

Chaussures de victimes d'armes à feu exposées lors d'un rassemblement contre le trafic d'armes à proximité des Nations unies à New York, en juillet 2001. © Peter Morgan/Reuters



Deux pas en avant

LA MISE À JOUR DES MESURES DE L'ONU

INTRODUCTION

Voter ou ne pas voter ? Telle était la question à laquelle étaient confrontés les délégués, au dernier jour de la troisième réunion biennale des États (BMS3)¹, tandis qu'ils hésitaient sur la meilleure façon de faire avancer la mise en œuvre du *Programme d'action de l'ONU sur les armes légères*. Les gouvernements, les organisations internationales et les ONG actives sur la question des armes légères espéraient que cette réunion – la troisième d'une série consacrée à une « étude » de la mise en œuvre du *Programme* – marquerait une rupture claire avec la paralysie qui avait caractérisé les réunions biennales précédentes ainsi que la Conférence d'examen du *Programme* en 2006. Idéalement, cela impliquait de parvenir à un consensus sur un document final substantiel relativement détaillé. Les dernières heures de la BMS3 ont donné lieu à des débats substantiels, mais n'ont pas abouti à un consensus.

Le 18 juillet 2008, les États membres de l'ONU ont voté très largement en faveur de l'adoption du rapport de la BMS3, y compris du document final. Ce vote a ainsi couronné un mois de travaux fructueux au siège de l'ONU à New York. Une semaine plus tôt, un Groupe d'experts gouvernementaux (GEG) a adopté, par consensus, son rapport sur les stocks de munitions classiques. À l'instar du document final de la BMS3, ce rapport contient un texte qui peut être utilisé pour traduire les engagements relativement vagues repris dans le *Programme* – dans ce cas-ci, pour une meilleure gestion des stocks – en améliorations concrètes sur le terrain.

En août 2008, le siège de l'ONU à New York a accueilli la dernière réunion du GEG portant sur un traité sur le commerce des armes (TCA). Les résultats de ce forum n'ont toutefois rien eu de spectaculaire. En effet, le groupe n'a pas réussi à atteindre la moindre conclusion, même provisoire, sur la portée, la faisabilité et les paramètres généraux d'un TCA. Les membres du groupe se sont néanmoins mis d'accord sur la nécessité de poursuivre les discussions – ce qui constitue déjà un succès en soi, compte tenu de la nature hautement sensible de la question, qui touche à d'éventuelles restrictions des pratiques nationales en matière de transferts d'armes.

Ce chapitre examine ces développements, ainsi que les suites qu'ils ont eues lors de la session du premier comité de l'Assemblée générale de l'ONU (Désarmement et sécurité internationale) à l'automne 2008. Il examine également certaines de leurs implications pour les futurs travaux, au niveau mondial, portant sur les armes légères (et les armes classiques). Parmi ses principales conclusions, on note que :

- Le résultat de la BMS3 offre la promesse, mais pas la certitude, d'un renforcement du processus de l'ONU sur les armes légères, axé sur les « difficultés et les possibilités de mise en œuvre » contenues dans certains points du *Programme d'action*.
- Il semblerait par ailleurs que le régime de l'ONU en matière d'armes légères s'achemine lentement vers le développement d'un système plus rigoureux de surveillance de la mise en œuvre, au niveau national, des engagements pris dans le cadre du *Programme*. Une fois encore, cette évolution tient davantage du domaine de la possibilité que de la réalité.
- La décision du Groupe d'experts sur les munitions de traiter la question des surplus de munitions dans le cadre plus large de la gestion des stocks va donner une plus grande portée pratique à leur rapport.
- Le *Rapport sur les munitions*, qui a d'ores et déjà conduit l'ONU à commencer à formuler des principes techniques pour la gestion des munitions, pourrait également être utilisé pour améliorer la gestion des armes.

- Le Groupe d'experts sur le TCA n'a abouti qu'à un nombre insignifiant de conclusions définitives ; mais il a ouvert la voie à une prise en compte plus complète de la question des transferts d'armes par les États membres de l'ONU.
- Les perspectives futures en ce qui concerne le TCA restent incertaines. Pour le moment, toutes les options restent ouvertes, y compris celles touchant aux objectifs fondamentaux et à la structure d'un éventuel TCA.

Le chapitre examine les récents développements du processus de l'ONU sur les armes légères en commençant par un examen de la BMS3 et du GEG sur les munitions, avant de se tourner vers les réunions plus mouvementées étudiant la création d'un TCA. Il résume brièvement l'historique de ces initiatives, analyse leurs résultats et leurs implications pour le travail international dans le domaine des armes légères. Ce chapitre suit le déroulement des événements jusqu'à la fin 2008, notamment les mesures de suivi décidées lors de la 63^e session de l'Assemblée générale des Nations unies.

LA TROISIÈME RÉUNION BIENNALE DES ÉTATS

En juillet 2008, les États membres de l'ONU se sont réunis pour la troisième fois afin d'« examiner la mise en œuvre du *Programme d'action* aux niveaux national, régional et mondial » (Assemblée générale des Nations unies, 2007, para. 4). Les deux premières réunions biennales sur le *Programme*, qui se sont tenues en juillet 2003 et juillet 2005, avaient permis de recentrer l'attention internationale sur le *Programme* encore naissant, mais n'avaient guère contribué à catalyser la mise en œuvre. L'opportunité de parvenir à ce résultat, voire de le dépasser, ne s'était pas non plus concrétisée en juin-juillet 2006. La première Conférence d'examen du *Programme d'action*, agitée par d'importantes querelles politiques, n'était parvenue à aucun accord de fond (Annuaire sur les armes légères, 2007, ch. 4).

Les réunions en
2003, 2005 et 2006
n'ont guère (voire
pas du tout)
contribué à faire
progresser la mise
en œuvre du
Programme.

La Conférence d'examen n'avait pris aucune décision en ce qui concerne les réunions de suivi du *Programme*, mais l'Assemblée générale de l'ONU, et plus particulièrement son premier comité (Désarmement et sécurité internationale), a comblé ce vide plus tard en 2006 en décidant qu'une troisième réunion biennale des États « se tiendrait à New York au plus tard en 2008 » (Assemblée générale des Nations unies, 2006b, para. 4). À l'instar des deux premières réunions biennales, cette troisième réunion devait étudier la mise en œuvre du *Programme*, et non pas réexaminer les dispositions de l'instrument. Des évaluations indépendantes des progrès réalisés par les États dans la tenue de leurs engagements dans le cadre du *Programme* ont toutefois invariablement démontré que ceux-ci, sans être entièrement vains, étaient pourtant loin de répondre aux attentes (BtB et IANSA, 2006). Le *Programme d'action* avait été adopté en juillet 2001. Les réunions de 2003, 2005 et 2006, mentionnées précédemment, n'avaient guère contribué à faire progresser la mise en œuvre du *Programme*. Les enjeux étaient donc fort élevés pour la BMS3.

Il était tout d'abord nécessaire de restaurer la confiance générale dans le processus de l'ONU sur les armes légères. Comme il est indiqué ailleurs dans ce chapitre, des progrès ont été réalisés sur plusieurs questions liées entre elles, notamment le courtage illicite, les stocks de munitions classiques et, dans une certaine mesure, les transferts d'armes classiques. Mais l'avenir du cadre principal des Nations unies sur les armes légères, représenté par le *Programme d'action*, demeurait incertain en raison de l'échec de la Conférence d'examen. Bon nombre des engagements du *Programme* sont formulés de manière ouverte. Ils traduisent une série d'objectifs importants, souvent dans des termes sans équivoque, mais énumèrent rarement les étapes concrètes nécessaires à leur réalisation. Il était donc nécessaire de « dépaqueter » certains de ces engagements – essentiellement en vue d'offrir un guide plus détaillé pour leur mise en œuvre.

