**ATTÉNUATION DES RISQUES LIÉS AU DÉTOURNEMENT**

**SCRIPT POUR TRADUCTION 16 NOVEMBRE 2020**

**DEVIN MORROW – CONFLICT ARMAMENT RESEARCH**

Bonjour à tous et merci beaucoup d'être avec nous aujourd'hui Je souhaite remercier l'EU ATT OP de m'avoir invité à participer à l'événement de ce jour. Aujourd'hui, nous allons parler du détournement et, plus spécifiquement, de l'atténuation des risques liés au détournement tout au long du processus de transfert d'armes - avant, pendant et après le transit. Comme je suis le seul intervenant aujourd'hui, j'espère pouvoir vous fournir suffisamment d'exemples et d'études de cas pour maintenir l'intérêt de chacun d'entre vous. Si vous avez des questions ou des commentaires, merci de les réserver à la fin de mon intervention. Je me réjouis d'ores et déjà de débats animés.

Pour commencer, je souhaite vous offrir un bref aperçu de mon organisation, Conflict Armament Research; qui sommes-nous, et que faisons-nous au cas où l'un ou l'autre des participants ne nous connaîtrait pas encore. CAR a été fondée en 2011 et a travaillé dans le cadre de 4 décisions du Conseil de l'UE, ce qui nous offre un mandat politique pour documenter et opérer le traçage de matériel de conflits illicite, notamment des armes, des munitions, des composantes EEI et d'autres types d'équipement. Nous sommes intervenus dans plus de 25 pays de par le monde.

CAR travaille en partenariat avec les forces de sécurité locales et nationales afin d'identifier les flux illicites d'armes en cas de conflit.

Lorsque les forces de sécurité récupèrent des armes et des munitions provenant d'acteurs illégaux, les équipes d'enquête de CAR documentent les articles, en enregistrant l'information traçable essentielle comme les numéros de série ou de lots.

Nous nous efforçons ensuite de reconstruire la chaîne de responsabilité de ces articles, en les retraçant souvent au niveau du pays de fabrication. CAR recourt à tout un ensemble de techniques d'enquête afin de tenter de déterminer comment le détournement s'est produit et d'aider les parties prenantes à identifier les incohérences dans la chaîne d'approvisionnement. Le traçage est un outil clé pour remédier au détournement; non seulement il fournit une information cruciale permettant aux pays frappés par un détournement de soutenir l'enquête, mais il intervient par ailleurs comme alerte précoce pour les exportateurs au sujet d'un problème éventuel dont ils n'étaient pas conscients auparavant.

Depuis 2011, CAR a documenté quelque 600 000 unités d'armes légères et de petit calibre et de munitions. Ces articles ont été documentés dans 27 pays touchés par des conflits et représentent plus de 14 000 chaînes de responsabilité uniques.

**LE DÉTOURNEMENT : DE QUOI S’AGIT-IL ?**

Afin d'adopter des mesures efficaces pour s'attaquer au problème du détournement, il est essentiel de comprendre comment ce phénomène se produit. Il s'agit d'un processus constant qui requiert un suivi attentif continu des détournements car les modalités évoluent.

Ce graphique illustre une typologie de détournement dans le cadre de conflits armés et est issu des données de CAR. CAR a identifié plus de 1000 chaînes de responsabilité uniques pour lesquelles le point de détournement était évident et les a ensuite regroupées en déterminant les aspects communs relatifs à la manière dont les détournements se sont produits. Ce graphique montre les types de détournement les plus communs sur la base de l'expérience de CAR sur le terrain.

Cette typologie est bien entendu spécifique au travail de CAR dans les zones de conflit; elle peut être différente dans d'autres contextes. Mais ce qui est important ici, c'est que les armes et les munitions sont en situation de risque à tout instant dans la chaîne de transfert, y compris après qu'elles aient été livrées sans encombre au destinataire prévu.

Je soulignerai deux cas extraits des archives de CAR pour illustrer certains de ces défis à l'heure de s'attaquer au détournement d'armes, pour chacune des parties du parcours, avant, pendant et après le transfert. Nous examinerons ceci sous deux angles -le soutien technique et l'évolution politique et la manière dont ils peuvent atténuer le risque de détournement.

