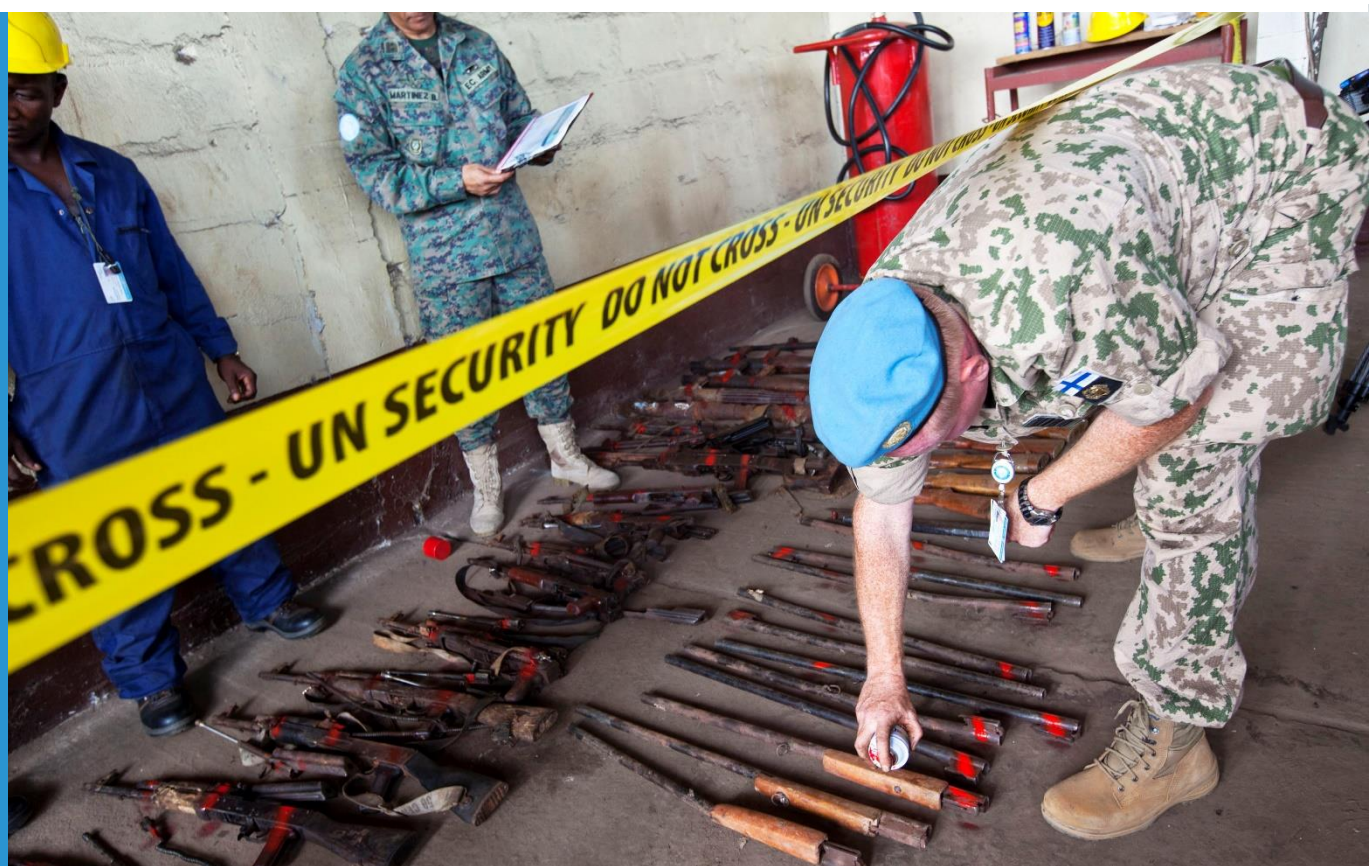


CEP 9 : Mauvais moment, mauvaise enceinte. Les débats sur les contrôles post-exportations dans le cadre du Traité sur le commerce des armes

Agatha Verdebout



19 juin 2023



Crédit photo : UN Photo/Staton Winter

Les opinions émises dans cette publication n'engagent que leurs auteurs et ne constituent ne rien une prise de position du GRIP.

Tous droits réservés. © Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

Mundo-Madou - 7-8 Avenue des Arts - 1210 Saint-Josse-ten-Noode, Belgique

Tél. : +32 (0) 473 982 820 – admi@grip.org – www.grip.org

Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org) -Facebook : GRIP.1979

CEP 9 : Mauvais moment, mauvaise enceinte.

Les débats sur les contrôles post-exportation dans le cadre du Traité sur le commerce des armes

Résumé

À l'approche de la Neuvième Conférence des États parties (CEP9) au Traité sur le commerce des armes (TCA), cette *Note d'analyse* fournit un bilan critique et contextualisé des discussions menées sur les contrôles post-exportation lors de la CEP8, conduite sous la présidence de l'Allemagne. Ce pays est un des rares à conduire des visites sur place afin de s'assurer que le matériel livré n'a pas été détourné. Depuis 2021, il s'est engagé à promouvoir la généralisation de ce type de contrôle au niveau international. La CEP8 constituait une des premières étapes de ce cheminement. Plusieurs États avaient déjà fait part de leurs réserves et insisté sur la nécessité de maintenir la liberté que le TCA leur offre quant aux mesures à mettre en œuvre afin de prévenir et de lutter contre les détournements. Ce texte estime que ces réserves se sont exacerbées dans un contexte international marqué par la guerre en Ukraine et le retour des rhétoriques de compétition stratégique.

Abstract

CSP 9: Wrong time, wrong place. Debates on post-export controls under the Arms Trade Treaty

In the run-up to the Ninth Conference of States Parties (CSP9) to the Arms Trade Treaty (ATT), this paper provides a critical and contextualised assessment of the discussions on post-export controls at CSP8, which was conducted under the chairmanship of Germany. Germany is one of the few countries to carry out on-site visits to ensure that the equipment delivered has not been diverted. Since 2021, it has undertaken to promote the generalisation of this type of control at international level. The CEP8 was one of the first steps in this process. Several States had already expressed their reservations and insisted on the need to maintain the freedom that the ATT offers them regarding the measures to be implemented to prevent and combat diversion. This paper considers that these reservations have become stronger in the international context of the Ukraine war and the return of strategic competition rhetoric.

