament Affairs, « Assessing The United Nations Register of Conventional Arms », UNODA Occasional Papers, n° 16, avril 2009.

Deuxièmement, concernant le type d'informations communiqué au Registre, la résolution de 1991 établissant le Registre ne demande qu'un minimum d'informations : le nombre de pièces et le pays importateur/exportateur par catégorie d'armes. La notification du transfert tant par le pays exportateur que le pays importateur suppose la possibilité de croiser les renseignements comme moyen de vérification de l'existence de ce transfert. Néanmoins, cette opération communément appelée *cross-checking* s'avère fort difficile à entreprendre. En effet, le Registre souffre d'un manque d'harmonisation des définitions des termes. L'État importateur n'utilise pas toujours la même catégorie d'armes pour notifier le transfert que le pays exportateur, souvent par manque de connaissance des définitions. Il arrive que le transfert ne soit pas notifié du tout ou dans la même année du fait que, selon les critères et législations nationaux, les États utilisent des définitions très différentes du terme « transfert »³⁴. Une description de l'arme (modèle, âge, qualité) peut être ajoutée dans la colonne « observation » mais sur base davantage volontaire. Or, vu que les États restent maîtres des informations qu'ils fournissent, cette colonne est marquée par

³³ Entre 2006 et 2009, seuls deux ateliers régionaux ont été organisés, un à Bangkok pour les États d'Asie et un à Dakar pour les États d'Afrique occidentale. Secrétaire général de l'ONU. 2009a, § 32.

³⁴ Certains États considèrent, par exemple, que le transfert est exécuté lors de la signature de la licence, d'autres quand les armes quittent le territoire national. La Belgique a, quant à elle, précisé dans son rapport de 2009 qu'elle considère la sortie du matériel du territoire du pays exportateur comme critère de notification du transfert. Secrétaire général de l'ONU. 2009b. Pour plus d'informations sur la notion de transfert, voir Laurance, J. Edward and Keith, M. Tracy, « The United Nations Register of Conventional Arms: on course in its third year of reporting », *The non-proliferation review*, hiver 1996, p. 84-86.

une grande diversité dans la quantité et qualité de l'information fournie³⁵. De plus, sans description des armes, une catégorie peut englober des types d'armes très variés. Aussi, comme nous l'avons souligné précédemment, le Registre ne permet pas d'avoir une vision globale des transferts ni des sept catégories ni des ALPC.

Enfin, se pose la question de savoir que faire avec toutes les données collectées. C'est à ce niveau-ci que nous pouvons souligner une des plus importantes limites du Registre. Actuellement, aucune définition des termes « excessif » et « déstabilisateur » n'est fournie afin de déterminer un critère objectif pour mesurer les accumulations et à partir de quel seuil celles-ci deviennent justement excessives et déstabilisatrices³⁶. En outre, aucune information n'est à fournir par les États sur le contexte politique du transfert ou la localisation des armes. Or, ce type d'informations serait d'utiles indicateurs quant à un potentiel degré déstabilisateur ou agressif d'une accumulation. Même si un critère existe pour épinglez les accumulations excessives et déstabilisatrices d'armes, celles-ci ne peuvent être déterminées qu'après que les transferts ne soient survenus ou soient en cours. En effet, le Registre ne prend en compte que les transferts *post-facto*. De ce fait, les efforts de contrôle de l'armement ne peuvent être mis en exécution que plus tard dans le processus d'accumulation³⁷. De plus, la prise en compte des informations sur les acquisitions à travers les productions nationales et sur les dotations militaires est nécessaire pour avoir une vision plus précise de la situation mais ces informations sont acquises sur une base encore plus volontaire. Par ailleurs, peu d'informations sont communiquées sur les armes qui sont remplacées par les nouvelles acquisitions. Ces limites entament la capacité du Registre à fonctionner comme un mécanisme d'alerte précoce contre les accumulations.

Le manque de mécanisme de vérification interne et externe des données fournies a déjà été noté précédemment. Même si le *cross-checking* est possible jusqu'à un certain point, rien n'a été prévu pour demander des explications aux États quant aux différences entre importations et exportations³⁸.

