

Résumé analytique

Mise en œuvre du Programme d'action des Nations Unies relatif aux armes légères: analyse des rapports présentés par les États en 2003

Elli Kytömäki
et
Valerie Yankey-Wayne

UNIDIR
Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
Genève, Suisse

REMERCIEMENTS

Le présent rapport, établi à l'initiative du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Département des affaires de désarmement de l'ONU et de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) en concertation avec le Small Arms Survey, s'inscrit dans le cadre d'un projet de renforcement des capacités des États pour l'établissement des rapports nationaux sur l'exécution du Programme d'action des Nations Unies relatif aux armes légères. Un certain nombre de gouvernements et d'organismes ainsi que des particuliers ont contribué à cet effort en fournissant un appui financier, des conseils et des encouragements.

Nous sommes tout particulièrement reconnaissants aux Gouvernements de la Norvège, du Royaume-Uni et de la Suisse pour leur aide financière qui a rendu possible ce projet. En outre, nous tenons à remercier tous ceux qui, par leur soutien moral et intellectuel, ont contribué à la réalisation de la présente étude.

Les encouragements et les conseils de Patricia Lewis (Directrice de l'UNIDIR) et de Christophe Carle (Directeur adjoint de l'UNIDIR) ont été d'une aide inappréciable tout au long du processus. Au sein de l'UNIDIR, nous tenons également à remercier Nicolas Gérard et Steve Tulliu pour leurs contributions aux travaux, et Anita Blétry pour la production de l'étude. Les assistants de recherche Antonino Adamo et Anne Marrillet ont apporté une aide précieuse dans la collecte d'informations et la vérification des données, tandis que Kerry Maze a relu et mis en forme avec compétence le manuscrit de façon à en améliorer la présentation. Pour ce qui est du PNUD, nous sommes reconnaissants à Mikiko Sawanishi et Martin Nordsveen de leur concours et de leurs observations constructives.

Nos remerciements vont également à l'équipe du Small Arms Survey pour son assistance technique dans l'analyse des rapports et l'examen de plusieurs sections du projet de texte. À cet égard, nous témoignons en particulier notre gratitude à Christina Wille, Peter Batchelor, Glenn McDonald, Aaron Karp et Anna Khakee.

Nous sommes très reconnaissants à tous d'avoir participé à une telle entreprise et assumons la pleine responsabilité d'éventuelles erreurs d'interprétation ou de fait.

L'Assemblée générale a invité les États Membres à présenter au Secrétaire général des rapports sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Programme d'action des Nations Unies relatif aux armes légères. Pour aider les États à mieux s'acquitter de leurs engagements, le PNUD, l'UNIDIR et le Département des affaires de désarmement de l'ONU, en collaboration avec le Small Arms Survey, se sont attachés à évaluer les renseignements contenus dans les rapports nationaux pour 2003, dans le cadre d'un projet commun dont les résultats sont exposés dans la présente étude.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Mon souhait le plus sincère est que les États utilisent de la meilleure façon possible les résultats de la présente analyse pour consolider leur engagement de rendre compte de leur mise en œuvre du Programme d'action et de prendre des mesures concrètes visant à renforcer les efforts entrepris aux niveaux national, régional et mondial pour juguler le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects.

Mme Kuniko INOUCHI

Ambassadrice et Représentante permanente du Japon à la Conférence du désarmement (2002-2004), Présidente de la première Réunion biennale des États chargée d'examiner l'application du Programme d'action en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, juillet 2003.

INTRODUCTION

Le Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (le "Programme d'action") a marqué un tournant dans la lutte contre le commerce illicite des armes légères. Les États ont pris tout un éventail d'engagements communs et ont mis en place un processus de suivi qui encourage tous les pays à échanger des informations sur les progrès réalisés.

En 2003, 103 des 191 États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont soumis au Secrétaire général de l'ONU, par l'entremise du Département des affaires de désarmement, des rapports sur l'application à l'échelle nationale du Programme d'action, qu'ils ont présentés à la première Réunion biennale des États. La longueur, le niveau de détail et les thèmes abordés varient considérablement d'un rapport à l'autre. Alors qu'une poignée d'États n'ont soumis que de simples lettres dans lesquelles ils se contentaient de réaffirmer leur soutien au Programme d'action, d'autres se sont efforcés de passer en revue la quasi-totalité des

aspects du Programme d'action. À en juger d'après le mode de présentation des données dans certains rapports, il est évident que le dossier d'assistance à la préparation des rapports élaboré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Département des affaires de désarmement de l'ONU et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), en coopération avec le Small Arms Survey, ainsi que le plan et les tableaux proposés par les États-Unis, ont effectivement guidé les États dans l'établissement de leurs rapports nationaux respectifs.