L'auteure

Agatha Verdebout est chargée de recherche au GRIP au sein du pôle « Armement et désarmement ». Elle est titulaire d'un Doctorat en droit international public (ULB) et spécialiste du droit de la paix et de la sécurité internationale

Pour citer cette publication

Agatha Verdebout, « [CEP 9 : Mauvais moment, mauvaise enceinte. Les débats sur les contrôles post-exportations dans le cadre du Traité sur le commerce des armes](#) », *Note d'analyse du GRIP*, 19 juin 2023

Introduction

Le détournement est défini comme « *la situation dans laquelle des biens militaires ou à double usage se retrouvent entre les mains d'utilisateurs non autorisés ou sont utilisés dans des conditions interdites*¹. » La lutte contre ce phénomène, qui nourrit les marchés noirs et contribue à la prolifération des armes, est une des priorités du Traité des Nations unies sur le commerce des armes (TCA)². L'article 11 de ce document édicte un principe général de prévention des détournements qui se décline en trois obligations : (i) évaluer les risques et envisager l'adoption de mesures d'atténuation lors de la procédure d'octroi de licence ; (ii) coopérer et échanger des informations, « *dans le respect du droit interne, si nécessaire et possible, afin de réduire les risques* » ; et (iii) prendre les mesures qui s'imposent, « *dans la mesure où [le] droit interne le permet* », pour mettre fin à des détournements qui auraient été détectés³.

Le TCA reste néanmoins flou quant aux mesures concrètes que les États parties peuvent mettre en place. Son libellé — en particulier l'utilisation de termes comme « *si nécessaire et possible* » ou encore la présence de réserves fondées sur le droit national — traduit la volonté des États de se laisser une large marge de manœuvre et d'appréciation quant à l'urgence à agir et aux pratiques à instaurer. Il revient ainsi aux autorités nationales de déterminer quelles actions mettre en place ou de se satisfaire du *statu quo*. Les pratiques peuvent dès lors s'avérer disparates d'un État à l'autre⁴. La plupart des pays concentrent leurs efforts sur la phase pré-transfert, c'est-à-dire sur l'évaluation des risques de détournement lors de la procédure d'octroi de licence. Cette évaluation peut s'accompagner de demandes de garanties supplémentaires, par exemple concernant la sécurisation des équipements, les institutions habilitées à les utiliser ou les circonstances de leur utilisation. Ces conditions particulières sont généralement incluses dans les certificats d'utilisateur et/ou d'utilisation final/e (CUF)⁵.

Peu d'États procèdent de manière proactive aux contrôles du respect de ces conditions une fois la marchandise expédiée⁶. À l'heure actuelle, neuf pays — dont sept sont parties au TCA — prévoient la possibilité de mener des inspections sur site dans leur législation nationale⁷. Seuls trois d'entre eux — les États-Unis, la Suisse et l'Allemagne — conduisent effectivement de telles

¹ CAMELLO Maria, « [Contrôles post-exportation : vers une pratique généralisée au sein de l'Union européenne ?](#) », *Note d'analyse du GRIP*, 12 avril 2021, p. 2.

² [Traité des Nations unies sur le commerce des armes](#), adopté à New York le 2 avril 2013, entré en vigueur le 24 décembre 2014, Article 1 § 2. Voir aussi WOOD Brian, « [Traité sur le commerce des armes : obligations de prévenir le détournement des armes classiques](#) », *Note d'information n°1*, Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), Conflict Armament Research, Small Arms Survey, Stimson, 2020 ; MARSH Nicholas, « [Preventing Diversion : A Challenge for Arms Trade Treaty State Parties](#) », *History of Global Arms Transfer*, vol. 8, 2019, p. 55-66.

³ TCA, Article 11 §§ 2-5.

⁴ Voir BERKOL Ilhan et MOREAU Virginie, « [Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement. Preuves d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale](#) », *Rapport du GRIP*, 2009/4.

⁵ À ce sujet voir JACQMIN Denis, « [Certificats d'utilisateurs finaux, une valeur ajoutée ?](#) », *Note d'analyse du GRIP*, 12 septembre 2018 ; COPS Diederik, DUQUET Nils et GOURDIN Gregory, « [Towards Europeanised arms export controls ? Comparing control systems in EU Member States](#) », *Flemish Peace Institute*, 15 juin 2017, p. 137-141.

⁶ CAMELLO Maria, *loc. cit.*, p. 2.

⁷ Il s'agit des États-Unis, de la Suisse, de l'Allemagne, de la République tchèque, de la Bulgarie, du Portugal, de la Région flamande en Belgique, l'Autriche et de la Suède.

inspections. Les États-Unis n'ayant pas ratifié le TCA, l'Allemagne est, avec la Suisse, l'unique État partie à avoir mené des contrôles post-exportation sur site. Avec le soutien de Berne⁸, c'est donc assez logiquement que Berlin a choisi ce sujet comme thème principal de sa présidence de la huitième Conférence des États parties au Traité (CEP8) tenue en 2022. Dans ce cadre, la présidence allemande a préparé et soumis aux autres délégations un document de travail sur la question du contrôle post-exportation afin de nourrir les discussions lors de la Conférence⁹.

Cette *Note d'analyse* fournit un bilan critique et contextualisé des discussions menées sur les contrôles post-exportation sur site lors de la CEP8. Elle procède en deux temps. Elle revient, tout d'abord, sur le contenu et les objectifs du document de travail rédigé par la présidence allemande. La démarche permet de montrer que le choix des contrôles après exportation et le document de travail remis à ce sujet s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie plus large tendant vers la généralisation de la pratique au niveau international. La note s'intéresse, ensuite, à la réception par les États parties au TCA des initiatives allemandes. Il s'agit ici de mettre en évidence les différentes lignes de tensions qui sont apparues lors des débats. La conclusion estime que, bien que les États continuent à affirmer que la prévention et la lutte contre le détournement sont une priorité, au regard du contexte international actuel, les réserves exprimées suggèrent que l'heure de la généralisation des contrôles post-exportation est encore lointaine.