Ainsi, jusqu'à présent, le Registre n'a jamais permis de mettre en évidence une situation d'accumulation excessive et déstabilisatrice. Le manque d'informations adéquates et les interprétations divergentes des catégories semblent *de facto* limiter le potentiel d'une analyse des données.

4. L'avenir de la transparence dans le domaine de l'armement

Le Registre semble loin de remplir le double rôle que la résolution de 1991 lui avait confié. Néanmoins, il est actuellement le seul mécanisme international de transparence permettant aux États de soumettre des informations sur les transferts internationaux d'armes conventionnelles. Dans le contexte des futures négociations sur un TCA et au vu des lacunes de l'actuel instrument

³⁵ L'opération de *cross-checking* que nous avons effectuée dans l'annexe 2 éclaire ces imperfections dans la notification des données au Registre. Citons plus particulièrement l'absence de données sur le nombre de pièces dans le rapport de l'Australie alors que ce type d'informations est considéré comme le minimum à fournir. De plus, pour une même arme, les États n'en donnent pas la même description dans la colonne « observation ».

³⁶ Signalons que même si un tel critère existait, la logique de définition des accumulations excessives et déstabilisatrices est très subjective vu qu'elle est basée sur le dilemme de sécurité. C'est avant tout une question de perception, chaque État ayant sa vision du rôle de la qualité et de la quantité des armes dans la définition d'une accumulation excessive et déstabilisatrice. Wezeman, T. Siemon, *loc. cit.*, p. 10.

³⁷ Laurance, Edward J., *loc. cit.*, p. 14.

³⁸ Wezeman, T. Siemon, *loc. cit.*, p. 11.

de transparence, il est intéressant de se pencher sur le rôle potentiel du Registre dans les débats sur l'établissement et la mise en œuvre d'un futur « instrument global et juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques »³⁹.

Octobre 2009 a été un moment clé l'amélioration des contrôles dans le domaine de l'armement. Les Nations unies ont approuvé une résolution le 28 octobre dernier⁴⁰ concernant l'organisation d'une Conférence des Nations unies en 2012 « en vue d'élaborer un instrument juridiquement contraignant énonçant les normes internationales communes les plus strictes pour le transfert des armes classiques ». Cette résolution, soutenue cette fois par les États-Unis, fixe un agenda clair pour la suite des travaux du groupe d'experts à composition non limitée, établi par une résolution de l'Assemblée générale en octobre 2008⁴¹, sur l'élaboration d'un traité sur le commerce des armes conventionnelles. Ce traité est pressenti pour constituer un important instrument international au service d'un contrôle plus approfondi des transferts d'armements. La résolution A/RES/61/89 de décembre 2006 instituant le processus de l'ONU sur un TCA demande au « Secrétaire général de solliciter les vues des États membres sur la question ainsi que de constituer un groupe d'experts gouvernementaux qui sera chargé d'examiner la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques »⁴². Les vues des États membres sur le TCA fournies au Secrétaire général en août 2007⁴³ ainsi que le rapport d'août 2008 du groupe d'experts constituent deux sources importantes d'informations permettant d'analyser la valeur donnée au Registre dans les débats.

Nous pouvons souligner deux dimensions où le Registre pourrait jouer un rôle important dans le processus de discussions sur un TCA : premièrement, concernant les types d'armes qui seraient couverts par un TCA et, deuxièmement, concernant la création de capacités permettant la mise en œuvre d'un TCA.