La BMS3 a également offert aux États, pour la première fois, l'opportunité « d'examiner la mise en œuvre de l'*Instrument international de traçage* (ITI) »² (Assemblée générale des Nations unies, 2006b, para. 5). L'ITI, qui est l'un des résultats les plus tangibles du processus de l'ONU sur les armes légères, a été adopté en 2005 dans le but d'améliorer la traçabilité des armes légères et de petit calibre par le truchement d'une optimisation du marquage, de l'enregistrement et de la coopération internationale (Annuaire sur les armes légères 2006, ch. 4 ; TRAÇAGE EN SITUATION DE CONFLIT). À l'instar du *Programme*, l'ITI prévoit la tenue de réunions biennales de mise en œuvre, si possible à organiser conjointement avec les réunions biennales des États sur le *Programme d'action* (Assemblée générale des Nations unies, 2005b, para. 37)³.

Préparatifs de la réunion

Les préparatifs pour la BMS3 ont réellement débuté avec la nomination du président de la réunion, l'ambassadeur Dalius Čekuolis de Lituanie, en décembre 2007. Face à l'ampleur du défi, ce délai supplémentaire – plus long que celui dont avaient bénéficié les présidents précédents – s'est avéré crucial pour la réussite de la réunion.

Dès le début du mois de janvier 2008, et tout en poursuivant ses activités jusqu'au moment de la réunion même, le président s'est entretenu de manière approfondie avec tous les pays, groupes régionaux, membres de l'ONU et acteurs de la société civile (cf. Čekuolis, 2008, p. 23). Ces consultations ont notamment inclus des réunions avec le Processus de Genève sur les armes légères. La recommandation d'un groupe de travail du Processus de Genève de centrer la BMS3 sur un nombre limité de sujets⁴ n'a été qu'imparfaitement traduite dans la résolution générale (« fourre-tout ») sur les armes légères, adoptée fin 2007 par l'Assemblée générale, et qui appelait les États à mettre à profit la réunion pour identifier « les questions ou les thèmes prioritaires »⁵. L'ambassadeur Čekuolis a retenu la recommandation du groupe de travail dans sa formulation d'origine et a plutôt cherché à finaliser les thèmes de discussion prioritaires avant la BMS3. Cela devait permettre à la réunion d'entrer dans le vif du sujet dès le premier jour, avec une discussion approfondie axée sur la mise en œuvre du *Programme* dans les domaines sélectionnés.

Les consultations initiales du président ont confirmé qu'outre le débat sur l'ITI, les parties prenantes prônaient une discussion sur le courtage illicite, ainsi que sur la gestion des stocks et l'élimination des excédents. Le sujet de la coopération et de l'assistance internationales ainsi que du renforcement des capacités nationales a été identifié comme l'un des thèmes convergents qui sous-tendrait l'ensemble des débats sur le *Programme* lors de la BMS3 (Čekuolis, 2008, p. 20). Dans le même esprit, l'Assemblée générale avait déjà encouragé les États à mettre à profit la réunion pour « rendre compte des difficultés de mise en œuvre auxquelles ils se heurtent, ainsi que des possibilités qui leurs sont offertes » dans les domaines de discussion prioritaires (Assemblée générale des Nations unies, 2007, para. 8). Le choix des thèmes ne s'est pas fait à l'unanimité et il a nécessité de longues négociations dans le cadre du programme de la réunion. En fin de compte, l'ambassadeur Čekuolis a mis sur pied une session consacrée aux « autres questions » afin de contenter les pays qui réclamaient un débat sur d'autres sujets.

Une autre innovation, du moins dans le cadre d'une réunion de l'ONU sur les armes légères, a été l'usage prolongé de médiateurs, y compris lors de la phase préparatoire⁶. Quatre médiateurs ont ainsi été nommés avant la réunion : la Colombie (coopération et assistance internationales et renforcement des capacités nationales), l'Égypte (ITI), la Corée du Sud (courtage illicite) et la Suisse (gestion des stocks et élimination des excédents). Le Canada (autres questions) et la Finlande (courtage illicite) sont venus s'ajouter à la liste au cours de la BMS3. La nomination, parmi les quatre médiateurs initiaux, de deux médiateurs issus des missions diplomatiques de Genève (ainsi que de deux provenant de New York) a reflété la volonté du président d'utiliser de façon optimale l'expertise disponible à Genève dans le domaine des armes légères (Čekuolis, 2008, p. 22-23).

Contrairement à la Conférence qui a débouché sur l'adoption du *Programme d'action* en 2001 et à la Conférence d'examen de 2006, aucun processus préparatoire formel n'a eu lieu pour la BMS3. Les médiateurs ont fourni une structure (informelle) pour le processus préparatoire et ont permis, de manière décisive, de mener simultanément des consultations sur chacun des principaux thèmes de discussion, à la fois avant la BMS3 et lors de la réunion proprement dite. En juin 2008, les médiateurs ont publié des documents de discussion basés sur leurs consultations, ainsi que leur analyse des rapports nationaux dans le domaine qui leur était propre. Ces documents ont constitué les principaux apports pour le document de conclusion final de la BMS3.

Contrairement à bon nombre d'autres initiatives politiques de l'ONU, le *Programme d'action des Nations unies* ne présente aucun processus de suivi formel. Aucun mécanisme ou organisme n'a été mis sur pied afin d'évaluer le respect par les États des engagements pris dans le cadre du *Programme*. Mis à part les réunions biennales de mise en œuvre – et, jusqu'à présent, une unique Conférence d'examen peu concluante – le *Programme d'action* se contente de mentionner la possibilité de soumettre des rapports « volontaires » sur la mise en œuvre nationale (Assemblée générale des Nations unies, 2001, para. II.33)⁷. Les rapports ont toutefois été utilisés à bon escient pour la BMS3 (cf. encadré 4.1). Se faisant l'écho de la résolution générale sur les armes légères de l'Assemblée générale (Assemblée générale des Nations unies, 2007, para. 6), l'ambassadeur Čekuolis a exhorté les États à envoyer leurs rapports « bien avant » la BMS3, afin de pouvoir en tenir compte lors des débats de la réunion et

Les rapports nationaux ont été utilisés à bon escient pour la BMS3.

Encadré 4.1 Rapports nationaux sur le *Programme d'action des Nations unies*

Le *Programme d'action des Nations unies* encourage les États à partager des informations sur leurs efforts de mise en œuvre (Assemblée générale des Nations unies, 2001, para. 11.33). Couplé avec l'absence de paramètres de base pour la production de rapports, le caractère volontaire de ce mécanisme a affecté à la fois la fréquence et la qualité des rapports nationaux.

De nombreux rapports ont été soumis dans le cadre du *Programme des Nations unies*. Entre 2002 et 2008, 148 États membres de l'ONU (77 %) ont envoyé au moins un rapport, tandis que 44 autres (23 %) n'en ont rien fait. Sur un total de 466 rapports nationaux envoyés depuis 2001, la majorité a coïncidé avec les années au cours desquelles a été organisée une réunion biennale des États ou la Conférence d'examen, comme l'indique la figure 4.1. Les taux de soumission de rapports ont aussi fortement varié d'une région à l'autre. À titre d'exemple, 95 % des États européens ont fait un rapport à une occasion au moins depuis 2001, contre 43 % des États d'Océanie.

L'absence de prescriptions concernant le format a provoqué des divergences au niveau des pratiques d'établissement des rapports. Les États ont remis des rapports allant d'une page de descriptions générales des activités liées aux armes légères à de longs comptes rendus fortement détaillés et structurés des politiques nationales dans les domaines liés au *Programme* – voire sans lien avec celui-ci. Ils ont également utilisé différents formats pour présenter ces informations, changeant parfois de format au fil du temps. Cette variation a affecté la nature des informations échangées, leur niveau de détail et, surtout, leur degré de comparabilité.

Un manque de comparabilité entrave indéniablement toute évaluation globale des progrès réalisés dans la mise en œuvre du *Programme d'action*. Un modèle de rapport, mis au point par le PNUD, l'UNIDIR, l'UNODA et le Small Arms Survey¹⁰, a été utilisé au moins une fois par environ la moitié de tous les États qui ont fait un rapport au cours de la période 2003-2008 (Cattaneo et Parker, 2008). Il y a toutefois eu des variations considérables au niveau de l'utilisation que les États ont faite du modèle : si certains d'entre eux ont répondu, ou tenté de répondre, à l'ensemble de ses questions, d'autres ont opté pour une utilisation bien plus sélective. Quand les États ont utilisé le modèle de rapport de façon exhaustive, les rapports ont tendance à être plus complets ; les États font rapport sur toutes les questions abordées par le *Programme*, même lorsque celles-ci impliquent une réponse du type « néant ».

