



WORKING PAPERS



TRAFICS INTERNATIONAUX D'ARMES CONVENTIONNELLES | ENJEUX, ACTEURS, RÉGLEMENTATION





Présent à Paris et Bruxelles, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant. Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes et organise des conférences-débats et des séminaires sur ses thèmes d'études. L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de solutions innovantes et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Paris

20, rue Laffitte – F-75 009 Paris
Tel. +33 (0)1 49 49 03 30
Fax. +33 (0)1 49 49 03 33

Bruxelles

Rue de la Fauvette, 92 – B-1180 Bruxelles
Tel. +32 (0)2 374 23 13
Fax. +32 (0)2 358 56 48

www.institut-thomas-more.org | info@institut-thomas-more.org

Le présent document constitue la synthèse des propos échangés lors de la Rencontre organisée par l'Institut Thomas More le jeudi 8 mars 2012, à Paris (Maison de la Chimie).

Il a été intégralement réalisé par l'Institut Thomas More et n'engage en aucun cas la responsabilité des intervenants.

Working Paper | 25

Juin 2012



**TRAFICS INTERNATIONAUX D'ARMES
CONVENTIONNELLES | ENJEUX,
ACTEURS, RÉGLEMENTATION**

| Avec le soutien de la Délégation aux
Affaires stratégiques, Ministère de la Défense



| SOMMAIRE

| INTRODUCTIONS

Michel MIRAILLET Ministère de la Défense, Directeur chargé des Affaires stratégiques	7
Nicolas REGAUD Ministère de la Défense, Adjoint au Directeur chargé des Affaires stratégiques	8

TABLE RONDE 1 | LE TRAFIC D'ARMES CONVENTIONNELLES DANS LES PAYS D'AFRIQUE FRANCOPHONE

 L'Afrique centrale, un arsenal à ciel ouvert ?	
Claudio GRAMIZZI Consultant indépendant, ancien membre des groupes des experts de l'ONU sur les embargos en Côte d'Ivoire, RDC et Soudan	10
 Les actions entreprises au sein de la CEDEAO pour lutter contre le trafic d'armes	
Cédric POITEVIN GRIP, Attaché de recherche et chef de projet « Armes légères et transferts d'armes »	11
 Liens entre la criminalité organisée, le terrorisme et le trafic d'armes en Afrique	
Serge RINKEL BORDERPOL, Directeur des programmes	12
 Les impacts de la crise libyenne sur le contrôle des armes en Libye et la sécurité de la région sahélienne	
Savannah de TESSIÈRES Experte en armes légères et de petit calibre, Panel d'experts de l'ONU sur la Libye (Résolution 1973)	13
 Questions-Réponses	15

TABLE RONDE 2 | LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC D'ARMES CONVENTIONNELLES : ASSISTANCE ET COOPÉRATION INTERNATIONALES

 Les mécanismes des Nations unies pour l'assistance internationale et la coopération régionale	
Agnès MARCAILLOU Bureau des Nations Unies des Affaires de désarmement, Chef du Service du désarmement régional	17
 Le rôle de la coopération policière internationale dans le contrôle du commerce des armes conventionnelles	
Joël SOLLIER INTERPOL, Directeur des Affaires juridiques	19
 Le rôle du comité de sanctions 1718 dans la lutte contre la violation des embargos	
Eric MARZOLF Expert auprès du Comité des sanctions 1718 et 1874 du Conseil de Sécurité de l'ONU	20
 La stratégie de l'Union européenne dans la lutte contre le trafic d'armes	
Fabio DELLA PIAZZA Conseil de l'Union européenne, Président du groupe de travail COARM	21
 Questions-Réponses	23

TABLE RONDE 3 | LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES ET LE TRAFIC D'ARMES

 Les objectifs d'un traité sur le commerce des armes	25
Perrine LE MEUR Fondation pour la Recherche Stratégique, Chercheur Désarmement et maîtrise des armements classiques	
 Aspects juridiques du TCA et du commerce illicite des armes conventionnelles	26
Nicolas ROY Ministère de la Défense, Direction des Affaires juridiques	
 La position française : régulation du commerce licite et lutte contre les trafics illicites	27
Marin SIRAKOV Représentation permanente de la France auprès de la Conférence du Désarmement, Conseiller politique	
 Questions-Réponses	29

TABLE RONDE 4 | LES TRANSFERTS ILLÉGAUX D'ARMES CONVENTIONNELLES : LA VOIE MARITIME

 La vulnérabilité de la voie maritime	31
Simon DELFAU CMA-CGM, Direction Sécurité Sûreté Environnement, Responsable des questions de sûreté maritime et terrestre	
 Présentation du rapport <i>Maritime Transport and destabilizing Commodity Flows</i> du SIPRI	32
Hugh GRIFFITHS SIPRI, Directeur de recherche	
 Quelle possibilité d'action de l'État en mer ?	33
Olivier EECHOUT Secrétariat Général de la Mer, Action de l'État en mer	
 Sûreté maritime et trafic d'armes	34
Christian DUPONT Commission européenne, DG Mobilité et Transports, Chef d'unité adjoint Sûreté des transports terrestres et maritimes	
 Questions-Réponses	36

| CONCLUSION

Marion PARADAS Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN), Directrice des affaires internationales, stratégiques et technologiques	38
---	----

| INTRODUCTIONS



Michel MIRAILLET | Ministère de la Défense,
Directeur chargé des Affaires stratégiques

Le trafic d'armes conventionnelles constitue une menace pour la stabilité internationale et pour la sécurité des États. Ces flux illicites, qui affectent toutes les régions du globe, alimentent les conflits mais également la criminalité organisée et le terrorisme international. Ce trafic, en raison de la conjonction de plusieurs facteurs (l'effondrement du bloc soviétique, le développement de la mondialisation, etc.), a connu de profondes mutations au cours des vingt dernières années.

Certes, d'un côté les régions les plus affectées, au premier rang desquelles le continent africain, restent les mêmes. Elles se caractérisent par l'insuffisance des contrôles étatiques, d'importants stocks en armes et munitions et la rémanence de conflits intra-étatiques qui génèrent une importante demande. Dans la plupart des cas, les armes sont échangées entre pays voisins d'un même arc de crise, en raison de la collusion d'intérêts idéologiques, politiques ou économiques.

Mais de l'autre, le trafic d'armes conventionnelles, bien que le plus souvent régional, est désormais soutenu par un réseau mondial. Depuis plusieurs années en effet, il est devenu un marché alimenté par des acteurs privés, intéressés par d'alléchantes perspectives de profits. La mondialisation, facilitant à la fois l'échange des marchandises et l'accès à des sources variées de financements, a favorisé le développement de ce marché et l'émergence de trafiquants transnationaux. Des liens se sont progressivement tissés avec la criminalité organisée avec laquelle il existe désormais une réelle interaction des réseaux et des moyens. Parallèlement, la chaîne d'approvisionnement en armes s'est peu à peu complexifiée. Désormais, elle peut impliquer un à plusieurs pays de transit et de nombreux intermédiaires. Le transport peut également se faire par voie aérienne et maritime, soit en utilisant les mêmes circuits que ceux employés pour les marchandises licitement distribuées (recours à des sociétés écrans, falsification de documents, etc.) soit en ayant recours à des navires ou des aéronefs détenus et exploités directement par les trafiquants (comme cela fut le cas pour le LTTE).

On le voit, la menace a donc évolué : de nouveaux acteurs, de nouveaux réseaux et, par voie de conséquence, de nouveaux enjeux. De nombreux efforts ont été entrepris par la communauté internationale pour prévenir et lutter contre ces trafics visant à renforcer le contrôle des transferts d'armements, sécuriser les dépôts d'armes et munitions, détruire les surplus, etc. Ils ciblent prioritairement les armes légères et de petit calibre (ALPC).

Au niveau international, l'adoption en 2001 du « Programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects » a fourni un cadre politique pour le développement d'initiatives internationales, régionales et nationales. De même, des mécanismes ont été mis en place pour apporter une assistance aux États les plus vulnérables, mis en œuvre et financés par les Nations unies, l'OTAN, l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), l'Union européenne ou encore l'OSCE, avec une contribution active de la France pour le développement de ces instruments internationaux et régionaux.

Si la portée de ces nouveaux instruments est considérable, de nombreux progrès restent néanmoins à accomplir. C'est notamment le cas en matière de régulation du commerce légal. C'est pourquoi la France joue un rôle moteur en faveur de la mise en place d'un instrument juridiquement contraignant, à portée universelle, qui devra amener les États parties à mettre en place des dispositifs nationaux de contrôle des transferts d'armements reposant sur des normes communes les plus élevées possibles.

En France, le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* a souligné, en 2008, la nécessité de développer « les capacités de lutte contre les trafics de tout type, êtres humains, drogue, armes, matières radioactives, ressources naturelles, patrimoines scientifique, technique, économique et national qui constituent des atteintes à

la sécurité nationale et un champ d'action pour les coopérations européennes ». Il rappelle également que la lutte contre les trafics commence loin du territoire national, dans une approche qui impose de mobiliser les acteurs civils et militaires chargés des missions de renseignement, ainsi que d'accroître leur coordination.

Le séminaire d'aujourd'hui s'inscrit dans cette dynamique et c'est pourquoi la Délégation aux affaires stratégiques a tenu à y apporter son soutien... mais aussi sa petite expertise. Le programme de cette journée est particulièrement riche ; sans aucun doute, il en sera de même de vos échanges, de la confrontation de vos points de vue et de vos expériences respectives. Je vous souhaite un excellent séminaire et d'excellents travaux.



Nicolas REGAUD | Ministère de la Défense,
Adjoint au Directeur chargé des Affaires stratégiques

Une distinction doit être faite entre les transferts illicites et les transferts déstabilisants d'armes conventionnelles. Cette journée est consacrée aux transferts illicites, c'est-à-dire ceux conduits soit en violation des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et de la réglementation internationale en général, soit en violation des législations et des réglementations nationales. Ces transferts illicites profitent essentiellement d'une absence ou d'une insuffisance des systèmes de contrôle des États et en particulier des États fragiles.

Si cette insuffisance de maîtrise des flux est accrue par la mondialisation et l'explosion des échanges d'hommes, de marchandises et d'informations, elle n'est pas une fatalité. Le lancement de la négociation internationale sur un Traité sur le commerce des armes (TCA) vise en cela à contribuer à cette prise en main par les États, au travers de l'établissement de normes et d'outils communs en matière de contrôle des transferts d'armements, alors qu'aujourd'hui, seul un nombre très limité d'États dispose des outils pour effectuer ces types de contrôle. Ce serait là l'élément le plus fondamental de l'adoption du Traité sur le commerce des armes.

En parallèle des travaux pour un tel Traité, des efforts dans d'autres directions doivent également être engagés et poursuivis. J'en identifie quatre qui pourront servir de fil rouge à nos débats.

L'approfondissement de notre connaissance des trafics, en premier lieu. La connaissance de ces trafics, de leur impact géopolitique, de leurs acteurs, de leur mécanisme et de leurs filières est absolument essentielle. Dans la lutte contre les trafics, les États doivent disposer d'un outil de connaissance performant. C'est le travail des services de renseignement, douanes, polices et administrations en charge de l'instruction des demandes d'exportation, d'importation et de transit des matériels de guerre, etc. Mais il faut souligner également l'apport essentiel des ONG et des *think tanks* dans ce domaine à travers une littérature ouverte et souvent de qualité.

L'adaptation de nos outils et de notre action au niveau national et international, en deuxième lieu. Depuis les années 1990, le recours aux sanctions internationales et aux embargos sur les armes est un outil privilégié par la communauté internationale pour faire pression sur certains États qui menacent la sécurité internationale, sans toutefois recourir à la force armée. Un projet de loi, en France, visant à pénaliser la violation des embargos et des sanctions internationales a été présenté par le ministère de la Défense et adopté en première lecture par le Sénat en 2007. Par ailleurs, la France a lancé, en 2006, une initiative sur la lutte contre les trafics d'ALPC par voie aérienne dont les meilleures pratiques se sont trouvées reprises dans le cadre de l'arrangement de Wassenaar avant d'être transposées dans le cadre de l'OSCE.

La coopération et l'assistance internationale, en troisième lieu. L'assistance aux pays dont la sécurité est affectée par les trafics d'armes et qui ne disposent pas des outils réglementaires en matière de contrôle ou d'une organisation administrative adaptée est nécessaire et peut prendre trois formes : la sensibilisation aux enjeux liés au trafic d'armes et au contrôle, l'audit des systèmes de contrôle interne et les actions de formation. Le tout évidemment dans le respect de la souveraineté des États. À cet égard, les pays africains sont particulièrement affectés par les transferts illicites d'armement, que ce soit dans la Corne de l'Afrique, dans la région sahélo-

saharienne, en Afrique de l’Ouest ou dans la région des Grands Lacs. Ces trafics affectent directement la sécurité des États de la région et alimentent les conflits, mais aussi concernent la sécurité de la communauté internationale lorsque celle-ci est engagée dans les opérations de maintien de la paix.

La poursuite de nos initiatives en faveur d’un meilleur contrôle des moyens de transport, notamment dans le domaine maritime, enfin. S’il semble que le vecteur aérien est le vecteur privilégié pour les transferts illicites et notamment d’armes légères, il ne faut pas négliger l’importance du vecteur maritime qui n’a pas fait l’objet de la même attention internationale. La réflexion internationale à ce stade n’est pas embryonnaire. La Délégation aux affaires stratégiques avait confié au SIPRI et à la FRS le soin de conduire une étude sur les trafics illicites d’armement en utilisant la voie maritime, qui propose des recommandations d’actions, notamment au niveau européen. Mais le secteur privé peut également jouer un rôle éminent, car il est parfois en position d’accusé au niveau médiatique et politique lorsque les navires sont interceptés et que l’on découvre des cargaisons illicites. Avec des conséquences pour l’image et les intérêts de l’armateur.