Premièrement, comme le note le groupe d'experts sur le TCA, « il n'existe pas d'instrument qui à lui seul contiendrait une liste susceptible de couvrir l'ensemble des options évoquées dans les vues communiquées par les États sur la portée d'un éventuel traité sur le commerce des armes »⁴⁴. Aussi, le groupe d'experts et certains États ont envisagé l'option de reprendre les sept

³⁹ AG de l'ONU. 2006. *Towards an Arms Trade Treaty : Establishing Common International Standards for the Import, Export and Transfer of Conventional Arms* (Document ONU n° A/RES/61/89). New York: AG de l'ONU, 18 décembre. <http://data.grip.org/documents/201002081603.pdf>

⁴⁰ AG de l'ONU, 2009. *Towards an arms trade Treaty : establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms* (Document ONU A/C.1/64/L.38/Rev.1). New York: First Committee, 28 octobre. <http://data.grip.org/documents/200911031101.pdf>

⁴¹ AG de l'ONU, 2008a. *Towards an arms trade treaty : establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms* (Document ONU A/C.1/63/L.39*). New York: First Committee, 17 octobre. <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/C.1/63/L.39>

⁴² AG de l'ONU. 2006. § 1-2.

⁴³ Parker, Sarah, « Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty ». *UNIDIR*, Genève, octobre 2007. <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-A-en.pdf> et Parker, Sarah, « Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty », *UNIDIR*, Genève, janvier 2008. <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-B-en.pdf>

⁴⁴ AG de l'ONU. 2008b. *Report of the Group of Governmental experts to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the*

catégories du Registre, moyennant quelques ajouts comme les munitions, explosifs, composants, services de défense, et technologies associées à la fabrication d'armes et de munitions⁴⁵. Néanmoins, cette option, à l'heure actuelle, semble dangereuse. Cette option tendrait *de facto* à octroyer aux ALPC un statut ambigu du fait que les informations sur les ALPC fournies au Registre n'ont pas le même statut que celles sur les armes conventionnelles. Rappelons que la sixième réunion du groupe d'experts sur le Registre a renvoyé le règlement de la question de l'introduction des ALPC comme catégorie à part entière en 2012 au plus tôt. Utiliser le Registre comme base pour une recherche de clarté sémantique serait une entreprise boiteuse et ne contribuerait pas positivement à la nécessité de trouver pour le TCA « des définitions claires pour être équitable, objectif, équilibré, non politique, non discriminatoire et universel dans le cadre des Nations unies »⁴⁶.

Deuxièmement, la norme de transparence et la nécessité d'*accountability* ont également été mentionnées par plusieurs États à travers des propositions concernant les capacités nécessaires pour mettre en œuvre le traité. Une série de mesures de confiance peut servir à développer le degré d'engagement des États envers le traité et construire la confiance entre États. Pour cela, il est nécessaire d'impliquer tous les participants dans un système de transparence⁴⁷. Ce système consisterait en des mécanismes de notification et la mise en place d'un registre international. Pour ce faire, plusieurs États ont suggéré d'utiliser le Registre avec ou sans modifications. Néanmoins, cela pose d'importantes questions concernant l'actuelle efficacité du Registre : le système de notification fonctionne-t-il bien ? Un TCA devrait-il remplacer ou compléter l'actuel Registre ? L'option de mettre à profit les acquis du Registre en l'utilisant comme base ou indication est néanmoins problématique. En effet, nous venons de mettre en évidence une série de lacunes qui affectent le Registre et qui ont un impact sur son efficacité et sa visibilité. Il sera ainsi important lors des quatre réunions du groupe d'experts à composition non limitée prévues en 2010 et 2011 de suivre les débats impliquant de près ou de loin le Registre en espérant que le groupe d'experts ne reproduise pas les lacunes et les limites actuelles de cet instrument au service de la transparence dans le domaine de l'armement.

5. Conclusion

Depuis la création du Registre, la norme de transparence est plus en plus largement acceptée. Le Registre est actuellement reconnu comme un instrument international au service de la transparence. Pourtant, il n'est pas – encore – équipé pour fonctionner comme un mécanisme permettant de prévoir la possibilité d'une accumulation excessive et déstabilisatrice d'armements. Aussi, au vu des limites en termes de participation, d'informations collectées et de suivi, il semble qu'actuellement le Registre ne soit qu'un simple instrument de notification n'offrant qu'une image partielle des transferts d'armes conventionnelles dans le monde.