Le plus souvent, nous documentons le détournement se produisant à la fin du parcours suivi par l'arme - après la livraison à l'utilisateur prévu. Ceci bien entendu parce que nous travaillons dans des zones de conflit où les risques de capture sur le champ de bataille sont élevés. Mais je vais examiner les diverses façons à notre portée pour atténuer le détournement tout au long du processus de transfert de l'arme en fonction de la manière dont elle fait l'objet d'un détournement.

**Processus PSSM (sécurité physique et gestion des stocks) insuffisant**

Le premier domaine à mettre en exergue est le détournement au niveau des réserves du destinataire. Le risque de détournement ne disparaît pas après qu'un article soit arrivé chez le destinataire prévu.

Des fuites accidentelles ou délibérées au niveau des stocks nationaux sont la cause d'au moins 12% des détournements dans les analyses de cas réalisées par CAR au travers de notre base de données. Il existe probablement une sous-représentation significative de ce problème; il est particulièrement difficile de lier une munition détournée à un stock spécifique par exemple, en raison de l'absence de marquages pertinents.

*Les cas observés par CAR sont souvent en nombre assez réduit ou il s'agit de fuites peu importantes au départ d'installations spécifiques. Cependant, au fil du temps, cela constituera un sérieux problème de sécurité tant dans le pays où s'est opéré le détournement que dans les pays voisins ou même plus éloignés encore.*

L'image sur cette diapo est celle d'un fusil d'assaut chinois de type 56-2 qui a été documenté en mars 2018 dans le nord du Nigeria et qui a été récupéré auprès de groupes armés impliqués dans des actes de violence intracommunautaires entre les communautés pastorales et agricoles. CAR a publié un rapport en début d'année sur la façon dont les détournements ont alimenté ce conflit. Je partagerai un lien vers ce rapport via le chat.

CAR a documenté deux de ces fusils 56-2 dans le nord du Nigeria. Les deux armes portaient un numéro de série à 7 chiffres commençant par "37".

Elles font partie d'une série d'armes documentées dans différents pays de la région, qui sont toutes produites par la même usine en Chine et qui toutes portent un numéro de série similaire qui commence par "37". Les numéros de série sont de séquence proche, mais sont intercalés entre différents pays, ce qui suggère que les armes proviennent toutes de la même source.

Le gouvernement chinois a confirmé aux Nations Unies qu'il a légalement exporté des armes de cette gamme vers la Côte d'Ivoire avant 2004. Il est donc probable que d'autres fusils de cette gamme qui ont été documentés dans différents pays de la région proviennent également des stocks de l'état ivoirien.

S'agissant des mesures qui peuvent être adoptées pour remédier aux détournements opérés au niveau des stocks :

Les évaluations de risques de détournement sont soulignées à l'article 11.2 du TCA et dans le programme d'action sur les armes légères et de petit calibre (paragraphe 11). Il s'agit d'un outil de prévention des détournements essentiel dans le cadre duquel les exportateurs évaluent un ensemble de différents facteurs portant sur la nature du transfert proposé et sur les parties concernées.

Il est important d'intégrer une évaluation complète des pratiques du destinataire en matière de PSSM dans cette évaluation et de ne pas se limiter uniquement aux risques qui pourraient surgir lors d'un transfert.

Les nouvelles fournitures ne font qu'aggraver les problèmes existants si un destinataire a déjà un long historique de pertes sur stocks ou d'incidents liés au manque de sécurité des lieux d'entreposage.

Par contre, l'inclusion de la sécurité des stocks au titre d'indicateur d'évaluation peut contribuer à encourager une mise en œuvre plus efficace des mesures PSSM par les destinataires potentiels et limiter la mesure dans laquelle les nouvelles fournitures renforceraient le risque de détournement au niveau de stocks non sécurisés.

**Détournement sponsorisé par l'état**

Une deuxième dynamique de détournement que je souhaitais aborder ici est celle figurant dans la typologie de CAR sous l'expression «détournement sponsorisé par l'état ». *Elle représente près d'un quart des chaînes de responsabilité que CAR a analysées en 2018 dans le cadre de cette étude.* Elle couvre deux types d'action.

