

# LE COMPTE À REBOURS EST LANCÉ

Une opportunité historique d'aboutir à un traité sur le commerce des armes qui sauve des vies

JUILLET 2012



Oxfam est un membre de **contrôle** les armes



## Résumé

- En juillet 2012, les États ont une opportunité historique de créer un traité sur le commerce des armes fort qui permettra de sauver des vies et de préserver les moyens de subsistance tout en bâtissant un avenir plus sûr pour tous les citoyens du monde.
- Les traités forts sont rejoints par de nouveaux membres et définissent les normes internationales, tandis que les traités faibles gagnent rarement en envergure. Alors que le compte à rebours est lancé, les États ne doivent pas se perdre en compromis pour tenter d'aboutir à tout prix à un accord universel.
- Le traité doit couvrir toutes les armes classiques, les munitions, les pièces et les composants, ainsi que tous les types de transferts d'armes.
- Il doit intégrer des critères forts pour empêcher les transferts d'armes en cas de risque substantiel d'utilisation de ces armes pour des violations des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire, ou que ces transferts portent atteinte au développement.
- Le traité sur le commerce des armes doit inclure des mesures fortes en matière de transparence et de responsabilité, ainsi que des mécanismes efficaces de mise en œuvre et d'application. Ceux-ci doivent aider les pays signataires à véritablement mettre en œuvre et surveiller l'application du traité.

## UNE OPPORTUNITÉ HISTORIQUE À SAISIR

Le commerce des armes est actuellement hors de contrôle. Le commerce d'armes irresponsable détruit des vies et des moyens de subsistance dans le monde entier. À West Pokot, Kenya, la vie de Kiptela Tum a été bouleversée à jamais par l'accès facile aux armes et aux munitions. Il témoigne : « Les armes sont un véritable fléau ; des fusils ont pris la vie de mes trois frères. Je suis maintenant seul pour prendre soin de toute la famille et la vie est très dure. »<sup>1</sup> Nyang'ataing Yaratome, de la même communauté, doit surmonter la mort de son fils et de huit autres proches tombés sous les balles lors d'attaques armées sur leur village.<sup>2</sup> Ces terribles expériences sont légion dans le monde entier, chaque jour. Le monde ne peut plus continuer à fermer les yeux sur cette situation.

L'écrasante majorité des États le reconnaissent et ont accepté de négocier un traité sur le commerce des armes (TCA).<sup>3</sup> Lorsqu'ils se réuniront en juillet 2012, les États auront une opportunité historique d'atteindre un objectif commun : encadrer le commerce des armes et atténuer la souffrance humaine. Mais cela exige la plus grande attention. **Il ne faut en aucun cas que les pays s'accordent sur un traité édulcoré, aux dépens de son principal objectif, qui est de réduire la souffrance humaine.**

Les 20 dernières années sont très riches en enseignements en matière de contrôle des armes. Des accords tels que le Traité d'interdiction des mines (1997) et la Convention sur les armes à sous-munitions (2008) ont été des réussites en ceci qu'ils fixaient des obligations juridiques fortes, claires et univoques pour tous les États parties, contribuant à la création de nouvelles normes coutumières internationales.<sup>4</sup>

À défaut d'obligations juridiques exhaustives et univoques s'appliquant de manière homogène à travers le monde, il est facile de contourner les mécanismes de contrôle des armes. Sans un ensemble de règles claires et fortes pour contrôler le commerce des armes, les budgets militaires excessifs persisteront sans restriction, en totale contradiction avec la réalisation des objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté. En l'absence d'obligations sur la transparence, le commerce international des armes et des munitions, aussi nébuleux que secret, se poursuivra sans fléchir et continuera d'alimenter la corruption, hors de tout principe de responsabilité. Par ailleurs, sans un champ d'application exhaustif, les revendeurs d'armes peu scrupuleux continueront de réaliser des profits gigantesques grâce au commerce des pièces et des composants, bien plus lucratif que la vente de plateformes et de systèmes

d'armement complets. Ces défis sont considérables, mais pas insurmontables. Pour les relever, le TCA doit être fondé sur des objectifs humanitaires clairs, rappeler les droits et les responsabilités de tous les États vis-à-vis de leurs citoyens et élaborer un système solide et complet pour contrôler le commerce international des armes. Dans plusieurs dizaines d'années, les prochaines générations doivent pouvoir se retourner sur le XXI<sup>e</sup> siècle et voir dans le traité de 2012 un tournant pour la paix, la sécurité et le développement mondiaux.