1. Le document de travail allemand : reflet d'une stratégie prônant la généralisation des contrôles post-exportation

C'est en juillet 2015, à la suite de plusieurs scandales de détournement¹⁰, que l'Allemagne annonce l'introduction de mécanismes de contrôle post-exportation sur site¹¹. Après une phase pilote de deux ans (de mai 2017 à mai 2019), le mécanisme allemand des contrôles post-exportation prend définitivement forme. Depuis lors, les autorités allemandes indiquent avoir réalisé neuf visites¹². L'expérience ayant été jugée largement satisfaisante, un rapport d'évaluation a été soumis au *Bundestag* en 2021 afin que ces types de contrôles soient définitivement entérinés dans les instruments juridiques nationaux pertinents. C'est également à ce moment que Berlin décide de s'engager pour « *renforcer la promotion de l'introduction de*

⁸ Ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, [Thematic debate on "Post Shipment Control" \(to start at PrepMeet 1\)](#), s.d., p. 1.

⁹ TCA, Huitième Conférence des États Parties (CEP8), [Document de travail présenté par la Présidence de la Huitième Conférence des États parties au Traité sur le commerce des armes \(TCA\). Contrôles et coordination après expédition. Vérification efficace des exportations et coopération de bonne foi entre exportateurs et importateurs – Statut quo et consignes \(« Boîte à outils »\)](#), ATT/CSP8/2022/PRES/732/Conf.PostShip, 22 juillet 2022 (ci-après « Contrôles et coordination après exportation »).

¹⁰ « [Germany to probe how rifles wound up in Libya](#) », *Reuters*, 31 août 2011 ; WELLS Miriam, « [German Arms Firm Illegally Sold Weapons to Mexico](#) », *InSight Crime*, 7 mai 2013.

¹¹ République fédérale d'Allemagne, ministère des Affaires économiques et de l'Énergie (BMWK), [German key points for the introduction of post shipment controls for German arms exports](#), 8 juillet 2015.

¹² Ces contrôles ont eu lieu aux EAU, en Indonésie, en Corée du Sud, en Malaisie, au Brésil, en Jordanie, à Trinité-et-Tobago et à Oman. République fédérale d'Allemagne, ministère des Affaires économiques et de l'Action climatique (BMWK), [Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2021. Rüstungsexportbericht 2021](#), août 2021, p. 16.

contrôle après expédition au niveau international¹³». À court terme, il s'agit de mettre le thème des contrôles post-exportation à l'agenda des différentes instances internationales (en ce compris régionales) disposant de compétence sur les exportations d'armes. À moyen ou long terme, cette phrase peut être interprétée comme traduisant le souhait que ces contrôles soient généralisés, formalisés et institutionnalisés au sein de ces mêmes instances.

C'est dans le cadre de cette stratégie que l'Allemagne a profité de sa présidence pour faire des inspections après livraison le thème principal de la CEP8. Cette démarche a en effet permis de mettre la question à l'ordre du jour du principal forum international relatif aux exportations de matériel militaire.

Le document de travail préparé en amont de la conférence revient sur l'expérience allemande et présente une feuille de route facilitant la mise en place de contrôle après livraison. Il se présente en effet comme une « boîte à outils », c'est-à-dire comme une compilation de « recommandations pratiques efficaces¹⁴ ». Celles-ci portent sur sept éléments ou, pour reprendre le langage utilisé par la présidence allemande, « étapes opérationnelles¹⁵ ». On peut les regrouper en deux grandes catégories, à savoir : une première relative à l'introduction des mécanismes de contrôles post-exportation au niveau national et une seconde portant sur la mise en œuvre concrète des contrôles (Encadré 1).

Encadré 1. Les sept « étapes opérationnelles » pour l'introduction et la mise en œuvre des contrôles après exportation

Introduction au niveau national	Étape 1. Engagement et adhésion politique
	Étape 2. Structure, organisation et personnel
	Étape 3. Considérations juridiques
	Étape 4. Communication avec les États importateurs
Mise en œuvre des contrôles	Étape 5. Phase de pré-contrôle : préparation des contrôles individuels
	Étape 6. Phase de contrôle : réalisation des contrôles
	Étape 7. Phase après contrôle

En soumettant un ensemble de considérations concrètes aux États parties au TCA, ce document de travail se situe dans la continuité des travaux déjà entamés lors des précédentes CEP, particulièrement en 2018. Cette année-là, le sous-groupe de travail sur l'article 11 avait établi une liste de *Mesures possibles de prévention et de lutte contre le détournement*¹⁶. Cette liste distinguait différents « stades » liés au transfert d'armements et proposait déjà des pistes de réflexion sur les contrôles après livraison.

¹³ BMWK, [Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2021. Rüstungsexportbericht 2021](#), août 2021, p. 16.

¹⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ TCA, Quatrième Conférence des États Parties (CEP4), [Mesures possibles de prévention et de lutte contre le détournement](#), ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep, 20 juillet 2018.

Le document de la CEP8 mentionne et se construit sur ce précédent. Comme ce dernier, il insiste sur la façon dont la démarche s'inscrit dans le cadre coopératif du TCA. En effet, bien qu'il rappelle que les États parties ont l'obligation d'adopter des mesures afin de prévenir et de lutter contre les détournements¹⁷, il est jalonné de précautions de langage insistant sur son caractère informatif et non contraignant. Ainsi, dès l'introduction il est stipulé que le texte soumis « *vis[er] à aider les États à prendre des mesures pour prévenir le détournement tout en préservant l'approche coopérative du TCA*¹⁸ ». En outre, le document se réfère explicitement à l'article 15 du Traité relatif à la coopération internationale et qui encourage les États à « *échange[r] des informations sur les questions d'intérêt mutuel concernant [s]a mise en œuvre et [son] application*¹⁹ ». Plutôt que de « demander », la présidence de CEP8 « encourage » et/ou « invite » les parties à s'intéresser au potentiel des contrôles post-exportation ainsi qu'à partager leurs expériences²⁰.