Faire des ALPC une huitième catégorie à part entière pouvait avoir un impact positif sur la visibilité et la pertinence du Registre dans le cadre de l'ONU. Rappelons que, selon la résolution instituant le Registre, de nouvelles armes ne peuvent être incluses dans le Registre que si le groupe d'experts estime qu'elles répondent au principe de pertinence militaire au regard de l'importance de leur

import, export, and transfer of conventional arms (Document ONU A/63/334). New York: AG de l'ONU, 26 août, § 21. <http://data.grip.org/documents/201002081548.pdf>

⁴⁵ *Ibid.*, §21.

⁴⁶ *Ibid.*, §17.

⁴⁷ Parker, Sarah, « Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty », *loc. cit.*, p. 40.

impact sur la stabilité régionale et globale. Ce critère est important car à l'heure actuelle on ne peut plus nier le rôle des ALPC dans l'apparition et la continuation des conflits. Malgré la prise de conscience des effets néfastes des ALPC sur la stabilité régionale et globale, le manque de volonté et de courage politique, incarné par les résultats médiocres de la dernière réunion du groupe d'experts, affaiblit l'aura du Registre. Aussi, dans les futures discussions sur un TCA, il sera primordial de suivre les débats quant à l'usage du Registre et les propositions incluant d'une manière ou d'une autre le Registre afin d'éviter de reproduire les limites de ce dernier.

La Belgique gagnerait à participer au Registre de manière plus précise et complète. En tant que gros exportateur d'armes dans le monde⁴⁸, la notification intégrale de ses transferts pourrait éclairer tant sur ses propres transferts internationaux que sur les transferts effectués par d'autres États.

Recommandations

- Inclure les ALPC comme huitième catégorie à part entière : Le Registre sera ainsi plus à même de s'adapter aux réalités actuelles de la nature des conflits.
- Encourager l'usage de la colonne « observations » : Fournir de manière systématique des informations sur l'ancienneté des armes, le contexte politique du transfert ainsi que la nature des transferts permettrait davantage de précisions sur l'utilisation des catégories par chaque État et contribuerait ainsi à la clarté et à la qualité des rapports. Ceci faciliterait également la vérification des données.
- Créer des mécanismes consultatifs : Un meilleur partage des informations et une meilleure communication entre fournisseurs et destinataires avant la soumission des rapports permettraient de diminuer les incohérences dans le Registre. Plus particulièrement, des informations sur les lois et procédures nationales devraient être échangées régulièrement entre États et avec le Secrétariat général de l'ONU.
- Améliorer les activités et les ateliers au niveau régional : Cela permettrait de prendre en compte les besoins et spécificités régionaux.
- Utiliser la participation au Registre comme instrument pour évaluer le comportement des destinataires finaux : L'idée serait que certains transferts d'armes doivent être refusés vers les États qui ne participent pas au Registre⁴⁹. Cette option influencerait le degré de participation de certains États. Néanmoins, pour que cette option soit entièrement opérationnelle, il sera important d'aider les États qui ont des difficultés à notifier. De plus, elle devra être accompagnée de mécanismes de vérification des informations.

* * *

Avec le soutien de la



Wallonie

⁴⁸ «Sifting the Sources: Authorized Small Arms Transfers », *Small Arms Survey: Shadows of War*. 2009. Genève: Graduate Institute of International Studies. p. 23.

⁴⁹ Wezeman, T. Siemon, *loc. cit.*, p. 19.

