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

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

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

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

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

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

ÉCLAIRAGE – 15 octobre 2019

GÉHIN Léo, *Cinquième Conférence des États parties au TCA : ombres et lumières sur un pilier de la maîtrise des armements,* Éclairage du GRIP, 15 octobre 2019.

https://www.grip.org/fr/node/2838

Cinquième Conférence des États parties au TCA : ombres et lumières sur un pilier de la maîtrise des armements

Par **Léo Géhin**

15 octobre 2019

« *La diplomatie multilatérale, c'est comme le sport : il faut pratiquer pour rester au niveau* ». C'est sur ces quelques mots que l'ambassadeur Janis Karklins a clôturé, en sa qualité de président, la Cinquième Conférence des États parties (CEP5) au Traité sur le commerce des armes (TCA) qui s'est tenue du 26 au 30 août 2019 à Genève. Fort de 104 États adhérents à l'ouverture des débats, 93 ratifications et 32 signatures, trois sous-groupes de travail, un Secrétariat et un Fonds de financement de projets, le TCA s'affirme comme une enceinte incontournable de la diplomatie multilatérale en matière de contrôle des armements, à l'heure où ce dernier voit plusieurs de ses piliers se disloquer[1].

L'objectif du TCA est de « *réduire la souffrance humaine* » en instaurant une réglementation commune du commerce des armes classiques. Les progrès sont évalués chaque année à travers deux axes ; soit l'universalisation du Traité et sa mise en œuvre[2], tandis qu'une thématique spécifique (détournement, violence fondée sur le genre) sert de référence au débat général.

Or, cette cinquième édition de l'exercice d'évaluation s'insère entre deux repères temporels particuliers. D'une part, il précède de quelques mois les cinq ans d'entrée en vigueur de l'instrument, ce qui invite à dresser un premier état des lieux d'une périodicité quinquennale plutôt qu'une analyse d'une année sur l'autre. D'autre part, le TCA approche simultanément de la fin de sa période de stabilité en raison de l'ouverture aux amendements prévue pour la CEP7 (2021), qui exige des États de commencer à réfléchir sur le futur d'un Traité pourtant récent.

L'objectif de cet éclairage est donc de prendre le pouls du Traité à la lumière des débats de la CEP5. Plus spécifiquement, il s'agit de mettre en exergue les éléments clés qui devraient cristalliser les efforts des États parties dans les deux ans à venir, dans l'optique de préparer une CEP7 qui s'annonce délicate, notamment en raison de l'ouverture aux amendements qui y est prévue.

Les angles morts de l'universalisation

Les débats de la CEP5 s'ouvraient dans un contexte international plutôt nuageux. Alors que le volume des transferts d'armes conventionnelles majeures a augmenté de 7,8 % entre la période 2009-2013 et 2014-2018[3], la conférence de révision annuelle se tenait pour la première fois sans le premier exportateur mondial, les États-Unis, qui ont retiré leur signature du TCA en mai 2019[4]. Par conséquent, seuls deux des cinq premiers exportateurs mondiaux (États-Unis, Russie, France, Allemagne, Chine) restent désormais liés au Traité. La Russie a en effet ouvertement écarté toute adhésion en 2015 tandis que la Chine est restée cantonnée à un statut d'observateur.

Dans la même veine, quatre des cinq premiers importateurs mondiaux (Arabie saoudite, Inde, Égypte et Algérie) continuent de manquer à l'appel en 2019, aucune nouvelle adhésion n'ayant été enregistrée au sein de ce groupe depuis décembre 2014 (le dernier des cinq, l'Australie, a ratifié le Traité en juin 2014. En juin 2018, le Secrétariat estimait que seuls 53 % des principaux importateurs avaient rejoint le TCA, ce qui revenait à estimer à 36 % le pourcentage des importations mondiales soumises à ses réglementations. Si le nombre global d'États parties continue d'augmenter, l'universalisation ne saurait donc en sortir pleinement renforcée, car la représentation continue d'observer des angles morts majeurs comme l'absence de plusieurs des principaux pays exportateurs et importateurs ou la sous-représentation de la région Asie-Pacifique, du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

