

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

<i>Patricia LEWIS</i>	3
-----------------------------	---

L'action sur les armes légères

Un fléau mondial tout juste effleuré : les cinq premières années du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères <i>Patrick Mc CARTHY</i>	7
---	---

Le rôle du Forum de Genève dans les initiatives internationales de lutte contre le commerce illicite des armes légères <i>John BORRIE</i>	19
---	----

Une analyse d'accords politiques multilatéraux : des précédents pour la Conférence d'examen de 2006 sur le Programme d'action <i>Sarah PARKER</i>	31
---	----

Un accord conclu de justesse : une analyse des négociations des Nations Unies pour l'Instrument sur le traçage des armes légères <i>Peter BATCHELOR & Glenn McDONALD</i>	43
--	----

Les munitions des armes légères : une lueur d'espoir au bout du canon ? <i>Christophe CARLE</i>	53
--	----

Les initiatives régionales de contrôle des armes légères sont indispensables à l'exécution du Programme d'action <i>Elli KYTÖMÄKI</i>	59
---	----

Renforcer l'exécution sur le terrain du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères : une nouvelle approche de l'évaluation des besoins de sécurité <i>Derek B. MILLER & Lisa RUDNICK</i>	71
--	----

Le désarmement, le développement et le Programme d'action : expériences et difficultés sur le terrain <i>Shukuko KOYAMA</i>	83
---	----

La dimension humaine du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères : le rôle déterminant de l'Afrique <i>Valerie YANKEY-WAYNE</i>	91
---	----

Tribune libre

Le moment est-il venu pour Israël de réévaluer l'idée d'une adhésion
au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ?

Eitan BARAK..... 103

Actualité de l'UNIDIR 109



NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Pour célébrer le 25^e anniversaire de l'UNIDIR, nous consacrons ce numéro spécial du *Forum du désarmement* à un sujet auquel l'Institut s'intéresse depuis longtemps, celui des armes légères. Alors qu'approche la Conférence d'examen du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères, nous espérons que les articles de ce numéro du *Forum du désarmement* donneront aux gouvernements, aux organisations internationales, aux chercheurs et à la communauté non gouvernementale, des idées qui leur permettront d'orienter l'exécution du Programme d'action pour les cinq prochaines années voire plus.

Ce numéro double comprend des articles rédigés par des chercheurs et partenaires de l'UNIDIR, spécialistes de la question des armes légères. Les auteurs se penchent sur l'histoire du Programme d'action, son état actuel, des processus et cadres particuliers de coopération qui se sont mis en place pour favoriser l'exécution du Programme d'action, d'autres processus de négociations, et les aspects régionaux du problème des armes légères.

L'UNIDIR a conduit récemment d'autres activités sur les armes légères. L'Institut a notamment présenté les résultats préliminaires du projet « L'action européenne sur les armes légères, les armes de petit calibre et les résidus de guerre explosifs ». L'UNIDIR, l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm (SIPRI) et le International Security Information Service-Europe ont organisé une conférence à Bruxelles, les 7 et 8 décembre 2005, qui a réuni un nombre important de membres de la Commission européenne, du Conseil européen, du Parlement européen, des représentants parlementaires nationaux et la société civile. La deuxième phase du projet, une étude sur le terrain en Afrique du Nord, a débuté.

L'UNIDIR était également présent au Comité préparatoire à la Conférence d'examen de 2006, à New York. En collaboration avec le Département des affaires de désarmement, le Programme des Nations Unies pour le développement et Small Arms Survey, l'UNIDIR a organisé, le 17 janvier, une manifestation parallèle intitulée « Five Years of Implementing the UN Programme of Action: Regional Analysis of the Reports Submitted by States in 2002–2005 ». Ce séminaire fut l'occasion de présenter les conclusions d'une analyse des rapports soumis par les États; de faire le point sur ce mécanisme et de voir le rôle qu'il joue dans l'exécution du Programme d'action; de signaler les succès et ce qui pourrait être amélioré; et de suggérer d'autres possibilités d'action. Les présentations et le débat ont souligné les besoins régionaux et les difficultés qui apparaissent, et évoqué des options pour améliorer l'application du Programme d'action et les rapports soumis par les États. L'UNIDIR vient de mettre sous presse une analyse des rapports nationaux.

Alors qu'approche la date du dixième anniversaire de l'adoption et l'ouverture à la signature du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), le prochain numéro du *Forum du désarmement* fera le point sur l'histoire et les difficultés de ce Traité. Il rappellera les intentions originales qui motivèrent

la conclusion du TICE dans le cadre plus large du désarmement et discutera de la pertinence du TICE dans le contexte des doctrines actuelles et des récentes évolutions. Il examinera la nécessité et les possibilités de vérification du TICE. Ce numéro évoquera aussi des aspects négatifs en envisageant ce qui pourrait arriver, par exemple, si des puissances nucléaires existantes, ou d'autres pays, décidaient de procéder à des tests et quelles seraient les conséquences. Des articles plus courts défendront d'autres approches: l'un affirmera que la meilleure solution serait de maintenir le moratoire comme un TICE de facto; un autre prônera l'idée d'une entrée en vigueur provisoire; et un troisième s'intéressera à l'option d'un amendement du traité, en ayant à l'esprit le cas du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires.

Catrina Gourlay a rejoint l'UNIDIR, en tant que chercheur invité, dans le cadre du programme de bourses Marie Curie de l'Union européenne. Au cours des 18 prochains mois, elle va étudier comment l'Union européenne (UE) peut améliorer ses capacités de gestion des crises pour les opérations de paix de l'ONU. La recherche sera axée sur la planification de la gestion des crises et la consolidation de la paix, une comparaison des pratiques de l'ONU et de l'UE, et un examen des pratiques optimales enregistrées dans ces domaines par les Nations Unies.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

Les armes légères tuent et mutilent d'innombrables personnes dans le monde chaque année, chaque jour. Selon les estimations parues dans *Small Arms Survey 2005*, entre 60% et 90% des morts directes dans les conflits violents sont dues aux armes légères ; elles sont aussi responsables du grand nombre indéterminé de morts indirectes qui sont le résultat direct des conflits. Ajoutons qu'après les conflits et dans les sociétés qui ne sont pas en conflit, les armes légères jouent un rôle considérable dans la criminalité, la violence sexuelle, la violence dans la famille, les suicides et les violations des droits de l'homme comme la torture. Le commerce illicite d'armes légères compromet le développement et exacerbe le cercle vicieux de la pauvreté et de l'insécurité.

Avant la fin de la guerre froide, la question des armes légères était traitée par la communauté de la maîtrise des armements sous la rubrique « contrôle du commerce des armes ». En 1988, avec les directeurs Liviu Bota et Jayantha Dhanapala, l'UNIDIR publia un ouvrage riche en idées nouvelles *Arms Transfers and Dependence*, de Christian Catrina (Taylor and Francis, New York, 1988). Dès la première page du chapitre 1, Catrina reprend la définition de l'Agence de la maîtrise des armements et du désarmement des États-Unis selon laquelle les transferts d'armes concernent « [...] l'artillerie, les armes d'infanterie, les armes légères, les munitions [...] ».

C'est au milieu des années 90 que la question des armes légères s'est imposée comme un problème que devraient traiter les Nations Unies. Le contrôle des armes à feu avait été évoqué à plusieurs reprises depuis le milieu des années 50, mais les armes légères ne devinrent une question de paix et de sécurité internationales qu'avec le Supplément de 1995 à l'*Agenda pour la paix* du Secrétaire général de l'ONU de 1992 qui mentionnait les armes légères comme une menace pour les situations d'après-conflit et soulignait l'expérience encourageante du Nicaragua où un programme de collecte d'armes avait été mené en 1990 pour renforcer la paix. Afin de faire avancer la question des armes légères, l'UNIDIR, sous l'impulsion de son directeur Sverre Lodgaard et de la directrice de projet Virginia Gamba, réalisa une étude approfondie sur le désarmement et le règlement des conflits. Le projet, qui portait sur différents exemples concrets, a élaboré un questionnaire pour les professionnels sur le contrôle des armes, le désarmement et la démobilisation lors des opérations de maintien de la paix. Au même moment, l'UNIDIR commença à s'impliquer dans la recherche sur le terrain, en Afrique de l'Ouest, en participant plus particulièrement aux efforts des Nations Unies visant à empêcher un conflit au Mali. Ces initiatives conduisirent à la Flamme de la Paix, en 1996, et à la Déclaration de moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), en 1998. Depuis, les actions se sont multipliées pour attirer l'attention sur les conséquences du commerce illicite et de l'utilisation abusive des armes légères. Les initiatives nationales, régionales et internationales ont joué un rôle considérable pour permettre le désarmement après les conflits et la gestion des armes dans les sociétés fragiles.

Il existe, depuis 2001, un cadre international pour prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères. Le Programme d'action des Nations Unies a permis d'affecter des ressources aux pays touchés, il a donné une autorité à ceux qui tentent de réduire les conséquences des armes légères dans leurs communautés et il représente une base pour d'autres instruments internationaux, régionaux et nationaux. En 2005, dans le cadre du Programme d'action, les États Membres de l'ONU ont adopté un Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre. La prochaine étape au niveau international sera de trouver comment lutter contre les ravages dus aux activités illégales des courtiers d'armes légères qui alimentent et entretiennent le commerce illicite mondial.

En 2006, le Programme d'action des Nations Unies sera examiné lors d'une conférence internationale à New York. Deux réunions biennales des États ont eu lieu, depuis 2001, pour examiner l'exécution du Programme d'action. L'UNIDIR, Small Arms Survey, le Département des affaires de désarmement et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont effectué et publié des analyses sur les rapports soumis par les États Membres concernant l'application du Programme d'action afin de suivre les progrès réalisés.

Ce numéro du *Forum du désarmement* a une note particulière, avec des auteurs présents à Genève. Ils sont tous chercheurs à l'UNIDIR ou engagés dans des projets menés en collaboration avec l'UNIDIR comme le Forum de Genève – un projet conjoint de l'UNIDIR, du Bureau Quaker auprès des Nations Unies et du Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève – et les nombreux projets que nous menons avec Small Arms Survey et le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD. Ce n'est pas un hasard si nous avons décidé d'aborder la question des armes légères sous cet angle. Genève réunit, en effet, le désarmement, l'action humanitaire, la santé, le développement et les droits de l'homme. Nous avons réussi à stimuler ici des discussions sur les armes légères entre les professionnels de santé, les travailleurs humanitaires, les experts des droits de l'homme et les passionnés du désarmement grâce à des mécanismes tels que le Forum de Genève et le Processus de Genève. John Borrie analyse l'incidence des activités du Forum de Genève sur le débat sur les armes légères tandis que Patrick Mc Carthy analyse le Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères.

Dans le cadre du Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères, avec nos collègues du Département des affaires de désarmement, du PNUD et de Small Arms Survey, l'UNIDIR s'est impliqué pour promouvoir l'exécution du Programme d'action par le biais des rapports prévus. Elli Kytömäki rend compte des aspects régionaux du Programme d'action et Valerie Yankey-Wayne examine la dimension humaine du problème et le rôle clef de l'Afrique. Derek Miller et Lisa Rudnick, ainsi que Shukuko Koyama, évoquent les conséquences des armes légères, pour que nos travaux soient ancrés dans la réalité pratique. Le cadre juridique au niveau international reste toutefois important ; il est, pour les activités sur le terrain, source de motivation, de cohérence et de ressources. Sarah Parker examine ce qui a été possible dans d'autres domaines et pose une question naturelle : pourquoi pas pour les armes légères ? Peter Batchelor et Glenn McDonald nous plongent dans les négociations après qui ont porté sur le marquage et le traçage et Christophe Carle nous prédit que l'omission des munitions dans l'instrument sur le marquage et le traçage n'a pas fini de nous hanter. En renonçant à traiter la question des munitions, nous n'avons pas attaqué le problème de front. Nous avons manqué une occasion importante de faire une réelle différence sur les conséquences dévastatrices du commerce illicite des armes légères en repoussant le jour où nous accorderons au problème des munitions la priorité qui s'impose.

Sur un sujet complètement différent, mais pas moins important, nous publions un texte d'Eitan Barak qui résume un symposium sur la question de savoir si le moment est venu pour Israël de réévaluer l'idée d'une adhésion au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

Je voudrais enfin, au nom de tous à l'UNIDIR, remercier chaleureusement tous les précédents directeurs de l'Institut, ceux qui ont fait partie du personnel et tous ceux qui sont, ou ont été, membres du Conseil d'administration, ainsi que tous nos collègues au sein de l'Organisation des Nations

Unies, des gouvernements, des universités et des organisations internationales et non gouvernementales pour leur soutien au cours des 25 dernières années. L'UNIDIR est ravi de souffler ses 25 bougies et vous donne rendez-vous pour son 50^e anniversaire !

Patricia Lewis

Directeur, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement

Un fléau mondial tout juste effleuré : les cinq premières années du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères

Patrick Mc CARTHY

La plus grande rencontre de chefs d'État et de gouvernement jamais organisée eut lieu au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York, du 14 au 16 septembre 2005, pour faire le point sur les engagements pris lors du Sommet du Millénaire en 2000. Le Document final du Sommet mondial de 2005 comporte 40 pages d'engagements dans différents domaines : développement ; paix et sécurité collective ; droits de l'homme et règle de droit ; et renforcement de l'ONU¹. Il précise également :

Nous appuyons la mise en œuvre du Programme d'action des Nations Unies de 2001 en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects².

Cela peut ressembler, à première vue, à une formule de soutien classique pour l'accord adopté par tous les États Membres de l'ONU un an après le Sommet du Millénaire. Mais sachant que cette phrase est l'une des trois seules références faites aux « armes », de quelque type que ce soit, dans tout le document³ et qu'aucune mention n'est faite du désarmement, cette brève déclaration de soutien prend une nouvelle ampleur. Alors que les dirigeants mondiaux sont largement en désaccord sur le meilleur moyen de favoriser la paix et la sécurité internationales par des initiatives de désarmement et de maîtrise des armements, la question des armes légères semble être l'un des rares domaines d'entente.

Cet article a trois objectifs. Premièrement, il tente de voir dans quelle mesure le soutien politique mondial dont bénéficiait le Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (le Programme d'action) s'est traduit par des initiatives concrètes depuis son adoption par les États Membres de l'ONU en 2001⁴. Deuxièmement, il tente d'évaluer dans quelle mesure le Programme d'action atteint ses objectifs, à savoir enrayer le commerce illicite des armes légères et atténuer les souffrances qu'il provoque. Enfin, cet article évoque les principales difficultés que rencontrera la conférence des Nations Unies chargée d'examiner l'exécution du Programme d'action, qui doit avoir lieu du 26 juin au 7 juillet 2006.

Cet article ne pouvant comporter trop de détails, il décrit, dans les grandes lignes, les cinq premières années d'application du Programme d'action, ainsi que les principales difficultés qui s'annoncent. Cet article se fonde sur trois arguments principaux.

Patrick Mc Carthy coordonne le Forum de Genève, un projet que l'UNIDIR mène en collaboration avec le Bureau Quaker auprès des Nations Unies et le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales. Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles des organisations partenaires du Forum de Genève.

- Si le Programme d'action bénéficie toujours d'un soutien politique fort, ce dernier ne s'est pas traduit par une application forte des dispositions.
- Alors que le Programme d'action a stimulé et favorisé un nombre impressionnant d'activités dans le monde, il n'est pas certain qu'il ait eu, à ce jour, une influence considérable sur la réduction du commerce illicite des armes légères et sur les souffrances qu'il provoque.
- La Conférence d'examen de 2006 aura deux grandes faiblesses à résoudre : 1) la différence entre le soutien politique dont bénéficie le Programme d'action et l'application de ses dispositions et 2) l'écart entre l'exécution du Programme et son influence.

2001-2006 : poursuivre sur la lancée

Il est remarquable de constater qu'après l'adoption du Programme d'action en 2001, les États Membres – avec l'aide d'une série d'organisations non gouvernementales (ONG), d'organisations internationales et d'instituts de recherche – ont réussi à maintenir la mobilisation en vue d'éliminer le commerce illicite des armes légères à un niveau proche de ce qu'elle était pour la conférence de 2001. C'est un résultat considérable vu les priorités que représentent d'autres questions de

Il est remarquable de constater qu'après l'adoption du Programme d'action en 2001, les États Membres ont réussi à maintenir la mobilisation en vue d'éliminer le commerce illicite des armes légères.

désarmement et de maîtrise des armements, d'autant que les États Membres de l'ONU auraient pu négliger la question des armes légères après tous les efforts mis dans la négociation en 2001.

Plusieurs raisons peuvent expliquer que le mouvement ait été largement préservé. La première est le mécanisme de suivi prévu par le Programme d'action et plus particulièrement le fait qu'il exige des États qu'ils soumettent des rapports sur l'application du Programme⁵, et la décision de convoquer une réunion des États tous les deux ans pour examiner l'exécution du Programme d'action. Des initiatives informelles (souvent lancées et menées par des ONG ou des organismes internationaux) ont joué un rôle particulièrement efficace en rappelant aux États les engagements pris en 2001 et l'urgence qu'il y avait à mettre au point des politiques globales toujours plus efficaces pour lutter contre la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive. Les principales initiatives – officielles et informelles – sont décrites ci-dessous.

RAPPORTS NATIONAUX SUR L'EXÉCUTION DU PROGRAMME D'ACTION

Le Programme d'action prie le Secrétaire général de l'ONU de recueillir et de diffuser les données et les informations communiquées spontanément par les États sur l'application du Programme d'action⁶. Il ne précise toutefois pas avec quelle fréquence les États doivent soumettre ces rapports. Différentes résolutions de l'Assemblée générale prient le Secrétaire général de lui rendre compte, chaque année, des informations communiquées par les États sur l'exécution du Programme d'action⁷. En raison de cette obligation du Secrétaire général, l'on s'attend à ce que les États soumettent également chaque année un rapport sur les mesures prises pour exécuter le Programme d'action.

Il n'empêche que la grande majorité des États Membres de l'ONU n'ont pas soumis chaque année de rapports sur les mesures prises pour appliquer le Programme d'action. En fait, à l'heure où ces lignes sont écrites, seuls cinq pays l'ont fait⁸. Il convient toutefois de préciser que 136 États ont soumis au moins un rapport depuis 2001⁹. Le nombre de rapports soumis est généralement nettement

plus élevé les années où se tiennent les réunions biennales des États. Ainsi, 103 rapports furent soumis en 2003 et 101 rapports ont été reçus en septembre 2005 (d'autres étaient attendus avant fin 2005)¹⁰.

Afin d'aider les États à établir leurs rapports sur l'exécution du Programme d'action, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), le Département des affaires de désarmement et Small Arms Survey ont lancé, très vite après la conférence de 2001, une initiative intitulée « Développement de capacités pour établir des rapports sur l'application du Programme d'action sur les armes légères »¹¹. Ce projet propose un dossier d'assistance (avec notamment un modèle de rapport), qui doit aider les États à établir des rapports sur les mesures prises pour appliquer le Programme d'action. Un service d'assistance est disponible pour répondre aux questions spécifiques des États.

SUIVI OFFICIEL OU INFORMEL DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME D'ACTION

Si le nombre d'États ayant soumis des rapports sur l'exécution du Programme d'action donne une indication de la volonté politique, seul un examen détaillé des rapports, associé à une étude indépendante de l'exécution du Programme d'action, permet de bien saisir dans quelle mesure les États Membres de l'ONU l'ont appliqué. Un suivi régulier est indispensable car il aide les États à connaître la portée et la rapidité des actions qu'ils ont prises. Cela devrait aider les États à rester concentrés sur leurs objectifs, mais aussi les encourager à redoubler leurs efforts dans les domaines où le Programme d'action n'est pas appliqué comme prévu.

Un suivi régulier est indispensable car il aide les États à connaître la portée et la rapidité des actions qu'ils ont prises. Cela devrait aider les États à rester concentrés sur leurs objectifs, mais aussi les encourager à redoubler leurs efforts.

Le suivi de l'exécution du Programme d'action intervient dans des cadres formels et informels. Les premiers sont instaurés par le Programme d'action qui prévoit 1) de convoquer une réunion des États tous les deux ans pour examiner l'exécution du Programme aux niveaux national, régional et mondial et 2) de convoquer, au plus tard en 2006, une conférence afin d'évaluer les progrès réalisés dans l'exécution du Programme d'action¹². Un certain nombre d'activités informelles ont été mises en place depuis 2001. Deux d'entre elles sont particulièrement intéressantes. La première est une initiative du PNUD, de l'UNIDIR, du Département des affaires de désarmement et de Small Arms Survey qui analyse, dans le détail, les rapports soumis par les États sur l'exécution du Programme d'action. Cette initiative s'inscrit dans un projet plus large qui vise à aider les États à établir leurs rapports (voir plus haut)¹³. Ces analyses montrent aux États que leurs rapports sont pris très au sérieux. Elles sont aussi très utiles pour repérer les forces et les faiblesses de l'exécution du Programme d'action, identifier les domaines d'action prioritaires (certains ne figurant même pas dans le Programme d'action) et les possibilités de faire correspondre les ressources des pays donateurs avec les besoins des pays touchés. Autant d'éléments qui augmentent considérablement l'intérêt des réunions biennales des États pour faire le point sur l'exécution du Programme d'action.

La deuxième initiative, plus ambitieuse encore, est celle de deux coalitions d'ONG, Biting the Bullet¹⁴ et le Réseau d'action international sur les armes légères (RAIAL)¹⁵. Elle implique des ONG du monde entier pour suivre la façon dont les États Membres de l'ONU s'acquittent de leurs obligations à l'égard du Programme d'action. Leurs conclusions ont été publiées dans deux rapports volumineux (appelés « Red Books » en anglais) qui ont coïncidé avec les réunions biennales des États de 2003 et 2005¹⁶. Ces rapports sont une source précieuse d'informations indépendantes sur l'avancée de l'exécution du Programme d'action. L'édition 2005, par exemple, repose sur les conclusions de plus de 100 participants non gouvernementaux ayant examiné les mesures prises par plus de 180 pays pour appliquer le Programme d'action.

AUTRES INITIATIVES EN FAVEUR DU PROGRAMME D'ACTION

D'autres initiatives informelles jouent également un rôle important en cherchant à préserver une mobilisation politique forte pour le Programme d'action et à en promouvoir l'exécution.

Le Processus de Genève sur les armes légères

Après la conférence de 2001, le Forum de Genève a lancé le Processus de Genève sur les armes légères pour s'assurer que la mobilisation internationale n'allait pas faiblir. Le Processus de Genève réunit des représentants de gouvernements, d'ONG et d'organisations internationales lors de consultations informelles régulières en vue de promouvoir et suivre l'exécution du Programme d'action¹⁷.

Le New York Small Arms Forum

Le New York Small Arms Forum était, au départ, une simple série de réunions informelles pour évoquer différents aspects du problème des armes légères, liés notamment au Programme d'action. Cette initiative comprend aujourd'hui un groupe principal de neuf gouvernements (l'Afrique du Sud, l'Allemagne, le Canada, la Colombie, la Finlande, le Japon, le Mexique, la Sierra Leone et la Suède), un organisme de l'ONU (le Département des affaires de désarmement) et trois ONG (Amnesty International, Oxfam International et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies). Le groupe se rencontre approximativement toutes les 4 à 6 semaines, est ouvert aux autres États intéressés et invite souvent des experts indépendants de la société civile pour mener les discussions.

Le Groupe d'États intéressés par des mesures concrètes de désarmement

Le Groupe d'États intéressés par des mesures concrètes de désarmement découle d'une résolution adoptée en 1997 par l'Assemblée générale sur la consolidation de la paix grâce à des mesures concrètes de désarmement¹⁸. Il fut créé en mars 1998 et se réunit quatre ou cinq fois par an, à New York. Il regroupe, outre des États en développement et des États donateurs intéressés, les départements de l'ONU concernés et, depuis fin 2004, des ONG. Il fournit un soutien politique et financier pour appliquer des mesures concrètes de désarmement dans des situations d'après-conflit. Depuis l'adoption du Programme d'action, le Groupe a fait de l'exécution des dispositions du Programme une très grande priorité¹⁹. Le Groupe est un cadre où les pays donateurs entrent directement en contact avec les pays, les organisations internationales et les ONG qui ont des projets concrets de désarmement dans le domaine des armes légères pour lesquels ils recherchent un financement²⁰.

L'Initiative pour le contrôle des transferts

L'Initiative pour le contrôle des transferts cherche plus particulièrement à aider les États à renforcer les contrôles pour l'exportation, l'importation et le transit d'armes légères. Lancée début 2003²¹, l'Initiative pour le contrôle des transferts est conduite par le Gouvernement britannique avec le soutien des Gouvernements allemand, australien, canadien, français, néerlandais et suédois²².

À court terme, cette initiative cherche à susciter un appui en faveur de normes pour les contrôles des transferts. Elle a organisé de nombreux séminaires aux niveaux régional et sous-régional pour encourager les États à appliquer des contrôles efficaces sur les transferts et à s'entendre sur la nature de ces contrôles²³. L'Initiative pour le contrôle des transferts espère que la Conférence d'examen de 2006 inscrira la nécessité d'agir aux niveaux national, sous-régional, régional et mondial dans un Programme d'action renforcé et s'engagera pour d'autres actions si nécessaire²⁴. Cet objectif transparaisait dans le communiqué final de la réunion des dirigeants du G8 en 2005 dans lequel ils sont convenus d'améliorer l'efficacité des contrôles des transferts d'armes légères, notamment lors de la Conférence d'examen du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères en 2006²⁵.

La campagne Contrôlez les armes

La campagne Contrôlez les armes – organisée par Amnesty International, le RAIAL et Oxfam – veut faire pression sur les gouvernements pour qu'ils appliquent des contrôles rigoureux sur la détention et le transfert de toutes les armes. Lancée en octobre 2003, elle cherche notamment à inciter les gouvernements à négocier une convention sur les transferts d'armes « pour empêcher les exportations d'armes dans les zones où il y a des risques qu'elles servent à commettre de graves violations du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits humains »²⁶. La campagne a rédigé un projet qui, elle l'espère, sera utilisé par les gouvernements comme base de négociation²⁷. Un nombre croissant de gouvernements soutiennent cette campagne. Aujourd'hui, environ 24 États se prononcent en faveur de la négociation d'un traité sur le commerce des armes²⁸.

Le Small Arms Consultative Group Process

Le Small Arms Consultative Group Process (CGP) fut créé en janvier 2003 par *Biting the Bullet* afin d'élaborer des directives pour aider les décisions nationales en matière d'autorisation de transfert d'armes légères et de restriction des transferts vers les acteurs non étatiques²⁹, une question qui ne figure pas dans le Programme d'action. Le CGP regroupe des représentants de plus de 30 gouvernements, de l'ONU, d'organisations régionales et d'ONG. Il s'est déjà réuni six fois. En 2004, il a réalisé la première phase de son travail, à savoir démêler les problèmes et définir une stratégie internationale constructive³⁰. Lors de la deuxième phase, il doit faire des propositions concrètes pour permettre des décisions lors de la Conférence d'examen de 2006.

Le Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères

Le Secrétaire général de l'ONU a créé le Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères en 1998. L'objectif était d'éviter que certaines activités fassent double emploi, de centraliser des ressources déjà limitées et de développer au maximum les partenariats synergiques au sein du système des Nations Unies³¹. Le mécanisme compte aujourd'hui 16 départements, agences, programmes ou fonds des Nations Unies³². Le Mécanisme de coordination a conduit des missions sur le terrain pour aider les États Membres à appliquer certains aspects précis du Programme d'action. Il représente désormais un point de contact important dans le système des Nations Unies pour promouvoir une stratégie interdépartementale coordonnée face à un problème qui touche de nombreux domaines dans lesquels interviennent les Nations Unies.

Comment le Programme d'action a-t-il été appliqué ?

L'INSTRUMENT SUR LE TRAÇAGE DES ARMES LÉGÈRES

L'importance de pouvoir suivre la trace, au niveau mondial, des armes légères illicites a été reconnue au début du processus préparatoire de la conférence de 2001³³. La plupart des armes légères illicites sont, au départ, des armes légales. Le fait de pouvoir suivre leurs mouvements permettrait donc de disposer d'indices précieux pour comprendre où, quand et comment elles franchissent la ligne entre marché légal et marché illégal. Ces informations aideraient les gouvernements à mettre au point des politiques plus ciblées et donc plus efficaces pour lutter contre le commerce illicite des armes légères.

Le Programme d'action fait deux références principales au traçage des armes légères. Premièrement, il exige des États Membres de l'ONU qu'ils veillent « à ce que les fabricants autorisés procèdent dorénavant, en cours de production, à un marquage fiable de chacune des armes légères »³⁴. Quatre ans après l'adoption du Programme d'action, 50 États seulement ont une législation qui impose le marquage, en cours de production, des armes³⁵.

Deuxièmement, le Programme d'action recommande à l'Assemblée générale des Nations Unies d'entreprendre une étude afin d'étudier la possibilité d'élaborer « un instrument international qui permette aux États d'identifier et de suivre rapidement et de manière fiable les armes légères illicites »³⁶ ; l'Assemblée générale a suivi cette recommandation, en décembre 2001, en priant le Secrétaire général d'entreprendre, avec l'aide d'experts gouvernementaux, une étude sur la possibilité d'élaborer un tel instrument³⁷. Ce groupe d'experts a estimé, dans un rapport soumis en juillet 2003 à l'Assemblée générale, que l'élaboration d'un instrument international sur le traçage des armes légères était possible³⁸. En décembre de la même année, l'Assemblée générale décida de créer un groupe de travail à composition non limitée sur la question³⁹. Le Groupe a tenu trois sessions et adopté un

Ce nouvel accord sur le traçage des armes légères est le premier instrument global qui résulte directement du Programme d'action.

projet d'instrument sur le traçage des armes légères qui fut ensuite adopté lors de la session 2005 de l'Assemblée générale des Nations Unies⁴⁰.

Ce nouvel accord sur le traçage des armes légères est le premier instrument global qui résulte directement du Programme d'action. Il constitue, à ce titre, un exemple encourageant qui illustre les progrès de la lutte contre le commerce illicite des armes légères. Cet instrument a toutefois deux grandes faiblesses. Premièrement, à l'instar du Programme d'action, il traduit un engagement politique et n'a donc pas force obligatoire. Deuxièmement, il ne couvre pas les munitions des armes légères, ce qui entame son efficacité⁴¹.

DES PROGRÈS LENTS SUR LE COURTAGE ILLICITE DES ARMES LÉGÈRES

Le Programme d'action est assez vague sur la question de la lutte contre le courtage illicite d'armes légères. Il demande aux États de « mettre en place une législation ou des procédures administratives nationales appropriées pour réglementer les activités des courtiers en armes légères »⁴². En juin 2005, seuls 32 pays sur les 191 qui sont membres de l'ONU avaient adopté une législation permettant de contrôler les activités des courtiers⁴³. Le Programme d'action engage aussi les États Membres à parvenir à « une position commune au sujet des principales questions et de l'ampleur des problèmes liés au courtage illicite d'armes légères »⁴⁴ et délègue cette tâche à l'Assemblée générale⁴⁵. L'Assemblée générale prit toutefois plus de temps avant de se saisir de la question du courtage que de celles du

marquage et du traçage, en raison principalement de la position de certains États Membres qui s'opposaient à l'idée de mener simultanément des travaux sur ces questions, au motif que cela représenterait, pour certains États, un énorme effort sur les plans financier et des ressources humaines.

Ce n'est qu'en décembre 2003 que l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'organiser des consultations générales ouvertes à tous les États Membres, ainsi qu'aux organisations régionales et sous-régionales, organismes internationaux et experts « sur de nouvelles mesures à prendre pour renforcer la coopération internationale en vue de prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères »⁴⁶. Quatre consultations furent organisées par le Département des affaires de désarmement à New York et Genève, entre mai et juillet 2004⁴⁷. À la fin de l'année, l'Assemblée générale pria le Secrétaire général de continuer d'organiser des consultations en prévision de l'établissement, après la Conférence de 2006, mais au plus tard en 2007, d'un groupe d'experts gouvernementaux pour examiner le problème du courtage⁴⁸.

Si la communauté internationale se décide à négocier un nouvel instrument international sur le courtage, cet instrument ne verra probablement pas le jour avant 2009, soit huit ans après la conclusion du Programme d'action. La question du courtage des armes légères ayant joué un rôle décisif dans la décision de la communauté internationale de faire des armes légères une de ses priorités, il est surprenant que les États Membres de l'ONU n'aient pas pris d'action plus ferme sur cette question.

ÉVALUATION GLOBALE DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME D'ACTION ET DE SON INFLUENCE

Sachant qu'en moyenne 1 400 personnes meurent chaque jour d'une blessure par balle⁴⁹ et que, chaque année, la vie et les moyens de subsistance d'innombrables personnes sont compromis par la prolifération et l'utilisation des armes légères, il ne saurait être question de relâcher les efforts pour éliminer le commerce illicite d'armes légères et les souffrances qu'il provoque.

En juillet 2006, le Programme d'action aura été en place depuis cinq ans. Il est donc raisonnable de penser que d'ici là, les États auront fait des progrès importants dans le sens de l'application de ses dispositions et d'espérer que l'exécution du Programme d'action aura entraîné une réduction, non seulement du commerce illicite des armes légères, mais aussi des souffrances qu'il provoque. Il semble toutefois peu probable, vu le rythme des progrès réalisés à ce jour, que la Conférence d'examen de 2006 pourra constater une telle évolution. L'exécution du Programme d'action apparaît dans l'ensemble insuffisante et inégale ; il n'est même pas certain qu'il ait eu jusqu'à présent une influence réelle.

Lors de la réunion biennale des États en 2003, de nombreux analystes étaient prêts à accorder aux États le bénéfice du doute lorsqu'il s'agissait de voir la façon dont ils avaient appliqué les engagements pris lors de la Conférence sur les armes légères de 2001. Ainsi, la plupart des ONG voulaient bien admettre s'agissant de l'exécution du Programme d'action, que même si le verre était vide à 95%, il contenait au moins quelque chose⁵⁰. Elles constataient que des progrès importants avaient été réalisés depuis 2001 et reconnaissaient que la mobilisation face au trafic, à la prolifération des armes légères et à leur utilisation abusive qui avait précédé la Conférence sur les armes légères de juillet 2001 avait été largement préservée⁵¹. De la même façon, une analyse des rapports soumis par les États à la réunion biennale de 2003 a conclu qu'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 »⁵².

Lors de la deuxième réunion biennale, en 2005, les résultats des États s'agissant du respect de leurs engagements firent l'objet de réactions nettement plus critiques et impatientes. Si l'édition 2005 du rapport de *Biting the Bullet* et du RAIAL constate que des initiatives importantes ont été prises

dans le monde, elle regrette le peu de résultats obtenus à bien des égards ; le verre est encore vide à 95% alors que deux années se sont écoulées⁵³.

Les conclusions de ce rapport ne cadrent toutefois pas avec le contenu de l'ouvrage qui fournit de nombreux détails sur les initiatives prises à travers le monde par les gouvernements, les organisations de la société civile, les organisations régionales et sous-régionales, et d'autres organismes internationaux pour enrayer la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive. Le rapport de 2005 de *Biting the Bullet* et du RAIAL reconnaît que de nombreuses activités utiles sont en cours et que des progrès importants interviennent dans certaines régions et sur certaines questions⁵⁴. Si tel est le cas, les gouvernements mériteraient pour leurs initiatives mieux que les « 5% » qui leur avaient été reconnus en 2003.

Cette apparente contradiction peut s'expliquer par le fait que les rapports de *Biting the Bullet* et du RAIAL assimilent le succès de l'application des dispositions du Programme d'action à la réduction de la violence globale par les armes à feu. Ce chiffre de 5% repose davantage sur l'idée que ces interventions ne sont généralement pas suffisantes pour avoir plus qu'un effet local ou marginal sur les problèmes de trafic, de prolifération et d'utilisation abusive des armes⁵⁵, que sur une évaluation objective des progrès réalisés pour appliquer le Programme d'action. Lorsqu'on analyse le Programme d'action, il importe de faire la distinction entre son application et l'influence de son exécution. Ces deux aspects sont importants, mais il ne faut pas les confondre. Si les États Membres de l'ONU réussissaient à appliquer pleinement les dispositions du Programme d'action, mais que le commerce illicite d'armes légères n'était pas éliminé, l'évaluation de l'exécution du Programme d'action par les États devrait-elle être sévère pour autant ? Ne vaudrait-il pas mieux évaluer directement le Programme d'action ?

L'exécution est souvent confondue avec l'influence, en raison notamment de l'absence d'outils pour mesurer les résultats de l'application du Programme d'action au niveau de l'élimination du commerce illicite des armes légères et de la réduction des souffrances qu'il provoque. Sans de tels outils, il est difficile d'affirmer avec certitude que le Programme permet d'atteindre les résultats pour lesquels il a été conçu. S'il est possible de connaître le nombre de pays qui ont nommé des points de contact sur la question des armes légères, ce chiffre ne dit rien sur le nombre de transferts illicites déjoués ou le nombre de vies sauvées par cette initiative.

Nombreux sont ceux qui partagent l'avis du rapport de *Biting the Bullet* et du RAIAL qui estime que le Programme d'action n'a eu, à ce jour, qu'une influence marginale pour enrayer la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), lors de sa déclaration à la deuxième réunion biennale des États, a estimé que nous sommes loin de pouvoir conclure que le Programme d'action a sauvé des vies ou qu'il a permis une réduction globale de la disponibilité des armes illicites⁵⁶. Les impressions des organisations sur le terrain (organisations internationales ou de la société civile) s'agissant de l'influence du Programme d'action sont certes utiles, mais le fait est qu'il existe peu d'éléments tangibles pour attester de l'efficacité du Programme d'action. Et sans outils adaptés pour mesurer l'influence du Programme d'action, nos impressions resteront principalement subjectives.

Les estimations des ONG et d'organisations telles que le CICR ne prêtent guère à l'optimisme. Elles sont un rappel sévère pour la communauté internationale qui, près de cinq ans après l'adoption du Programme d'action, semble n'avoir qu'effleuré le fléau mondial du commerce illicite des armes légères. Elles soulignent l'importance de compléter la simple évaluation de l'exécution du Programme par une action délibérée visant à mesurer son influence au niveau de la réduction des souffrances provoquées par le commerce illicite d'armes légères et de l'élimination finale de ce commerce.

Conclusion

La mobilisation et la volonté politique impressionnantes qui prévalurent entre le milieu des années 90 et la Conférence sur les armes légères de 2001 ont été largement préservées. Cela s'explique par les mécanismes de suivi prévus par le Programme d'action et les initiatives prises (souvent conjointement) par les gouvernements, les ONG, des organismes internationaux et des instituts de recherche pour promouvoir l'application du Programme et accentuer l'attention portée, par la communauté internationale, aux conséquences humanitaires et socio-économiques de la prolifération et de l'utilisation abusive des armes légères. Ce mouvement ne s'est toutefois pas traduit par une application forte du Programme d'action. L'exécution du Programme d'action reste globalement faible, inégale et inefficace.

L'utilité principale du Programme d'action est qu'il représente un cadre global qui stimule et permet toute une série d'initiatives de contrôle des armes légères dans différentes régions et sur certaines questions. Près de cinq ans après l'adoption du Programme d'action, peu d'éléments tangibles permettent d'évaluer comment il atteint ses objectifs d'élimination du commerce illicite d'armes légères et de réduction des souffrances qu'il provoque. Sans de telles preuves, il est raisonnable de reprendre les conclusions des organisations internationales et de la société civile sur le terrain qui estiment que le Programme d'action n'a fait qu'effleurer ce fléau mondial.

La Conférence d'examen de 2006 devra se pencher sur deux faiblesses du Programme d'action : d'une part, la différence entre le soutien politique dont il bénéficie et l'exécution de ses dispositions et, d'autre part, l'écart entre l'application du Programme et son influence réelle sur la vie des gens. Pour y parvenir, les États Membres de l'ONU devront non seulement trouver de nouvelles idées pour accélérer l'exécution du Programme d'action, mais aussi renforcer le régime existant et concevoir de nouveaux outils pour évaluer son influence.