A		B	C	D	E	Observations	
		État(s) importateur(s)	Nombre de pièces	État d'origine (si ce n'est pas l'État exportateur)	Lieu intermédiaire (le cas échéant)	Description de la pièce	Observations relatives au transfert
3	Mitraillettes	Chili	1			MP-5 A5 calibre 9 mm	
4	Fusils d'assaut	Bulgarie	10			-	
		Croatie	45			FN 2000 de 5,56 mm	
		Mexique	280			Browning, cal. 12 et 20	
			20			FN Herstal, cal. 5,56 mm	
			13			FN Herstal P-90, cal. 5,7x28	
		Pérou	64			Fusil d'assaut US. F-2000	Nouveau correspondant à l'année 2006
		Roumanie	11			-	
		Slovénie	13			Fusil FS 2000	
		Slovaquie	2			-	
5	Mitrailleuses légères	Bulgarie	2			5,56 mm	
		Lettonie	54			Mitraillette MINIMI de 5,56 mm	
		Norvège	2			Mitraillette MINIMI	
		Pays-Bas	300			Mitraillette Minimi	
		Pérou	48			Pist Amet P-90	Nouveau correspondant à l'année 2006
		Slovénie	10			Mitraillette Fn Herstal	
		Suisse	600			-	Pour l'Armée suisse
		Indonésie	96			FN MAG 58 GPMG	
			40			FN MINIMI Para LMG	
6	Autres						
Autres armes légères							
1	Mitrailleuses lourdes	Australie	Secret-défense			AGM 58	
		Lettonie	4			Mitrailleuse M2HBQCB	Pour l'Armée suisse
		Suisse	20			-	
2	Lance-grenades portatifs, amovibles ou montés	Roumanie	11			Lance-grenades cal. 40 mm	
3	Canons antichars portatifs						
4	Fusils sans recul						
5	Lance-missiles et						

A	B	C	D	E	Observations	
	État(s) importateur(s)	Nombre de pièces	État d'origine (si ce n'est pas l'État exportateur)	Lieu intermédiaire (le cas échéant)	Description de la pièce	Observations relatives au transfert
	lance- roquettes antichar portatifs					
6	Mortiers de calibre inférieur à 75 mm					
7	Autres					

Sources : Secrétaire général de l'ONU. 2009b. *Registre des armes classiques* (Document ONU n°A/64/135). New York, 14 juillet. Secrétaire général de l'ONU. 2009c. *Registre des armes classiques Additif 1* (Document ONU n° A/64/135Add.1). New York, 11 septembre. Secrétaire général de l'ONU. 2009d. *Registre des armes classiques Additif 2* (Document A/64/135Add.2). New York, 30 octobre. Secrétaire général de l'ONU. 2010. *Registre des armes classiques Additif 3* (Document ONU n° A/64/135Add.3). New York, 11 janvier.

Annexe 3 : Exportations belges d'armes conventionnelles pour 2008 rapportées au Registre par la Belgique.

Ces informations, fournies au registre par la Belgique, concernent ses exportations d'armes conventionnelles pour l'année civile 2008⁵¹

Exportations

A	B	C	D	E	Observations	
Catégorie (I à VII)	État(s) importateur(s) final(s)	Nombre de pièces	État d'origine (autre que l'exportateur)	Lieu intermédiaire (le cas échéant)	Description de la pièce	Remarques concernant le transfert
II. Véhicules blindés de combat	Jordanie	18	États-Unis d'Amérique		M-113 Recovery	
	Bahreïn	3	États-Unis d'Amérique		YPR 765	
		42	États-Unis d'Amérique		YPR 765 (25 mm)	
		5	États-Unis d'Amérique		YPR 765 Milan	
	Uruguay	3	États-Unis d'Amérique		M-113	
III. Systèmes d'artillerie de gros calibre	Maroc	43	États-Unis d'Amérique		M-109 A2	
IV. Avions de combat	Jordanie	8	États-Unis d'Amérique		F-16	
VI. Navires de guerre	Bulgarie	1			Frégate classe E-71 « Wielingen »	
VII. Missiles et lanceurs de missiles	a) Jordanie	45	États-Unis d'Amérique		Maverick AGM-65G	
		52	États-Unis d'Amérique		Lanceur LAV- 117A(V)3/A	
	b) France	10			Atlas	Firme « MBDA »

Sources : Secrétaire général de l'ONU. 2009b. *Registre des armes classiques* (Document ONU n°A/64/135). New York, 14 juillet.

⁵¹ Notons qu'il est impossible de vérifier ces informations par *cross-checking*. En effet, seul le Chili affirme avoir importé des armes conventionnelles (21 blindés obusier automoteur M 108) de la Belgique pour l'année 2008. Secrétaire général de l'ONU. 2009c. *Registre des armes classiques Additif 1* (Document ONU n° A/64/135Add.1). New York, 11 septembre.