En conclusion, je crois que l’ambition de ce séminaire doit être de favoriser la création d’une communauté d’experts et de responsables impliqués dans la lutte contre le trafic international d’armement, qu’ils soient membres d’organisations régionales, internationales ou d’administrations nationales. Le croisement de ces regards, la complémentarité des savoir-faire, les expériences régionales doivent en tout cas nous aider à être mieux informés, pour être plus efficaces et plus innovants.

TABLE RONDE 1 | LE TRAFIC D'ARMES CONVENTIONNELLES DANS LES PAYS D'AFRIQUE FRANCOPHONE



Modérateur | **Grégory CHAUZAL**, Ministère de la Défense, DAS

La première table ronde abordera la problématique du trafic d'armes dans les pays d'Afrique francophone. Les quatre interventions porteront successivement sur : l'impact de ces trafics sur la violence armée et la conflictualité dans la région ; le lien entre le trafic d'armes, le terrorisme et la criminalité organisée sur le continent africain ; les actions entreprises par la CEDEAO pour lutter contre ces trafics ; et enfin l'impact de la crise libyenne sur le contrôle des armes et la sécurité dans la région sahélienne.



| L'Afrique centrale, un arsenal à ciel ouvert ?

Claudio GRAMIZZI | Consultant indépendant, ancien membre des groupes des experts de l'ONU sur les embargos en Côte d'Ivoire, RDC et Soudan

Les États d'Afrique centrale présentent plusieurs caractéristiques communes dans le domaine de l'armement. D'abord, on observe une importante disponibilité en armes et munitions – et donc des arsenaux conséquents – résultant eux-mêmes d'une importante accumulation de flux au cours de nombreuses années. Ensuite, les mécanismes d'approvisionnement sont globalement très opaques, en raison d'un manque de coordination et de partage de l'information au niveau des autorités étatiques. Troisième caractéristique commune, les canaux d'approvisionnement sont fragmentés et le contrôle par les autorités nationales ne couvre pas tout le cheminement emprunté par les armes qui, une fois sur le territoire, passent entre les mains des composantes locales des forces de sécurité n'obéissant plus à aucun mécanisme de suivi, d'inventaire ou de partage d'information.

La plupart des trafics qui touchent l'Afrique sont intra-régionaux. Le marché européen n'est pas le plus intéressant pour les acteurs africains du fait de produits trop complexes d'un point de vue technologique, mais aussi trop chers et imposant des délais de livraison parfois trop longs. Il est vrai que dans une situation de conflit, il est fondamental pour les États d'accéder à des canaux d'approvisionnement immédiat. Ce qui entraîne en conséquence un recours fréquent à des stocks ou à des arsenaux (surplus) déjà disponibles au sein de certains pays.

Derrière la problématique du trafic d'armes, il faut insister sur celle des munitions. En effet, dans des zones où la disponibilité en armement est déjà élevée, il est nécessaire d'avoir un approvisionnement régulier en munitions. Au Soudan, par exemple, si l'armement de petit ou moyen calibre est principalement constitué d'armes fabriquées avant 1980, les munitions sont généralement de fabrication très récente. Ainsi, les flux sont beaucoup plus

réguliers en munitions qu'en armement.

Les réseaux de trafics sont extrêmement mouvants et les structures sont très souples. La demande se déplace au sein du continent, car, toute proportion morale ou éthique gardée, un trafiquant d'armes reste avant tout un commerçant à la recherche de bénéfices. Le marché se déplace donc là où la demande apparaît, en suivant les conflits.

Il faut noter par ailleurs qu'aucune transaction ou aucun trafic illicite ne peut être considéré comme entièrement clandestin. Les réseaux – qui impliquent un nombre croissant d'acteurs, notamment des compagnies privées – sont aujourd'hui de plus en plus sophistiqués, et il semblerait qu'il y ait toujours un moment dans la chaîne d'approvisionnement où l'État est informé du trafic en cours. Ainsi se pose la question de savoir jusqu'où la volonté politique s'étend réellement dans la lutte contre ces trafics, et quels sont les véritables intérêts, plus ou moins cachés, des gouvernements.

Pour conclure, nombre d'efforts restent à faire, que cela soit dans la gestion des flux entrants, l'inventaire et le contrôle des stocks préexistant ou l'augmentation des capacités de gestion de ces mêmes stocks. Somme toute, le manque de capacité en termes d'application de mesures de sécurité dans l'entreposage des munitions constitue un risque spécifique très important. L'amélioration des contrôles permet de limiter le risque de détournement et de réorientation des armes et munitions vers des acteurs non légitimes.



| Les actions entreprises au sein de la CEDEAO pour lutter contre le trafic d'armes

Cédric POITEVIN | GRIP, Attaché de recherche et chef de projet « Armes légères et transferts d'armes »

La CEDEAO (Communauté Économiques des États d'Afrique de l'Ouest) apparaît comme la région d'Afrique la plus avancée en matière de lutte contre la dissémination d'armes légères. Elle a en effet pris très tôt des initiatives concertées telles que l'adoption en 1998 du mémorandum régional sur l'importation, l'exportation et la production d'armes légères. En juin 2006, ce mémorandum est transformée en une Convention régionale, qui devient juridiquement contraignante en octobre 2009. Cette Convention, qui reconnaît implicitement le lien entre le commerce légal et le trafic illicite, couvre plusieurs aspects, comme la fabrication artisanale et industrielle d'armes légères dans les pays de la région, la détention d'armes par des civils, la question de la transparence et de l'échange d'informations, le marquage, la collecte et la destruction des armes ainsi que la gestion des stocks.

La Convention met également en place un régime d'interdiction des transferts d'ALPC pour tous les États de la région, qui disposent néanmoins de la possibilité de solliciter des exemptions en « cas de force majeure » auprès du Secrétariat de la CEDEAO. Ce principe est justifié par l'impact négatif qu'ont eu les transferts d'armes sur la région lors des nombreux conflits de ces dernières années. Par ce biais, les quinze États membres cherchent à limiter et à contrôler de façon commune les transferts d'armes internationaux et les afflux extérieurs d'armes et de munitions. En outre, la CEDEAO a mis en place, avec la collaboration du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), deux structures successives destinées à assister l'organisation des États membres pour la mise en œuvre des aspects pratiques de la Convention : ce sont le PCASED (Program for Coordination and Assistance for Security and Development in Africa), à l'œuvre entre 1999 et 2004, puis le programme ECOSAP (*ECOWAS Small Arms Control Program*) en vigueur depuis 2006.

Plusieurs années après l'entrée en vigueur de la Convention se pose toutefois la question de savoir où en est l'Afrique de l'Ouest dans la lutte contre la dissémination des armes légères. Force est de constater que la région fait face à de nouveaux enjeux sécuritaires, à la ré-émergence d'anciens défis liés à la difficulté qu'ont les pays de la région à organiser des processus électoraux pacifiques ou à l'apparition de nouvelles sources d'approvisionnement illicites en armes et munitions, comme l'ex-arsenal libyen ou encore les munitions produites au Soudan ou en Iran. D'autre part, à ce jour, aucun État de la région n'aurait transposé entièrement (ni même la

majeure partie) les dispositions de la Convention, alors même que les législations nationales en Afrique de l'Ouest sont généralement datées et incomplètes.

Au niveau de la mise en pratique, beaucoup de choses restent également à faire. Les gouvernements manquent bien souvent des capacités humaines, techniques et financières pour mettre en œuvre les décisions politiques portées par la Convention, ou encore par le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu. De même, concernant la transparence et l'échange d'information, peu de données sont à disposition. Il n'existe notamment pas de visibilité sur les productions nationales d'armes ni de registres des ALPC en circulation au sein de la CEDEAO.

À titre de conclusion, il est important de noter qu'énormément de bonnes initiatives ont été menées mais qu'elles l'ont été généralement de manière unilatérale ou bilatérale, notamment à travers le marquage des armes, le contrôle des frontières ou la réforme du secteur de la sécurité. Se pose la question de la volonté politique des États et de leur capacité à lutter contre ce fléau. Sont-ils prêts à « jouer le jeu » ? À l'heure actuelle, volontairement ou non, les États membres de la CEDEAO sont loin d'avoir transposé et mis en œuvre leurs initiatives phares en matière de lutte contre la dissémination d'armes légères. C'est pourquoi les négociations à venir sur le TCA seront un moment clé, tant pour la CEDEAO qu'au niveau international, car elles seront l'occasion de faire une évaluation des actions menées et de celles qui se seront révélées efficaces.



| Liens entre la criminalité organisée, le terrorisme et le trafic d'armes en Afrique

Serge RINKEL | BORDERPOL, Directeur des programmes

Les interconnexions entre les trafics d'armes et toutes les formes de criminalité sont nombreuses sur un continent africain qui souffre de maux chroniques comme la pauvreté, les conflits, une mauvaise gouvernance, des frontières inexistantes, une corruption endémique, et une importante culture de l'impunité. Mais au-delà de la dimension purement régionale, il est important de souligner que la quasi-totalité des réseaux de contrebande de l'Afrique de l'Ouest sont liés à l'Europe, qu'ils en soient originaires ou qu'ils impliquent des Européens.

De nombreux acteurs sont impliqués dans la criminalité et les trafics d'armes en Afrique, qu'il s'agisse d'organisations mafieuses comme les triades chinoises, l'ETA, la mafia italienne ou la mafia turque, de mouvements de la diaspora comme les Chiites libanais associés aux Pasdarans iraniens ou d'individus isolés comme Victor Bout, Gus Kouwenhoven, Leonid Minin, Mamoud Al-Mabhouh, ou le fameux Mokhtar Belmokhtar, Émir du Sahel, alias « Mister Marlboro », ancien chef d'Al-Qaïda au Maghreb islamique pour le sud du Sahara. Lorsqu'un terroriste réalise qu'avec les contrefaçons, les armes, les cigarettes, les DVD ou encore les véhicules volés en provenance d'Europe, il peut gagner plusieurs milliers d'euros par jour, il cesse en effet d'être terroriste et devient trafiquant.

Tous ces acteurs tissent des liens avec des représentants des autorités locales : forces armées, police, fonctionnaires des douanes, agents des services secrets, politiques, hommes d'affaires, etc. ce qui permet aux trafics de perdurer. On ainsi pu voir en RDC un officier des forces armées passer le relais à un rebelle des FDLR pour la gestion d'une mine, ou des membres du contingent indien de la MONUC alimenter en armes les rebelles.

Comment expliquer une telle implantation de la criminalité ? La situation sécuritaire en Afrique est tout d'abord marquée par un très grand nombre de conflits, latents ou ouverts : au Mali et au Niger avec les Touaregs, au Sahara avec le Polisario ou AQMI, au Nigeria avec Boko Haram, au Tchad, en République centrafricaine, au Soudan avec le Darfour et les milices, etc. Sans compter les États instables comme le Liberia, la Sierra Léone, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, la Gambie. Un tel niveau de conflictualité explique la diffusion d'une culture de l'impunité, dans la mesure où, dans une zone de conflit où la population est en situation de survie économique, « on fait n'importe quoi et n'importe quoi est admis ». Ainsi, des gangs criminels de toute nature franchissent allègrement les frontières de l'Afrique et jouissent d'une grande liberté de manœuvre, tissant entre eux de

nombreux liens et associant étroitement des activités telles que le terrorisme, la piraterie, les trafics d'armes, les migrations clandestines, la traite des êtres humains, l'esclavage d'enfants.

Ces trafics peuvent potentiellement toucher tout type d'activité lucrative. Le braconnage des ormeaux en Afrique du Sud impliquant les triades chinoises s'accompagne d'échanges de drogue, de kidnapping, de contrebande d'armes, d'extorsion de fonds, de blanchiment de capitaux, de prostitution, de jeux clandestins, de migrations illicites... On estime aujourd'hui à 12 000 le nombre de braconniers qui, sans foi ni loi, se disputent les portions du rivage sud africain à coups de revolver. Le trafic d'ivoire et le commerce des espèces protégées, implique quant à lui des Chiites Libanais, qui s'appuient sur des Soudanais et des Tchadiens. Rien que depuis le mois de janvier 2012, 480 pachydermes ont été tués dans le parc national du Cameroun. Les contrefaçons sont également une autre forme de criminalité internationale organisée qui touche l'Afrique. De jeunes enfants du Burundi préparent ainsi des blisters de Viagra pour les cachets confectionnés en Chine.

Ces trafics peuvent prendre des proportions inquiétantes au regard de l'activité économique globale et peser sur les capacités financières de États. Ainsi, on estime que la contrebande d'essence, le « kpayo », emploie 10 % de la population du Bénin et représente une perte de 123 milliards de francs CFA par an pour l'État. De la même façon, le vol de pétrole sur les dix dernières années a coûté plus de 27 milliards de dollars à l'État nigérian.

Étant donné que les autorités locales sont souvent impliquées dans les trafics, les contrôles sont quasi inexistantes. La communauté internationale porte également une part de responsabilité. Par exemple, dans le contrôle des trafics par voie aérienne, de nombreux avions de contrebande d'armes sont connus, à l'image de celui qui s'est posé à Kisangani en RDC le 22 novembre 2007 qui livrait, en parfaite violation des mesures d'embargo, des armes aux forces armées du pays. Ce même avion a ravitaillé en armes le Liberia, la Sierra Léone, la Côte d'Ivoire et pourtant il emprunte régulièrement l'espace aérien européen. De nombreux avions de contrebande d'armes font escale à Malte pour faire le plein avant de rejoindre l'Afrique, et alors que les Nations unies disposent d'une liste noire pour les appareils présentant des défaillances techniques, aucune n'existe pour ceux réalisant des trafics d'armes.