Notes

1. Document des Nations Unies A/60/L.1* du 20 septembre 2005.
2. Ibid., par. 94.
3. Le Document final du Sommet mondial de 2005 mentionne les armes à deux autres reprises. Dans le paragraphe 95, il fait référence aux mines antipersonnel et, dans le paragraphe 111, il évoque de nouveau les armes légères, dans le contexte de la criminalité transnationale organisée.
4. Reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, New York, 9-20 juillet 2001*, document des Nations Unies A/CONF.192/15, disponible à l'adresse < disarmament2.un.org/cab/poa.html > .
5. Programme d'action, section II, par. 33.
6. Ibid.
7. Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies 56/24 V du 24 décembre 2001 ; 57/72 du 22 novembre 2002 ; 58/241 du 23 décembre 2003 ; 59/86 du 3 décembre 2004 (documents des Nations Unies A/RES/56/24 du 10 janvier 2002, A/RES/57/72 du 30 décembre 2002, A/RES/58/241 du 9 janvier 2004 et A/RES/59/86 du 10 décembre 2004).
8. En septembre 2005, l'Australie, le Bélarus, les États-Unis, la Hongrie et le Mexique étaient les seuls pays à avoir soumis un rapport, chaque année depuis 2002. Les listes des pays ayant soumis des rapports entre 2002 et 2005 sont disponibles à l'adresse < disarmament.un.org/cab/salw-nationalreports.html > .
9. Ce chiffre inclut le Saint-Siège, doté du statut d'observateur auprès de l'ONU. E. Kytömäki et V. Yankey-Wayne, à paraître, *Implementing the UN Programme of Action on Small Arms: Analysis of the National Reports submitted in 2002-2005*, Genève, UNIDIR.
10. Les réunions biennales des États ont eu lieu du 7 au 11 juillet 2003 et du 11 au 15 juillet 2005. Pour plus d'information, voir respectivement < disarmament.un.org/cab/salw-2003.html > et < www.un.org/events/smallarms2005 > . L'idée d'adopter

- officiellement la tendance actuelle – à savoir faire coïncider les rapports sur l'exécution du Programme d'action avec les réunions biennales des États – fait l'objet de discussions informelles et pourrait être envisagée lors de la Conférence d'examen de 2006.
11. Voir < www.undp.org/bcpr/smallarms/PoA.htm > .
 12. Programme d'action, section IV, par. 1 b) et 1 a). Pour une analyse du mandat de la Conférence d'examen de 2006, voir l'article de Sarah Parker dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
 13. E. Kytömäki et V. Yankey-Wayne, 2004, *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of the Reports Submitted by States in 2003*, Genève, UNIDIR. Une analyse des rapports soumis à la réunion biennale des États de 2005 doit paraître en 2006.
 14. Le projet *Biting the Bullet* est une initiative lancée par trois organismes basés au Royaume-Uni, International Alert, Saferworld et l'Université de Bradford. Voir < www.saferworld.org.uk/publications/biting%20the%20bullet.htm > et < www.international-alert.org/our_work/themes/biting_the_bullet.php > .
 15. Le RAIAL est un réseau mondial qui regroupe plus de 500 organisations de la société civile, voir < www.iansa.org > .
 16. *Biting the Bullet* et le RAIAL, 2003, *Implementing the Programme of Action 2003: Action by States and Civil Society*, à l'adresse < www.iansa.org/documents/03poareport > ; *Biting the Bullet* et IANSA, 2005, *International Action on Small Arms 2005: Examining Implementation of the UN Programme of Action*, à l'adresse < www.iansa.org/un/bms2005/red-book.htm > .
 17. Pour une analyse du Processus de Genève, voir l'article de John Borrie dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
 18. Résolution 52/38 G de l'Assemblée générale adoptée le 9 décembre 1997, document des Nations Unies A/RES/52/38 du 8 janvier 1998.
 19. Présentation par l'Allemagne lors de la 21^e réunion du Processus de Genève sur les armes légères, 28 juin 2005.
 20. Pour plus d'information sur le Groupe d'États intéressés par des mesures concrètes de désarmement, voir < disarmament2.un.org/cab/pdm-gis.html > et < disarmament2.un.org/casa/gis/gis-july2005.htm > .
 21. *Implementing the UN Programme of Action: Strengthening Export Controls*. Lancaster House Conference, 14-15 janvier 2003, Chairman's Summary, à l'adresse < www.smallarmssurvey.org/source_documents/Regional%20fora/Other%20fora/Lancaster%20House%20Jan%202003.pdf > .
 22. UK Foreign & Commonwealth Office, *Small Arms and Light Weapons (SALW): Transfer Controls*, document distribué lors de la deuxième réunion biennale des États chargée d'examiner l'exécution du Programme d'action, New York, 11-15 juillet 2005.
 23. À ce jour, des séminaires ont eu lieu en Argentine, au Brésil, au Pérou, au Nicaragua, aux Bahamas, au Kenya et dans les Fidji. D'autres sont prévus dans la Communauté de développement de l'Afrique australe et dans les régions de l'Asie orientale. *Ibid.*, p. 2.
 24. *Ibid.*, p. 2.
 25. Communiqué du G8 à Gleneagles, section sur l'Afrique, par. 10 f). Disponible en anglais à l'adresse < www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Africa.0.pdf >
 26. Amnesty International et Oxfam International, 2003, *Vies brisées : plaidoyer pour un contrôle renforcé des ventes d'armes à l'échelon international*, à l'adresse < fra.controlarms.org/pages/report-shatteredlives-fra > .
 27. *Draft Framework Convention on International Arms Transfers*, disponible à l'adresse < www.iansa.org/documents/2004/att_0504.pdf > (projet du 25 mai 2004).
 28. Pour plus de précision sur la campagne *Contrôlez les armes*, voir < www.controlarms.org > . Le nombre d'États en faveur de l'idée d'un traité a été déduit d'après le blog de Simon Gray lors de la deuxième réunion biennale des États, < www.oxfam.org.uk/generationwhy/controlarms_blog > .
 29. Small Arms Consultative Group Process, 2005, *Food for thought paper*, juillet.
 30. Small Arms Consultative Group Process, 2004, *Chair's Interim Report, Small Arms and Light Weapons Transfers: Developing Understandings on Guidelines for National Controls and Transfers to Non-State Actors*, Londres, *Biting the Bullet*, mai, à l'adresse < www.saferworld.org.uk/iac/btb_interim_report.pdf > .
 31. Mme Hannelore Hoppe, Directeur du Département des affaires de désarmement, déclaration faite au nom du Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères, lors de la deuxième réunion biennale des États, New York, 11-15 juillet 2005, à l'adresse < www.un.org/events/smallarms2005/regional-intlorg-pdf/CASA%20statement%20by%20Ms.%20Hoppe.pdf > .
 32. Pour la liste complète des membres du Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères, voir < www.un-casa.org > .
 33. La France et la Suisse prirent l'initiative sur cette question en distribuant pendant le processus préparatoire plusieurs documents sur le marquage et le traçage des armes légères et sur la conservation des informations (documents des Nations Unies A/CONF.192/PC/7 du 17 mars 2000 ; A/CONF.192/PC/25 du 10 janvier 2001 et A/CONF.192/PC/38 du 23 mars 2001).
 34. Programme d'action, section II, par. 7.
 35. *Biting the Bullet* et le RAIAL, 2005, op. cit., p. 262.
 36. Programme d'action, section IV, par. 1 c).

37. Résolution 56/24 V de l'Assemblée générale des Nations Unies, par. 10 (voir note 7).
38. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé en application de la résolution 56/24 V du 24 décembre 2001, intitulé « Le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects »*, document des Nations Unies A/58/138 du 11 juillet 2003.
39. Résolution 58/241 de l'Assemblée générale adoptée le 23 décembre 2003, document des Nations Unies A/RES/58/241 du 9 janvier 2004, par. 8 et 9.
40. Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre. Reproduit dans le *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé de négocier un projet d'instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre*, document des Nations Unies A/60/88 du 27 juin 2005. Voir < disarmament2.un.org/cab/salw-oewg.html>. Pour plus de détails sur les négociations de l'Instrument sur le traçage des armes légères, voir l'article de Peter Batchelor et Glenn McDonald dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
41. Pour une analyse de la question des munitions, voir l'article de Christophe Carle dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
42. Programme d'action, section II, par. 14.
43. *Biting the Bullet* et le RAIAL, 2005, op. cit., p. 258. Voir aussi *Small Arms Survey 2004: Rights at Risk*, Londres, Oxford University Press, p. 141 à 171.
44. Programme d'action, section II, par. 39.
45. Programme d'action, section IV, par. 1 d).
46. Résolution 58/241 de l'Assemblée générale, par. 11, voir note 39.
47. Pour les résultats de ces consultations, voir < disarmament.un.org/cab/salw-brokering%202004.htm>.
48. Résolution 59/86 de l'Assemblée générale, par. 5 (voir note 7).
49. Selon *Small Arms Survey*, chaque année, plus de 200 000 personnes sont tuées ou se suicident avec des armes à feu dans les pays industrialisés et au moins 300 000 personnes sont tuées par des armes à feu lors de conflits armés dans les pays en développement (*Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost*, Londres, Oxford University Press, p. 155). Ces estimations ont été reprises par le RAIAL dans le slogan « chaque minute, une personne est tuée par une arme à feu », voir < www.iansa.org/action/toolkit.htm>.
50. *Biting the Bullet* et le RAIAL, 2003, op. cit., p. 187.
51. Ibid.
52. E. Kytömäki et V. Yankey-Wayne, 2004, op. cit., p. xvii.
53. *Biting the Bullet* et le RAIAL, 2005, op. cit., p. 315.
54. Ibid.
55. Ibid.
56. Comité international de la Croix-Rouge, *Report to the Second Biennial Meeting of States to Consider the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, New York, 11-15 juillet 2005, à l'adresse < www.un.org/events/smallarms2005/regional-intlorg-pdf/ICRC.pdf>.

Le rôle du Forum de Genève dans les initiatives internationales de lutte contre le commerce illicite des armes légères

John BORRIE

Le Forum de Genève est une initiative conjointe du Bureau Quaker auprès des Nations Unies, de l'UNIDIR et du Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales, à Genève. Cet article fait brièvement le point sur les travaux du Forum de Genève dans le domaine des armes légères¹ et évalue le rôle qu'il a joué dans la conclusion du Programme d'action de 2001 sur les armes légères et l'influence qu'il peut avoir au niveau de son application et de son contrôle². Il convient tout d'abord d'expliquer les origines du Forum de Genève et le contexte politique dans lequel ont débuté ses travaux.

L'origine des initiatives internationales sur les armes légères

Au milieu des années 90, il est devenu évident pour la communauté internationale que la violence des armes légères constituait un problème majeur dans de nombreuses sociétés dans le monde, en particulier dans les pays en développement³. La question des armes légères prit de l'importance au sein des Nations Unies après l'envoi d'une mission d'enquête en Afrique de l'Ouest en 1994⁴. En janvier 1995, elle apparut également dans le Supplément à l'*Agenda pour la paix* du Secrétaire général⁵. En décembre 1995, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta sa première résolution sur les « armes de petit calibre » dans laquelle elle demandait qu'un groupe d'experts gouvernementaux soit créé⁶. Le Groupe a constaté que :

presque tous les organismes des Nations Unies s'occupaient, sous un aspect ou sous un autre, des conséquences des conflits, de l'insécurité, de la violence dus à un accès facile aux armes légères en raison d'une accumulation excessive et d'une utilisation permanente de celles-ci. Certains des conflits les plus difficiles à régler sont ceux livrés dans les États qui, en raison de l'engrenage de la violence, de l'érosion de la légitimité politique et de l'effondrement de l'économie, n'ont plus l'autorité nécessaire pour maîtriser les causes ou les effets de l'accumulation et de l'utilisation excessives des armes légères ou de petit calibre⁷.

Cet article est une version abrégée de J. Borrie, à paraître (2006), « The Geneva Forum's Role in International Efforts to Curb the Illicit Small Arms Trade: Disarmament as Humanitarian Action? » dans J. Borrie et V. Martin Randin (sous la direction de), *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*, Genève, UNIDIR. John Borrie dirige, à l'UNIDIR, le projet sur le désarmement en tant qu'action humanitaire. Il a travaillé auparavant avec l'Unité Mines-Armes du Comité international de la Croix-Rouge et a été chef de mission adjoint pour le désarmement à Genève, pour le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande.

Le rapport du Groupe recommandait à l'ONU d'envisager la « tenue d'une conférence internationale sur toutes les formes de commerce illicite d'armes, pour approfondir les questions [...] mises en lumière dans le présent rapport »⁸. Cela déboucha sur une nouvelle résolution de l'Assemblée générale, à la fin de l'année 1997, qui priait le Secrétaire général de solliciter les vues des États Membres sur la convocation d'une telle conférence et d'établir un rapport sur les armes légères avec l'assistance d'un nouveau groupe d'experts gouvernementaux⁹. Au cours du deuxième semestre 1999, le Groupe présenta son rapport dans lequel il évoquait les objectifs, la portée, l'ordre du jour, la date et le lieu de cette conférence¹⁰. En décembre 1999, l'Assemblée générale des Nations Unies décida de créer un comité préparatoire, qui tiendrait sa première session en 2000, et de convoquer la conférence à New York, en juillet 2001¹¹.

Les difficultés du processus de la Conférence des Nations Unies

La perspective d'une conférence des Nations Unies pour combattre le commerce illicite des armes légères se précisait. Les travaux des deux Groupes d'experts gouvernementaux et du processus préparatoire révélèrent de nombreuses difficultés qu'il fallait gérer habilement pour que la conférence soit d'une réelle utilité dans la lutte contre le commerce illicite des armes légères. De nombreux États émirent des réserves. Citons, entre autres :

- les sujets « sensibles » que les rapports des Nations Unies proposaient d'inclure dans le Programme d'action de la conférence, comme la détention d'armes par des civils (un droit sacré pour le lobby des sports de tir, surtout aux États-Unis), les contrôles des exportations, le marquage et le traçage des armes légères et des munitions, la définition de l'idée d'« accumulation excessive et déstabilisatrice » d'armes légères, et la distinction entre armes légales et illégales¹² ;
- de nombreux pays en développement, surtout ceux qui n'ont pas de capacités locales de fabrication, préservent jalousement leur accès aux armes légères ;
- plusieurs pays (l'Algérie et la Chine, notamment) pensaient qu'une conférence internationale pourrait être, pour certains, l'occasion de les accuser de violations présumées des droits de l'homme ;
- il n'était pas certain qu'un processus multilatéral correspondrait aux activités déjà engagées pour combattre le commerce illicite d'armes légères aux niveaux national, sous-régional et régional (ce que craignaient notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud)¹³.

Les communautés diplomatiques de New York et de Genève avaient des approches différentes. Cette situation posait des problèmes qui sont moins connus. Les autorités de chaque pays avaient assuré, à des degrés divers, la coordination entre leurs missions diplomatiques. Les diplomates basés à New York avaient néanmoins tendance à envisager la question des armes légères à travers le prisme plus large de la bataille politique au sein des Nations Unies, surtout au Conseil de sécurité. Ils se considéraient pour la plupart comme des généralistes ou des agents diplomatiques, et non comme des spécialistes des questions de désarmement ou de maîtrise des armements. Comme le processus de la conférence des Nations Unies s'inscrivait dans le cadre de la maîtrise des armements, certaines capitales jugeaient logique de donner l'initiative aux spécialistes du désarmement et de la maîtrise des armements basés à Genève. Et même si la plupart des diplomates du désarmement basés à Genève avaient également à l'esprit des considérations politiques plus générales, certains de leurs collègues de New York avaient tendance à les considérer comme des technocrates, qui se retrouvaient dans un processus sans être forcément au courant des dynamiques plus larges. Ces différences de perspective

et de culture entre les milieux diplomatiques de Genève et de New York influencèrent les points de vue et les jugements des uns et des autres. Les hypothèses de travail – voire l'idée de succès ou d'échec de la conférence – pouvaient être perçues très différemment. Les tensions que cela provoqua au sein des délégations – entre des personnes basées à Genève, New York ou dans une capitale – caractérisèrent les dynamiques de négociation lors du processus préparatoire de la conférence. L'instauration de la confiance entre les professionnels fut, dès lors, une gageure, comme pour toutes les négociations multilatérales¹⁴.

Ces différences de perspective et de culture entre les milieux diplomatiques de Genève et de New York influencèrent les points de vue et les jugements des uns et des autres.

Il n'était certes pas évident de comprendre pourquoi le processus de la conférence s'inscrivait dans le cadre de la maîtrise des armements. De nombreux experts des questions humanitaires et d'autres domaines pensent même qu'une approche de maîtrise des armements présente peu d'intérêt pour lutter contre le commerce illicite des armes légères, car le problème ne s'explique pas forcément par les conséquences des guerres. Le problème des armes légères est différent de celui d'autres armes classiques comme les mines antipersonnel ou les résidus de guerre explosifs. Le domaine des armes légères a des caractéristiques complexes. Comme l'a fait remarquer Liz Clegg, « malgré l'enthousiasme de la communauté des ONG pour une initiative sur les armes légères, il était évident, dès le début, que le problème de la prolifération des armes légères était, par certains aspects, encore plus complexe que celui des mines. L'idée d'une campagne d'interdiction des armes légères est tout simplement impossible pour deux raisons : premièrement, la détention d'armes par des civils – les armes de poing, les fusils, les fusils de chasse, etc. – est légale dans certains pays ce qui signifie que la nécessité de contrôles sur ces armes n'est pas universellement admise ; deuxièmement, rares sont ceux qui voudraient affirmer qu'il n'existe pas de circonstances où les armes légères peuvent être employées de manière légitime, par exemple, lorsqu'elles sont entre les mains de forces engagées dans des opérations de maintien de la paix. Pour être efficace, une campagne de lutte contre la prolifération des armes légères avait besoin d'objectifs très nuancés »¹⁵. Comme nous le verrons plus loin, informer la communauté de la maîtrise des armements de ces questions complexes fut, dès le début, un objectif du Forum de Genève et de ses partenaires¹⁶.

Les organisations non gouvernementales, qui sont une autre source d'informations et de conseils sur de nombreux aspects concernant l'acquisition, l'utilisation et les effets des armes légères, et qui constituent souvent une force puissante pour insister sur la responsabilité des gouvernements et le principe de transparence, furent pourtant largement tenues à l'écart du processus préparatoire des Nations Unies. La participation des ONG était une idée vivement débattue (fortement soutenue par le Canada, l'Union européenne et la Norvège, entre autres), mais de nombreux gouvernements étaient très réticents à l'idée d'accorder aux ONG la moindre reconnaissance officielle ou la possibilité de participer aux négociations. (La Chine, la Russie et de nombreuses délégations du Moyen-Orient étaient de cet avis.)

La communauté des ONG s'intéressant aux questions des armes légères était apparue au milieu des années 90, avec des ONG qui se concentraient sur une ou plusieurs activités comme la recherche, la mobilisation, l'éducation et la sensibilisation de l'opinion, l'élaboration de politiques et l'application de mesures concrètes, le plus souvent dans le cadre d'initiatives de « micro-désarmement ». La communauté des ONG, qui était hétérogène, se divisait en deux pôles très antagonistes. Batchelor parle de la « communauté de la maîtrise des armements » et de la « communauté des armes à feu »¹⁷. La première, réunie au sein du Réseau d'action international sur les armes légères (RAIAL), avait des objectifs très différents de la seconde, regroupée au sein du World Forum on the Future of Sport Shooting Activities (WFSA). À la différence des activités du RAIAL, celles du WFSA visaient avant tout à convaincre la communauté internationale de « ne pas se mêler » de la question des armes légères ou de « limiter » ses initiatives. « Le seul point sur lequel le RAIAL et le WFSA purent s'entendre, et pour

lequel ils travaillèrent ensemble lors du processus du Comité préparatoire, fut la volonté d'optimiser le rôle officiel des ONG dans la Conférence. »¹⁸.

Il fallait trouver une manière de réunir ces différents points de vue et ce pour plusieurs raisons.

- Améliorer l'échange d'informations et la compréhension entre les négociateurs qui travaillaient dans des lieux différents.
- Informer les diplomates. Les nouvelles connaissances et possibilités auraient, dans l'idéal, un rapport avec des expériences concrètes sur le terrain : la société civile transnationale serait donc amenée à participer, ce qui dans un cadre officiel peut être délicat pour certains gouvernements.
- Donner au processus préparatoire de la conférence un bon départ et des indications, sans qu'il s'attire l'hostilité des gouvernements qui redoutent les implications que peut signifier pour eux un tel processus.

Le rôle du Forum de Genève dans la perspective de la Conférence

Le Forum de Genève a permis, de manière délibérée et parfois par hasard, de répondre à ces besoins. L'expérience des partenaires ayant fondé le Forum de Genève fut déterminante. L'UNIDIR, le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale (PSIS) et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies étaient tous impliqués dans la recherche sur les questions relatives aux armes légères, ce qui se traduisait par une coopération entre leur personnel.

L'engagement de l'UNIDIR sur la question des armes légères remonte au moins à 1994. Son projet sur le désarmement et le règlement des conflits, dirigé par Virginia Gamba, influença la résolution de l'Assemblée générale de 1995 autorisant la mise en place du premier groupe d'experts. L'intérêt que portait depuis longtemps l'Institut universitaire de hautes études internationales (HEI) à la recherche sur la question des armes légères avait favorisé l'instauration à Genève, en 1999, du Small Arms Survey qui doit, entre autres, servir d'organisme de centralisation de l'information sur les armes légères et de diffusion des pratiques optimales¹⁹. Quant aux Quakers, ils s'occupaient depuis longtemps du problème des armes légères dans le cadre de leurs activités de désarmement et de consolidation de la paix. Les membres clés du Bureau Quaker à Genève avaient été étroitement impliqués dans le processus de négociation de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel ; le Forum de Genève put profiter de cette expérience pour définir la direction et le style des activités du Forum de Genève dans la perspective de la conférence²⁰.

Le Forum de Genève est né des relations entre ces trois organisations. Au milieu des années 90, la coopération prit de l'ampleur entre le PSIS et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, lorsqu'ils se découvrirent un intérêt commun, mettre en présence les points de vue de différentes disciplines sur la question des armes légères. Keith Krause, un universitaire canadien qui venait d'arriver au PSIS et David Atwood, Quaker Associate Representative, décidèrent d'organiser des rencontres ponctuelles dont l'objectif était, au départ, d'expliquer les activités qu'avait menées Krause, pour le Gouvernement canadien, sur la question des armes légères dans le nouveau contexte de la sécurité humaine. Le PSIS et le Bureau Quaker obtinrent du Gouvernement suisse 30 000 francs suisses pour continuer ces activités en 1998, et des représentants diplomatiques à Genève, comme le diplomate français François Rivasseau, encouragèrent leurs efforts.

L'UNIDIR soutenait également ces activités conjointes. Son directeur adjoint, Christophe Carle, s'impliqua dans une coopération intensive avec Atwood et Krause dès ses premiers mois à Genève.

L'Institut joua un rôle officiel dans les activités du Forum de Genève après la nomination du nouveau directeur de l'UNIDIR, Patricia Lewis, en 1997. Selon David Atwood, « c'est à ce moment-là que nous avons compris la synergie entre les trois types d'organisations et que nous avons su profiter des ressources des uns et des autres »²¹.

Les membres fondateurs étaient tous d'avis qu'il fallait que les travaux menés à Genève sur le désarmement tirent profit des idées des communautés de l'action humanitaire, du développement et des droits de l'homme. L'idée d'appeler « Forum de Genève » les réunions qu'ils organisaient au Palais des Nations est apparue à cette époque. Il parut ensuite logique de consolider cette collaboration. Le Forum de Genève reçut en 2000 un encouragement particulier de la Fondation Ford, basée à New York. La représentante de la Fondation Ford, Christine Wing, avait reconnu le potentiel de ce projet : contactée par le PSIS, le Bureau Quaker auprès des Nations Unies et l'UNIDIR, Wing suggéra aux trois organisations de soumettre une proposition conjointe au lieu de propositions individuelles. Les fonds accordés par la Fondation Ford permirent de financer les activités du Forum de Genève de 2000 à 2002. Cela permit au Forum de se concentrer sur les difficultés qui pesaient sur le processus de la conférence des Nations Unies, plutôt que de se soucier, en permanence, de la recherche de fonds.

Les membres fondateurs étaient tous d'avis qu'il fallait que les travaux menés à Genève sur le désarmement tirent profit des idées des communautés de l'action humanitaire, du développement et des droits de l'homme.

Un autre facteur joua un rôle déterminant dans l'importance que prit le Forum de Genève. Il s'agit paradoxalement de l'impasse de la Conférence du désarmement après la conclusion du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1996. La frustration des gouvernements allait croissant, avec des débats au sein de la Conférence toujours plus ritualisés et vains, et l'incapacité de convenir d'un programme de travail. De nombreuses missions étaient intéressées par la possibilité de débats et d'échanges de vues informels.

Le Forum de Genève s'est mis en place au moment opportun. Ses travaux couvrent toute la gamme des activités du désarmement et de la maîtrise des armements et son objectif global est de « favoriser la paix et la sécurité internationales en instaurant des partenariats entre les gouvernements, les organisations internationales et les ONG sur les questions de désarmement et de maîtrise des armements qui les concernent tous »²². En réalité, le Forum de Genève s'est toujours beaucoup intéressé à la question des armes légères – un thème quasiment central jusqu'à ce que le cadre financé par la Fondation Ford renforce la synergie avec d'autres domaines de l'action du désarmement. Au cours de cette période, les rencontres du Forum de Genève sur les armes légères ont examiné les progrès des initiatives régionales sur les armes légères, notamment en Afrique ; les approches de santé publique visant à atténuer les effets de la violence des armes légères ; le suivi des flux d'armes légères ; le rôle des Nations Unies ; et d'éventuelles mesures pour lutter contre le courtage illégal d'armes²³.

Novembre 2000 marqua un tournant. Le Forum de Genève organisa, avec le RAIAL, un séminaire sur les difficultés qui attendaient la Conférence des Nations Unies²⁴. Les gouvernements et la société civile transnationale qui travaillaient sur la question des armes légères se retrouvèrent pour débattre de questions telles que « Nous avons le Processus de Vienne [sur le Protocole sur les armes à feu] ; qui a besoin de la conférence de 2001 ? » et « Pourquoi les initiatives régionales sont-elles importantes ? ». Le Bureau Quaker et l'un de ses partenaires, la Ligue internationale de femmes pour la paix et la liberté, avaient eu l'idée de cette rencontre. Ils sentaient que le processus préparatoire de la conférence des Nations Unies s'accélérait et qu'il fallait, de toute urgence, multiplier les initiatives pour inciter la société civile « à utiliser les questions humanitaires pour influencer sur la maîtrise des armements » et influencer les gouvernements avant que l'orientation du Programme d'action ne soit fixée²⁵.

Lorsqu'il résuma la rencontre organisée en novembre 2000 par le Forum de Genève et le RAIAL, l'Ambassadeur Carlos Dos Santos du Mozambique, Président du processus préparatoire de

la conférence des Nations Unies de 2001, nota qu'elle introduisait dans le débat « des connaissances et des informations importantes, ainsi que des expériences acquises sur le terrain. Je ne crois pas qu'il y aura, lors de la conférence des Nations Unies de 2001, une interaction aussi forte ». Sa prévision se confirma : les ONG furent exclues de la plupart des débats de la conférence²⁶. En stimulant l'activité des ONG, la rencontre organisée par le Forum de Genève et le RAIAL permit d'intégrer dans le processus de la conférence des Nations Unies une meilleure prise en compte des questions

En stimulant l'activité des ONG, la rencontre organisée par le Forum de Genève et le RAIAL permit d'intégrer dans le processus de la conférence des Nations Unies une meilleure prise en compte des questions humanitaires, de santé publique et de développement.

humanitaires, de santé publique et de développement. En outre, le RAIAL fut, pour la première fois, en mesure de réunir ses membres dans un même lieu pour évoquer sa stratégie et la coordination de la campagne, ce qui eut un effet important sur ses activités ultérieures.

Un autre exemple de l'utilité des activités du Forum de Genève fut un séminaire résidentiel de trois jours en juin 2001. Organisé en collaboration avec le projet Biting the Bullet, ce séminaire réunit des gouvernements et des ONG pour débattre des principaux sujets de désaccord pour la conférence de juillet. Ces différents points avaient été évoqués lors de précédentes activités du Forum de Genève. Il s'agissait de la gestion des armes légères ; du contrôle des transferts, de l'utilisation et de la détention d'armes légères ; de l'amélioration de la coopération et de l'échange d'informations ; et de la portée et des définitions de la conférence²⁷.

Une activité diplomatique intense entourait également la question de la présidence de la conférence. Il est permis de penser que la lutte, qui opposait depuis des mois plusieurs candidats, avait détourné l'attention des négociateurs des questions de fond et risquait de provoquer une crise dès l'ouverture de la conférence à New York. Le séminaire du Forum de Genève fut, pour certains représentants gouvernementaux clefs, l'occasion de se rencontrer et de discuter face à face de ces difficultés. Il a donc, très probablement, contribué à régler la question de la présidence (qui fut finalement accordée à l'Ambassadeur de Colombie à Genève, Camilo Reyes Rodríguez), avant qu'elle ne déborde sur la conférence elle-même.

La Conférence des Nations Unies et ses résultats

Le succès de la Conférence des Nations Unies de juillet 2001 sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects fut très difficile²⁸. Le soulagement que suscita l'adoption du Programme d'action fut modéré par la déception de beaucoup s'agissant de son contenu. Ni les ONG, ni les gouvernements ne firent beaucoup d'éloges. Les tactiques autoritaires de certaines délégations, comme celle des États-Unis, avaient abouti à l'élimination de certaines propositions modestes concernant les acteurs non étatiques armés et la détention d'armes par les civils, ce qui avait irrité certaines délégations. Les ONG dénonçaient avec virulence le manque d'ambition du Programme d'action dans de nombreux domaines. Ces critiques s'expliquaient peut-être par leur frustration d'avoir été tenues à l'écart des débats officiels de la conférence.

Le Programme d'action constituait néanmoins une avancée concrète. Lorsqu'on pense au peu d'attention qui était accordée, au niveau international, au problème des armes légères quelques années auparavant, le Programme d'action constituait une avancée considérable. Alors même qu'il n'avait pas force exécutoire, le Programme engageait les gouvernements du monde à l'appliquer, même si certains ne disposaient pas des ressources nécessaires (et d'autres n'en avaient pas l'intention). Le Programme constituait une avancée vu la complexité du problème des armes légères et les différences qui existaient entre les cultures diplomatiques de New York, de Genève et des capitales

nationales. Si le Forum de Genève n'est certainement pas le seul à avoir favorisé l'émergence d'une communauté de vues entre ces cultures, il peut se flatter d'avoir contribué à l'instauration d'un climat plus positif avant la conférence.

Le Processus de Genève sur les armes légères

Les organisations partenaires du Forum de Genève, certains gouvernements et des ONG de la « communauté de la maîtrise des armements » craignaient de voir la question des armes légères être reléguée au second plan des préoccupations internationales, une fois que les gouvernements seraient soulagés par la conclusion d'un accord politique. Le Programme d'action prévoyait un mécanisme officiel de suivi, mais il était minimal. Il s'agissait de réunions des États pour examiner l'exécution du Programme au niveau national en 2003 et 2005. Outre ces simples rencontres intergouvernementales à New York, aucune mesure officielle de suivi n'était prévue au niveau multilatéral pour maintenir l'attention des décideurs et des politiques sur l'exécution du Programme aux niveaux national et régional²⁹.

Entre-temps une communauté sur les armes légères s'était formée à Genève grâce au fait que la communauté diplomatique de Genève maîtrisait de mieux en mieux le problème des armes légères et à la présence d'organisations comme le Groupe des armes légères et de la démobilisation du PNUD, l'UNIDIR et Small Arms Survey. Cette communauté comprit que le Forum de Genève pouvait entretenir l'interaction sur les questions relatives aux armes légères. Le Forum de Genève avait nommé un coordonnateur à plein temps, Patrick Mc Carthy, et menait des activités destinées à réunir la communauté diplomatique et les professionnels pour examiner l'application du Programme d'action³⁰.

En février 2002, avec l'aide de l'Ambassadeur Reyes, les organisateurs du Forum de Genève élaborèrent un document cadre qui précisait, au sujet de la portée d'une initiative sur les armes légères engagée à Genève :

La nécessité d'un cadre d'échanges informel est largement admise. Les principaux acteurs, à savoir les représentants d'États, les organismes intergouvernementaux et les ONG, pourraient ainsi se rencontrer régulièrement pour partager des informations sur les initiatives en cours et souligner les domaines qui nécessitent une action concertée. Ce cadre pourrait aussi tenir lieu de forum permanent en vue de promouvoir, faciliter et contrôler l'exécution du Programme d'action et profiter au maximum des possibilités qu'offrent les réunions biennales.

Le document cadre proposait donc pour soutenir le Programme d'action, d'exploiter toutes les connaissances sur les armes légères en créant un forum d'acteurs impliqués à Genève qui se rencontreraient régulièrement³¹. Le document fut distribué à une quinzaine de missions permanentes à Genève pour connaître leurs réactions.

Il est facile de voir, aujourd'hui, l'intérêt d'un tel processus informel. Mais il était à l'époque difficile de savoir quelle serait la réaction de gouvernements comme ceux des États-Unis ou de la Russie – des pays qui, à en juger par les déclarations qu'ils avaient faites avant et pendant la Conférence des Nations Unies de 2001, portaient peu d'intérêt à ce type de processus³². Les réactions des 15 États – parmi lesquels figuraient les États-Unis – furent dans l'ensemble positives. Le 17 mai 2002, une rencontre préliminaire avec les gouvernements suscita, selon son président, un « enthousiasme incroyable »³³. Les participants comptaient des représentants de différentes missions (l'Afrique du Sud, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Irlande, le Japon, le Kenya, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Thaïlande), ainsi que le projet Biting the Bullet, le Centre pour le dialogue humanitaire de Genève, Small Arms Survey, le Département des affaires de désarmement de l'ONU,

le Programme des Nations Unies pour le développement, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les trois partenaires fondateurs du Forum de Genève.

Au départ, les membres du Forum de Genève avaient pensé que les gouvernements seraient réticents à l'idée de toute discussion, autre que confidentielle, sur l'exécution et le suivi du Programme d'action, mais ce ne fut pas le cas. Les gouvernements préféraient, au contraire, un rapport transparent des rencontres organisées par le Forum de Genève. La crainte concernant la réticence des gouvernements à s'impliquer dans un processus, même informel, avec des ONG et des organisations internationales, fut dissipée par l'Ambassadeur du Canada pour le désarmement à Genève, Christopher Westdal, qui accepta de présider les deux rencontres suivantes du « processus de Genève sur les armes légères ». Cela permit aussi d'instaurer très vite le principe selon lequel les gouvernements devaient assumer une certaine responsabilité dans la gestion du Processus et son orientation.

Les membres du Forum de Genève avaient pensé que les gouvernements seraient réticents à l'idée de toute discussion, autre que confidentielle, sur l'exécution et le suivi du Programme d'action, mais ce ne fut pas le cas.

Le Processus de Genève s'est réuni neuf fois entre mai 2002, lorsqu'il fut lancé, et la première réunion biennale des États, en juillet 2003. Le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, Small Arms Survey et l'Ambassadeur Reyes de Colombie présidèrent également des rencontres. Même si le Processus de Genève était censé être ouvert à tous, les gouvernements qui voulaient prendre part à ses travaux devaient indiquer qu'ils soutenaient les « principes fondamentaux » de l'initiative précisés dans le document cadre. Des principes qui, selon le Forum de Genève, n'empêchent en rien la participation ; il s'agit juste d'une simple difficulté à surmonter³⁴.

Au cours de cette période, les activités principales du mécanisme se mirent en place.

- Exécution du Programme d'action. Les rencontres du Processus de Genève sont thématiques. Elles portent, par exemple, sur le renforcement des capacités des États, l'établissement de rapports ou les stratégies régionales de lutte contre le commerce illicite des armes légères.
- Le suivi du Programme d'action comprend trois composantes. Premièrement, chaque réunion du Processus de Genève offre la possibilité à des gouvernements ou à d'autres acteurs de rendre compte des initiatives prises pour appliquer le Programme (ces rapports étant inclus dans l'aide-mémoire de chaque réunion). Deuxièmement, un chercheur de l'UNIDIR rassemble des informations de sources indépendantes du monde entier sur les activités concernant l'exécution du Programme. Elles sont ensuite réunies dans un rapport distribué aux participants du Processus de Genève et brièvement exposées lors des réunions. Troisièmement, cet article et l'aide-mémoire sont envoyés à Small Arms Survey pour être insérés dans une base de données en ligne³⁵.

Le contrôle du Processus de Genève n'est pas complet : « seul un nombre limité de pays et d'organisations y prennent part. Sa capacité à collecter des données est aussi modeste. Le Processus de Genève n'a pas, non plus, cherché à analyser ou évaluer de manière systématique les informations qu'il a générées »³⁶. Cette information est reprise par d'autres initiatives de contrôle, comme les rapports produits par le RAIAL et le projet Biting the Bullet (les Red Books), qui examinent de manière approfondie l'exécution du Programme d'action du point de vue de la société civile³⁷. Cette information a permis aux États d'être au courant des activités des autres.

Entre mai 2002 et la première réunion biennale des États, le Processus de Genève inclut de nouveaux participants ; il comptait 25 gouvernements, huit ONG et huit organisations régionales et internationales. À mesure que le Processus se développait, ses fondateurs ainsi que les différentes personnes l'ayant présidé, ont suivi son évolution et contribué à définir l'ordre du jour de ses débats. De plus, la réunion biennale des États de juillet 2003 fut l'occasion pour les participants d'examiner

d'un œil critique les travaux du Processus de Genève. Les organisateurs se demandaient, au fond, si le Processus devait continuer après la réunion biennale des États. La réponse était, dans l'ensemble, affirmative. De nombreux gouvernements impliqués dans le Processus souhaitaient qu'il se concentre moins sur les détails de l'application du Programme et étende les discussions à des questions plus larges concernant le commerce illicite d'armes légères. Cette réaction était loin de la réserve envisagée par le Forum de Genève au début du Processus de Genève.

Depuis la réunion biennale des États de 2003, le Processus de Genève s'est réuni au moins 13 fois et le Forum de Genève a tenté de satisfaire cette demande de portée plus large. Les travaux concernant l'application et le contrôle du Programme d'action se sont poursuivis, mais les discussions ont également porté sur différents thèmes comme l'initiative des ONG pour un « Traité sur le commerce des armes », la situation de la recherche sur les facteurs de la demande dans la prolifération des armes légères et la sensibilisation de l'opinion mondiale aux conséquences humaines du commerce illicite d'armes légères. Entre-temps, quatre autres pays (l'Allemagne, la Finlande, Israël et le Mexique) se sont joints au Processus de Genève.

À mesure qu'approchait la deuxième réunion biennale des États, les représentants des gouvernements, qui étaient intéressés par l'idée d'aborder plus de sujets, ont naturellement reporté leur attention sur des questions précises liées au processus des Nations Unies. En février 2005, l'Ambassadeur de Finlande, Pasi Patokallio, le président désigné de la deuxième réunion biennale des États, fut invité à discuter de cette réunion avec les participants du Processus de Genève. Cette rencontre fut, selon certains, plus réussie que les consultations qu'il avait tenues en vue de la réunion biennale des États.

L'une des évolutions majeures du Processus de Genève au cours de l'année 2005 aura été l'amélioration de la coordination et de la coopération avec les initiatives basées à New York³⁸. Il s'agit notamment du Groupe d'États intéressés par des mesures concrètes de désarmement, présidé par l'Allemagne, qui met en contact les pays donateurs et les organisations internationales, les ONG et les pays qui ont des projets concrets pour lesquels ils recherchent des fonds³⁹. Une autre initiative intéressante est celle du « New York Small Arms Forum ». Il s'agissait au départ de simples réunions informelles entre un petit nombre de représentants gouvernementaux et de représentants d'organisations internationales et d'ONG. Le Forum de New York est ouvert aux autres États intéressés et invite souvent, à ses débats, des experts indépendants de la société civile.

Jusqu'en 2005, il y eut de petites tensions entre New York et le Processus de Genève, malgré la continuité que représentaient les Quakers avec leurs bureaux, à New York et à Genève, qui restaient en contact étroit. De plus, certaines ONG n'arrivaient pas à voir que ces deux processus devaient se compléter et non pas se faire concurrence. Cela commença à changer à la fin 2004, à l'approche de la réunion biennale des États de 2005. À la demande du Processus de Genève, François Rivasseau, qui était de retour sur la scène diplomatique de Genève en tant qu'Ambassadeur pour le désarmement, rencontra des membres du Forum de New York en marge de la Première Commission de l'Assemblée générale chargée des questions de désarmement et de sécurité internationale afin de promouvoir la coopération entre les deux initiatives. Le Processus de Genève partageait déjà ses rapports avec le Forum de New York par l'intermédiaire du Bureau Quaker, et les membres du Forum de New York et du Processus de Genève admirèrent qu'il fallait profiter de la tenue de la réunion biennale des États de 2005 pour élargir cette coopération.

Une réunion conjointe du Processus de Genève et du Forum de New York eut donc lieu à New York, en marge de la réunion biennale des États⁴⁰. Ces discussions réunirent des représentants de missions, d'ONG et d'organisations internationales basés à Genève ou New York pour examiner des questions plus larges concernant la Conférence d'examen de 2006, des sujets qui ne sont pas abordés dans le cadre des réunions biennales. Ce nouveau niveau de coopération informelle entre

Genève et New York devrait se poursuivre avec d'autres travaux menés conjointement dans la perspective de la Conférence d'examen de 2006.

Observation finale

Ce bref récapitulatif personnel des activités du Forum de Genève sur les armes légères montre qu'il a aidé, par différents aspects, le processus des Nations Unies de lutte contre le commerce illicite d'armes légères. Premièrement, il a réuni des points de vue différents, y compris ceux de responsables gouvernementaux, de négociateurs, de chercheurs, d'ONG et d'organisations internationales, et permis d'étayer leurs positions. Deuxièmement, les activités du Forum de Genève, en particulier dans le cadre du Processus de Genève, ont permis de maintenir la question des armes légères à l'ordre du jour des gouvernements après l'adoption du Programme d'action et favorisé l'échange d'informations utiles dans le contexte des réunions biennales des États.

Le succès de processus informels comme le Forum de Genève ne doit toutefois pas faire oublier que s'ils sont nécessaires c'est à cause des contraintes politiques et de procédure qui pèsent, dans le processus officiel, sur le dialogue, l'interaction et l'instauration de la confiance. Les activités du Forum de Genève complètent le dialogue limité qui existe avec la société civile transnationale et la participation de celle-ci dans le processus de décision international sur les questions relatives aux armes légères, mais elles ne les remplacent pas.

Les questions qui ont trait au commerce illicite d'armes légères sont différentes des sujets classiques traités par la communauté de la maîtrise des armements. Si l'on veut comprendre ce commerce et ses conséquences afin d'adopter des réponses politiques efficaces pour l'enrayer, il faut, dans une large mesure, reconnaître que le commerce illicite des armes légères dépend d'un ensemble d'interconnexions locales et individuelles extrêmement différentes. Les intentions et le sentiment d'insécurité de la population locale – pourquoi les gens veulent avoir et utiliser des armes – sont des facteurs importants. L'une des plus grandes contributions du Forum de Genève est d'avoir constamment montré à la communauté de la maîtrise des armements que ses initiatives ont une dimension de sécurité humaine considérable et qu'une réflexion multidisciplinaire et la diversité des points de vue sont indispensables au succès de l'exécution du Programme d'action.

