
**Septième Conférence des États parties
chargée de l'examen de la Convention
sur l'interdiction de la mise au point,
de la fabrication et du stockage des
armes bactériologiques (biologiques)
ou à toxines et sur leur destruction**

1^{er} novembre 2011

Français

Original: anglais

Genève, 5-22 décembre 2011

Point 12 de l'ordre du jour provisoire

Suite donnée aux recommandations et décisions de la sixième

Conférence d'examen et question de l'examen futur de la Convention

Mesures de confiance

Document soumis par la Norvège, la Suisse et la Nouvelle-Zélande

I. Introduction

1. La septième Conférence d'examen doit s'ouvrir dans moins de six mois. La Norvège, la Suisse et la Nouvelle-Zélande estiment qu'il est important d'encourager les États parties à avoir des discussions informelles et concrètes à travers la présentation de documents de travail orientés vers la préparation de la Conférence d'examen.

2. Le présent document, établi par M^{me} Filippa Lentzos, de la London School of Economics, porte sur les mesures de confiance et sur la façon dont les États parties les utilisent dans la pratique, et renferme un ensemble d'idées et de propositions destinées à aller de l'avant. Il vise à alimenter le processus d'actualisation et de révision des différentes formes de mesures de confiance qui, selon ce qui est généralement attendu, devrait avoir lieu lors de la septième Conférence d'examen.

3. Les mesures de confiance, adoptées en 1986 lors de la deuxième Conférence d'examen, ont été améliorées et développées en 1991 lors de la troisième Conférence d'examen. Elles n'ont pas été modifiées lors de la quatrième Conférence, pour la bonne raison qu'il ne fallait pas prendre le risque d'interférer avec les travaux du Groupe spécial sur un protocole de renforcement susceptible de comporter des mesures de confiance. Il en a été de même lors de la cinquième Conférence d'examen, car aucune déclaration finale n'a été adoptée et parce que la seule décision adoptée a été de tenir des réunions intersessions sur des thèmes spécifiques en 2003-2005, thèmes dont les mesures de confiance ne faisaient pas partie. Tout ce qui a pu être décidé lors de la sixième Conférence d'examen, en 2006, a été de confier certaines fonctions en rapport avec les mesures de confiance à l'Unité de l'appui à l'application qui venait d'être créée. Les décisions de fond ont été très peu nombreuses. En revanche, il a été décidé que ce qui n'avait pas convenu à la sixième Conférence d'examen conviendrait à la septième, à savoir que la question des mesures de confiance «mérite d'être examinée plus avant et complètement». Il s'agira non seulement d'actualiser et de réviser les mesures de confiance, mais aussi d'examiner leur emploi actuel et leur but.

II. But des mesures de confiance

4. Les mesures de confiance occupent une place de premier plan dans l'actuel dispositif de mise en œuvre de la Convention sur les armes biologiques. Leur but premier est de développer la transparence des programmes de défense biologique dans le but de dissiper les craintes que ces programmes puissent être contraires à la Convention.

5. Le travail préparatoire à la Conférence d'examen a en grande partie consisté à assurer la pertinence des mesures de confiance et à permettre aux États parties de disposer de l'information appropriée. Par exemple, la révision du contenu des informations échangées à travers les mesures de confiance a constitué le but d'une série de trois ateliers organisés en 2009-2010 à l'initiative du Forum de Genève en collaboration avec la London School of Economics et les Gouvernements suisse, allemand et norvégien. Un rapport complet sur ces trois ateliers a été établi et distribué à la Réunion d'experts de 2010, un exposé consacré aux discussions en ligne qui ont suivi la série d'ateliers a été présenté lors de la Réunion des États parties de 2010, et un document de travail contenant des propositions de révisions est actuellement en cours de préparation et sera soumis à la Conférence d'examen, en 2011, par l'Allemagne, la Norvège et la Suisse.

6. Pourtant, la transparence est bien plus que le seul fait de disposer de l'information pertinente. Elle est aussi une question d'utilité, de prise en compte, de réflexion, d'analyse et d'évaluation de l'information échangée, et vise à faire en sorte que toutes les questions nouvelles ou en suspens trouvent leur réponse. Actuellement, on ne sait que peu de choses sur la façon dont les États parties exploitent les données communiquées par les autres États parties dans le cadre des mesures de confiance. On ne sait pas vraiment non plus jusqu'à quel point les États parties jugent que les mesures de confiance leur apportent le niveau de transparence requis et qu'elles contribuent effectivement à développer la confiance.

