

De nouvelles perspectives ?

LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

Lors de l'ouverture à la signature du Traité sur le commerce des armes (TCA), le 3 juin 2013, le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon a déclaré : « Le monde a décidé de mettre fin au caractère sans foi ni loi des transferts d'armements internationaux ». L'objectif central du traité est de mettre en place les normes communes internationales les plus élevées possibles en vue de réglementer le commerce international des armes conventionnelles.

A ce jour, les États membres de l'ONU ont largement soutenu le TCA, suggérant qu'ils l'envisagent comme un instrument capable de changer la donne. Mais alors que l'enthousiasme suivant l'adoption retombe, il reste à savoir : que fait le TCA et que va-t-il changer ?

La négociation du TCA a été une entreprise complexe et ambitieuse. Le processus visait à concilier les objectifs humanitaires avec les considérations commerciales et sécuritaires dans le cadre d'une tribune sur le désarmement, tout en tenant compte aussi bien des intérêts des fournisseurs que de ceux des destinataires d'armements. Inévitablement, le TCA constitue un document imparfait reflétant les compromis nécessaires pour parvenir à un accord.

Pour être suivi d'effets, le TCA ne peut se limiter à de simples mots.

La question de savoir quelle différence le TCA pourra faire en pratique dépend de la mesure dans laquelle les États appliquent les obligations et recommandations du traité. Au vu du nombre d'États qui ont déjà entamé le processus d'examen des cadres nationaux existants pour déterminer les actions à mener afin de se conformer au TCA, la volonté de mettre en œuvre ce traité est manifeste. Dans certains cas, les États sont déjà en train de transposer le TCA en droit national. En outre, de nombreux États ont exprimé l'intention d'adopter une approche progressive dans l'interprétation du traité, en soulignant que cela définit un « seuil, et non un plafond ».

Le TCA a permis de sensibiliser les esprits sur l'importance du contrôle des transferts, de procéder à un examen plus rigoureux du commerce des armes et d'élargir le débat à ce sujet. La participation des États non exportateurs à un système réglementaire mondial, ce qu'offre le TCA, signifie que ceux qui ne faisaient pas traditionnellement partie du « club » des exportateurs mais qui subissent plus fréquemment les effets délétères des transferts d'armements irresponsables disposeront désormais d'une tribune légitime au sein de laquelle ils pourront soumettre leurs préoccupations et œuvrer en faveur de l'amélioration des normes du traité.

Ceci dit, le TCA a également le potentiel de détourner l'attention des processus en cours, tels que le Programme d'action et le Protocole sur les armes à feu des Nations unies, tandis que les États se concentrent sur l'application et le respect du TCA et que les donateurs y dirigent leurs contributions. De nombreux recoupements et opportunités de synergies entre le TCA et les processus actuels existent, auxquels s'ajoutent également le danger que les États membres de l'ONU voient le TCA comme un outil de remplacement, ou du moins comme un outil à privilégier par rapport à la mise en œuvre d'autres engagements.

Ce chapitre examine les normes établies par le traité et ce que ses dispositions impliquent en termes de pratiques de transferts d'armements. Il passe en revue les dispositions du TCA, situe le traité dans le cadre actuel du contrôle des transferts d'armements et évalue ses effets potentiels sur les pratiques des États.

Principales conclusions :

- Au vu des compromis nécessaires pour convenir d'un accord sur le texte du traité, le TCA ne présente guère d'obligations légales sans réserve.
- Le TCA couvre un large éventail d'activités et d'items liés aux transferts d'armements, mais l'absence de définitions et le manque de précisions normatives pourraient entraîner une application inégale et peu cohérente.



Anna Macdonald, responsable de la campagne « Control Arms », s'adresse aux médias à l'occasion de l'ouverture à la signature du TCA. New York, 3 juin 2012. © Evan Schneider/Photo ONU



John Kerry, Secrétaire d'État américain, signe le TCA. New York, 25 septembre 2013. © Spencer Platt/Getty Images

- Le TCA contribue de manière significative aux cadres juridiques déjà en place en introduisant de nouvelles normes pour le transfert international d'armes conventionnelles. Ces acquis sont, néanmoins, plus modestes que les mesures existantes sur le contrôle des armes légères et de petit calibre.
- Étant donné l'ampleur universelle du traité, les États non exportateurs ont été impliqués, et continueront d'être impliqués, dans les débats concernant les transferts d'armements ainsi que dans la mise au point de normes internationales pour lutter contre les transferts d'armements irresponsables.
- Le processus du TCA a permis d'attirer une plus grande attention sur cette problématique et d'en faire un examen plus rigoureux à l'échelle mondiale, et continuera sans doute à le faire. Par ailleurs, cette tendance a le potentiel de changer le comportement des États.

Le processus qui a conduit à l'établissement du TCA a bénéficié d'un élan politique sans précédent à la fois de la part des États et de la société civile. Le succès perçu de ce processus devrait engendrer des effets politiques positifs. Le TCA a déjà suscité une prise de conscience et attiré l'attention sur les décisions relatives aux transferts d'armements. Quant à savoir s'il entraînera une prise de décision plus responsable à long terme, et empêchera, dans une certaine mesure, les livraisons d'armements d'aboutir dans de mauvaises mains, cela reposera sur plusieurs facteurs, notamment l'engagement durable des États à traduire le texte du traité en actions concrètes.

On ne peut attendre du TCA qu'il endigue toutes les exportations d'armes qui sont contraire à ses normes. Cependant, il promet un examen plus rigoureux par la communauté internationale des décisions de transferts d'armements. Le traité fournit un modèle de référence universel par rapport auquel l'ensemble des décisions de transferts sera évalué, et un cadre au sein duquel tous les États pourront débattre sur la question des transferts d'armements responsables. Les négociations et le processus d'application du TCA tout juste entamé ont permis de mettre en lumière une problématique, qui était jusqu'à présent traitée comme une question de « sécurité nationale ». ■