Cela dit, certains éléments introduisent une forme d'ambiguïté. Si le document reprend le vocabulaire du Traité — de « coopération » et d'« échange » sur base volontaire — quelques extraits et omissions laissent transparaître un objectif à plus long terme de l'Allemagne en ce qui a trait à la généralisation de la pratique des contrôles post-exportation au sein du TCA. Par exemple, contrairement aux « Mesures » énoncées en 2018, on ne précise pas que les suggestions avancées « *n'ont pas pour vocation de réinterpréter, de compléter ou de déroger aux obligations pertinentes de quelque manière que ce soit*²¹ ». Cette précision pourrait sembler superflue, mais, en droit, la pratique ainsi que les accords (y compris informels) intervenus entre les parties peuvent servir d'éléments d'interprétation afin de compléter, préciser et même changer la portée d'une obligation²². C'est d'autant plus le cas lorsque cet accord peut être déduit des discussions ayant eu lieu lors d'une conférence des États parties, instance chargée, entre autres choses, d'adopter des recommandations relatives à la mise en œuvre du traité, d'examiner les questions d'interprétation et d'amender celui-ci au besoin²³.

Ceci explique peut-être que l'encouragement que contient le document de travail de la CEP8 à « *définir une approche et une compréhension communes des termes "contrôle après expédition" ou "contrôle après livraison" dans le cadre du TCA*²⁴ » ait suscité une certaine méfiance au sein de l'assemblée. Définir une approche c'est, en effet, dégager un accord de principe sur ces contrôles et la façon dont ils devraient ou pourraient être menés. Autrement dit, c'est souvent la première étape vers la formalisation d'une pratique dans un cadre conventionnel — ce à quoi certains États parties, pour diverses raisons, ne sont pas prêts.

¹⁷ TCA, Huitième Conférence des États Parties, *Contrôles et coordination après exportation*, op. cit., p. 2.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ TCA, Art. 15 § 2.

²⁰ TCA, CEP 8, *Contrôles et coordination après exportation*, op. cit., p. 10.

²¹ TCA, CEP 4, op. cit., p. 1.

²² [Convention de Vienne sur le droit des traités](#), adoptée à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, Art. 31 §§ 2 et 3.

²³ TCA, Art. 17 § 4.

²⁴ TCA, CEP8, *Contrôles et coordination après exportation*, op. cit., p. 10.

2. Réception par les États parties : des réserves exacerbées par le contexte international

Parmi les 108 délégations étatiques présentes (87 parties, 20 signataires et un État observateur)²⁵, douze ont pris la parole²⁶. Les déclarations sont restées succinctes. Si elles dénotent un accord général sur le fait que les contrôles après livraison peuvent constituer un complément intéressant à l'analyse de risque *ex ante*, les réticences de certains États se sont fait sentir. Ceux-ci ne veulent pas se voir imposer des obligations supplémentaires et préserver la flexibilité que le libellé du TCA leur offre en matière de prévention et de lutte contre les détournements. Il faut dire que la question des contrôles post-exportation n'est pas foncièrement nouvelle – les États-Unis, par exemple, conduisent de tels contrôles depuis le début des années 1990²⁷ – et que certains pays, notamment le Royaume-Uni, avaient déjà clairement émis leurs réserves. Celles-ci furent réitérées à l'occasion des débats à la CEP8. Qu'il s'agisse des difficultés logistiques liées à l'allocation des ressources ou de celles relatives au maintien de bonnes relations diplomatiques avec les pays importateurs, ces réticences semblent s'être exacerbées dans un contexte international marqué par le retour d'une rhétorique de compétition stratégique.

3. Les difficultés logistiques liées à l'allocation des ressources et investissements massifs au profit de l'industrie de défense

Lors d'une enquête anonymisée menée par le *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) en 2021 auprès des États européens, les difficultés logistiques liées aux ressources avaient clairement émergé comme un des principaux obstacles à l'instauration de contrôles après livraison²⁸. Un des pays consultés aurait ainsi expliqué avoir tenté de mettre en place une phase pilote, mais y avoir renoncé par manque de moyens financiers et humains. D'autres, en particulier les plus « petits » d'entre eux, auraient indiqué n'avoir jamais sérieusement envisagé la question en raison de leurs ressources limitées.

Cependant, ce ne sont pas les « petits » États qui ont pris la parole pour aborder ce problème lors de la CEP8. La France (troisième exportateur mondial) a déclaré : « *Ce type de mesures peut s'avérer très difficile à mettre en œuvre concrètement. Cela suppose la mobilisation de ressources humaines — disposant d'une réelle expertise et mobilisables pour effectuer ces visites — dont beaucoup d'États exportateurs ne disposent pas*²⁹. » Le Royaume-Uni (septième

²⁵ TCA, CEP8, [Rapport final](#), ATT/CSP8/2022/SEC/739/Conf.FinRep.Rev 2, §§ 11-13, p. 3.

²⁶ Il s'agit de la Suède, de la Suisse, du Mexique, du Costa Rica, de la Chine, du Royaume-Uni, de la France, de la Gambie, de l'Autriche, de la Sierra Leone, Uruguay et de l'Italie. En plus des délégations étatiques, l'Union européenne a également pris la parole. Cinq d'entre eux ont envoyés les versions écrites de leur déclaration au Secrétariat du TCA afin qu'elle puisse être publiées sur le site de la CEP8. Le présent texte se base, à titre principal, sur ces déclarations.

²⁷ Les États-Unis disposent de deux programmes de contrôles après livraison pour les armes conventionnelles : (i) le *Blue Lantern End-Use Monitoring Program*, géré par le département d'État, mis en place en 1990 ; et (ii) le *Golden Sentry End-Use Monitoring Program*, qui dépend du département de la Défense, qui a vu le jour en 2001.