Lorsqu'un état fournit directement des armes et des munitions fabriquées sur son territoire à des acteurs armés illicites dans un autre pays.

Lorsqu'un état retransfère des armes et des munitions vers d'autres acteurs armés qui les importent dans un autre pays en violation aux engagements souscrits à l'égard de l'exportateur qui lui avait vendu les articles en toute légalité.

CAR a documenté des cas où ces marchandises ont été transférées vers des pays frappés d'un embargo régional ou des Nations Unies portant sur les armes, comme le Sud Soudan ou vers des pays plongés dans des conflits armés actifs et intenses comme l'Irak et la Syrie.

Un exemple est celui du 18 février 2016 où CAR a documenté le tube lance-missile d'un missile guidé antichar récupéré par les forces de sécurité irakiennes lors d'une bataille avec l'état islamique à Ramadi. CAR a pu effectuer le traçage de cette arme jusqu'au pays de fabrication qui nous a aidé à confirmer que cet article avait été légalement exporté vers un autre état, non pas l'Irak, le 12 décembre 2015, à peine deux mois avant qu'il ne réapparaisse entre les mains de l'état islamique.

L'exportation initiale était accompagnée d'un certificat sur l'utilisateur final qui reprenait une clause de non-réexportation et établissait que le destinataire serait le seul utilisateur final de l'article et que ce dernier ne le retransfèrerait pas sans avoir préalablement demandé une autorisation en ce sens. Il apparaît cependant que cet engagement a été soit ignoré ou négligé car l'article semble avoir été rapidement retransféré; au plus, 59 jours après que le certificat d'utilisation finale ait été formellement convenu.

Les cas de retransfert non autorisé dans les archives de CAR soulignent l'importance de documentation efficace sur l'utilisateur final pour empêcher les détournements potentiels d'armes.

La documentation sur l'utilisateur final est un outil important pour les autorités responsables des permis d'exportation. Il s'agit de documents fournis à un exportateur au début du projet de transfert qui communiquent une information nominale permettant aux autorités de procéder à une évaluation des risques avant l'exportation et leur permet de vérifier et d'authentifier les parties au transfert concernées. Ils donnent une assurance de ce que les biens transférés sont uniquement destinés à l'utilisateur final stipulé et qu'ils ne seront pas détournés.

Il n'existe néanmoins pas d'accord international sur la structure et la portée de la documentation sur l'utilisateur final. Bien que plusieurs régimes de contrôle de l'armement, des organisations et des normes aient œuvré en nombre à l'élaboration de directives sur les bonnes pratiques, il n'existe pas de consensus mondial sur les éléments nécessaires à inclure ou sur la forme qu'ils devraient revêtir.

En 2019, CAR a analysé un échantillon de 75 documents d'utilisateurs finaux figurant dans ses archives et résultant de travail de collecte dans le cadre d'enquêtes sur le détournement d'armes. Ces documents ont été délivrés par les autorités de quinze pays et couvrent un vaste éventail de matériel conventionnel. Ils ont été délivrés sur une période de 20 ans allant de 1998 à 2018. J'indiquerai également un lien dans le chat au sujet de ce rapport - notre deuxième "Diversion Digest" (deuxième bulletin d'information sur les détournements).

Voyons rapidement les conclusions générales : la majorité des documents avaient été soumis sur papier à en-tête gouvernemental et ne semblaient pas s'inspirer d'un certain type de modèle officiel. Cela signifie habituellement que l'information fournie était moins standardisée.

Voyons un exemple : un élément essentiel de ces documents sur l'utilisateur final est que le nom et l'adresse de l'exportateur y sont indiqués.

Seul un tiers des documents analysés par CAR reprenaient clairement le nom d'un exportateur, mais parmi ceux qui le faisaient effectivement, référence était faite à l'entité non pas sous le nom d'exportateur, mais sous celui de termes différents tels que "fournisseur" ou "demandeur". Pour certains documents, l'utilisateur final a en fait mentionné un courtier comme étant le demandeur, en lieu et place de l'exportateur, et d'autres encore stipulent tant un exportateur qu'un courtier.