## POURQUOI CE TRAITÉ ET POURQUOI MAINTENANT ?

### **Le commerce international des armes est hors de contrôle**

**Il n'existe pas de cadre réglementaire mondial régissant le commerce des armes.**

L'absence de cadre réglementaire mondial a laissé le champ libre à l'importation d'au moins 2,2 milliards de dollars d'armes et de munitions par des pays sous le coup d'embargo sur les armes entre 2000 et 2010.<sup>5</sup> Les embargos régionaux ou les embargos partiels des Nations Unies (surtout ceux portant sur des régions spécifiques au sein de certains pays) sont voués à l'échec, comme en témoigne encore tristement la situation en Syrie. Malgré la multiplication des preuves de brutalité et d'abus perpétrés de part et d'autre, la Russie s'oppose activement à toute tentative d'imposer un embargo complet des Nations Unies sur le régime de Bachar el-Assad.<sup>6</sup> Le seul mécanisme actuellement en vigueur est l'embargo de l'UE, qui interdit à tout membre de l'UE de vendre des armes et des munitions à la Syrie. Les Nations Unies n'ont déclaré aucun embargo de ce type. Tous les pays hors UE sont donc libres de vendre à ce pays autant d'armes et de munitions qu'ils le souhaitent.

**Les armes affluent dans les régions touchées par les conflits, exacerbant la violence armée, alimentant la corruption et anéantissant tout espoir de développement.**

Les dépenses militaires dans les États fragiles et touchés par des conflits ont augmenté de 15 % entre 2009 et 2010, tandis que l'aide aux pays en développement (APD) vers ces mêmes pays n'a progressé que de 9 %.<sup>7</sup> Une grande partie de l'augmentation de l'APD et de l'aide humanitaire est liée au séisme en Haïti en janvier 2010.<sup>8</sup> Abstraction faite des sommes destinées aux interventions suite à ce séisme, l'APD vers les autres États fragiles et touchés par des conflits n'a progressé que de 3,5 %. En 2010, ce groupe d'États représentait moins de 1 % de la richesse mondiale,<sup>9</sup> mais 7 % de toutes les ventes d'armes (environ 1,7 milliards de dollars).<sup>10</sup>

De plus, les recherches d'Oxfam ont démontré un lien clair entre corruption et commerce des armes. Tous les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire faible ayant consacré plus de 10 % de leurs dépenses publiques au secteur militaire en 2009 affichent des indices de corruption médiocres.<sup>11</sup>

**Le commerce international des armes reste largement marqué par la culture du secret, surtout le commerce des munitions.**

Il existe peu de données disponibles publiquement permettant de mieux appréhender l'ampleur et le poids du commerce international des munitions. Le commerce des munitions pour les armes de petit calibre et les armes légères est estimé à 4,3 milliards de dollars, soit bien plus que le commerce des armes à feu.<sup>12</sup> Le commerce international des munitions est encore plus irresponsable et plus opaque que celui des armes.<sup>13</sup> Par exemple, il est impossible de connaître la quantité de munitions importées par les autorités syriennes depuis le début du soulèvement en 2011. En réalité, la découverte d'une cargaison de plusieurs tonnes de munitions russes destinées à la Syrie en janvier 2012 était purement accidentelle.<sup>14</sup>

## **Le commerce international des pièces et des composants est très peu contrôlé ou réglementé.**

Le TCA doit remédier à ce vide juridique vertigineux. La capacité à se procurer des pièces de rechange et d'autres composants stratégiques est absolument déterminante pour le commerce des armes. Si le traité élude cette question, il permettra de fait aux pays d'équiper leurs forces armées en dehors du cadre du traité. Qui plus est, ce commerce est loin d'être insignifiant : la valeur totale des ventes mondiales de pièces et de composants a dépassé les 9,7 milliards de dollars entre 2008 et 2011.<sup>15</sup> Cet important arsenal de pièces d'armement s'étend des composants de pointe pour l'aviation aux gâchettes, percuteurs et autres pièces pour armes de petit calibre et armes légères. Le manque de contrôles effectifs sur ces échanges ne permet pas de déterminer la part détournée vers le marché noir. La prospérité de ce marché occulte permet alors aux personnes ne respectant pas le droit international et les droits de l'Homme de poursuivre leurs agissements destructeurs avec une relative facilité.