Ce tableau mitigé ne doit cependant pas faire oublier les progrès effectués par le sous-groupe de travail sur l'universalisation en matière de sensibilisation et d'information, comme la mise au point d'un « *dossier de bienvenue* » à destination des nouveaux États parties, récapitulant ce qu'est et n'est pas le TCA. En l'occurrence, ce dossier aborde les obligations qui découlent de l'adhésion, au premier rang desquelles se trouve le paiement des contributions financières, qui représente une douloureuse épine dans le pied du Traité.

La détérioration de la situation financière

Le constat du Secrétariat en matière financière est sans appel : le taux de paiement des contributions dues en 2019 s'établit à 63 %, soit une baisse de plus de dix points par rapport à 2018 et un niveau des plus bas depuis l'entrée en vigueur du Traité. En cumulant l'ensemble des exercices comptables, le secrétariat estime à 415 500 USD les contributions dues, mais non payées. Ce chiffre est à rapporter au budget annuel du Traité qui dépasse légèrement le million USD. Dans ce contexte, plusieurs délégations ont souligné l'urgence de redresser la situation, la Suisse allant jusqu'à déclarer que le taux de paiement était le plus mauvais de toutes les conventions du désarmement.

La détérioration de la situation financière augure d'un risque majeur pour le futur proche tout en ayant déjà un impact bien réel sur le fonctionnement du Traité. D'une part, la poursuite d'une telle trajectoire signifierait le basculement dans une situation d'important déficit dès 2020, qui affecterait la tenue des réunions préparatoires et empêcherait le maintien d'un secrétariat fonctionnel[5]. De l'autre, elle conduit logiquement à un durcissement des critères de sélection des projets d'assistance financés sur fond des États parties, comme le Fonds d'affectation spéciale volontaire (*Voluntary Trust Fund*—VTF), dont le Comité de sélection s'est accordé en avril 2019 pour privilégier, en situation d'arbitrage budgétaire, les projets d'États n'observant pas de retards de paiement de deux ans ou plus.

Cette initiative a été mal reçue par plusieurs États observant des arriérés de cotisations à la CEP5. Ces derniers ont tenu à rappeler que leur situation ne relevait pas d'une forme de mauvaise volonté, mais de l'incapacité pure et simple à débloquer les fonds dans des contextes budgétaires difficiles. Ils ont également fait valoir que l'introduction de critères financiers dans la gestion du VTF revenait à « punir » les États qui avaient justement le plus besoin d'assistance.

Les tribulations de l'établissement de rapports

Le paiement des contributions n'est malheureusement pas la seule obligation dont les pays peinent à s'acquitter. Un constat similaire concerne la soumission des rapports par les États parties. Dès la première année d'entrée en vigueur du TCA, et en vertu de son article 13, chaque État partie doit soumettre au Secrétariat un rapport initial détaillant les mesures prises pour appliquer les dispositions du texte, y compris au niveau national. Par la suite, au nom du même article, un rapport annuel sur les transferts d'armes autorisées ou effectuées doit être présenté au Secrétariat au plus tard le 31 mai de chaque année. Pourtant, près d'un quart de l'ensemble des rapports initiaux dus n'avaient pas encore été remis au moment de la CEP5, alors que le taux de non-soumission des rapports annuels est passé de 20 % pour l'exercice 2016 à 39 % pour l'exercice 2018 (portant donc sur les transferts de l'année précédente)[6].

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer les difficultés à soumettre ces rapports à temps (multiplicité d'acteurs à consulter pour récupérer les données, validation du rapport par l'autorité de tutelle). Elles rejoignent des interrogations majeures sur le contenu et le format des documents, notamment à la lumière de la mise en service du nouveau système de soumission en ligne qui doit favoriser l'harmonisation des rapports. Le sous-groupe de travail sur la transparence et l'établissement de rapports a ainsi relevé pas moins de 13 points ayant fait l'objet de débat durant ses réunions de l'année 2019, par exemple la disparité des informations fournies d'un État à l'autre (quantité ou valeur financière des armes transférées), le manque de clarté des termes contenus dans les questions ou le caractère figé ou évolutif du rapport initial[7].