Le Golfe de Guinée, faute de moyens et de surveillance maritime efficace, est en proie à la piraterie, aux vols de pétrole, à la contrebande, aux migrations clandestines, au trafic d'enfants, à la pêche interdite ou sans licence, à la pollution volontaire, à la contrefaçon, etc. Or dans le domaine de la circulation des armes, tous ces trafics induisent une diffusion importante : ces dernières transitent par tous les moyens – à l'image des livraisons opérées au Mali par minibus – et des armes neuves sont acheminées de manière continue. Quasiment aucun pays n'est épargné. Même le Ghana, pourtant réputé pour son calme, est reconnu pour être une plaque tournante de la contrebande d'armes et un centre de blanchiment des capitaux. Cet état de fait est facilité par une législation laxiste qui permet de créer une société au Ghana sans avoir à fournir de justificatif.

Il est difficile, dans ces conditions, d'imaginer en Afrique un futur proche exempt de ces troubles tant le mal est profond, impliquant jusqu'aux enfants dans les conflits et les réseaux criminels.



| Les impacts de la crise libyenne sur le contrôle des armes en Libye et la sécurité de la région sahélienne

Savannah de TESSIÈRES | Experte en armes légères et de petit calibre, Panel d'experts de l'ONU sur la Libye (Résolution 1973)

Le conflit libyen a mis à jour des stocks disproportionnés d'armements. Parallèlement la perte du contrôle de ces stocks par les autorités nationales, la distribution des armes aux civils, le transfert d'armes depuis l'étranger, ont provoqué une circulation très intense des armes pendant la guerre. L'appropriation de stocks par les civils en a même encouragé certains à commercialiser ces armes à des fins lucratives.

Quatre mois après la fin du conflit, la majorité du matériel militaire est sous le contrôle de brigades, connues sous le nom de Katibas, ou entre les mains de civils. Les Katibas sont à la fois très nombreux et autonomes, mais sans

réelle chaîne de commandement. Les premières initiatives des autorités nationales, avec l'aide étrangère, de contrôle des armes se sont d'abord focalisées sur les ManPADS, missiles sol-air portables. Mais depuis la fin 2011, il a été observé une diminution du niveau de coopération des Katibas avec les autorités nationales, car elles ne souhaitaient pas abandonner le contrôle de stocks d'armement source de pouvoir politique. Les partenaires internationaux se retrouvent coincés entre cette volonté de soutenir les autorités nationales et la réalité du terrain, qui est que ces groupes ont pris le contrôle sur les armes.

Paradoxalement, cette mainmise des brigades sur les arsenaux contribue en un certain sens à lutter contre la prolifération de ces armes et à stabiliser une situation dangereuse. Cependant, du fait des conditions de stockage et de la faiblesse ou de l'absence d'outils de gestion de ces stocks par les Katibas, les risques de détournement ou encore d'explosion, comme ce fut déjà le cas, ne sont pas à exclure. En fait, aujourd'hui, la richesse des stocks libyens, cette nébuleuse de groupes armés et l'absence de système sécuritaire sont autant de facteurs qui font de la Libye un endroit attractif pour les trafiquants d'armes.

La chute de Kadhafi a entraîné deux types de dynamique : d'un côté le tarissement d'une source financière et logistique pour certains groupes armés ; de l'autre, la perte du contrôle national des stocks, avec les faiblesses liées à la transition institutionnelle, qui nourrit potentiellement le transfert d'armes vers des acteurs non légitimes de la sous-région.

Cette prolifération des armes libyennes n'est pas sans impact pour la sous-région, alors qu'on observe une nette détérioration de la sécurité dans certaines zones frontalières, avec la résurgence de la rébellion, l'augmentation des attaques à main armée ou des activités terroristes en général. D'une part en effet, les stocks des gouvernements sont actuellement la source la plus importante des groupes armés, à travers des détournements, des attaques, des saisies sur les champs de bataille, la mainmise sur les stocks ou encore des transferts directs d'armes d'un État en soutien à un groupe armé. D'autre part, le Sahel est un vaste territoire désertique, très difficile à contrôler, avec des capacités nationales très limitées et sans réelle coopération transfrontalière.

Le trafic d'armes n'est toutefois pas nouveau dans la région. Acquérir des armes de petit calibre n'a jamais été un problème pour les groupes armés établis dans cette zone. Mais ce sont les munitions, les armes légères et les explosifs que ces groupes recherchent en priorité, et ce matériel est actuellement présent en Libye.

Pour conclure, une approche purement technique n'aura pas les effets escomptés et, malgré ses conséquences à court terme, la transition actuelle en Libye constitue une opportunité pour redéfinir les liens qu'entretient le pays avec ses voisins et relancer, par ce biais, cette coopération sécuritaire aujourd'hui en berne, mais qui est pourtant indispensable à la lutte contre les menaces transfrontalières telles que le trafic d'armes.



| QUESTIONS-RÉPONSES

Question | Peut-on vraiment établir une limite étanche entre les transferts déstabilisants et les trafics ou transferts illégaux d'armes conventionnelles ? Qu'en est-il face à la réalité africaine ?

Claudio GRAMIZZI | Les transferts illicites ne sont pas toujours déstabilisants. Mais il est vrai que s'ils ne sont pas « conçus » pour l'être au premier abord, ils peuvent rapidement le devenir. Prenons l'exemple de l'expérience du Comité de sanction au Darfour et au Soudan : l'embargo appliqué par les Nations unies sur le Soudan ne s'applique qu'au Darfour. Ainsi, un transfert d'armes de la Chine vers le Soudan ne viole aucune disposition légale internationale. La problématique se pose lors de transferts depuis Khartoum vers le Darfour. Techniquement, seul le dernier segment de la chaîne d'approvisionnement pose un problème au sens légal. Il est alors très difficile de dire que cela rend également illicite la première partie du transfert. Le fait d'avoir une chaîne d'approvisionnement très segmentée pose donc des difficultés en termes de définition des responsabilités.

Question | Quelle est la proportion du trafic non-armé dans la région ? Car certains trafics ne semblent pas « armés » : c'est le cas par exemple du « carburant illégal » dans le nord du Cameroun, qui représente un trafic civil, parfois sans qu'il y ait d'armes dans la chaîne...

Serge RINKEL | Au cours d'une réunion que j'ai eue avec lui, un haut responsable des Douanes du Cameroun a évoqué le fait que, suite à la mort d'un préposé des Douanes dans le nord du pays, abattu de trois balles dans la tête, il n'était plus question pour les Douanes d'intervenir dans le nord du Cameroun, que cela était trop dangereux. Je veux dire par là que bien que les trafics soient civils, ceux-ci n'empêchent en aucun cas les violences armées. On peut aussi rappeler que la zone se situe à proximité du Tchad et de la ville de Maiduguri au Nigeria, où la secte Boko Haram est installée et dont les réseaux bénéficient de liquidités en provenance du Cameroun parmi la société civile. De plus, les gangs nigériens de la drogue et des armes sont réfugiés au Cameroun. En fait tous les trafics, même anodins, sont reliés à une haute criminalité en Afrique.

Question | Le trafic illégal fait souvent suite à une exploitation, voire à une production sous l'autorité de l'État. Au Soudan, quel a été le dialogue avec les États producteurs ? Et s'il n'y a pas eu de dialogue, comment peut-on envisager d'engager une réflexion et une démarche sur la responsabilité avec ces États producteurs ?

Claudio GRAMIZZI | Sur les 18 derniers mois au Soudan, il y a eu un niveau de dialogue très différent avec les États exportateurs. On compte 4 pays d'origine : la Chine, la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine. Avec l'Ukraine et la Biélorussie, le Comité a eu des échanges tout à fait utiles, la Biélorussie faisant preuve d'une grande transparence, d'où il ressort que la Biélorussie a livré tout son matériel à Khartoum en demandant des lettres de garantie et en mettant des clauses dans les certificats d'utilisation finale. La responsabilité finale retombe donc sur les épaules des autorités soudanaises. Le seul reproche qui pourrait leur être fait serait d'évoquer les nombreux rapports sur le Darfour mentionnant du matériel avec un certain numéro d'immatriculation qui les informerait du détournement du matériel. Ainsi, ils auraient pu appliquer les mécanismes de vérifications et de sanctions pour les acquéreurs prévus dans les conditions du contrat. À l'inverse, avec la Russie et la Chine, le dialogue s'est avéré infructueux : soit les autorités n'ont pas voulu répondre à nos questions, soit elles ont joué la montre. En fait, de manière générale, la marge de dialogue est en réalité assez réduite et c'est là toute la difficulté de travailler sur le Soudan, contrairement à d'autres pays en Afrique.

Question | En février 2012 a eu lieu la dernière réunion du Comité de sanction pour décider de la reconduite de l'embargo sur le Soudan. Y a-t-il eu des discussions pour essayer d'élargir l'embargo à l'ensemble du Soudan, sachant que les pays exportateurs savent pertinemment que ces armes seront transférées en partie vers le Darfour ? De la même manière, Khartoum n'ayant pas l'autorisation de survol du Darfour, comment se fait-il que des avions, même repeints aux couleurs de l'ONU, puissent survoler encore cette région ?

Claudio GRAMIZZI | Les embargos internationaux ne sont en général pas les sanctions les plus efficaces. Sur les régions, ils le sont encore moins. C'est le cas au Soudan et en RDC, où l'embargo ne couvre que les acteurs non étatiques de l'est du pays. Il n'y a pas eu de discussions à ce sujet au Conseil de Sécurité. Ceci est dû à un consensus politique extrêmement faible, qui pourrait susciter des complications d'un point de vue diplomatique. La question même de la reconduite de l'embargo est un sujet sensible. Il n'est donc pas question pour l'instant, pour le Conseil de sécurité, d'ouvrir un débat sur un sujet aussi technique, de peur de perdre les acquis sur les négociations précédentes. En effet, le Soudan fait l'objet d'énormément d'intérêts très divergents parmi les pays membres du Conseil et notamment des membres permanents. Le Conseil de Sécurité a très rarement de discussion sur le Soudan, en tant que tel, mais uniquement sur des points précis : le Darfour, Abyei, les relations nord-sud, etc.

TABLE RONDE 2 | LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC D'ARMES CONVENTIONNELLES : ASSISTANCE ET COOPÉRATION INTERNATIONALES



Modérateur | **Adeline TARAVELLA**, SECURITYMIND, Responsable du pôle études

Cette table ronde sera dédiée aux mécanismes d'assistance et de coopération en matière de lutte contre les trafics illicites d'armes conventionnelles. Elle abordera cette problématique sous trois aspects différents : les dispositifs mis en place dans un cadre international ou régional (à travers l'exemple de l'Union Européenne) pour aider les États les plus vulnérables ; le rôle de la coopération policière internationale dans la prévention et la criminalisation des trafics ; la coopération des États avec les comités des sanctions des Nations unies pour la mise en œuvre effective des embargos sur les armes (exemple du comité des sanctions 1718 sur la Corée du Nord).



| Les mécanismes des Nations unies pour l'assistance internationale et la coopération régionale

Agnès MARCAILLOU | Bureau des Nations Unies des Affaires de désarmement, Chef du Service du désarmement régional

Alors que tous les autres aspects du commerce international sont couverts par des normes internationales, il existe une grande difficulté à faire de même en matière de commerce des armes. En effet, lorsque dans les années 2000-2001 a été discuté le courtage des armes légères et de petit calibre, la France par exemple apparaissait en retard dans ce domaine. Elle a cependant depuis pris le *lead* avec les autres pays européens pour remédier à ce problème. Au niveau mondial, à partir de 2006, les États membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) ont commencé à se pencher sur le sujet. Une résolution fut prise en 2009 par l'Assemblée générale en vue de l'adoption d'un traité sur le commerce des armes qui a conduit à la réunion de Comités préparatoires entre 2010 et 2012 destinés à préparer le terrain pour l'ouverture d'une Conférence Diplomatique en juillet 2012. Cela souligne les efforts accomplis aux niveaux national et régional pour la réglementation du commerce des armes classiques.

Cependant, la mosaïque actuelle des dispositifs de contrôle des transferts d'armements reste complexe et parcellaire. En ce qui concerne l'ONU, l'une des conséquences de ce phénomène à laquelle nous sommes confrontés au quotidien, c'est l'interruption fréquente ou le retard d'opérations humanitaires. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement ne seront pas atteints, nous le savons, et pas seulement à cause de la crise financière, mais parce que les économies des pays pauvres ne se développent pas, les investissements ne reviennent pas, la violence coûte de l'argent et les conflits aussi.

C'est pourquoi un traité sur le commerce des armes serait précieux. Le Secrétaire général des Nations unies s'est exprimé en faveur d'un traité robuste, qui inclurait toutes les armes classiques, dont les armes légères et de petit calibre, ainsi que les munitions. En effet, les stocks de munitions doivent être sans cesse renouvelés et sans munitions, une arme est inutile. Ce traité couvrirait également tous les types de transfert. Dans les domaines de l'assistance et de la coopération régionale et internationale, le TCA n'étant pas encore rédigé, rien n'est encore joué. Toutefois, si l'ONU règlemente en la matière, elle doit le faire dans le but de résoudre des problèmes que les États ne sont pas à même de résoudre au plan national. En effet, la base de l'*Arms Control* consiste en la considération d'un problème transfrontalier dans sa forme globale. Dès lors, la mise en commun des expertises, des richesses, des besoins et des défis auxquels sont confrontés les États affectés permettrait de trouver des solutions pouvant bénéficier aux populations. Il est donc nécessaire qu'un traité rédigé dans ce sens soit appliqué, sans quoi le risque serait de rendre inefficace l'action de l'ONU.