III. Évaluer les données communiquées dans le cadre des mesures de confiance

7. Le rapport de l'Unité de l'appui à la mise en œuvre renferme des statistiques agrégées sur le nombre d'États parties qui ont accédé à la section à accès restreint du site Web de la Convention. Cet endroit est actuellement le seul lieu où les États parties peuvent consulter les déclarations soumises au titre des mesures de confiance, et ces statistiques, outre qu'elles renferment d'autres informations¹, représentent une source utile aux États parties qui souhaitent accéder aux déclarations soumises au titre des mesures de confiance.

8. En 2008, lorsque ces statistiques ont été rendues disponibles, 44 États parties avaient accédé à la section à accès restreint du site Web. Quarante-cinq y ont accédé en 2009, et 37 en 2010. Le tableau 1 permet de comparer ces chiffres au nombre d'États parties à la Convention et au nombre d'États parties ayant soumis des déclarations au titre des mesures de confiance.

¹ Cette section du site Web renferme également les coordonnées des points de contact pour chaque pays, les renseignements détaillés sur la façon d'obtenir ou de fournir une assistance, ainsi que des informations sur les résultats des initiatives visant à promouvoir l'universalisation de la Convention.

Tableau 1
Nombre d'États parties ayant soumis des déclarations au titre des mesures de confiance et nombre d'États parties les ayant consultées

	<i>Nombre d'États parties à la Convention</i>	<i>Nombre d'États parties ayant soumis des déclarations au titre des mesures de confiance</i>	<i>Nombre d'États parties ayant consulté la section à accès restreint</i>
2008	162	62	44
2009	163	64	45
2010	163	72	37

9. Le nombre d'États parties qui accèdent à la section à accès restreint du site et qui, par extension, consultent les déclarations soumises au titre des mesures de confiance, est particulièrement faible au regard du nombre d'États parties à la Convention et au regard du nombre d'États parties qui soumettent des déclarations au titre des mesures de confiance. Moins d'un tiers des États parties à la Convention, et un nombre d'États à peu près équivalent (deux tiers du total) soumettant des déclarations au titre des mesures de confiance ont consulté la section à accès restreint en 2008 et 2009, alors qu'un cinquième à peine des États parties à la Convention et un nombre équivalent d'États ayant soumis des déclarations au titre des mesures de confiance (la moitié des États parties) l'ont consultée en 2010.

10. Il est surprenant de constater que le nombre d'États parties ayant consulté les déclarations en 2010 était inférieur par rapport aux années précédentes. En 2008 et 2009, les chiffres étaient comparables, mais en 2010, année marquée par un nombre sans précédent de déclarations, les États parties ont été relativement moins nombreux à les consulter.

11. Cependant, si le nombre d'États ayant consulté les déclarations a diminué en 2010, le nombre d'États parties ayant à nouveau accédé à la section à accès restreint a, quant à lui, augmenté. Quarante-quatre États parties ont jusqu'ici accédé à la section à accès restreint du site Web en 2008. Deux d'entre eux ont indiqué qu'ils y avaient accédé en moyenne plus d'une fois par jour; 9 plus d'une fois par semaine; 18 plus d'une fois par mois; 15 autres au moins une fois. Des données comparables existent pour 2009: 45 États parties ont accédé à la section à accès restreint du site Web en 2009. L'un d'entre eux a indiqué qu'il y avait accédé en moyenne plus d'une fois par jour; 7 d'entre eux plus d'une fois par semaine; 18 plus d'une fois par mois; 19 autres au moins une fois. Sur les 37 États parties qui ont accédé à la section à accès restreint du site Web en 2010, 4 y ont accédé en moyenne plus d'une fois par jour; 13 plus d'une fois par semaine; 27 plus d'une fois par mois; et 10 autres au moins une fois. Ces statistiques, résumées dans le tableau 2, laissent penser à une augmentation de l'utilisation des déclarations soumises au titre des mesures de confiance, fût-ce par un nombre plus limité d'États.

Tableau 2
Nombre d'accès à la section restreinte du site de la Convention

	<i>>365 fois</i>	<i>>52 fois</i>	<i>>12 fois</i>	<i>≥1 fois</i>
2008	2	9	18	15
2009	1	7	18	19
2010	4	13	27	10

IV. Analyse des mesures de confiance

12. Le public est très peu informé de la façon dont tel ou tel État partie utilise les données concernant les mesures de confiance après y avoir accédé. Cette situation présente une exception: un État produit, en vertu d'une exigence légale, un rapport public sur l'application de la Convention qui renferme non seulement une évaluation de la façon dont il se conforme lui-même aux accords de limitation des armements, de non-prolifération et de désarmement, mais aussi une évaluation de la façon dont les autres États se conforment à leurs propres obligations. Il est indiqué dans ces rapports que les mesures de confiance sont essentielles aux évaluations du respect des obligations, et aussi, régulièrement, que tel ou tel État partie n'a toujours pas soumis de déclaration au titre des mesures de confiance, que tel ou tel État ne soumet de déclaration que par intermittence, et que si un État soumet effectivement des déclarations, celles-ci ne signalent ni les programmes offensifs antérieurs ni les activités de recherche et développement en biologie actuellement en cours.