La présente étude a pour objet de compléter un projet de plus grande envergure entrepris par le PNUD, le Département des affaires de désarmement et l'UNIDIR et intitulé "Développement de capacités pour établir des rapports sur l'application du Programme d'action sur les armes légères", qui renferme des directives et propose un modèle de rapport sur l'application du Programme d'action.

L'objectif de l'étude est de permettre de voir dans quelle mesure les États s'attachent à appliquer le Programme d'action en passant en revue les diverses initiatives prises au niveau national, et de mettre en évidence les forces et les faiblesses du mécanisme d'établissement des rapports. Le caractère disparate des informations contenues dans les rapports complique l'évaluation des mesures prises par les États pour appliquer le Programme d'action, mais l'étude devrait néanmoins permettre aux États d'identifier les aspects à améliorer et d'orienter leurs efforts en matière de développement des capacités et de formation de façon à mieux combattre la menace des armes légères. Enfin, elle devrait apporter aux États et aux organisations internationales les informations dont ils ont besoin pour organiser les mesures d'assistance requises.

RÉSUMÉ DES INFORMATIONS TRANSMISES DANS LES RAPPORTS NATIONAUX

Sur les 103 pays qui ont soumis des rapports nationaux en 2003, environ:

- 79 % font état, à divers degrés, d'organes de coordination nationaux ou de points de contact au niveau national;

- 90 % renvoient à une législation nationale régissant le contrôle des armes légères au niveau national;
- 87 % abordent à des degrés divers la question du contrôle des importations, des exportations et des transferts;
- 50 % décrivent la législation en vigueur en matière de courtage ou les amendes encourues en cas d'activités illicites de courtage;
- 78 % décrivent certains aspects du marquage et du traçage;
- 75 % abordent la question de la collecte et de la destruction des armes;
- 71 % évoquent le problème de la gestion et de la sécurité des stocks;
- 41 % évoquent la question des excédents d'armes en la séparant de celle de la gestion et de la sécurité des stocks;
- 57 % évoquent des efforts de sensibilisation;
- 35 % décrivent des programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, soit directement, soit indirectement dans le contexte de la description d'activités entrant dans le cadre de tels programmes;
- 9 % évoquent les besoins particuliers des enfants victimes de conflits armés.

Au vu de ce qui précède, on constate que le contrôle des exportations, des importations et des transferts, ainsi que la législation nationale, étaient de loin les thèmes du Programme d'action les plus fréquemment abordés. Les thèmes les moins souvent abordés étaient les besoins des enfants victimes de conflits armés; les efforts de désarmement, de démobilisation et de réinsertion; les stocks excédentaires des États; et le courtage. Il convient de noter que des questions telles que les programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion ou les besoins des enfants victimes de conflits armés sont loin de s'appliquer à tous les États qui élaborent des programmes nationaux de mise en œuvre.

Par ailleurs, le seul fait de citer un thème ne signifie pas nécessairement que des mesures d'application effectives aient été prises le concernant. Toutefois, la façon dont les thèmes sont mentionnés dans les rapports permet de se faire une idée des questions qui sont considérées comme étant plus importantes, qui sont les plus étudiées ou qui sont perçues comme étant les plus problématiques. D'une manière générale, les points forts de la pratique des États sont bien plus mis en évidence que les problèmes rencontrés.

APPLICATION AU NIVEAU NATIONAL

En ce qui concerne les points de contact nationaux et les organes de coordination nationaux, certains pays, d'Afrique subsaharienne notamment, ont largement fondu ces deux types de fonctions au sein d'une seule et même institution. Une telle démarche pourrait bien faciliter le développement de la coordination, tant à l'intérieur des pays qu'entre les États, pour lutter contre le commerce illicite et la prolifération des armes légères. Les institutions gouvernementales les plus fréquemment citées en relation avec le fonctionnement des points de contact ou des organes de coordination sont la police nationale, le Ministère des affaires étrangères, le Ministère de la défense, le Ministère de l'intérieur et le Ministère de la sécurité publique.

Le Programme d'action ne renferme aucune disposition spécifique visant à maintenir ou renforcer les réglementations relatives à la possession d'armes légères par les civils. Pourtant, quelque 70 pays fournissent des informations concernant l'utilisation et le commerce des armes légères par les civils.