²⁸ BOMLEY Mark et al., « [Post-Shipment On-Site Inspections. Multilateral Steps for Debating and Enabling Their Adoption and Use](#) », *SIPRI Policy Paper*, n° 63, octobre 2022, p. 6.

²⁹ [Intervention de la France](#) concernant le thème des contrôle post-exportation à la CEP8.

exportateur mondial) a abondé en ce sens, en insistant tout particulièrement sur le fait que ce type de contrôle ne pouvait se faire au détriment d'une analyse robuste des risques en amont³⁰.

Le cas du Royaume-Uni est intéressant. Londres avait examiné l'opportunité d'effectuer des inspections *in situ* à la fin des années 2010. À l'époque, les Comités de contrôle sur les exportations d'armes (CAEC) de la *House of Commons* avaient en effet invité le gouvernement à entamer une réflexion sur la mise en place de contrôles d'utilisation finale. Ils estimaient que ceux-ci « *aideraient le gouvernement à prendre des décisions d'octroi de licence plus informées* »³¹. En réponse, le gouvernement de Theresa May avait indiqué que, le Royaume-Uni émettant environ 13 000 licences par an, la mise en place d'un tel système était à la fois « *inutile* » — l'analyse de risques *ex ante* étant, selon lui, suffisant à prévenir la majorité des cas de détournements — et « *infaisable* » — car, même à petite échelle, un tel système serait complexe et coûteux à mettre en œuvre³².

C'est de ce sentiment et de cette conviction que la délégation britannique s'est faite le relais à la CEP8. Si le corps diplomatique du Royaume-Uni s'est logiquement aligné sur la position du gouvernement, il faut néanmoins souligner que la question continue à faire débat au sein des instances délibératives du pays. Ainsi, dans le rapport des CAEC publié le 28 octobre 2022, ces derniers ont réitéré leurs appels à examiner concrètement la mise en place des visites post-exportation sur place. Ils demandent au gouvernement de « *lancer un programme pilote d'ici 2025* »³³ et de « *reprendre ses discussions avec les autorités allemandes* »³⁴. L'exécutif britannique maintient toutefois sa position. Il soutient que « *nous n'avons pas encore la preuve évidente que [les contrôles post-exportation] sont efficaces pour réduire le détournement* »³⁵ et qu'« *introduire un tel système induit des coûts significatifs, demande des ressources et de l'expertise supplémentaires* »³⁶.

Pourtant, dans son document de travail, l'Allemagne avait tenté de rassurer les États parties et d'anticiper les critiques quant à ces potentielles difficultés. Elle avait tout d'abord rappelé que les contrôles *in situ* s'appliquent selon une logique d'échantillonnage fondée sur des grilles d'évaluation de risques définies au préalable. La présidence allemande indique ainsi que deux personnes suffisent pour conduire environ dix contrôles par an³⁷. Ce chiffre a été confirmé par la Suisse qui assigne une à deux personnes à l'organisation et à la conduite de cinq à dix

³⁰ [Intervention du Royaume-Uni](#) concernant le thème des contrôle post-exportation à la CEP8.

³¹ House of Commons (Royaume-Uni), Committees on Arms Export Controls, [UK Arms exports during 2016, First Joint Report of Session 2017-2019](#), HC 666, 18 juillet 2018, § 61, p. 22. Traduction libre.

³² House of Commons (Royaume-Uni), Committees on Arms Export Controls, [UK Arms exports during 2016: Government Response to the First Joint Special Report](#), HC 1789, 29 novembre 2018, réponse au § 61.

³³ House of Commons (Royaume-Uni), Committees on Arms Export Controls, [Developments in UK strategy Export Controls, First Joint Report of Session 2022-2023](#), HC 282, 28 octobre 2022, § 86, p. 28. Traduction libre.

³⁴ *Ibid.*, § 84, p. 28. Traduction libre.

³⁵ Gouvernement du Royaume-Uni, [First Joint Report of the Committees on Arms Export Controls Session 2022-23 Developments in UK Strategic Export Controls: Response of the Secretaries of State for International Trade, Defence, Foreign, Commonwealth and Development Affairs](#), CP 775, 9 janvier 2023, p. 10.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ TCA, CEP 8, *Contrôles et coordination après exportation*, op. cit., p. 6.

inspections sur site par an³⁸. La Confédération se repose, en outre, sur le personnel diplomatique déjà présent sur place ce qui permet de faciliter le processus et de limiter son coût³⁹. Il convient aussi de mentionner qu'au travers du programme *Blue Lantern*, les États-Unis affirment avoir mené 229 inspections sur site dans 60 pays différents au cours de l'année 2022⁴⁰. Ceci correspond à environ 2 % des 18 143 licences octroyées par les autorités américaines cette année-là⁴¹. Cinq fonctionnaires du département d'État et quatre agents contractuels à temps plein ont été affectés à la mise en œuvre des contrôles pour un budget total avoisinant 1,6 million USD⁴².

Ces quelques éléments permettent déjà de relativiser le discours concernant les obstacles financiers et humains à la mise en œuvre des contrôles sur site. Pour revenir au cas du Royaume-Uni et à titre de comparaison, le gouvernement a décidé d'augmenter le budget de la défense à 2,5 % du PIB (au-delà du seuil de 2 % exigé par l'OTAN), soit 48 milliards GBP (environ 56,2 milliards EUR) pour les cinq prochaines années⁴³. Dans le même ordre d'idée, la dernière version de la *Defence and Security Industrial Strategy* (DSIS) britannique publiée en 2021 prévoit un investissement public direct de 85 milliards GBP (99,5 milliards EUR) en soutien à l'industrie nationale de défense⁴⁴.