L'utilisation constante d'un modèle unique contribuerait manifestement à améliorer le degré de comparabilité des rapports nationaux. Il en irait de même pour le développement de normes ou de repères détaillés pour la mise en œuvre du *Programme*. En réalité, la comparabilité n'est pas seulement limitée par des pratiques divergentes en matière de rapports, mais aussi par un manque de spécificité dans de nombreuses dispositions du *Programme*. Sous le vague intitulé « mesures de lutte contre les stocks illégaux »¹¹, par exemple, les États ont fourni des informations sur la réglementation de la possession d'armes à feu par des civils, les normes de stockage ou encore la collecte d'armes illicites auprès des civils.

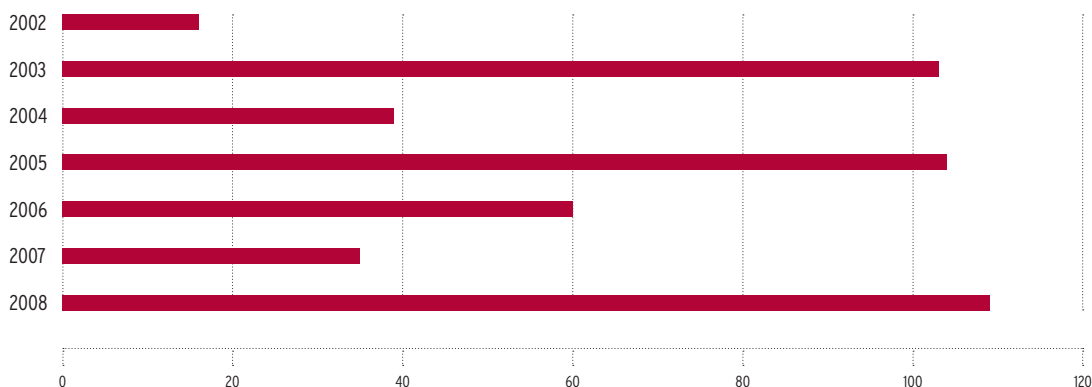
Les problèmes découlant d'une absence de format standard et du caractère ouvert de nombreuses dispositions du *Programme* sont encore aggravés par des faiblesses au niveau des pratiques nationales d'établissement des rapports. Une grande partie des informations fournies par les États ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre d'évaluer la mise en œuvre du *Programme*, ou sont sans rapport avec la disposition pertinente. À titre d'exemple, nombreux sont les États qui rapportent simplement avoir mis en place des procédures appropriées de gestion des stocks (Assemblée générale des Nations unies, 2001, para. 11.17) ; mais des affirmations générales de conformité ne contribuent pourtant pas à offrir un aperçu des contrôles réels. À moins que les États ne fournissent davantage de détails – tels que le type et l'ampleur des mesures de sécurité physiques employées –, il est impossible de déterminer s'ils ont respecté ou non les engagements pris dans le cadre du *Programme*.

Un autre défaut des rapports nationaux vient du fait que les États n'offrent que peu ou pas d'informations sur l'impact des mesures prises au titre du *Programme d'action*. Ils sont nombreux à inclure des détails spécifiques sur le nombre d'armes saisies ou excédentaires qui ont été détruites. Un État a par exemple indiqué que le nombre de vols a diminué au niveau des stocks étatiques, preuve s'il en est de l'efficacité des nouvelles procédures de gestion des stocks. Mais dans l'ensemble, de telles données font défaut. Par exemple, aucun État n'a fourni d'information sur le nombre d'arrestations liées à la fabrication ou au commerce illicites, en dépit du fait que le *Programme* stipule que les États doivent « prendre les mesures prévues » par la législation nationale contre les groupes et les individus impliqués dans de telles pratiques (Assemblée générale des Nations unies, 2001, para. 11.6).

Comme l'a reconnu la BMS3, la mise en œuvre efficace du *Programme d'action* dépend, dans bien des cas, du développement des capacités appropriées. Certains États utilisent leurs rapports nationaux pour communiquer leurs besoins d'assistance, mais il n'est pas certain que les donateurs exploitent ces informations. Le document final de la BMS3 incite les États à utiliser de plus en plus leurs rapports nationaux à cet effet (Assemblée générale des Nations unies, 2008b, para. 7i).

Sept années de rapports sur la mise en œuvre du *Programme d'action* présentent un bilan mitigé. Couplé avec des informations inappropriées ou incomplètes et avec l'imprécision de certains engagements pris dans le cadre du *Programme*, le manque de comparabilité implique que les rapports ne sont que modérément utiles. Les taux de participation suggèrent toutefois qu'en dépit du caractère volontaire des rapports, les États les considèrent comme importants. Ces rapports constituent indéniablement une source d'information essentielle – et parfois la seule – sur les efforts consentis par les États pour aborder la problématique des armes légères. Ils contribuent à faire gagner du terrain sur la question des armes légères et fournissent certaines informations importantes sur les progrès réalisés au niveau des engagements du *Programme*. Néanmoins, ils n'offrent toujours pas d'aperçu complet ou détaillé du niveau de mise en œuvre du *Programme*.

Figure 4.1 Nombre de rapports envoyés chaque année, 2002-2008



Remarque : des réunions biennales des États pour le Programme d'action des Nations unies se sont tenues en 2003, 2005 et 2008, avec une Conférence d'examen organisée en 2006.
 Source : Cattaneo et Parker (2008, p. 4)

dans le document final⁸. Le Small Arms Survey et l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) ont également préparé une analyse préliminaire des rapports sur les thèmes clés de la BMS3⁹.

Les rapports nationaux et l'analyse de ces rapports ont constitué, avec les documents des médiateurs, les principaux apports au projet de document final qu'a distribué l'ambassadeur Čekuolis aux différents États lors de la semaine précédant le début de la BMS3. Ce document final incluait un avant-projet initial pour chacun des thèmes de la réunion, notamment l'ITI, à l'exception néanmoins des « autres questions ». Il ne présentait toutefois aucune conclusion. Plusieurs sections abordant les perspectives d'avenir ont été développées au cours de la BMS3.

La troisième réunion biennale

La BMS3 s'est tenue au siège de l'ONU à New York du 14 au 18 juillet 2008. Les États-Unis n'ont pas assisté aux séances consacrées à la mise en œuvre du *Programme d'action*, même s'ils ont assisté et participé aux deux séances du 17 juillet sur l'ITI¹². La réunion a terminé son examen des questions de procédure au cours de la matinée du lundi 14 juillet, pour s'attaquer immédiatement au premier élément important, à savoir la coopération et l'assistance internationales, ainsi que le renforcement des capacités nationales. La BMS3 s'est ensuite penchée, plus ou moins dans les temps, vers les autres domaines clés, notamment les « autres questions ». Des conclusions préliminaires (les sections « Perspectives ») ont été préparées par le président à la fin de chaque jour de débat, l'ONU traduisant alors ces documents pour les remettre le lendemain aux pays membres de l'ONU dans les six langues officielles de l'organisation (et les publier en ligne).

Tout au long de la réunion, les États ont généralement respecté la demande du président de focaliser leurs interventions sur les éléments à l'ordre du jour. L'« échange de vues général » qui avait monopolisé une bonne partie du temps alloué lors de réunions précédentes de l'ONU sur les armes légères a été laissé en dehors du programme de travail de la BMS3. Au cours des débats thématiques, les États se sont principalement livrés à une lecture partielle de plus longues déclarations et de rapports de mise en œuvre du *Programme*, postant bien souvent les versions complètes de ces documents sur le site Web de l'UNODA (Bureau des Nations unies pour les affaires de désarmement). Au début de chaque débat thématique, les médiateurs ou les experts de la société civile ont offert des présentations axées sur les aspects techniques du sujet concerné.