## **Nous avons les solutions sous les yeux**

À moins que le traité ne fixe un ensemble de règles internationales fortes et exhaustives, les armes continueront de finir entre de mauvaises mains. Les normes nationales, régionales et multilatérales déjà en place peuvent donc servir de point de départ.

Par ailleurs, le TCA peut s'inspirer des initiatives régionales et sous-régionales existantes ; en 2012, 100 pays sont déjà engagés dans divers accords régionaux intégrant des obligations juridiquement contraignantes pour contrôler le commerce des armes et des munitions.<sup>16</sup> Ces initiatives régionales constituent également un bon moyen pour déterminer ce qui peut marcher dans une palette de scénarios et de contextes. Aucune norme négociée au niveau international ne doit être inférieure aux normes régionales existantes.

À l'approche des négociations de juillet, certains États ont exprimé leurs préoccupations quant au coût et au fardeau potentiels de la mise en œuvre du traité sur le commerce des armes (TCA). La première réponse (et la plus évidente) à ces inquiétudes est que le coût de l'**absence** d'un contrôle efficace mondial des armes est bien plus élevé, tant en termes de vies sacrifiées que d'un point de vue purement économique. Au-delà de ce constat, il existe déjà plusieurs mécanismes de financement susceptibles d'aider à la mise en conformité des pays avec le TCA. Par exemple, les fonds de l'APD destinés à la réforme du secteur de la sécurité pourraient être utilisés pour renforcer les capacités des policiers et des douaniers, tout en intégrant des mécanismes forts pour la responsabilité et la transparence. Rien qu'en 2010, 101 pays ont reçu plus de 832,5 millions de dollars d'aide relative à des programmes de réforme du secteur de la sécurité qui seront directement pertinents pour la mise en œuvre nationale du TCA.<sup>17</sup>

## **Une solution logique à un problème complexe**

### **1. Le traité sur le commerce des armes doit inclure des critères forts et juridiquement contraignants.**

Le TCA doit être très clair concernant les obligations imposées aux États membres. Le traité doit employer des formulations prohibitives, empêchant les États de transférer des armes en cas de risque substantiel que ces armes :

- soient utilisées pour perpétrer des graves violations du droit international des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire ;
- nuisent au développement socio-économique ou engendrent de la corruption ;
- provoquent ou exacerbent un conflit armé ou la violence armée, y compris la violence armée fondée sur le sexe.<sup>18</sup>

## **2. Le traité sur le commerce des armes doit couvrir de manière exhaustive toute la variété des armes et des types de transferts.**

Le TCA doit inclure toutes les armes, c'est-à-dire toutes les armes destinées aux militaires, aux professionnels de la sécurité et aux forces de police, les équipements et munitions connexes, les composants, l'expertise et l'équipement pour la production de ces armes et équipements. Il doit également couvrir tous les types de transferts : importation, exportation, réexportation, transfert temporaire et transbordement, dans le cadre de transferts gouvernementaux ou commerciaux, ainsi que le transfert de technologies, les prêts, les cessions gratuites et l'aide. Il doit en outre couvrir toutes les transactions, y compris celles des revendeurs ou des intermédiaires, ainsi que des personnes proposant une assistance technique, une formation ou des solutions de transport, de stockage, de financement et de sécurité.<sup>19</sup>

Il existe déjà des précédents, sous la forme de plusieurs instruments régionaux et multilatéraux tels que la convention de la CEDEAO, les meilleures pratiques sur la mise en œuvre du protocole de Nairobi, la position commune de l'Union européenne et l'Arrangement de Wassenaar. Ceux-ci identifient un vaste éventail d'armes, de transferts et de transactions à contrôler.

## **3. Le traité sur le commerce des armes doit inclure des mécanismes solides et efficaces d'aide et de coopération internationales afin d'épauler les pays dans la ratification et la mise en œuvre du traité.**

Pour de nombreux États disposant de systèmes nationaux limités pour le contrôle des transferts, l'existence de mécanismes d'aide et de coopération bien définis sera essentielle pour une mise en œuvre efficace du traité. La réussite du traité dépendra grandement du cadre international d'aide et de coopération qu'il proposera. Le TCA doit donc inclure des mécanismes efficaces pour identifier les besoins et mobiliser les ressources en conséquence. Ces mécanismes doivent être explicitement liés à des initiatives existantes ou supplémentaires (telles que les mécanismes d'aide bilatéraux et multilatéraux, ainsi que l'aide thématique comme celle de la réforme du secteur de la sécurité) pour un impact maximal.<sup>20</sup>