Le non-papier élaboré par la présidence des Comités préparatoires prévoit que chaque État puisse offrir ou recevoir de l'assistance pour accomplir ses obligations, entre autres, par le biais des Nations Unies, d'organisations nationales, régionales, sous-régionales et internationales, d'ONG ou encore de manière bilatérale. Il dispose également que les États parties peuvent offrir une assistance technique, juridique, matérielle et financière à d'autres États parties afin de contribuer à la mise en œuvre des obligations du Traité. Cette assistance peut être législative, juridique ou prendre la forme de partage de « bonnes pratiques ». Enfin, le projet souligne que les États parties peuvent s'appuyer sur les « bonnes pratiques » existantes ou de précédents accords de coopération, y compris ceux conclus dans le cadre d'organisations internationales, régionales ou sous-régionales.

En matière de coopération internationale, le document de la présidence prévoit l'échange et le partage d'information entre les États parties, en particulier sur les mesures qui soutiendraient sa mise en œuvre, y compris l'échange de données sur les exportateurs, importateurs et courtiers en armement. Le document évoque également la coopération des États dans le cadre d'enquêtes et poursuites judiciaires liées aux violations du traité.

De manière générale, dans cette dynamique de coopération, l'enjeu est de ne pas présenter le TCA comme un instrument du Nord imposé au Sud lors des négociations. Ce qui n'est d'ailleurs pas le cas : quand les États et les gouvernements ont la responsabilité de la sécurité et du bien-être de leurs populations, ils ont tout intérêt à prendre des mesures qui permettront aussi de soutenir leur développement.

Les principaux mécanismes nécessaires pour une mise en œuvre efficace du TCA devraient être les suivants : une coopération indispensable entre l'ONU et les autres acteurs internationaux et régionaux ; une coordination efficiente des bailleurs de fonds afin d'éviter un gaspillage des ressources et des énergies ainsi qu'un manque de clarté pour les États bénéficiaires face à une multiplicité de départements dont les stratégies ne sont pas toujours lisibles ; une coordination inter-agences onusiennes avec l'utilisation du mécanisme CASA qui comprend environ dix-huit agences, fonds et programmes des Nations unies, et qui a l'avantage par ailleurs de s'ouvrir aussi aux partenaires de la société civile (on peut citer l'exemple, dans le domaine des ALPC, de la coalition d'ONG IANSA qui permet d'agir sur le terrain tout en bénéficiant de l'expérience de ceux qui sont au cœur du problème) ; le renforcement du respect des embargos ; et, dans le cadre de l'action du Bureau du désarmement de l'ONU et du Service de désarmement régional, d'aider les États à identifier leurs besoins, à faciliter la coopération intra-régionale et internationale, à fournir l'assistance technique, juridique et matérielle nécessaire, mais aussi à renforcer les capacités des organisations régionales et des États comme c'est déjà le cas par exemple avec les partenariats conclus par les centres régionaux avec la majorité des organisations sous-régionales.

Sur le terrain, l'enjeu qui fera suite à la signature du TCA sera d'une part de sensibiliser les États et de plaider en faveur de l'application des clauses du traité : organisation de conférences, séminaires et ateliers ; soutien aux États dans l'élaboration de stratégies et de plans nationaux ; prise en compte par le Conseil de Sécurité de l'ONU de ce qui sera élaboré en juillet et rappel de l'obligation qu'ont les États de se conformer au TCA, mais également à d'autres normes telles que l'Instrument International de traçage (ITI). Il conviendra d'autre part, de renforcer les capacités des États et de développer l'assistance technique, comme cela a été fait, par exemple, dans le domaine de la lutte contre le trafic d'armes, munitions et explosifs avec la mise en place d'une formation inter-institutionnelle dédiée (IITC).

L'ONU, à la demande des États, peut également fournir une assistance juridique et législative en se chargeant, par exemple, de la rédaction des lois et en aidant à leur renforcement et leur mise en œuvre. Il faudra également favoriser l'harmonisation des instruments internationaux, régionaux et sous-régionaux existants, travail en partie réalisé par l'ONU avec la publication de deux guides d'assistance législative : l'un pour l'hémisphère occidental et l'autre pour l'Afrique.

Enfin, sur le plan du conseil et de l'assistance matérielle, la gestion de stock d'armes devra être améliorée et, parallèlement, il s'agira de promouvoir la connaissance, la compréhension et le respect des normes internationales et des directives techniques. L'ONU peut également assister les États dans la destruction d'armes, de munitions et d'explosifs en tentant d'inculquer le respect des normes environnementales, par la promotion de l'utilisation des procédures opérationnelles standards développées par les centres pour la destruction.

Dans cette approche, il importe ainsi de s'appuyer sur les mécanismes existants, qui ont déjà fait leur preuve. Rappelant que le Bureau des Nations Unies des Affaires de désarmement a une bonne compréhension des besoins des États et de leurs contraintes spécifiques, il faut souligner la responsabilité première et exclusive des États, qui ont l'initiative dans ce domaine. De même, le soutien du Conseil de Sécurité de l'ONU sera indispensable à la mise en œuvre du TCA, tandis que se dégage la nécessité d'un maintien du rôle de l'ONU en matière de fourniture d'assistance et de coordination, que cela soit à New York ou sur le terrain.



| Le rôle de la coopération policière internationale dans le contrôle du commerce des armes conventionnelles

Joël SOLLIER | INTERPOL, Directeur des Affaires juridiques

Au cours des dernières décennies, des progrès importants ont été effectués dans le domaine de la lutte contre la criminalité, dans des secteurs tels que les narcotrafics notamment. De même, il existe des structures mondiales, régionales, voire bilatérales pour traiter de lutte contre des trafics potentiels en ce qui concerne les armes de destruction massive.

Malheureusement, le même constat ne peut pas être fait dans le domaine de la lutte contre le trafic illicite d'armes classiques. On ne trouve pas d'institutions de même puissance, et disposant d'une capacité opérationnelle, dans le domaine des armes conventionnelles. En termes d'outils de coopération, il existe très peu de bases de données concernant les armes conventionnelles et il n'existe pas de canaux de communication spécifiquement dédiés à cette coopération. Les outils mis en place, ou les structures créées sont en-deçà de celles existantes, dans d'autres domaines liés à la lutte contre la criminalité.

Quatre causes majeures peuvent expliquer cette difficulté. Tout d'abord, il y a le manque de volonté politique de certains de se concentrer sur le dossier. L'éclatement complet du dispositif normatif, deuxième cause, est cependant la difficulté la plus sérieuse : il n'existe pas de texte générique sur les armes, si ce n'est des dispositions de valeurs juridiques variables, somme toute peu contraignantes. La coopération policière opérationnelle a donc impérativement besoin d'un cadre harmonisé définissant précisément les droits et obligations des parties.

La troisième difficulté est celle d'intervenir dans des zones à risque, là où précisément les trafics s'opèrent et où les États ont parfois des faiblesses en termes de capacité opérationnelle, avec des conséquences directes sur la coopération policière, celle-ci s'effectuant plutôt au niveau local voire sous-régional. La dernière cause consiste à dire qu'un traité pourrait bien établir les bases juridiques solides et contraignantes de cette coopération nouvelle en couvrant l'ensemble des aspects relatifs au transfert des armes et à la répression du trafic illicite. Mais cela nécessite en premier lieu des incriminations claires qui permettraient une répression de l'ensemble des actes que l'on entend proscrire, ainsi que des mesures de prévention.

Il faut donc plaider pour une plus grande lisibilité de l'action internationale dans le domaine de la répression du trafic et la promotion de l'utilisation d'outils de coopération policière avec l'utilisation de canaux de communication dédiés. Dans un deuxième temps, le développement des bases de données criminelles, le marquage et l'enregistrement des armes lors de la production et de l'importation, de l'exportation, du transfert et de la confiscation, de la destruction s'avère essentiel. Il s'agira enfin d'harmoniser les méthodes de coopération par le biais d'une impulsion politique dans ce domaine. Pourront alors se développer des capacités de prévention et

d'investigation, avec une connaissance des *modus operandi*, et la constitution d'équipes spécialisées.

Or cette nécessité de développer une coopération internationale à visée opérationnelle ne pourra s'effectuer que par l'élaboration d'une norme juridique forte comme celle proposée par le traité sur le commerce des armes.



| Le rôle du comité de sanctions 1718 dans la lutte contre la violation des embargos

Éric MARZOLF | Expert auprès du Comité des sanctions 1718 et 1874 du Conseil de Sécurité de l'ONU

Les embargos sur les armes, en l'absence d'autres dispositifs, sont mécaniquement aujourd'hui l'un des principaux outils de la communauté internationale pour lutter contre les trafics illicites. Ils ont pour objectif principal de faire cesser un comportement agressif d'un acteur en le privant de son outil militaire. S'agissant de la Corée du Nord, l'objectif est plus large puisqu'il vise aussi à priver le régime des ressources qu'il pourrait tirer de la vente de ses armes, ressources qui peuvent ensuite être réaffectées aux armes de destruction massive, cible première des sanctions adoptées par le Conseil de Sécurité.

De 2006 à 2009, l'embargo sur la Corée du Nord portait sur les sept catégories d'armes portées au registre des armes classiques des Nations Unies. En 2009, le Conseil de Sécurité, suite à un deuxième essai nucléaire de Pyongyang, a décidé d'étendre drastiquement cet embargo en y incluant toutes les armes et leurs matériels connexes, à l'exception des ALPC qui peuvent encore être importées, sous réserve d'une obligation de pré-notification du Comité. Enfin, le Conseil de Sécurité y a inclus des aspects intangibles puisqu'il est également interdit à la Corée du Nord de fournir toutes formes d'assistance technique ou financière liées à la production, à la fabrication ou encore à l'utilisation de ces armes.

En 2009, le Conseil de Sécurité a décidé de donner aux États membres des mandats clairs en matière de saisie des armes, avec d'abord la possibilité – et même l'obligation – de contrôler dans leurs ports et aéroports mais également en haute mer les cargaisons en provenance et à destination de la Corée du Nord. La question de la saisie et de l'autorité légale de saisie d'une cargaison est souvent une question très compliquée, inhérente aux responsabilités financières que cela peut inclure en termes de neutralisation de conteneurs qui sont arrêtés pendant un long moment, et éventuellement des prestataires qui peuvent demander des compensations aux autorités étatiques s'ils ont subi des pertes économiques.

Le Comité 1718 est un organe subsidiaire du Conseil de Sécurité, composé de 15 membres. Il est présidé par un membre non élu, et ses décisions sont prises à l'unanimité. S'agissant de l'embargo, ses fonctions principales sont : l'examen des informations relatives aux violations présumées ; la prise en compte ou non dans le cadre de l'embargo de certains biens supplémentaires sur la base de ces informations ; la soumission éventuelle de mesures de sanction complémentaires à l'encontre des entités et individus qui seraient coupables de violation d'embargo ; la mise en place de recommandations au Conseil de Sécurité sur sa mise en œuvre. Le Comité est assisté d'un panel d'experts ou groupe d'experts (sept pour la Corée du Nord). Ce panel d'experts a surtout une fonction technique, avec pour objectif principal de documenter les violations de l'embargo. Cela passe alors notamment par des requêtes d'informations à destination des États membres et à leur représentation permanente.

Les principales organisations internationales ou régionales disposent des ressources et de l'expertise requises pour rendre opérationnelles les mesures de sanction adoptées par le Conseil de Sécurité. Les États membres jouent également un rôle concret. Les acteurs privés sont susceptibles de se retrouver au plus près d'une violation, que ce soient les acteurs du transport (maritime ou aérien) ou du secteur bancaire. Aussi, sans la coopération de tous ces acteurs, l'efficacité d'un embargo sur les armes ne peut rester que limitée. Concernant la Corée du Nord, cela se vérifie d'autant plus que peu d'informations fiables sont disponibles. La coopération se base alors sur l'échange de ces informations restreintes.

En termes de résultats, à partir de juin 2009 suite à l'adoption de la résolution 1874, une série de saisies majeures

d'armes a eu lieu. Cependant, plusieurs défis ont été rencontrés dans sa mise en application. Les délais sont parfois très longs entre le moment où une saisie est opérée par un État et le moment où un rapport circonstancié est fourni au Conseil de Sécurité. Les entités et les acteurs privés qui auraient été impliqués sciemment dans cette violation ont dès lors tout le loisir de faire disparaître les éléments incriminants. Autre exemple, certains États membres ont interprété de manière très restrictive les obligations qui existent en termes de rapport d'incident, se limitant à fournir un rapport lorsqu'un arrêt physique de flux de matières illicites est constatable. Enfin, les États ont normalement obligation de rapporter au Comité toutes les mesures concrètes prises pour appliquer les mesures de sanction. Or aujourd'hui, près de six ans après l'adoption de la première résolution, plus de la moitié des États membres n'ont toujours pas présenté ce rapport. Quarante-neuf États africains sont notamment actuellement dans cette situation, alors que l'Afrique constitue aujourd'hui un continent sur lequel la Corée du nord pourrait chercher à acquérir de nouveaux marchés.



| La stratégie de l'Union européenne dans la lutte contre le trafic d'armes

Fabio DELLA PIAZZA | Conseil de l'Union européenne,
Président du groupe de travail COARM

Plusieurs documents stratégiques ont été adoptés au niveau européen au cours des dernières années. Ainsi, la stratégie ALPC de l'Union européenne (UE) de 2008 a pour objectif de rendre plus cohérente et incisive l'action de l'UE dans la prévention et le combat contre le trafic illicite d'armes. Les principes de base de la stratégie européenne sont le soutien aux systèmes des instruments multilatéraux, la prévention et la coopération avec les pays tiers. En ce qui concerne le soutien aux instruments multilatéraux, l'UE a apporté son appui à la négociation et à la mise en œuvre des principaux instruments onusiens concernant les armes conventionnelles. Ceci inclut le Programme d'action des Nations Unies (PoA) sur les armes légères, l'instrument international pour le marquage et le traçage de 2005, le Registre sur les armes conventionnelles, la Convention sur certaines armes conventionnelles. L'appui à ces instruments s'est traduit par plusieurs initiatives politiques et d'assistance technique visant à promouvoir l'universalisation de ces mêmes instruments et leur mise en œuvre au niveau national.