Ces interrogations soulignent l'absence de compréhension commune des obligations de transparence et d'établissement de rapport. Or, les deux premières CEP avaient justement parié sur le temps pour asseoir et homogénéiser la pratique du *reporting*, ce qui pose désormais question à deux ans de l'ouverture du Traité aux amendements. Au final, les difficultés observées dans l'établissement de rapports nuisent à l'objectifs d'accroître la transparence des transferts d'armes du Traité et brouille la compréhension de ce qui est effectivement livré, quand et à qui.

L'absence d'analyse des transferts d'armes réels

D'emblée, la mise en œuvre du Traité implique que les États respectent le régime d'interdictions (article 6) et la procédure d'évaluation du risque (article 7) lorsqu'ils procèdent à des transferts d'armes. Or, l'actualité internationale est rythmée ces derniers mois par plusieurs dossiers brûlants concernant les transferts d'armements, que ce soit le face-à-face entre la justice et le gouvernement britanniques sur la suspension des exportations à l'Arabie saoudite ou les livraisons d'armements aux parties belligérantes en Libye.

Plusieurs organisations de la société civile, dont la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (LIFPL ou en anglais *Women's International League for Peace and Freedom*—WILPF), ont ainsi regretté le fait que le mandat des CEP ne prévoit aucun débat sur la conformité des transferts autorisés par les États parties. Elles font remarquer que, de ce fait, le TCA perd prise avec son objet principal : réguler le commerce international licite des armes. Les États ayant autorisé des transferts d'armes utilisées dans des conflits devraient être en mesure de démontrer que leur potentielle contribution à la paix et à la sécurité était, au moment du transfert, supérieure au risque de voir les armes causer des torts semblables à ceux prévus à l'article 7 (violations graves du DIH et du DIDH, des conventions relatives au terrorisme et au crime organisé). Certains États ont d'ailleurs fait écho à cette idée. C'est le cas notamment de la Pologne qui a suggéré que les futures CEP accordent une place au débat sur les transferts d'armes « problématiques ».

On peut souligner qu'une première étape a été franchie en ce sens par les États à la CEP5. En effet, une session d'étude des transferts ayant fait l'objet ou suspectés d'avoir fait l'objet d'un détournement s'est tenue entre délégations d'États, tandis qu'un événement similaire, mais incluant également la société civile, a pris place autour d'un retour d'expérience du Burkina Faso. L'exercice pourrait d'ailleurs être systématisé en incluant des discussions au sujet de l'application du critère sur la violence fondée sur le genre, qui était justement la thématique centrale de la CEP5. La portée de cette étape reste néanmoins limitée à des transferts bien particuliers, mais elle a pour intérêt d'intégrer l'analyse de cas concrets.

La prise en compte prometteuse de la dimension du genre

Garder prise avec la réalité des transferts d'armes implique également d'évaluer correctement l'impact possible de la violence armée sur les populations civiles, et d'identifier les segments les plus à risque. Si la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies s'est emparée au tournant du 21e siècle de la place des femmes dans les conflits armés, le TCA va plus loin puisqu'il est le premier instrument juridique international à reconnaître le lien entre le commerce des armes et la violence fondée sur le genre. L'article 7 §4 sur l'évaluation des exportations stipule en effet que les États prennent en compte le risque que les armements à exporter puissent être utilisés pour commettre ou faciliter des actes graves de violence fondée sur le genre. Bien qu'ils ne soient pas explicitées dans le texte, ces actes peuvent être entendus comme des violences commises par des individus agissant pour le compte ou avec l'assentiment de l'État, qui ont pour conséquence d'empêcher les victimes de jouir de leurs droits fondamentaux et qui sont exercées en raison du sexe ou des représentations sociales liées au sexe des victimes[8]. La CEP5 a été l'occasion d'aborder la question de sa mise en œuvre et de prendre des mesures destinées à élargir le spectre d'intégration du genre dans le TCA[9].