Notes

1. Il n'existe pas, à ce jour, une définition communément admise des armes légères. La plus répandue est peut-être celle du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères de 1997. Selon le rapport de ce groupe, les armes légères comprennent les revolvers et pistolets à chargement automatique, les fusils et carabines, les mitraillettes, les lance-grenades portatifs, amovibles ou montés, les canons antiaériens portatifs, les canons antichars portatifs, les fusils sans recul, les lance-missiles et lance-roquettes antichars portatifs, les lance-missiles antiaériens portatifs, et les mortiers de calibre inférieur à 100 millimètres (*Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre*, document des Nations Unies A/52/298*, 5 novembre 1997). Même si plusieurs groupes d'experts ont estimé, depuis 1997, que les munitions et les explosifs font partie des armes légères, nombre de gouvernements refusent cette définition.
2. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Adopté le 20 juillet 2001. Reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document A/CONF.192/15. Voir aussi < disarmament2.un.org/cab/poa.html > .
3. Le Rapport mondial sur le développement humain 1994 fut l'un des premiers documents à souligner l'ampleur du problème, ainsi que le besoin de « nouvelles dimensions de la sécurité humaine », *Rapport mondial sur le*

- développement humain 1994, Programme des Nations Unies pour le développement, Paris, Economica, disponible à l'adresse < hdr.undp.org/reports/global/1994/fr/hdr_fr_1994.pdf > .
4. Rapport de la mission consultative des Nations Unies dans la région sahélo-saharienne, Première partie, résumé.
 5. Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies, document A/50/60*-S/1995/1* du 25 janvier 1995.
 6. Résolution 50/70 B de l'Assemblée générale des Nations Unies, document A/RES/50/70 du 12 décembre 1995.
 7. D. Biggs, 2000, « L'action des Nations Unies sur la question des armes légères », *Forum du désarmement*, n° 2, p. 30.
 8. Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre, document des Nations Unies A/52/298*, 5 novembre 1997.
 9. Résolution 52/38 J de l'Assemblée générale, document des Nations Unies A/RES/52/38 du 9 décembre 1997.
 10. Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères, document des Nations Unies A/54/258 du 19 août 1999.
 11. Résolution 54/54 V de l'Assemblée générale, document des Nations Unies A/RES/54/54 du 15 décembre 1999.
 12. Programme d'action, section I, par. 22 c).
 13. Pour un examen plus détaillé des différences de points de vues et une analyse de la Conférence de 2001, voir « Reaching Consensus in New York: the UN 2001 Small Arms Conference », 2002, dans *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost*, Oxford, Oxford University Press, p. 203 à 233.
 14. Pour une comparaison plus détaillée de six processus multilatéraux récents, voir V. Martin Randin et J. Borrie, 2005, « A Comparison Between Arms Control and Other Multilateral Negotiation Processes », dans J. Borrie et V. Martin Randin (sous la direction de), *Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action*, Genève, UNIDIR, p. 67 à 129.
 15. E. Clegg, 1999, « NGOs Take Aim », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 55, n° 1, janvier-février, p. 49.
 16. Conversation avec C. Buchanan, Centre pour le dialogue humanitaire de Genève, 26 août 2005. Buchanan, qui faisait alors partie de la Ligue internationale de femmes pour la paix et la liberté (LIFPL) à Genève, contribua à l'organisation de la rencontre du Forum de Genève et du RAIAL, en novembre 2000.
 17. P. Batchelor, 2002, « Le point de vue des ONG : les organisations non gouvernementales et la question des armes légères », *Forum du désarmement*, n° 1, p. 43 à 46.
 18. Ibid, p. 45.
 19. Pour plus d'information sur Small Arms Survey, voir < www.smallarmssurvey.org > .
 20. Voir par exemple, D. C. Atwood, 2002, « Les ONG et le désarmement : un point de vue du front », *Forum du désarmement*, n° 1, p. 5 à 15.
 21. Entretien de l'auteur avec D. C. Atwood, 8 août 2005.
 22. Le mandat du Forum de Genève est publié sur son site web, < www.geneva-forum.org > .
 23. Des informations concernant ces différentes rencontres, et notamment des rapports, sont disponibles à l'adresse < www.geneva-forum.org > . Voir aussi Forum de Genève, 2002, *The Geneva Forum Seminars on Small Arms*, Genève.
 24. Voir Forum de Genève, 2000, *Conference Report: Setting Course for the 2001 Conference on Small Arms*, Genève. Organisé au Palais des Nations, à Genève, le 9 novembre 2000.
 25. Conversation avec C. Buchanan, Centre pour le dialogue humanitaire de Genève, 26 août 2005.
 26. Forum de Genève, 2000, op. cit, p. 23.
 27. Cette rencontre, organisée conjointement par le Forum de Genève et le projet Biting the Bullet, eut lieu à Jongny-sur-vevey (Suisse), du 21 au 23 juin 2001, elle s'intitulait « Advancing the Agenda of the UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects ».
 28. Pour le rapport officiel de la Conférence, voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, New York, 9-20 juillet 2001*, document des Nations Unies A/CONF.192/15.
 29. La première réunion biennale des États eut lieu à New York, en juillet 2003. La deuxième eut lieu en juillet 2005. Cela ne veut pas dire qu'il n'existait pas de nombreuses initiatives régionales, sous-régionales et nationales.
 30. Pour plus d'information, voir le site du Forum de Genève, < www.geneva-forum.org > .
 31. Forum de Genève, *The Geneva Process on Small Arms Framework Document*, à l'adresse < www.geneva-forum.org > (rubrique « Activities »).
 32. Voir *Small Arms Survey 2002*, op. cit. p. 203 à 233.
 33. Entretien de l'auteur avec D. C. Atwood, 8 août 2005.
 34. Forum de Genève, *Summary Presentation: The Geneva Process on Small Arms—Promoting and Monitoring Implementation of the UN Programme of Action*, Genève, p. 1, à l'adresse < www.geneva-forum.org > .
 35. La base de données est disponible à l'adresse < www.smallarmssurvey.org/databases.htm > .
 36. *Small Arms Survey 2004: Rights at Risk*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 262.
 37. Biting the Bullet et le RAIAL, 2003, *Implementing the Programme of Action 2003: Action by States and Civil Society*, à l'adresse < www.iansa.org/documents/03poareport > ; Biting the Bullet et le RAIAL, 2005, *International Action on Small Arms 2005: Examining Implementation of the UN Programme of Action*, à l'adresse < www.iansa.org/un/bms2005/red-book.htm > .

38. Pour plus d'information sur ces initiatives, voir l'article de Patrick Mc Carthy dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
39. Pour plus d'information sur le Groupe des États intéressés, voir < disarmament2.un.org/casa/gis/gis-april2005.htm > .
40. Le représentant permanent adjoint de la Sierra Leone à New York, Sylvester Roe, impliqué depuis longtemps dans la question des armes légères, et l'Ambassadeur du Mexique pour le désarmement à Genève, Luis Alfonso de Alba, présidèrent cette rencontre, sur deux matinées. La désignation de ces présidents fut judicieuse. De Alba avait été un membre fondateur du Forum de New York lorsqu'il avait été nommé à la Mission du Mexique auprès des Nations Unies à New York et avait été impliqué dans la Conférence des Nations Unies de 2001.

Une analyse d'accords politiques multilatéraux : des précédents pour la Conférence d'examen de 2006 sur le Programme d'action

Sarah PARKER

Cet article analyse le processus d'examen des accords politiques multilatéraux et tente de comprendre ce qui peut (théoriquement) être réalisé lors de la Conférence de 2006 chargée d'évaluer l'exécution du Programme d'action de 2001 en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects¹. Cette étude se fonde sur une synthèse des processus de suivi d'un certain nombre de conférences des Nations Unies et de plusieurs conventions relatives au désarmement (voir Encadré 1 page suivante).

Rappel des faits

Lors des négociations du Programme d'action, le processus d'examen fit l'objet de discussions animées et de désaccords. Les États-Unis refusaient fermement l'idée d'une conférence d'examen obligatoire, au motif qu'un tel mécanisme « ne ferait qu'institutionnaliser et bureaucratiser le processus »². Les États-Unis préconisaient, au contraire, que les rencontres chargées d'examiner les progrès réalisés dans l'exécution du Programme d'action devaient être décidées, selon les besoins, par les États Membres, en fonction non pas d'un calendrier arbitraire, mais de problèmes précis rencontrés dans la lutte contre le commerce illicite d'armes légères. Un paragraphe fut finalement intégré dans le Programme d'action qui pria l'Assemblée générale de « [c]onvoquer, au plus tard en 2006, une conférence [...] afin d'évaluer les progrès réalisés dans l'exécution du Programme d'action ».

Le texte parle d'une « conférence [...] afin d'évaluer » et non pas d'une conférence d'examen et certains se demandent s'il existe une différence entre ces deux concepts ou, plus précisément, s'ils signifient des processus distincts. D'aucuns craignent que lors de la conférence de 2006, certains pays (en particulier les États-Unis) tentent d'empêcher que certaines lacunes du Programme d'action soient comblées, notamment celles concernant les points sur lesquels un consensus avait été impossible lors des négociations initiales. Certains États pourraient arguer que les dispositions de suivi du Programme d'action n'envisagent ni ne prévoient un examen de fond du Programme d'action sous la forme de supplément ou d'amendement et affirmer qu'une conférence chargée d'évaluer les progrès réalisés offre moins de possibilités qu'une conférence d'examen.

Sarah Parker travaille comme Project Associate avec le Forum de Genève. Elle termine une maîtrise en droit international à l'Université de Sydney, en s'intéressant plus particulièrement à la sécurité internationale, au terrorisme et au recours à la force armée. Cet article avait été rédigé pour un séminaire résidentiel organisé par le Forum de Genève sur le thème « Les stratégies pour renforcer le Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères », Glen Cove, New York, 30 septembre-2 octobre 2005.

Qu'est-ce qu'une conférence d'examen ?*

Même si la plupart des documents politiques et juridiques multilatéraux comportent des dispositions pour un examen de l'exécution ou un suivi, généralement selon des échéances précises, il n'existe pas d'expression universelle unique pour ces dispositions de suivi ou d'examen et la référence

Encadré 1. Liste des conventions examinées

Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention sur l'interdiction des mines) : < www.mineaction.org/docs/242_.asp#1 > (en français) ; < disarmament.un.org/rdb/apm-mbc-text.html > (en anglais).

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 : < www.icrc.org/dih.nsf/FULL/450?OpenDocument > (en français) ; < disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf/44E6EEABC9436B78852568770078D9C0/FFA7842E7FD1D0078525688F0070B82D?OpenDocument > (en anglais).

Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination : < www.icrc.org/dih.nsf/FULL/500?OpenDocument > (en français) ; < www.mineaction.org/docs/120_.asp > (en anglais).

Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes : < www.oosa.unvienna.org/Reports/moonF.pdf > (en français) ; < www.oosa.unvienna.org/SpaceLaw/moontxt.html > (en anglais).

Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) : < www.obsarm.org/obsnuc/traites-et-conventions/francais/tice.htm > (en français) ; < disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf/44E6EEABC9436B78852568770078D9C0/0655D51A30692632852568770079DDA2?OpenDocument > (en anglais).

Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction : < www.opcw.org/docs/cwc_fr.pdf > (en français) ; < disarmament.un.org/wmd/cwc/cwctext-english.pdf > (en anglais).

Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) : < disarmament.un.org/wmd/npt/NPT%20text-French.pdf > (en français); < disarmament.un.org/wmd/npt/NPT%20text-English.pdf > (en anglais).

Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol (Traité sur le fond des mers et des océans) : < www.obsarm.org/obsnuc/traites-et-conventions/francais/armes-nuc-fonds-marins.htm > (en français) ; < www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/.%5Captseabd.pdf > (en anglais).

* [Note du traducteur. Selon les documents, l'expression « review conference » est traduite en français par « conférence d'examen » ou « conférence de révision » et « conference to review » par « conférence afin d'examiner », « conférence afin de revoir » ou « conférence afin d'évaluer ».]

explicite à une conférence d'examen n'est pas courante. En fait, sur les différents accords multilatéraux de désarmement ou de réglementation des armements examinés dans le cadre de cet article, un seul fait explicitement référence à une conférence d'examen dans les dispositions concernant le suivi³. Nous allons maintenant examiner le texte des dispositions de suivi de plusieurs traités et accords multilatéraux afin de mieux comprendre ce que signifie exactement une « conférence d'examen ».

CONVENTIONS ET TRAITÉS

En général, le texte des conventions multilatérales prévoit la convocation d'une « conférence [...] afin d'examiner » le fonctionnement de l'instrument en question, y compris son exécution. Par exemple, l'article VIII du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) stipule que, cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité, « une conférence des Parties au Traité aura lieu [...] afin d'examiner le fonctionnement du présent Traité »⁴. Dans certains cas, les deux formules sont utilisées. L'article 18 de l'Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes précise que, après cinq ans, les États parties peuvent « convoquer une conférence des États parties afin de revoir le présent Accord. La conférence de révision étudiera aussi la question de l'application des dispositions... ». De la même façon, l'article VIII du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires précise que dix ans après l'entrée en vigueur du Traité, « une conférence des États parties a lieu pour examiner le fonctionnement et l'efficacité du Traité [...]. Sur la base d'une demande présentée par l'un quelconque des États parties, la conférence d'examen envisage la possibilité d'autoriser [...] ». L'on en conclut logiquement que les formules « conférence [...] afin d'examiner » (*conference ... to review*) et « conférence d'examen » (*review conference*) sont interchangeables⁵.

Cette conclusion est étayée par le fait que les Nations Unies et les États parties parlent souvent de conférences d'examen pour de nombreuses conférences de suivi. Comme nous l'avons vu plus haut, le TNP prévoit la convocation, tous les cinq ans, d'une « conférence des Parties au Traité [...] afin d'examiner » le fonctionnement du Traité. L'une des trois décisions résultant de la Conférence de 1995 chargée d'examiner le traité et la question de sa prorogation concernait le renforcement du processus d'examen du traité. Cette décision fait expressément référence à d'autres « conférences d'examen » : « Les États [...] ont décidé, conformément au paragraphe 3 de l'article VIII, que les conférences d'examen devraient continuer à se tenir tous les cinq ans et que, par conséquent, la prochaine devrait avoir lieu en 2000 »⁶. Sur son site web, le Département d'État américain parle de la « 2005 NPT Review Conference » s'agissant de la conférence d'examen de 2005⁷, ce qui laisse à penser qu'il ne fait pas de distinction ou qu'il suit la tendance et considère les conférences de suivi organisées afin d'examiner l'application d'un accord comme des conférences d'examen.

ACCORDS POLITIQUES

Comme dans la plupart des conventions examinées, les dispositions de suivi des accords politiques multilatéraux prévoient souvent la tenue d'une conférence afin d'examiner leur application. Ces conférences sont parfois aussi appelées conférences d'examen. La Conférence des Nations Unies de 1979-1980 sur les pratiques commerciales restrictives adopta une résolution dans laquelle elle approuvait un Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives et la soumit à la trente-cinquième session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans la résolution soumise à la Conférence, elle recommandait que l'Assemblée générale convoque « sous les auspices de la CNUCED une conférence des Nations Unies pour revoir

tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles » cinq ans après son adoption⁸. La résolution 35/63 de l'Assemblée générale, adoptant l'Ensemble de principes, décidait de convoquer en 1985 « une conférence des Nations Unies pour revoir tous les aspects » de l'Ensemble de principes⁹.

Une série de conférences des Nations Unies pour revoir l'Ensemble de principes suivit. Le titre officiel de chaque conférence est « La [X]e Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives ». Les textes des documents de chaque conférence et les références faites par les Nations Unies à ces conférences utilisent l'expression « conférence de révision ». Par exemple, le point 3 de l'ordre du jour provisoire de la quatrième conférence chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes, qui concerne l'adoption du règlement intérieur de la « quatrième conférence de révision », proposait que « selon la procédure suivie lors des trois conférences précédentes, [...] la quatrième Conférence de révision adopte le projet de règlement intérieur provisoire »¹⁰. De la même façon, au paragraphe 5 de la Résolution de la troisième Conférence chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes, les États parties invitent les gouvernements à s'efforcer d'accroître la participation d'experts « à la quatrième Conférence de révision »¹¹. En outre, la CNUCED fait de nombreuses références sur son site web à la « Fifth Review Conference »¹².

S'agissant du Programme d'action sur les armes légères, les expressions « conférence afin d'évaluer » et « conférence d'examen » sont aussi utilisées de manière interchangeable. Par exemple, le rapport du Secrétaire général à la soixantième session de l'Assemblée générale sur le commerce illicite des armes légères fait référence à un groupe d'experts « qui doit être constitué à l'issue de la Conférence d'examen chargée d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme d'action »¹³.

Certains éléments laissent à penser que les États-Unis considèrent la conférence de 2006 comme une conférence d'examen. Dans chacun des rapports soumis par les États-Unis sur l'exécution du Programme d'action en 2002, 2003, 2004 et 2005, les engagements pris en vertu du paragraphe 1 de la section IV sont résumés dans une rubrique intitulée « Review conference by 2006 » et le rapport de 2002 fait référence à une « Review Conference by 2006 »¹⁴. Il ne s'agit bien évidemment pas d'une preuve concluante pour affirmer que les États-Unis estiment que l'engagement pris de convoquer, en 2006, une conférence afin d'évaluer les progrès réalisés signifie la convocation d'une conférence d'examen ; ce n'est peut-être qu'une façon d'exprimer cet engagement. Il n'empêche que cette formulation tend à créditer l'opinion selon laquelle les États utilisent de manière interchangeable les expressions « conférence afin d'examiner » (*conference to review*) et « conférence d'examen » (*review conference*) parce qu'ils considèrent ou reconnaissent qu'il s'agit d'une seule et même chose. Et si tel est le cas, elles ont aussi le même objet et la même portée.

CONCLUSION

Les conférences afin d'examiner sont plus souvent appelées conférences d'examen dans le cadre des conventions et traités. De plus, les conventions et traités ont tendance à prévoir l'examen du « fonctionnement » ou de « tous les aspects » du traité et non pas simplement de son exécution. Il est peut-être plus exact et approprié de parler de conférence d'examen lorsqu'elle a pour objet d'examiner différents aspects *en plus* de son application. Cette hypothèse est étayée par le fait que, comme nous l'avons vu plus haut, les conférences pour revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur les pratiques commerciales restrictives sont unanimement appelées des conférences d'examen. Bien que l'Ensemble de principes soit un accord politique, les conférences ont pour mandat de revoir « tous les aspects » de l'Ensemble de principes.

Il existe néanmoins des cas où des conférences ayant pour mandat d'examiner l'exécution (comme c'est le cas pour l'examen de la plupart des accords politiques) sont également appelées conférences d'examen. Que ce soit délibéré ou non, il semble que les acteurs étatiques, les organisations non gouvernementales et les universitaires¹⁵ ne fassent pas de distinction entre ces concepts. Dans la suite de cet article, nous utiliserons donc l'expression « conférence d'examen » pour couvrir ces deux concepts.

Que se passe-t-il lors d'une conférence d'examen ?

Cela dépend du mandat du document qui prévoit l'examen ou le suivi. Comme nous l'avons dit précédemment, les conventions et les traités prévoient généralement un examen de tous les aspects d'un accord ou de son fonctionnement, y compris son application. Quant aux documents politiques, ils prévoient généralement un examen de leur exécution, certains comprenant une liste détaillée des éléments devant être passés en revue lors de l'examen, et d'autres stipulant simplement qu'un examen de l'exécution doit intervenir.

Par exemple, le paragraphe 138 du Programme d'action pour les années 90 en faveur des pays les moins avancés précise que le suivi doit se focaliser sur cinq éléments principaux, et notamment analyser et comparer les expériences et les enseignements tirés de la formulation et de l'application de plans directeurs et du fonctionnement des accords de coordination au niveau des pays, et contrôler, en particulier, l'engagement des femmes dans l'application du Programme d'action¹⁶. Il invite aussi l'Assemblée générale à envisager la tenue d'une troisième conférence « afin de réaliser une évaluation d'ensemble de la mise en œuvre du présent Programme et de décider des mesures à prendre par la suite »¹⁷.

Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés, produit par la troisième Conférence sur les pays les moins avancés, comportait des dispositions d'examen totalement différentes qui insistaient sur la mise en place de mécanismes de surveillance et d'examen aux niveaux national, régional et mondial et précisaient que le processus d'examen permettrait d'adapter régulièrement les actions énoncées dans le Programme en fonction de l'évolution de la situation¹⁸. Le Programme d'action de la troisième conférence invitait aussi le Conseil économique et social à étudier l'inscription à l'ordre du jour de ses sessions annuelles d'un point relatif à l'examen du Programme d'action et invitait l'Assemblée générale à envisager de convoquer une quatrième Conférence « afin de réaliser une évaluation d'ensemble de la mise en œuvre du présent Programme et de décider des mesures à prendre par la suite »¹⁹.

Dans le Programme d'action sur les armes légères, les dispositions relatives au processus d'examen sont sommaires. Il recommande simplement de convoquer une conférence « afin d'évaluer les progrès réalisés dans l'exécution du Programme d'action »²⁰, mais ne propose pas, par exemple, de décider des mesures à prendre par la suite et ne donne pas non plus de liste d'éléments précis devant être étudiés ou réglés. Ce texte limité peut être interprété dans un sens étroit ; il envisage un examen qui ne chercherait qu'à voir les progrès réalisés par les pays dans l'exécution du Programme d'action (en examinant les différents rapports des pays, par exemple) mais ne prévoyant pas d'autres actions. Cette intention est peu probable, vu que cette fonction est déjà réalisée par les réunions qui doivent avoir lieu tous les deux ans pour « examiner » l'exécution du Programme d'action aux niveaux national, régional et mondial. De plus, comme l'objectif à long terme du Programme d'action est d'éliminer le commerce illicite des armes légères, il semble peu probable que le processus d'examen soit prévu dans un sens restrictif, sans permettre

Comme l'objectif à long terme du Programme d'action est d'éliminer le commerce illicite des armes légères, il semble peu probable que le processus d'examen soit prévu dans un sens restrictif, sans permettre d'autres actions.

d'autres actions. Le texte pourrait, au contraire, être interprété comme prévoyant un mandat très large. Comme il ne précise *aucun* élément devant être réglé, d'aucuns peuvent conclure qu'il n'exclut rien. Une analyse des processus d'examen, au niveau de la théorie et de la pratique, permet d'étayer une interprétation large de la portée des conférences d'examen.

LES PROCESSUS D'EXAMEN : LA THÉORIE

La résolution 57/270 B de l'Assemblée générale, intitulée « Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social » donne une bonne idée de l'objet théorique d'une conférence chargée d'examiner l'application d'un accord multilatéral²¹. Cette résolution avait été inspirée par le rapport d'un groupe de travail ad hoc qui, après avoir étudié la question de l'application de certains textes, avait conclu, qu'après plus de dix ans de grandes conférences et réunions au sommet, « l'application desdits textes n'a pas suffisamment progressé et que le moment est donc venu de s'employer vigoureusement à les mettre en œuvre dans la pratique »²². En fait, l'Assemblée générale des Nations Unies jugeait la question tellement importante qu'elle décida d'inscrire à l'ordre du jour de sa session annuelle un point sur le thème de l'application²³.

Le chapitre IV de la résolution, intitulé « Meilleure façon d'organiser l'examen de l'application des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies, du point de vue notamment de ses modalités et de sa périodicité », insiste sur le fait que les examens doivent servir à :

- 1) faire le point des progrès accomplis dans l'exécution des engagements ;
- 2) offrir l'occasion de réaffirmer les buts et objectifs convenus lors de ces conférences ;
- 3) faire connaître les pratiques optimales et les enseignements tirés de l'expérience ;
- 4) et recenser les difficultés et les obstacles rencontrés, les interventions et initiatives propres à les surmonter et les principales mesures prises pour poursuivre l'application du programme d'action ainsi que les défis et problèmes nouveaux²⁴.

Le paragraphe 26 de la résolution insiste sur le fait que l'examen « devrait notamment viser à recenser les difficultés et obstacles rencontrés dans l'exécution des engagements ». Cela pourrait sans doute inclure les difficultés et les obstacles tels que des projets peu satisfaisants ou des lacunes dans les dispositions du document adopté lors de la conférence.

Même si la résolution 57/270 B ne mentionne pas le Programme d'action dans son Programme de travail indicatif et porte spécifiquement sur les conférences et les réunions au sommet dans les « domaines économiques et social », rien ne peut justifier que les principes inscrits dans la résolution ne soient pas considérés comme des directives importantes pour l'application de tout document adopté à l'issue d'une conférence des Nations Unies. Il est intéressant de voir que le point 46 de l'ordre du jour de la soixantième session de l'Assemblée générale, inspiré par cette résolution, s'intitule « Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social *et dans les domaines connexes* »²⁵ (passage souligné par l'auteur), et c'est l'un des points de l'ordre du jour sur lequel porte le document final adopté lors du Sommet mondial de 2005²⁶. Le document fait référence à l'application des documents finals de nombreuses conférences mondiales évoquées ci-après et appuie la mise en œuvre du Programme d'action au paragraphe 94, dans la section intitulée « Maintien de la paix ».

Dans le rapport du Secrétaire général intitulé *Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes*, à la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale²⁷, le Secrétaire général insistait sur les interactions entre les différentes questions relatives au développement et l'interdépendance qui existe entre les textes issus des conférences organisées par les Nations Unies depuis les années 90. « Pour réaliser les objectifs de développement convenus au niveau international, y compris ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire, et donner effet aux textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies, les activités d'application et de suivi doivent être menées de manière complémentaire, cohérente et coordonnée dans tous les secteurs et à tous les niveaux »²⁸. Le Secrétaire général ne faisait pas de distinction entre les conférences et réunions au sommet traitant spécialement des questions économiques et sociales, mais considérait les conférences des Nations Unies de manière générale. Il est donc évident que l'exécution du Programme d'action devrait être envisagée dans ce système coordonné et que les principes de la résolution 57/270 B la concernent.

LES PROCESSUS D'EXAMEN : LA PRATIQUE

Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, un certain nombre de conférences mondiales ont eu lieu sur des questions majeures comme les femmes, la population, le développement durable et les droits de l'homme. Chacune de ces conférences a, de manière générale, produit un document final qui définit les objectifs et engagements des États parties, et comporte des dispositions pour un examen des progrès réalisés dans l'exécution de ces engagements. Il est généralement recommandé de convoquer, tous les cinq ans, une conférence afin d'examiner les progrès réalisés, mais la convocation de telles conférences est parfois laissée à la discrétion de l'Assemblée générale. Des conférences ont ainsi examiné les progrès réalisés et l'exécution des documents finals adoptés par les conférences précédentes et produit leurs propres déclarations et programmes d'action pour la prochaine étape de l'évolution de ces droits et obligations. En fait, la stratégie qui consiste à élaborer des textes nouveaux ou supplémentaires sous la forme d'annexes au Programme d'action, au lieu de renégocier le texte existant, a été suggérée et soutenue par un certain nombre de participants lors d'une réunion du Processus de Genève, le 15 septembre 2005, lors de discussions portant sur la Conférence d'examen de 2006.

La stratégie qui consiste à élaborer des textes nouveaux ou supplémentaires sous la forme d'annexes au Programme d'action, au lieu de renégocier le texte existant, a été suggérée et soutenue par un certain nombre de participants.

Dans certains cas, l'examen de l'application est effectué lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale. Par exemple, l'examen de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (ou Sommet « planète Terre ») fut réalisé par la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à un examen et à une évaluation de la mise en œuvre d'Action 21, et produisit le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21²⁹. De la même manière, l'examen du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement fut réalisé par la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à un examen des objectifs de la Conférence et aboutit aux Principales mesures proposées pour la poursuite de l'application du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement³⁰.

Dans d'autres cas, une commission des Nations Unies est chargée d'examiner les progrès réalisés dans l'exécution. Ainsi, par exemple, après la Quatrième Conférence mondiale sur les

femmes à Beijing, en 1995, l'Assemblée générale demanda à la Commission de la condition de la femme d'intégrer dans son programme de travail un processus de suivi de la Conférence dans lequel la Commission devrait jouer un rôle dynamique, en examinant régulièrement les domaines critiques du Programme d'action élaboré lors de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes. De la même façon, la Commission de la population est devenue, suite à la Conférence internationale sur la population et le développement, la Commission de la population et du développement. Elle est chargée de surveiller, examiner et évaluer l'application du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement. Après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, l'Assemblée générale a créé la Commission du développement durable pour veiller à l'application globale – par les gouvernements, les sociétés, les organisations non gouvernementales entre autres – des accords conclus lors du Sommet « planète Terre ».

Le Bureau du Haut Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement fut créé en 2001 par la résolution 56/227 de l'Assemblée générale. L'une de ses fonctions essentielles est de faciliter l'application du Programme d'action pour les pays les moins avancés³¹, le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement³² et le Programme d'action d'Almaty³³. Le Bureau du Haut Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement a favorisé l'exécution de ces Programmes d'action en préparant la feuille de route pour l'application du Programme d'action d'Almaty³⁴.

Une analyse des documents finals de différentes conférences d'examen et de sessions extraordinaires met en évidence un élargissement et un renforcement progressifs des engagements des États parties à l'égard des objectifs et des droits énoncés, et une évolution des engagements généraux vers des obligations précises. Par exemple, lors de la vingt-troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale, en 2000, les gouvernements ont réaffirmé leur attachement aux buts et objectifs inscrits dans les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme et les Déclaration et Programme d'action de Beijing (adoptés respectivement par les troisième et quatrième conférences mondiales sur les femmes)³⁵. Ils se sont aussi engagés à prendre les mesures et initiatives définies lors du processus d'examen afin de surmonter les obstacles et les difficultés rencontrées pour que les engagements soient pleinement tenus. La session extraordinaire a ensuite adopté la Déclaration politique et les Nouvelles mesures et initiatives pour la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing dans lesquels les Gouvernements s'engagent pour des mesures durables et supplémentaires pour réaliser les objectifs du Programme d'action³⁶.

Chaque étape du processus d'examen réaffirme les engagements pris dans les documents finals précédents, analyse les obstacles rencontrés lors des tentatives d'application de ces documents et identifie d'autres actions et initiatives nécessaires pour que les engagements et l'ensemble des objectifs soient pleinement tenus. L'on constate aussi clairement une adaptation aux questions émergentes et aux changements du contexte politique et économique au niveau mondial. La Conférence sur les femmes est encore un bon exemple. Lors de la session extraordinaire de 2000, les négociations se sont focalisées sur les questions qui avaient pris de l'importance depuis 1995. Outre les douze domaines critiques figurant dans le programme, les participants ont proposé et sont convenus de nouvelles formes d'action portant entre autres sur l'accès des femmes au processus de décision en matière de maintien de la paix, la modification des flux migratoires, les nouvelles technologies et la violence contre les femmes – y compris la traite et dans le cadre des conflits armés³⁷. De même, la Conférence internationale sur la population et le développement (suite aux quatre conférences mondiales précédentes) opérait un changement en insistant, non plus sur la maîtrise de la croissance démographique, mais sur le développement durable et sur la reconnaissance des besoins de services complets de santé en matière de reproduction et des droits en matière de reproduction ; un langage fort sur l'autonomisation des femmes ; une réflexion sur les différences de valeurs et de croyances

religieuses ; une réaffirmation du rôle central de la famille ; et la reconnaissance des besoins des adolescents³⁸.

Conclusion

Qu'il s'agisse simplement d'une formule abrégée pour évoquer une « conférence afin d'examiner » ou que les gens soient conscients que les deux expressions représentent une seule et même réalité, de nombreux éléments tendent à prouver que, dans les faits, les expressions « conférence d'examen » et « conférence afin d'examiner » sont utilisées de manière interchangeable. De nombreux accords politiques et juridiques le confirment. Il est vrai que le terme « conférence d'examen » est plus souvent utilisé dans le cadre de conventions et de traités que dans celui d'accords politiques, et il est peut-être plus approprié d'associer les conférences d'examen aux conférences qui examinent *tous les aspects* d'un instrument, et non pas uniquement son *exécution*, puisque dans les conventions, le mandat des conférences d'examen couvre généralement cette portée plus large.

Les conférences de suivi des accords politiques sont différentes en ce sens qu'elles font généralement partie d'une série de conférences destinées à développer des concepts plus larges, tels que le « développement durable ». Elles produisent de nouveaux documents finals pour approfondir, faire progresser, évoluer et renforcer les engagements des États parties à l'égard d'objectifs ambitieux comme l'amélioration de la condition de la femme. Cette pratique permet, sans doute, au processus d'examen des accords politiques une plus grande flexibilité et adaptabilité, puisque les initiatives visant à élargir la portée des obligations ou engagements ou à en ajouter d'autres ne sont pas limitées, par exemple, par des contraintes juridiques telles que la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Cette flexibilité semble être précisément ce que les États-Unis souhaitent, puisque leur opposition à un processus d'examen obligatoire pour le Programme d'action sur les armes légères semblait reposer sur une préférence pour une approche plus souple et la conviction qu'un système obligatoire risquerait de « bureaucratiser » le système et de l'empêcher de répondre aux réalités et aux « problèmes spécifiques rencontrés dans la lutte contre le commerce illicite des armes légères ». Dans les discours, rien ne laissait à penser que les États-Unis s'opposaient à un examen du Programme d'action sur les *questions de fond*. Au contraire, les États-Unis soutiennent l'idée d'un mécanisme qui déciderait « selon les besoins » des réunions en fonction de problèmes précis rencontrés dans la lutte contre le commerce illicite d'armes légères et qui pourrait sans doute porter sur des faiblesses ou insuffisances du Programme d'action. Il semblerait donc un peu contradictoire que les États-Unis tentent d'affirmer que le processus d'examen prévu par le Programme d'action ne permet pas une augmentation ou un renforcement des engagements, ni l'inclusion de nouveaux domaines s'ils correspondent à des problèmes précis rencontrés dans la lutte contre le commerce illicite d'armes légères.

Il semble ressortir clairement de notre analyse des processus d'examen d'autres conférences des Nations Unies que le Programme d'action et l'objectif d'éliminer le commerce illicite des armes légères se trouvent au début de ce qui pourrait être un processus long de plusieurs décennies. Ces autres processus nous offrent la possibilité de tirer des enseignements et de trouver des moyens de renforcer et peut-être accélérer l'exécution du Programme d'action. Par exemple, d'autres conférences semblent avoir tiré profit de cadres plus forts comme une session extraordinaire de l'Assemblée générale pour examiner leur application, la mise en place d'une commission, l'implication d'une commission existante voire la création d'un bureau du haut représentant.

Le Programme d'action et l'objectif d'éliminer le commerce illicite des armes légères se trouvent au début de ce qui pourrait être un processus long de plusieurs décennies.

Ces options ne sont, bien évidemment, pas toutes possibles dans le cadre du Programme d'action et, tout compte fait, peu importe les discussions sémantiques s'agissant de la distinction entre une « conférence afin d'examiner » et une « conférence d'examen », ou la portée du processus d'examen ; les possibilités et résultats de la Conférence de 2006 dépendront de la volonté politique des participants. Lors de la réunion du Processus de Genève, le 15 septembre 2005, le représentant des États-Unis a tacitement exprimé son accord avec ce sentiment en faisant observer que, même si les États-Unis admettent que certains domaines du Programme d'action doivent être renforcés, si la Conférence de 2006 se focalise sur les sujets controversés, les points de convergence risquent de disparaître. En fin de compte, peu importe l'expression retenue, tout est possible dès l'instant où les États parties le décident.

Notes

1. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Adopté le 20 juillet 2001. Reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document des Nations Unies A/CONF.192/15. Voir aussi < disarmament2.un.org/cab/poa.html >.
2. John R. Bolton, Sous-Secrétaire d'État américain pour la maîtrise des armements et les affaires de sécurité internationale, *Statement to the Plenary Session of the UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in all its Aspects*, 9 juillet 2001, à l'adresse < www.un.int/usa/01_104.htm >.
3. L'article 12 de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction stipule que « Le Secrétaire général des Nations Unies convoquera une Conférence d'examen cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention. Les Conférences d'examen ultérieures seront convoquées par le Secrétaire général des Nations Unies si un ou plusieurs États parties le demandent ».
4. Les autres accords étudiés qui comportent des dispositions de suivi utilisent généralement cette formule de convocation d'une « conférence [...] afin d'examiner ».
5. Le Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol utilise de manière interchangeable les expressions « conférence afin d'examiner » et « conférence de révision » dans l'article VII.
6. Document final (Partie I), Conférence de 1995 des Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires chargée d'examiner le traité et la question de sa prorogation, 17 avril-12 mai 1995, New York, juin 1995, document NPT/CONF.1995/32 (Part 1), disponible en anglais à l'adresse < disarmament.un.org/wmd/npt/1995dec1.htm >.
7. Voir Département d'État des États-Unis, *2005 NPT Review Conference*, à l'adresse < www.state.gov/t/np/wmd/nnp/c10602.htm >.
8. Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (Part II). Résolution adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les pratiques commerciales restrictives le 22 avril 1980, disponible en anglais à l'adresse < r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/CPSet/cpsetp2.htm >.
9. Résolution 35/63 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 5 décembre 1980, à l'adresse < www.un.org/french/documents/ga/res/35/fres35.htm >.
10. *Adoption du règlement intérieur de la quatrième Conférence de révision*, 6 septembre 2000, document de la CNUCED TD/RBP/CONF.5/2 du 6 septembre 2000, disponible en anglais à l'adresse < www.unctad.org/en/docs/tdrbpconf5d2.en.pdf >.
11. Troisième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, Genève, 13 novembre 1995, document de la CNUCED TD/RBP/CONF.4/14, 28 novembre 1995, disponible en anglais à l'adresse < r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/rbpconf4-14en.pdf >.
12. Voir, par exemple, « Key Issues » et « Opening Statement by Dr Supachai Panitchpakdi, Secretary-General of UNCTAD » sur le site web de la CNUCED, < www.unctadxi.org/templates/Page_____2921.aspx >.
13. *Assistance aux États pour l'arrêt de la circulation illicite et la collecte des armes légères. Commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Rapport du Secrétaire général*, par. 55, document des Nations Unies A/60/161 du 25 juillet 2005, disponible en anglais à l'adresse < www.iansa.org/un/SG%20report%20on%20assistance%20to%20states%202005.pdf >

14. Ces rapports sont disponibles à l'adresse < disarmament.un.org/cab/salw-nationalreports.html> .
15. Owen Greene, 2005, *Promoting Effective Global Action on Small Arms: Emerging Agendas for the 2006 UN Review Conference*, Discussion Paper, *Biting the Bullet*, juillet, à l'adresse < www.international-alert.org/pdfs/btb_emerging_agendas.pdf> . Greene estime que le mandat de la Conférence d'examen de 2006 est vaste ; elle doit envisager d'autres mesures pour renforcer le Programme d'action (page 1). Il ajoute qu'il s'agit du mandat et des fonctions classiques d'une conférence d'examen des Nations Unies associée à un accord international, qu'il soit politiquement ou juridiquement contraignant (page 2).
16. CNUCED, 1992, Déclaration de Paris et Programme d'action pour les années 90 en faveur des pays les moins avancés, New York, Nations Unies, document de la CNUCED, UNCTAD/RDP/LDC/58, disponible en anglais à l'adresse < www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/ldc/ldc2_en.pdf> . (Texte adopté lors de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, Paris, 1990.)
17. *Ibid.*, par. 140.
18. Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, document des Nations Unies A/CONF.191/11 du 8 juin 2001, disponible à l'adresse < www.unctad.org/fr/docs/aconf191d11.fr.pdf> , par. 92 et 93. (Texte adopté lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, Bruxelles, 2001.)
19. *Ibid.*, par. 114.
20. Programme d'action, section IV, par. 1.
21. Adoptée le 23 juin 2003, document des Nations Unies A/RES/57/270 B du 3 juillet 2003.
22. *Ibid.*
23. *Ibid.*, par. 39.
24. *Ibid.*, par. 71.
25. Document des Nations Unies A/60/251 du 21 septembre 2005, à l'adresse < www.un.org/french/ga/60/agenda/index.shtml> .
26. L'autre point de l'ordre du jour est le point 120 intitulé « Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire ». Résolution 60/1 de l'Assemblée générale, *Document final du Sommet mondial de 2005*, document des Nations Unies A/RES/60/1 du 16 septembre 2005, à l'adresse < www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60fr.htm> .
27. Document des Nations Unies A/59/224 du 9 août 2004.
28. *Ibid.*, par. 2.
29. Voir la résolution S-19/2 de l'Assemblée générale du 28 juin 1997, document des Nations Unies A/RES/S-19/2, 19 septembre 1997.
30. Voir *Rapport du Comité ad hoc plénier de la vingt et unième session extraordinaire de l'Assemblée générale*, document des Nations Unies A/S-21/5 du 1^{er} juillet 1999.
31. Voir note 17.
32. Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, dans le *Rapport de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement*, Bridgetown (Barbade), 26 avril-6 mai 1994, document des Nations Unies A/CONF.167/9, p. 6 à 63, à l'adresse < www.un.org/french/events/sidsprog.htm#two> .
33. Le Programme d'action d'Almaty, dans le *Rapport de la Conférence ministérielle internationale des pays en développement sans littoral et de transit et des pays donateurs et des organismes internationaux de financement et de développement sur la coopération en matière de transport en transit*, Almaty (Kazakhstan), 28 et 29 août 2003, document des Nations Unies A/CONF.202/3, 2003, p. 10 à 24, disponible en anglais à l'adresse < www.un.org/special-rep/ohrrls/imc/Almaty%20Programme%20of%20Action.pdf> .
34. Voir < www.un.org/special-rep/ohrrls/ldc/Roadmap%20APOA.htm> .
35. Voir *Rapport de la Conférence mondiale chargée d'examiner et d'évaluer les résultats de la Décennie des Nations Unies pour la femme : égalité, développement et paix*, Nairobi, 15-26 juillet 1985, disponible en anglais à l'adresse < www.un.org/womenwatch/confer/nfls/Nairobi1985report.txt> et le *Rapport de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, Beijing, 4-15 septembre 1995, document des Nations Unies A/CONF.177/20, disponible à l'adresse < www.un.org/french/womenwatch/followup/beijing5/docs/prgaction.pdf> .
36. Résolutions S-23/2 et S-23/3 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 10 juin 2000, documents A/RES/S-23/2 et A/RES/S-23/3, 16 novembre 2000.
37. Voir le rapport du Bureau international du Travail, *Résultats de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les femmes en l'an 2000 : égalité entre les sexes, développement et paix pour le e siècle*, New York, 5-9 juin 2000, document GB.279/ESP/4, novembre 2000, à l'adresse < www.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/esp-4.pdf> .
38. International Institute for Sustainable Development, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 6, n° 40, à l'adresse < www.iisd.ca/vol06/0600000e.html> .

Un accord conclu de justesse : une analyse des négociations des Nations Unies pour l'Instrument sur le traçage des armes légères

Peter BATCHELOR et Glenn McDONALD

Les négociations furent conclues à la dernière minute. Alors que le Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères¹ arrivait au terme de son mandat de six semaines, il finalisa les détails d'un instrument international sur le traçage des armes légères, convint que cet instrument serait de nature politique et non juridique, et adopta le rapport auquel l'instrument était annexé². Cet instrument est le premier accord négocié dans le cadre du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (ou Programme d'action)³ et représente une avancée modeste, mais significative, dans les initiatives concernant le problème des armes légères. Même si au départ la question du traçage des armes (considérée comme une question « technique » non litigieuse) semblait être le point de départ évident pour élaborer le Programme d'action, les négociations faillirent se terminer sans la conclusion d'un accord. Cet article analyse les raisons qui expliquent pourquoi un échec a été évité de justesse et souligne différents enseignements pertinents pour les prochaines négociations sur les armes légères.

Les premières étapes au sein de l'ONU

L'Instrument international sur le traçage des armes légères – adopté fin 2005 par l'Assemblée générale des Nations Unies – est le résultat d'un processus engagé voilà près d'une décennie. Le premier groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères (1997) s'était intéressé plus précisément à la question du marquage⁴, mais à la fin des années 90, les gouvernements et la société civile firent du marquage, de l'enregistrement et du traçage, les priorités de leur action sur les armes légères.

En 2000, les Gouvernements suisse et français lancèrent une initiative visant à promouvoir l'adoption de nouvelles mesures internationales pour le marquage et le traçage des armes légères⁵. La même année, le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), basé à Bruxelles, publia une étude fouillée sur la question du traçage des armes, qui préconisait l'adoption de nouvelles mesures⁶. Les groupes partisans des armes, en particulier le World Forum on the Future of Sport Shooting Activities, défendirent leurs propres positions, s'agissant notamment du marquage des armes⁷. Tous ces éléments influèrent sur le processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur les armes légères de 2001.

Peter Batchelor est chef d'équipe du Groupe des armes légères et de la démobilisation, Bureau de la prévention des crises et du relèvement, PNUD. Glenn McDonald est Yearbook Coordinator et chargé d'études principal à Small Arms Survey. Ils ont tous deux été conseillers auprès de l'Ambassadeur Anton Thalmann, Président du Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères illicites. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que leurs auteurs et ne peuvent être attribuées à l'Ambassadeur Thalmann ni au Gouvernement suisse.

La conférence de juillet 2001 aboutit à l'adoption du Programme d'action qui, à l'instar du Protocole sur les armes à feu adopté deux mois auparavant⁸, comporte toute une série d'engagements dans les domaines du marquage, de l'enregistrement et du traçage des armes légères. Nombre des mesures prises au niveau régional au cours des dix dernières années portent également sur ces questions⁹. Aucune de ces initiatives ne comportait les éléments nécessaires pour un instrument global avec des règles précises et faisant autorité dans les domaines du marquage, de l'enregistrement et du traçage des armes légères.