Même si un certain nombre de rapports renferment des informations concernant les législations nationales relatives aux exportations et aux importations d'armes légères et les autorités compétentes en la matière, les détails sur les licences d'exportation et d'importation, ainsi que sur les certificats de transport et d'utilisation finale, sont insuffisants. Les mesures nationales concernant le transit, les transferts et les doubles transferts d'armes légères n'ont été que rarement évoquées par les États. Même si un certain nombre d'États font référence au marquage, à l'enregistrement et au traçage, les informations fournies dans les rapports laissent supposer que ce secteur du Programme d'action est mal appliqué. Dans ce contexte, le problème récurrent, constaté en particulier par les pays en développement, réside dans l'existence d'une production artisanale clandestine d'armes non enregistrées et non marquées.

Depuis 2001, des programmes de collecte et de destruction des armes, ainsi que de désarmement, de démobilisation et de réinsertion ont été exécutés dans plusieurs pays, particulièrement en Europe de l'Est et du Sud-Est, dans le Pacifique, en Amérique du Sud et en Afrique subsaharienne. En revanche, la question des besoins spécifiques des enfants victimes de conflits armés est à peine mentionnée dans les rapports

nationaux. Ainsi, seuls cinq États mentionnent les projets qu'ils financent dans ce domaine, alors que quatre États seulement se définissent comme étant concernés par ce problème.

Alors que certains pays développés abordent en détail la question des conditions d'une gestion efficace et fiable des stocks, cette question n'est abordée que très succinctement par d'autres, notamment par les États les plus concernés. D'une manière générale, la mention des mesures nationales réglementant les stocks excédentaires des États était ambiguë.

Dans les rapports nationaux présentés en 2003, un certain nombre d'États ont souligné un besoin d'assistance technique et financière, notamment pour la lutte contre la production illicite d'armes, les programmes de sensibilisation, le renforcement des moyens des organismes chargés de faire appliquer les lois, la sécurisation du stockage et la destruction des armes.

APPLICATION AUX NIVEAUX RÉGIONAL ET MONDIAL

La nécessité de mener des démarches régionales et mondiales pour lutter contre le commerce illicite des armes légères est de plus en plus largement reconnue, et les mécanismes appropriés commencent lentement à se mettre en place. Les États s'attachent actuellement à créer des mécanismes de coopération et des partenariats à tous les niveaux et à renforcer ces mécanismes et partenariats, de concert avec les organisations régionales et internationales et la société civile.

Même si bon nombre d'accords et instruments régionaux sur les armes légères n'ont pas dépassé le stade de la simple déclaration d'intention, les États se sont, dans leur majorité, déclarés attachés à leur conclusion. Des mesures de coopération douanière transfrontière et des réseaux d'échange d'informations entre les organismes chargés de faire appliquer les lois, les services douaniers et les organes de surveillance des frontières ont été mis en place, dans le cadre d'arrangements régionaux ou d'accords bilatéraux.

Il ressort des informations contenues dans les rapports nationaux présentés en 2003 qu'un certain nombre de pays parmi les plus directement concernés par le problème des armes légères ont reçu un appui technique et financier d'organisations non gouvernementales

internationales, de l'ONU, d'institutions financières et de pays donateurs. Les efforts et l'assistance ont porté, en particulier, sur quatre domaines clés: 1) la collecte des armes et les programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, 2) la gestion et la sécurité des stocks, 3) la coopération douanière transfrontière et les réseaux d'échange d'informations entre les organismes chargés de faire appliquer les lois, les services douaniers et les organes de surveillance des frontières, et 4) le développement des capacités et la recherche. Les domaines dans lesquels l'aide apportée a été la moins importante sont la législation, les organes de coordination nationaux et la transparence.

CONCLUSIONS

En dépit de certaines lacunes, des progrès significatifs sont en cours dans de nombreux pays en ce qui concerne l'application du Programme d'action. Une évolution positive se dessine, particulièrement pour ce qui est de l'examen des lois et procédures administratives relatives aux armes légères, de la collecte et de la destruction des armes et des programmes de sensibilisation. Les progrès relatifs réalisés dans l'application du Programme d'action en deux ans à peine pourraient bien encourager d'autres États à redoubler d'efforts à cet égard et à rendre compte de leurs activités.

Les rapports nationaux constituent par conséquent un instrument essentiel à la promotion de l'application effective du Programme d'action. Non seulement ils facilitent l'échange d'informations entre les États qui souhaitent faire savoir comment ils s'acquittent de leurs obligations, mais encore ils encouragent les États à aller de l'avant dans la lutte contre la menace des armes légères et les problèmes connexes.

RECOMMANDATIONS

Recommandations d'ordre général relatives au processus d'établissement des rapports

- Tous les États sont encouragés à soumettre des rapports annuels et à faire en sorte que le processus d'établissement des rapports soit cohérent.