D'abord, les États ont décidé d'œuvrer en vue d'atteindre la parité homme-femme dans leurs délégations, tandis que plusieurs d'entre eux y ont déjà intégré des experts des questions de genre. Reste à savoir quels seront les délais nécessaires aux délégations pour garantir une composition fondée sur le niveau d'expertise tout en respectant l'équilibre des genres.

Ensuite, la CEP a décidé de développer sa réflexion sur une analyse de risque spécifique à la violence fondée sur le genre, dont l'un des aboutissements concrets sera l'élaboration d'un guide volontaire d'interprétation de l'article 7 § 4. Plusieurs guides de ce type ont déjà été publiés par la société civile (par *Control Arms*, notamment).

Toutefois, au regard des discussions lors de la CEP5, une certaine confusion règne encore sur « *l'opérationnalisation* » de l'article. Le cause du flou réside, d'une part, dans l'absence de consensus sur la définition des termes « violence » ou « genre » et, d'autre part, dans la diversité des attentes exprimées par les différents acteurs. Afin de clarifier la situation, les États ont pris la décision de réserver un créneau à chaque nouvelle CEP pour évaluer la situation de la mise en œuvre du critère sur les violences fondées sur le genre, ce qui témoigne d'un intérêt à aller de l'avant malgré l'ampleur du travail restant à accomplir.

Conclusion

En résumé, la CEP5 a fait ressortir trois défis auxquels les États parties doivent s'atteler à seulement deux ans de l'ouverture aux amendements : 1) la stabilisation financière, 2) la réduction des angles morts de l'universalisation et 3) l'amélioration dans l'établissement de rapports. Pour autant, le rapprochement de l'échéance n'a pas empêché l'ouverture de nouveaux chapitres, comme l'étude des dispositions relatives au transit et au transbordement, qui constituera l'un des axes du sous-groupe de travail sur la mise en œuvre d'ici à la CEP6. La recherche de progrès dans les thématiques déjà ouvertes et l'ouverture simultanée à de nouveaux dossiers partage une logique commune : contribuer à forger le consensus sur un maximum de sujets d'ici deux ans afin d'enraciner une vision commune du Traité capable d'affronter la délicate phase des premières remises en question.

* * *

Auteur

Léo Géhin est chercheur au GRIP dans l'axe « armes légères et transferts d'armes ».

1. Traité sur les Forces nucléaires à portée Intermédiaire, Plan d'action global commun sur le nucléaire iranien.
2. Nous incluons dans la mise en œuvre la transparence et l'établissement de rapports qui, bien qu'ils soient traités distinctement dans l'agencement de la conférence, font partie intégrante des obligations du Traité et donc de son application.
3. Pieter d. Wezeman, Aude Fleurant *et al.*, « Trends in International Arms Transfers, 2018 », *SIPRI Fact Sheet*, mars 2019, p. 1.
4. Adam Shaw, «Trump announces US withdrawal from UN arms trade treaty», *Fox News,* 26 avril 2019.
5. Management Committee, *Draft proposal to address problems related to financial liquidity*, 30 juillet 209, para. 5.
6. Control Arms, *ATT Monitor 2019,* 26 août 2019, p. 38.
7. Working Group on Transparency and Reporting, *ATT Working Group on Transparency and Reporting Co-Chairs' Draft Report to CSP5*, 26 juillet 2019, Annexe A, p. 7-9.
8. Amnesty International, « Applying the Arms Trade Treaty to ensure the protection of human rights », 2015, p. 12-14.
9. Pour une analyse plus étayée de la place du genre à la CEP5, voir la publication de Maria Camello, à paraître prochainement sur la page d'accueil www.grip.org.