Si la portée de la stratégie de l'UE est globale, elle identifie néanmoins des régions d'action prioritaires comme l'Afrique, avec qui elle a développé le Partenariat stratégique paix et sécurité dont l'une des activités est dédiée aux ALPC. L'UE a également soutenu l'élaboration d'une stratégie ALPC de l'Union Africaine (adoptée en Septembre 2011) et, dans le même esprit, elle continue à soutenir les efforts de l'UA pour développer une Position Commune sur le TCA. De même, l'UE est très active au niveau sous-régional en soutenant les efforts développés au sein de la CEDEAO, de la CSRD, de la CEEAC et du Centre RECSA. Mais le soutien aux initiatives régionales ne s'arrête pas au continent africain : l'UE a été très impliquée dans le développement et la mise en œuvre d'autres instruments régionaux, au sein de l'OSCE ou du continent américain par exemple.

Cet appui aux approches multilatérales est complété par l'établissement d'une coopération politique et technique entre l'UE et ses partenaires sur des questions relatives aux armes conventionnelles. Depuis 2008 l'UE insère une clause consacrée à la lutte contre le trafic des ALPC dans ses relations contractuelles avec des pays tiers. Du même, dans plusieurs plans d'action négociés avec ses partenaires, l'UE a inclus plusieurs points relatifs à la gestion des surplus, le contrôles des transferts et la sécurité des stocks d'armes. Enfin, l'UE a soutenu à travers différents projets les efforts de désarmement et de destruction des surplus de plusieurs pays.

Ce type d'approche globale requiert la coordination des différents acteurs actifs au sein de l'Union et des instruments à leur disposition. L'expérience passée de « compartimentalisation » des politiques et instruments de l'UE en matière de sécurité, développement, et prévention et gestion de crise, n'a pas nécessairement toujours assuré la meilleure utilisation des ressources disponibles. En profitant des opportunités données par la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, et notamment par l'établissement du SEAE, l'Union est en train de rationaliser son

approche globale dans ce domaine. Un exemple récent en est les efforts de meilleure coordination et cohérence entre les activités financées par différents instruments comme des Décisions du Conseil dans les domaines de la PESC et des projets financés par l'Instrument de Stabilité. Dans le même esprit, depuis 2009 le Conseil a décidé que des activités relatives à la lutte contre le trafic d'armes devraient être toujours considérées dans l'élaboration de missions de maintien de la paix et gestion de crise dans le cadre de la PCSD (ex PESD).

De plus, étant donné qu'une partie considérable des armes qui sont transférées de manière illicite entrent d'abord sur les marchés globaux de façon légale puis sont détournées vers des utilisateurs et des usages non autorisés, l'un des éléments clés d'une lutte efficace contre le trafic d'armes est le renforcement des contrôles sur les transferts légaux. L'UE a ainsi développé depuis plusieurs années l'un des systèmes de contrôle des exportations d'armes conventionnelles parmi les plus avancés au monde, après avoir établi en 1998 un code de conduite politiquement contraignant pour le contrôle des exportations d'armes. En 2008, elle a également adopté une position commune juridiquement contraignante, qui introduit un système d'échange d'informations, de notification et de transparence visant à assurer une cohérence et une convergence croissante des politiques nationales d'exportation d'armes de chaque État membre. Tout en concentrant ses efforts dans la pleine application et la mise en œuvre de la position commune au niveau européen, l'UE assure la promotion des principes et critères de cet instrument parmi ses États voisins.

Cependant, il faut reconnaître qu'on ne peut pas régler un problème de dimension et de nature globales à travers des instruments régionaux ayant une portée limitée. Dans cette perspective, l'UE a été parmi les soutiens les plus convaincus de la négociation d'un traité sur le commerce d'armes et a activement participé aux différentes étapes du processus de consultation et négociation du TCA. De même, plusieurs activités de sensibilisation et d'assistance ont été organisées afin d'assurer la participation la plus ample possible aux négociations du traité et d'accroître la capacité des pays tiers à mettre en place un véritable système de contrôle des exportations et des transferts d'armes conventionnelles.



| QUESTIONS-RÉPONSES

Question | Dans certains pays d'Afrique affectés par les trafics, les élites dirigeantes ont intérêt à ce que les trafics perdurent car ce sont des canaux par lesquels ils peuvent aussi s'alimenter en armes et que pour elles cela peut être un gage de prospérité économique et de maintien des équilibres. Comment concilier cette volonté politique des États de ne pas forcément voir le problème se résoudre et celle de mettre en œuvre une coopération internationale ?

Joël SOLLIER | Soyons francs, il est rare qu'une activité criminelle ne se développe pas aux bénéfices d'un État ou parfois de plusieurs États. Ce qui fait basculer les choses, c'est lorsque cette activité devient insupportable à une majorité d'États puissants. Un phénomène criminel est toléré dans la mesure où il n'est pas trop handicapant pour d'autres... Ainsi, la Somalie ne dérangeait personne jusqu'au moment où les actes de piraterie ont porté atteinte à des intérêts économiques lourds. Il en va de même pour le trafic d'armes qui ne suscite d'intérêt qu'en cas de prolifération excessive et d'absence de contrôle.

Fabio DELLA PIAZZA | Suivant l'expérience de l'Union européenne, il serait intéressant de travailler sur un système qui puisse démontrer à chaque État les avantages qu'il aurait à tirer d'un système de contrôle des transferts d'armes. La plupart des États ont sûrement un intérêt, à bref ou moyen terme, à apparaître comme des acteurs responsables sur les marchés globaux, face aux grands producteurs ou exportateurs d'armes. C'est un système de responsabilisation qui devrait valoriser un pays qui respecte certaines normes et lui permette d'avoir un traitement favorable par rapport à d'autres.

Question | Les largages d'armes auxquels la France a contribué en Libye étaient-ils légaux ? Et concernant l'actualité syrienne, la volonté manifestée par certains États du Golfe de fournir des armes à l'opposition syrienne entre-t-elle dans le cadre d'un trafic ? Quelle est la légalité de ces actions ?

Fabio DELLA PIAZZA | Il n'y a pour l'heure aucune sanction onusienne sur la Syrie. La question de la légalité sur le plan international dépend donc du transfert effectué et des acteurs impliqués. En l'occurrence, les pays arabes ne sont soumis à aucune mesure restrictive sur le commerce des armes, à la différence de l'Union européenne.

Question | INTERPOL a-t-il, dans les mécanismes de coopération et d'échange d'informations, la possibilité de discuter avec ses collègues des armées des pays qui, d'une manière ou d'une autre, sont impliqués dans le cadre des activités ou des recherches d'INTERPOL ?

Joël SOLLIER | Cette coopération n'est pas très développée. C'est aujourd'hui à un stade assez embryonnaire, qui n'est pas sous le projecteur. Si l'on y arrivait un jour, le maillage pourra probablement se créer, mais ce n'est pas le cas pour l'instant.

Agnès MARCAILLOU | Le dialogue entre militaires est une pratique assez peu répandue mais qu'il faut continuer à promouvoir. Au début des années 2000, la coopération policière fournissait à l'ONU une plate-forme de travail sur les ALPC pour pénétrer dans des régions comme l'Asie ou la Corne de l'Afrique à travers les réunions des chefs de police, avec lesquels il était alors très difficile d'établir un dialogue. Il y a donc des possibilités pour la police d'exploiter ces plates-formes existantes.

Question | Comment, au niveau de l'ONU et de l'UE, s'articulent, se coordonnent et se complètent le cas échéant, les actions nationales, régionales et internationales en termes d'assistance ?

Fabio DELLA PIAZZA | Au niveau régional et national, au sein de l'Union européenne, les États membres se coordonnent dans la mesure du possible à travers des enceintes telles que les groupes de travail où sont discutés les types d'assistance techniques proposés aux pays tiers. Concernant l'articulation globale, il est à mentionner par exemple le *Group of Interested States*, où sont discutées les différentes activités que chaque État est prêt à soutenir.

TABLE RONDE 3 | LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES ET LE TRAFIC D'ARMES



Modérateur | **Christiane AGBOTON-JOHNSON**, ancienne Directrice adjointe de l'UNIDIR

La Résolution 64/48 de l'Assemblée Générale des Nations unies a défini les étapes en vue de l'adoption d'un Traité sur le Commerce des Armes (TCA) établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques. Il a ainsi été décidé la tenue d'une Conférence des Nations unies en juillet 2012, précédée de l'organisation de cinq sessions d'un Comité Préparatoire (PrepCom) entre juillet 2010 et février 2012. Bon nombre d'acteurs espèrent voir déboucher ces travaux en juillet 2012 par la signature du TCA. Mais se posent plusieurs questions. Quels seront les éléments portés aux négociations pour parvenir à un traité robuste ? Sur quels paramètres/critères sera-t-il basé ? Quels seront les mesures de mise en œuvre du traité ? Autant d'interrogations à laquelle cette table ronde apporte des éléments de réponse.



| Les objectifs d'un traité sur le commerce des armes

Perrine LE MEUR | Fondation pour la Recherche Stratégique,
Chercheur Désarmement et maîtrise des armements classiques

La première résolution adoptée par l'Assemblée générale en 2006, qui lance le processus de discussion vers un TCA au sein des Nations unies, faisait référence, dans son titre, à l'établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques. Mais les membres de la communauté internationale ne se sont pas véritablement accordés sur ce qu'étaient les objectifs de ce futur traité.

Le document distribué par la présidence (l'ambassadeur argentin Roberto Moritan), sous sa seule responsabilité, au cours du PrepCom de juillet 2012, liste six objectifs. Tout d'abord, la promotion des buts et objets de la Charte des Nations unies. Deuxièmement, l'établissement de normes internationales les plus strictes possibles pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques. Le troisième objectif concerne la prévention, le combat et l'élimination du trafic d'armes classiques et, plus particulièrement, le risque de détournement des armes légalement transférées vers les marchés illicites et leur utilisation par le crime organisé ou le terrorisme. Le quatrième objectif est de contribuer à la paix, à la sécurité et à la stabilité internationale et régionale en réduisant les transferts dits « déstabilisants ». Le cinquième objectif est de promouvoir la transparence et un comportement responsable des États en matière de transfert d'armements. Et, enfin, le dernier consiste en l'universalité de la mise en œuvre du traité.

Or sur ces objectifs, le consensus ne va pas de soi. Quelques États estiment que l'objet d'un futur traité sur le commerce des armes devrait se concentrer sur la régulation du commerce légal des armes classiques. Certains, comme les États-Unis, considèrent même que l'objet d'un TCA devrait être uniquement de mettre en place des

règles communes au niveau international en matière de contrôle des transferts d'armement. Mais, à l'inverse, un nombre importants d'États, tels la Norvège, l'Australie, certains pays européens ou africains ou même des organisations régionales – avec le soutien d'ONG et du CICR – se focalisent sur les implications humanitaires et morales de ce commerce et considèrent qu'un TCA devrait prioritairement s'attacher à réduire le coût humain associé au commerce non réglementé. Enfin, le troisième et dernier groupe d'États, incluant la Russie ou encore l'Égypte, estime que le TCA doit avant tout prévenir le commerce illicite. Ainsi, ils s'opposent à l'établissement de critères fondés sur la défense d'autres objectifs tels que le respect du droit international humanitaire ou des droits de l'Homme.

La définition des objectifs est primordiale puisqu'elle conditionne plusieurs éléments, notamment le champ d'application ou les critères d'évaluation des demandes de transfert à mettre en place. Ainsi, les partisans d'un traité de régulation du commerce légal de l'armement militent pour que le nombre d'équipements et d'activités entrant dans le champ d'application soit strictement défini et que les critères à prendre en compte dans la prise de décision de transferts soit facile à mettre en œuvre. Ils affirment également la nécessité de préserver la souveraineté des États dans la prise de décision de transferts. Le deuxième groupe d'États considère qu'un TCA devrait recouvrir un champ d'application le plus large possible incluant l'ensemble des armes classiques et leurs munitions mais aussi toute activité susceptible d'engendrer des violations du droit international humanitaire ou des droits de l'homme. Enfin, les pays comme la Russie estiment que les efforts de la communauté internationale devraient se concentrer sur les trafics d'armes classiques plutôt que sur le commerce légal et même plus particulièrement sur les trafics d'armes légères et de petit calibre, étant donné qu'il s'agit là des armes les plus susceptibles d'être détournées vers le marché noir. Par ailleurs, ils souhaitent que le champ d'application prenne également en compte les activités de production, de réexportation ou encore de courtage.

Seule la mise en place de mécanismes de contrôle sur les transferts, applicables par tous les membres de la communauté, rendra cependant difficile le trafic. En effet, de nombreuses études ont montré que le commerce légal est le point de départ de tout trafic potentiel. Il est donc primordial de réglementer cette activité. C'est d'ailleurs un point qui est de plus en plus soulevé dans les résolutions de l'ONU, dans les rapports de groupes d'experts gouvernementaux ou dans les séminaires régionaux organisés par l'UNIDIR. En cela, à nos yeux, un TCA doit avant tout être un traité de régulation dont la dimension humanitaire est incontournable et absolument nécessaire, même s'il n'est pas LA solution pour lutter contre le trafic.



| Aspects juridiques du TCA et du commerce illicite des armes conventionnelles

Nicolas ROY | Ministère de la Défense, Direction des Affaires juridiques

Le lien entre commerce illicite et régulation du commerce légal n'est pas nouveau. Dès 1996, la Commission du désarmement avait adopté des directives relatives aux transferts internationaux d'armes. Plus récemment, dans le cadre du TCA, le rapport de 2008 du groupe d'experts gouvernementaux indiquait que les armes faisant l'objet d'un trafic illicite étaient souvent issues de fabrications et de transferts hors licence, et de réexportation et de courtage illicite. Ce rapport avait également reconnu la nécessité d'empêcher le détournement des armes classiques vers le marché illicite. La résolution 6448 de décembre 2009 sur le TCA a considéré que des normes internationales communes pour le transfert des armes classiques permettraient de régler les problèmes liés au commerce non réglementé des armes classiques et le détournement de ces armes dans le marché illicite. Enfin, le document du président du PREPCOM, l'ambassadeur Roberto Garcia Moritan, distribué lors de la réunion de juillet dernier, inclut la lutte contre les activités illicites dans les objectifs du TCA.