13. D'autres États parties ont recours aux mesures de confiance de façon moins officielle – donc moins publiques –, mais toujours sur la base de leur vocation initiale, qui était de s'inscrire dans le champ global des évaluations du respect des dispositions. Par exemple, un des États parties consultés étudie l'ensemble des déclarations soumises chaque année au titre des mesures de confiance s'agissant des installations BSL4 et des programmes de défense biologique, puis compare ces données avec le contenu des déclarations précédentes et avec les données provenant d'autres sources. Les éventuels problèmes sont traités bilatéralement, une situation qui s'est déjà produite à plusieurs reprises. D'autres États parties utilisent ces données dans des circonstances spécifiques, et s'intéressent souvent plus spécifiquement à une ou deux déclarations.

14. Cependant, les mesures de confiance sont souvent utilisées différemment de ce qui était initialement prévu. Quelques-uns des États parties contactés ont indiqué qu'ils utilisaient les informations collectées dans leurs propres déclarations comme moyen de se tenir au courant des toutes dernières évolutions qui se produisent au niveau national. Les efforts de défense biologique étant souvent appuyés par un certain nombre de financiers différents, les mesures de confiance sont souvent considérées comme un moyen d'ajouter un niveau de supervision supplémentaire sur tous les efforts de défense biologique entrepris à l'échelle du pays. Un autre État partie se concentre principalement sur les déclarations des lois, règlements et autres mesures, à savoir la mesure de confiance E, qu'il utilise comme moyen de détection des lacunes régionales dans la mise en œuvre nationale, lacunes qu'il se propose de combler par des ateliers et des efforts bilatéraux de communication. De même, l'Unité de l'appui à l'application utilise les déclarations soumises au titre de la mesure de confiance E pour actualiser chaque année sa base de données sur l'application. Un État partie, qui avait récemment soumis sa première déclaration, a indiqué qu'il avait utilisé les déclarations des autres États comme modèle pour remplir les formulaires.

V. Recommandations

15. S'il est vrai qu'on ne sait pas très bien comment les États parties utilisent les déclarations soumises au titre des mesures de confiance, l'évaluation initiale présentée dans le présent document montre tout de même clairement que les États parties qui les consultent sont peu nombreux. Les raisons à cette situation, qui sont probablement nombreuses, procèdent aussi bien du manque de ressources et des barrières linguistiques que de la

perception d'une utilité limitée² ou encore de l'évaluation de menaces considérées comme faibles par les programmes de défense biologique.

16. L'actualisation et la révision des formulaires actuels doivent impérativement être portées à l'attention de la prochaine Conférence d'examen s'agissant des mesures de confiance. Ce processus devra s'accompagner d'un examen complémentaire de la façon dont les États parties peuvent utiliser au mieux les déclarations soumises au titre des mesures de confiance.

17. Actuellement, la comparaison des informations provenant de plusieurs déclarations sur une année est un processus laborieux et dépassé. Chaque déclaration doit être téléchargée, imprimée et comparée aux autres manuellement. Un processus similaire doit être adopté pour comparer les informations provenant de diverses déclarations sur plusieurs années. Les États parties et, plus particulièrement, ceux qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour financer l'analyse des mesures de confiance, auraient intérêt à ce que les informations contenues dans les formulaires soient présentées d'une façon conviviale. Il serait donc utile que la Conférence d'examen se demande comment faire en sorte que le format des données, aujourd'hui présenté sous forme de fichiers PDF statistiques, devienne plus interactif.

18. Actuellement, les déclarations soumises au titre des mesures de confiance ne sont disponibles que dans la langue dans laquelle elles sont rédigées, ce qui peut constituer un obstacle à l'utilisation des mesures de confiance. Il est donc recommandé à la Conférence d'examen d'étudier la faisabilité financière de la traduction des déclarations dans toutes les langues de l'ONU, afin d'aider les États parties pour lesquels ce sujet est source de difficulté.