Lors de la conférence de 2001, l'idée de recommander, dans le texte final du Programme d'action, que des négociations s'ouvrent pour conclure un instrument international juridiquement contraignant sur le traçage des armes légères, fut largement soutenue, mais le groupe arabe, la Chine et les États-Unis s'y opposèrent. En fin de compte, les États ne purent s'entendre que sur l'idée d'une étude qui examinerait la « possibilité » de mettre au point un instrument international sur le traçage des armes légères. Rien n'indiquait que cet instrument aurait force obligatoire¹⁰. En décembre 2001, l'Assemblée générale pria le Secrétaire général d'entreprendre une étude sur la possibilité d'élaborer un tel instrument¹¹. Il créa le Groupe d'experts gouvernementaux sur le traçage des armes légères illicites. Sous la présidence de l'Ambassadeur indien Rakesh Sood, le Groupe d'experts se réunit trois fois, entre juillet 2002 et juin 2003, avant de présenter son rapport en juillet 2003¹².

Le Groupe conclut, à l'unanimité, qu'il était à la fois souhaitable et possible d'élaborer un instrument international sur le traçage des armes légères et recommandait que l'Assemblée générale, à sa cinquante-huitième session, adopte une décision visant à négocier, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, un tel instrument. Certains membres du Groupe refusant une recommandation préconisant la négociation d'un texte juridique, le Groupe laissa cette question en suspens, notant simplement que la nature de cet instrument international serait décidée « au cours de négociations »¹³.

Une autre question délicate était de savoir si cette étude devait aussi porter sur les munitions et explosifs. Le Groupe d'experts gouvernementaux décida finalement de retenir les définitions des armes légères adoptées par le groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères en 1997¹⁴. Il reprit aussi la liste des munitions et explosifs définie par le précédent groupe d'experts, précisant qu'ils sont en général considérés « comme faisant partie » du problème des armes légères et portatives¹⁵. Le Groupe d'experts gouvernementaux prit également note du rapport du Groupe d'experts sur le problème des munitions et explosifs¹⁶. Il ne fit toutefois référence aux munitions et explosifs ni dans ses conclusions ni dans ses recommandations. Il ne mentionnait pas non plus les munitions et explosifs dans les parties de son rapport consacrées au marquage, à l'enregistrement ou à la coopération pour le traçage des armes. Une omission importante puisque, surtout dans le domaine du marquage, les munitions posent d'autres problèmes techniques que les armes.

Le Groupe d'experts gouvernementaux exclut donc les munitions de son rapport. Il laissait toutefois sur la table la question des munitions (et des explosifs) en les mentionnant dans les définitions et en précisant qu'ils sont considérés « comme faisant partie » du problème des armes légères. Le Groupe d'experts gouvernementaux n'ayant pas donné d'indications sur les aspects techniques de la question, les munitions n'eurent qu'une petite place dans le processus sur le traçage.

Cette ambiguïté sur les munitions et le silence sur la nature de l'instrument allaient compliquer les travaux du Groupe de travail sur le traçage des armes légères.

Le Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux comportait des formules que le Groupe de travail à composition limitée sur le traçage des armes légères allait reprendre dans ses négociations. Les dispositions définissant des « normes minimales communes » pour le marquage, l'enregistrement et la coopération en matière de traçage étaient particulièrement utiles. Il n'empêche que cette ambiguïté sur les munitions et le silence sur la nature de l'instrument allaient compliquer les travaux du Groupe de travail sur le traçage des armes légères. Dans sa résolution 58/241 du

23 décembre 2003, l'Assemblée générale des Nations Unies, suivant la recommandation du Groupe d'experts gouvernementaux, décida « de créer un groupe de travail à composition non limitée [...] pour négocier, à l'intention des États, un instrument international d'identification et de traçage rapides et fiables des armes légères illicites ». L'Assemblée générale ne précisait pas si les munitions et explosifs faisaient partie des négociations. Elle ne prit pas non plus de décision sur la question de la nature de l'instrument. Reprenant la formule du Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux, l'Assemblée générale notait simplement que la nature de cet instrument serait déterminée dans le cadre de négociations.

Les négociations

En février 2004, le Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères convoqua une session d'organisation au Siège de l'ONU à New York. Il choisit comme président l'Ambassadeur suisse Anton Thalmann, nomma plusieurs vice-présidents et convint des dates de ses trois sessions de fond, qui se tiendraient à New York. Le Groupe de travail décida d'utiliser, pour ses propres travaux, le règlement intérieur de la Conférence des Nations Unies sur les armes légères de 2001¹⁷.

Avant la première session de fond du Groupe de travail (14-25 juin 2004), le Président distribua un document non officiel qui devait servir aux délégations de point de départ pour les discussions. Ce document reposait dans une large mesure sur le Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux et mettait en évidence des positions et des pratiques communes, ainsi que des insuffisances dans plusieurs domaines qui étaient importantes pour la négociation d'un instrument international. La première partie de la première session du Groupe de travail sur le traçage des armes légères fut caractérisée principalement par des déclarations générales des délégations, un échange de vues sur la nature de l'instrument et des déclarations d'organisations intergouvernementales et de représentants de la société civile. La dernière partie de la session fut consacrée à des discussions thématiques sur le marquage, la coopération et la conservation des informations dans des registres – les trois piliers d'un éventuel instrument. Pour ces discussions, le Président avait établi et fait distribuer des questionnaires qui permettraient d'affiner les positions nationales sur ces trois éléments et de produire des documents utiles pour élaborer le premier projet de texte.

Les questions qui allaient poser le plus de difficultés au Groupe de travail avaient été identifiées dès la première session. Il s'agissait principalement de la nature de l'instrument. Alors qu'un grand nombre d'États étaient favorables à l'idée d'un instrument juridiquement contraignant, quelques autres voulaient un instrument politique. D'autres questions étaient sensibles : l'inclusion des munitions, la définition des armes légères, le marquage à l'importation, la période pendant laquelle les États devaient conserver les registres et la question de savoir si des entités non étatiques auraient le droit de faire des demandes de traçage.

Entre les première et deuxième sessions du Groupe de travail, le Président rencontra des responsables d'Interpol au siège à Lyon (France) afin d'étudier le rôle que pourrait jouer Interpol pour faciliter l'application de l'instrument. L'Ambassadeur Thalmann s'entretint, lors de consultations officieuses à New York, avec des États Membres de l'ONU, pour tenter de préciser certains points importants comme le suivi de l'application de l'instrument et le rôle de l'ONU et d'Interpol dans sa mise en œuvre.

Le premier projet de texte, élaboré sur la base des apports des délégations, fut distribué aux États Membres dans les six langues officielles de l'ONU, avant la deuxième session de fond du Groupe de travail (du 24 janvier au 4 février 2005). Le projet comportait plusieurs dispositions concernant les munitions mais, faute de consensus, laissait en suspens la question de la nature de l'instrument.

Au début de la deuxième session, le Groupe convint que le Président présenterait d'autres projets de texte sur la base des observations et suggestions des délégations. Cette méthode de travail, qui permettait d'éviter un texte évolutif avec d'innombrables parenthèses fut accepté par l'ensemble du Groupe – même si certains firent part de leur mécontentement – en raison du temps limité qu'il restait pour conclure les négociations. Le Groupe considéra le deuxième projet qui, à la demande de certaines délégations, avait été traduit dans les six langues officielles de l'ONU alors qu'il restait peu de temps. (Cette démarche qui n'était toutefois pas sans précédent marquait un changement par rapport à la pratique habituelle des groupes de travail de l'ONU.) À la fin de la deuxième session, le Président déclara qu'il établirait une troisième version révisée du projet de texte, bien avant la troisième session du Groupe.

La troisième et dernière session du Groupe de travail eut lieu du 6 au 17 juin 2005, au Siège de l'ONU à New York. Le Groupe décida, tout d'abord, de continuer à travailler sans texte évolutif et sans parenthèses. Il procéda ensuite à une lecture, paragraphe par paragraphe, du troisième projet de texte du Président, adoptant certains paragraphes *ad referendum*¹⁸ à chaque fois que c'était possible. Le Président demanda aux États intéressés de travailler ensemble pour parvenir à des textes de compromis pour les dispositions qui n'avaient pu faire l'objet d'un accord. Dans certains cas, il fit ses propres propositions. À mesure que la session progressait, l'Ambassadeur Thalmann demanda à certaines délégations de jouer le rôle de point de contact pour les dispositions non résolues. Au milieu de la session, il nomma des facilitateurs pour les questions les plus litigieuses : la nature de l'instrument (l'Inde), les munitions (l'Afrique du Sud), la définition des armes légères (le Brésil) et le marquage à l'importation (la Belgique).

Le soir de l'avant-dernier jour des négociations, le Président présenta ses propositions de texte de compromis pour tous les paragraphes non encore approuvés, à l'exception de la question de la nature de l'instrument. Pendant l'après-midi du 17 juin – le dernier jour des négociations –, le Groupe de travail conclut un accord sur la plupart de ces propositions, y compris sur des questions aussi complexes que la définition des armes légères.

S'agissant du contenu de l'instrument, les dernières pierres d'achoppement étaient les munitions, le marquage à l'importation et le rôle des opérations de maintien de la paix.

S'agissant du contenu de l'instrument, les dernières pierres d'achoppement étaient les munitions, le marquage à l'importation et le rôle des opérations de maintien de la paix. Le soir du 17 juin, le Président présida des discussions informelles qui débouchèrent sur un accord final sur ces questions. Les munitions et les opérations de maintien de la paix furent traitées principalement par des recommandations du Rapport du Groupe ; et il fut convenu d'inclure dans l'instrument une recommandation forte préconisant le marquage des armes au moment de l'importation et de renoncer à une formule précédente (inspirée du Protocole sur les armes à feu) qui en faisait une obligation.

Pendant ces discussions officieuses, le Président présenta aux délégations trois options pour la nature de l'instrument : 1) un instrument juridiquement contraignant, 2) un instrument politiquement contraignant ou 3) aucun accord sur la nature de l'instrument (le Groupe laisserait l'Assemblée générale trancher la question).

Comme il restait de moins en moins de temps, le Président réunit à nouveau le Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères pour approuver officiellement l'accord trouvé sur les paragraphes non encore approuvés. Ce fut vite fait, mais la question de la nature de l'instrument restait sans réponse. L'Ambassadeur Thalmann demanda au Groupe de choisir entre les trois options présentées. Aucun consensus ne put être trouvé sur la première option, plusieurs États s'opposant à l'idée d'un instrument juridiquement contraignant. La deuxième option ne suscitait pas d'objection. Autrement dit, le Groupe acceptait par consensus d'adopter un instrument

politiquement contraignant. Tout de suite après, le groupe africain et celui de l'Amérique latine firent des déclarations exprimant leur déception face à l'incapacité du Groupe à convenir d'un instrument juridique.

Le Groupe devait surmonter un dernier obstacle : l'adoption du Rapport. À l'heure où le personnel chargé de l'entretien s'activait à l'extérieur de la salle de conférence, le Groupe adopta son Rapport par consensus, mettant officiellement fin aux négociations.

Un document conclu de justesse

LES ÉLÉMENTS DU SUCCÈS

Rien ne garantissait le succès des négociations sur le traçage. Toute une série d'éléments allaient dans le sens d'un résultat positif, mais d'autres poussaient le Groupe vers l'échec.

L'un des facteurs positifs fut le calendrier, qui était plutôt favorable. La troisième et dernière session du Groupe de travail eut lieu, en 2005, un mois après l'échec de la Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires¹⁹, qui n'avait pu aboutir à des résultats significatifs. C'était le plus récent d'une série de revers pour la maîtrise des armements qui paralysaient la Conférence du désarmement, à Genève, et la Commission du désarmement de l'ONU, à New York²⁰. La question des armes légères était l'un des rares domaines ayant enregistré des progrès dans ce contexte affligeant. Un échec sur la conclusion d'un instrument sur le traçage risquait de compromettre d'autres projets pour le suivi du Programme d'action et notamment sur la question du courtage.

Un deuxième élément qui augmentait les chances de succès des négociations sur le traçage était que le Groupe d'experts gouvernementaux avait effectué une grande partie des travaux préliminaires de fond. Le Protocole sur les armes à feu était aussi important et contenait des formules utiles pour différents domaines évoqués dans l'instrument international sur le traçage des armes légères (les définitions, le marquage et la conservation des informations).

La volonté politique fut aussi un élément important dans le succès du Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères. Si au début des négociations elle n'était pas évidente, la détermination des États Membres à trouver un accord positif était, à la fin, manifeste. Toutes les délégations firent preuve de flexibilité sur nombre de questions débattues. Beaucoup d'États s'engagèrent activement pour trouver des solutions de compromis sur les sujets les plus difficiles. En fin de compte, les États Membres de l'ONU firent preuve collectivement de la volonté politique nécessaire au succès des négociations pour un instrument sur le traçage, permettant ainsi au processus global des armes légères d'avancer, tout en préservant l'approche fondée sur le consensus qui avait prévalu jusqu'alors dans les travaux de l'ONU sur la question des armes légères.

DES ÉLÉMENTS D'ÉCHEC

Parmi les facteurs qui poussèrent les négociations vers l'échec, l'un des plus importants fut la décision du Groupe d'experts gouvernementaux, confirmée par l'Assemblée générale, de laisser le Groupe de travail se charger de la question de la nature de l'instrument. Cette décision engendra plusieurs problèmes pour les négociations.

L'une des difficultés évidentes était que l'incertitude sur la nature de l'instrument, qu'il soit juridiquement ou politiquement contraignant, compliquait toute avancée sur le contenu. Même si le Président du Groupe de travail sur le traçage des armes légères s'assurait, dans la mesure du possible,

de tenir compte dans ses projets de texte des deux possibilités, il était impossible de considérer ces deux options dans l'ensemble du texte. La formulation de certaines sections serait différente selon que l'instrument serait juridiquement ou politiquement contraignant. C'était le cas notamment pour la section concernant le « Suivi ». En outre, des dispositions concernant l'entrée en vigueur de l'instrument, d'éventuels amendements et d'autres questions analogues auraient été nécessaires pour un texte juridique, mais pas pour un texte politique.

La conséquence la plus importante de cette incertitude fut l'effet qu'elle eut sur les positions des États s'agissant du contenu de l'instrument. Pendant la dernière session du Groupe de travail, le Président apprit que plusieurs délégations avaient adopté des positions relativement prudentes lors des négociations pensant que le texte final serait juridiquement contraignant. Ces délégations avaient donc insisté pour atténuer considérablement le troisième projet de texte du Président, ce qui laisse à penser que le contenu de l'instrument final aurait pu être plus fort si la décision d'en faire un instrument politique avait été prise plus tôt lors des négociations ou par l'Assemblée générale avant l'ouverture des négociations.

Le deuxième problème que dut surmonter le Groupe de travail fut la question des munitions que le Groupe d'experts gouvernementaux n'avait pas tranchée. La question de savoir si l'instrument devait inclure ou non les munitions eut une influence considérable sur son contenu. Il s'agissait, en effet, d'une catégorie d'armement différente, par de nombreux aspects, des armes légères, qui étaient au cœur des négociations. De plus, comme pour la question de la nature de l'instrument, aucun terrain d'entente ne permit un compromis avant la fin des négociations. Plusieurs États soutenaient avec la plus grande fermeté que la question des munitions ne figurait pas dans le mandat du Groupe de travail ; ils refusaient donc de la traiter, alors que d'autres insistaient pour que les munitions figurent, sous une forme ou une autre, dans l'instrument final.

Le Président tenta, dans son organisation des différentes sessions de négociations, de trouver un équilibre entre les États qui refusaient la moindre référence aux munitions et ceux qui réclamaient des dispositions précises. Le Groupe consacra beaucoup de son temps précieux à discuter de la question des munitions pour aboutir, en fin de compte, à un résultat limité. Dans son rapport, le Groupe de travail recommande que la question des munitions pour armes légères soit abordée d'une manière globale dans un processus distinct mené dans le cadre de l'ONU. Si l'ordre du jour est un élément décisif de tout processus multilatéral, il semble, une fois de plus, qu'un Groupe de travail ait eu à résoudre une question très vaste, essentiellement politique, qui devrait généralement, et de manière plus pertinente, relever de l'Assemblée générale.

Le troisième problème était le manque de temps. Le Groupe de travail disposait de trois sessions de deux semaines pour ses négociations (soit six semaines au total). Ce calendrier était

Alors qu'il ne restait que trois jours de négociations, seulement 40% des dispositions de fond de l'instrument final avaient été approuvés.

dangereusement serré, même si le Groupe pouvait exploiter les travaux réalisés précédemment par le Groupe d'experts gouvernementaux ainsi que le Protocole sur les armes à feu. La nature de l'instrument et les munitions n'étaient pas les seules questions qui compliquaient les discussions. D'autres sujets suscitérent des réactions diverses (enthousiasme, hostilité ou confusion) de la part des délégués, comme le rôle de l'ONU et d'Interpol, et le cas des opérations de maintien de la paix. Alors qu'il ne restait que trois jours de négociations, seulement 40% des dispositions de fond de l'instrument final avaient été approuvés. Le Président attendit l'avant-dernier soir des négociations, alors que seulement 60% du contenu de l'instrument était approuvé, pour proposer son texte de compromis pour tous les paragraphes restants.

Le dernier jour fut celui des ultimes compromis qui caractérisent habituellement les négociations de ce genre. C'est l'occasion d'un rituel complexe pour sauver les apparences au cours duquel les

États renoncent à certaines exigences en échange de concessions par d'autres sur différents points. Lorsque des négociations sont sur le point d'échouer, une pression suffisamment forte s'exerce pour inciter les participants, y compris les pays concernés, à trouver les compromis difficiles indispensables pour aboutir à un résultat. Dans le cas du Groupe de travail, cette attitude était plus risquée en raison du nombre de questions qui restaient sur la table (et qui étaient pour la plupart techniquement complexes). L'après-midi du dernier jour des négociations, il semblait que le Groupe de travail n'aurait pas assez de temps. La frustration que pouvait susciter le refus de quelques États d'adhérer au consensus sur des sujets qu'ils avaient exclus laissait planer la menace d'un revirement d'autres États qui risquait de compromettre les négociations.

Un quatrième facteur qui compliquait sérieusement les négociations pour un instrument sur le traçage et qui pourrait entraver toutes nouvelles négociations sur les armes légères était le fait que nombre de délégations, petites ou grandes, ne comprenaient pas (ou saisissaient au contraire très bien) des questions d'une importance cruciale. Certaines délégations, qui semblaient vouloir un instrument efficace, insistèrent en fait pour l'affaiblir ou pour rendre les négociations difficiles, une attitude qui ressemblait à des « tirs fratricides » diplomatiques.

Si les dégâts furent limités pendant les négociations sur le traçage, ce problème pourrait influencer d'autres négociations sur les armes légères. Les questions jugées prioritaires par les États – tels que le courtage et les munitions – sont, comme le traçage, des questions en partie techniques. Les négociations pour un instrument sur le traçage furent précédées par le Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux et une série d'études réalisées par des groupes de la société civile. De nombreuses informations furent communiquées pendant les négociations : les groupes de l'industrie, les ONG qui militent pour le contrôle des armes et les États firent des séances d'information et diffusèrent des documents sur des sujets particulièrement importants. Le Président fut en liaison étroite avec Interpol lors de l'élaboration des projets de textes et prit les dispositions nécessaires, avec l'accord du Groupe de travail, pour que le représentant spécial d'Interpol explique au Groupe le rôle que pourrait jouer Interpol dans l'application de l'instrument. Malgré tous ces efforts, et en dépit du temps et des ressources considérables consacrés au rapport du Groupe d'experts, l'information nécessaire ne parvint pas à ceux qui en avaient besoin et qui auraient dû y être sensibles, à moins qu'ils ne l'assimilèrent pas.

Ce manque de connaissances est un problème majeur pour les prochains processus sur les armes légères. Il est, bien évidemment, essentiel de communiquer les informations pertinentes à ceux qui sont chargés de définir les positions nationales, dans l'ensemble des États Membres de l'ONU. Il serait peut-être utile que les prochaines négociations se tiennent à Genève où la communauté diplomatique est sans doute plus à l'aise et plus compétente sur la question des armes légères. Quoiqu'il en soit, les délégations nationales ont la responsabilité de s'assurer qu'elles disposent de toutes les informations et connaissances nécessaires. Il est souvent apparu que les délégations du Groupe de travail sur le traçage des armes légères ne maîtrisaient pas suffisamment bien toutes les questions abordées.

Le dernier facteur qui poussait les négociations vers l'échec était la volonté politique, même si elle fut en fin de compte un élément de succès. Comme nous l'avons dit plus haut, c'était la grande inconnue. Les véritables intentions et objectifs des États n'apparurent qu'à la fin des négociations, avec le résultat final. Il n'empêche que l'issue des négociations semblait particulièrement incertaine. Les États hésitèrent jusqu'à la fin, leur engagement en faveur de l'objectif collectif alternant avec leur insistance à défendre des priorités nationales plus étroites. Tout au long du processus, le Groupe aura poussé les limites du consensus, l'un ou l'autre État insistant sur des questions qu'il jugeait essentielles. Lors de la troisième et dernière session, il semblait que le Groupe allait rompre avec la tradition des Nations Unies s'agissant des armes légères et décider de voter sur les questions de fond et de procédure, comme le lui permettait son règlement intérieur.

En fin de compte, les compromis indispensables furent trouvés. Tous les États firent des compromis, même si une petite minorité exclut jusqu'à la fin certaines questions. Le Groupe de travail réussit à conclure un instrument international sur le traçage des armes légères, mais ce fut de justesse. Reste à savoir si les prochains processus sur les armes légères résisteront à de telles tensions.

À moitié vide, à moitié plein

L'Instrument international sur le traçage des armes légères a été vivement critiqué par les ONG qui militent pour le contrôle des armes ; elles trouvent qu'il ne reflète pas leurs principales recommandations, surtout celle d'un texte juridique applicable aussi aux munitions²¹. S'il ne fait aucun doute que le verre est à moitié vide, il est aussi à moitié plein.

L'Instrument sur le traçage des armes légères constitue une avancée significative dans la lutte mondiale contre la prolifération des armes légères et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, si les instruments juridiques présentent de nombreux avantages par rapport aux instruments politiques, ils ne se distinguent pas par leur portée et leur rapidité d'application. Maintenant que l'Instrument sur le traçage des armes légères a été adopté par l'Assemblée générale, il s'applique à tous les États Membres de l'ONU. L'intérêt de l'instrument sur le plan des définitions est particulièrement important. À la différence du Programme d'action, qui ne comporte aucune définition, l'instrument sur le traçage des armes légères contient une définition détaillée des armes légères, qui reprend des éléments du Protocole sur les armes à feu et du rapport du groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères de 1997.

Ajoutons que l'Instrument sur le traçage renforce des normes essentielles dans les domaines du marquage des armes et de la conservation des informations. Le marquage à l'importation est la seule exception car il fait l'objet dans cet instrument d'une forte recommandation et non pas d'un engagement ferme comme dans le Protocole sur les armes à feu. Il convient toutefois de souligner qu'à la différence du Protocole, qui ne s'applique qu'aux États qui l'ont ratifié, cette recommandation est valable pour tous les États Membres de l'ONU.

Tout aussi important, l'Instrument sur le traçage définit des modalités précises pour la coopération en matière de traçage. Il va bien au-delà de la simple disposition prévue dans le Protocole sur les armes à feu. Il prévoit aussi la coopération avec l'ONU et Interpol et notamment l'échange d'informations concernant les marques utilisées pour indiquer le pays de fabrication ou le pays d'importation, qui sont des informations de départ essentielles pour suivre la trace de nombreuses armes.

Dernier point, mais non le moindre, l'Instrument international sur le traçage des armes légères est tourné sur l'avenir ; il engage les États à soumettre des rapports et à se réunir régulièrement pour examiner l'application de l'Instrument. Les États ont également accepté d'examiner le développement futur de l'Instrument lors des conférences chargées d'examiner le Programme d'action. Cela permet d'envisager une éventuelle transformation de cet instrument politique en instrument juridique, ainsi que d'autres évolutions au niveau du contenu de l'Instrument.

Un avenir incertain

L'Instrument international sur le traçage des armes légères représente une avancée modeste, mais importante, de la communauté internationale dans la lutte contre le problème des armes légères. Le suivi et l'application concrète détermineront, comme toujours, le succès de ces efforts. Pour l'instant, le processus global sur les armes légères reste fermement sur les rails.

Les questions qui n'ont pas encore été traitées sont très nombreuses. Si la communauté internationale a réellement l'intention de régler ce problème, elle a plusieurs décennies de travail qui l'attendent. La liste des sujets qui méritent d'être examinés très vite (et qui comprend notamment le courtage, les munitions et les contrôles des transferts) ne cesse de s'allonger. Lors de la première Conférence d'examen du Programme d'action, qui aura lieu à New York en juin et juillet 2006, les États devront réitérer l'engagement qu'ils ont pris d'agir aux niveaux national, régional et mondial. L'expérience du Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères est un précédent utile, ainsi qu'un avertissement pour les prochains travaux qui seront engagés sur les armes légères.

En concluant l'Instrument international sur le traçage des armes légères, les États Membres de l'ONU ont surmonté des divergences souvent considérables et réussi à conclure, dans un délai relativement court, des dispositions utiles sur le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes légères. Le « sujet facile » fut en réalité beaucoup plus difficile que ce que la plupart avaient imaginé. Beaucoup furent aussi déçus par ce résultat final minimaliste. Les mois qui vont précéder la Conférence d'examen de 2006 seront déterminants. La communauté internationale doit faire un choix très clair : renforcer son engagement à l'égard des travaux sur les armes légères ou, au contraire, les laisser s'enfoncer dans des complications qui ont eu raison de nombreuses autres questions de désarmement ou de maîtrise des armements ces dernières années.

Notes

1. Groupe de travail à composition non limitée chargé de négocier un projet d'instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre. Créé par la résolution 58/241 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 23 décembre 2003, document A/RES/58/241.
2. Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre. Reproduit dans le document A/60/88, 27 juin 2005. Voir < disarmament2.un.org/cab/salw-oewg.html >
3. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, adopté le 20 juillet 2001. Reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document A/CONF.192/15. Voir aussi < disarmament2.un.org/cab/poa.html > .
4. Voir *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre*, document des Nations Unies A/52/298*, 5 novembre 1997, par. 80 l) i).
5. Voir France et Suisse, Document de réflexion intitulé « Contribution à la mise en œuvre d'un plan d'action international pour la conférence 2001 : le marquage, l'identification et le contrôle des armes légères et de petit calibre », dans le document des Nations Unies A/CONF.192/PC/7 du 17 mars 2000. Les suites données à l'initiative franco-suisse figurent dans les documents A/CONF.192/PC/25 du 10 janvier 2001 et A/CONF.192/PC/38 du 23 mars 2001.
6. Ilhan Berkol, 2000, *Marquage et traçage des armes légères : vers l'amélioration de la transparence et du contrôle*, Bruxelles, GRIP, à l'adresse < www.grip.org/pub/rapports/rg00-2_track.pdf > .
7. Voir World Forum on the Future of Sport Shooting Activities (WFSA), *Firearms Marking: Model Standards and Common Serial Number Codes*. Séminaire organisé à Baia Sardinia (Olbia), Sardaigne (Italie), 22-24 juin 2000, < www.wfsa.net/Leg_Docs/WFSA%20Sardinia%20Marking%20report%20V2.pdf > .
8. Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adopté le 31 mai 2001. Annexe de la résolution 55/255 de l'Assemblée générale en date du 8 juin 2001, document A/RES/55/255, à l'adresse < www.un.org/Depts/dhl/dhlf/resdeclf/res55_3f.htm > .
9. Voir l'article d'Elli Kytömäki dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
10. Programme d'action, section IV, par. 1 c).
11. Résolution 56/24 V de l'Assemblée générale en date du 24 décembre 2001, document A/RES/56/24, 10 janvier 2002.
12. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé en application de la résolution 56/24 V du 24 décembre 2001, intitulé « Le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects »*, document des Nations Unies A/58/138, 11 juillet 2003.

13. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux*, par. 98.
14. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux*, par. 32.
15. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux*, par. 33.
16. Voir *Rapport du Groupe d'experts sur le problème des munitions et explosifs*, dans le document des Nations Unies A/54/155, 29 juin 1999.
17. *Règlement intérieur provisoire de la Conférence*, document des Nations Unies A/CONF.192/L.1, 14 juin 2001.
18. Autrement dit, sous réserve de l'approbation finale du Gouvernement du délégué.
19. Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, signé à Londres, Moscou et Washington, le 1^{er} juillet 1968 et entré en vigueur le 5 mars 1970. Voir < disarmament.un.org/wmd/npt/index.html > .
20. Voir Kofi A. Annan, « Break the Nuclear Deadlock », *International Herald Tribune*, 30 mai 2005, à l'adresse < www.iht.com/articles/2005/05/29/news/edannan.php > .
21. Control Arms Campaign (Oxfam International, Amnesty International et Réseau d'action international sur les armes légères), *UN «Deal» on Arms Controls Means Business as Usual for the World's Worst Arms Dealers*, 14 juillet 2005, à l'adresse < www.controlarms.org/latest_news/un-deal.htm > .

Les munitions des armes légères : une lueur d'espoir au bout du canon ?

Christophe CARLE

Il n'y a guère que quelques années, nombreux étaient ceux qui décriaient la seule idée d'aborder la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive comme une utopie naïve, ou pire, comme un écran de fumée censé éviter de traiter d'autres dossiers comme celui du désarmement nucléaire.

Ces doutes appartiennent au passé. De fait, les armes légères sont aujourd'hui l'une des rares terres fertiles dans le paysage aride de la maîtrise des armements et du désarmement comme l'illustrent bien les autres articles de ce numéro du *Forum du désarmement*. Toutefois, les munitions restent orphelines des progrès enregistrés à ce jour sur la question des armes légères.

Le plus souvent, les questions de désarmement, de maîtrise des armements et de non-prolifération sont complexes. Elles présentent de réels dilemmes entre des impératifs aussi valables les uns que les autres, mais pas forcément compatibles, d'où les définitions pointilleuses, les dispositions particulières, les conditions, exemptions et compromis qui caractérisent les traités ou autres accords de désarmement. Au mieux, on aboutit à un compromis acceptable pour le plus grand nombre, comportant plus d'avantages que d'inconvénients pour la sécurité internationale dans son ensemble. Les instruments négociés sur la possession, les transferts et l'utilisation des armes légères sont conformes à ce modèle.

Un observateur non averti serait fondé à présumer que les munitions seraient une exception évidente : comment pourrait-on envisager de traiter de la question des armes légères en faisant l'impasse sur les munitions correspondantes ? Or, à de rares exceptions près, il est devenu coutumier de voir les munitions reléguées au rang de question subsidiaire, voire entièrement occultées, par les initiatives multilatérales de contrôle des armes légères (par oppositions aux actions nationales ou régionales). Dans la plupart des cas, les munitions ne sont pas même mentionnées.

L'exclusion des munitions semble intuitivement une entorse au bon sens, et ce sentiment est largement corroboré par les faits.

Les munitions et le Programme d'action des Nations Unies

Les munitions sont utilisées en immenses quantités dans les conflits de par le monde, mais dans les négociations multilatérales, elles ont une fâcheuse tendance à faire long feu.

Le Rapport du premier Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères précisait que « [l]es armes légères et de petit calibre nécessitent automatiquement des munitions. L'accès à celles-ci

Christophe Carle est directeur adjoint de l'UNIDIR.

est en lui-même un élément important, puisqu'une arme qui n'est pas munie du projectile approprié ne sert pas à grand-chose. ». Il comportait aussi la recommandation suivante : « [l']Organisation des Nations Unies devrait étudier sous tous ses aspects le problème des munitions et explosifs. »¹.

Les délibérations de ce premier groupe d'experts l'amènèrent à regrouper ensemble les munitions et explosifs, ce qui compliqua grandement la tâche du groupe subséquent chargé d'examiner ces deux questions de front. Le rapport de ce dernier se fondait sur un principe simple : « toutes mesures prises au sujet des armes de petit calibre et armes légères seraient incomplètes si elles ne portaient pas également sur les munitions [...] ». Mais ce propos fut dilué par l'insertion des mots « et explosifs » à la

L'adjonction des explosifs a contribué à masquer la nature intrinsèque du lien entre les armes légères et leurs munitions, et à reléguer les munitions au second plan dans les discussions et négociations sur les armes légères.

fin de la phrase². L'adjonction des explosifs a contribué à masquer la nature intrinsèque du lien entre les armes légères et leurs munitions, et à reléguer les munitions au second plan dans les discussions et négociations sur les armes légères.

Le rapport du deuxième Groupe d'experts sur les armes légères (1999) s'est ainsi contenté de « prendre note » de l'étude sur les munitions³. Aucun de ses points principaux, s'agissant notamment du marquage et du traçage, ne fut repris ; le rapport visait essentiellement à préparer le terrain pour une « conférence internationale sur le commerce illicite des armes sous tous ses aspects », autrement dit la Conférence de juillet 2001 sur les armes légères. Le rapport du Groupe d'experts précisait, à ce sujet, que « l'attention [de la conférence] devrait essentiellement se porter sur les armes légères qui sont fabriquées à des fins militaires » et ajoutait « [d]ans ce contexte général, il faudrait aussi étudier le problème des munitions »⁴. L'omission des explosifs équivalait à reconnaître implicitement que si les munitions et les armes légères étaient étroitement liées, il n'en allait pas de même pour les munitions et les explosifs. Les réactions souvent frileuses à l'étude sur les munitions laissaient dès lors présager qu'il serait encore plus délicat d'aborder le contrôle des munitions que celui des armes légères.

Cette réticence se confirma lors de la Conférence de juillet 2001 et dans son document final, le Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects⁵. Quoiqu'en disent certains exégètes qui voudraient traquer dans le Programme d'action l'intention de traiter des munitions, le fait demeure que le texte ne fait aucune mention significative de celles-ci. Les deux seules occurrences de ce terme sont purement procédurales puisqu'elles concernent le titre d'autres documents des Nations Unies. L'Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre contient lui aussi deux fois le mot munitions⁶. La première occurrence est une référence au titre exact du Protocole de Vienne (Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée) ; et la deuxième est ... identique.

Dans la partie du rapport relative aux questions de procédure : « [l]e Groupe de travail recommande que la question des munitions pour armes légères soit abordée d'une manière globale dans un processus distinct mené dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. »⁷. On comprendra que c'était la meilleure formulation que les contraintes inhérentes à la règle du consensus aient autorisée, mais on peut difficilement s'en contenter. Son grand défaut est de préciser que les munitions relèvent d'un processus « distinct ». Ce point de vue est désormais communément accepté, mais il est en contradiction flagrante avec la « manière globale » préconisée par ailleurs. Si la globalité avait été véritablement recherchée, il aurait fallu, dès l'abord, envisager des mesures coordonnées portant à la fois sur les armes légères et sur leurs munitions, tout particulièrement pour les questions du marquage et du traçage. Reste à espérer qu'un processus par étapes pourra éventuellement accoucher d'une approche globale.

Les munitions font partie intégrante des armes légères

Les munitions sont souvent décrites comme « complémentaires » aux armes légères, et comme étant « liées » à leur commerce, détention et utilisation illicites. C'est une litote. Si les munitions sont distinctes et séparées des armes légères, elles sont aussi une partie intégrante de toutes ces armes et sont indispensables à leur fonctionnement. Objets physiquement séparables, les armes et les munitions n'en sont pas moins indissociables du point de vue de leur utilisation et donc de la sécurité. Les armes ne sont d'aucune utilité sans munitions et inversement.

Le caractère indissociable est encore plus fort que celui qui existe entre un char de combat et ses obus, ou entre des missiles et des ogives. Un missile balistique conçu pour lancer des têtes nucléaires peut être tiré avec une charge d'explosif classique. Un missile balistique, même dépourvu de toute charge explosive, reste redoutable lorsqu'il fond à 7km à la seconde sur une zone urbaine, comme les habitants de plusieurs villes du Moyen-Orient en ont fait l'expérience.

À l'inverse, les charges explosives peuvent être livrées par d'autres moyens que des missiles, qu'il s'agisse d'un avion piloté, d'un conteneur, d'une valise ou d'un camion. La stratégie nucléaire a souvent traité les armes nucléaires et les missiles balistiques comme un couple indissociable, mais les seules armes nucléaires jamais utilisées furent transportées par des avions et non par des missiles.

Il n'existe à ce jour aucun autre dispositif qu'une arme à feu pour tirer une balle. La relation entre les armes à feu et les munitions est unique : sans arme, les munitions sont inutiles, et aucune arme à feu ne peut tirer autre chose que des munitions d'un calibre donné. Sans munition, comme cela a souvent été souligné, une arme légère n'est qu'un gourdin. Certes, même sans munition, il peut être un moyen d'intimidation puissant, mais si l'on tient ce problème pour primordial, encore faudrait-il se pencher sur la réglementation ou l'interdiction des répliques d'armes à feu.

De nombreuses raisons justifieraient que des contrôles des munitions soient adoptés parallèlement aux mesures sur les armes et appliqués en tant que de besoin. Plusieurs accords régionaux, sous-régionaux et internationaux sur la criminalité comportent déjà de telles dispositions⁸. L'intérêt de prendre des mesures concernant les munitions serait double. Premièrement, et c'est le plus évident, elles permettraient de s'assurer, à l'avenir, que la production, le transfert et le stockage soient réalisés dans des conditions aussi sûres que possible et, plus particulièrement, que les livraisons de munitions à des destinataires illicites soient empêchées autant que faire se peut. Deuxièmement, vu les quantités gigantesques d'armes légères illicites en circulation et le temps et les difficultés que représentent leur collecte et destruction, l'adoption de réglementations et restrictions ciblées sur les livraisons de munitions serait l'un des moyens les plus efficaces pour atténuer la violence perpétrée avec les armes déjà disséminées. Ces points de vue ayant été largement exprimés par ailleurs, on traitera plus spécifiquement dans ce bref article de l'aspect particulier du marquage et du traçage.

Alors que les Nations Unies s'efforcent de rendre leurs travaux plus compréhensibles pour le grand public, et dans un souci de clarté, il serait peut-être judicieux de modifier le titre de l'accord négocié récemment sur le marquage et le traçage, et de parler de l'Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre, *mais pas de leurs munitions*. L'ajout de ces quelques mots ne nuirait pas outre mesure à l'élégance du titre original et aurait le mérite d'en décrire le contenu plus fidèlement.

Il est particulièrement frappant que les munitions ne soient pas incluses dans la portée de l'instrument sur le marquage et le traçage des armes légères d'autant plus que cette lacune, contraire au bon sens, pourrait être comblée avec une déconcertante facilité. En effet, la mise en place d'un système de marquage et de traçage simple et efficace ne nécessiterait quasiment pas de mesures autres

que celles qui existent déjà. Les munitions d'armes légères sont, dans leur immense majorité, déjà marquées de manière systématique au moment de leur fabrication. Un traçage bien plus fiable que ce qui est actuellement possible ne nécessiterait pas grand-chose. Pour commencer à cerner les points de

Un traçage bien plus fiable que ce qui est actuellement possible ne nécessiterait pas grand-chose.

passage des munitions vers le commerce et les détenteurs illicites, il ne faudrait guère plus, dans un premier temps, qu'un registre lisiblement organisé des poinçons, codes et symboles utilisés aujourd'hui à travers le monde (une base de données en ligne ferait l'affaire).

Les différences de marquage entre les munitions et les armes légères représentent un inconvénient et un avantage pour le traçage. L'inconvénient c'est le peu de surface disponible. Les marques apposées sur les munitions doivent figurer dans l'étroit espace qui entoure l'amorce dans le culot d'une douille ; l'information indiquée est donc forcément limitée par la place disponible. Cela concerne le marquage initial au moment de la fabrication et exclut tout projet plus complexe de marquage secondaire des douilles par les premiers destinataires, et tout marquage à des points de transit ou par des destinataires ultérieurs.

D'un autre côté, les marques de culot sont simples et modiques à apposer lors de la fabrication, mais aussi et surtout, elles sont, de fait, indélébiles et inaltérables. Effacer ou limer une référence alphanumérique sur une douille peut sembler facile tant que les détails pratiques ne sont pas envisagés. Approcher un marteau ou un ciseau à quelques millimètres de l'amorce sur une cartouche neuve est suffisamment délicat et risqué pour décourager ceux qui voudraient s'y frotter. Mais cette opération n'est absolument pas envisageable pour les quantités de munitions utilisées dans les conflits. Cette manœuvre serait sans risque sur des douilles vides, mais imagine-t-on réellement des belligérants passer au peigne fin les zones qu'ils ont traversées pour récupérer chaque douille et en effacer scrupuleusement les marques de culot ?

Le risque d'oblitération des marques de culot est applicable aux enquêtes médico-légales (qui ne portent que sur quelques munitions, voire une seule), mais il est inexistant dans le cadre de conflits armés qui font appel non pas à des dizaines, centaines ou milliers de cartouches, mais à des centaines de milliers ou des millions. Le marquage par lots de fabrication serait une première étape largement suffisante pour les munitions utilisées dans des conflits.

L'action des États Membres sur les munitions

La deuxième réunion biennale des États chargée d'examiner l'exécution du Programme d'action des Nations Unies, qui s'est tenue du 11 au 15 juillet 2005, aura été l'occasion de sonder les nombreux États représentés sur la question des munitions.

Sur les 77 déclarations accessibles à tous, au moins 37 mentionnent les munitions. Une douzaine font référence aux lois nationales qui régissent la détention et le commerce d'armes légères et de leurs munitions⁹. Sept, à savoir celles de l'Union européenne, de pays d'Amérique latine, de la Norvège et de la Suisse, regrettent que le projet d'instrument sur le marquage et le traçage des armes ne comporte pas de dispositions sur les munitions. Le Brésil, par exemple, fait référence à la « relation évidente qui existe entre le problème des armes légères illicites et leurs munitions, et la nécessité de traiter ces deux questions de façon coordonnée ». L'Union européenne regrette l'absence de disposition de fond sur les munitions et affirme qu'elle s'impliquera pour faire avancer la question des munitions et les recommandations du rapport de procédure du Président.

Une organisation non gouvernementale a toutefois jugé satisfaisant le fait qu'aucune disposition sur les munitions n'ait été incluse et a déclaré qu'il lui semblait mal venu et inapproprié d'envisager le marquage et le traçage des munitions. « Les munitions ne figuraient pas, au départ, dans le mandat du Programme d'action et ne doivent pas être ajoutées aujourd'hui. »¹⁰.

Plus intéressant, certains États décidèrent de communiquer des informations sur les activités en cours ou terminées dans le domaine des munitions. Dans sa déclaration, la République de Moldova exprimait sa vive inquiétude s'agissant de la sûreté de certains stocks de munitions. Quant à l'Ukraine, elle a fourni des informations sur un programme ambitieux de destruction d'armes légères et de munitions sur le point d'être appliqué et au moins dix autres États ont rendu compte de leurs activités en matière de confiscation, récupération, collecte et destruction de munitions. Il s'agissait du Nigéria, du Groupe du Forum des îles du Pacifique, du Pakistan, du Rwanda, de la Serbie-et-Monténégro, de l'Afrique du Sud, de l'ex-République yougoslave de Macédoine, de la Turquie, de l'Ukraine et des États-Unis.