Par rapport aux dispositifs existants, les avantages d'un TCA sont réels. Le premier concerne la vocation universelle du traité, au contraire des conventions régionales ou multilatérales. Le second avantage repose sur le fait qu'il serait juridiquement contraignant. Les États parties seraient responsables au plan international des manquements à leurs obligations. Troisième aspect, un champ large d'application matérielle du TCA devrait

permettre de regrouper presque toutes les armes conventionnelles et les activités (les principales formes de transfert ainsi que certaines activités associées dont le courtage).

Alors que le contrôle du commerce légal est l'un des principaux piliers voulu par la France pour le TCA, le traité demanderait aux États de mettre en place des dispositifs nationaux de contrôle pour les transferts d'armements qui relèvent de leur juridiction. Ces dispositifs reposeraient sur deux principes : une autorisation administrative préalable des transferts d'armes et un examen des demandes de transfert réalisé au vu de normes communes que le traité imposera. Certains sont déjà dans le document du président Moritan, mais il faudra s'assurer que ces critères sont maintenus dans la version finale du document et demeurent relativement contraignants. Le TCA devrait également demander aux États d'adopter des mesures visant à sanctionner pénalement et civilement, dans leur droit interne, les activités menées en violation des réglementations et législations nationales de ces États par des personnes qui relèvent de leur juridiction. D'autres activités, comme la corruption et le blanchiment d'argent pourraient dans ces cas être incriminables.

Le TCA est également un outil pour renforcer la lutte contre le commerce illicite, et notamment les volets techniques et financiers de la coopération. Les États pourraient s'aider à mettre en place ou à renforcer des dispositifs de contrôle. L'entraide judiciaire en matière pénale doit également être développée afin de faciliter les enquêtes, poursuites et procédures concernant les individus ou entités qui sont impliqués dans des activités illicites. Les échanges d'informations pourraient également contribuer à l'amélioration de la lutte contre le trafic illicite. Enfin, la mise en place de mécanismes de transparence et de vérification est nécessaire pour permettre de s'assurer que les États mettent bien en place les dispositifs prévus par le traité.

Pour conclure, on peut mettre en parallèle le TCA avec le dispositif mis en place pour la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. En effet, ce dernier comporte des éléments que l'on retrouve dans le TCA. La résolution 1540, en particulier, exige des États qu'ils adoptent des mesures efficaces pour prévenir les activités illicites, liées aux armes de destruction massive. Et parmi ces mesures, on observe des similitudes avec les armes conventionnelles : la mise en place de dispositifs de contrôle intérieur aux frontières, l'adoption de lois et de règlements pour contrôler les transferts internationaux et l'institution de sanctions.



| La position française : régulation du commerce licite et lutte contre les trafics illicites

Marin SIRAKOV | Représentation permanente de la France
auprès de la Conférence du Désarmement, Conseiller politique

La position de la France dans les négociations sur le TCA repose sur trois aspects. Tout d'abord, un traité juridiquement contraignant qui doit permettre une responsabilisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de transfert. Ensuite, une harmonisation des règles en matière de contrôle des transferts d'armes conventionnelles au niveau international. L'universalité du TCA doit être recherchée, ce qui implique que les principaux exportateurs et importateurs soient dans le traité : rappelons à cet égard que les six plus grands exportateurs représentent à eux seuls 90% du marché. Enfin, il convient d'établir un traité de régulation et non d'interdiction. Il s'agira de prévenir certains effets déstabilisants ou indésirables que certains transferts peuvent avoir une fois sur le terrain (instabilités, violences armées, violation du droit humanitaire ou des droits de l'Homme, etc.).

La France juge donc indispensable que ce traité s'appuie sur deux aspects interdépendants : la régulation du commerce licite et la lutte contre les trafics illicites, sachant que, comme on l'a déjà vu dans les interventions précédentes, la frontière entre les deux est souvent poreuse. Ces deux piliers, lutte contre les trafics illicites et régulation du commerce licite, se complètent et se renforcent mutuellement.

S'agissant du champ d'application du futur traité, la France estime nécessaire d'y inclure l'ensemble le plus large de biens et activités. Un tel traité doit en effet couvrir pratiquement toutes les armes conventionnelles (ALPC compris) et leurs munitions. Sur la question des activités, les autorités françaises souhaitent que toutes les

activités de transfert (exportation, importation, transit, transbordement) ainsi que le courtage entrent dans le champ d'application du traité, et ce pour trois raisons : un champ large permet un contrôle sur toute la chaîne de transfert et limite ainsi le détournement vers le secteur illicite ; il crée de fait une responsabilité partagée des États, qu'ils soient exportateurs ou importateurs ; il autorise enfin une meilleure lutte contre les trafics illicites.

Le deuxième point sur lequel il faut insister, ce sont les critères d'application du traité, voulus comme les plus ambitieux possible. Ces critères devront notamment couvrir le respect des engagements internationaux des États, les risques d'instabilité internationale, les risques de violation des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire, les risques de détournement, les risques qui ont trait au développement socio-économique, etc.

La mise en œuvre du traité doit se faire avant tout au niveau national. Les États devront mettre en place des dispositifs nationaux de contrôle des transferts d'armement et adopter des dispositions pénalisant la violation de ces dispositifs. La France souhaite également la mise en place de mesures spécifiques destinées à lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent dans le cadre des transferts d'armements.

En termes d'assistance et de coopération, la France considère que ce type de mécanismes doit avoir pour premier objectif une meilleure application par tous les États des dispositions du traité. La France souhaite également le développement de la coopération judiciaire en matière pénale, permettant de poursuivre et de punir les responsables d'actes qui contreviennent aux objectifs du traité.

Sur tout ce qui concerne la régulation du commerce licite, la position française est en phase avec celle défendue par la majorité des grands pays exportateurs, la majorité des pays occidentaux et une partie des pays en voie de développement. Toutefois, la France rencontre quelques oppositions notamment sur les armes légères et de petit calibre (que la Chine ne souhaite pas voir dans le traité) et les munitions (opposition des États-Unis). Sur tout ce qui concerne la lutte contre les trafics illicites, la France est beaucoup plus isolée, bénéficiant de rares soutiens sur le principe (Chine, Russie, Brésil) mais pas toujours sur ses propositions concrètes. Quoi qu'il en soit, La France poursuit ses efforts pour obtenir un traité très ambitieux, même si les négociations seront sans doute très difficiles.



| QUESTIONS-RÉPONSES

Question | La France souhaite-t-elle toujours voir dans le traité un critère obligatoire concernant la question de la violation grave des droits de l'Homme et les violations graves du droit international humanitaire ?

Marin SIRAKOV | La France a toujours privilégié un critère fort relatif au risque de violation grave des droits de l'Homme et du droit international humanitaire dans le cadre de ce traité. Il conviendra, dans le cadre des négociations en juillet, de défendre cette position auprès des autres États participants.

Question | Comment va s'orienter la discussion entre le droit international qui va être créé par ce traité et la directive de l'UE sur les transferts intra-communautaires (TIC) ? Puisque la signature du traité relève d'une décision des États, comment va-t-il pouvoir s'intégrer dans cette directive européenne des transferts intra-communautaires ?

Nicolas ROY | Les TIC s'adressent aux États membres de l'UE non pas concernant les exportations mais concernant les transferts au sein d'un marché intérieur. Au sein de l'UE, il est de coutume d'avoir des dispositions simplifiées entre États ayant des systèmes relativement équivalents et qui n'examinent pas chaque opération d'exportation ou d'importation, mais qui les prévoient, les listent à l'avance en fonction des destinataires et des matériels concernés. Le TCA devra à cet égard prévoir des dispositions permettant aux États d'avoir des procédures relativement simplifiées et des dérogations dans certains cas. L'exemple du marché européen est tout à fait révélateur et typique de ces questions.

Question | Il y a dans l'industrie française de défense un consensus favorable au TCA car elle est déjà fortement contrôlée. Ce traité pourrait donc égaliser les chances en matière de concurrence. En revanche, on peut s'interroger quant à la bonne volonté de certains États, tels que les États-Unis, la Russie, Israël et éventuellement la Chine. Quelle est la probabilité que les grands concurrents de la France signent et ratifient le Traité sur le commerce des armes ?

Marin SIRAKOV | L'universalité du traité est une question très importante. Il est difficile, à ce stade des négociations, de faire des pronostics sur qui signera ou non le Traité. D'autant plus que, dans le cas des États-Unis, il existe une incertitude liée aux élections présidentielles qui s'annoncent. Comment prédire quelle sera alors l'administration en place et son attitude vis-à-vis du traité.

Question | Comment envisagez-vous que soit contrôlée l'application du traité, afin qu'il ait effectivement un sens qui établisse une réelle égalité ? Dans le cas où des mesures d'application ne seraient ni sincères ni efficaces, comment peut-on envisager un mécanisme soit de sanction, pour ceux qui ne l'appliquent pas, soit de retrait, pour ceux qui l'appliquent mais qui seraient désavantagés par rapport aux autres ?

Marin SIRAKOV | Il n'a pour le moment pas été question d'évoquer un mécanisme de sanction dans les négociations sur le TCA. Mais des moyens d'incitations à la bonne application du traité sont envisageables. C'est le cas notamment des rapports qui seront émis par les États parties, à travers lesquels pourront être appréciées la mise en œuvre du Traité par les États. Cela entraînera une pression par les pairs, notamment dans le cadre des réunions des États parties.

Nicolas ROY | Il est évident que le traité partira sur des mécanismes de vérification relativement souples, basés sur des rapports. Mais on est encore un peu dans la prospective sur ces questions de vérification destinées à

s'assurer que chaque État appliquera d'une manière aussi scrupuleuse que possible les obligations du Traité.

Question | Le commerce irresponsable des armes n'est pas réglé au niveau international et engendre des conséquences désastreuses pour les populations civiles. La question est de savoir ce qu'il faudra privilégier à la fin ? Est-ce d'avoir la ratification des grands pays qui comptent ou bien d'avoir un traité fort ? Car les débats de New York du mois dernier ont bien prouvé que le traité ne pourra obtenir les deux. Quelle sera le choix de la France ?

Marin SIRAKOV | La question ne doit pas forcément se poser dans ces termes car le traité est pour le moment dans sa phase de négociation. Pour la France, l'objectif recherché est de parvenir à un traité à la fois robuste et universel, c'est-à-dire signé par les acteurs clés du marché de l'armement, notamment les États-Unis, la Russie et la Chine. S'agissant des droits de l'Homme, ce sera l'un des grands enjeux de ces négociations. En dépit des réticences de certains États, nous espérons qu'ils seront prêts à faire des concessions. C'est peut-être sur ce terrain là qu'ils seront prêts à faire des concessions et, notamment, à accepter un critère fort.

Question | Concernant les champs d'application du TCA, Amnesty International souhaite les voir les plus larges possibles, couvrant les armes classiques mais également les armes de maintien de l'ordre pouvant produire un effet létal – comme l'a montré l'exemple récent de l'Égypte, où l'utilisation de gaz lacrymogène combinée à celle d'armes à feu contribuait à augmenter l'effet létal de la répression et du maintien de l'ordre. Il est par conséquent essentiel qu'ils soient intégrés dans un traité. En ce qui concerne les critères d'appréciation et leur caractère obligatoire, Amnesty International souhaite que les critères relatifs aux droits de l'Homme, au droit humanitaire et au développement socio-économique soient obligatoires.

Agnès MARCAILLOU | Une des réponses possibles qui pourrait être donnée à la mention des armes et équipement de contrôle des populations serait de prendre en compte les principes déjà existants. Des efforts devraient être faits par l'ONU et les États afin de promouvoir ce que l'on appelle les principes de base pour l'utilisation de la force et des armes à feu par les agents de sécurité. En matière de transparence, de rapports et d'échanges d'informations, les pays doivent coordonner leurs positions concernant le registre sur les armes conventionnelles, afin d'avoir des positions cohérentes. À l'initiative de la France, et avec l'appui des autres membres du Conseil de Sécurité, a été acquies la mention de la dimension régionale de l'application de la résolution 1540, évoquée par Nicolas ROY. Il faut en effet rappeler que le registre n'a pas présenté le succès attendu, du fait que les États n'ont pas contribué de manière régulière au registre. Ainsi, dans la négociation à venir du TCA, il faudra veiller à rationaliser les cycles de rapports qui doivent être présentés par les États en même temps, ou bien que la préparation des rapports OSCE s'aligne avec celle des rapports européens, onusiens ou africains.

Question | Au sujet de la question de la vérification de la mise en œuvre du Traité, il faut rappeler qu'il existe un principe d'application de bonne foi des traités. Par ailleurs beaucoup d'instruments de désarmement ou de maîtrise des armements ne comportent pas de mécanismes de vérification en tant que tel. L'important réside donc dans la signature du Traité par les États. Car après cela, ils seront surveillés par les autres États, les ONG, les parlementaires ou d'autres acteurs. Ainsi, une violation du Traité mettra l'État en cause sur le plan médiatique et sur le plan politique. S'il se trouve alors en difficulté sur le plan international, cela pourra servir de base à un régime de sanction pour violation d'un traité signé. Il ne faut donc pas s'enfermer dans un faux débat sur les mécanismes de vérification qui pourraient être assortis au TCA.