L'ambassadeur Čekuolis a également conservé le contrôle sur le document final, publiant des ébauches et versions successives de son propre chef, en dépit de pressions exercées par l'Iran, en particulier, pour entamer des « négociations ligne par ligne » du texte. Cette dernière approche s'était soldée par la perte d'un temps précieux lors de la Conférence d'examen, à mesure que les États avaient accumulé amendement sur amendement pour l'avant-projet discuté.

Dans un article publié après la BMS3, le président a soutenu que ni le temps disponible pour la réunion (cinq jours ouvrés), ni la nature des débats (axés sur la *mise en œuvre* d'un instrument *existant*) ne justifiaient des négociations formelles comme pour un traité (Čekuolis, 2008, p. 22). Les médiateurs ont plutôt travaillé en parallèle des débats de la réunion afin de solliciter l'opinion des États et de faciliter les compromis au niveau des points de contestation. Tard dans la soirée du mercredi 16 juillet, l'ambassadeur Čekuolis a publié une version initiale du document final, intégrant toutes les sections (à l'exception de l'ITI) et leurs recommandations. À la suite des débats sur l'ITI et d'autres consultations, une version révisée du document a été distribuée à tous les États tard dans la nuit du jeudi. Pour autant qu'on puisse en

juger, ce document, examiné par les États au cours du dernier jour de la réunion, le vendredi 18 juillet, a bénéficié d'un consensus général – à l'exception de l'Iran, qui a encore une fois protesté contre la méthode de travail.

Bon nombre d'États et autres entités actives dans le domaine des armes légères avaient espéré que la BMS3 entraînerait une restauration du processus décisionnel par consensus qui avait marqué les phases initiales du processus de l'ONU sur les armes légères mais qui, depuis 2005, avait de plus en plus cédé la place au vote formel. L'Iran a toutefois indiqué son refus de se joindre au consensus. Le rapport préliminaire de la réunion, et notamment le document final, a donc fait l'objet d'un vote. Il a été adopté à la suite d'un scrutin comptant 134 États en sa faveur, avec deux abstentions (l'Iran et le Zimbabwe) et aucune opposition¹³.

L'issue de la BMS3 : le verre à moitié plein

Tout résultat obtenu s'avérait bien sûr plus positif que l'absence de résultats qu'avaient produite les deux premières réunions biennales et la Conférence d'examen. En réalité, même s'il n'est pas parfait, le document final de la BMS3 présente de nombreux éléments qui jouent en sa faveur. Il ne diminue ni ne renforce les engagements existants des États dans les trois domaines thématiques. Mais il confère néanmoins à ces engagements une expression un peu plus détaillée – et pratique. Comme le recommandait l'Assemblée générale des Nations unies, il indique les « défis et opportunités de mise en œuvre » dans les trois domaines, offrant, par-dessus tout, un ensemble de repères pour l'évaluation des futurs efforts de mise en œuvre, tant par l'État concerné que par des contrôleurs indépendants.

Le meilleur exemple en est la section des stocks. Le *Programme d'action* articule les principes clés qui sous-tendent une bonne gestion des stocks, mais ce faisant, il laisse de nombreuses questions sans réponse. Quand les normes et les procédures de gestion des stocks sont-elles « appropriées » (Assemblée générale des Nations unies, 2001, para. II.17) ? Comment les États procèdent-ils à une identification claire des stocks en surplus par rapport aux exigences nationales (para. II.18) ? Quels éléments doivent-ils envisager pour éliminer leurs surplus de manière responsable, de préférence en les détruisant (para. II.18) ? Quelles sont les implications de ces mesures en termes de ressources ? Le document final de la BMS3 offre des réponses utiles à chacune de ces questions¹⁴, tout en soulignant le lien étroit unissant les différents secteurs, particulièrement l'identification des excédents et la gestion efficace des stocks¹⁵.

De même, la section du document final consacrée à « la coopération et l'assistance internationales et au renforcement des capacités nationales » analyse fort utilement différentes parties du *Programme d'action*. Après des années

Encadré 4.2 La société civile à la BMS3

Le président de la BMS3 a longuement fait appel à l'expertise de la société civile avant et pendant la BMS3 (cf. Čekuolis, 2008, p. 23). Si d'autres domaines d'activité de l'ONU, tels que l'environnement, ont impliqué des experts de la société civile dans des discussions entre gouvernements, les règles de procédure adoptées pour la Conférence des Nations unies sur les armes légères de 2001 et utilisées lors de réunions ultérieures du *Programme* ont limité la participation de la société civile à une intervention savamment orchestrée n'occupant qu'une partie d'une journée. La société civile s'est également trouvée exclue des réunions des experts de l'ONU sur les armes légères, ainsi que des séances formelles de négociations, telles que celles liées à l'ITI et au résultat de la Conférence d'examen. S'il n'existait pas de consensus visant à offrir, de manière générale, un rôle plus interactif à la société civile lors de la BMS3, des représentants d'Amnesty International et du Small Arms Survey ont néanmoins été en mesure d'offrir des présentations consacrées au courtage illicite et à l'ITI au début des séances (gouvernementales). Poursuivant une pratique adoptée par les présidents précédents de la BMS, l'ambassadeur Čekuolis a également encouragé les gouvernements à inclure des membres de la société civile dans leurs délégations à la BMS3.

de discussion à l'ONU en vue d'améliorer la correspondance des besoins et des ressources, le document final de la BMS3 met en lumière plusieurs moyens pratiques d'y parvenir. Il cite notamment le système d'appui à la mise en œuvre du *Programme d'action* de l'UNODA, ainsi qu'une base de données pertinente préparée par l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (Assemblée générale des Nations unies, 2008b, paras. 2, 3, 7k)¹⁶. Il souligne également l'utilité des rapports nationaux pour le *Programme d'action*, à la fois pour rapprocher les donateurs et les destinataires (Assemblée générale des Nations unies, 2008b, paras. 3, 7d, 7i)¹⁷, et pour échanger des informations sur le large éventail de thèmes abordés par le document de la BMS3 (textes du *Programme* et de l'ITI)¹⁸. Comme on pouvait s'y attendre, le texte de la BMS3 sur la coopération emprunte assez librement à celui du *Programme d'action*, bien qu'une répétition littérale soit plutôt rare. Même les paragraphes qui reposent clairement sur le Programme ont tendance à intégrer de nouveaux éléments¹⁹. Dans plusieurs domaines, le texte de la BMS3 couvre même un large éventail de nouvelles questions, par exemple en évoquant l'importance de la coopération interrégionale (para. 7l), ou encore en soulignant que les États demandant une assistance ont la responsabilité d'évaluer leurs propres besoins et de les exprimer avec une certaine spécificité (Assemblée générale des Nations unies, 2008b, paras. 7g-h).

La section sur le courtage illicite est plus courte que les deux autres, mais aborde plusieurs points essentiels. Les États reconnaissent la nature « mondiale » du problème (para. 10) et la nécessité d'adopter une « approche globale » de la question, citant à cet égard la pertinence potentielle des « activités connexes », telles que le financement et le transport, pour le développement de réglementations appropriées (para. 11). La certification de l'utilisateur final, y compris des mesures de vérification, et la coopération internationale sont également mises en valeur (paras. 12, 16c). Dernier argument, mais non des moindres, le texte de la BMS3 donne un nouveau souffle au rapport du GEG sur le courtage illicite, en soulignant son utilité pour les efforts consentis au niveau national pour faire face au problème.