Pour ce qui concerne la France, le ministère des Armées a créé deux fonds d'investissement spécialement dédiés à soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) du secteur de la défense, notamment dans leurs activités d'exportation⁴⁵ : le Fond *Definvest* pour les entreprises stratégiques, en 2017, avec une dotation publique initiale de 50 millions EUR⁴⁶; et le Fonds innovation défense (FID) pour les entreprises innovantes, en 2020, avec une contribution publique de 200 millions EUR⁴⁷. Fin mars 2023 l'Union européenne (UE) a, quant à elle, annoncé l'allocation de 1,2 milliard EUR au Fonds européen de défense (FED) pour l'année 2023 afin de soutenir l'innovation et la collaboration entre les industries européennes de défense⁴⁸. Les réticences des (grands) États exportateurs fondées sur les difficultés logistiques et

³⁸ Propos recueillis par l'auteure lors de la CEP8. Voir aussi BROMLEY Mark, *loc. cit.*, octobre 2022, p. 7.

³⁹ Voir BROMLEY Mark et al., « [Post-shipment on-site inspections of military materiel: Challenges and responses](#) », *SIPRI Policy Brief*, décembre 2021, p. 7.

⁴⁰ Département d'État des États-Unis, [Report to Congress on End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services 22 USC 2785\(c\): End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services](#), s.d., p. 5.

⁴¹ *Ibid.*, p. 3.

⁴² *Ibid.*, p. 2.

⁴³ CHUTER Andrew, « [UK leaders announce second defense budget boost this week : \\$7 billion](#) », *DefenseNews*, 15 mars 2023. Pour plus de détails voir KIRK-WADE Esme, « [UK defence expenditure](#) », *House of Commons Library*, 20 avril 2023.

⁴⁴ Gouvernement du Royaume-Uni, [Defence and Security Industrial Strategy](#), mars 2021, p. 2, 4 et 13.

⁴⁵ Ministère des Armées (France), [Les fonds d'investissement défense](#), s.d.

⁴⁶ « [Fonds d'investissement Definvest : pour qui, pour quoi ?](#) », *BpiFrance*, 17 novembre 2017.

⁴⁷ « [Le ministère des Armées lance le Fonds innovation défense](#) », *Ministère des Armées (France)*, 20 décembre 2020.

⁴⁸ Commission européenne, « [Fonds européen de la défense: €1.2 milliards pour renforcer les capacités de défense de l'UE et nouvelles mesures en faveur de l'innovation en matière de défense](#) », 30 mars 2023.

financières afférant aux contrôles post-exportation apparaissent, en somme, comme peu crédibles.

3.1 Les difficultés diplomatiques et l'utilité du commerce des armes pour établir ou cimenter de nouvelles alliances

À l'origine les difficultés diplomatiques que peuvent entraîner les contrôles sur site après livraison sont surtout liées à la nécessité d'obtenir le consentement de l'État importateur. Les pays qui mènent de tels contrôles insèrent généralement une clause à cet effet dans les certificats d'utilisation finale (CUF). Cet accord de principe ne suffit toutefois pas : l'État importateur doit également consentir à son activation après la livraison et autoriser les inspecteurs à pénétrer sur son territoire. Comme le soulignent Mark Bromley, Laurianne Héau et Giovanna Maletta du *SIPRI*, ces deux étapes peuvent être source de tensions, tant en raison du caractère sensible de certains sites de stockage, de la confiance censée régir les relations entre les partenaires commerciaux, qu'au ressenti en termes de souveraineté pour l'État importateur⁴⁹.

Toujours selon les mêmes auteurs, ceci explique que certains États préfèrent parler de « coordination » ou de « coopération » après la livraison⁵⁰. Cette variation sémantique, qui reprend le langage du TCA, permet de présenter les inspections après livraison comme s'inscrivant dans un processus collaboratif. C'est également de cette façon que l'Allemagne a choisi de les présenter lors de la CEP8⁵¹. Ainsi le document de travail insiste, par exemple, sur le rôle clé des représentations diplomatiques déjà présentes sur place afin d'informer l'importateur sur le processus et souligner les côtés mutuellement avantageux des contrôles⁵².

Malgré cela, la question du consentement et des difficultés d'ordre diplomatique qui peuvent être liées à son obtention a été soulevée lors de la CEP8. Seule la France a directement évoqué cet aspect en tenant à « *rappeler qu'un contrôle post-livraison sur site implique l'accord préalable explicite de l'État importateur*⁵³. »

Dans sa très brève intervention, le Royaume-Uni n'est pas revenu sur ce point. La question diplomatique faisait pourtant partie des considérations ayant poussé le gouvernement à rejeter l'invitation des CAEC à mettre en place des contrôles post-exportation sur site en 2018. À l'époque, *Downing Street* a choisi d'aborder cette question sous l'angle de l'efficacité : la nécessité de recueillir l'approbation du pays importateur excluant la possibilité de toutes « *visites inopinées*⁵⁴ », le gouvernement a considéré qu'il ne voyait pas comment les inspections sur site permettraient de prendre des décisions mieux informées pour l'octroi des licences dans le futur.

⁴⁹ BROMLEY Mark, *loc. cit.*, octobre 2022, p. 5.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ TCA, CEP8, *Contrôles et coordination après exportation*, *op. cit.*, p. 8.

⁵² *Ibid.*, p. 8.

⁵³ Intervention de la France concernant les contrôle post-exportation, *op. cit.*

⁵⁴ House of Commons (Royaume-Uni), Committees on Arms Export Controls, HC 1789, *op. cit.*, réponse au § 61.

Lorsque les CAEC ont réitéré leur appel à la fin de l'année 2022, la réponse du gouvernement de Rishi Sunak s'est faite plus claire. Il a expliqué que ce type de contrôle « *soulève des problèmes juridiques, pratiques et diplomatiques qui doivent être mis en balance avec les avantages perçus*⁵⁵ ». Il s'agit, en d'autres termes, de procéder à un calcul coûts/bénéfices dans lequel un des prix à payer, outre les aspects économiques liés à la perte potentielle d'un contrat, peut être la mise en péril des bonnes relations avec des États représentant un intérêt stratégique. Comme le gouvernement britannique l'a souligné en 2018, en réponse à une question du CAEC ne portant pas directement sur les contrôles post-exportation, « *un petit nombre de refus de licence peut avoir un impact significatif sur les relations diplomatiques et économiques à long terme avec un autre pays*⁵⁶. » Il en est de même de l'imposition de conditions supplémentaires concernant les inspections après livraison. Les pays clients pourraient se tourner vers des fournisseurs alternatifs aux exigences moins strictes.