TABLE RONDE 4 | LES TRANSFERTS ILLÉGAUX D'ARMES CONVENTIONNELLES : LA VOIE MARITIME



Modérateur | **Stéphanie LAVERNY**, Ministère de la Défense, DAS

Cette dernière table ronde est consacrée à la question des flux illicites par voie maritime. Les exemples récents de violation d'embargos du CSNU via le recours à des navires de commerce ont souligné la nécessité de développer notre connaissance du sujet. En effet, si de nombreux travaux de recherche, soutenus par la France, ont été menés en matière de transferts déstabilisants par voie aérienne, tel n'est pas le cas dans le domaine maritime. Cette table ronde abordera cette problématique sous quatre angles : les vulnérabilités de la chaîne d'approvisionnement maritime au regard du risque de trafic et les pratiques mises en place par l'industrie maritime pour tenter d'y faire face ; les méthodes employées par les trafiquants et la typologie des navires impliqués (sur la base d'une présentation du dernier rapport du SIPRI sur les flux déstabilisants par voie maritime) ; les moyens à la disposition des États pour lutter efficacement contre les flux maritimes illicites et leur limites juridiques, techniques et humaines ; enfin, les mesures de « sûreté maritime » qui ont été mises en place au cours des dix dernières années pour renforcer la sécurité et la sûreté des échanges commerciaux internationaux.



| La vulnérabilité de la voie maritime

Simon DELFAU | CMA-CGM, Direction Sécurité Sûreté Environnement,
Responsable des questions de sûreté maritime et terrestre

L'essentiel du commerce mondial (80 à 90%) passe aujourd'hui par la voie maritime. Sur la seule année 2010, les 20 premiers ports mondiaux ont ainsi vu transiter 254 millions de conteneurs, transportés par des navires aux capacités d'emport de plus en plus importantes. Les compagnies maritimes qui procèdent au transport de conteneurs sont des compagnies internationales présentes dans la quasi-totalité des pays. Du fait de cette augmentation de la taille des navires et de l'internationalisation des compagnies, la vulnérabilité de la voie maritime face aux trafics illicites s'accroît. Tous les navires ne peuvent pas être contrôlés. De plus, le système de transport est déclaratif. Le client, à travers un *bill of lading* (lettre de connaissance), indique ce que contient le conteneur sans que l'armateur puisse vérifier. C'est un système identique à celui des services postaux, qui repose sur la confiance.

Un autre problème est l'anonymat des marchandises. L'emportage des conteneurs se fait en amont du chargement sur le navire, par le client lui-même, et peut même être soumis à plusieurs emportages successifs. La compagnie de transport n'a par conséquent aucun regard sur ce que les conteneurs contiennent. Mais l'anonymisation peut également concerner le client, lorsque celui-ci passe par un transititaire, qui se charge de faire transporter la marchandise. C'est souvent par ce biais que certains trafiquants se dissimulent pour faire transiter leur marchandise.

Cette menace affecte directement les armateurs, qui peuvent se retrouver démunis en l'absence de structure étatique unique à qui s'adresser lorsqu'ils détectent la présence à bord d'une marchandise illicite. Un autre cas de figure peut se présenter lorsque l'État suspecte la présence d'une marchandise illicite à bord d'un navire de commerce et décide de la laisser transiter jusqu'à son point de destination pour intervenir, augmentant ainsi le danger pour les armateurs du transport de matières dangereuses. Dans certains cas, l'État peut décider de faire débarquer la marchandise immédiatement, ce qui n'est pas sans conséquences pour les armateurs sur le plan financier mais également en termes d'image. En effet, si le doute des autorités n'est pas confirmé, le client dont la marchandise a été saisie pourra se retourner vers la compagnie de transport maritime pour demander réparation.

Face à ces vulnérabilités, la CMA-CGM et le Cluster Maritime Français ont mis en place des mesures et des systèmes de contrôle qui visent à pallier au maximum ces vulnérabilités. La première consiste en un renforcement de la coopération entre les États et les armateurs. Une charte de bonne conduite est en cours d'élaboration par les armateurs français avec le soutien de la DAS (Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense). Des mesures sont également prises en interne concernant le contrôle. Près de 120 règles sont appliquées au quotidien, issues de la réglementation internationale, européenne et nationale, telles que le contrôle automatique des chargeurs et des marchandises déclarées ou l'identification de dépôts à risque. À titre d'exemple, la compagnie CMA-CGM a cessé toute activité d'exportation vers l'Iran et, pour l'import, les conteneurs en provenance d'Iran sont systématiquement scannés aux Émirats Arabes Unis.

Reste à relativiser ces mesures par le fait que bon nombre de trafiquants opèrent des changements de noms ou de pavillons de leurs navires, créent des sociétés écrans, ou déclarent sous un faux nom les marchandises afin de passer à travers ces mesures de sécurité. Le principal point faible à ce jour reste le manque d'internationalisation des dispositifs de contrôle. En effet, tant pour des raisons d'efficacité que pour éviter une distorsion de la concurrence, il serait important que des contraintes identiques soient appliquées au plus grand nombre possible de compagnies.



| Présentation du rapport *Maritime Transport and destabilizing Commodity Flows* du SIPRI¹

Hugh GRIFFITHS | SIPRI, Directeur de recherche

Le SIPRI a publié au début de l'année 2012 une étude sur les trafics illicites par voie maritime, intitulée *Maritime Transport and Destabilizing Commodity Flows* (2012). L'essentiel des échanges internationaux de marchandises – licites ou illicites – s'effectue, comme il a déjà été dit, par voie maritime. Parallèlement, le transport maritime est aujourd'hui le principal moyen de transport utilisé pour la livraison d'armes conventionnelles à des utilisateurs finaux impliqués dans des conflits inter-étatiques ou régionaux en Afrique et au Moyen-Orient par exemple. Il joue également un rôle central pour le transfert de stupéfiants, la contrebande de tabac, d'essence et de biens contrefaits. La base de données *Vessel & Maritime Incidents* (VMID) du SIPRI recense à ce jour approximativement 2 500 cas de flux illicites et plus de 15 000 données relatives aux navires impliqués dans ces trafics (pavillons, propriétaires, trajets effectués, type et âge des navires, données sur les inspections de sécurité et sur les accidents répertoriés).

Les principales conclusions à tirer de notre étude concernent la menace que représentent les réseaux de contrebande d'armes et le narcotraffic pour les compagnies maritimes et la chaîne d'approvisionnement mondiale.

Premier constat, dans environ 85% des cas, les navires impliqués dans ces trafics (tels que recensés dans la VMID) sont immatriculés sous pavillon de complaisance. Ces navires sont donc immatriculés dans des États qui n'appliquent pas les normes et les contrôles les plus rigoureux s'agissant de leur flotte marchande. Soulignons également qu'en vertu du droit maritime international, les navires sont soumis, en haute mer, à la juridiction exclusive de l'État du pavillon. Dans cette perspective, une piste de réflexion pourrait être de regarder du côté de

¹ Intervention prononcée en Anglais. Le rapport est disponible sur <http://www.sipri.org>.

l'État au sein duquel est enregistré le propriétaire ou l'exploitant du navire. Notre étude fait apparaître que les propriétaires des navires impliqués dans des trafics et recensés dans notre base de données VMID sont majoritairement des compagnies établies au sein de pays membres de l'OCDE, de l'UE et de l'OTAN. Ainsi, la majorité des entreprises propriétaires de ces navires sont installées dans des pays exerçant des contrôles rigoureux et ayant les meilleures capacités de détection et de répression des trafics. Dernier constat, ces navires sont, dans la majorité des cas, des navires de charge (cargo). On observe également une forte représentation des porte-conteneurs au sein de notre base de données.

Au cours des dix dernières années, on peut ainsi souligner le recours de plus en plus fréquent à des navires de type porte-conteneurs appartenant à des compagnies établies au sein d'États membres de l'OCDE par les organisations liées au narcotrafic, en réponse aux mesures de surveillance accrue mises en place dans certaines régions. Cette méthode garantit, en effet, un plus haut degré d'anonymat, et donc moins de risques. En d'autres termes, la conteneurisation représente l'une des méthodes les plus privilégiées par les trafiquants en raison de sa rentabilité.

Les techniques « innovantes » employées pour le narcotrafic depuis les années 1990 sont désormais employées par les réseaux de contrebande d'armes. L'étude du SIPRI démontre ainsi, qu'en raison de la surveillance dont ils font l'objet, notamment dans le cadre des embargos du CSNU, les réseaux illicites d'armes et de biens à double usage liés à l'Iran et à la Corée du Nord ont de plus en plus recours à des porte-conteneurs battant pavillon étranger, détenus par des compagnies établies au sein de l'OCDE et transportant des cargaisons depuis et à destination de certains ports et points de transbordement spécifiques.

Sur la base de ce constat, l'étude du SIPRI recommande de développer le dialogue et l'échange d'informations avec l'industrie maritime des États membres de l'UE, de l'OCDE et de l'OTAN. En matière de lutte contre les transferts déstabilisants par voie maritime, toute nouvelle initiative devra être élaborée en accord et avec le soutien des représentants de cette industrie. En parallèle, il serait pertinent de conduire de nouvelles études sur certains ports, points de transbordement et routes clés dans le but d'informer à la fois les États membres de ces trois organisations et leur industrie maritime. Des études complémentaires devraient également être conduites sur certains chargeurs, commissionnaires de transport et autres intermédiaires, tels que les assureurs.



| Quelle possibilité d'action de l'État en mer ?

Olivier EECHOUT | Secrétariat Général de la Mer, Action de l'État en mer

Un arrêté du 22 mars 2007 définit l'action de l'État français en mer à travers 45 missions appartenant à 10 domaines d'intervention dont la lutte contre les activités maritimes illicites. La tentation serait de croire que le trafic d'armes s'intègre facilement dans cette dynamique, ce qui n'est pourtant pas nécessairement le cas. En fait, l'action de l'État en mer, en termes de lutte contre le trafic d'armes, se déroule essentiellement à quai, au port, avec des conséquences particulières sur l'imputation des responsabilités.

La liberté des mers est un principe qui empêche tout État d'y affirmer sa souveraineté : au delà des douze nautiques (cf. Convention de Montego Bay), et c'est un point fondamental, c'est un peu compliqué de faire quoi que ce soit d'autre que d'appliquer sa propre législation en tant qu'État du pavillon sur un navire. Certaines activités jugées « scandaleuses » sont toutefois interdites et justifient un droit de visite: c'est le cas de l'absence d'identité, de la piraterie, d'émissions non autorisées ou encore du trafic d'esclave (article 110 de Montego Bay).

En dehors de ce cadre, il vous faut un traité et un accord de l'État du pavillon. Dans le domaine des armes, c'est très difficile à trouver. On peut évoquer la Convention pour la répression des actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (SUA) de 1988, qui vise les armes de destruction massive et qui consiste à se rendre juridiquement compétent pour juger des personnes qui se trouveraient sur le territoire de n'importe quel État partie. Le protocole modificatif SUA 2005 veut aller plus loin : il ne s'agit pas simplement de saisir des individus

pour les juger mais également de s'intéresser aux navires. Or, l'état d'avancement de la ratification du protocole modificatif SUA de 2005 laisse apparaître une certaine réticence des États sur le sujet. D'une manière générale, il semble que dans le domaine des armes, il y a une réticence à des États à agir, par opposition à ce qui s'est passé en matière de narcotrafic.

En termes économiques, les réglementations ont également un impact. La Convention de Montego Bay prévoit en effet la possibilité pour un État d'arraisonner un navire en mer. Mais si le doute émis n'est pas vérifié, ce dernier peut demander une indemnisation. Les montants sont alors, comme souvent dans le monde maritime, démesurément grands. C'est peut-être aussi une raison pour laquelle il est intéressant de donner la responsabilité du contentieux à d'autres...

L'action de l'État en mer rencontre également des freins dans les eaux territoriales, qui est un espace de souveraineté mais celle-ci est loin d'être totale. La convention de Montego Bay indique en effet que la souveraineté dans ces eaux s'exerce selon les dispositions qu'elle prévoit. Se pose notamment le problème du « droit de passage inoffensif ». On entre ici dans des considérations liées à l'ordre public qui suscitent des délibérations juridiques sans fin pour déterminer s'il y a ou non infraction. D'autant plus que les armes posent une difficulté particulière de par leur nature (elles peuvent être licites ou illicites selon les circonstances). Allez expliquer à quelqu'un que, parce qu'il y a un embargo sur une zone où il ne sait même pas que le conteneur se dirige, cela vous pose un problème d'ordre public alors que ça ne vous en pose pas si c'est complètement licite !

Concernant plus précisément la France, il n'existe pas de loi précise sur ce qu'on s'autorise à faire en mer territoriale. Cela implique concrètement une attente vis-à-vis des services douaniers de se charger de faire amener les bateaux à quai pour effectuer des contrôles. En effet, la souveraineté d'un État s'exerce pleinement seulement dans le port. Or, il faut tout de même garder un certain recul sur ce point, car il s'avère qu'en France un arrêt en Grande Chambre du Conseil d'État de 1806, toujours en vigueur, indique que l'État se charge des infractions qui s'étendent à l'extérieur d'un navire à quai. Ainsi, un passager clandestin ne sera inquiété que dans la mesure où il descend du navire arrimé.