19. Pour améliorer la transparence, ou assurer une diffusion de l'information pertinente aussi large que possible, beaucoup d'États parties rendent leurs déclarations publiques ou travaillent dans le but d'y parvenir³. Le fait de rendre ces déclarations publiques peut contribuer à renforcer leur rôle. Les connaissances, l'expérience et le savoir-faire de la société civile peuvent contribuer à mieux faire connaître les mesures de confiance et à améliorer la transparence entre les États parties de plusieurs manières, notamment en aidant les États parties à collecter et analyser les informations concernant les mesures de confiance, en surveillant les activités des États parties en matière de défense biologique, en recueillant les données provenant de sources publiques, et en traitant les données fournies dans le but de produire une information accessible. Le fait de restreindre l'accès aux seules mesures de confiance risque d'alimenter la suspicion et non de développer la confiance au sein de la société civile et d'exclure du même coup ces partenaires de processus qui permettraient pourtant d'améliorer la qualité et l'exhaustivité de l'information. Cependant, il est probable que les déclarations soumises au titre des mesures de confiance continueront d'être publiées sur la section du site à accès restreint, de sorte que les mesures de confiance n'auront qu'un intérêt limité sur la transparence. Elles ne peuvent être utilisées par l'ensemble de la communauté concernée par la Convention. C'est pourquoi il est recommandé de faire en sorte que l'actuel mandat de l'Unité de l'appui à l'application, qui stipule que l'Unité doit «compiler et diffuser les données d'information soumises dans le cadre des mesures de confiance», stipule désormais qu'elle doit «compiler, analyser et

² Par exemple, aucun des États parties contactés ayant soumis une déclaration pour la première fois au cours des trois dernières années n'a indiqué l'«utilité» comme étant un élément les ayant incité à soumettre cette déclaration.

³ En 2010, 15 États parties ont rendu leurs déclarations publiques (Allemagne, Australie, Autriche, Danemark, États-Unis, Finlande, Irlande, Lituanie, Norvège, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Suède et Suisse), contre 11 en 2009.

distribuer les données d'information soumises dans le cadre des mesures de confiance», afin de permettre une analyse objective des tendances susceptible de mettre en évidence les aspects qualitatifs et quantitatifs sans qu'il soit fait référence à tel ou tel pays.

20. L'analyse de l'Unité de l'appui à l'application devrait être présentée une fois par an aux États parties, ce qui pourrait se faire par l'ajout d'un point de l'ordre du jour aux réunions des États parties. Une solution plus ambitieuse pourrait être d'organiser à chaque réunion annuelle une sorte de séance bilan sur les mesures de confiance. L'analyse de l'Unité de l'appui à l'application constituerait le socle des discussions, mais les séances en question pourraient aussi être mises à profit pour échanger des données d'expérience, encourager la collaboration et développer les bonnes pratiques s'agissant des mesures de confiance. Elles pourraient aussi être l'occasion de soumettre aux États parties des retours d'information constructifs concernant telle ou telle déclaration, et les questions et préoccupations éventuelles pourraient être abordées et précisées dans un esprit d'ouverture et de coopération. De plus, l'examen itératif collectif des déclarations soumises au titre des mesures de confiance lors de telles séances spéciales pourrait bien encourager fortement les États parties à considérer avec sérieux ce processus d'information et représenter un indicateur utile de la mesure dans laquelle les États parties ont le sentiment que les mesures de confiance apportent bien le niveau de transparence requis.

21. Le regard que la prochaine Conférence d'examen portera aux mesures de confiance devra être à la fois ciblé et élargi, et à la fois proche et éloigné dans le temps. La Conférence d'examen devra examiner comment réviser et actualiser les formulaires actuels et s'intéresser à l'évolution passée et future de l'objectif des mesures de confiance et de l'utilisation qui en est faite. Pour forger une vision collective plus claire de l'évolution à long terme, la septième Conférence d'examen devra créer un groupe de travail des mesures de confiance, qui sera chargé d'examiner la question théorique de savoir si les mesures de confiance telles qu'elles se présentent aujourd'hui sont propres à apporter le niveau de transparence requis aujourd'hui et demain ou si des types d'information complémentaires ou d'autres moyens pourraient permettre d'accroître le niveau de transparence. Le groupe de travail pourrait aussi revisiter l'application des mesures de confiance, contribuer à les faire connaître et stimuler la participation et l'activité dans le but d'alimenter l'attention politique portée à ce mécanisme pendant les années d'intersessions.

22. Il est à espérer que les présentes recommandations, de même que les recommandations présentées dans le document de travail complémentaire sur les propositions de révisions des formulaires actuels, contribueront à susciter ce débat.