Or, peut-être encore plus que par le passé, les transferts d'armes sont conçus comme un outil politique important, qui permet d'établir ou cimenter des alliances. Les initiatives de la Russie, et de son agence d'exportation *Rosoboronexport*, envers les pays du continent africain depuis l'annexion de la Crimée en 2014 et l'invasion de l'Ukraine en février 2022, en sont une parfaite illustration⁵⁷. Afin de limiter son isolement sur la scène internationale, Moscou a entrepris d'augmenter ses ventes d'armes sur le continent dans l'espoir d'obtenir des soutiens dans les instances internationales comme les Nations unies. Ces initiatives font l'objet d'une certaine « contre-offensive » de la part des pays occidentaux qui cherchent, au contraire, à éviter que les pays du « sud global » ne s'alignent sur ceux qu'ils identifient comme leurs grands concurrents géostratégiques, à savoir, la Russie et la Chine⁵⁸.

Cet élément est apparu dans la prise de parole de l'UE lors des débats à la CEP8. Son représentant a, en effet, déclaré que : « *à une époque de concurrence stratégique et de menaces complexes pour la sécurité, la Facilité européenne pour la paix (FEP) renforce la capacité de l'UE à assurer la sécurité de ses citoyens et de ses partenaires*⁵⁹. » Créée en mars 2021 et mise en place en juillet 2021, la FEP est un fonds hors-budget qui permet à l'UE de financer l'achat de matériel militaire (y compris offensif) et de transférer des armes (y compris létales) à des États tiers partenaires⁶⁰. Outre l'évaluation des risques de détournement *ex ante*, la FEP prévoit aussi

⁵⁵ Gouvernement du Royaume-Uni, CP 775, *op. cit.*, p. 10. Traduction libre.

⁵⁶ House of Commons (Royaume-Uni), Committees on Arms Export Controls, HC 1789, *op. cit.*, réponse au § 105. Traduction libre.

⁵⁷ KLOMEGAH, Kester Kenn, « [Russia to Offer Africa More Military Equipment and Support](#) », *Modern Diplomacy*, 20 août 2022.

⁵⁸ LEIKERT Katja, « [West needs to counter Russia in Africa, but how ?](#) », *EUObserver*, 9 août 2022.
BRZOZOWSKI, Alexandra et FOX, Benjamin, « [How Europe seeks to battle Russia's charm offensive in Africa](#) », *Euractiv*, 1^{er} mars 2023.

⁵⁹ [Intervention de l'Union européenne](#) concernant les contrôles post-exportation lors de la CEP 8. Traduction libre.

⁶⁰ Au sujet de la FEP voir SANTOPINTO Federico et MARECHAL Julien, « [L'assistance militaire européenne à l'aune de la nouvelle Facilité Européenne pour la Paix](#) », *GRIP*, janvier 2021 ; SANTOPINTO Federico, « [Comment fonctionne la Facilité européenne pour la paix ? Procédures administratives et enjeux politiques](#) », *GRIP*, 14 mars 2022 ; LONGUET Samuel et BUCHET-COUZY Clémence, « [La Facilité européenne pour la paix. Premiers enseignements et perspective pour l'Afrique](#) », *GRIP*, 25 Avril 2023.

la possibilité d'effectuer des contrôles *ex post*⁶¹. Les modalités précises de ceux-ci restent toutefois à définir alors que l'UE a déjà transféré pour plus de 3,12 milliards EUR d'armes pour la seule année 2022⁶².

Pour l'instant, le seul bénéficiaire de ce fonds en termes de transfert d'armes létales a été l'Ukraine, pourtant connue pour être une des plaques tournantes du trafic d'armes en Europe et dans le monde, mais aussi confrontée à l'invasion russe⁶³. À cet égard, lors d'un événement organisé en parallèle des plénières de la CEP8, les représentants des États membres ont reconnu que l'urgence de la situation et la nécessité d'aider un pays victime d'une agression illégale (au surplus situé aux frontières de l'UE) sur base de légitime défense, l'a emporté sur les craintes liées au détournement⁶⁴. Au-delà du fait que l'invasion de l'Ukraine constitue une violation flagrante du droit international, l'Europe et l'Occident ont un intérêt particulier à ce que cette guerre ne se solde pas par une victoire de la Russie. En d'autres termes, si le cas ukrainien peut sembler particulier, il interroge sur la façon dont, dans le contexte international actuel, la lutte contre les détournements passe au second plan dans la hiérarchie des préoccupations sécuritaires⁶⁵.

Conclusion : mauvais moment, mauvaise enceinte

Lorsque le thème des contrôles sur site après livraison fut choisi, la guerre n'avait pas encore commencé en Ukraine. Lorsqu'il fut discuté lors de la CEP8, les hostilités faisaient rage depuis six mois et les pays occidentaux (dont l'Allemagne qui est le deuxième pourvoyeur en armes de l'Ukraine après les États-Unis) avaient déjà transféré pour plusieurs milliards d'euros d'équipement militaire afin de soutenir Kiev dans l'exercice de son droit de légitime défense⁶⁶. Dans ce contexte, les transferts d'armes apparaissent comme un outil essentiel de la politique étrangère et l'augmentation des sommes allouées à l'industrie comme une question de sécurité nationale. Ces événements et ces dynamiques semblent avoir freiné les discussions sur les contrôles post-exportation et sur le développement de « standards » communs en la matière.