Le deuxième constat est que des éléments clés manquaient dans bon nombre de documents.

Certains éléments essentiels figuraient dans tous les documents analysés par CAR : ils mentionnaient l'utilisateur final et offraient tous dans une certaine mesure un engagement de ce dernier, bien que formulé dans des termes souvent vagues.

L'absence d'éléments clés apparaît plus clairement sur le plan des éléments d'identification du document.

Il est important que les documents relatifs à l'usage final soient marqués d'un identifiant unique si une autorité d'exportation souhaite avoir pleinement confiance quant au fait que chaque document est spécifiquement lié à une demande particulière et à un utilisateur final spécifique. L'identifiant comprend : un numéro de contrat, une date de délivrance et une signature apposée par un utilisateur final nommé.

Plus de la moitié des documents analysés par CAR comprenaient un numéro de contrat précis. Tous étaient signés par un utilisateur final, mais ils ne mentionnaient pas tous le nom et le titre du signataire individuel. Tous les documents reprenaient une date complète de délivrance, sauf un qui indiquait uniquement l'année et non pas une date précise. Seuls deux documents avaient une date d'expiration spécifiant la fin de validité du document, tous les autres étant apparemment de durée indéterminée.

D'autres éléments d'identification importants, qui dans la majorité des directives ne sont pas considérés comme essentiels, comprennent le sceau du gouvernement du pays importateur et un numéro de référence unique pour chacun des documents sur l'utilisateur final.

Ici encore, aucun d'entre eux n'était uniforme dans notre échantillon : 36 des 75 documents analysés par CAR ne semblaient pas comporter ce numéro de référence unique et 11 n'étaient pas revêtus d'un sceau de vérification officiel.

**Clauses de réexportation incohérentes**

Le problème posé par l'absence de standardisation se constate également pour ce qui est des clauses de non-retransfert. Bien que tous les documents examinés par CAR, sauf un, reprennent une telle clause, la forme et le fond varient énormément et un vaste éventail d'engagements sont souscrits dans la pratique, chacun d'entre eux se référant à des comportements légèrement différents, ou laissant une large marge d'interprétations diverses par les différentes parties concernées.

Voici un exemple typique de clause de réexportation. Habituellement, on y retrouve ces trois paragraphes :

Quelles sont les activités interdites dans le cadre de la clause

Quel est le champ d'application de la clause (indiquant qui ne recevra pas la marchandise)

Quelles sont les permissions ou exceptions éventuelles et quel est le niveau de consentement requis de l'exportateur initial.

Si l'on se penche sur la première partie, traitant des activités interdites dans la clause : dans l'échantillon de 75 documents examinés par CAR, nous avons identifié 19 variations de la manière dont les utilisateurs finaux ont exprimé leur engagement en matière de réexportation.

Ce point est frappé d'un haut niveau d'ambiguïté et devrait être précisé. Il démontre la complexité à déterminer exactement le type d'assurances qui sont en fait fournies à l'exportateur.

Pour illustrer à l'aide d'un exemple, voyons le cas 3 sur la liste.

Certains documents semblent ne pas couvrir toutes les formes de réexportation, du moins sur la base d'une simple lecture. Ils indiquent qu'ils "n'exporteront pas pour vente". Ceci laisse la porte ouverte à la possibilité d'opérer d'autres transferts comme un don ou un prêt qui ne sont pas couverts. Telle n'est peut-être pas l'intention de l'importateur, et il peut y avoir un décalage dans la façon dont les parties au transfert perçoivent les engagements souscrits.

CAR a vu un document qui indiquait simplement ne pas réexporter une cargaison d'armes de petit calibre "dans la même forme que celle sous laquelle elles avaient été reçues". Ceci laisse à nouveau la porte ouverte à la possibilité de les expédier ultérieurement en tant que composantes séparées. Telle n'est peut-être pas du tout l'intention de l'importateur, mais cette formulation - ainsi que d'autres - donne lieu à des ambiguïtés dans l'esprit de l'exportateur et il est dès lors plus difficile encore de s'assurer que le projet d'exportation ne fera pas l'objet d'un détournement.

