



NOTE D'ACTUALITE

« Comité 1540 » : dernier rapport d'étape

*par Benjamin Hautecouverture, Chargé de recherche au CESIM
7 décembre 2007*

Contexte

Chargé du suivi de l'application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité, le Comité 1540 a remis au Conseil son rapport bi-annuel mercredi 14 novembre 2007 (SC/9170). Il s'agit du dernier rapport d'étape avant la remise du rapport final du Comité présidé par l'ambassadeur Peter Burian (Slovaquie) au plus tard le 27 avril 2008, conformément à la résolution 1673 qui avait « prorogé le mandat du Comité pour une période de deux ans » (§ 4).

A ce jour, 137 États ont fourni au Comité 1540 un premier rapport sur la mise en œuvre de la résolution. 54 États n'ont toujours remis aucun rapport et 85 documents d'informations additionnelles ont été adressés. Les « *non reporting States* » sont concentrés dans les zones Afrique, Pacifique, et Caraïbes.

Lors de la discussion qui a suivi la présentation de l'ambassadeur Burian, le représentant portugais Jorge Lobo de Mesquita a fait valoir au nom de l'Union européenne la nécessité de renouveler le mandat du Comité après avril 2008. Il a également insisté sur les programmes européens d'assistance aux États demandeurs d'expertise technique dans le champ du contrôle aux exportations. Les États-Unis, pour leur part, ont rappelé que 112 États se sont engagés à développer des plans de mise en œuvre à travers des décisions adoptées par un certain nombre d'organisations régionales. Peu d'autres commentaires méritent d'être rapportés, sinon celui du représentant sud-africain Dumisani Kumalo selon lequel il n'est pas nécessaire d'insister auprès des États qui présentent le moins de risques à l'égard de la prolifération. L'Afrique du sud est désormais traditionnellement critique à

l'égard de l'instrument du Conseil de sécurité, le jugeant tour à tour peu utile, discriminant ou déséquilibré.

En définitive, l'événement n'a pas été particulièrement remarqué ni vraiment relayé par l'analyse comme par la presse. On pourrait en conclure que la résolution 1540 fait désormais partie du paysage de la sécurité internationale et que son implantation suit raisonnablement son cours. Malheureusement, une analyse plus détaillée de la conduite du processus d'application oblige à nuancer tel optimisme.

Défauts d'application

La résolution 1540 est-elle appliquée ? Avec 54 Etats qui n'ont pas encore soumis de premier rapport sur les mesures qu'ils ont pris ou qu'ils envisagent de prendre pour mettre en œuvre les dispositions de l'instrument, c'est presque autant qu'en avril 2007, date du précédent bilan (ils étaient alors 55). Échéance après échéance, il semble bien que le principal instrument onusien de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive progresse à plusieurs vitesses.

Quelles sont les principales raisons invoquées pour expliquer, et parfois justifier ces retards ? La mise en œuvre de la résolution 1540 rencontre plusieurs obstacles : la surcharge de travail des administrations ; le manque de moyens législatifs, administratifs et techniques de nombreux États, voire de véritables défauts de gouvernance ; la priorité accordée à des problèmes tels que la lutte contre le trafic des armes légères et de petits calibres ou la lutte contre le sida ; quand il ne s'agit pas d'un réel manque de compréhension à l'égard de l'instrument, encore très répandu. Les critiques récurrentes de l'Afrique du sud dans le processus de suivi de l'application de la résolution 1540 relaient ce manque de compréhension, auquel s'ajoute en l'occurrence une mauvaise volonté assumée. Concrètement, les principales difficultés que rencontrent les Etats dans leur travail de mise en œuvre semblent avoir trait au contrôle des frontières, à la protection physique des matières et des équipements concernés, aux questions de chargement et de transbordement, ainsi qu'à la lutte contre le financement des trafics illicites.

Nombre de premiers rapports adressés au Comité 1540	
Octobre 2004	64
Janvier 2005	101
Avril 2005	115
Juillet 2005	120
Octobre 2005	125
Janvier 2006	125
Avril 2006	129
Juillet 2006	132
Octobre 2006	132
Janvier 2007	134
Avril 2007	136
Juillet 2007	136
Novembre 2007	137

La résolution 1673 touche bientôt à sa fin et le Comité présidé par l'ambassadeur Burian a décidé de ne plus se concentrer sur la réception des

rapports mais sur l'assistance à la mise en œuvre de la résolution auprès des États qui en font la demande. En particulier, deux types d'activité seront désormais privilégiés : demander aux États « *to be specific in their requests for assistance, to make it easier to match them with offers of assistance* » ; identifier avec les organisations internationales et régionales pertinentes des domaines spécifiques de coopération (UE, OMC, OIAC et AIEA en particulier). En réalité, cette décision ne date pas de l'automne 2007. Elle avait déjà été annoncée au mois de juillet dernier. Le président du Comité 1540 avait alors rappelé que la fourniture de rapports au Comité n'était pas un but en soi mais un moyen et une étape dans un processus de long terme. On ne peut que s'en féliciter. Mais il ne faudrait pas que l'exercice soit délaissé pour autant, ce qui serait *de facto* un moyen de cautionner un processus fonctionnant à plusieurs vitesses.

Handicaps institutionnels

Par ailleurs, la relative discrétion avec laquelle le Comité 1540 a présenté son document d'étape au Conseil de sécurité n'est sans doute pas sans rapport avec la modestie de l'organe. Comité de suivi et non de contrôle, ce que l'on sait depuis mars 2004, son manque d'ambition s'est confirmé à la pratique. Dans un entretien accordé à *Arms Control Today* en novembre 2007 (http://www.armscontrol.org/interviews/20070921_Burian.asp), Peter Burian confessait : « *The committee doesn't have the ambition to judge the effectiveness of some of the mechanisms on a national level.* » Le Comité ne cherche pas non plus à désigner de quelconques failles ou faiblesses étatiques, dans le but avoué de ne pas froisser les États pouvant apparaître défaillants. Il entend en revanche continuer à développer un esprit de coopération et de partenariat, conformément il est vrai à l'esprit de la résolution 1540. Dans ce même entretien récent, Peter Burian disait vouloir faire de son institution « *a clearinghouse for assistance* ». Force ou faiblesse, si le Comité 1540 est une chambre d'enregistrement ou une plaque tournante pour des activités de coopération, d'assistance et d'« *outreach* », il reste que la surveillance de l'application du mécanisme en est pour l'instant l'inconnue principale. Faut-il rappeler que la résolution 1540 a été adoptée sous l'autorité du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ? Originellement assise sur un trépied volontaire, partenarial et obligatoire, il ne faudrait pas que la pratique rende celui-ci par trop, ou trop longtemps, bancal.

Au titre du paragraphe 6 de la résolution 1673, le Comité 1540 aura à présenter fin avril 2008 au Conseil de sécurité un rapport sur le respect de la résolution par les 192 États membres de l'ONU, bien que le terme de « *compliance* » ne soit pas employé dans le texte (« [le Conseil de sécurité] décide que le Comité soumettra au Conseil de sécurité, le 27 avril 2008 au plus tard, un rapport *indiquant si la résolution 1540 a été appliquée, moyennant la mise à exécution des demandes qu'elle contient.* »).