## **4. Le traité sur le commerce des armes doit être ambitieux, mais réaliste en matière d'obligations pour la mise en œuvre nationale, de ratification et de résolution des conflits.**

Le traité doit fixer les exigences minimales pour la mise en œuvre nationale, dont des mesures destinées à garantir la transparence, des mécanismes de surveillance et des preuves de la capacité à faire appliquer le traité, démontrant par là le respect effectif du traité.<sup>21</sup> L'établissement de ces mécanismes et de ces processus placera les États dans une position beaucoup plus forte pour contrôler et surveiller tous les mouvements d'armes et de munition depuis, à travers et vers leur territoire national.

Le traité doit également proposer un mécanisme réaliste pour la résolution des différends, qui peut inclure le recours à des organismes extérieurs tels que la Cour internationale de justice, s'il est constaté qu'un État partie contrevient au traité de façon flagrante et persistante.

Enfin, le traité doit garantir que les exigences d'entrée en vigueur ne dépendent pas d'un pays ou d'un groupe de pays en particulier.

# APPEL À L'ACTION ET RECOMMANDATIONS À DESTINATION DES NÉGOCIATEURS

Avant toute autre considération, les États doivent être conscients de l'urgence humanitaire à contrôler le commerce des armes au XXI<sup>e</sup> siècle. **Les principes humanitaires, de droits de l'Homme et de développement à la base du TCA ne doivent pas être sacrifiés pour aboutir à un accord universel, ou pour le profit.**

Chacun peut constater les conséquences d'un commerce des armes mal régulé. Les exigences d'un système efficace de contrôle des armes sont tout aussi claires. Le TCA doit engendrer un système crédible et opérationnel. Le prix de l'échec serait tout simplement insupportable.

Un traité fort doit :

- inclure un ensemble de critères forts pour mettre un terme au transfert d'armes vers des personnes ou des groupes irrespectueux des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire, ou pouvant nuire au développement ;
- inclure un processus d'évaluation approfondie des risques pour identifier les transferts susceptibles d'avoir de graves répercussions négatives ;
- porter sur toutes les munitions et armes classiques, ainsi que sur l'ensemble des pièces et des composants, de sorte à prévenir tout vide juridique ;
- inclure des mécanismes efficaces pour aider les pays qui auront besoin d'aide pour se conformer aux exigences du traité ;
- inclure des exigences de conformité claires et univoques pour les États, avec notamment l'obligation de signaler systématiquement toute transaction d'armes.

Pour que la conférence dédiée à ce traité soit gravée dans l'Histoire et ait un impact significatif pour les vies de millions de personnes vulnérables dans le monde, les États doivent garder à l'esprit ce message simple : **il ne peut y avoir aucun compromis** sur les éléments clés requis pour un traité fort.

Tout compromis affaiblirait le traité en laissant de nombreux vides juridiques et en créant des incohérences. Un TCA solide et ambitieux obligera à l'inverse les États à porter un regard plus attentif sur les exportations d'armes, tout en réduisant les marges de manœuvre des marchands d'armes peu scrupuleux. Il empêchera les transferts d'armes irresponsables, limitera l'accès de ceux qui se rendent responsables de violations des droits de l'Homme à des munitions et des armes mortelles et réduira enfin le détournement de précieuses ressources pour acheter des armes aux dépens des services essentiels. Il renforcera le contrôle démocratique et la surveillance d'un commerce meurtrier toujours en proie à la corruption, avec des répercussions dévastatrice sur la paix et la sécurité des régions et des communautés. En bref, les États doivent rester ambitieux, refuser tout compromis et enfin s'entendre sur un traité sur le commerce des armes qui sauvera des vies. Toute autre approche est exclue.

## NOTES

<sup>1</sup> Entretiens avec des résidents de West Pokot, Kenya, en juin 2012.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> La Résolution 64/48 de l'Assemblée générale de l'ONU (2009) a fixé un calendrier de discussions et de consultations, avec pour point d'orgue une conférence diplomatique de quatre semaines dédiée au traité sur le commerce des armes, prévue en juillet 2012.

<sup>4</sup> Il convient de préciser ici que la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (plus simplement connue sous le nom de Traité d'interdiction des mines) et la Convention sur les armes à sous-munitions sont toutes deux des interdictions, ce qui n'est pas le cas du TCA. Qui plus est, elles ont été négociées lors de forums extérieurs aux Nations Unies.