Les chiffres communiqués par ces États sont également intéressants. Premièrement, les volumes évoqués sont considérables. Ainsi, le Rwanda évoque la destruction en juillet 2005 de 250 tonnes de munitions. Deuxièmement, un schéma très clair apparaît s'agissant des quantités de munitions par rapport aux nombres d'armes : au Pakistan, 103 600 armes légères et 2 078 300 munitions ont été confisquées entre mai 2003 et mai 2005 ; dans le cas des Iles Salomon, membre du Groupe du Forum des îles du Pacifique, plus de 3 600 armes légères et 306 700 munitions ont été collectées et détruites ; en Serbie-et-Monténégro, 100 000 armes légères et plus de deux millions de munitions ont été détruites entre 2001 et 2004 ; et en Afrique du Sud, 77 139 armes à feu et plus de 1,2 millions de munitions ont été récupérées entre janvier et mai 2005. Quant aux États-Unis, en plus de leur coopération avec l'Ukraine et du Partenariat pour la paix de l'OTAN visant la destruction de « 1,5 millions d'armes légères [...] et 133 000 tonnes de munitions », ils ont déclaré que « depuis début 2001, des programmes soutenus par les États-Unis dans 23 pays ont permis de détruire environ 800 000 armes légères et 80 millions de munitions ».

Ces chiffres impressionnants soulignent l'importance de certaines actions, mais surtout l'ampleur de ce qu'il reste à accomplir. Sans nouvelles réglementations, ni mesures de marquage et de traçage, il faut s'attendre à ce que d'autres chiffres tout aussi impressionnants soient communiqués à l'avenir. Ils ne seront pas une preuve de succès, mais bien le signe d'un travail de Sisyphe.

Sans nouvelles réglementations, ni mesures de marquage et de traçage, il faut s'attendre à ce que d'autres chiffres tout aussi impressionnants soient communiqués à l'avenir.

Que des États aient décidé de rendre compte de leurs activités sur les munitions dans le cadre d'une rencontre chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action qui, comme nous l'avons vu, ne comporte aucune disposition sur les munitions, en dit long sur le rapport intrinsèque entre les munitions et le problème des armes légères. Il est ensuite clairement ressorti de la réunion de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies que certains États se chargent de faire avancer la question des munitions des armes légères. La résolution sur les « Problèmes découlant de l'accumulation de stocks de munitions classiques en surplus » porte sur tous types et calibres de munitions classiques, et pas uniquement sur les munitions des armes légères. Elle prend note du rapport du Groupe d'experts sur le problème des munitions et explosifs de 1999 et rappelle la recommandation figurant dans le rapport présenté par le Président du Groupe de travail à composition non limitée, « à savoir que la question des munitions pour les armes légères soit abordée d'une manière globale [...] »¹¹.

Le contrôle des armes doit inclure les munitions

La diplomatie multilatérale qui en est à ses débuts dans le domaine des armes légères a déjà pris l'habitude de considérer les munitions comme un aspect distinct et secondaire. Il n'est pas impossible d'inverser cette tendance, si l'on pense à la réticence initiale de nombre de pays à s'attaquer au problème des armes légères, mais ce ne sera pas chose aisée.

Outre les difficultés de fond et politiques, la question des munitions souffre, de manière plus intangible mais néanmoins réelle, de son caractère prosaïque. En raison de la tendance toujours plus marquée à considérer que d'autres perspectives et disciplines devraient enrichir la maîtrise des armements, il est souvent de bon ton, aujourd'hui, de reléguer la maîtrise des armements au motif qu'elle est purement technique et coupée de la réalité humaine. Les déclarations de principes sur des thèmes aussi éclairants et utiles que la sécurité humaine, le désarmement et le développement, la réconciliation, la violence interpersonnelle et de bien d'autres notions connexes sont courantes dans les discussions sur les armes légères. Dans ce contexte, soulever la question – et la nécessité – du contrôle des munitions, c'est souvent faire figure de rabat-joie. Ce sujet, qui n'a même pas l'heur d'être d'une complexité exaltante, s'apparente plus à la quincaillerie qu'à la tour d'ivoire du débat. Il n'en reste pas moins que les outils de maîtrise des armements ont un rôle à jouer pour atténuer la violence et les souffrances infligées au moyen d'armes légères. Or, ce rôle ne pourra être que plus efficace lorsqu'il fera sa juste place à la question des munitions.

Ceux qui défendent un droit intangible de détenir, porter et utiliser des armes légères sont logiques avec eux-mêmes lorsqu'ils affirment que rien ne devrait entraver l'accès aux munitions adaptées. Il est grand temps que les partisans du contrôle des armes légères le comprennent aussi.

Notes

1. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes petit calibre*, dans le document des Nations Unies A/52/298*, 5 novembre 1997, par. 29 et 80.
2. *Rapport du Groupe d'experts sur le problème des munitions et explosifs*, dans le document des Nations Unies A/54/155, 29 juin 1999, par. 11.
3. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères*, document des Nations Unies A/54/258, 19 août 1999, par. 101.
4. *Ibid.*, par. 130.
5. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Adopté le 20 juillet 2001. Reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document des Nations Unies A/CONF.192/15. Voir aussi < disarmament2.un.org/cab/poa.html >.
6. Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre. Reproduit dans le *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé de négocier un projet d'instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre*, document des Nations Unies A/60/88, 27 juin 2005. Voir < disarmament2.un.org/cab/salw-oewg.html >.
7. *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé de négocier un projet d'instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre*, op. cit., par. 27.
8. Parmi les publications récentes sur ces questions, voir notamment « Rounding out the Gun: Ammunition » dans *Small Arms Survey 2005: Weapons at War*, Oxford, Oxford University Press, p. 9 à 37, qui explique comment la valeur de certains types de fusils d'assaut diminue dans les zones de conflit lorsque les munitions correspondantes ne sont plus disponibles ; et H. Anders, 2005, *Scope for International Minimum Standards on Tracing Illicit SALW Ammunition*, Note d'Analyse, GRIP, 6 juin, à l'adresse < www.grip.org/bdg/g4575.html >.
9. Les déclarations sont disponibles sur le site web de la deuxième réunion biennale des États, voir < www.un.org/events/smallarms2005 >.
10. Edward C. Rowe, Président, Manufacturers Advisory Group, World Forum on the Future of Sports Shooting Activities, déclaration lors de la deuxième réunion biennale des États chargée d'examiner l'exécution du Programme d'action, *Definition, Marking and Ammunition*, New York, 13 juillet 2005.
11. Première Commission, soixantième session, Point 97 dd) de l'ordre du jour, « Problèmes découlant de l'accumulation de stocks de munitions classiques en surplus », document des Nations Unies A/C.1/60/L.40*/Rev.1, 27 octobre 2005.

Les initiatives régionales de contrôle des armes légères sont indispensables à l'exécution du Programme d'action

Elli KYTÖMÄKI

En avril 2004, les pays de la région des Grands Lacs et de la corne de l'Afrique signèrent le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique¹ pour définir les meilleures pratiques et des normes communes pour lutter contre la menace que représentent les armes légères. L'année 2004 vit également des avancées importantes dans les Amériques, avec plusieurs nouvelles ratifications de la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes (ou Convention de l'OÉA)² qui avait été, en 1997, le premier accord international sur les armes légères ayant force exécutoire. En Afrique de l'Ouest, les membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se réunirent en mars 2005 pour examiner un projet de convention qui transformerait leur moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest en un traité juridiquement contraignant.

Outre ces différentes initiatives visant à lutter contre le commerce illicite des armes légères, il convient de préciser que, depuis l'adoption du Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects³, les initiatives régionales de contrôle des armes légères se sont multipliées de manière encourageante.

Cet article entend démontrer qu'en raison de la nature délibérément large du Programme d'action, les initiatives régionales sont un aspect important de son exécution. Les mesures régionales sur les armes légères peuvent compléter et renforcer l'application du Programme d'action, surtout parce qu'elles permettent aux régions de lutter contre le problème des armes légères de la façon qui leur convient le mieux. Cet article précise toutefois clairement que malgré des évolutions encourageantes et de nouvelles initiatives, la volonté politique et les ressources sont insuffisantes pour s'attaquer au problème des armes légères au niveau régional et qu'il faut accroître la coopération et l'assistance pour faire des organisations régionales des acteurs efficaces du contrôle des armes légères.

Le contexte du Programme d'action : les premières initiatives régionales sur les armes légères

L'importance d'inclure les organisations régionales et sous-régionales dans la lutte contre la prolifération des armes légères était évidente dès les années 90, lorsque les armes légères furent

Elli Kytömäki est chercheur à l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement. Elle travaille sur deux projets « L'action européenne sur les armes légères, les armes de petit calibre et les résidus de guerre explosifs » et « Développement de capacités pour établir des rapports sur l'application du Programme d'action sur les armes légères ». Elle est également candidate au doctorat à l'Institut universitaire de hautes études internationales, à Genève.

considérées, pour la première fois dans le cadre des Nations Unies, comme une catégorie d'armes à part entière. Par exemple, en 1996, l'Organisation de l'unité africaine⁴ engagea une étude approfondie sur les moyens de réduire la prolifération des armes légères et d'améliorer la coopération sous-régionale pour lutter contre la contrebande d'armes⁵. Les accords régionaux, surtout ceux conclus en Afrique subsaharienne, dans les Amériques et en Europe, faisaient partie du processus international de lutte contre les problèmes liés à la prolifération incontrôlée des armes légères et à leur commerce illicite.

La Conférence des Nations Unies sur les armes légères de 2001 approchait et de nombreuses organisations régionales voulaient influencer sur les négociations et l'élaboration de normes internationales en mettant en évidence les priorités régionales. En Afrique, la Déclaration de Bamako⁶ de décembre 2000 constituait une avancée importante. Elle traduisait une volonté forte de lutter contre le problème grave de la prolifération des armes légères sur le continent. En raison de l'existence de la Déclaration, les priorités régionales de l'Afrique furent mises en avant lors de la Conférence de 2001. Au sein de l'Organisation des États américains (OÉA), la Convention de l'OÉA traite des problèmes que constituent pour la région le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée. Cet instrument fut utilisé comme modèle pour le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu⁷. Le Protocole de la SADC⁸ fut adopté presque en même temps que le Programme d'action des Nations Unies. Il fut le premier accord régional sur les armes légères ayant force exécutoire sur le continent africain. Depuis la Conférence de 2001, un certain nombre d'initiatives et d'accords régionaux importants sur les armes légères ont été conclus, renforcés ou révisés.

Les initiatives régionales sont essentielles pour une exécution efficace du Programme d'action sur les armes légères

Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a souligné l'importance des solutions régionales pour les problèmes des armes légères en notant que les initiatives régionales et sous-régionales de lutte contre la violence des armes peuvent ouvrir la voie à d'autres actions au niveau mondial et favoriser une plus large application du Programme d'action de 2001⁹. Les organisations régionales peuvent jouer un rôle important au niveau du consensus et de la mobilisation et faire progresser les normes mondiales. Nous avons vu comment les instruments régionaux ont contribué à l'élaboration du Programme d'action et favorisent son application, mais la relation entre les actions internationales et régionales fonctionne aussi dans l'autre sens : l'adoption d'un accord international sur le commerce illicite des armes légères a ouvert la voie à d'autres initiatives régionales et sous-régionales.

Dans le Programme d'action, les États Membres s'engagent à combattre le commerce illicite d'armes légères sur trois niveaux : national, régional et mondial. Dans le Programme d'action, les États s'engagent à établir, quand cela est approprié, des points de contact régionaux et sous-régionaux chargés des questions liées aux armes légères ainsi que des mécanismes au niveau régional, et à instaurer une coopération douanière transfrontière et à constituer des réseaux pour le partage d'informations entre les organismes chargés de la détection et de la répression des infractions, des contrôles aux frontières et les douanes. Ils acceptent aussi d'encourager le renforcement et la mise en place d'accords régionaux et de moratoires. Un grand nombre de dispositions du Programme d'action font référence à la responsabilité des États de s'assurer que les armes légales ne se retrouvent pas dans le commerce illicite. Le Programme d'action insiste donc sur les mesures régionales comme la mise en place d'accords régionaux et de mécanismes de coopération et de partage d'informations.

L'action au niveau régional est indispensable : le trafic d'armes légères ne peut être contrôlé par des pays agissant seuls, car le commerce illicite profite de la perméabilité des frontières. Les trafiquants

savent vite trouver les filières où les contrôles nationaux sont faibles et profitent d'une coopération insuffisante entre les autorités chargées du contrôle aux frontières ou de différences entre les réglementations nationales. L'importance de l'action au niveau régional a été mise en évidence dans diverses études indépendantes¹⁰ qui soulignent que les armes légères posent des problèmes différents selon les régions et que les États ont des ressources matérielles et financières différentes pour y faire face. Les initiatives régionales peuvent aider les États à réunir les fonds nécessaires et à partager des ressources techniques.

Des accords efficaces aux niveaux régional et sous-régional peuvent jouer un rôle déterminant en favorisant des décisions nationales efficaces dans le sens des mesures internationales. Les organisations régionales sont précieuses car elles savent réunir les acteurs pertinents, instaurer des liens entre les différents aspects du problème et favoriser la coopération régionale entre les polices et les douanes. L'Organisation de coopération des commissaires de police de la région de l'Afrique australe (SARPCCO), qui regroupe tous les chefs de police de la région de l'Afrique australe, a introduit une approche régionale dans la lutte contre la criminalité et les armes légères illicites. Ses sous-comités organisent régulièrement au niveau régional des formations pour les officiers de police et l'Organisation examine la possibilité d'harmoniser la législation sur les armes dans la région. Les possibilités que représentent les activités de la SARPCCO sont extrêmement importantes pour développer les capacités régionales et la confiance intergouvernementale en Afrique australe¹¹.

En plus d'avoir favorisé la coopération et la coordination entre les forces de police et les agents chargés du contrôle des frontières, la coopération régionale a amélioré les mesures de contrôle des armes à feu et favorisé la lutte contre le commerce illicite en travaillant dans le sens d'une harmonisation des législations nationales sur les armes à feu. Dans le Pacifique, par exemple, le comité de sécurité régionale du Forum des îles du Pacifique¹² a fait d'énormes progrès dans l'élaboration de mesures de contrôle des armes, comme le prouvent l'Initiative d'Honiara¹³ et le Plan-cadre de Nadi¹⁴. L'élaboration d'une législation type fait partie de l'approche régionale commune pour le contrôle des armes. Les éléments principaux de la législation type sont l'uniformité et l'harmonisation des sanctions, les régimes d'importations et d'exportations, la gestion des stocks, la formation au maniement des armes à feu, l'élimination des armes et le contrôle des octrois de licences¹⁵. En développant une législation type, les organisations régionales peuvent instaurer des pratiques régionales exemplaires et des normes sur des aspects précis du Programme d'action. En Europe du Sud-Est, les mesures de contrôle des armes légères se sont multipliées et améliorées grâce au soutien du Centre pour le contrôle des armes légères en Europe du Sud-Est (SEESAC)¹⁶, qui a mis au point pour la région une série de normes pour le contrôle des armes légères.

Comme le précise le Programme d'action, les organisations régionales peuvent jouer un rôle utile en tant que centre de coopération pour l'action globale : en raison des ressources nationales limitées disponibles pour l'exécution directe du Programme d'action, de nombreuses organisations ont favorisé la tenue de rencontres sur les armes légères et instauré un dialogue politique afin de favoriser les négociations internationales. Par exemple, en Afrique australe, le Comité technique sur les armes légères, créé par les États parties au Protocole de la SADC, est une instance pour s'informer des meilleures pratiques, s'échanger une aide en matière de gestion des stocks, de mesures de sûreté et de sécurité et partager ses expériences sur différents sujets comme les méthodes les plus efficaces pour détruire les surplus d'armes. Par son travail, le Comité représente une position régionale et contribue ainsi à l'avancée des négociations internationales.

Dans le meilleur des cas, les instruments régionaux peuvent soutenir l'instauration de normes globales en créant un cadre institutionnel efficace qui dirige et coordonne l'action sur les armes légères dans une région précise. De nombreuses organisations régionales ont suivi les recommandations du Programme d'action et commencé à coordonner son exécution en nommant un point de contact régional pour l'action sur les armes légères. Dans certaines régions, l'action de ces points de contact est

encourageante, mais il existe aussi certaines difficultés : tout comme au niveau national, certains points de contact régionaux n'existent que sur le papier. Ils n'ont en réalité aucun effet sur les actions menées dans une région face au problème des armes légères.

En général, les organisations régionales se heurtent aux mêmes problèmes que les États membres pour l'application du Programme d'action : le manque de ressources et de connaissances empêche souvent une application efficace. Et même si l'activité régionale peut jouer un rôle précieux en soutenant les initiatives nationales et internationales, des exemples montrent que des instruments régionaux appliqués à moitié peuvent compromettre les actions engagées pour régler le problème des armes légères et l'exécution du Programme d'action. Les accords régionaux faibles ou ceux qui ne sont pas utilisés au maximum de leurs capacités risquent de n'être plus que de simples engagements sans véritable référence à la situation sur le terrain et sans impact réel. Des instruments aussi inefficaces peuvent créer la confusion au sujet des responsabilités et engendrer chez les États une lassitude lorsqu'il s'agit d'établir des rapports ou, ce qui est pire, d'exécuter les engagements pris.

De la criminalité au conflit – les priorités régionales

Les mesures décidées au niveau régional pour lutter contre le commerce illicite d'armes légères divergent de par leur portée et leur champ d'application, elles reflètent les priorités nationales et régionales, ainsi que la façon dont est perçu le cœur du problème des armes légères. L'affirmation des positions régionales et la publicité faite sur les meilleures pratiques régionales devraient s'intensifier début 2006, les pays se préparant pour la première Conférence d'examen du Programme d'action, qui doit avoir lieu du 26 juin au 7 juillet 2006.

L'Europe a joué un rôle actif dans l'élaboration de normes régionales et internationales pour le contrôle des armes légères. En Europe, les décisions sont prises au sein de l'Union européenne ; l'autre grand accord régional qui guide l'action sur les armes légères est le Document de l'OSCE sur les armes légères¹⁷. Il prévoit toute une série de mesures pour lutter contre la prolifération des armes légères et peut, dans une large mesure, favoriser l'exécution du Programme d'action. Par rapport au Programme d'action des Nations Unies, les États de l'OSCE ont décidé d'actions supplémentaires s'agissant du contrôle des exportations d'armes et des documents d'exportation, y compris des procédures concernant le courtage d'armes et la vérification de l'utilisateur final.

En vue de contrôler les livraisons d'armes, l'Europe encourage des contrôles internationaux plus stricts sur le commerce légal d'armes. Depuis quelques années, les pays européens ont pris l'initiative

Les pays européens ont pris l'initiative avec plusieurs mesures concernant le marquage et le traçage des armes légères, le courtage d'armes et des critères communs pour l'exportation.

avec plusieurs mesures concernant le marquage et le traçage des armes légères, le courtage d'armes et des critères communs pour l'exportation. Ils ont aussi commencé à revoir leur législation sur les armes, s'agissant par exemple de nouvelles mesures pour le contrôle national du courtage d'armes. L'Action commune de l'Union européenne sur les armes légères¹⁸ fut adoptée en 1998 et amendée en 2002. Elle engage l'Union européenne à

rechercher un consensus sur l'élaboration d'une législation nationale restrictive, prévoyant notamment des sanctions pénales et un contrôle administratif efficace, en ce qui concerne les armes légères. La politique de l'Union européenne pour lutter contre la prolifération des armes légères comporte d'autres éléments comme le Code de conduite en matière d'exportation d'armements, la Position commune sur le courtage en armements et l'utilisation d'embargos sur les armes. Les nouveaux États membres de l'Union européenne sont en train de réviser et mettre à jour leur législation sur les armes pour se conformer au Code de conduite de l'Union.

L'Afrique est depuis quelques années au cœur de l'action globale sur les armes légères. Les conflits armés, la contrebande d'armes, la criminalité et les problèmes connexes ont alerté non seulement les pays de la région, mais ont aussi attiré des financements de la part d'autres États. Par rapport à ce qu'était la sensibilisation au problème des armes légères en 2001, des avancées positives ont eu lieu en Afrique subsaharienne, puisque à l'heure où ces lignes sont écrites, deux tiers des pays ont nommé des points de contact nationaux pour les questions des armes légères. Les instruments sous-régionaux en Afrique subsaharienne sont le Moratoire de la CEDEAO, le Protocole de la SADC, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et le Protocole de Nairobi. Ils ont tous nommé, depuis 2001, des points de contact régionaux pour coordonner l'action sur les armes légères.

À la différence du Programme d'action, les instruments régionaux africains mettent l'accent sur la détention d'armes par des civils et sur l'harmonisation des lois sur les armes au niveau sous-régional. Des processus de désarmement, démobilisation et réinsertion, et des programmes de collecte d'armes se déroulent dans plusieurs pays, dont la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Kenya, le Libéria, la Sierra Leone et l'Ouganda. L'opinion est sensibilisée par le biais des programmes de destruction et d'amnistie et les programmes des communautés qui encouragent la culture de la paix. L'année 2004 fut marquée par des avancées importantes en Afrique de l'Est et en Afrique australe avec la signature du Protocole de Nairobi et l'entrée en vigueur du Protocole de la SADC. Ces instruments, qui comportent des formulations très similaires, engagent à eux deux près de la moitié des pays du continent à définir une réglementation forte et harmonisée de la détention et de l'utilisation d'armes par des civils¹⁹.

En Afrique du Nord, les principales difficultés pour le contrôle des armes légères concernent les contrôles et le maintien de l'ordre aux frontières, et la mise en place d'organismes chargés de l'exécution de la loi. La question du contrôle des armes légères n'a pas été traitée de manière exhaustive malgré une série de rencontres régionales organisées sur ce thème (réunions sur l'exécution du Programme d'action en Algérie et en Égypte, en 2003, puis en Tunisie, en 2004). Il n'empêche que la Ligue des États arabes a demandé à ses membres d'accroître la coopération et la coordination sur les questions concernant les armes légères et a créé un département de contrôle des armes légères chargé de favoriser ces activités.

Le Programme d'action des Nations Unies n'a pas permis une action gouvernementale coordonnée au niveau sous-régional pour son exécution en Asie, alors que la prolifération des armes légères illicites suscite une inquiétude croissante. En Asie, la prise de conscience du problème des armes légères est guidée par sa relation avec la criminalité transnationale organisée et le terrorisme²⁰ : l'un des instruments adoptés est le Plan d'action pour lutter contre la criminalité transnationale, élaboré par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). En Asie centrale, de nombreux pays ont révisé et amendé leur législation nationale depuis 2003²¹. Les surplus d'armes héritées de l'ère soviétique font de la destruction et de la collecte d'armes, ainsi que de la gestion des stocks, des priorités pour le contrôle des armes légères en Asie centrale. Malgré l'absence d'une organisation régionale asiatique chargée du problème des armes légères, une certaine coopération régionale semble exister pour la gestion des frontières et la coopération des forces de polices, grâce essentiellement à l'aide de l'OSCE.

Dans les Amériques, un accent particulier est mis sur la réduction de la criminalité, de la violence et du trafic de stupéfiants liés aux armes légères, comme le montre la Convention de l'OÉA. La région lutte également contre la criminalité avec le Système d'intégration de l'Amérique centrale, mis en place en 1995 pour réduire la criminalité liée aux armes légères, la violence et la disponibilité des armes. Les lois sur les armes légères sont, comme en Europe et en Asie centrale, révisées dans de nombreux pays de l'OÉA, en tenant tout particulièrement compte des conséquences de ces armes sur les hommes. De nombreux programmes sur les armes légères sont appliqués dans la région, souvent en coopération avec des organisations de la société civile. Ils s'intéressent le plus souvent à la collecte et à la

destruction d'armes et à la sensibilisation de l'opinion. Les autres difficultés régionales ont trait à la criminalité et au trafic d'armes. Les États membres de l'OÉA ont déclaré qu'ils avaient besoin d'aide pour le contrôle des armes légères, surtout pour ce qui a trait au renforcement des capacités, à la collecte de données sur les crimes liés aux armes légères et au contrôle de la détention d'armes²². Bien qu'elle fasse partie de l'OÉA, la sous-région des Caraïbes n'est pas active dans l'application du Programme d'action, probablement en raison d'autres priorités et du manque de ressources.

Des initiatives régionales qui font progresser les objectifs globaux

Le Programme d'action, accord politique juridiquement contraignant adopté par consensus à un niveau politique important, comporte un certain nombre de faiblesses. L'application de ses paragraphes dépend de la volonté des États Membres – le Programme d'action ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect ou de passivité ni de mécanisme de contrôle pour mesurer le niveau d'application. Un certain nombre d'instruments régionaux – en particulier la Convention de l'OÉA, le Protocole de Nairobi et le Protocole de la SADC – vont plus loin que le Programme d'action puisqu'ils sont juridiquement contraignants. À l'exception du Protocole des Nations Unies sur les armes à feu, qui est le premier accord mondial sur les armes légères ayant force exécutoire, mais dont la portée est relativement limitée, les accords régionaux sont les seuls accords juridiquement contraignants sur la question.

Certains accords régionaux ont opté pour une approche plus complète du contrôle des armes légères que le Programme d'action en prévoyant, par exemple, des moyens de lier le commerce illicite et la prolifération d'armes à la lutte contre le terrorisme, la criminalité transnationale et le trafic de marchandises illicites. Le Protocole de la SADC, signé en 2001, couvre un ensemble plus large de problèmes liés aux armes légères. En tant que premier accord juridiquement contraignant sur le contrôle des armes légères en Afrique, il pourrait compléter le Programme d'action des Nations Unies et devenir un outil efficace pour lutter contre les problèmes que représentent les armes légères dans la région. L'application du Protocole laisse toutefois beaucoup à désirer pour l'instant. Les définitions concernant les actions que les États ont accepté d'entreprendre au niveau national sont floues et les États parties n'interprètent pas tous de la même façon les engagements du Protocole.

Le Protocole de Nairobi va plus loin que les dispositions du Programme d'action des Nations Unies et d'autres accords en donnant plus de précision sur la nature exacte des contrôles qui doivent être mis en place. Par exemple, s'agissant de la détention d'armes par des civils, il exige que les États parties intègrent dans leur législation nationale une interdiction de la détention par des civils de fusils automatiques et semi-automatiques. Le Protocole ayant été adopté depuis peu, il est encore trop tôt pour évaluer dans quelle mesure cet instrument permettra d'améliorer le contrôle des armes légères dans la sous-région de l'Afrique de l'Est. La Convention de l'OÉA contient de larges définitions des armes à feu et des explosifs, et des réglementations types. Elle a toutefois une grande faiblesse, sa portée limitée : elle ne concerne que les transferts commerciaux et ignore les transferts gouvernementaux. Elle a aussi un mandat limité qui se concentre sur le contrôle de la criminalité, mais néglige les relations de causalité qui existent entre le trafic illicite, la criminalité organisée et les conflits armés. Quant au Document de l'OSCE, il n'est « que » politiquement contraignant, mais il fixe aux États participants de l'OSCE des normes, des mesures et des principes clairs pour les problèmes liés aux armes légères, s'agissant pas exemple de l'échange d'informations sur l'exportation et l'importation d'armes.

Le processus de la Conférence des Nations Unies sur les armes légères n'a pas permis d'intégrer dans le Programme d'action des engagements précis sur la détention d'armes par des civils, un sujet dont l'importance est largement reconnue : 67% des États Membres ayant soumis un rapport en

2003 faisaient référence, dans leurs rapports, à la détention d'armes légères par des civils²³. La portée, la rigueur et l'application des lois nationales sur les armes à feu varient toutefois considérablement. La réglementation sur la détention d'armes par les civils a été définie comme une priorité pour l'élaboration de normes régionales et internationales minimales : des normes devraient être fixées au niveau régional pour promouvoir des lois nationales concordantes et efficaces²⁴. Un certain nombre d'instruments régionaux tentent déjà de favoriser l'instauration de normes régionales. Le Protocole de la SADC et le Protocole de Nairobi prévoient l'interdiction totale de la détention et de l'utilisation par des civils de toutes les armes portatives, des fusils automatiques et semi-automatiques et des mitrailleuses. La Déclaration de Bamako et le Plan andin²⁵ recommandent à leurs États parties d'ériger en infraction pénale, dans leur législation nationale, la détention illégale et l'utilisation d'armes légères et portatives. Le Plan-cadre de Nadi recommande que la détention et l'utilisation d'armes à feu et de munitions fassent l'objet de contrôles rigoureux, notamment par le biais de procédures d'enregistrement et d'octroi de licences.

Un autre échec des négociations du Programme d'action des Nations Unies aura été l'impossibilité de trouver un consensus pour limiter les transferts d'armes légères aux acteurs non étatiques. Des progrès notables ont été enregistrés sur ce point au niveau régional.

L'instrument des Nations Unies sur le traçage des armes légères, proposé par un groupe d'experts gouvernementaux, sera pour les États Membres politiquement contraignant plutôt que juridiquement contraignant. Il n'aura probablement pas de réel mécanisme de contrôle et ne couvrira pas les munitions. Les institutions régionales ont dû, plus ou moins, prendre les devants pour élaborer des instruments de traçage efficaces²⁶. Les pays de l'Afrique australe ont créé un groupe d'étude chargé de favoriser l'élaboration d'un processus régional uniformisé de marquage des armes à feu.

La nécessité de renforcer les capacités régionales

Les États et les organisations régionales ont tous des capacités différentes pour évaluer et régler les problèmes de violence armée, de disponibilité et de trafic des armes légères. Au niveau des organisations régionales, le manque de volonté politique et l'insuffisance des ressources sont souvent les raisons qui expliquent l'échec du contrôle des armes légères. Par exemple, le Moratoire de la CEDEAO et la Convention de l'OÉA ont eu des effets minimes, malgré la volonté politique forte exprimée sur le papier²⁷. La communauté internationale a réagi face à certains aspects du problème, mais il reste beaucoup à faire pour s'attaquer correctement aux problèmes des armes légères et de leur prolifération.

La nature et le contenu du Programme d'action, ou sa relation avec l'exécution au niveau régional et les différents engagements régionaux et sous-régionaux, ne sont pas toujours clairs pour tous les membres des organisations régionales et dans de nombreux États Membres, la prise de conscience du problème des armes légères reste limitée aux personnes qui ont été impliquées dans les négociations d'accords. Pour s'assurer que les régions jouent un rôle réel dans l'application du Programme d'action, d'autres actions concrètes sont nécessaires au niveau régional.

Les organisations régionales ont demandé de l'aide pour pouvoir appliquer sur le terrain le Programme d'action et demandé l'aide des États de l'hémisphère Nord qui sont aujourd'hui impliqués dans les questions de contrôle des armes légères. Cela ne veut pas dire que les organisations régionales n'ont pas été aidées durant les quatre premières années d'exécution du Programme d'action : plusieurs États ont soutenu les initiatives régionales visant à contrôler la prolifération des armes légères dans le cadre du processus de suivi du Programme d'action. Par exemple, le cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique a bénéficié d'un soutien politique et financier

important, notamment par le biais du G8. Le Plan d'action du G8 pour l'Afrique salue le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et appelle à lutter contre la prolifération et le trafic d'armes légères sur le continent et à mener des activités de désarmement, démobilisation et réinsertion dans les situations d'après-conflit. Le PNUD a un programme spécial pour aider le contrôle des armes légères en Afrique. Son Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement est le principal organe chargé de l'application du Moratoire de la CEDEAO au niveau régional. Il a pris de nombreuses mesures pour faciliter son application au niveau national, avec notamment la coordination des commissions nationales chargées des armes à feu, une aide pour l'élaboration de réglementations régionales sur l'importation et l'exportation, et une législation générale sur les armes à feu.

Un certain nombre d'accords régionaux exigent ou recommandent un échange d'informations entre les États membres. Ces dispositions ont provoqué une certaine lassitude dans certains pays en raison des rapports nationaux qu'ils établissaient déjà pour le Programme d'action ; cette tendance compromet à la fois l'exécution de l'instrument régional et celle du Programme d'action. Selon l'issue de la Conférence d'examen de 2006, il faudra voir comment accroître le soutien mutuel entre les accords régionaux et le Programme d'action afin d'optimiser l'échange d'informations et l'application des projets.

Vers des actions nationales, régionales et internationales complémentaires ?

Malgré des avancées régionales importantes réalisées en 2004 et avant, d'autres efforts s'imposent pour renforcer l'action régionale si nous voulons que la Conférence d'examen de 2006 et le processus qui s'ensuivra produisent les meilleurs résultats possibles. Les accords régionaux sur les armes légères ne devraient pas être considérés comme une alternative au Programme d'action, mais comme un moyen de le compléter et le renforcer. Dans l'ensemble, les membres de l'Union européenne, de l'OSCE, de l'OÉA, de la SADC, de la CEDEAO et les États qui ont signé le Protocole de Nairobi et le Plan-cadre de Nadi ont pris davantage de mesures sérieuses et durables pour appliquer les engagements du Programme d'action, que les États des régions qui n'ont pas de cadre régional réel pour l'action sur les armes légères²⁸.

Les initiatives régionales sont cruciales pour lutter contre le commerce illicite des armes légères. À ce jour, les accords régionaux constructifs et efficaces pour combattre la prolifération des armes légères sont une exception et la plupart des États ne sont membres d'aucun accord régional réel. Il ressort, en outre, de données d'experts que l'application des accords régionaux par les gouvernements est inégale et laisse des failles dont profitent les trafiquants d'armes légères²⁹. Les organisations régionales ont besoin de plus de moyens afin de mobiliser et coordonner leurs activités et de s'assurer de l'application réelle et minutieuse des accords régionaux. Il n'existe aujourd'hui aucun mécanisme officiel qui permette aux organisations régionales de partager des informations sur leurs activités et sur les problèmes liés à l'application du Programme d'action. Une première étape utile en ce sens fut le séminaire organisé par le Forum de Genève en janvier 2004 intitulé « The Role of Regional Organisations in Stemming the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons: Sharing Experience and Drawing Lessons »³⁰. De nouvelles initiatives dans ce sens seraient utiles, car l'échange d'informations permettrait de réduire le gaspillage de ressources en évitant le chevauchement d'activités. Dans un avenir immédiat, elles pourraient étudier comment instaurer un mécanisme régulier d'échange d'informations entre les organisations régionales, par exemple en mettant en rapport les points de contact régionaux sur les armes légères. Outre l'échange d'informations entre les organisations régionales, il faudrait examiner tous les moyens possibles d'améliorer les pratiques

internes des organisations, comme les bases de données, les meilleures pratiques et les mécanismes de contrôle, afin d'améliorer le fonctionnement de ces organisations.

Les institutions régionales peuvent être renforcées de multiples manières. Lorsque l'action sur les armes légères se révèle inefficace dans le cadre de structures régionales existantes, il faut envisager la possibilité de créer de nouveaux organes régionaux ou de modifier ceux qui sont en place. C'est ce qui est arrivé dans la région des Grands Lacs et dans la corne de l'Afrique, avec la transformation du Secrétariat de Nairobi en un Centre régional sur les armes légères. Ce centre aura les mêmes missions que le Secrétariat de Nairobi, mais avec une identité juridique indépendante à la différence du Secrétariat de Nairobi qui se trouvait au Ministère kényen des affaires étrangères.

Les institutions régionales ont besoin de plus de ressources ; elles doivent aussi fixer des priorités dans leurs objectifs et donc l'attribution des ressources pour l'exécution du Programme d'action. En raison des ressources disponibles limitées, les engagements pris risquent de rester vains si des priorités claires ne sont pas définies. En outre, en intégrant des mesures de contrôle des armes légères dans d'autres instruments, les organisations régionales et internationales peuvent économiser des ressources et s'occuper plus efficacement de l'élimination de la pauvreté, des activités de désarmement, démobilisation et réinsertion et de la réforme du secteur de la sécurité.

Nombreux sont ceux qui préféreraient plus d'instruments régionaux juridiquement contraignants, mais il ne faut pas négliger l'échange d'informations que représentent les accords politiquement contraignants. La Convention de l'OÉA, qui est juridiquement contraignante, comporte des mesures visant à améliorer le contrôle et la surveillance de la fabrication et des transferts légaux d'armes à feu ainsi que l'échange d'informations entre les États membres s'agissant du commerce illicite des armes à feu. Le Document de l'OSCE, qui est politiquement contraignant, prévoit aussi des échanges annuels d'informations et des mesures de transparence qui se sont avérées indispensables pour garantir la mise en œuvre concrète des engagements conclus. En se tenant respectivement informés de leurs activités, les États parties savent dans quelle mesure les engagements pris sont respectés et peuvent, le cas échéant, exercer une certaine pression.

Comme nous l'avons vu, de nombreux accords régionaux vont plus loin que le Programme d'action sur des thèmes tels que la détention d'armes par des civils et les transferts vers des acteurs non étatiques. Les discussions sur ces points vont certainement s'intensifier au cours des prochains mois, avant la Conférence d'examen de 2006, et seront certainement influencées par les initiatives régionales déjà en place. D'autres sujets doivent être examinés avec soin. Il s'agit notamment des contrôles de courtage qui, à l'exception de la Position commune de l'Union européenne, du Document de l'OSCE et du Protocole de Nairobi (qui couvrent l'Europe et l'Afrique de l'Est), ne sont pas vraiment mis en évidence dans les instruments régionaux existants.

De nombreux accords régionaux vont plus loin que le Programme d'action sur des thèmes tels que la possession d'armes par des civils et les transferts vers des acteurs non étatiques.

Les actions prises au niveau régional pour lutter contre la prolifération des armes légères restent limitées, surtout en Afrique du Nord, en Asie et au Moyen-Orient. Des efforts continus et accrus sont nécessaires pour promouvoir les actions et les initiatives régionales dans les zones géographiques où elles sont aujourd'hui absentes. Pour compléter ces efforts, il faudrait simultanément renforcer la capacité des États concernés dans ces régions à combattre les problèmes des armes légères. La volonté politique des États et la coopération internationale sont essentielles pour contrôler le commerce illicite et la prolifération des armes légères. Le renforcement des programmes et des mécanismes internationaux ne peut combler que partiellement l'absence d'actions régionales. Nous avons besoin, dans le monde entier, de réels accords régionaux pour assurer l'exécution efficace du Programme d'action.

Notes

1. Le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique fut signé le 21 avril 2004 et aura force exécutoire lorsqu'il aura été ratifié par deux tiers des États signataires. Le Protocole va plus loin que le Programme d'action des Nations Unies et les accords régionaux.
2. Disponible en anglais à l'adresse < www.oas.org/juridico/english/treaties/a-63.html > .
3. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Adopté le 20 juillet 2001. Reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document des Nations Unies A/CONF.192/15. Voir aussi < disarmament2.un.org/cab/poa.html > .
4. Il s'agit aujourd'hui de l'Union africaine.
5. N. Stott, 2003, *Implementing the Southern Africa Firearms Protocol: Identifying Challenges and Priorities*, Institute for Security Studies, Occasional Paper no. 83, novembre, à l'adresse < www.iss.co.za/pubs/papers/83/Paper83.html > .
6. Déclaration de Bamako sur la position africaine commune sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères, 1^{er} décembre 2000, à l'adresse < www.africanreview.org/docs/arms/bamako.pdf > .
7. Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adopté le 31 mai 2001 dans la résolution 55/255 de l'Assemblée générale, document des Nations Unies A/RES/55/255 du 8 juin 2001, à l'adresse < www.un.org/Depts/dhl/dhlf/resdeclf/res55_3f.htm > .
8. Le Protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe sur le contrôle des armes à feu, munitions et autres matériels, disponible en anglais à l'adresse < www.grip.org/bdg/g2010.html > .
9. *Assistance aux États pour l'arrêt de la circulation illicite et la collecte des armes légères. Commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/60/161 du 25 juillet 2005.
10. Voir notamment les annuaires de Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2002*, *Small Arms Survey 2003*, *Small Arms Survey 2004*, *Small Arms Survey 2005*, Oxford, Oxford University Press, et les publications de Saferworld, International Alert et du Bonn International Center for Conversion.
11. B. Coetzee, 2005, « Building Capacity to Implement Small Arms Controls », *Focus on Arms in Africa*, vol. 4, n° 1, p. 6 et 7, à l'adresse < www.reliefweb.int/library/documents/2005/iss-af-27jul.pdf > .
12. Pour plus d'information sur le Forum des îles du Pacifique, voir < www.forumsec.org.fj > .
13. L'Initiative d'Honiara pour une approche commune pour contrôler les armes, adoptée par la 28^e Conférence des chefs de police du Pacifique Sud en 1998, préconisait que des travaux soient engagés pour élaborer un cadre juridique type sur lequel pourraient reposer des mesures communes de contrôle des armes.
14. Legal Framework for a Common Approach to Weapons Control Measures, 10 mars 2000, à l'adresse < www.smallarmssurvey.org/source_documents/Regional%20fora/Pacific%20Islands/Nadi%20framework.pdf > .
15. G.R. Pattugala, 2003, *Two Years After: Implementation of the UN Programme of Action on Small Arms in the Asia-Pacific Region*, Genève, Centre pour le dialogue humanitaire, Occasional Paper, octobre, à l'adresse < www.hdcentre.org/datastore/OccPaper.pdf > .
16. Le SEESAC a pour objectif d'arrêter les flux ainsi que la disponibilité des armes légères en Europe du Sud-Est, de consolider les progrès réalisés jusqu'à présent et de favoriser les conditions socio-économiques de la paix et du développement dans la région.
17. OSCE, Document on Small Arms and Light Weapons, 24 novembre 2000, à l'adresse < www.osce.org/documents/sg/2000/11/673_en.pdf > .
18. Action commune de l'Union européenne du 17 décembre 1998 et du 12 juillet 2002, documents de l'Union européenne 1999/34/CFSP et 2002/589/CFSP, à l'adresse < projects.sipri.se/expcon/eusmja.htm > et < europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_191/l_19120020719en00010004.pdf > .
19. Pour un examen plus détaillé de ces deux documents, voir E. LeBrun, 2005, *Focus on Southern and Eastern Africa: A Tale of Two Protocols*, Genève, Centre pour le dialogue humanitaire, Background Paper no. 5, à l'adresse < www.hdcentre.org/datastore/Small%20arms/Rio/SADC%20Nairobi%20Paper%20FINAL.pdf > . Voir aussi Biting the Bullet et le RAIAL, 2005, *International Action on Small Arms 2005: Examining Implementation of the UN Programme of Action*, à l'adresse < www.iansa.org/un/bms2005/red-book.htm > .
20. Voir G.R. Pattugala, op. cit.
21. E. Kytömäki et V. Yankey-Wayne, à paraître, *Implementing the UN Programme of Action on Small Arms: Analysis of the National Reports submitted in 2002-2005*, Genève, UNIDIR.
22. Ce point est évoqué dans les rapports nationaux soumis aux Nations Unies par les États membres de l'OÉA s'agissant de l'exécution du Programme d'action.