Les interventions ont été peu nombreuses et particulièrement brèves. Au-delà des prises de position qui indiquent, diplomatiquement, que les États souhaitent maintenir la marge que le TCA leur laisse quant aux mesures qu'il convient ou pas de mettre en place contre les détournements, la question émerge aussi de savoir dans quelle mesure le TCA, et dans son prolongement les CEP, constitue à ce stade le forum le plus adapté pour traiter du sujet des contrôles post-exportation. Sur papier il s'agit d'une des enceintes les plus pertinentes, mais le TCA compte 123 États parties dont les intérêts politiques et économiques ainsi que les visions

⁶¹ Service européen pour l'action extérieure (SEAE), « [Questions and answers on the European Peace Facility's Integrated Methodological Framework](#) », 22 mars 2021.

⁶² Conseil européen, « [Chronologie – Facilité européenne pour la paix](#) », consulté le 11 mai 2023.

⁶³ Voir notamment MARTYNIUK Anton, « [Measuring Illicit Arms Flows: Ukraine](#) », *Small Arms Survey*, avril 2017.

⁶⁴ Voir CAMELLO Maria, « [Exportations d'armes européennes en Ukraine : quelles mesures pour réduire le risque de détournement ?](#) », *Éclairage du GRIP*, 27 décembre 2022.

⁶⁵ En ce sens voir BERGHEZAN Georges et QUÉAU Yannick, « [Ukraine : le cadre européen des exportations d'armes en péril ?](#) », *Éclairage du GRIP*, 12 juillet 2022.

⁶⁶ CAMELLO Maria et al., « [Les armes livrées à l'Ukraine depuis janvier 2022. Base de données et fiche d'information](#) », GRIP, 27 décembre 2022.

du monde ne s'alignent pas nécessairement. La lutte contre les détournements est un sujet sensible et même si le Traité encourage les parties à échanger sur la question, peu le font dans ce cadre. L'heure n'est pas, si elle l'a jamais été, à la collaboration ou à la coopération⁶⁷.

La démarche allemande a eu le mérite de remonter la priorité des contrôles après expédition dans l'ordre du jour. Elle a aussi mis en évidence à quel point cette pratique et la façon dont les États conçoivent leurs obligations au titre du TCA doivent encore faire l'objet de maturation. D'un côté, la prévention et la lutte contre le détournement constituent un des principaux objectifs du Traité ; de l'autre, il s'agit du domaine dans lequel les États cherchent à se ménager le plus de liberté afin de préserver leurs intérêts économiques, diplomatiques et stratégiques. Si le détournement est effectivement perçu comme un des facteurs favorisant l'émergence de conflits armés, l'adoption de mesures fortes pour le prévenir apparaît comme d'autant plus importante à une époque où les tensions semblent s'exacerber.

La CEP9 aura lieu très prochainement – en août 2023 – sous la présidence de la Corée du Sud. Elle aura, cette fois, pour thème principal « *Le rôle de l'industrie dans les transferts internationaux responsables d'armes conventionnelles* »⁶⁸. Sans préjuger du contenu des débats, il serait curieux de plaider pour une plus grande responsabilité des entreprises tout en refusant de s'engager plus clairement dans la lutte contre le détournement.

⁶⁷ SUCHAN Greg, « [Why You Shouldn't Expect Too Much \(or Anything\) From an ATT](#) », *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, vol. 103, 2009, p. 339-341.

⁶⁸ TCA, Neuvième Conférence des États parties (CEP9), [Draft Working Paper Presented by the President of the Ninth Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty \(ATT\)](#), ATT/CSP9/2023/PRES/755/PM2.WP, 21 avril 2023.



Fondé à Bruxelles en 1979, le GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) s'est développé dans le contexte particulier de la Guerre froide, ses premiers travaux portant sur les rapports de forces Est-Ouest. Durant les années 1980, le GRIP s'est surtout fait connaître par ses analyses et dossiers d'information concernant la course aux armements, ses mécanismes et ses enjeux. Après la chute du mur de Berlin en 1989, prenant acte du nouvel environnement géostratégique, le GRIP a orienté ses travaux sur les questions de sécurité au sens large et a acquis une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, réglementations et contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques. En éclairant citoyens et décideurs sur des problèmes complexes, le GRIP entend contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr. Plus précisément, l'objectif du GRIP est de travailler en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements.

5 BONNES RAISONS DE SOUTENIR LE GRIP

Le GRIP a pour mission d'étudier les conflits et les conditions de la paix. Il le fait dans l'optique de donner aux citoyens, à la société civile et aux élus accès à des analyses indépendantes permettant aux décideurs comme au grand public de renforcer leurs capacités critiques face à des enjeux complexes où s'entremêlent des intérêts politiques et économiques et des conceptions normatives et éthiques parfois contradictoires. En faisant un don au GRIP, vous participez au renforcement de ses moyens et œuvrez à :

- Développer une recherche indépendante sur la paix ;
- Consolider les capacités en tant que force de proposition auprès des décideurs politiques ;
- Garantir l'accès en langue française à une recherche rigoureuse et accessible au public ;
- Former une relève à qui il incombera de relever les défis de demain ;
- Préserver l'activité *Édition* du GRIP qui permet de mettre de l'avant les combats des acteurs au service de la paix, qu'ils soient journalistes, médecins ou militants des droits de la personne.

Le GRIP ne saurait accomplir efficacement sa mission d'information et de sensibilisation du public sans le soutien de donateurs motivés par la défense de la paix comme bien commun. En soutenant le GRIP, vous contribuez au renforcement d'une recherche indépendante et de qualité au service de la société civile sur de nombreux sujets sensibles relatifs aux droits humains, aux libertés fondamentales ou encore à la sécurité des personnes. Vous permettez aussi aux chercheurs du GRIP de s'investir dans la formation d'une relève étudiante, en fournissant un encadrement propice à la transmission des savoirs et des compétences nécessaires à l'analyse critique des enjeux de société.

Rejoignez-nous sur grip.org.

GROUPE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA PAIX

7-8 avenue des Arts
B-1210 Bruxelles
Tél. : +32 (0) 473 982 820
Site Internet : grip.org