Encadré 4.3 Premiers pas avec l'ITI

La première réunion sur la mise en œuvre de l'ITI a apporté la preuve que l'Instrument bénéficiait d'un solide soutien de la part de nombreux États membres de l'ONU, mais elle a également soulevé des questions quant à son degré d'intégration au niveau des pratiques et des législations nationales. La journée de débats consacrée à l'ITI a été pratique et ciblée, avec l'énumération par les États des différentes mesures prises dans les domaines du marquage, de l'enregistrement et du traçage des armes. Le document final de l'ITI²⁰ établit certains indicateurs pour la mise en œuvre de l'Instrument. Les étapes initiales, telles que l'alignement des systèmes nationaux sur l'ITI (Assemblée générale des Nations unies, 2008b, annexe, para. 9b) et la désignation de points de contact nationaux (para. 9c), sont mises en exergue. Le texte de l'ITI insiste également sur le fait que le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes sont des activités « qui se renforcent mutuellement » (para. 9a), ainsi que sur la nécessité de renforcer les capacités nationales en vue d'une mise en œuvre efficace²¹.

Sur la base des débats de la réunion et du document final, on pourrait conclure que l'ITI constitue une extraordinaire réussite. Une analyse des rapports nationaux sur la mise en œuvre de l'ITI raconte pourtant une histoire bien différente. Si l'envoi de rapports dans le cadre du *Programme d'action* est volontaire depuis le début, les États ont décidé d'insérer une clause d'*obligation* de rapports biennaux dans le texte de l'Instrument (Assemblée générale des Nations unies, 2005b, para. 36). Pourtant, moins d'un tiers des pays membres de l'ONU (62 États sur 92) ont envoyé des informations sur leur mise en œuvre de l'ITI en 2008 (Cattaneo et Parker, 2008, p. 97)²². Les taux de réponse ont été considérablement plus bas dans de nombreux domaines importants. À titre d'exemple, en date du 13 décembre 2007, deux ans après l'adoption de l'ITI par l'Assemblée générale (et son application simultanée à tous les États membres de l'ONU), seuls 27 pays avaient fourni à l'UNODA le nom et les coordonnées de leur point de contact national (Cattaneo et Parker, 2008, p. 113)²³. Seuls 24 États ont rapporté avoir établi des pratiques ou exigences légales pour le marquage des armes légères détenues par les forces de défense et de sécurité gouvernementales (p. 116)²⁴. Seuls 20 États ont fourni des informations liées aux sections de l'Instrument sur la coopération en matière de traçage (p. 120)²⁵, suscitant des doutes quant à son utilisation réelle pour effectuer des opérations de traçage en situation de criminalité et de conflit, comme il était prévu.

Les États ont fourni relativement plus d'informations sur leur mise en œuvre des dispositions sur le marquage et le traçage du *Programme d'action*²⁶, mais comme le font remarquer les auteurs du document d'étude de l'UNIDIR, l'ITI couvre ces domaines de façon bien plus détaillée (p. 124). Le silence actuel entretenu par la plupart des États quant à leur utilisation de l'ITI pourrait refléter un manque de familiarité avec les exigences du nouvel instrument en matière de rapports, mais pourrait également indiquer un manque de respect de leurs engagements.

La section sur le courtage ne développe pas les engagements correspondants du *Programme* de façon aussi poussée que les sections sur les stocks et la coopération.

Étant donné l'existence du rapport du GEG, ce n'est toutefois pas nécessaire. C'est en effet ce dernier qui fournit les repères pour la mise en œuvre dans ce domaine.

En matière de courtage, ainsi que de gestion des stocks et de coopération et d'assistance internationales, le texte de la BMS3 offre aux États des conseils pratiques concrets pour une mise en œuvre optimisée du *Programme*. L'utilité du document dépendra toutefois des améliorations tangibles apportées à une telle mise en œuvre. Si, comme nous l'avons déjà fait remarquer, la majorité du texte développe de manière utile les engagements du *Programme*, c'est néanmoins un langage hésitant qui tend à prédominer. Le plus souvent, les États sont « encouragés » à adopter certaines mesures, ce qui présente une certaine logique :

aucun nouvel engagement n'ayant été pris lors de la troisième réunion biennale, il semble en effet raisonnable de laisser les méthodes de mise en œuvre à la discrétion des États. La question n'en demeure pas moins ouverte.

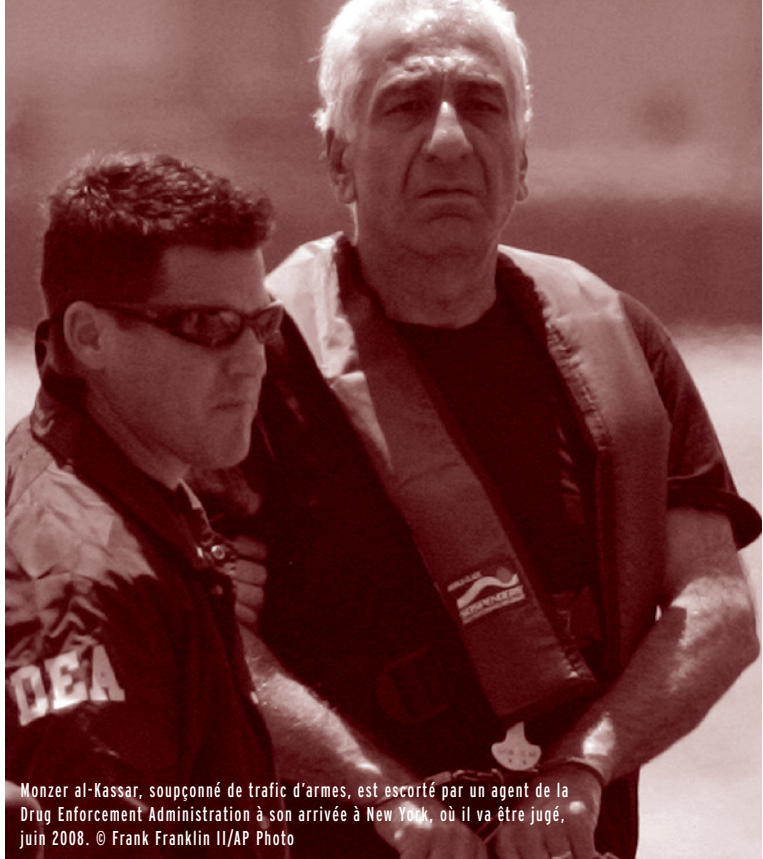
Un agenda de mise en œuvre prospectif

Bien qu'aucune décision ferme n'ait été prise, le document final de la BMS3 offre une feuille de route provisoire pour les prochaines phases du processus de l'ONU sur les armes légères. Parmi les « idées et propositions relatives à un agenda de mise en œuvre prospectif pour le Programme d'action », il mentionne :

- a) *La préparation de rapports tous les deux ans, de modèles de rapports et l'analyse des rapports ;*
- b) *Des réunions de suivi du Programme d'action, y compris des réunions périodiques d'experts gouvernementaux ;*
- c) *Des réunions régionales pouvant aider à faire avancer les réunions ultérieures de l'ONU sur le Programme d'action. (Assemblée générale des Nations unies, 2008b, para. 29)*

La notion de « modèles de rapports » est reprise ailleurs dans le document (paras. 3, 7i), tout comme l'idée d'organiser des réunions régionales dans les années sans BMS afin de faire progresser la mise en œuvre du *Programme* (paras. 6, 7n), ainsi que des « réunions périodiques d'experts gouvernementaux » (para. 7o). Le document final de la BMS3 répertorie également 24 « autres questions » dont « certains États ont indiqué qu'elles revêtaient une grande importance pour la mise en œuvre du *Programme d'action* » (para. 28).

Les principaux éléments de l'« agenda de mise en œuvre prospectif » du texte de la BMS3 ont été repris par le premier comité de l'Assemblée générale de l'ONU lors de sa réunion d'octobre 2008. La résolution principale sur les armes légères de l'Assemblée générale (résolution 63/72) prévoit une quatrième réunion biennale des États (ainsi qu'une deuxième réunion de mise en œuvre de l'ITI) en 2010, avec une « réunion d'experts gouvernementaux à composition non limitée » et une deuxième conférence d'examen qui suivront respectivement en 2011 et 2012 (Assemblée générale des Nations unies, 2008e, paras. 6-7, 13-14). La résolution suit également la recommandation de



Monzer al-Kassar, soupçonné de trafic d'armes, est escorté par un agent de la Drug Enforcement Administration à son arrivée à New York, où il va être jugé, juin 2008. © Frank Franklin II/AP Photo

la BMS3 d'organiser des réunions régionales pour soutenir le processus du *Programme d'action* (para. 15)²⁷. Fin 2008, au moins une de ces réunions devait être organisée en 2009 pour aider à préparer le terrain pour la quatrième réunion biennale des États.