23. E. Kytömäki et V. Yankey, 2004, *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of the Reports Submitted by States in 2003*, Genève, UNIDIR.
24. *Biting the Bullet*, op. cit.
25. Plan andin visant à prévenir, à combattre et à éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, adopté le 25 juin 2003, décision 552 du Conseil andin des Ministres des affaires étrangères, à l'adresse < www.comunidadandina.org/ingles/treaties/dec/D552e.htm > .
26. Voir l'article de Peter Batchelor et Glenn McDonald dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
27. *Biting the Bullet*, op. cit.
28. *Biting the Bullet*, op. cit.
29. Forum de Genève, 2004, *The Role of Regional Organisations in Stemming the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons: Findings of a Specialist Seminar*, 29–30 janvier 2004, Genève, à l'adresse < www.geneva-forum.org/Reports/20040129-30.pdf > .
30. *Ibid.*

Renforcer l'exécution sur le terrain du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères : une nouvelle approche de l'évaluation des besoins de sécurité

Derek B. MILLER et Lisa RUDNICK

Le préambule du Programme d'action de 2001 en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects stipule les objectifs des États Membres de l'Organisation des Nations Unies. Ces objectifs sont larges et ne concernent pas uniquement les armes légères¹. Ils portent notamment sur « la paix, la réconciliation, la sûreté, la sécurité, la stabilité et le développement durable aux niveaux individuel, local, national, régional et international »². Le préambule est axé sur le contrôle des armes légères comme moyen d'éviter ou de gérer un conflit, même s'il reconnaît les problèmes de la criminalité organisée et du terrorisme, ainsi que le rôle de la prévention de la criminalité.

Le Programme d'action énonce une liste d'activités que les États Membres, les organisations régionales et les acteurs mondiaux doivent entreprendre pour réaliser ces objectifs³. Ces activités ne concernent pas uniquement les armes légères : le Président de la réunion biennale des États de 2005 pour examiner l'exécution du Programme d'action proposa 13 catégories pouvant faire l'objet de discussions thématiques lors de la réunion biennale. Certaines allaient bien au-delà de la liste d'activités précisées dans le Programme d'action ; elles portaient sur la création d'institutions, le développement humain, la sensibilisation de l'opinion et la culture de la paix, ainsi que sur les femmes, les enfants et les personnes âgées⁴.

Dans le Programme d'action, le contrôle des armes est considéré non pas comme une fin en soi mais comme un moyen d'atteindre un plus grand objectif. Le document est plus qu'un simple accord sur les armes légères ; c'est un tremplin pour une action plus importante dans les domaines de la prévention des conflits, la gestion des crises, la consolidation de la paix et pour les questions humanitaires, de développement et de sécurité propres à chacun de ces domaines.

Nous posons donc la question de savoir si un mécanisme d'identification des questions à traiter pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix, autrement dit les missions d'évaluation conjointe et les évaluations des besoins qu'elles réalisent après les conflits suffisent pour faire progresser les objectifs du Programme d'action. Les missions d'évaluation conjointe visent à identifier les besoins des pays qui sortent d'un conflit et à les présenter en termes d'évaluations multisectorielles et techniques. Ces évaluations constituent pour les réunions multilatérales de donateurs une base pour discuter, en collaboration avec l'État concerné, du financement et des priorités à définir. En raison du rôle qu'elles

Derek B. Miller est chercheur principal sur les armes légères et de petit calibre à l'UNIDIR. Lisa Rudnick est ethnographe à l'Université du Massachusetts et chargée de recherche à l'UNIDIR. Ensemble, ils ont conçu le projet du Protocole pour l'évaluation des besoins de sécurité, développé à l'UNIDIR pour profiter aux projets des organismes des Nations Unies qui visent à renforcer la sécurité et pour répondre aux besoins des missions d'évaluation conjointe.

jouent sur les priorités définies au niveau du financement et des plans de relèvement, et de l'impact important de ces plans sur la sécurité, les conflits, le développement et la consolidation de la paix, il importe d'examiner les méthodes des missions d'évaluation conjointe et de voir comment elles pourraient être améliorées pour les questions de sécurité, en général, et des armes légères, en particulier.

Nous avons examiné les méthodes utilisées dans les évaluations des besoins après les conflits ainsi que des analyses faites sur ces méthodes : *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations et Conflict Analysis Framework* (ou *Cadre d'analyse des conflits*) de la Banque mondiale ; *Review & Analysis: Needs Assessment in Post-Conflict Situations* ; et *Dealing with Post-Conflict Needs Assessments: Recommendations for Decision-makers from International Agencies and Concerned Governments*. (Voir Encadré 1 pour les données bibliographiques complètes des travaux examinés.) Plus généralement, nous nous sommes familiarisés avec l'analyse du Programme des Nations Unies pour le développement intitulée *Conflict-related Development Analysis* ; *Common Inter-Agency Framework for Conflict Analysis in Transition* ; *Conflict-sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace Building*, produit par un groupe d'organisations non gouvernementales ; et les *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes* du Gouvernement britannique⁵.

Nous nous sommes concentrés sur deux points.

- 1) Les moyens d'analyse utilisés pour évaluer les préoccupations en matière de sécurité sont-ils adaptés ? Autrement dit, les moyens servant à collecter, interpréter et exploiter les données correspondent-ils à l'objectif visant à produire des évaluations des dynamiques de conflit et des besoins de sécurité dans un contexte de développement et de sécurité ?
- 2) Les analyses de conflit et les évaluations de la sécurité, telles qu'elles sont réalisées aujourd'hui, rendent-elles explicites les concepts, les principes, les pratiques et les formes d'organisation d'une communauté, de sorte que l'efficacité des actions politiques potentielles puisse être jugée avec précision ?

Ces questions portent sur l'orientation et l'état des méthodes utilisées par les missions d'évaluation conjointe. Elles ne concernent pas les accords techniques ou politiques nécessaires pour concrétiser les missions, ni leurs coûts, leurs calendriers, leurs besoins en personnel ni d'autres questions organisationnelles. Nous nous intéressons plus particulièrement à la valeur des connaissances produites sur la sécurité et les armes légères afin de conseiller les politiques.

Nous sommes arrivés à deux conclusions. Premièrement, les instruments de la Banque mondiale comme ceux des Nations Unies souffrent d'un manque de clarté conceptuelle s'agissant des conflits et de la sécurité. En traitant le conflit comme une dynamique au sein de groupes communautaires ou entre différents groupes, ces instruments ne permettent pas de faire le point sur les problèmes de sécurité intérieure que connaissent les communautés. Nombre de problèmes de sécurité ne peuvent être découverts par le biais d'une analyse des conflits. C'est le cas notamment des viols, de la criminalité, de la violence dans la famille, d'actes d'intimidation par les forces de police ou de l'État, des menaces de la part d'acteurs non étatiques, de la persécution religieuse ou d'actes violents d'ostracisme social⁶. De plus, avec ces outils, les missions d'évaluation conjointe manqueront systématiquement de signaler que les problèmes de sécurité locale peuvent inciter certaines personnes à s'engager dans un conflit afin de garantir ou instaurer la sécurité⁷. La sécurité en tant que préoccupation à part entière, sans rapport avec un conflit, ne figure pas dans l'analyse de la Banque mondiale pour des raisons de mandat et n'est pas traitée de manière systématique dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁸.

Deuxièmement, les méthodologies sur lesquelles repose l'analyse des conflits (le *Cadre d'analyse des conflits* et *Conflict-related Development Analysis*) ne sont pas totalement adaptées. Les taxinomies

et les variables ne sont conceptuellement pas distinctes et, plus important, ne sont pas organisées en fonction d'un examen des problèmes de conflit ou de sécurité tels qu'ils sont perçus par les membres de la communauté. La méthodologie comporte une faille : elle utilise des indicateurs et des variables a priori pour analyser les conflits et la sécurité. Ces éléments masquent les particularismes qui distinguent les systèmes sociaux et qui sont essentiels pour les comprendre⁹. Par conséquent, pour raisonnables que puissent sembler les méthodes d'évaluation actuelles, elles restent insuffisantes pour déterminer si les activités proposées seront efficaces au niveau local. La synthèse ne peut porter que sur les éléments mis en évidence pas l'analyse. Et si l'analyse n'est pas fidèle au système social étudié, les conclusions utilisées pour étayer les projets nationaux de relèvement seront forcément insuffisantes.

Pour raisonnables que puissent sembler les méthodes d'évaluation actuelles, elles restent insuffisantes pour déterminer si les activités proposées seront efficaces au niveau local.

Significations et méthodes pour l'analyse des conflits et l'évaluation des besoins de sécurité

En 2001, l'année où fut négocié le Programme d'action, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) écrivait : « L'analyse de l'impact de l'aide sur les conflits et la paix ainsi que l'évaluation des risques et des facteurs de vulnérabilité devraient être réalisées aussi communément que l'analyse coût-avantage. [...] les donateurs ont été encouragés à poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer l'analyse des conflits et des risques et l'étude d'impact »¹⁰. Le Secrétaire général de l'ONU a également publié son rapport sur *La prévention des conflits armés*, qui reconnaît le rôle déterminant des organismes de développement (et notamment du Programme des Nations Unies pour le développement) dans les activités de prévention¹¹. Suite aux événements du 11 septembre 2001, la prévention des conflits, l'analyse des conflits et le relèvement après les conflits furent inscrits dans la liste des priorités organisationnelles. De nombreux outils d'analyse des conflits furent rapidement mis au point par les organismes de développement pour soutenir leurs activités. L'analyse des conflits devait permettre, en matière d'aide au développement et d'aide humanitaire, des actions tenant compte des caractéristiques propres aux conflits de sorte que l'aide au développement ne puisse faire « aucun mal », autrement dit éviter que le développement et d'autres interventions n'aient des conséquences négatives¹².

La première mission d'évaluation conjointe eut lieu en 2003. Depuis, les missions de ce genre ont donné la preuve de leur influence. Par exemple, la résolution 1590 (2005) du Conseil de sécurité de l'ONU sur la création d'une mission des Nations Unies au Soudan pour une période initiale de six mois :

Prie instamment la Mission d'évaluation conjointe de l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale et les parties, agissant de concert avec les autres donateurs bilatéraux ou multilatéraux, de continuer de se préparer à offrir rapidement au Soudan, une fois démarrée l'application de l'Accord de paix global, un programme d'aide à la reconstruction et au développement économique, incluant l'aide publique au développement et l'accès aux marchés, et se félicite que le Gouvernement norvégien ait pris l'initiative de convoquer une conférence des donateurs pour la reconstruction et le développement économique du Soudan, et engage en conséquence la communauté internationale à faire preuve de générosité, notamment pour répondre aux besoins des personnes déplacées et des réfugiés¹³.

La résolution exige donc de la Mission d'évaluation conjointe qu'elle se prépare « à offrir rapidement [...] un programme d'aide [...] incluant l'aide publique au développement ». Cette référence à l'aide publique au développement a un retentissement particulier en raison de la décision prise par

l'OCDE, le 3 mars 2005, d'inclure dans les budgets de l'aide publique au développement les « activités civiles de consolidation de la paix, de prévention des conflits et de règlement des conflits » ainsi que la « maîtrise, la prévention et la réduction de la prolifération des armes légères »¹⁴. Les missions d'évaluation conjointe devront bientôt s'occuper des questions relatives aux armes légères aussi bien dans le contexte des conflits que de la sécurité, c'est inévitable.

La relation entre le développement et la sécurité est maintenant reconnue par les Nations Unies et l'OCDE ; le moment est donc venu de combler les failles de leurs outils de recherche. L'étude circonstanciée et bien étayée de Leonhard et Hahn, intitulée *Review & Analysis: Needs Assessments in*

La relation entre le développement et la sécurité est maintenant reconnue par les Nations Unies et l'OCDE ; le moment est donc venu de combler les failles de leurs outils de recherche.

Post-Conflict Situations (ci-après appelée *Review & Analysis*) repose sur des études comparatives de missions d'évaluation conjointe au Timor oriental, en Afghanistan, au Sri Lanka, en Iraq et au Libéria. Elle note que si divers enseignements ont pu être tirés des approches examinées, seuls quelques instruments et méthodologies se sont révélés utiles et valables pour l'évaluation des besoins après les conflits. De gros efforts sont encore

nécessaires pour définir des instruments innovateurs et adaptés pour évaluer les besoins après un conflit. L'élaboration de méthodologies pour les situations d'après-conflit ne peut se faire en une fois et donner un ouvrage inaltérable. Il faut plutôt envisager un processus permanent qui consiste à préciser et affiner une méthode d'évaluation des besoins après un conflit en fonction des réactions sur le terrain et de recherches complémentaires¹⁵.

S'agissant du rôle central de l'analyse des conflits pour les missions d'évaluation conjointe, ils écrivent :

[...] les méthodes d'analyse des conflits [...] sont indispensables à toute évaluation des besoins après un conflit. L'analyse de conflit se concentre sur les causes des conflits liées au développement et aide les organismes à élaborer des stratégies pour tenter de les résoudre. [...] Si l'analyse de conflit n'est pas un instrument de planification, elle fournit des informations précieuses pour définir des objectifs et élaborer des stratégies de relèvement dans une situation d'après-conflit¹⁶.

Le *Cadre d'analyse des conflits* de la Banque mondiale est l'instrument de base pour les évaluations des besoins réalisées par les missions d'évaluation conjointe. Il comprend six catégories de variables : relations ethniques et sociales, gouvernance et institutions politiques, droits de l'homme et sécurité, structure économique et performances, environnement et richesses naturelles, et facteurs extérieurs. Chacune de ces catégories comprend une série de variables censées être des « indicateurs d'alerte », des « indicateurs d'escalade » ou des « indicateurs de désescalade ». Ils sont énumérés dans « Appendix C: Guide to Variables ». Par exemple, la catégorie des relations ethniques et sociales compte une variable « culture/tradition de violence » selon laquelle le fait de considérer le port d'arme comme une tradition culturelle est un indicateur d'alerte, le fait d'encourager ou de glorifier toujours plus le port d'arme est un indicateur d'escalade et le fait de décourager le port d'arme est un indicateur de désescalade. Il existe au total 30 variables et plus encore d'indicateurs.

Le *Cadre* se veut un outil flexible et de portée générale ce qui fait que le processus analytique (autrement dit, les étapes nécessaires pour transformer les observations en explications sérieuses et vérifiables des phénomènes sociaux) reste assez vague. La Banque mondiale reconnaît que chaque situation a des caractéristiques uniques et la connaissance que les équipes ont des pays est importante pour déterminer les relations. L'équipe qui effectue l'analyse devrait traduire les variables génériques à sa propre situation. Si cette sensibilité aux variations locales est positive et importante, elle signifie aussi que la base sur laquelle doit se fonder l'équipe d'évaluation pour répondre aux questions n'est pas définie. Le *Cadre d'analyse des conflits* propose aux chercheurs une liste de dix étapes (voir pages 8 et 9 du *Cadre*), mais elles sont insuffisantes pour une analyse rigoureuse. Comment « traduire »

une variable « dans le contexte local », comme le demande l'une des étapes ? Comment réaliser une brève analyse historique ou déterminer le niveau de l'« impact de la variable sur le conflit » ?

En outre, les variables et les indicateurs d'intensité prévus dans le Cadre sont inadaptés car ils découlent d'une conceptualisation du conflit externe aux communautés étudiées et aidées. Les variables et les indicateurs refléteront plus certainement les perspectives de ceux qui les ont conçus que des communautés auxquelles ils sont appliqués. En conséquence, comme nous le verrons plus loin, cette méthode empêche systématiquement les chercheurs de comprendre un monde social selon le point de vue des acteurs concernés. Les analyses ainsi réalisées ont tendance à confirmer et à se conformer aux hypothèses des chercheurs sur le fonctionnement du monde social étudié et à occulter les réalités de ce monde.

Cette approche est, en partie, ce qui complique la distinction entre conflit et questions de sécurité. Dans l'exemple cité précédemment, la « glorification du port d'arme » est forcément vue comme un indicateur d'escalade si la pratique sociale est le résultat de relations avec une communauté exogène ou concerne de telles relations (comme le suppose le *Cadre d'analyse des conflits*). Un corpus de recherches anthropologiques et ethnographiques précise pourtant clairement que les relations entre les hommes et les femmes, les rites tribaux de chasse, les fêtes, les signes de richesses et de nombreuses autres raisons peuvent expliquer le fait de porter des armes et de les glorifier. La plupart de ces facteurs n'ont rien à voir avec les conflits intercommunautés et n'ont peut-être même aucun rapport avec la sécurité¹⁷. Un autre exemple est la variable « divisions économiques et sociales préexistantes qui provoquent des tensions croissantes entre les groupes ». S'il peut sembler parfaitement raisonnable de considérer que les divisions économiques et sociales sont une cause inhérente de tension entre les communautés, il est tout aussi plausible de penser que ce n'est pas le cas. Les divergences ne doivent pas forcément déboucher sur des tensions et les divergences ne doivent pas être un problème dans tous les mondes sociaux. Les exemples sont nombreux et ils ne sont pas nouveaux. En 1904, Georg Simmel écrivait :

Le système social de l'Inde repose non seulement sur la hiérarchie des castes mais aussi sur leur répulsion réciproque. Les hostilités n'empêchent pas simplement la disparition progressive des frontières dans la société – et pour cette raison, les hostilités peuvent être délibérément encouragées car elles garantissent la constitution sociale en place – ; elles vont plus loin : elles sont, d'un point de vue sociologique, directement productives. Elles donnent aux classes et aux personnalités leur position les unes par rapport aux autres, ce qu'elles n'auraient pas trouvé si ces causes objectives d'hostilité avaient été présentes précisément de la même façon, mais n'avaient pas été accompagnées de ce sentiment d'hostilité¹⁸.

Les observations de Simmel permettent d'expliquer comment l'identité est définie de manière réciproque et souvent protégée par des divisions sociales délibérées. Loin d'être une source absolue de violence, comme le suppose le *Cadre d'analyse des conflits* (qu'il réifie ensuite comme une « variable » devant être évaluée sur l'échelle ordinale), la protection de la différence des castes en Inde est un facteur de stabilité sociale. Le fait que ce contre-exemple soit propre à l'Inde et non pas, disons, au Honduras, prouve bien que les systèmes sociaux sont différents et qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une analyse sérieuse avec une liste d'indicateurs a priori. Si la longueur de cet article n'était limitée, nous pourrions citer des contre-exemples pour chacune des variables citées pour l'analyse de conflit, y compris celles énumérées dans les annexes du *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*, car elles souffrent toutes de la même faiblesse conceptuelle. Pour surmonter ce problème, il faut une méthodologie qui repose sur l'objectif suivant : rendre explicites les valeurs, les pratiques et les concepts directeurs d'une communauté donnée. Une telle approche permettrait des activités réciproques et complémentaires de collecte et d'interprétation de données et d'élaboration de théorie.

Les intérêts de la recherche interprétative

Il est possible d'être optimiste et de croire que les acteurs de haut niveau commencent à apprécier le rôle essentiel que jouent les conceptions culturelles locales dans l'élaboration et la planification d'une politique et son application. Le rapport très respecté et influent du Royaume-Uni, *Rapport de la Commission pour l'Afrique : Notre intérêt commun*, consacre le chapitre 3 à l'importance cruciale de la culture et ne mâche pas ses mots lorsqu'il précise que l'« un des commissaires africains nous a tous prévenus : les idées et les actions non fondées sur les cultures de l'Afrique seraient toutes vouées à l'échec. Dans ce chapitre, nous montrons le bien-fondé de cet avertissement [...] ». «La culture ne serait pas un aspect accessoire de nos travaux, ni une simple allusion à un bel idéal. Nous étions décidés à en tenir compte dans notre démarche »¹⁹. La nécessité de meilleures connaissances au niveau local est également reconnue dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau du Secrétaire général, *Un monde plus sûr*, qui constate que « le Secrétaire général ne dispose guère d'analyses pointues sur les conflits. Pour que l'ONU soit mieux à même de gérer les conflits, le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires humanitaires devraient être en relation avec des sources extérieures d'information et d'alerte rapide ainsi qu'avec des sources d'analyse locale des conflits. [...] Les services de l'ONU chargés d'arrêter les grandes lignes d'action devraient se rapprocher des sources locales spécialisées et des entités de recherche extérieures »²⁰.

Un exemple inattendu, mais excellent, de la prise en compte des perceptions et concepts locaux a été fourni par le Center for the Advancement of Collaborative Strategies in Health de la New York Academy of Medicine. L'article de 2004 intitulé *Redefining Readiness: Terrorism Planning Through the Eyes of the Public*, est une ethnographie des Américains et de la façon dont ils réagiraient aux instructions du gouvernement dans l'hypothèse de deux attaques terroristes. Nous avons choisi cette étude pour trois raisons : elle est récente, elle porte sur la sécurité et non sur la dynamique des conflits et il s'agit d'une étude sur les Américains réalisée par des Américains. Il s'agit d'Américains n'ayant pas compris d'autres Américains, ce qui montre que les ateliers de « recherche participative » avec des « acteurs locaux » tels que des fonctionnaires ne produisent pas forcément les données nécessaires pour comprendre les phénomènes sociologiques plus larges qui ont une incidence sur la sécurité. Tout porte à croire qu'il existe dans le monde une telle différence entre les hypothèses concernant un système social et sa réalité.

Comme l'auteur l'explique très bien, « [...] les plans qui sont élaborés aujourd'hui pour faire face [à deux attaques terroristes hypothétiques aux États-Unis] reposent sur des *hypothèses* d'experts concernant les préoccupations des gens et leurs comportements. Si ces hypothèses se révèlent fausses – comme ce fut le cas par le passé – les plans qui sont définis aujourd'hui ne fonctionneront pas comme prévu et un grand nombre de personnes qui devraient être protégées seront inutilement blessées »²¹. Autrement dit, « examiner la planification de la préparation selon le point de vue de l'opinion publique redéfinit la notion de protection »²², d'où le titre du rapport. Les chercheurs ont conclu que les hypothèses des autorités américaines pour protéger le public étaient raisonnables, mais qu'elles étaient aussi incorrectes.

Les méthodes actuelles d'analyse des conflits ne fournissent pas aux responsables politiques des connaissances sur les différents systèmes sociaux leur permettant de prendre, en pleine connaissance de cause, des décisions sur les priorités et les besoins associés à la sécurité, parce qu'elles ne sont pas conçues dans ce but. Les taxinomies et les variables a priori qui doivent être universellement valables finissent par compromettre l'élaboration de stratégies de recherche qui pourraient expliquer les problèmes de sécurité locale selon les membres de la communauté et pourquoi et comment ils se produisent. Une nouvelle approche est nécessaire pour permettre aux chercheurs d'intégrer dans le

processus des missions d'évaluation conjointe des domaines cruciaux d'informations qui sont aujourd'hui négligés et ainsi favoriser une évaluation correcte de la sécurité et des conflits et faire progresser les objectifs principaux du Programme d'action des Nations Unies.

* * *

La version actuelle du *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* comporte une page intitulée « What indicators tell us about the wind » [Ce que les indicateurs nous disent du vent] (p. 117). Cette page, qui ajoute une note de désinvolture rafraîchissante dans une tâche difficile et complexe, n'avance pas moins un élément important sur la façon dont le PNUD, la Banque mondiale et le Groupe des Nations Unies pour le développement comprennent les indicateurs et leur travail d'analyse. Cette page commence par un poème :

Who has seen the wind?
Neither you nor I.
But where the trees bow down their heads,
The wind is passing by.

The Wind, Christina Rossetti, 1830–1894

Le vent est, bien évidemment, une métaphore pour la « causalité » traitée aussi bien par le poète et l'analyste comme invisible et inexplicable. Les auteurs du *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* écrivent que les « [i]ndicateurs [...] peuvent nous dire qu'un changement qui nous intéresse est en train de se produire. Et les indicateurs peuvent être interprétés de la façon qui nous convient le mieux. Mais ils ne peuvent expliquer pourquoi ni comment ce changement intervient. Ils peuvent nous dire que le vent souffle, mais pas pourquoi, dans quel but ou ce que nous devrions faire à ce sujet »²³. L'on peut déduire que ces institutions ont tout simplement renoncé à l'idée d'essayer de comprendre pourquoi des phénomènes sociaux tels que le conflit, la sécurité ou l'insécurité se produisent.

Nous voudrions réagir avec un autre poème qui conteste l'idée que nous pouvons diviser le monde selon des indicateurs et supposer, au bout du compte, que nous avons compris ce qui tient le tout ensemble :

Qui veut connaître et décrire un être vivant commence par en chasser l'âme : alors il en a entre les mains toutes les parties ; mais, hélas ! que manque-t-il ? rien que le lien intellectuel.

J.W. von Goethe, *Faust*, Partie I²⁴.

Nous ne pouvons aller jusqu'à dire qu'une telle logique revient à pactiser avec le diable, mais la tentation est là. Ce que nous proposons c'est un protocole pour l'évaluation des besoins de sécurité qui a pour principal et unique objectif de découvrir les raisons sous-jacentes qui motivent les méthodes et les convictions des protagonistes au sujet de la sécurité, en général, et des armes légères, en particulier. Nous ne pouvons étudier ce que Goethe appelle le « lien intellectuel », mais nous pouvons comprendre comment et pourquoi les systèmes sociaux fonctionnent comme ils le font sur la base des méthodes communicatives qu'ils partagent.

Le protocole commence par reconnaître que la sécurité ne signifie pas la même chose pour tous. Ce qui fait que nous nous sentons en sécurité, notre comportement pour être en sécurité et ce que nous sommes prêts à faire ou pas pour la sécurité différent d'un lieu à l'autre et évoluent au fil du temps. Le sens qu'une communauté donne à la « sécurité » influence la façon dont elle organise,

adopte et interprète son environnement et lui répond. Par conséquent, ce qui « existe » dans le monde (principe de conviction) et ce qui est « bien » dans ce monde (principe de valeur) diffèrent radicalement – même dans des communautés qui connaissent des problèmes structurels très similaires comme la pauvreté, une mauvaise gestion des affaires publiques et une grande disponibilité des armes légères. C'est la raison pour laquelle les problèmes structurels ne sont pas causals. Il ne suffit donc pas d'examiner les problèmes structurels car leur signification sociale varie, tout comme les moyens de les affronter.

Comprendre que des sociétés différentes ne réagissent pas de la même manière aux réalités structurelles (comme la disponibilité des armes à feu) signifie que les problèmes de sécurité et d'armes légères peuvent être considérés d'une façon qui nous permette de découvrir non seulement quelles sont les préoccupations locales de sécurité mais aussi, et c'est essentiel, de comprendre pourquoi. Nous ne pouvons donner une liste de variables pour étudier pourquoi l'activité sociale est ce qu'elle est car nous ne savons pas, au départ, quelles sont les idées ou les pratiques associées à ces activités. Il nous faut plutôt nous tourner vers la recherche interprétative, qui vise à comprendre la signification de l'action sociale (ou des pratiques) plutôt qu'à mesurer des actions ou à utiliser des événements dont nous pensons qu'ils pourraient étayer les théories que nous défendons. Nous devons comprendre comment les différents systèmes sociaux fonctionnent selon leurs propres règles.

Une façon d'envisager cette analyse est de supposer, et ce n'est pas différent du *Cadre d'analyse des conflits* avec ses six « catégories », qu'il existe dans une communauté donnée un concept général de sécurité. Mais, à la différence du *Cadre d'analyse des conflits*, nous cherchons à voir si c'est bien le cas. Au lieu de réifier les conclusions de ce type de raisonnement comme des catégories fixes d'analyse,

C'est donc en explorant les réactions locales et en mettant en doute nos points de référence qu'apparaîtront de nouvelles catégories plus adaptées.

nous les utilisons comme des « clés » analytiques pour examiner la façon dont un phénomène social et culturel est vécu localement. Nietzsche nous dirait de mettre en doute nos hypothèses sur la sécurité afin de pouvoir les dépasser. Nous devons supposer que nos catégories initiales seront certainement fausses, ou à tout le moins insuffisantes. C'est donc en explorant les réactions locales et en mettant en doute nos points de référence qu'apparaîtront de nouvelles catégories plus adaptées. De meilleurs plans d'action pourront ainsi être définis pour des actes tels que des tirs contre des civils ou des mauvais traitements infligés à des enfants. Les enjeux sont, en fait, très importants.

En tenant compte des nombreuses expressions culturelles que peut avoir la « sécurité » et de toutes les significations qui peuvent être associées aux « armes légères », notre protocole envisage l'évaluation des besoins de sécurité selon quatre points qui prennent largement en compte l'action sociale et la signification et qui sont très différents de ceux du *Cadre d'analyse des conflits* de la Banque mondiale et du *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* des Nations Unies. Nous pensons qu'une étude des besoins de sécurité fondée sur cette approche pourrait combler les lacunes de la méthodologie actuelle, voire corriger des problèmes. Le processus d'une mission d'évaluation conjointe est, de toute évidence, déjà très « lourd » au niveau notamment de la logistique, des analyses sectorielles et du personnel. Nous ne proposons donc pas une nouvelle composante sur les armes légères, mais plutôt une nouvelle approche globale pour étudier les besoins de sécurité afin de compléter l'approche sectorielle.

Premièrement, *toute action sociale est organisée, produite et interprétée selon un système de principes qui lui est propre*²⁵. Pour agir ensemble ou trouver un sens au monde, les gens doivent partager certains principes qui permettent la négociation de la signification²⁶. Toute action sociale est soutenue par des principes partagés qui lui donnent tout son sens, même s'ils ne sont généralement pas explicites dans la communauté qui les partage. C'est précisément parce qu'ils sont partagés, qu'ils sont plus difficilement explicites. Les rôles des hommes et des femmes sont un exemple de principes partagés et implicites. Le comportement et la distinction des hommes et des femmes dans la société impliquent des principes communs sur la façon dont les hommes et les femmes doivent

fonctionner. Combattent-ils ou non ? Les femmes se battent-elles avec les hommes ou seules ? Avec des armes ou non ? Contre qui ? Pourquoi ?

Deuxièmement, *une action sociale peut avoir une forme (ce qui est fait) ou une signification (pourquoi elle est faite) différente d'une communauté à l'autre*. De nombreuses actions sociales peuvent sembler identiques, mais leur signification et leurs effets peuvent varier considérablement selon les sociétés. Dans les rues de Rio, les montagnes du Yémen, la brousse du Congo ou les barrios de Los Angeles, un garçon de 15 ans peut porter un pistolet, mais cet acte peut avoir une signification profondément différente. Le port d'arme à feu peut être un signe de rébellion ou de défense, l'arme peut être un objet de violence ou de statut, porté par crainte ou par fierté. Confisquer l'arme est un acte qui aura une signification très différente pour chacun des quatre garçons et entraînera des conséquences différentes pour eux et pour ceux qui tenteront de leur prendre leurs armes.

Troisièmement, même si l'action sociale est différente selon les lieux et n'est pas toujours facile à comprendre pour les gens qui ne font pas partie de la communauté, *les systèmes d'action, l'organisation et la signification peuvent être compris (autrement dit observés, décrits et interprétés) par des non-membres au moyen d'une analyse culturelle systématique et suivie*. Le monde social de chacun de ces quatre garçons de 15 ans peut s'expliquer, même s'il n'est pas connu au départ. Nous pouvons comprendre comment un monde social existe, le rendre intelligible aux responsables politiques et aux professionnels sur le terrain pour ensuite utiliser ces connaissances pour formuler des affirmations raisonnables et réfléchies sur les conséquences probables des politiques.

Enfin, *influencer avec succès, et de façon éthique et durable, la manière dont les choses sont faites ou comprises dans une autre communauté implique de comprendre la signification locale de l'action sociale et son rapport avec la « sécurité » en particulier*. Cela porte notre attention sur les mots et expressions employés au quotidien par les habitants locaux pour évoquer et évaluer leurs conditions ; sur les pratiques quotidiennes qui organisent leurs activités classiques autour de la « sécurité » ; et sur les événements qui se déroulent sans problèmes et ceux qui sont disputés ou contestés car ils concernent la sécurité. Les données collectées proviennent de l'observation minutieuse de scènes considérées par la population locale comme importantes et révélatrices ; de conversations détaillées dans ces scènes et à leur sujet ; et d'entretiens avec les principaux protagonistes²⁷.

Cette approche suppose, de toute évidence, que les organismes d'exécution (tout comme les communautés locales) ont leurs méthodes pour interpréter les problèmes de sécurité et ceux liés aux armes légères, et qu'elles peuvent être, ou non, applicables et légitimes pour les acteurs locaux. Comme nous l'avons vu plus haut, il faut aussi préciser les hypothèses qui ressortent clairement de la façon dont les concepts de sécurité sont utilisés par les organismes d'exécution. L'analyse comparative peut alors combler l'écart entre les pratiques des organismes et les besoins des acteurs locaux. Elle peut être la base d'une réévaluation et de l'affinement des hypothèses, des pratiques et des méthodes des organismes d'exécution dans la façon dont ils traitent les questions de sécurité dans le monde.

En outre, en découvrant les systèmes locaux de croyance et d'organisation s'agissant de la sécurité et des armes légères, les organismes d'exécution et les donateurs peuvent :

- comprendre les problèmes tels qu'ils sont vus par les membres de la communauté ;
- avoir accès à des stratégies locales de sécurité que ne pourraient voir les organismes d'exécution, les gouvernements donateurs ou d'autres acteurs n'appartenant pas à la communauté ;
- définir des politiques de sécurité qui répondent aux besoins locaux ainsi que des moyens de créer la sécurité au lieu d'imposer des solutions qui dans d'autres circonstances seraient raisonnables, mais ne sont culturellement pas fondées (et n'ont ainsi aucune raison de croire qu'elles puissent fonctionner) ;

- et formuler des politiques qui susciteront plus certainement l'adhésion des membres de la communauté.

Nous pensons qu'une telle approche serait un atout majeur pour réaliser les objectifs du Programme d'action des Nations Unies et les activités de consolidation de la paix. Dans le cadre du processus des missions d'évaluation conjointe, cette approche permettrait aux organismes de générer, de manière rapide, rigoureuse et systématique, des connaissances explicites sur les besoins réels de sécurité d'une communauté ; de trouver un moyen d'interpréter en toute transparence les résultats locaux afin d'améliorer la méthodologie des organismes et leur planification de projets ; et de concilier les conclusions avec les pratiques et les programmes des organismes pour fournir des informations essentielles qui font aujourd'hui défaut et qui permettraient d'élaborer des projets liés à la sécurité. Si cet ordre du jour est retenu, les gouvernements donateurs, les organismes d'exécution et, c'est important, les gouvernements nationaux seront mieux à même de voir, comprendre et trouver une solution efficace aux problèmes de sécurité que connaissent les différentes communautés.

Notes

1. L'expression « armes légères » s'entend au sens large, elle inclut les armes légères, les armes portatives et leurs munitions.
2. Programme d'action, par. 2, dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document des Nations Unies A/CONF.192/15, à l'adresse < disarmament2.un.org/cab/poa.html > .
3. Elli Kytömäki et Valerie Yankey-Wayne, dans *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of the Reports Submitted by states in 2003* (2004, Genève, UNIDIR), précisent une liste de dix domaines d'activités dans lesquels les États doivent réaliser des progrès. Il s'agit de : la nomination de points de contact nationaux ; la promulgation de lois et de réglementations nationales sur les armes légères ; ériger en infractions pénales les activités illicites ; les contrôles des exportations, des importations et des transits ; le marquage, l'enregistrement et le traçage ; les contrôles sur le courtage ; la collecte et la destruction, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion ; la sécurité et la gestion des stocks ; la sensibilisation de l'opinion et les activités visant à instaurer la confiance.
4. E. Kytömäki et V. Yankey-Wayne, à paraître, *Implementing the UN Programme of Action on Small Arms: Analysis of the National Reports submitted in 2002-2005*, Genève, UNIDIR.
5. La méthodologie d'évaluation des conflits du Ministère du Royaume-Uni pour le développement international est importante. La Banque mondiale a, en effet, utilisé cette méthode pour réaliser des évaluations de conflit. Voir Dirk Reinermann, 2003, « Nigeria Strategic Conflict Assessment: Methodology, Key Findings and Lessons Learnt », *Social Development Note*, n° 83 et *CPR Dissemination Note*, n° 11, mai, à l'adresse < siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/214578-1111661180807/20488033/SDN83CPR11.pdf > .
6. Nombre de ces problèmes peuvent toutefois résulter d'un conflit. Ce que nous voulons souligner c'est que ces problèmes de sécurité peuvent exister aussi en dehors de situations de conflit.
7. Nous ne définissons pas le conflit de cette manière. Cette définition est ce que nous déduisons de l'utilisation du terme « conflit » dans les documents que nous avons examinés.
8. Les travaux du PNUD sur les questions liées à la sécurité, par exemple les actions de l'Unité des armes légères, qui fait partie du Bureau de la prévention des crises et du relèvement, donnent toutefois la preuve d'une capacité évidente à traiter les questions de sécurité. Il pourrait évoluer et devenir une organisation majeure pour régler, au niveau des communautés, les préoccupations de sécurité.
9. Les chercheurs locaux peuvent tout à fait ignorer ou surmonter certains problèmes inhérents à leurs mandats en faisant preuve de créativité ou d'innovation. Ces activités sont rarement étudiées en détail et ne sont pas la solution au problème plus structurel de stratégies directives insuffisantes.
10. OCDE, 2001, *Les lignes directrices du CAD. Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action?*, OCDE, p. 37, à l'adresse < www.oecd.org/dataoecd/5/29/26778971.pdf > .
11. *Rapport du Secrétaire général, La prévention des conflits armés*, document des Nations Unies A/55/985-S/2001/574, 7 juin 2001.
12. Voir M.B. Anderson, 1999, *Do No Harm. How Aid Can Support Peace or War*, Boulder, CO, Lynne Rienner.
13. Adoptée le 24 mars 2005, document des Nations Unies S/RES/1590 (2005), à l'adresse < www.un.org/french/docs/sc/2005/cs2005.htm > .

Encadré 1. Évaluation des besoins après les conflits – Travaux examinés

Programme des Nations Unies pour le développement et Groupe des Nations Unies pour le développement, 2004, *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*, août, à l'adresse < www.undg.org/content.cfm?id=1243 > .

Banque mondiale, 2005, *Conflict Analysis Framework*, avril, à l'adresse < siteresources.worldbank.org/INTCPR/214574-1112883508044/20657757/CAFApril2005.pdf > .

Bureau de la prévention des crises et du relèvement, PNUD, 2003, *Conflict-related Development Analysis*, PNUD, octobre, à l'adresse < www.undp.org/bcpr/conflict_prevention/ca_note%20_2_.pdf > .

Ministère pour le développement international du Royaume-Uni, 2002, *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, à l'adresse < www.dfid.gov.uk/pubs/files/conflictassessmentguidance.pdf > .

FEWER, International Alert et Safer World, 2003, *Conflict Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace Building: Tools for Peace and Conflict Impact Assessment. Resource Pack*, à l'adresse < www.conflictsensitivity.org/resource_pack.html > .

Common Inter-Agency Framework for Conflict Analysis in Transition, novembre 2004, à l'adresse < www.undg.org/documents/5329-Common_Inter-Agency-Framework_for_Conflict_Analysis_in_Transition.doc > .

U. Kievelitz, 2004, *Dealing with Post-conflict Needs Assessments: Recommendations for Decision-makers from International Agencies and Concerned Governments*, Policy Paper, Working Paper no. 11, Agence allemande de coopération technique pour le PNUD, la Banque mondiale et le Groupe des Nations Unies pour le développement, avril, à l'adresse < www.undg.org/documents/5568-Dealing_with_Post-Conflict_Needs_Assessments_Recommendations_for_Decision-makers.pdf > .

M. Leonhard et H. Hahn, 2004, *Review & Analysis: Needs Assessment in Post-Conflict Situations*, PNUD, Banque mondiale, Groupe des Nations Unies pour le développement et Agence allemande de coopération technique, août, à l'adresse < www.undg.org/documents/4939-Review_Analysis_Needs_Assessments_in_Post-Conflict_Situations.pdf > .

14. OCDE, 2005, *Conflict Prevention and Peace Building: What Counts As ODA?*, 3 mars, à l'adresse < www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf > .
15. *Review & Analysis*, Executive Summary, p. 3.
16. *Review & Analysis*, Executive Summary, p. 3.
17. *The Journal of African History* publia une série d'études approfondies sur les armes légères en Afrique en 1971 et notamment « Firearms in Central Sudan » et « Firearms in South-Central Africa ». *The Journal of Pacific History* publia, dès 1974, des articles sur les armes à feu et les guerres. Voir aussi les Human Relation Area Files à l'Université de Yale, à l'adresse < www.yale.edu/hrf > et les American Museum Sourcebooks in Anthropology, publiés à la fin des années 60 par Natural History Press sous la direction de Paul Bohannan—chaque ouvrage comporte une excellente bibliographie, toujours d'actualité, sur les études comparatives de différents systèmes sociaux.
18. G. Simmel, 1904, « The Sociology of Conflict I », *American Journal of Sociology*, vol. 9, n° 4, p. 492.
19. La Commission présente la culture comme « un ensemble de modèles d'identité communs, de significations symboliques et d'aspirations. [...] Ce sont également les rapports entre les idées et les perspectives, le respect de soi et le sens de la justice, la manière dont les personnes socialisent et les valeurs sont formées et transmises ». Commission pour l'Afrique du Royaume-Uni, 2005, *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique*, mars, à l'adresse < www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html > .

20. *Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, document des Nations Unies A/59/565, 2 décembre 2004, disponible à l'adresse < www.un.org/french/secureworld> , par. 99.
21. R.D. Lazkar, 2004, *Redefining Readiness: Terrorism Planning Through the Eyes of the Public*, New York, The New York Academy of Medicine, p. i, à l'adresse < www.cacsh.org/pdf/RedefiningReadinessStudy.pdf> .
22. *Ibid.*, p. v.
23. *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*, annexe 33, p. 117, à l'adresse < www.undg.org/content.cfm?id=1243> .
24. Traduction de Gérard de Nerval dans J.W. von Goethe, *Théâtre complet*, Gallimard, 1988.
25. D. Carbaugh, 1995, « The ethnographic communication theory of Gerry Philipsen and associates », dans D.P. Cushman et B. Kovacic (sous la direction de), *Watershed Research Traditions in Human Communication Theory*, Albany, State University of New York Press, p. 269 à 298.
26. Voir J. Bruner, 1990, *Acts of Meaning*, Cambridge, MA, Harvard University Press, pour une discussion de la façon dont les individus et les groupes traitent l'information et construisent une signification.
27. Inspiré par D. Carbaugh, 2005, *Cultures in Conversation*, Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates.

Le désarmement, le développement et le Programme d'action : expériences et difficultés sur le terrain

Shukuko KOYAMA

La communauté internationale est de plus en plus consciente de la relation qui existe entre le désarmement et le développement. Depuis le début des années 90, le concept de « sécurité d'abord » a montré à la communauté internationale que le développement est impossible tant que la sécurité n'est pas instaurée dans les sociétés touchées¹. Le Secrétaire général de l'ONU a déclaré récemment : « L'accumulation et la prolifération d'armes légères continuent de menacer gravement la paix, la stabilité et le développement durable. »². Lors de la deuxième réunion biennale des États chargée d'examiner l'application du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (ci-après dénommé le Programme d'action), les organismes d'aide ont démontré les conséquences directes et indirectes de la prolifération des armes légères sur le développement humain³. Leurs rapports détaillés montrent à quel point les armes légères entravent les initiatives prises par la communauté internationale pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)⁴.