- Tous les États sont encouragés à améliorer la qualité de leurs rapports – par exemple en donnant plus de détails sur leurs problèmes spécifiques, sur les besoins d’assistance ou de moyens particuliers et sur leur éventuel souhait d’apporter une aide dans tel ou tel domaine.
- Tous les États sont encouragés à insérer dans leurs rapports, avant la Conférence d’examen de 2006, un chapitre consacré à leurs réflexions sur les voies à suivre: quelles sont les attentes vis-à-vis du Programme d’action et sur quels domaines les pays entendent-ils faire porter l’essentiel de leurs efforts à l’avenir?
- Les États pourraient envisager la possibilité d’harmoniser le mécanisme d’établissement de rapports sur le Programme d’action et d’autres mécanismes de ce type existant à l’échelon régional (par exemple la Déclaration de Nairobi).
- Dans le cas où l’harmonisation proposée ci-dessus ne serait pas réalisable, les États pourraient envisager de joindre à leurs rapports des informations sur d’autres initiatives et questions se rapportant aux armes légères, qui seraient fournies à d’autres organes au cours de la même année. Par exemple, certains États membres de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont annexé à leurs rapports nationaux des informations sur la question de la gestion et de la sécurité des stocks, qu’ils avaient fournies dans le cadre de l’OSCE.

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES À DIFFÉRENTS THÈMES

Recommandations relatives aux points de contact et organes de coordination nationaux

- Les États qui ne l’ont pas encore fait devraient envisager de fournir des détails concernant leurs points de contact au Département des affaires de désarmement de l’ONU, pour inscription au registre auquel peuvent se référer les États.
- Les États, particulièrement ceux qui sont en développement ou les plus touchés, pourraient envisager de consacrer une rubrique budgétaire aux travaux de leur organe de coordination national, car ils démontreraient ainsi l’engagement et l’investissement de leurs gouvernements.

Recommandations relatives aux procédures législatives et administratives concernant les armes légères

- Les États qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager de donner copie des textes de loi sur les armes légères au Département des affaires de désarmement de l'ONU pour que celui-ci le publie sur son site Web.
- Il serait utile que les États envisagent de rendre compte de leurs réglementations nationales respectives concernant les munitions et les explosifs, qui font souvent partie intégrante de leurs programmes de contrôle des armes légères.
- Les États pourraient également examiner la possibilité de décrire clairement la façon dont ils réglementent le transit, les transferts et les doubles transferts d'armes légères pour éviter le détournement d'armes vers des régions sous embargo, des auteurs de violations des droits de l'homme et des groupes criminels.
- Les États sont encouragés à rendre compte des progrès accomplis dans le renforcement des capacités institutionnelles de leurs organismes de mise en œuvre. Ils pourraient, par exemple, rendre compte des stratégies qu'ils ont mises au point pour assurer au personnel chargé de surveiller le respect de la légalité une formation concernant les questions juridiques essentielles que soulève la lutte contre l'emploi et le commerce illicites des armes légères. Ces stratégies pourraient être utiles à titre de référence, pour établir des pratiques optimales en la matière ou tirer des enseignements.

Recommandations relatives aux exportations, aux importations et aux transferts

- Tous les États sont encouragés à soumettre des rapports de fond portant notamment sur les éléments suivants:
 - types de certificats d'utilisation finale requis pour les exportations d'armes;
 - critères d'attribution des licences d'exportation;
 - indications permettant de savoir si les États produisent ou exportent des armes légères;
 - statistiques générales relatives aux exportations et importations d'armes légères.

De telles informations pourraient être utiles à titre de référence, pour établir des pratiques optimales ou tirer des enseignements.

- Les États qui communiquent déjà des données relatives aux exportations et importations d'armes légères à d'autres instances – par exemple pour la base de données Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE) de l'ONU – sont encouragés à harmoniser certains aspects de ces informations avec leurs rapports nationaux consacrés à l'application du Programme d'action.

Recommandation relative au marquage, à l'enregistrement et au traçage

- Les États et les organisations internationales qui le peuvent devraient examiner la possibilité d'apporter une aide à la collecte de données et à l'enregistrement des armes, car ce sont là les domaines dans lesquels, selon un certain nombre d'États, il importe le plus de renforcer les capacités.