L'ITI²⁸ comme le processus de courtage²⁹ bénéficient d'une pleine reconnaissance dans la résolution 63/72, mais c'est l'importance que celle-ci accorde aux rapports nationaux qui s'avère la plus marquante³⁰. Le paragraphe 8 propose un lien entre la BMS3 et les futures réunions du *Programme de l'ONU*, encourageant les États à inclure dans leurs rapports nationaux « des informations sur les progrès qu'ils ont accomplis dans la mise en œuvre des mesures présentées dans le rapport de la troisième réunion biennale des États »³¹. La proposition de rapports biennaux (moins fréquents mais plus efficaces) reprise dans le texte de la BMS3 trouve un soutien implicite dans le fait que la résolution 63/72 a fixé la fin 2009 comme prochaine date limite pour l'envoi de rapports (para. 8). Ces rapports alimenteront essentiellement les débats lors de la BMS4. Le même paragraphe encourage également les États à utiliser les modèles de rapports existants (afin d'améliorer la comparabilité entre les pays et au fil du temps). L'analyse des rapports est également appuyée, dans une certaine mesure, par la mention de l'étude de l'UNIDIR et du Small Arms Survey qui a fourni les principaux apports pour la BMS3 et son document final (préam. para. 8). Comme l'indique la résolution, tous ces aspects de l'établissement de rapports demeurent mal développés – particulièrement l'importance de l'évaluation de la mise en œuvre moyennant une analyse quelconque – mais les éléments fondamentaux sont bien présents. La BMS3 et la résolution 63/72 présentent le potentiel – mais uniquement le potentiel – d'une utilisation plus systématique et rigoureuse des rapports nationaux à des fins d'évaluation des progrès globaux enregistrés dans la mise en œuvre du *Programme d'action* (et de l'ITI).

La résolution 63/72 n'exprime aucune préférence parmi les questions que le texte de la BMS3 définit comme des thèmes potentiels pour les futures réunions de l'ONU sur les armes légères ; mais en ouvrant la voie à la BMS4, elle soutient la méthode de la BMS3 qui consiste à mettre l'accent sur un nombre limité de « questions ou thèmes prioritaires » et, surtout elle précise que ceux-ci doivent être identifiés « bien avant » la réunion (Assemblée générale des Nations unies, 2008e, para. 12). Appliquant une autre leçon de la BMS3, la résolution « [s]ouligne qu'il importe de désigner rapidement le président », et propose la date d'octobre 2009 pour cette nomination (para. 11).

Il n'est pas du tout exagéré de dire que la BMS3 et la résolution de l'Assemblée générale qui a suivi ont donné un nouveau souffle au *Programme d'action des Nations unies*. La résolution 63/72 expose un processus plus sophistiqué et – potentiellement du moins – plus dynamique incluant des réunions régionales, une quatrième réunion biennale, une réunion des experts gouvernementaux et une deuxième conférence d'examen. Les défis pour 2009 et 2010 seront de veiller à ce que ces réunions se complètent et se renforcent mutuellement, et à ce que les liens entre les niveaux régional et international soient renforcés. Il est tout aussi important que les grandes lignes d'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre, timidement abordées à la fois dans le document final de la BMS3 et dans la résolution 63/72, adoptent une forme plus définitive. Les nouvelles réunions peuvent s'avérer utiles, mais la clé de la réussite ou de l'échec du *Programme d'action* (et de l'ITI) demeure sa mise en œuvre.

La clé de la réussite ou de l'échec du *Programme* et de l'ITI demeure la mise en œuvre.

LE GEG SUR LES MUNITIONS

En 2008, un Groupe d'experts gouvernementaux (GEG) des Nations unies s'est réuni pour envisager des moyens d'améliorer la coopération face au problème des surplus de munitions classiques (Assemblée générale des Nations unies, 2006c, para. 7). Les munitions classiques incluent un large éventail de munitions, allant des roquettes à vol libre et des cartouches d'artillerie de plus gros calibre aux cartouches, grenades, roquettes et missiles guidés utilisés dans les armes légères et de petit calibre. Il s'agit d'une catégorie qui englobe à la fois les armes légères et les principales armes classiques.

Le problème posé par les munitions classiques est triple. En premier lieu, le nombre croissant de décès liés à des explosions de dépôts de stockage des munitions illustre très nettement les risques de sécurité posés par des stocks de munitions mal gérés et en décrépitude (Wilkinson, 2008, p. 134). Par ailleurs, la perte et le vol touchant les stocks nationaux détournent des munitions qui vont alimenter la violence armée et l'insurrection (Annuaire sur les armes



Un soldat bosniaque passe devant des bombes de mortier et des munitions détruites dans les installations gouvernementales bosniaques de Doboj, novembre 2006.
© Amel Emirć/AP Photo

légères, 2008, p. 47-62). Enfin, et il s'agit là d'un problème propre aux excédents, les États sont souvent tentés de transférer les stocks de munitions en surplus vers des régions du monde où ils sont utilisés sans discernement et/ou prolifèrent en l'absence de tout contrôle (Bevan, 2008, p. 3-4).

Toutefois, en dépit de ces problèmes, les États ont généralement écarté les munitions classiques du débat plus étendu sur le contrôle des armes. On en veut pour meilleure preuve les efforts internationaux de régulation du commerce des armes légères et de petit calibre. Même si les États continuent de transférer vers l'étranger leurs cartouches d'armes légères en surplus, parfois même dans des circonstances douteuses³², le *Programme d'action des Nations unies* n'aborde pas les munitions de façon claire et spécifique. De surcroît, les États ont récemment exclu les munitions d'instruments associés, tels que l'ITI.

Le *Rapport sur les munitions en surplus* du GEG de 2008 rétablit en partie l'équilibre. Il fournit un cadre d'action pour aborder la problématique des surplus excessifs de munitions et suggère des méthodes par lesquelles des politiques nationales optimisées, couplées avec une amélioration de la coopération internationale, peuvent encourager une gestion sûre et sécurisée des stocks de munitions. Si la portée du *Rapport sur les munitions en surplus* est limitée aux stocks nationaux (les munitions détenues par les forces de sécurité étatiques), celui-ci ajoute néanmoins une dimension importante aux efforts internationaux visant à aborder la prolifération illicite des munitions d'armes légères et de petit calibre.

Rentrée en grâce

En 1997, le *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre (Rapport du panel de l'ONU)* a qualifié les munitions, avec les armes légères et de petit calibre, de « préoccupation principale » pour les Nations unies (Assemblée générale des Nations unies, 1997, paras. 24, 26c). Cette évaluation a été appuyée par le *Rapport du Groupe d'experts sur le problème des munitions et explosifs (Rapport sur les munitions)* de 1999. Les États ont toutefois rapidement réalisé que les munitions ne pouvaient pas être traitées exactement de la même façon que les armes légères et de petit calibre. Nombreux sont les types de munitions qui contiennent des explosifs et les États craignaient d'avoir à élargir le débat pour y inclure des éléments aussi divers que les explosifs commerciaux, les accessoires de destruction explosifs militaires et les composants des principales armes classiques.

Publié ultérieurement en 1999, le *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères (Rapport sur les armes légères)* a reflété ces tensions naissantes. Tout en notant la nécessité de contrôler les munitions, il a veillé à insérer cette problématique derrière celle de la prolifération des armes légères sur la liste des priorités (Assemblée générale des Nations unies, 1999b, paras. 118, 129-30). Comme le fait remarquer Greene (2006, p. 7), certains États craignaient de voir la moindre référence aux munitions dans le *Rapport sur les armes légères* de 1999 encourager d'autres États à demander l'ajout de l'expression « et les explosifs » dans le texte. Le rapport a donc évité de mettre l'accent sur les munitions en faisant référence aux armes légères et de petit calibre comme à une catégorie générique, dans laquelle le rôle des munitions serait sous-entendu plutôt qu'explicitement défini. Les recommandations du groupe se sont limitées à encourager les États (Assemblée générale des Nations unies, 1999b,

para. 118) à passer en revue le *Rapport sur les munitions* de 1999 (Assemblée générale des Nations unies, 1999a).