Du fait de ce droit encore trop flou en matière de sécurité maritime, les difficultés sont réelles pour lutter contre les trafics tant s'agissant de l'interception des navires (qui ne peut se faire qu'avec l'accord de l'État du pavillon) que des poursuites pénales. C'est pourquoi nous en sommes réduits à des démarches de type PSI (Proliferation Security Initiative) faute de mieux. L'autre solution est d'imposer une sécurisation active de la chaîne de transport, ce qui est relativement difficile compte tenu du fait qu'il s'agit d'une chaîne inter-modale. Surtout, quand bien même elle serait parfaitement sécurisée et étanche, se pose la question de ce qui rentre dedans. On peut également envisager un mode d'action plus indirecte, visant à faire peser la responsabilité de la cargaison sur les opérateurs privés. Mais dans le domaine maritime, cela ne semble ni faisable ni opportun. Vous ne pouvez pas savoir réellement qui est le responsable et, surtout, vous ne pouvez pas dire que les personnes savaient. Un État du pavillon ne sait pas quelle compagnie opère forcément son navire, ne sait absolument pas ce qu'il y a à bord. Quant au commissionnaire de transport, il a simplement déclaré « *said to contain* » sur le manifeste.



| Sûreté maritime et trafic d'armes

Christian DUPONT | Commission européenne, DG Mobilité et Transports, Chef d'unité adjoint Sûreté des transports terrestres et maritimes

Aujourd'hui, près de 7 800 navires arborent le pavillon des États membres de l'Union européenne. La flotte de commerce contrôlée par des intérêts des États membres représente entre 25 et 30% de la flotte mondiale. Concernant les opérateurs, ce sont 4 300 compagnies maritimes et 764 ports dans les 22 États côtiers qui sont soumis à une directive européenne sur la sûreté portuaire et, au total, on dénombre près de 1 250 ports de commerce dans toute l'UE. Voilà les ordres de grandeur du problème !

Quelles sont les moyens de sécurisation au niveau européen ? Il existe en premier lieu un règlement communautaire (Règlement CE n°725/2004) transposant le code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS : *International Ship and Port Facilities*) de l'Organisation Maritime Internationale. Ce règlement s'adresse aux navires et aux installations portuaires et correspond à une protection physique déterminant la responsabilité des opérateurs. Les mesures doivent être prises sur la base d'une analyse du risque, entraînant trois gradations de sûreté suivant la probabilité du risque. La Directive européenne 2005/65/CE a étendu par la suite ces mesures à l'ensemble de la zone portuaire. En outre, le Règlement 324/2008 de la Commission européenne impute un devoir d'inspection directe à la Commission. La sûreté maritime est l'un des seuls quatre domaines sur lesquels de droit d'inspection existe, les trois autres étant : la sûreté du transport aérien, le contrôle des matières fissibles à usage civil et la pêche.

Il faut aussi évoquer la réforme du code des douanes communautaire de 2005 (Règlement CE n°648/2005], qui impacte la sécurité du transport maritime. Ainsi, les Douanes passent de la simple perception des droits à des obligations de contrôle de sûreté sur les marchandises, à l'import comme à l'export. Ce règlement transpose dans le droit de l'UE le cadre des normes visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial (*SAFE Framework of Standards*) établi et préconisé par l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD).

Par ailleurs, il convient de souligner qu'une circulaire de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) a restreint les responsabilités des opérateurs portuaires et maritimes à la garantie de l'intégrité physique de la marchandise. En d'autres termes, l'opérateur portuaire doit regarder que le conteneur est bien scellé et c'est tout.

Au port, de nombreuses difficultés se posent également. D'autant plus que le paradoxe européen en matière de sûreté maritime découle du principe de la libre circulation des biens sur le marché intérieur. Ainsi, les marchandises échangées en intra-communautaire ne peuvent être soumises à aucun contrôle, à moins d'emprunter les mers et de sortir des eaux territoriales.

Autre difficulté, il est très compliqué de procéder à des contrôles en mer et aux ports en raison de la taille toujours plus importante des navires de transports (jusqu'à 18 000 – 20 000 conteneurs), qui, de plus, effectuent des arrêts aux ports de plus en plus courts (parfois 10 à 15 heures seulement). Il en est de même des navires de passagers, transportant voitures et camions sur lesquels il n'est pas possible de procéder à un contrôle systématique.

Que reste-t-il à faire ? Il faudrait parvenir à sécuriser la chaîne de bout en bout, dès le chargement ((problématique de la mention « *said to contain* » sur les manifestes) . Il faudrait également développer des contrôles ciblés. Le ciblage, ce n'est pas si difficile que cela. Avec la coopération de tous les acteurs de la chaîne, en travaillant sur les itinéraires, les déclarations, le croisement de données, il est possible d'obtenir des informations sûres et fiables sur 90% environ des conteneurs. Restent donc 10% sur lesquels il faut se concentrer et travailler un peu différemment. C'est sur ces 10% qu'il faut travailler sérieusement.



| QUESTIONS-RÉPONSES

Question | La loi américaine, nommée HR1 et qui sera normalement effective en 2014, prévoit un contrôle à 100% des marchandises à l'extérieur du territoire américain, mais également un scanning de la totalité des marchandises partant vers le territoire américain. Ce procédé sera très lourd, difficile à effectuer et très coûteux. Au sein de l'UE existe déjà un certain nombre de règles appliquées aux douanes européennes et étrangères et, de manière plus générale, dans les pays occidentaux essentiellement, d'échanges d'informations. Mais cette méthode peut également devenir coûteuse si elle tend à s'étendre aux pays d'Asie, d'Amérique Latine et d'Afrique, car elle demandera des moyens considérables. Il n'y a actuellement que très peu de ports en Afrique qui commercent avec les États Unis ou l'Europe car ils n'ont pas les moyens de mettre en œuvre les réglementations imposées, ce qui *in fine* facilite la contrebande et le trafic dans ces ports. Toutefois, la part du trafic illicite dans le commerce représente 5% seulement, contre 95% de trafic légitime. Il faut donc veiller à trouver un équilibre dans le contrôle pour ne pas bloquer le commerce licite. Par ailleurs, la contrebande s'effectue essentiellement hors des ports et des points d'appui. Il faut avant tout mettre en œuvre une surveillance globale qui passe par le renseignement, par l'échange d'information et par le travail en commun.

Christian DUPONT | Le sujet du trafic illicite par voie maritime est effectivement un problème essentiellement douanier, et donc de renseignements, d'analyses, de ciblage, etc. La loi HR1 aux États-Unis est reconnue comme très difficile à appliquer par le gouvernement américain lui-même et est donc très certainement vouée à évoluer.

Hugh GRIFFITHS | Lorsqu'on évoque le trafic d'armes, il n'est pas nécessaire d'évoquer le *scanning* de conteneurs ni même de parler de la sécurité des ports européens car les armes ne sont pas à destination de l'Europe. Mais les navires concernés, à destination de l'Afrique ou du Moyen-Orient, transitent par les ports européens. C'est la vulnérabilité de ces navires qu'il faut avant tout surveiller. Deux solutions sont possibles : le dialogue entre les États et mettre une pression forte sur les acteurs impliqués face à leurs vulnérabilités.

Question | Le système actuel repose sur deux piliers principaux : le système déclaratif des chargeurs et le système de transport par conteneurs. En 20 ans, le trafic maritime de conteneur a augmenté en moyenne de 7% par an ! Cela en raison à la fois de la croissance du commerce international et de celle de la conteneurisation. Parmi les opérations de ciblage qui peuvent être menées, ce sont les grands pays chargeurs qui doivent être ciblés, comme la Chine, dont partent de plus en plus de trafics, de façon à sensibiliser et informer ces chargeurs sur la réglementation, car ils représentent une part croissante du commerce mondial et donc potentiellement du transport d'armes.

Question | Concernant le système déclaratif, qui porte la responsabilité de la marchandise ? Le propriétaire, le chargeur ou le transporteur ? Par ailleurs, outre les mesures prises par la CMA-CGM, y a-t-il des mesures similaires prises par d'autres grandes compagnies de transport (Maersk, MSC, etc.) ?

Simon DELFAU | A votre seconde question, je crois pouvoir dire que l'industrie maritime française est assez précurseur dans les domaines de la sûreté maritime et de la lutte contre le trafic d'être humains (clandestins, piraterie). Sur la responsabilité, la société armateur impute la responsabilité au chargeur, qui doit se porter garant de la marchandise qu'il fait transporter. Les investigations désigneront par la suite le propriétaire comme responsable, mais les comptes demandés par la société de transports s'adressent aux chargeurs.

Question | Merci pour ces présentations mais on se rend compte de la complexité et l'ampleur du travail à réaliser.

Ce que disait ce matin Joël SOLLIER était intéressant : il ne voit pas de forte volonté politique de s'occuper de cette question du contrôle des trafics d'armes. Mais avec le TCA, on va avoir ce signal politique, pour commencer à travailler, notamment sur le transport maritime. Et il me paraît très important que les Douanes soient plus engagées. On a besoin d'un engagement fort de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD). Elle existe, servons-nous en. On n'a pas besoin de réinventer beaucoup de choses. Il faut que l'OMD dise ce qu'elle a fait et ce dont elle a besoin. Ce n'est peut-être pas énorme dans un premier temps, mais c'est mieux que rien. Il faut qu'elle qu'elle soit plus pro-active, notamment sur les problèmes identifiés en Afrique.

Serge RINKEL | Je voudrais dire un mot de l'OMD. En Afrique, pour les contrôles portuaires, elle développe actuellement un programme, qui s'appelle SICOP, conjointement avec l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime et l'Organisation Maritime Internationale. Des efforts sont donc quand même faits pour sécuriser les voies maritimes qui mènent à l'Europe. Malheureusement, ces programmes sont lents et les choix qui sont faits ne sont pas toujours judicieux. Le port de Lagos par exemple attend toujours d'être formé. En attendant, le contrôle des *bill of lading* est toujours manuel et effectué par des agents d'un service anti-drogue qui ne connaissent rien au transport maritime. Il n'y a pas de relation de ces agents avec les douanes, il n'y a pas de relation inter-agences entre la douane, la police, etc. Ils se font la guerre et participent au recueil du bakchich. Sur le port de Lagos, c'est leur principale et essentielle activité. Cela rend le port de Lagos victime des trafiquants. Autre exemple, sur le port de Cotonou a été mise en place il y a quelques années une équipe de lutte contre la drogue et la criminalité organisée, comprenant sept agents. Mais dans l'administration béninoise comme dans toutes les administrations du monde, les agents changent fréquemment d'affectation et les sept qui ont été formés ont aujourd'hui disparu... Ils sont dans la montagne ou au parc national et les agents qui les ont remplacés ne savent pas trop comment faire. Voilà la réalité !

Agnès MARCAILLOU | Au vu de ce que nous entendons, ne pourrait-on pas considérer que la formation des personnels des douanes doit appartenir de façon systématique au programme de formation des personnels de sécurité ? On parle beaucoup, et dans pas mal de pays, de la réforme du secteur de la sécurité, de son amélioration et de la bonne gouvernance des États. Je pense que ce que nous entendons là devrait nous inciter fortement à réfléchir en ce sens.

| CONCLUSION



Marion PARADAS | Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN),
Directrice des affaires internationales, stratégiques et technologiques

Dans la perspective qui est la mienne, qui est interministérielle au Secrétariat général de la défense et la Sécurité nationale, notamment dans la responsabilité du contrôle aux exportations des matériels de guerre et assimilés, il faut insister sur le fait que la lutte contre les transferts illicites passe largement, sinon presque exclusivement, par la mise en place par les États – et tous les États – d’un système de contrôle, un système qui soit robuste, reposant sur un corpus législatif et réglementaire solide, mais aussi et surtout sur une organisation administrative adaptée qui ait la pratique de ces règlements. Cela doit conduire à la création d’une « culture » interministérielle qui permettent d’associer tous les acteurs (douanes, police, services de renseignement) à même de suivre toute la chaîne des contrôles aux exportations et aux importations (courtage, transit, transbordement, etc.). Cette culture, il faut donc la créer et l’un des points forts du système français, c’est d’être bâti sur cette inter-ministériarité. Elle n’est pas toujours parfaite, mais en tout état de cause elle oblige à la transparence et à mettre sur la table tous les éléments du dossier.

Cette journée a aussi permis de réunir un ensemble de personnes qui voient cette problématique qui nous préoccupe sous des aspects différents, car venant d’horizons divers. Le croisement de toutes ces expériences est absolument indispensable. Cette diversité est une source de richesse et nous l’avons montré aujourd’hui. C’est une ambition importante pour le ministère de la Défense que de pouvoir continuer à partager cette richesse des points de vue, de pouvoir créer une communauté, en commençant par une communauté des experts francophones en matière de trafics internationaux d’armement, experts gouvernementaux mais aussi non gouvernementaux.

Je voudrais partager avec vous trois points en guise de conclusion, qui me sont chers. Une initiative, d’abord, qui a peut-être été un peu un point de départ pour toutes ces problématiques, en tout cas pour ce qui concerne l’administration française depuis 10 ans. Je n’en ai qu’une petite part de responsabilité, mais c’est dans mon équipe qu’une initiative a été lancée sur le contrôle des transferts illicites d’ALPC par voie aérienne. Cette initiative a ensuite été suivie, au sein de l’arrangement de Wassenaar, à l’OSCE, et, aujourd’hui, elle permet d’avoir adopté un référentiel de meilleures pratiques dans ce domaine. Je crois que c’était l’une des premières étapes, en tout cas pour l’administration française.

Deuxième point, et on l’a vu longuement aujourd’hui : le transfert d’armes par voie maritime. Il faut aujourd’hui s’attaquer à ce sujet. Certainement, il faudra prendre des initiatives qui devront associer les transporteurs, tous les acteurs et analyser peut-être plus en détail la chaîne, complexe, du transport maritime. Nos échanges permettent d’avancer sur la voie de la sensibilisation.

Enfin, un sujet qui est d’une actualité brûlante, et particulièrement d’intérêt pour tous ici, qui est la négociation du Traité sur le Commerce des Armes, traité dont on attend beaucoup. Beaucoup d’ONG et de *Think Tank* sont impliqués, les États également bien sûr. Je crois que nous pouvons former beaucoup de vœux pour que ce soit un succès dans les mois qui viennent.