Recommandations relatives aux activités de courtage des armes

- Dans le cadre de la préparation de la Conférence d'examen de 2006, il serait utile de mettre au point des critères communs qui s'appliqueraient aux règlements relatifs au courtage, un objectif qui pourrait être atteint par un échange de données d'information et d'expérience d'un maximum de pays et de régions en ce qui concerne l'élaboration de tels règlements.
- Les États devraient envisager de rendre compte des progrès accomplis en matière de réglementation du courtage grâce à des modifications apportées à leurs législations nationales et aux procédures administratives. Ils pourraient, par exemple, faire rapport sur les progrès réalisés dans la définition des activités de courtage licites et illicites, la question des compétences extraterritoriales et les sanctions appropriées, ainsi que les progrès en matière de coopération internationale visant à prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères.

Recommandation relative à la collecte des armes

- Il serait sans doute utile que les rapports consacrés à la collecte des armes comportent une évaluation de l'efficacité de ces programmes eu égard au contexte social, politique, économique et environnemental qui motive le souhait d'acquérir des armes ou de les conserver même après la fin d'un conflit.

Recommandation relative aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion

- Les États qui sortent d'un conflit armé devraient envisager de faire mieux état de leurs besoins d'assistance en matière de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, et de définir les besoins aussi précisément que possible, afin de permettre aux donateurs potentiels de se faire une idée concrète de l'assistance nécessaire et de déterminer s'ils sont en mesure de l'apporter.

Recommandation relative aux dispositions à prendre pour répondre aux besoins particuliers des enfants victimes de conflits armés

- Les États sont encouragés à rendre compte spécifiquement des dispositions qu'ils ont prises pour répondre aux besoins des enfants victimes de conflits armés, notamment en ce qui concerne le regroupement familial, la réinsertion des enfants soldats dans la société et les mesures de réadaptation appropriées.

Recommandation relative à la gestion et à la sécurité des stocks

- Les États sont encouragés à indiquer clairement le soutien éventuel dont ils auraient besoin pour sécuriser le stockage et la destruction des stocks et des excédents des États. Les pays donateurs et les organisations internationales seront ainsi mieux à même d'apporter l'assistance nécessaire.

Recommandation relative aux programmes de sensibilisation

- Les États sont encouragés à fournir des exemples des programmes de formation, d'éducation civique ou de sensibilisation qu'ils ont lancés pour informer le public des effets néfastes de la culture des

armes et de l'abus de l'utilisation des armes. Les États pourraient également rendre compte de ce qu'ils ont fait eu égard aux facteurs socioéconomiques à l'origine de la demande d'armes de provenance illicite. De telles informations pourraient être utiles à titre de référence, pour établir des pratiques optimales ou tirer des enseignements.

Recommandations relatives aux initiatives régionales et mondiales

- Les États devraient envisager de donner davantage de précisions sur leurs activités de coopération interrégionale et régionale concernant la question des armes légères et les questions connexes (terrorisme ou criminalité transnationale organisée, par exemple). Ils devraient mentionner toutes les retombées positives, notamment:
 - accès au savoir-faire existant dans d'autres régions concernant les armes légères;
 - mise en réseau et échange d'informations plus efficaces du fait de la coopération transfrontière;
 - mobilisation des ressources;
 - meilleure harmonisation des politiques et des programmes.
- Les États devraient examiner la possibilité de rendre compte des progrès qu'ils ont accomplis dans l'harmonisation des législations sur les armes légères et des politiques régionales et sous-régionales en la matière, en vue de réduire les risques de détournement des armes légères pendant leur transfert transfrontière et de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite de ces armes. Les organisations internationales concernées, les experts, les institutions financières compétentes, les donateurs et les organisations internationales et régionales qui le peuvent pourraient alors promouvoir et appuyer de telles initiatives.
- Les États sont encouragés à rendre compte des progrès qu'ils ont accomplis concernant l'intégration de la lutte contre les armes légères dans les activités prioritaires à l'échelon régional, telles que l'élimination de la pauvreté, la réduction de la violence armée, le terrorisme et la criminalité internationale organisée. De telles informations pourraient être utiles à titre de référence, pour établir des pratiques optimales ou pour tirer des enseignements.
- Les États pourraient envisager de mieux diriger l'effort de formation et de renforcement des capacités au profit de leurs

parlementaires, des points de contact nationaux pour les armes légères, des organismes chargés de faire appliquer les lois et de la société civile, par le biais des organisations régionales.

- Les États, particulièrement ceux des régions touchées, sont encouragés à examiner la possibilité de créer un fonds pour les armes légères spécialement destiné à financer les programmes de lutte contre ces armes par l'intermédiaire d'organisations régionales, car les fonds disponibles pour le financement de tels programmes sont limités. Par ailleurs, les institutions financières compétentes, les donateurs et les organisations internationales et régionales qui sont en mesure de le faire devraient envisager sérieusement la possibilité de promouvoir et d'appuyer la création de tels fonds pour venir en aide aux communautés et régions touchées.