**Signaux d'alarme éventuels dans les certificats d'utilisateurs finaux (CUF)**

Le terme "signal d'alarme" (red flag en anglais) est frappant et pourrait s'appliquer à toute situation où l'information requise par une autorité d'exportation manque ou est incorrectement fournie dans la documentation de l'utilisateur final.

Dans notre rapport sur les CUF, nous avons utilisé ce terme pour faire référence aux cas où des incohérences ou des schémas particuliers ont été détectés dans des documents et qui pourraient, s'ils sont effectivement identifiés, alerter les autorités d'exportation au sujet du besoin d'assurer un suivi.

Pour vous donner un exemple extrait du rapport, lors de son analyse, CAR a remarqué que deux documents délivrés par la même autorité liée à l'utilisateur final, à cinq ans d'intervalle, portaient le même numéro de référence "unique". Ces deux documents ont été délivrés à deux autorités d'exportation différentes, une fois en 2009 et l'autre en 2014. CAR a confirmé que d'autres documents, jusqu'à récemment en 2018, avaient encore été délivrés avec le même numéro.

Ceci n'est pas nécessairement révélateur d'une intention de détournement ou de tromperie. Pour que ce soit clair : même lorsque cette analyse a identifié des manquements dans les documents sur l'utilisateur final, cela n'a pas impliqué que les documents de l'échantillon de CAR soient directement liés à un quelconque acte de détournement. Souvent, comme en témoigne notre premier bulletin d'information (Digest), le détournement dans les cas qui nous ont occupés a eu lieu plus tard dans la chaîne d'approvisionnement et n'est pas lié à l'étape à laquelle ces documents sont d'application.

Cependant, si une autorité d'exportation a reçu de nombreuses demandes portant le même identifiant "unique", cela peut l'alerter quant au fait qu'il faudrait assurer un suivi ultérieur dans le cadre d'une évaluation de risques liés au détournement.

Et cela va très clairement à l'encontre du but établi pour la communication d'un numéro de référence unique s'il n'est de fait pas unique et que l'exportateur n'a donc pas les assurances nécessaires.

**PENDANT LE TRANSFERT**

Si des intermédiaires interviennent, comme des courtiers ou des transporteurs, il est important de se poser la question de savoir non seulement si ceux-ci ont été impliqués dans de tels cas, mais aussi si les actionnaires ou directeurs de leur organisation ont participé par le passé à des activités illicites.

CAR a établi des rapports sur plusieurs cas, dans différents contextes, où des entreprises agissant en tant que courtiers pour des transferts d'armement étaient dirigées ou détenues par des individus qui avaient par le passé été nommés dans des rapports publics, y compris par le panel des Experts de l'ONU, comme ayant été impliqués dans des détournements pour des entités sanctionnées.

Une fois de plus, la documentation sur l'utilisateur final devrait à cet égard constituer un outil essentiel pour orienter l'approche de l'évaluation des risques liés au détournement, par l'identification claire du rôle et des responsabilités des différentes parties intervenant dans le transfert. D'après l'expérience de CAR cependant, ces documents manquent parfois de fournir une information claire et précise aux autorités d'exportation. Ils peuvent aussi en tant que tels servir de signal d'alarme.

Lors de l'examen des 75 CUF que j'ai mentionnés, bon nombre de ces documents contenaient des informations insuffisantes ou incomplètes qui limiteraient la capacité de l'autorité chargée des licences de pouvoir mener à bien son devoir de due diligence correctement. Par exemple, cinq des documents analysés ne stipulaient pas la quantité d'articles à transférer tandis que d'autres ne reprenaient pas l'adresse ou les données de contact de l'intermédiaire désigné pour faciliter les vérifications ultérieures.

Il est important de relever dans le cadre de cette conversation, que les autorités d'exportation auront probablement du mal à identifier les signaux d'alarme si l'information n'est pas clairement indiquée dans la documentation qui est censée leur offrir un moyen d'examiner la responsabilité et l'assurance.