Les recommandations du *Rapport sur les munitions* ont toutefois été ignorées au cours des préparatifs de la Conférence des Nations unies sur les armes légères de 2001 et dans le *Programme d'action* qui a découlé de la conférence. Depuis 2001, le *Programme* constitue la référence pour la plupart des efforts internationaux de lutte contre la prolifération illicite des armes légères, mais le document n'utilise pas le terme « munitions ». Si certaines dispositions du *Programme*, telles que celles liées à la gestion des stocks et à la destruction des surplus pourraient sans doute s'appliquer aux munitions – aussi bien qu'aux armes –, la décision en est laissée à la discrétion des États membres de l'ONU.

La marginalisation des munitions a vraisemblablement atteint son apogée dans l'*Instrument international de traçage*, adopté en 2005. Celui-ci a en effet recommandé « 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 » (Assemblée générale des Nations unies, 2005a, para. 27). Cette recommandation reflétait la volonté de quelques États d'exclure fermement tout débat sur les munitions de la question du contrôle des armes légères dans le cadre de l'ONU.

L'Allemagne et la France ont présenté en 2005 un projet de document qui allait devenir la résolution 61/72 de l'Assemblée générale des Nations unies, qui faisait explicitement référence aux recommandations de l'ITI³³. Cette résolution appelait tous les États à évaluer l'ampleur et la sécurité des stocks nationaux ainsi que la nécessité éventuelle d'une assistance extérieure pour limiter tout risque révélé par leurs évaluations (Assemblée générale des Nations unies, 2006c, para. 2). Elle les a également encouragés à assister d'autres gouvernements nationaux dans leurs efforts d'amélioration de la gestion des stocks, que ce soit de manière bilatérale ou par le truchement d'organisations internationales ou régionales (para. 3). Enfin, et surtout, les États ont demandé à ce que le Secrétaire général mette sur pied, au plus tard en 2008, un Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'étudier « de nouveaux moyens de renforcer la coopération sur la question des stocks de munitions classiques en surplus » (para. 7). Le groupe, constitué d'experts de 17 pays³⁴, s'est réuni à trois reprises : à Genève en janvier 2008 et à New York en mars-avril et en juillet 2008.

Le groupe sur les munitions a utilement abordé la question des surplus comme relevant de la gestion des stocks.

Une approche pragmatique

La décision la plus importante que le GEG a prise sur les munitions a été d'aborder la problématique des surplus dans le contexte plus étendu de la gestion des stocks. Le groupe a fait remarquer que des excédents apparaissent lorsque les États ne disposent pas de systèmes de gestion des stocks pour détecter et endiguer leur croissance. Par ailleurs, une gestion inefficace des stocks encourage également des pratiques peu sûres de stockage et de manipulation et facilite le détournement (perte ou vol) des munitions vers les marchés illicites. En définissant la question comme un problème de gestion des stocks, le groupe a abordé non seulement la question des surplus mais aussi les plus vastes problématiques de sécurité inhérentes à la gestion nationale des stocks de munitions.

La décision du groupe de mettre l'accent sur la gestion des stocks plutôt que sur les seuls surplus lui a permis d'éviter certaines questions constituant des sources potentielles de discorde, telles que les « seuils » des surplus ou ce qui constitue un « niveau acceptable » de surplus. Le problème à résoudre est ainsi devenu la façon dont les États gèrent la sécurité de ces stocks, et non pas l'ampleur ou le niveau des surplus. Les États accumulent souvent des stocks excédentaires car ils ne disposent pas des systèmes de suivi nécessaires pour évaluer la qualité et la quantité des munitions stockées. Ils peuvent partir du principe qu'« on n'a jamais trop de munitions » et donc conserver d'importants stocks de munitions vieillissantes, inutilisables et souvent dangereuses. De surcroît, même lorsque les stocks excédentaires sont conservés en toute sécurité, les pays doivent assumer les coûts correspondants en matière de stockage, de maintenance et de sécurité.

Le groupe a donc reconnu que la décision de conserver des surplus était une prérogative nationale, mais que si cela pouvait servir les intérêts nationaux, les munitions devraient être stockées de façon sécurisée et contrôlées pour veiller à ce qu'elles soient utilisables et protégées contre la perte ou le vol (Assemblée générale des Nations unies, 2008a, paras. 8-10). Des solutions spécifiques incluaient la mise en place de systèmes de comptabilité pour

permettre aux États d'évaluer ce qui se trouvait dans leurs stocks nationaux, et le déploiement de moyens techniques associés qui leur permettraient d'en déterminer l'état (para. 19). Avec ces systèmes en place, les pays peuvent prendre des décisions en meilleure connaissance de cause quant à ce qui constitue un « niveau acceptable » de surplus, en tenant compte des implications en termes de coût et de sécurité.

Le groupe a entrepris un passage en revue systématique des principaux composants d'une gestion efficace des munitions. Il s'agit notamment de la planification de l'emplacement et de la gestion des stocks nationaux ; des procédures de manipulation et de stockage des munitions ; du suivi, de la surveillance et du test des munitions ; de la comptabilité, de l'inventaire et des prévisions des exigences en termes de munitions ; de la garantie de la sécurité physique des munitions stockées et déployées et de toute une série de méthodes d'élimination et de destruction (paras. 21-45). Comme l'a fait remarquer le Groupe, tous ces éléments sont interconnectés. Ensemble, ils constituent un système intégré couvrant l'ensemble du cycle de vie des munitions (paras. 19-20).

Le rapport du GEG reconnaît la nécessité d'améliorer la coordination des programmes d'assistance et de sensibiliser les éventuels pays bénéficiaires à l'éventail de programmes proposés. Il souligne le besoin de renforcer et de maintenir les capacités de gestion des stocks – par le biais à la fois des efforts nationaux et de l'assistance bilatérale et multilatérale (para. 60). Il met également en exergue la nécessité, pour les forces de maintien de la paix, de bénéficier de systèmes efficaces de gestion des stocks (paras. 12, 60, 74), ce qui revient à admettre implicitement que ces forces ont été enclines à commettre des détournements par le passé.

Si le rapport définit une série complète d'améliorations de la gestion des stocks, il n'explique néanmoins pas comment les États pourraient entamer ce processus. Par exemple, il n'encourage pas les États à examiner leurs arrangements actuels en matière de gestion des stocks, ce qui constitue pourtant indéniablement un pré-requis pour l'identification des problèmes existants et des ressources disponibles. Contrairement au rapport, la résolution 61/72 (Assemblée générale des Nations unies, 2006c, para. 2) et le document final de la BMS3 (Assemblée générale des Nations unies, 2008b, para. 24), prévoient cet examen. Par ailleurs, le *Rapport sur les munitions en surplus* n'aborde pas non plus la question des critères de transferts internationaux. Même si le fait d'aborder la question aurait indéniablement testé les limites du mandat du groupe, elle n'en mérite pas moins considération. Nombreux sont les États qui présentent des surplus problématiques et qui continuent pourtant d'importer des munitions. Les États exportateurs bénéficient d'une influence évidente dans de tels cas. Le document *Elements for Export Controls*

of MANPADS de l'Arrangement de Wassenaar, par exemple, stipule que les exportateurs devraient tenir compte des arrangements pris par le pays destinataire en matière de sécurité des stocks avant d'y transférer des systèmes portatifs de défense aérienne (WA, 2003, paras. 3.7, 3.9). Des critères d'exportation qui feraient dépendre tous les transferts de munitions de la sécurité des stocks nationaux pourraient encourager les pays destinataires à remédier à des pratiques inefficaces de gestion des stocks.