Si la réussite du désarmement est un facteur de développement, le développement est lui aussi un élément déterminant pour le succès du désarmement. La communauté internationale, qui a reconnu ce lien direct avec le développement, a soutenu des programmes de collecte d'armes liés à des projets de développement axés sur la communauté⁵. Entre 2002 et 2004, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) a étudié, dans trois sociétés qui sortaient d'une crise (l'Albanie, le Cambodge et le Mali), des projets d'échange d'armes contre développement, qui sont de plus en plus répandus. Ces différentes études, qui portent sur des programmes de collecte d'armes, passés ou en cours, démontrent comment le développement favorise, dans les communautés, la réalisation d'un désarmement durable.

Lors de la deuxième réunion biennale des États, les rapports des États Membres avaient tendance à se focaliser sur les initiatives prises par les gouvernements pour appliquer des aspects techniques du Programme d'action tels que le marquage, le traçage et le stockage. Il est toutefois intéressant d'examiner les initiatives de désarmement et de développement pour voir comment elles se renforcent mutuellement pour favoriser un développement humain durable. Cet article se fonde sur les études de l'UNIDIR pour compléter ces rapports techniques et démontrer les liens qui existent entre le développement et le désarmement au niveau de la communauté, et les effets des programmes de désarmement sur le développement humain dans les sociétés touchées.

Shukuko Koyama a apporté son concours au projet « Armes contre développement » à l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, Genève. Elle travaille comme spécialiste du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion avec la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC). Shukuko Koyama est également candidate au doctorat, Université de Bradford.

Les questions de développement dans le Programme d'action

L'interdépendance entre le développement et le désarmement a été largement reconnue au niveau politique. Le Programme d'action repose sur toute une série de stratégies globales, régionales et nationales visant à enrayer le commerce illicite des armes légères et se concentre sur des aspects techniques tels que le marquage, le traçage, la gestion des stocks, la collecte et la destruction des armes. Il comporte aussi une autre dimension, celle d'atteindre la paix et le développement humain en luttant contre la prolifération des armes. Dans le paragraphe 2 du Préambule, les États se déclarent « préoccupés par la fabrication, le transfert et la circulation illicites d'armes légères ainsi que par leur accumulation excessive et leur prolifération incontrôlée dans de nombreuses régions du monde, qui ont toute une série de conséquences d'ordre humanitaire et socioéconomique et constituent une grave menace pour la paix, la réconciliation, la sûreté, la sécurité, la stabilité et le développement durable aux niveaux individuel, local, national, régional et international ». Dans le paragraphe 3, les États se déclarent également « préoccupés par les répercussions potentielles de la pauvreté et du sous-développement sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects » et dans le paragraphe 17 de la section III, les États sont incités à « redoubler [...] d'efforts pour remédier aux problèmes liés au développement humain et au développement durable, en tenant compte des activités existantes et futures dans les domaines social et du développement ».

Même si les références aux questions de développement sont limitées dans le Programme d'action, les organismes humanitaires et de développement s'intéressent de plus en plus aux questions de développement humain dans le problème des armes légères. Depuis la Conférence sur les armes légères de 2001, la communauté internationale a admis qu'un désarmement réussi est un préalable

Depuis la Conférence sur les armes légères de 2001, la communauté internationale a admis qu'un désarmement réussi est un préalable au développement.

au développement. Par conséquent, les organismes d'aide et les donateurs s'efforcent de combiner les deux objectifs. Le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques a ainsi approuvé l'utilisation de l'aide publique au développement pour contrôler, empêcher et réduire la prolifération des armes légères⁶. La prise de conscience de la relation qui existe entre le désarmement et le développement s'est accrue depuis la première réunion biennale des États en 2003. Lors de la réunion biennale des États de 2005, le Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères⁷ a déclaré que les armes légères sont un problème de développement et a souligné le rôle déterminant de la communauté du développement⁸. Différents organismes ont également présenté des exemples qui illustrent comment ils tentent de répondre aux besoins de développement des communautés touchées par des activités liées au désarmement, en procédant à des opérations de police dans les camps de réfugiés et en soutenant la réinsertion des anciens combattants et des personnes qu'ils ont à charge⁹. La relation qui existe entre le désarmement et le développement a été reconnue au niveau politique ; elle a aussi donné lieu à toute une série d'activités humanitaires et de développement au niveau international.

Le développement sur le terrain

La relation qui existe entre le désarmement et le développement est encore plus claire dans les communautés locales concernées. Pour nombre de personnes c'est même une évidence : le développement est la sécurité. La prolifération des armes dans une société insuffle la peur et empêche l'accès, surtout pour les femmes et les filles, aux activités commerciales et aux services sociaux, comme les écoles ou les hôpitaux ; les munitions abandonnées polluent l'environnement ; toutes les

conséquences des armes légères – directes et indirectes – empêchent les États touchés de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Les populations locales ayant survécu à un conflit et qui subissent les conditions d'après-crise ressentent un besoin urgent de réduire le nombre d'armes en circulation dans la société pour favoriser le développement humain dans leurs communautés¹⁰. Les personnes qui ont participé aux études de l'UNIDIR en Albanie, au Cambodge et au Mali considèrent toutes que le développement représente la sécurité, car elles voient la pauvreté comme une cause majeure de violence et comme un facteur qui incite certains à recourir aux armes¹¹.

Les témoignages montrent aussi que les personnes ayant pris part au projet dans les pays étudiés considèrent que l'objectif final de la collecte d'armes est la consolidation de la paix et non pas une simple réduction du nombre d'armes en circulation¹². Certains détracteurs estiment que les communautés locales ne restituent les armes que dans le but d'obtenir ce qui leur est proposé, à savoir des projets de développement basés sur la communauté. Il n'empêche que dans la plupart des projets de restitution volontaire d'armes dans les communautés, la motivation première et principale était de restaurer la paix et la sécurité dans la communauté¹³. La perspective d'un avenir meilleur a motivé les gens à rendre leurs armes. Les populations locales estiment que les projets de développement peuvent éviter aux hommes de prendre leurs armes. Nombreux sont ceux qui pensent que les hommes prennent les armes parce qu'ils n'ont pas de perspective d'emploi. Cela montre que le développement, et plus particulièrement son aspect psychologique intangible, est le fruit d'un désarmement réussi, et surtout qu'il est indispensable au succès du désarmement dans les sociétés qui sortent d'une crise.

Le rôle déterminant du développement pose la question de savoir si les projets de désarmement après une crise favorisent réellement le développement local sur le terrain. La réponse est nuancée. Les personnes interrogées réagissent, dans l'ensemble, positivement à l'aspect développement de la collecte d'armes. Premièrement, ils considèrent les projets de développement mis en place en échange des armes collectées comme un catalyseur qui favorise d'autres investissements et le développement. Ils savent que la mise en place d'un seul projet de développement ne signifie pas automatiquement l'amélioration des conditions de vie dans leur communauté, mais ils ont pu constater que le projet initial de développement que représente la collecte d'armes a conduit d'autres organismes de développement à leur fournir une aide supplémentaire et incité des entreprises à investir dans leur communauté.

Deuxièmement, le projet de développement peut jouer un rôle déterminant en apportant des connaissances techniques aux membres de la communauté locale, essentiellement les hommes, par le biais du travail (comme la construction de puits ou de routes). Les communautés préféreraient les projets de développement qui utilisaient la main d'œuvre locale à ceux qui faisaient appel à des entreprises de construction extérieures, car ils fournissaient aux hommes de la communauté des connaissances et des compétences utiles pour reconstruire l'infrastructure de leur communauté¹⁴.

La communauté internationale a souvent été critique à l'égard des projets armes contre développement en raison de leurs budgets relativement élevés et du manque d'indicateurs adaptés pour mesurer leur rapport coût-efficacité¹⁵. Ce sont pourtant les effets intangibles que les populations considèrent comme les résultats positifs des projets de développement plutôt que les données quantitatives, comme le nombre d'armes collectées.

LA PARTICIPATION, UN FACTEUR DÉTERMINANT POUR LES PROGRAMMES DE COLLECTE D'ARMES

Dans le cadre de la reconstruction après une crise, il est essentiel d'impliquer les gens pour pouvoir passer aux phases de consolidation de la paix et de renforcement de la confiance. Les études réalisées par l'UNIDIR sur les programmes « armes contre développement » ont constaté que le niveau de satisfaction des habitants est proportionnel à la participation des populations locales. Les gens ont

naturellement tendance à évaluer positivement les projets auxquels ils ont participé que ce soit au niveau de la prise de décision, de la collecte d'armes ou des événements publics de destruction des armes. Cette évaluation positive ne s'explique toutefois pas uniquement par la forte participation locale. Pour les membres d'une communauté, la participation locale permet trois objectifs précis : une évaluation correcte des besoins, la vérification du processus de collecte d'armes et l'assurance de la transparence.

Pour les membres d'une communauté, la participation locale permet trois objectifs précis : une évaluation correcte des besoins, la vérification du processus de collecte d'armes et l'assurance de la transparence.

L'évaluation des besoins est souvent réalisée sur une courte période et la communauté n'est pas suffisamment consultée pour nombre de projets de développement, en raison de contraintes financières et de temps (voir la partie suivante). Les projets négligent donc souvent les besoins de certaines minorités sociales, comme les femmes. Les projets qui sont précédés de rencontres régulières avec la communauté sont jugés plus positivement par les membres de la communauté. Ainsi, dans un village du Cambodge, les chefs du village et de la communauté, ainsi que les responsables d'un programme organisèrent plusieurs rencontres avec les membres de la communauté pour définir les investissements de développement les plus essentiels¹⁶. Plus important encore, après avoir décidé de construire des puits, ils se consultèrent à nouveau pour décider de l'emplacement de ceux-ci. La question était très importante : si les puits n'étaient pas répartis de manière équitable dans la communauté, ils risquaient de provoquer des conflits entre les membres de la communauté. Une consultation sérieuse permit d'éviter tout conflit. C'est pour cette raison que les gens aiment être impliqués dès les premières phases des projets de collecte d'armes.

La participation locale est également essentielle au niveau de la collecte, du stockage, du transfert et de la destruction des armes, car elle joue un rôle de vérification. Dans les sociétés en crise, la méfiance est souvent le sentiment qui domine à l'égard du secteur de l'État chargé de la sécurité. La population locale préfère que les armes collectées soient stockées à proximité de la communauté, par exemple dans un entrepôt d'un responsable local, plutôt que dans un hangar de la police ou de l'armée, loin de la communauté. Craignant que des criminels ou des agents de l'État chargés de la sécurité ne détournent les armes collectées, les populations locales préfèrent que leur chef conserve les registres concernant le nombre d'armes collectées. Ils peuvent ainsi vérifier le nombre d'armes collectées et le nombre d'armes transférées vers un site de destruction ou un autre site de stockage. Enfin, les habitants préfèrent que les événements publics de destruction se déroulent dans leur propre communauté. La communauté internationale a tendance à assimiler le soutien de la population locale pour les événements de destruction publique à la valeur symbolique de ces événements. Mais pour les populations locales qui assistent à la destruction des armes collectées, cette symbolique est en réalité tout aussi importante que le fait de s'assurer que les armes ne sont pas détournées et ne seront pas utilisées par des criminels ou des agents de l'État chargés de la sécurité. Si la population locale est impliquée, ce n'est pas uniquement pour témoigner d'un désarmement axé sur les gens. Le fait que la population s'implique, après une crise, dans un projet de désarmement garantit et démontre la transparence du processus de désarmement.

Les difficultés à mettre en œuvre le désarmement et le développement

DÉSARMEMENT ET DÉVELOPPEMENT, ET NON PAS DÉSARMEMENT OU DÉVELOPPEMENT

La réussite de ces projets ne signifie pas que les projets de désarmement et de développement ne connaissent pas de difficultés sur le terrain. Au contraire, les communautés du désarmement et du

développement doivent surmonter divers obstacles aux niveaux technique et politique. Ceux qui dirigent les programmes « armes contre développement » savent bien que des engagements à plus long terme sont nécessaires pour réussir. Les budgets des donateurs pour la collecte d'armes sont généralement moins flexibles que ceux de l'aide au développement : les projets disposent généralement de 6 à 12 mois. De tels délais sont irréalistes pour que les programmes gagnent la confiance des populations locales, obtiennent leur participation, évaluent avec précision les besoins locaux et définissent des projets de développement adaptés. Dans de telles circonstances, les autorités locales doivent prendre des décisions à la hâte sans consulter les membres de la communauté. Le manque de flexibilité et de temps conduit donc à l'exclusion des membres de la communauté locale. Des possibilités qui pourraient leur être profitables sont ainsi manquées.

Les directeurs des programmes de désarmement connaissent une autre frustration. Alors que les organismes de développement et de santé sont de plus en plus impliqués au niveau international pour tout ce qui concerne les armes légères ce n'est pas le cas au niveau national. Sur le terrain, les organismes d'aide au développement semblent n'avoir pas encore pris conscience que le désarmement est une question de développement. Par conséquent, la coordination entre les acteurs du désarmement, du développement et de la santé peut être assez mauvaise. Le sentiment qui domine est plus celui de concurrence que de coopération, autrement dit « désarmement ou développement » plutôt que « désarmement et développement ».

LES ACTIVITÉS DE DÉSARMEMENT DÉCOURAGENT L'AUTONOMISATION DES FEMMES

Il ressort des études réalisées par l'UNIDIR que les rôles des femmes et des hommes sont essentiels ; les différences de traitement entre les sexes sont pourtant largement négligées par la communauté du désarmement. Depuis quelques années, les études se multiplient sur les inégalités de traitement entre les hommes et les femmes dans les activités de désarmement après une crise, qu'il s'agisse de la collecte d'armes, du désarmement, ou de la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants et des personnes qu'ils ont à charge¹⁷. Même si la plupart des études publiées sur la question sont rédigées par des spécialistes de l'équité entre les sexes, les différences de traitement entre les hommes et les femmes sont loin d'être une préoccupation de la communauté du désarmement¹⁸. Il va sans dire que le désarmement offre de nombreuses possibilités de traiter cette question de manière concrète et sérieuse et non pas comme une simple réaction de conformisme politique. Le principal problème est l'exclusion des femmes dans les projets de collecte d'armes. Même si les questions d'équité entre les sexes ne concernent pas uniquement les femmes, les conséquences que peut avoir sur les femmes le processus d'un projet méritent une attention particulière.

Les études sur les sociétés qui sortent d'un conflit ont amplement démontré le rôle actif des femmes dans le règlement des conflits et la consolidation de la paix¹⁹. Les études réalisées par l'UNIDIR en Albanie, au Cambodge et au Mali ont constaté que les femmes jouent un rôle considérable dans le succès de la collecte d'armes²⁰. Ainsi, dans ces trois pays, les femmes et les mères ont joué un rôle essentiel. Elles réussirent, bien avant la mise en place des projets officiels de collecte d'armes, à persuader les membres de la communauté de renoncer à leurs armes. Les femmes eurent ainsi la possibilité d'exploiter leurs capacités à négocier avec les hommes de leurs familles, les voisins et les autorités locales. De nombreuses femmes gagnèrent de l'assurance en organisant des rencontres dans leur communauté sur le danger que représentaient les armes dans les foyers (au Mali), en coordonnant les activités de surveillance policière de proximité

En prenant des initiatives dès le début du processus de désarmement, les femmes s'émancipèrent et furent reconnues par les autres groupes sociaux de leurs communautés, en particulier les jeunes, comme jouant un rôle actif dans la société.

avec la police locale (en Albanie) et en encourageant les hommes de leurs familles à remettre les armes cachées dans la forêt (au Cambodge). En prenant des initiatives dès le début du processus de désarmement, les femmes s'émancipèrent et furent reconnues par les autres groupes sociaux de leurs communautés, en particulier les jeunes, comme jouant un rôle actif dans la société.

Pourtant, lorsque les projets officiels de collecte d'armes débutèrent, les femmes se retrouvèrent à l'écart. Premièrement, les femmes furent à peine impliquées dans l'élaboration et la planification du projet de collecte d'armes. Même si la plupart des organismes d'aide font des efforts pour impliquer les membres de la communauté, y compris les femmes, en organisant des réunions avec la communauté, les gens qui participent à ces rencontres sont essentiellement des hommes, et plus particulièrement des chefs de file de la communauté. Il convient d'ajouter que certaines personnes chargées de l'application des projets ignorent totalement les sexospécificités. Dans une communauté rurale du Cambodge, un professionnel international impliqué dans un projet conclut que les femmes de la communauté n'étaient pas intéressées par le désarmement parce qu'elles ne participaient pas aux rencontres organisées dans cette communauté²¹. Cette remarque ne tient pas compte de ce qui empêche les femmes de participer à ces réunions : leur travail à la maison et le fait qu'elles n'ont ni argent ni moyen de transport pour s'y rendre.

Deuxièmement, même lorsque la participation des femmes est élevée, les décisions prises correspondent souvent aux préférences des chefs de la communauté (qui étaient tous des hommes dans les communautés visitées par l'UNIDIR). Il existe une grande différence entre les priorités des hommes et des femmes pour les projets de développement. Les hommes préfèrent obtenir du bétail, des semences et d'autres produits qui peuvent générer un revenu. Les femmes préfèrent, quant à elles, des installations de service social, par exemple un centre de soins. Les projets d'incitation proposés aux communautés étaient, le plus souvent, ceux que préféraient les hommes. Même si les femmes avaient le sentiment que les chefs de la communauté comprenaient ce qu'elles pensaient, le plus souvent, leurs décisions finales ne reflétaient pas les intérêts des femmes²². Dans une société qui sort d'une crise, tout est une priorité. Sur cette liste de priorités, les demandes des hommes figurent souvent en tête de liste.

Troisièmement, les préoccupations des femmes en matière de sécurité n'étaient pas considérées comme des priorités. Les préoccupations des femmes et des hommes sont différentes, surtout au niveau local. Les femmes et les jeunes filles se sentent en danger même si nombre d'armes ont été collectées. Pour elles, la réduction du nombre d'armes en circulation ne signifie pas automatiquement une diminution de l'insécurité, car tant qu'il n'existe pas d'organe capable de lutter contre la violence familiale et la violence sexuelle, elles restent menacées par leurs maris ou leurs partenaires masculins. Or, la mise en place de services de maintien de l'ordre (autrement dit la réforme du secteur de la sécurité) intervient généralement après les projets de collecte d'armes. L'un des chefs de projet interrogé par l'UNIDIR a reconnu que les programmes de collecte d'armes ne sont pas le meilleur moyen de répondre aux besoins de sécurité des femmes. Il a également souligné que les besoins des femmes ne figurent pas expressément dans le mandat des programmes et qu'aucune disposition ne prévoit de ressources particulières²³. Ce qui constitue pour les organismes d'aide une difficulté évidente. Il n'en reste pas moins que les femmes sont menacées tant que les organes chargés de faire respecter la loi ne sont pas réformés, une attente douloureuse. Pour reprendre une formule de la féministe Cynthia Enloe, la réaction classique à l'égard des préoccupations des femmes en matière de sécurité est de dire « nous ne pouvons nous en occuper maintenant, nous verrons plus tard »²⁴. Paradoxalement, les initiatives visant à favoriser le développement freinent l'autonomisation des femmes, allant ainsi à l'encontre de l'objectif du Millénaire pour le développement qui vise à « promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ».

Conclusions

Sur le terrain, il existe clairement des relations étroites entre le désarmement et le développement dans au moins trois pays qui sortent d'une crise, à savoir l'Albanie, le Cambodge et le Mali. La relation entre les programmes de désarmement et les activités de développement est dynamique. Dans l'idéal, elle profite à tous. Ainsi, les initiatives dans le domaine des armes légères favorisent la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Quant aux projets « armes contre développement » dans les communautés, ils favorisent le développement des communautés. L'expérience sur le terrain examinée dans cet article montre, par des exemples concrets, la relation qui existe entre le désarmement et le développement et souligne l'importance de renforcer ce lien pour favoriser le développement humain durable dans les sociétés qui sortent d'une crise.

Dans les domaines du désarmement et du développement, les responsables de l'élaboration des politiques sont de plus en plus conscients de la relation qui existe entre les deux domaines. L'expérience sur le terrain montre toutefois que le fait de lier les politiques de désarmement et de développement ne favorise pas systématiquement le développement sur le terrain. Cette relation n'est pas simple et comporte de multiples aspects (par exemple, la question de l'équité des sexes au niveau de la sécurité) que les professionnels doivent connaître afin de renforcer les initiatives de désarmement et de développement. Ces différents aspects sont admis au niveau politique ; la communauté du désarmement doit maintenant s'efforcer de les adapter sur le terrain. Les difficultés que rencontrent les responsables et les professionnels du désarmement ne sont pas nouvelles pour ceux qui travaillent dans le domaine du développement. Ils sont, en effet, habitués aux problèmes tels que le manque de coordination entre organismes dans les pays ou la faible prise en compte de l'égalité des sexes dans l'application des projets. La communauté du désarmement a, en ce sens, beaucoup à apprendre de la communauté du développement.

Comment la Conférence d'examen de 2006 pourra-t-elle aider les professionnels et comment aller plus loin ? En raison des liens qui existent entre les questions de désarmement et de développement, et du fait que cette relation est de plus en plus reconnue au niveau de la politique internationale, la communauté internationale semble avoir besoin non pas de normes mais d'informations. Une stratégie participative est nécessaire pour faire évoluer l'opinion des gens sur les armes et parvenir à un développement humain durable. Les communautés pauvres et sujettes à la violence savent quels sont les ingrédients de la paix et du développement dans leur société – la communauté internationale n'a donc pas besoin de les inventer. En tirant les enseignements des actions prises, au niveau local, par les communautés et les organismes d'aide sur le terrain, les donateurs et les gouvernements peuvent compléter et améliorer les pratiques actuelles.

Notes

1. R. Poulton et I. ag Youssouf, 1998, *La paix de Tombouctou – Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix*, Genève, UNIDIR.
2. Secrétaire général de l'ONU, 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, New York, Nations Unies, document A/59/2005, par. 120, disponible à l'adresse < www.un.org/french/largerfreedom/ > .
3. Peter Batchelor, Déclaration sur la coopération pour le développement et sa mise en œuvre, et Hazel de Wet, Déclaration sur les conséquences des armes légères sur les hommes, lors de la deuxième réunion biennale des États chargée d'examiner l'application du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, New York, 12 juillet 2005, à l'adresse < www.un.org/events/smallarms2005/statements-reg-intlorgs.html > .
4. Les objectifs du Millénaire pour le développement sont les suivants : réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité

- infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement durable ; et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.
5. Différentes expressions sont utilisées pour les programmes impliquant la collecte d'armes et la mise en place de projets de développement : l'on parle de projets « armes contre développement », « armes contre aide au développement » ou de « désarmement contre développement ».
 6. Organisation de coopération et de développement économiques, 2005, *Conflict Prevention and Peace Building: What Counts As ODA?*, 3 mars, à l'adresse < www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf > .
 7. Le Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères fut instauré en 1998 et regroupe les départements et organismes suivants de l'ONU : le Département des affaires de désarmement, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Département des affaires économiques et sociales, le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'information, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants dans les conflits armés, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, l'Organisation mondiale de la santé et le Programme des Nations Unies pour l'environnement.
 8. Peter Batchelor, op.cit.
 9. Hazel De Wet, op. cit.
 10. G. Mugumya, 2004, *Exchanging Weapons for Development in Mali: Weapon Collection Programmes Assessed by Local People*, Genève, UNIDIR ; G. Mugumya, 2005 (a), *Exchanging Weapons for Development in Cambodia: An Assessment of Different Weapon Collection Strategies by Local People*, Genève, UNIDIR ; G. Mugumya, 2005 (b), *From Exchanging Weapons for Development to Security Sector Reform in Albania: Gaps and Grey Areas in Weapon Collection Programmes Assessed by Local People*, Genève, UNIDIR.
 11. Ibid.
 12. Ibid.
 13. Ibid.
 14. Il convient de préciser que les femmes et les jeunes hommes n'ont pas cette possibilité.
 15. Pour une analyse plus détaillée des indicateurs pour mesurer les programmes de collecte d'armes, voir S. Koyama, 2006, *Comparative Analysis of Evaluation Methodologies in Weapon Collection Programmes*, Genève, UNIDIR.
 16. G. Mugumya, 2005 (a), op. cit.
 17. V. Farr et al, 2002, *Gender Perspectives on Small Arms and Light Weapons: Regional and International Concerns*, Brief 24, Bonn International Conversion Center, à l'adresse < www.bicc.de/publications/briefs/brief24/content.html > , E. Rehn et E. Johnson Sirleaf, 2002, *Women, War, and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, octobre, à l'adresse < www.unifem.undp.org/resources/assessment/index.html > ; et V. Farr et A. Schnabel (sous la direction de), à paraître, *Gender Perspectives on Small Arms and Light Weapons* ; et « Les femmes, les hommes, la paix et la sécurité », *Forum du désarmement*, n°4, 2003.
 18. Résolution 1325 du Conseil de sécurité, document des Nations Unies S/RES/1325 du 31 octobre 2000, à l'adresse < www.un.org/french/docs/sc/2000/res1325f.pdf > et le Plan d'action sur l'égalité des sexes, du Département des affaires de désarmement, à l'adresse < disarmament.un.org/gender.htm > . Il convient toutefois de souligner que ces documents insistent davantage sur le rôle des femmes que sur l'égalité entre les sexes.
 19. Voir, par exemple, C. Moser et F. Clark (sous la direction de), 2001, *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence*, Londres, Zed Books ; Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur les femmes, la paix et la sécurité*, document des Nations Unies S/2002/1154 du 16 octobre 2002.
 20. Pour une analyse plus détaillée sur le rôle des femmes dans la collecte d'armes, voir S. Koyama, 2005, « The relevance of women's role in micro disarmament: the United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) case study in Mali », dans M. Vlachová et L. Biason (sous la direction de), *Women in an Insecure World: Violence against Women—Facts, Figures and Analysis*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) ; S. Koyama, à paraître, « Just a matter of practicality: women's relevance in weapons collection programmes » dans V. Farr et A. Schnabel (sous la direction de), op. cit.
 21. Entretiens, Cambodge, avril 2004.
 22. G. Mugumya, 2004, 2005 (a) et 2005 (b), op. cit.
 23. Entretiens, Albanie, octobre 2003.
 24. C. Enloe, 2001, *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, Berkeley CA, University of California Press, p. 62 à 64.

La dimension humaine du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères : le rôle déterminant de l'Afrique

Valerie YANKEY-WAYNE

Le Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects¹ est aujourd'hui le principal instrument mondial sur la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive². Il a pour objectif principal de favoriser des communautés plus sûres dans lesquelles les armes légères ne sont plus utilisées de manière abusive. Lorsqu'il fut adopté en 2001, ses détracteurs conclurent que le Programme d'action n'avait pas vraiment de rapport avec l'insécurité humaine : dans l'intérêt du compromis et du consensus, les normes et engagements qui portaient sur la dimension humaine de l'impact des armes légères avaient été soigneusement écartés ou formulés de façon particulièrement frustrante.

La dimension humaine du contrôle des armes légères inclut les droits de l'homme, les questions humanitaires et de développement, et la prévention de la criminalité. Malgré ses limites, le Programme d'action est un instrument d'une portée relativement large. Ses engagements constituent, en fait, un cadre pour une réelle action concertée afin de lutter contre l'insécurité humaine que génèrent la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive. Nous devons nous assurer que ce cadre se traduit par des actions concrètes.

L'Afrique est particulièrement bien placée pour démontrer la présence incontestable de l'élément humain dans le Programme d'action, à la fois dans sa formulation et dans son application. Cet article examine la pertinence du document politique pour les questions d'insécurité humaine en soulignant le rôle que les initiatives africaines sur la question du coût humain des armes légères ont joué dans l'élaboration du Programme d'action. Il analyse certaines dispositions techniques du Programme d'action et explique comment les traduire par une action réelle contre les répercussions humanitaires des armes légères.

Le coût humain de l'accès non réglementé aux armes légères en Afrique : un facteur important dans l'élaboration du Programme d'action

LE COÛT HUMAIN DES ARMES LÉGÈRES AVANT LE PROGRAMME D'ACTION

Les armes légères représentent un énorme problème humanitaire, surtout en Afrique subsaharienne où elles sont essentiellement utilisées pour des conflits, des crimes ou des violations des

Valerie Yankey-Wayne est chercheur à l'UNIDIR, Genève. Elle se spécialise dans les initiatives régionales africaines sur les armes légères et sur les questions des droits de l'homme s'agissant de l'utilisation abusive des armes à feu. Elle est également candidate au doctorat au Centre d'études militaires et stratégiques, Université de Calgary (Canada). Cet article a bénéficié des commentaires de Edward J. Lurance et d'Alun Howard. Ils ne peuvent être tenus responsables des erreurs de fait ou d'opinion qui auraient pu se glisser dans cet article.

droits de l'homme. La prolifération, la disponibilité et l'emploi aveugle d'armes légères ont déstabilisé les régions ; alimenté et prolongé les conflits ; favorisé l'émergence de nouveaux conflits ; rendu les conflits plus mortels ; exacerbé le déplacement de familles et de communautés ; compromis la valeur et la dignité de la vie humaine ; stimulé une culture de la violence ; entravé les initiatives de secours et l'action humanitaire ; compromis l'espoir d'une bonne gestion des affaires publiques ; conduit à l'effondrement de l'État ; et empêché la consolidation de la paix ainsi que le développement économique et social³.

Dans les années 90, les conflits se sont multipliés en Afrique et ont changé de nature. En 2000, plus de la moitié des pays de la région avaient été directement ou indirectement touchés par un conflit ; il s'agissait, dans la plupart des cas, de guerres entre factions. Dans ces cas-là, il n'existe pas de ligne de front bien définie et les combats ne dépendent pas d'une réelle stratégie mais éclatent selon

Les enfants, qui sont le plus vulnérable de tous les groupes, ont été visés, abusés, mutilés, exploités comme soldats, affamés et exposés à des brutalités extrêmes.

les situations. Ces guerres, qui cherchent à durer, tentent délibérément d'impliquer, exploiter et contrôler une part importante de la population civile.

Les enfants, qui sont le plus vulnérable de tous les groupes, ont été visés, abusés, mutilés, exploités comme soldats, affamés et exposés à des brutalités extrêmes. Des filles et des garçons sont enrôlés de force dès l'âge de sept ans pour être des combattants ou deviennent soldats tout simplement pour survivre. Des familles et des communautés ont été déplacées en fuyant les conflits dans la région. Des organisations humanitaires se sont retirées de certains territoires en raison du danger que représentaient les hostilités armées. Ceux qui vivaient dans le plus grand danger ont ainsi été privés d'aide⁴.

La disponibilité croissante des armes légères en Afrique a aussi favorisé une culture de la violence aussi bien dans les communautés qui sortaient d'un conflit que dans des communautés relativement pacifiques, compromettant une conduite avisée des affaires publiques et la consolidation de la paix. Des changements dramatiques se sont produits dans des communautés pastorales traditionnelles. Les rivalités classiques entre bergers s'agissant des ressources se sont transformées en affrontements mortels – attaques armées pour prendre du bétail afin de reconstituer son cheptel, payer une dot ou exercer une revanche⁵. (Voir Encadré 1 pour plus de précisions sur le coût humain des armes légères)

Encadré 1. Le coût humain des armes légères avant le Programme d'action

- L'on estime à près de 4 millions, le nombre de personnes mortes en République démocratique du Congo entre 1998 et 2004⁶.
- Les conflits armés ont tué environ 2 millions d'enfants, blessé 6 millions, traumatisé plus de dix millions et fait plus d'un million d'orphelins⁷.
- En Afrique du Sud, en 2000, 699 enfants de moins de 18 ans furent tués par des armes à feu, soit une moyenne de deux jeunes chaque jour⁸.
- L'Afrique compte le plus grand nombre de réfugiés : 3,6 millions de personnes ont fui leur maison et 3,3 millions ont cherché asile en Afrique en 2001. Huit des dix plus grands exodes dans le monde concernaient des régions en conflit en Afrique⁹.
- Sur les 32 pays classés « à faible développement humain », 22 ont souffert d'un conflit depuis 1990. Vingt de ces pays sont africains¹⁰.

Le rôle de l'Afrique dans l'élaboration du Programme d'action

Tous ces éléments qui ne prêtent guère à l'optimisme ont conduit l'Afrique à prendre l'initiative pour faire du problème des armes légères une préoccupation internationale et régionale.

Les initiatives africaines, au niveau continental et sous-régional, ont beaucoup apporté aux négociations sur l'élaboration du Programme d'action des Nations Unies¹¹. En 1993, le Président du Mali, Alpha Oumar Konaré, prit la première initiative importante destinée à inscrire le problème des armes légères à l'ordre du jour des Nations Unies en demandant que les Nations Unies dépêchent une mission consultative sur le contrôle et la collecte des armes légères dans la région sahélo-saharienne. Cette mission se rendit au Mali et dans six autres pays entre 1994 et 1995. Cette initiative encouragea l'Assemblée générale à créer, en 1995, un premier Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères, qui produisit un rapport en 1997, puis un deuxième Groupe d'experts, avec un rapport en 1999¹². Le rapport du Groupe établi par consensus et approuvé en décembre 1999 par la résolution 54/54 V de l'Assemblée générale, décidait de convoquer en 2001 une conférence des Nations Unies sur les armes légères¹³.

DES INITIATIVES CONTINENTALES

Avant la conférence des Nations Unies, plusieurs rencontres de haut niveau furent organisées à l'échelle continentale pour déterminer l'ampleur de la prolifération des armes légères dans la région et définir un cadre général pour une action africaine commune.

- Conseil des ministres de l'Organisation de l'unité africaine (l'OUA, qui est aujourd'hui l'Union africaine), soixante-huitième session ordinaire, Ouagadougou (Burkina Faso), juin 1998. La décision CM/Dec. 432 (LXVIII) soulignait le rôle que l'OUA devrait jouer pour coordonner les efforts de lutte contre le problème des armes légères en Afrique et pria le Secrétaire général de l'OUA d'établir un rapport complet sur la question.
- Assemblée des chefs d'État et de gouvernement, trente-cinquième session ordinaire de l'OUA, Alger (Algérie), juillet 1999. La décision AHG/Dec. 137 (LXX) préconisait une stratégie africaine face aux problèmes que représentaient la prolifération, la circulation et le trafic illicites d'armes légères.
- Réunion du Conseil des ministres sur la décision AHG/Dec. 137 (LXX), soixante et onzième session ordinaire de l'OUA, Addis-Abeba (Éthiopie), mars 2000 (décision CM/Dec. 501 [LXXI]).
- Première réunion continentale d'experts africains sur les armes légères, Addis-Abeba (Éthiopie), mai 2000.
- Consultation internationale sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères, Addis-Abeba (Éthiopie), juin 2000.
- Réunion du Conseil des ministres sur la décision AHG/Dec. 137 (LXX), soixante-douzième session ordinaire de l'OUA, Lomé (Togo), juillet 2000 (décision CM/Dec. 527 [LXXII]).

Ces différentes réunions et consultations aboutirent à une position africaine commune sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères, plus connue sous le nom de Déclaration de Bamako, adoptée en décembre 2000¹⁴. Elle préconisait une solution africaine coordonnée face au problème du trafic d'armes et définissait des principes concertés directement pertinents pour la Conférence de 2001 sur les armes légères.

DES INITIATIVES SOUS-RÉGIONALES

L'Afrique subsaharienne a joué un rôle décisif en intensifiant les initiatives régionales qui ont alimenté le processus international sur les armes légères. Au Mali, dans le cadre du règlement des troubles civils qui avaient éclaté en 1990, une « Flamme de la Paix » – une destruction symbolique de toutes les armes collectées – brûla à Tombouctou en 1996¹⁵. Le Mali créa un modèle de l'approche « sécurité d'abord » pour les initiatives de développement. Il instaura un programme « armes contre développement », qui permet non seulement de réduire le nombre d'armes en circulation, mais aussi de rapprocher les communautés pour leur garantir à la fois sécurité et développement¹⁶.

D'autres initiatives prises au niveau sous-régional attestent de l'inquiétude que suscitaient les armes légères et leurs conséquences sur l'insécurité humaine.

- Le Moratoire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères, octobre 1998.
- Le Programme d'action régional de l'Afrique australe sur les armes légères et le trafic illicite d'armes, 1998.
- Les décisions prises par le Conseil de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pour la prévention et la lutte contre le trafic illicite d'armes légères et la criminalité, août 1999.
- La Déclaration de Nairobi sur le problème de la prolifération des armes légères illicites dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique, mars 2000, et son Programme d'action coordonné et son Plan de mise en œuvre.
- Les efforts engagés par les membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, dans le cadre du Comité consultatif permanent des Nations Unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale, pour lutter contre la prolifération et la circulation illicite des armes légères en Afrique centrale, 2000.

La dimension humaine du document politique

Les délégués africains ont profité de la conférence des Nations Unies pour faire connaître leurs engagements et promouvoir et défendre la position africaine commune¹⁷. Grâce aux différentes initiatives africaines, certaines priorités de l'Afrique concernant la dimension humanitaire du problème sont reflétées dans le Programme d'action, même si ce n'est que timidement. Elles concernent notamment les conséquences sur les enfants ; le besoin de collecter les armes ; les efforts de désarmement, de démobilisation et de réinsertion après les conflits ; et l'élaboration et l'application de programmes de sensibilisation de l'opinion sur le problème des armes légères. Le Programme d'action reprend, en outre, presque tous les points énoncés dans les rapports des groupes d'experts de 1997 et 1999. Il a donc une portée relativement importante et contient des normes et des programmes concertés considérables.

LA SECTION I : LE PRÉAMBULE

Le préambule énonce le but ou l'utilisation d'un instrument. Il lui donne « vie, sens et vitalité »¹⁸. Le préambule est donc une référence pour l'application ou pour un usage ultérieur. Le préambule du

Programme d'action énonce de manière exhaustive le but visé par le Programme, précisant les valeurs et aspirations des États qui s'engagent par ce document.

Contrairement aux affirmations de ceux qui estiment que le Programme d'action ne fait aucune référence explicite à des questions humanitaires et qu'il n'y a donc pas de raison que les États prennent des mesures sur de telles questions, le préambule du Programme d'action fait référence aux questions humaines que posent le trafic illicite d'armes légères, leur prolifération et leur utilisation abusive. Il est une expression forte de l'engagement des États Membres à traiter les questions de sécurité humaine que pose le problème des armes légères. En conséquence, même s'il ne crée pas d'obligation, le préambule peut et devrait être utilisé plus positivement pour guider l'interprétation des dispositions du Programme d'action¹⁹.

Le préambule du Programme d'action fait référence aux questions humaines que posent le trafic illicite d'armes légères, leur prolifération et leur utilisation abusive.

LES SECTIONS II ET III : LES DISPOSITIONS DU PROGRAMME D'ACTION

Le Programme d'action comporte 41 paragraphes sur les actions précises devant être prises par les États Membres aux niveaux national, régional et international pour lutter contre le commerce illicite des armes légères. Il prévoit, entre autres, des contrôles et des mesures sur les activités suivantes : transferts d'armes légères, avec notamment des certificats d'utilisateurs finals ; le courtage ; l'application des embargos sur les armes décidés par le Conseil de sécurité de l'ONU ; le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes légères ; la sécurité et la gestion des stocks d'armes ; et des échanges d'informations et la transparence. Certaines de ces dispositions peuvent sembler trop techniques pour avoir un rapport avec l'aspect humain du problème. Mais un examen plus minutieux permet de mieux comprendre.

Plus de 150 réfugiés furent tués dans une attaque dans le camp de transit de Gatumba au Burundi, le 13 août 2004. Sur les cartouches récupérées sur le lieu du massacre figuraient des codes qui identifiaient leur fabricant ou le pays de fabrication, ainsi que l'année de production. Si des normes internationales de marquage, d'enregistrement et de traçage des armes légères avaient été en place, il aurait été possible d'identifier à quel stade ces armes s'étaient retrouvées entre les mains des groupes armés qui perpétrèrent ce massacre. L'élaboration et l'application de telles normes permettront d'éviter de nouveaux détournements.

Selon un rapport récent d'Amnesty International, de grandes quantités d'armes et de munitions quittent des stocks militaires non contrôlés dans les Balkans ou en Europe orientale et se retrouvent en Afrique, dans la région des Grands Lacs dévastée par les conflits, alors qu'il est prouvé qu'elles servent à commettre des violations graves des droits de l'homme. Ces flux d'armes se sont poursuivis malgré un embargo sur les armes décrété par l'ONU et un processus de paix engagé en 2002²⁰. La région d'Ituri en République démocratique du Congo a connu au moins 55 000 morts violentes, d'innombrables décès dus à des maladies et un demi-million de personnes déplacées²¹. L'absence de contrôles sur les stocks d'armes et le non-respect par certains États, lors des transferts d'armes, des obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, expliquent que les armes se retrouvent facilement entre les mains de milices et de groupes armés.

Selon le rapport de 2000 du Groupe d'experts sur la Sierra Leone, des activités illégales ont permis en 1999 le transfert de 68 tonnes d'armes livrées au Burkina Faso pour les envoyer au Libéria. De là, les armes ont été transférées à un groupe armé, le Front révolutionnaire uni, en violation d'un embargo sur les armes de 1997²². Une société basée à Gibraltar avait organisé le transfert des armes ukrainiennes vers le Burkina Faso et une société britannique avait livré les armes au Burkina Faso en

son nom. Le certificat d'utilisateur final, signé par les autorités du Burkina Faso, stipulait que les forces de défense du Burkina Faso seraient les seules à utiliser ces armes ; l'opération était légale. Il n'empêche que, selon le Groupe d'experts, les armes furent transférées au Libéria quelques jours après leur arrivée au Burkina Faso. Sans un instrument international sur le courtage d'armes et des contrôles extraterritoriaux du courtage d'armes, des courtiers internationaux peu scrupuleux continueront à profiter des failles des contrôles nationaux et internationaux pour organiser des transferts d'armes vers les régions en conflit.

Le Programme d'action considère qu'il appartient au premier chef aux gouvernements de contrôler les armes légères et de prévenir et combattre leur commerce illicite, mais il reconnaît aussi que les gouvernements ne peuvent résoudre seuls ces crises. Les conséquences humanitaires de l'utilisation abusive des armes légères se font sentir à tous les niveaux de la société : au niveau des individus et des communautés, ainsi qu'aux niveaux national, régional et international. Le Programme d'action encourage les initiatives régionales et sous-régionales à respecter les engagements du Programme ; il facilite aussi l'implication des organisations régionales et internationales et celle de la société civile. Ainsi, lorsque les États ont du mal à trouver des solutions aux conséquences négatives des armes légères, le Programme d'action tente de s'assurer que la vitalité d'autres secteurs et acteurs impliqués complète et renforce les initiatives des gouvernements.

L'exécution du Programme d'action

Quelle a été l'efficacité des initiatives des États pour lutter contre les conséquences humaines du problème des armes légères ? Quelles difficultés ont-ils rencontrées ?

Au cours des deux dernières années, le nombre de conflits en Afrique a reculé, tout comme le nombre de ventes d'armes classiques, y compris celles d'armes légères²³. Signalons un autre point qui, s'il est moins réjouissant, traduit une certaine action internationale : il s'agit de l'augmentation du nombre de sanctions et d'embargos des Nations Unies. L'on compte aujourd'hui plus de démocraties, plus de programmes vérité et réconciliation²⁴, et plus de programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion dans toutes les communautés sortant d'un conflit et dans des régions fragiles comme la Somalie et le Soudan²⁵.