<sup>5</sup> D. Basu Ray (2012), « L'art du détail : L'importance de définir des critères exhaustifs et juridiquement contraignants pour le transfert d'armes », Oxford : Oxfam International, mai 2012, p. 2

<sup>6</sup> J. Irish (2012), « France to push Russia on Syria sanctions, expels envoy », Reuters, 29 mai 2012

<sup>7</sup> D. Basu Ray (2012), « Vol à main armée : Ou comment un commerce des armes insuffisamment régulé paralyse le développement », Oxford : Oxfam International, juin 2012, p. 2

<sup>8</sup> En Haïti, entre 2009 et 2010, l'aide au développement a triplé (passant de 1,1 à 3 milliards de dollars) et l'aide humanitaire a été multipliée par onze (de 142 millions à 1,56 milliards de dollars (OECD StatExtracts 2012))

<sup>9</sup> Le produit intérieur brut (PIB) total cumulé de ce groupe d'États fragiles et touchés par des conflits représentait environ 0,7 % du PIB total mondial en 2010. Source : OECD StatExtracts 2012 ; Indicateurs de développement dans le monde

<sup>10</sup> Combinaison de données issues des Indicateurs de développement dans le monde 2012 et de la base OECD StatExtracts 2012

<sup>11</sup> « Vol à main armée », *op. cit.*, p. 4 : l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International (2008), <http://bit.ly/auu41z>

<sup>12</sup> B. Murphy et D. Basu Ray (2012), « Priver les guerres de leurs munitions : Pourquoi il faut inclure les munitions dans le traité sur le commerce des armes », Oxford : Oxfam International, mai 2012, p. 3

Voir également P. Dreyfus, N. Marsh, M. Schroeder (2009), « Sifting the Sources: Authorized small arms transfers », dans *Small Arms Survey 2009: Shadows of War*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 7 ; P. Herron, N. Marsh, M. Schroeder (2011), « Larger but Less Known: Authorized light weapons transfers », dans *Small Arms Survey 2011: States of Security*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 9

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> L. Harding (2012), « Cyprus stops Syria-bound Russian ammunition ship », *The Guardian*, 11 janvier 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jan/11/cyprus-stops-syria-russian-ship>

<sup>15</sup> M. Butcher et D. Basu Ray (2012), « Assembler toutes les pièces du puzzle : Ou pourquoi le traité sur le commerce des armes doit réguler les pièces et composants utilisés pour les armes et les équipements militaires », Oxfam International, juin 2012, p. 2

<sup>16</sup> « L'art du détail », *op. cit.*, p. 4

<sup>17</sup> OECD StatExtracts 2012

<sup>18</sup> « L'art du détail », *op. cit.*, p. 5

<sup>19</sup> Control Arms Coalition (2009), « The Vital Components of an Arms Trade Treaty », [http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/ATT-one-pager\\_english.pdf](http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/ATT-one-pager_english.pdf)

<sup>20</sup> Ceux-ci peuvent notamment inclure : (a) le développement ou la révision de la législation et des procédures administratives ; (b) le développement ou le renforcement des systèmes de contrôle des transferts internationaux d'armes des États parties ; (c) le renforcement des capacités des agences d'application des lois ; (d) le développement de la gestion des données sur les transferts d'armes internationaux ; (e) le développement de la capacité à produire un rapport annuel ; (f) le développement de la capacité à prévenir les détournements ; (g) la formation du personnel approprié ; et (h) l'aide aux victimes. Voir : Control Arms Coalition (2011), « Promoting Implementation of the ATT », Énoncé de position n° 4, juin, [http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/06/Implementation.English.NEW\\_final.pdf](http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/06/Implementation.English.NEW_final.pdf)

<sup>21</sup> *Ibid.*

© Oxfam International, juillet 2012

Ce document d'information a été rédigé par Deepayan Basu Ray. Oxfam remercie Chris Stevenson-Drake, Anna Macdonald, Ed Cairns, Jonathan Mazliah, Daniel Gorevan, Claire Mortimer, ATT Legal, Martin Butcher, Helena Whall, Robert Lindner, Nicolas Vercken, Tom Fuller et Libby Hayward pour leur participation.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam Grande-Bretagne pour Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-78077-131-1 en juillet 2012.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

## OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans 92 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).