Finalement, voyons l'un des autres constats de l'étude concernant une autre mesure importante pour s'attaquer aux détournements :

Les documents sur l'utilisateur final peuvent reprendre une clause en vertu de laquelle cet utilisateur final convient de fournir à l'exportateur une preuve de livraison - un certificat de vérification de livraison (CVL) Ce type de clause n'est pas considéré par toutes les bonnes pratiques comme étant un élément essentiel à inclure dans la documentation sur l'utilisateur final et seuls 11 documents parmi ceux analysés par CAR contiennent ce genre d'engagement de manière explicite (même si vous pouvez observer sur le graphique qu'ils étaient plus nombreux à fournir le CVL, mais que celui-ci n'était en fin de compte pas arrivé à figurer dans cette documentation spécifique).

Une autre option possible au sujet des documents sur l'utilisateur final est une disposition permettant une vérification sur site, après expédition par l'autorité d'exportation. Ce point n'a été relevé dans aucun des documents de l'échantillon de CAR. Cependant, il s'agit d'un domaine que les états explorent de plus en plus dans le cadre du TCA. Un débat serait peut-être utile sur la manière d'inclure des clauses claires sur la "vérification de la livraison" et la "situation post-expédition" dans la documentation sur l'utilisateur final ainsi qu'une action pour élaborer certaines options standardisées quant à la forme que pourraient revêtir de telles clauses.

Les documents sur l'utilisateur final peuvent reprendre une clause en vertu de laquelle cet utilisateur final convient de fournir à l'exportateur une preuve de livraison - un certificat de vérification de livraison (CVL) Les directives résultant des bonnes pratiques n'énumèrent pas les CVL parmi les éléments essentiels de la documentation sur les utilisateurs finaux.

Seuls 11 documents parmi ceux analysés par CAR reprennent un engagement au sujet du CVL. Cependant, dans 21 autres cas, même si l'engagement relatif au CVL n'apparaît pas dans le document sur l'utilisateur final, CAR a constaté qu'un CVL était de fait délivré par cet utilisateur final et il semble donc que les engagements ne figurent pas toujours dans les assurances initiales requises par les exportateurs au moment de la délivrance du permis.

Une autre option possible au sujet des documents sur l'utilisateur final est une disposition permettant une vérification sur site par l'autorité d'exportation. Ce point n'a été relevé dans aucun des documents de l'échantillon de CAR.

Lorsque les états examinent le potentiel de vérification post-expédition pour faciliter l'atténuation des détournements et leur détection, ils pourraient éventuellement décider de demander l'inclusion de clauses "CVL" et "post-expédition" dans la documentation sur l'utilisateur final.

Je terminerai la présentation de ce jour par quelques recommandations sur les actions qui peuvent être entreprises pour atténuer les risques de détournement tout au long du cycle de vie du mouvement d'une arme si je peux ainsi le formuler.

Nous devrions réaliser de solides évaluations des risques et une due diligence avant d'exporter des articles. Il est par ailleurs essentiel qu'elles incluent une évaluation de type PSSM dans l'état destinataire afin d'empêcher le détournement de matériel suite à une perte ou un vol. L'inclusion de cette dernière au titre d'indicateur d'évaluation pourrait contribuer à encourager une mise en œuvre plus efficace des mesures PSSM par les destinataires potentiels et limiter la mesure dans laquelle les nouvelles fournitures renforceraient le risque de détournement au niveau de stocks non sécurisés.

Établissement et tenue d'un registre central qui puisse être consulté à des fins de recherche pour les documents sur les utilisateurs finaux au niveau de chaque autorité d'exportation permettant de détecter plus facilement d'éventuelles ambiguïtés ou des modifications soudaines de langage et de terminologie et identification des moyens de lier plus étroitement ces outils de contrôle sur le plan de l'approvisionnement avec la surveillance de l'utilisation finale. Ce point pourrait inclure un usage plus courant de la clause CVL ou d'une autre permettant à l'exportateur de réaliser des activités de vérification post-expédition.

Finalement, les autorités nationales chargées des permis d'exportation qui tentent d'entreprendre des exercices de due diligence peuvent rencontrer des difficultés pour identifier l'information accessible portant sur les risques de détournement. Ceci souligne l'importance des activités de suivi et de diagnostic, notamment l'utilisation des ressources publiques telles que celles fournies par la base de données iTrace de CAR financée par l'UE.