En Afrique, les pays jouent un rôle toujours plus important pour traiter l'aspect humanitaire du contrôle des armes légères en s'impliquant dans les initiatives régionales et internationales. Aujourd'hui, sur les trois instruments régionaux juridiquement contraignants qui portent sur les armes légères, deux sont africains ; il s'agit du Protocole de la SADC sur les armes à feu et du Protocole de Nairobi. (Le troisième est la Convention sur les armes à feu de l'Organisation des États américains de 1997²⁶.) L'Afrique de l'Ouest cherche à faire du Moratoire de la CEDEAO une convention ayant force exécutoire. Un certain nombre d'initiatives régionales et nationales sont en cours pour harmoniser et renforcer la législation sur la détention et le transfert d'armes légères, la gestion des stocks et les programmes de sensibilisation des communautés²⁷.

Depuis novembre 2004, l'idée d'un traité international sur le commerce des armes suscite un intérêt croissant ; un tel instrument permettrait de garantir que les États respectent les droits de l'homme et le droit humanitaire dans les transferts d'armes. Sur les 39 États ayant exprimé leur soutien pour un tel traité ou leur intérêt pour élaborer un instrument juridiquement contraignant sur les transferts d'armes légères, 9 sont des États africains²⁸.

Mais il reste beaucoup à faire. La disponibilité des armes légères continue d'alimenter et de prolonger les conflits en Afrique ; elle favorise aussi la multiplication des activités criminelles. Les

émigrations internes, les épidémies et les catastrophes humanitaires sont toujours plus fréquentes. La prolifération des armes est toujours une grande menace pour les régions où les conflits sont latents. Dans les régions nord du Ghana, au Nigéria ainsi que dans le delta du Niger au Nigéria, les troubles civils et la violence se poursuivent. Des tensions sécessionnistes se produisent aussi dans la bande de Caprivi (une étroite zone dans le Nord-Est de la Namibie) et l'on parle souvent de « guerre oubliée » à propos de l'enclave angolaise de Cabinda. Après dix-huit ans de combat dans le Nord de l'Ouganda, une solution réelle n'a toujours pas été trouvée et la population continue d'être terrorisée par les rebelles de l'Armée de résistance du seigneur. Les pourparlers de paix et la médiation dans la région du Darfour au Soudan et en Somalie n'ont pas encore abouti. En Afrique de l'Ouest, les tensions en Côte d'Ivoire continuent de menacer le pays et ses voisins. La sécurité reste fragile dans la plupart des régions sortant d'un conflit comme le Burundi, le Libéria, le Rwanda et la Sierra Leone.

Le Programme d'action est le principal accord mondial portant sur la prolifération et l'utilisation abusive des armes légères. Certaines de ses dispositions comptent parmi les plus avancées s'agissant de la dimension humaine du problème des armes légères, il n'empêche que le caractère vague et ambigu de certaines dispositions a entravé l'adoption de divers instruments, d'indications et de ressources qui permettraient de réels programmes durables axés sur la dimension humaine du problème.

L'application du programme d'action laisse à désirer dans des domaines comme la gestion des stocks, la tenue de registres, les programmes de sensibilisation et de désarmement, démobilisation et réinsertion, ainsi qu'au niveau des réglementations nationales. Les États ont besoin d'indications et de connaître les pratiques optimales pour trouver les réponses à leurs besoins sociaux et de sécurité régionale. Dans le cas des transferts d'armes, et s'agissant notamment de l'enregistrement, des licences, des certificats d'utilisation finale et du courtage, des instruments internationaux s'imposent pour combler les failles des régimes internationaux de transfert et les lacunes qu'exploitent aujourd'hui certains pour détourner des armes vers le marché illégal et ensuite vers des régions exposées aux conflits ou vers des acteurs qui violent les droits de l'homme. Cela permettrait aussi de faire cesser les violations régulières des embargos des Nations Unies sur les armes. Un instrument portant sur les transferts d'armes pourrait s'inspirer du nouvel instrument international sur le marquage et le traçage, un exemple d'instrument parallèle qui favorise l'exécution des dispositions du Programme d'action touchant à la dimension humaine du problème²⁹.

Un instrument portant sur les transferts d'armes pourrait s'inspirer du nouvel instrument international sur le marquage et le traçage.

Conclusions et recommandations

L'histoire africaine démontre la dimension humaine incontestable du contrôle des armes légères. Cette histoire n'est pas différente des problèmes liés à la disponibilité des armes légères dans les

Encadré 2. Le coût humain des armes légères se poursuit

- Des milliers d'enfants et de femmes sont toujours engagés dans des combats. Et notamment 12 500 filles qui combattent dans les groupes armés de la République démocratique du Congo³⁰.
- Malgré un recul global du nombre de réfugiés à la fin de l'année 2004, sur les trois régions qui ont vu leur nombre progresser, deux se trouvent dans des zones de conflit en Afrique : l'Afrique centrale et la région des Grands Lacs, ainsi que l'Est et la corne de l'Afrique³¹.

communautés dévastées par la criminalité et les conflits que ce soit en Amérique du Nord, en Amérique latine, dans les Caraïbes, dans la région Asie-Pacifique ou au Moyen-Orient.

Si la dimension humanitaire du problème des armes légères est mentionnée dans le préambule du Programme d'action, et sous-entendue et traitée indirectement par certaines mesures, le Programme d'action n'énonce pas directement ni de manière détaillée de stratégies visant à traiter la dimension humaine du problème, ce qui laisse la possibilité à des interprétations faibles et, par conséquent, à une application inefficace.

La dimension humaine du Programme d'action ne peut se satisfaire de belles paroles ; elle doit se traduire par une action concrète avec des indications, de la documentation de référence et des instruments. Les États qui se réuniront en 2006 pour examiner l'exécution du Programme d'action ont le devoir, envers eux-mêmes et leurs citoyens, au nom du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, d'examiner avec la plus grande attention les souffrances humaines que continuent de provoquer, à travers le monde, la disponibilité croissante des armes légères et leur utilisation abusive. Le Programme d'action et les personnes victimes du problème des armes légères ont tout intérêt à voir les États garder à l'esprit ces différents impératifs avant et pendant la Conférence d'examen.

IL INCOMBE AUX ÉTATS DE PROTÉGER LES DROITS DE L'HOMME

Cette obligation impose aux États trois devoirs précis. Nous allons décrire ce qu'ils impliquent s'agissant du problème des armes légères puis nous énoncerons plusieurs recommandations pour le Programme d'action³².

- *Le devoir de prévention* : empêcher les transferts d'armes aux États, aux communautés et aux acteurs non étatiques lorsqu'il existe un risque que les armes soient utilisées en violation des droits de l'homme ou du droit international humanitaire.
- *Le devoir de réaction* : face à des situations d'urgence humaine, réagir avec des mesures adaptées qui peuvent être le renforcement d'instruments régionaux et mondiaux, des sanctions ou des mesures coercitives comme des interventions humanitaires.
- *Le devoir de reconstruction* : fournir une assistance sans réserve pour le relèvement, la reconstruction et la réconciliation, surtout pour les régions sortant d'un conflit ; s'attaquer à l'origine et aux facteurs qui exacerbent directement la prolifération et l'utilisation abusive des armes légères, et notamment les conflits armés, les besoins de sécurité des communautés touchées, la criminalité, le sous-développement et d'autres crises dues à l'action des hommes qui mettent en danger les communautés.

RECOMMANDATION 1 : LE DEVOIR DE PRÉVENTION

Éviter le désastre humanitaire que provoquent la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive implique d'accroître la responsabilité des États et des personnes impliqués dans les transferts d'armes. Le Programme d'action devrait être renforcé avec des indications ou des instruments reprenant les obligations qui incombent aux États pour les transferts d'armes en vertu du droit humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme. Citons, entre autres, les quatre Conventions de Genève et les deux Protocoles additionnels, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, l'article 3 du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (qui concerne le recours

à la force), les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, et l'article 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant³³. Cela devrait garantir que les armes ne sont pas détournées pour des activités illégales ni pour des crimes de guerre ou des génocides³⁴.

Il faudrait envisager d'inscrire dans le droit humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme, une obligation pour les États de réglementer la détention d'armes légères par des civils. S'agissant de l'utilisation d'armes légères par des particuliers, il existe toute une série de mesures législatives pour réglementer les types d'armes disponibles et l'utilisation des armes : pour les États, et plus particulièrement ceux qui sortent d'un conflit, des mesures immédiates s'imposent pour garantir que des procédures administratives et des réglementations adaptées sont en place pour assurer un contrôle efficace de la détention légale d'armes légères.

RECOMMANDATION 2 : LE DEVOIR DE RÉACTION

Lors du Sommet mondial en septembre 2005, la communauté internationale s'est engagée à mener une action collective pour protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité³⁵. Elle a également demandé que soient élaborées des propositions tendant à accroître les moyens d'intervention rapide pouvant être déployés pour renforcer les opérations de maintien de la paix dans les situations de crise³⁶. Les armes légères étant l'un des principaux instruments utilisés dans ces crises, par exemple le génocide rwandais de 1994³⁷, ces propositions pourraient être développées lors de la Conférence d'examen de 2006.

Les États sont fortement encouragés à ériger en infraction pénale dans leur législation nationale les violations d'embargos sur les armes. Les appuis logistiques et financiers pour violer des embargos sur les armes, comme le commerce illicite de richesses naturelles, devraient aussi être interdits. Afin de soutenir les efforts des États, les Nations Unies devraient créer un groupe chargé des sanctions, qui disposerait des ressources nécessaires pour contrôler et faire appliquer efficacement les embargos sur les armes³⁸. Une façon de décourager ceux qui enfreignent les embargos sur les armes serait de les traiter comme des criminels internationaux et de les poursuivre pour crimes contre l'humanité devant la Cour pénale internationale ou des cours nationales. Une juridiction extra-territoriale pourrait aussi s'appliquer. De telles sanctions peuvent être particulièrement efficaces pour enrayer la prolifération d'armes dans les régions exposées à des conflits.

RECOMMANDATION 3 : LE DEVOIR DE RECONSTRUCTION

Cette responsabilité des États signifie un engagement réel à construire et entretenir une société où les armes légères ne sont pas utilisées de manière abusive ; il faut pour cela favoriser des conditions de sécurité publique, une paix durable, une bonne gestion des affaires publiques et un développement durable. Cette responsabilité implique la mobilisation de ressources et de fonds suffisants avec un accent particulièrement fort sur la communauté et la participation des populations locales pour traiter, tout particulièrement, les facteurs socio-économiques de la violence.

Comme les situations d'insécurité et de violence généralisée ont des effets négatifs sur les programmes d'aide et de développement, des programmes tenant compte des questions de sécurité peuvent s'avérer utiles non seulement pour les régions en conflit, mais aussi pour des communautés relativement stables. Les programmes de contrôle des armes légères devraient aussi tenir compte des

rôles différents des hommes, des femmes, des filles et des garçons et de la façon dont leurs expériences différentes de la sécurité peuvent avoir une influence immédiate sur les mécanismes et mesures de contrôle des armes légères³⁹.

Les États et les donateurs devraient faire front commun pour la sécurité et le développement, et s'assurer que l'aide au développement – en particulier dans les régions sortant d'un conflit – correspond aux besoins de sécurité de la communauté touchée⁴⁰. Des dispositions appropriées devraient être adoptées pour les initiatives de consolidation de la paix, le contrôle des frontières, les réformes judiciaires, le maintien de l'ordre dans les communautés et la réforme du secteur de la sécurité. Il faut donc des dispositions qui portent sur le sentiment d'insécurité qui ne fait qu'entretenir et accroître la demande pour les armes.

S'assurer que la dimension humaine du problème des armes légères est réellement prise en compte dans l'exécution du Programme d'action reste une gageure. Trouver un consensus pour des instruments internationaux additionnels sur les transferts d'armes, des indications ou des pratiques optimales pour réglementer, entre autres, la détention et le stockage sera également difficile. Ces objectifs impliquent une action commune et des engagements réels en termes de ressources et de volonté politique. Il s'agit de protéger les citoyens du monde contre les souffrances qui résultent de la disponibilité et l'utilisation abusive des armes légères et de respecter les droits fondamentaux de chacun.

Notes

1. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Adopté le 20 juillet 2001. Reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document A/CONF.192/15. Voir aussi < disarmament2.un.org/cab/poa.html >.
2. Le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu, qui est le seul instrument juridique mondial qui réglemente la fabrication et le trafic illicites d'armes légères ne concerne que les armes de poing, les pistolets, les pistolets mitrailleurs et les missiles légers. Voir note 11 pour la référence complète de ce texte.
3. Les documents concernant ces différents effets se sont multipliés depuis l'adoption du Programme d'action. Par exemple, voir *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, Oxford, Oxford University Press, chap. 4, tableau 4.1.
4. Country Reports on Human Rights Practices – 2001, Ouganda, publié par le Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail, 4 mars 2002, Département d'État des États-Unis, < www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/af/8409.htm >.
5. Kenya, 2003, *Kenya Country Report to the UN Biennial Conference on the Implementation of the UN Programme of Action*, Nairobi, p. 4 à 6, à l'adresse < disarmament.un.org/cab/nationalreports/2002/Kenya.pdf >.
6. B. Coghlan, R. Brennan et al, 2004, *La Mortalité en République démocratique du Congo : Résultats d'une enquête nationale*, Burnet Institute et International Rescue Committee, à l'adresse < www.theirc.org/resources/Enquete_de_mortalite-Version_Francaise.pdf >.
7. Communiqué de presse de la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, GA/SHC/3588, 11 octobre 2000, à l'adresse < www.un.org/News/Press/docs/2000/20001011.gashc3588.doc.html >.
8. Crime Information Analysis Centre, South African Police Services, 10 avril 2002, cité sur le site web de Gun Free South Africa, à l'adresse < www.gca.org.za/facts/statistics.htm >.
9. Ils venaient plus précisément d'Angola, du Burundi, de République centrafricaine, de République démocratique du Congo, du Libéria, du Rwanda, de Somalie et du Soudan. Les deux autres pays étaient l'Afghanistan et l'ex-République yougoslave de Macédoine. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2002, *Statistical Yearbook 2001*, Genève.
10. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2005, *Rapport mondial sur le développement humain 2005 : La coopération internationale à la croisée des chemins*, p. 376, Paris, Economica, à l'adresse < hdr.undp.org/reports/global/2005/francais/pdf/HDR05_fr_complete.pdf >.
11. Différentes initiatives sous-régionales visant à contrôler le trafic d'armes furent adoptées avant la conférence de 2001, voir l'article d'Elli Kytömäki dans ce numéro du *Forum du désarmement*. Il convient de souligner qu'un processus international parallèle fut adopté en 2001 : le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu (ou Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel

- à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée), adopté dans la résolution 55/255 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 31 mai 2001, document des Nations Unies A/RES/55/255, 8 juin 2001, à l'adresse < www.undcp.org/pdf/crime/a_res_55/255e.pdf > .
12. Voir *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre*, dans le document des Nations Unies A/52/298*, 5 novembre 1997 ; *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères*, document des Nations Unies A/54/258, 19 août 1999. La représentation africaine dans ces deux groupes était la suivante.

Groupe d'experts gouvernementaux de 1997 : Mahmoud Karem, Vice-Ministre délégué des affaires étrangères, chargé du désarmement, Ministère des affaires étrangères, Le Caire (Égypte) ; Bennie J. Lombard, Direction de la non-prolifération des armes conventionnelles et du contrôle des exportations d'armements, Ministère des affaires étrangères, Pretoria (Afrique du Sud) ; le lieutenant-colonel Blaise Sangaré, Ministère des affaires étrangères, Bamako (Mali).

Groupe d'experts gouvernementaux de 1999 : le lieutenant-colonel Rabah Bekhti, Ministère de la défense, Alger (Algérie) ; Carlos dos Santos, Représentant permanent du Mozambique auprès de l'Organisation des Nations Unies, New York ; Alaa Issa (troisième session), Premier Secrétaire, Cabinet du Ministre des affaires étrangères, Ministère des affaires étrangères, Le Caire (Égypte) ; Mahmoud Karem (première et deuxième sessions), Vice-Ministre délégué des affaires étrangères, Ministère des affaires étrangères, Le Caire (Égypte) ; Bennie J. Lombard, Directeur adjoint, Direction de la non-prolifération et du désarmement, Ministère des affaires étrangères, Pretoria (Afrique du Sud).
 13. Résolution 54/54 V de l'Assemblée générale des Nations Unies du 15 décembre 1999, document A/RES/54/54, 10 janvier 2000. Le Comité préparatoire à la conférence de 2001 était présidé par l'Ambassadeur Carlos dos Santos, Représentant permanent du Mozambique auprès des Nations Unies, New York.
 14. Déclaration de Bamako sur la position africaine commune sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères, 1^{er} décembre 2000, disponible en anglais à l'adresse < www.globalpolicy.org/security/smallarms/regional/bamako.htm > .
 15. Une Flamme de la Paix brûla aussi au Niger en septembre 1999 pour symboliser la fin officielle de la rébellion armée et l'engagement pour la réconciliation et la paix.
 16. Voir R. Poulton et I. ag Youssouf, 1999, *La paix de Tombouctou – Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix*, Genève, UNIDIR.
 17. Sur les 52 États Membres de l'Union africaine, 41 participèrent en 2001 à la Conférence des Nations Unies sur les armes légères et 32 firent des déclarations.
 18. Terminologie empruntée aux préambules de revendications de brevet dans des affaires de droit de la propriété intellectuelle et de la technologie.
 19. Voir alinéas 2 à 6 du préambule du Programme d'action.
 20. Amnesty International, 2005, *Democratic Republic of Congo: Arming the East*, AI index AFR 62/006/2005, à l'adresse < web.amnesty.org/library/index/engaf620062005 > .
 21. C. Bernath et N. Pearson, 2003, *MONUC: Mandate to Succeed*, Refugees International, à l'adresse < www.refugeesinternational.org/files/3025_file_MONUC_Mandate_to_Succeed_v3.pdf > .
 22. *Rapport du Groupe d'experts constitué en application du paragraphe 19 de la résolution 1306 (2000) du Conseil de sécurité concernant la Sierra Leone*, dans le document des Nations Unies S/2000/1195, 20 décembre 2000.
 23. Sur le recul du commerce d'armes classiques, voir Richard F. Grimmer, 2002, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1994–2001*, Congressional Research Service, à l'adresse < fpc.state.gov/documents/organization/12632.pdf > .
 24. Human Security Centre, The University of British Columbia, 2005, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, New York et Oxford, Oxford University Press.
 25. À ce jour, sept pays font l'objet d'embargos sur les armes – la Somalie, le Libéria, le Rwanda, la Sierra Leone, l'Iraq, la République démocratique du Congo et la Côte d'Ivoire – ainsi que les organisations Al-Qaida, les Taliban et les milices janjaouid au Darfour (Soudan).
 26. Le Protocole de la SADC sur le contrôle des armes à feu, munitions et autres matériels, 2001, disponible en anglais à l'adresse < www.grip.org/bdg/g2010.html > ; Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique, 2004 ; Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes, disponible en anglais à l'adresse < www.oas.org/juridico/english/treaties/a-63.html > .
 27. Voir Conference Report of the Second Continental Conference of African, Governmental Experts on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons, 14-16 décembre 2005, Windhoek (Namibie) ; Voir aussi les rapports nationaux soumis par les États africains au Secrétaire général de l'ONU sur l'exécution du Programme d'action depuis 2002, à l'adresse < disarmament.un.org/cab/salw-nationalreports.html > .
 28. Des représentants du Bénin, du Ghana, de Guinée, du Kenya, du Mali, du Sénégal, de Sierra Leone, de Tanzanie et d'Ouganda ont tous exprimé le soutien de leur gouvernement lors de la réunion biennale des États sur le Programme d'action, à New York, en juillet 2005.

29. Pour plus d'information sur l'instrument sur le marquage et le traçage, voir l'article de P. Batchelor et G. McDonald dans ce numéro du *Forum du désarmement* et le site web du Département des affaires de désarmement < disarmament.un.org/cab/salw-oewg.html > .
30. Save the Children, 2005, *Forgotten Casualties of War: Girls in Arms Conflict*, à l'adresse < www.savethechildren.org.uk/scuk_cache/scuk/cache/cmsattach/2800_Forgottencasualties33395.pdf > .
31. L'autre était la région Asie-Pacifique. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2005, *2004 Global Refugee Trends*, 17 juin, Genève, à l'adresse < www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/openssl.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b283744 > .
32. Adapté de The International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, *The Responsibility To Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Centre, à l'adresse < www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf > .
33. Les textes de ces instruments sont disponibles à l'adresse < www.unhchr.ch/french/html/intlinst_fr.htm > .
34. Voir les conclusions de l'International Workshop on Global Principles for Arms Transfers, Dar Es Salaam, 21-22 février 2005, organisé par le Gouvernement de Tanzanie avec le soutien des Gouvernements de Finlande et du Royaume-Uni, à l'adresse < www.saferfrica.org/DocumentsCentre/Conferences/SaferAfrica/Continental/TanzaniaFeb2005/FinalReportTZFeb2005.pdf > .
35. Résolution 60/1 de l'Assemblée générale du 16 septembre 2005, *Document final du Sommet mondial de 2005*, document des Nations Unies A/RES/60/1, 24 octobre 2005, par. 138 et 139. Suivre le lien sur la page < www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60fr.htm > .
36. Ibid., par. 92.
37. Au Rwanda, même si la plupart des meurtres ont été commis avec des machettes, les victimes étaient souvent rassemblées avec des armes légères avant d'être massacrées. Voir, par exemple, Human Rights Watch, 1999, *Leave None To Tell The Story: Genocide in Rwanda*, à l'adresse < www.hrw.org/reports/1999/Rwanda > .
38. Par exemple, le Comité des sanctions a été particulièrement faible dans le contrôle du transport aérien et terrestre d'armes vers les régions visées par des embargos.
39. Voir N. Johnston, W. Godnick et al, 2005, *Putting a Human Face to the Problem of Small Arms Proliferation: Gender Implications for the Effective Implementation of the UN Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects*, International Alert, à l'adresse < www.international-alert.org/pdfs/gender_and_programme_of_action.pdf > .
40. PNUD, 2005, *Securing Development: UNDP's Support for Addressing Small Arms Issues*, New York, à l'adresse < www.undp.org/bcpr/smallarms/docs/publication_07_05.pdf > .

Le moment est-il venu pour Israël de réévaluer l'idée d'une adhésion au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ?

Le 22 juin 2005, un symposium sur une éventuelle adhésion d'Israël au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (ou TNP) était organisé à l'Université hébraïque de Jérusalem sous les auspices de l'Institut Leonard Davis sur les relations internationales de l'Université hébraïque et du Centre Jaffee d'études stratégiques de l'Université de Tel-Aviv. En raison du sujet traité et de la présence d'experts tels que Yair Evron et Gerald Steinberg et de l'invité d'honneur, Jozef Goldblat (avec les commentaires de Emily Landau, chercheur), cet événement était unique.

À la différence des autres questions concernant l'option nucléaire d'Israël – par exemple, les raisons pour lesquelles il préserve l'opacité de sa politique –, la question d'une adhésion au TNP suscite un intérêt très limité auprès des journalistes et des intellectuels israéliens. Le contraste est bien évidemment très grand avec l'attention portée à la non-prolifération nucléaire en général et au Moyen-Orient, en particulier. Cette indifférence n'est toutefois pas le résultat d'une négligence ou d'une conspiration de la part du Gouvernement. Israël ne peut adhérer au TNP qu'en tant qu'État non doté d'armes nucléaires. Une adhésion impliquerait donc de renoncer à l'option nucléaire que l'opinion israélienne considère comme la garantie suprême de la survie de l'État. Cette réserve sur le sujet s'explique par le fait qu'en Israël, la petite communauté des analystes de la maîtrise des armements estime que le moment n'est pas venu d'envisager cette étape, ni de la franchir.

Le Moyen-Orient a connu des changements rapides et dramatiques : il suffit de penser à la décision de la Libye de renoncer à ses programmes d'armes de destruction massive, à la présence américaine en Iraq et aux avancées nucléaires de l'Iran. Il convient donc d'examiner à la lumière de ces changements, les différents arguments avancés. Ce qui suit est un examen concis du symposium. Nous avons, dans la mesure du possible, conservé les formulations utilisées par les orateurs sans préciser leurs noms.

Les positions sur l'adhésion au TNP

Aucun des orateurs ne pensait qu'Israël devrait adhérer immédiatement au TNP, mais les vues divergeaient sur l'importance d'une telle décision et sur ses conséquences. Je présenterai d'abord les

remarques des participants favorables à une adhésion au TNP, puis celles de ceux qui s'opposent à une telle décision tant qu'il n'y aura pas la paix dans la région et je terminerai par la position modérée, qui n'exclut pas l'adhésion, mais qui ne sait dire ce qui pourrait modifier la position d'Israël sur la dissuasion nucléaire.

LES PARTISANS D'UNE ADHÉSION AU TNP

Ceux qui sont favorables à l'idée d'adhérer au TNP estimaient qu'Israël serait dans l'impossibilité de conserver indéfiniment son monopole nucléaire ; ils ont rappelé que le monopole nucléaire des États-Unis fut de courte durée. Ils ont ajouté que face au monopole nucléaire israélien actuel et à l'avancée du programme nucléaire iranien, d'autres pays dans la région pourraient décider de s'engager dans la voie nucléaire (un argument largement admis par les délégués présents à la dernière Conférence d'examen du TNP).

Ils ont précisé qu'en raison de la géographie du Moyen-Orient, une guerre nucléaire était impensable car elle décimerait la région. Dans un environnement nucléaire, si des agresseurs entendaient lancer une guerre classique, ils prendraient certainement pour cibles, en priorité, les installations nucléaires de leurs adversaires. Une contamination nucléaire aurait des effets dévastateurs pour n'importe quel pays. Le fait de posséder des armes nucléaires est donc une menace pour celui qui les possède. De plus, des explosions accidentelles d'armes nucléaires, comme celles qui se sont produites en Union soviétique, pourraient rendre des pays du Moyen-Orient totalement inhabitables.

La logique d'Israël, qui s'obstine à vouloir conserver l'option nucléaire, a suscité des interrogations. Pour les partisans d'une adhésion au TNP, il est peu judicieux de croire que la possession d'armes nucléaires a un effet dissuasif sur les attaques classiques, à en juger par les cas du Viet Nam et de l'Afghanistan, dans lesquels la dissuasion nucléaire n'a joué aucun rôle alors que les États-Unis et l'URSS possédaient des arsenaux nucléaires considérables. La guerre arabo-israélienne d'octobre 1973 a bien montré qu'une force de dissuasion nucléaire n'empêche pas des attaques classiques. Il a été dit aussi que la dissuasion s'expliquait plus par la supériorité des forces classiques d'Israël que par sa capacité nucléaire. Adhérer au TNP ne compromettrait donc pas les intérêts d'Israël en matière de sécurité, surtout si une alliance militaire arabe semble très improbable.

Les partisans de l'adhésion au TNP ont également souligné les aspects juridiques de la prolifération nucléaire. Bien qu'il n'existe aucune interdiction conventionnelle ou coutumière contre l'utilisation des armes nucléaires, leur utilisation pour riposter à une attaque non nucléaire violerait le principe de proportionnalité établi en droit international.

Enfin, ils ont ajouté que la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient sous un contrôle international plus strict que celui du TNP, sans droit de retrait, serait peut-être la meilleure option. Elle permettrait à Israël d'adhérer au régime de non-prolifération avec plus de sécurité. La création d'une telle zone annulerait tout argument visant à justifier une possession arabe d'armes chimiques ou biologiques et rendrait possible une zone exempte d'armes de destruction massive. De plus, comme le monopole nucléaire d'Israël est un sujet délicat dans ses relations avec les États arabes, une zone exempte d'armes nucléaires pourrait considérablement améliorer les chances de négocier un accord de paix global dans la région. En d'autres termes, Israël serait plus sûr sans l'arme nucléaire qu'avec.

LES ADVERSAIRES D'UNE ADHÉSION AU TNP

Les participants fermement opposés à l'idée d'adhérer au TNP ont commencé par rejeter l'idée d'un TNP universel (seuls Israël, l'Inde et le Pakistan ne sont pas parties au Traité – quant à la Corée

du Nord, son statut nucléaire n'est pas clair). Selon cet argument, souvent avancé pour encourager l'adhésion d'Israël, une adhésion universelle renforcerait inévitablement le TNP.

Les adversaires d'une adhésion estiment que l'universalité du Traité est un mythe qui ne correspond à aucune réalité s'agissant d'autres aspects de la sécurité comme les superficies des États, les alliances, les richesses naturelles ou les systèmes politiques. La superficie d'Israël ne représente qu'une fraction de celle de la plupart des pays de la région et n'a donc aucune profondeur stratégique. Quant aux alliances, elles ont une signification négative pour Israël qui a été attaqué par des alliances d'États arabes et n'appartient à aucune alliance comparable. Peu d'États, voire aucun, n'enverraient de troupes pour aider Israël s'il faisait l'objet d'une attaque classique. (La question de savoir si les États-Unis sont un allié fiable est restée en suspens.) L'argument concernant la pertinence du système politique d'Israël pour une adhésion au TNP était particulièrement intéressant. En tant que démocratie libérale, en plein essor, Israël prend très au sérieux les obligations qui lui incombent en vertu des traités signés. Cette société est plus encline à respecter ses obligations parce que sa capacité à « tricher » est nettement moins grande que, par exemple, celle de certaines sociétés « fermées » impliquées dans des activités de prolifération. Rappelant les menaces arabes contre l'existence d'Israël, les adversaires d'une adhésion au TNP ont conclu qu'en raison de ces asymétries, l'idée d'universalité perdait tout intérêt pour Israël. Face à cette situation difficile, Israël n'a d'autre choix que de compter sur l'arme nucléaire, « facteur d'égalisation », pour garantir sa survie.

Des arguments visant à justifier la dissuasion nucléaire furent invoqués. En raison des menaces existentielles qui pèsent sur Israël, la dissuasion – malgré ses faiblesses – a joué un rôle essentiel dans la survie d'Israël, même s'il est très difficile de l'évaluer. L'absence de guerre entre les deux superpuissances est un fait : il n'est pas évident de savoir si elle s'explique par un régime de dissuasion efficace ou si elle est intervenue en dépit de l'instabilité inhérente à la dissuasion. Les adversaires de l'adhésion, évoquant un monde hobbesien anarchique, retenaient la première explication. Les partisans d'une position modérée ont ajouté que la dissuasion nucléaire devait être jugée selon les menaces contre lesquelles elle est dirigée ; et dans le cas d'Israël, il s'agit de menaces existentielles et non de menaces classiques qui ne constituent pas une menace pour son existence. Les adversaires d'une adhésion affirmaient que la dissuasion a fonctionné au Moyen-Orient : l'option nucléaire d'Israël a eu des résultats positifs depuis le milieu des années 60. Ils ont évoqué la guerre du Golfe de 1991 pour étayer cette affirmation : le risque de riposte nucléaire massive avait empêché Saddam Hussein de lancer contre Israël des missiles Scud équipés de têtes chimiques ou biologiques. Pour ce groupe, le Président égyptien Anouar el-Sadate avait engagé un rapprochement en 1977 car la capacité nucléaire d'Israël écartait toute option militaire. Ils constataient un processus similaire, bien que moins évident, dans le régime syrien et chez certains intellectuels palestiniens.

Après avoir passé en revue la situation d'ensemble, ils ont conclu que la dissuasion nucléaire d'Israël, dans la mesure où ses effets peuvent être évalués, avait contré avec succès les menaces de destruction massive. Ils ont ajouté que toute comparaison avec le Viet Nam et l'Afghanistan était impossible en raison d'un contexte très différent. Dans le cas d'une menace existentielle, la connaissance de la capacité nucléaire d'Israël rend les autres aspects de la dissuasion israélienne plus efficaces en dépit de son ambiguïté. Malgré les limites de la dissuasion, l'adhésion au TNP, surtout dans le contexte de la crise qu'il connaît aujourd'hui, ne peut offrir à Israël les garanties de sécurité nécessaires. Comme l'a montré le cas iraquien, le système d'inspection de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) était très faible avant 1991. Bien qu'il ait été renforcé tout de suite après, il reste très politisé et de très grandes failles persistent (il suffit de voir les cas de l'Iran, de la Corée du Nord et de la Libye). Les adversaires d'une adhésion au TNP ont affirmé que l'arrêt du programme de la Libye ne devait pas être attribué à l'AIEA ; il s'expliquait par les craintes de la Libye d'être la prochaine cible des États-Unis. Israël ne croit pas en la capacité du système international, en général, et du régime du TNP, en particulier, à empêcher les menaces existentielles que lui lancent ses ennemis.

Selon les adversaires d'une adhésion au TNP, les menaces existent toujours, mais leur forme a changé. Il ne s'agit plus d'armées classiques (l'armée égyptienne à l'Ouest ou des chars irakiens à l'Est), mais des missiles d'un régime iranien décidé à rayer Israël de la carte. En raison des liens entre

l'Iran et le Hezbollah, Israël doit prendre au sérieux la possibilité d'un conflit avec une République islamique d'Iran nucléaire. De plus, l'avancée impressionnante des programmes clandestins en Iraq, en Libye et en Iran, ainsi que les éléments qui indiquent que des efforts similaires sont entrepris ailleurs dans la région devraient inquiéter Israël.

Il a toutefois été admis qu'une dissuasion nucléaire stable face à une République islamique d'Iran nucléaire ne serait pas facile et ne constituait pas une panacée. Les adversaires du TNP étaient d'avis qu'une adhésion à un système dans lequel tous les pays de la région s'engageraient pour parvenir à une zone exempte d'armes nucléaires ou une zone exempte d'armes de destruction massive devait être l'objectif suprême d'Israël. Mais Israël exige que ce cadre soit plus professionnel que politique, et qu'il prévoie des inspections mutuelles pour une paix durable. Pour les adversaires d'une adhésion au TNP, l'idée d'une zone exempte d'armes de destruction massive est donc un objectif important, même s'il semble messianique.

PEUT-ÊTRE, MAIS PAS MAINTENANT

Les tenants d'une position modérée ont envisagé l'adhésion au TNP selon quatre aspects : la sécurité et la position stratégique d'Israël dans la région ; les avantages et inconvénients du régime du TNP pour Israël ; la position des États-Unis sur la question ; et l'émergence possible de nouvelles puissances nucléaires dans la région, en particulier l'Iran.

En ce qui concerne la sécurité et la position stratégique d'Israël, la dissuasion nucléaire est loin d'être un succès. Ses capacités actuelles, avec le soutien des États-Unis et la supériorité classique d'Israël, ont amélioré la dissuasion totale, mais ce sont les capacités classiques d'Israël qui expliquent la force de sa position depuis 1948. L'élément nucléaire a joué un rôle secondaire. Comme l'a fait observer un spécialiste, le facteur nucléaire n'a conduit étonnamment ni à une instabilité régionale majeure ni à une plus grande stabilité, et encore moins à la paix. Le processus de paix engagé par l'Égypte en 1977 s'expliquait plus par le fait qu'Israël était disposé à restituer le Sinaï qu'à la dimension nucléaire. Même s'il était admis que la force de dissuasion classique d'Israël pouvait remplacer la capacité nucléaire, les arguments n'étaient pas jugés suffisants pour justifier l'abandon de l'option des armes nucléaires. Une telle décision serait contraire à la volonté très forte d'autosuffisance, un élément clef de la culture israélienne de sécurité nationale.

Il n'en reste pas moins que le régime de non-prolifération favorise considérablement la sécurité d'Israël. Sans exagérer l'évolution vers un système normatif, l'existence même du régime du TNP a instauré un ensemble de normes internationales. Sans ces normes, plusieurs autres pays dans la région auraient pu acquérir ou développer des armes nucléaires et multiplier les menaces contre la sécurité d'Israël.

Quant à la position des États-Unis, il a été dit que les États-Unis étaient mécontents de la dissuasion nucléaire israélienne, mais qu'ils étaient devenus plus tolérants depuis le célèbre accord conclu sur la question, en septembre 1969, entre le Premier Ministre Golda Meïr et le Président Richard Nixon. De ce point de vue, une adhésion au TNP présente peu d'intérêt.

Le risque de prolifération nucléaire au Moyen-Orient va à l'encontre d'une adhésion au TNP. Il est d'ailleurs l'argument invoqué par Israël pour justifier le maintien de sa capacité nucléaire face à d'éventuelles mises au point par d'autres. Il n'est toutefois pas certain qu'un équilibre stable de la dissuasion nucléaire puisse s'établir avec de nouveaux proliférateurs.

Sur la base de ces quatre éléments, les tenants d'une position modérée ont conclu qu'Israël ne devait pas adhérer aujourd'hui au TNP. En fait, la question n'est pas urgente puisque les conséquences qu'entraîne le fait de rester en dehors du TNP (du point de vue de la légitimité internationale) est supportable, comme le prouve la tolérance à l'égard de l'Inde et du Pakistan. Certains des participants

qui considèrent la capacité nucléaire comme la clef de voûte de la doctrine israélienne de sécurité se demandent si des changements pouvant influencer leurs positions fondamentales étaient intervenus. Les exigences arabes ont ressurgi ; elles ne sont pas nouvelles. Les avantages qu'Israël pourrait retirer d'un changement de politique ne le sont pas non plus. Des changements ont eu lieu, mais ils sont négatifs : inquiétudes croissantes au sujet des programmes nucléaires clandestins, qui ne s'expliquent pas nécessairement par la propre politique nucléaire d'Israël, et l'apparition d'un marché noir du nucléaire. Autrement dit, il n'existe pas d'éléments clairs qui garantissent à Israël un TNP universel, efficace et fiable ni une zone exempte d'armes nucléaires pour sa sécurité.

Les conséquences pratiques

En conclusion, malgré des divergences de vues sur la pertinence de l'option des armes nucléaires, les participants du symposium sont convenus qu'Israël devait envisager d'autres possibilités pour renforcer son engagement par rapport à l'objectif de non-prolifération. Différentes mesures ont été avancées :

- préserver l'ambiguïté du statut nucléaire d'Israël, même si ce n'est qu'une fiction diplomatique, tant qu'Israël reste en dehors du TNP ;
- envisager favorablement le traité d'arrêt de la production de matières fissiles, s'il devait se concrétiser. (Il pourrait faire obstacle au programme nucléaire de l'Iran et éventuellement à ceux d'autres pays, et notamment aux activités d'enrichissement de l'uranium) ;
- officialiser le statut nucléaire d'Israël, de l'Inde et du Pakistan en créant une nouvelle catégorie d'États parties au TNP – ceux qui auraient des armes nucléaires mais ne pourraient procéder à de nouvelles mises au point ;
- renforcer la norme internationale qui interdit les armes chimiques et biologiques ;
- et relancer les pourparlers régionaux sur la maîtrise des armements afin d'instaurer la confiance et de stabiliser les relations entre États en vue de créer, au Moyen-Orient, une zone exempte d'armes de destruction massive.

Eitan Barak

Maître de conférences, Département des relations internationales
Université hébraïque de Jérusalem

L'auteur tient à remercier Raymond Cohen, directeur de l'Institut Leonard Davis, et le personnel de l'Institut pour leur aide et leur soutien dans ce projet. Des remerciements tout particuliers à Emily Landau, du Centre Jaffee d'études stratégiques (JCSS) de l'Université de Tel-Aviv, qui a co-organisé ce symposium ainsi qu'au JCSS pour son soutien.

PUBLICATION

Comparative Analysis of Evaluation Methodologies in Weapon Collection Programmes

Ce livre est la quatrième et dernière publication qui résulte du projet intitulé « Armes contre développement », financé par le Gouvernement du Japon. Le but de ce projet de deux ans était d'évaluer des programmes de collecte d'armes légères qui incitaient les gens à renoncer à leurs armes en proposant des projets de développement pour la communauté. Les chercheurs du projet, G. Mugumya et S. Koyama, ont appliqué une nouvelle méthode d'évaluation, la recherche participative, aux cas de l'Albanie, du Cambodge et du Mali. La recherche participative place les membres de la communauté au cœur du processus d'évaluation car elle estime que les principaux acteurs sont les mieux placés pour évaluer les schémas qui vont influencer leurs vies et qui sont censés résoudre leurs problèmes de sécurité.

Cet ouvrage compare les conclusions de la méthode d'évaluation participative avec les évaluations classiques non participatives utilisées pour des programmes « armes contre développement ». Il ressort de cette comparaison que la méthode classique donne une vision globale de l'application du projet tandis que l'évaluation participative permet d'analyser avec plus de précision comment les rôles, les sentiments et les attentes des communautés locales déterminent le succès des programmes de collecte d'armes.

L'auteur examine la compatibilité des différentes techniques d'évaluation et des résultats qu'elles permettent d'obtenir, afin de voir les conséquences qu'elles peuvent signifier pour les prochaines politiques de réduction des armements. Une combinaison des deux méthodes d'évaluation pourrait aider les gouvernements, les organismes donateurs, les organisations internationales et les organismes d'exécution à élaborer et appliquer des initiatives de désarmement plus efficaces après les conflits.

Comparative Analysis of Evaluation Methodologies in Weapon Collection Programmes

S. Koyama

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, et des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne < www.unidir.org > .

Nations Unies, 2006

68 pages

ISBN 92-9045-178-5

N° de vente : G.V.E.06.0.4

Disponible uniquement en anglais

ACTIVITÉ

Développement de capacités pour établir des rapports sur l'application du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères

En 2002, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, le Département des affaires de désarmement et Small Arms Survey ont engagé un projet intitulé « Développement de capacités pour établir des rapports sur l'application du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères » visant à aider les pays dans l'établissement de leurs rapports sur l'exécution du Programme d'action sur les armes légères.

Le projet a mis au point toute une série d'outils – un dossier d'assistance qui comprend un modèle de rapport et des fiches d'informations – afin d'améliorer la quantité et la qualité des rapports nationaux soumis aux réunions biennales des États. Suite aux réactions positives des pays ayant bénéficié de ce soutien et des bailleurs de fonds, le projet a été prolongé et étendu.

Il a notamment cherché à analyser tous les rapports nationaux soumis à ce jour, un travail qui devrait contribuer à la préparation de la première Conférence d'examen en 2006. Cette analyse devrait paraître en mai 2006. Les chercheurs ont identifié des domaines de coopération et d'assistance pour l'application du Programme d'action. L'analyse met en évidence les dynamiques qui fonctionnent dans les différentes régions et examine tous les points portant sur les armes légères cités dans les rapports nationaux.

Les États Membres de l'ONU et plus particulièrement les points de contact nationaux et les organismes nationaux de coordination peuvent contacter le service d'assistance du projet pour des demandes particulières concernant l'établissement des rapports. Le service d'assistance est gratuit et peut fournir :

- des informations générales et spécifiques ;
- un dossier d'assistance (avec notamment un modèle de rapport) ;
- des commentaires sur les projets de rapports ;
- et des conseils sur la procédure de soumission.

Service d'assistance :

Tél. : + 41 (0)22 917 83 11

Fax : + 41 (0)22 917 80 60

E-mail : poa-reporting@undp.org

Site web : www.undp.org/bcpr/smallarms/PoA

Pour plus d'information sur le projet, veuillez vous adresser à :

Valerie Yankey-Wayne

Chercheur

Tél. : + 41 (0)22 917 16 15

Fax : + 41 (0)22 917 01 76

E-mail : vyankey@unog.ch