Le *Rapport sur les munitions* offre des conseils pratiques et détaillés pour l'amélioration de la gestion des stocks. Reconnaissant que les meilleures pratiques internationales ne constituent qu'un objectif lointain pour de nombreux pays, il ne cherche pas à mettre au point un nouveau cadre normatif. Le groupe a toutefois fait remarquer que des améliorations relative-



Un soldat nigérian de l'ONU monte la garde à côté d'une cache d'armes au domicile de l'ancien dictateur Charles Taylor, à Paynesville, au Liberia, octobre 2003.
© Ben Curtis/AP Photo

ment mineures de la gestion des stocks nationaux – telles que l'installation de cadenas dans les dépôts ou le respect de distances de sécurité – pourraient réduire considérablement l'exposition des États à des risques de sécurité.

Étant donné le fossé qui sépare les meilleures pratiques internationales et les systèmes souvent désordonnés en place dans de nombreux États, le groupe a recommandé le développement de directives techniques qui devraient être « articulées de manière à permettre aux États de mettre progressivement au point une série de systèmes de gestion des stocks de plus en plus complets ». Ceux-ci seraient destinés à permettre aux États « d'écarter en priorité les risques les plus graves pour la sécurité ». Le groupe a ainsi envisagé un « processus réaliste » destiné à améliorer la gestion des munitions, dans la plus grande mesure du possible (Assemblée générale des Nations unies, 2008a, para. 61). Fin 2008, le gouvernement allemand a accepté de cofinancer la mise au point de ces directives au sein du système des Nations unies.

Bien que cet état de fait ne soit jamais établi explicitement, de nombreuses recommandations du *Rapport sur les munitions* s'appliquent tout autant à la gestion des armes qu'à celle des munitions. En cas de mise en œuvre, elles contribueraient nettement à réduire la prolifération des armes (ainsi que des munitions) circulant déjà sur les marchés illicites. Ce rapport, qui a déjà incité les Nations unies à entreprendre la formulation de directives techniques, pourrait donc susciter un plus vaste changement. Ceci dit, il ne remplace pas des efforts internationaux plus complets de régulation du commerce des munitions. Le rapport du GEG n'aborde pas les questions plus larges liées à la prolifération illicite, telles que la nécessité de contrôles plus efficaces des exportations – particulièrement dans le cadre d'envois vers des États destinataires connus pour la sécurité médiocre de leurs stocks. Tout comme celle des armes elles-mêmes, la réduction de la prolifération des munitions illicites nécessite une série de mesures se renforçant mutuellement et dont la gestion des stocks ne constitue qu'un élément.

De nombreuses recommandations du Groupe sur les munitions s'appliquent également à la gestion des armes.

LE GEG ET LE TCA

Globalement, le commerce international des armes est parvenu à esquiver les efforts de contrôle internationaux, en dépit de certaines mesures timides prises à cet égard, notamment par le *Programme d'action des Nations unies*⁵⁵. Une telle réglementation a traditionnellement rencontré une opposition au motif que les transferts d'armes constituent une question de souveraineté et de sécurité nationales, et que le droit à l'auto-défense au titre de l'article 51 de la Charte des Nations unies implique le droit d'acheter et vendre des armes. En réalité, les armes, les munitions et autres équipements militaires sont exclus des règles de l'Organisation mondiale du commerce en vertu d'une exception de sécurité nationale (GTCA, 1948, art. XXI). Depuis la fin de la Guerre froide, toutefois, l'imposition d'un nombre croissant d'embargos sur les armes par l'ONU et une augmentation du nombre d'arrangements régionaux affectant les transferts d'armes ont théoriquement imposé une plus grande discipline au niveau des transferts d'armes internationaux. Plus récemment, des défenseurs du contrôle des armes et des États sympathisants ont visé un objectif de réglementation mondiale.

Historique du TCA

L'actuelle initiative en faveur d'un traité sur le commerce des armes (TCA) a vu le jour en 1995, lorsqu'un groupe de lauréats du prix Nobel de la paix, avec à leur tête Oscar Arias, a commencé à plaider en faveur d'un accord international destiné à empêcher les transferts d'armes irresponsables. Le concept a trouvé un écho auprès de divers groupes de la société civile. En 2003 notamment, Amnesty International, le Réseau d'action international sur les armes légères et Oxfam ont lancé la campagne *Contrôlez les armes*, destinée à promouvoir la signature d'un TCA mondial et juridiquement contraignant. Depuis 2003, de nombreux États ont apporté leur soutien à cette initiative, notamment le Royaume-Uni, qui a commencé à encourager l'élaboration de directives internationales sur le transfert d'armes légères et de petit calibre plus tôt cette année-là.

En octobre 2006, une grande majorité des États membres de l'ONU a voté en faveur de l'adoption de la première résolution sur un TCA lors de la réunion du premier comité de l'Assemblée générale (Assemblée générale des Nations unies, 2006a), avec le soutien d'une majorité encore plus importante lors de la séance plénière de l'Assemblée générale deux mois plus tard (Assemblée générale des Nations unies, 2006d) (cf. tableau 4.1). Dans le premier cas, la résolution a appelé le Secrétaire général à :

solliciter les vues des États membres sur la faisabilité, la portée et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales (para. 1).

La résolution a également invité le Secrétaire général à mettre sur pied un Groupe d'experts gouvernementaux (GEG) chargé d'examiner la faisabilité, la portée et les paramètres généraux d'un tel instrument. Au total, ce sont 99 États et deux organisations régionales qui ont fait part de leur opinion sur un TCA au Secrétaire général en 2007³⁶. Constitué d'experts de 28 pays³⁷, le GEG a mené sa tâche à bien au cours de trois sessions d'une semaine en 2008³⁸ et a communiqué son rapport au Secrétaire général en août 2008. Une nouvelle résolution sur un TCA a été adoptée par le premier comité lors de sa réunion d'octobre 2008 (Assemblée générale des Nations unies, 2008d) et par l'Assemblée générale en décembre 2008 (Assemblée générale des Nations unies, 2008f) (deuxième résolution sur un TCA). Cette résolution a mis sur pied un groupe de travail à composition non limitée (OEWG) qui aura pour mission, à partir de 2009, d'ouvrir le TCA aux débats auprès des autres membres de l'ONU.

Le paysage politique

Si, comme l'indiquent les schémas de vote de l'Assemblée générale, le processus sur le TCA a bénéficié d'un solide soutien de la part des États, il n'est guère surprenant qu'il ait également été confronté à une certaine résistance. Le niveau et la nature du soutien (et de l'opposition) des États envers un TCA peuvent être déduits de deux sources principales : les schémas de vote pour les résolutions sur un TCA et les propositions nationales au Secrétaire général.

Résolutions de l'Assemblée générale

Une nette majorité des États semble favorable à l'adoption d'un TCA juridiquement contraignant. Les États-Unis, principal exportateur au monde d'armes classiques³⁹, sont le seul pays à avoir toujours voté contre les résolutions sur un TCA (cf. tableau 4.1)⁴⁰.

Une comparaison des votes positifs et des abstentions révèle de nouvelles divergences chez les principaux exportateurs d'armes. Le Royaume-Uni, cinquième plus grand exportateur d'armes classiques (et huitième plus grand exportateur d'armes légères)⁴¹, a joué un rôle déterminant au niveau de la progression du processus sur le TCA. Cinq des dix autres plus grands exportateurs d'armes classiques ont coparrainé la deuxième résolution sur un TCA⁴², à l'instar de trois des plus grands importateurs d'armes classiques⁴³. Par ailleurs, 23 des 30 principaux



Des activistes en faveur d'un traité international sur le commerce des armes brandissent des pancartes au cours d'une manifestation à New Delhi, septembre 2006. © Adnan Abidi/Reuters

Tableau 4.1 **Vote sur les résolutions sur un TCA**

Résolution	Forum de vote	Oui	Absentions	Non	Pas de vote
Première résolution sur un TCA	Premier comité 2006	139	24	1	28
	Assemblée générale 2006*	153	24	1	14
Deuxième résolution sur un TCA	Premier comité 2008	145	18	2	27
	Assemblée générale 2008	133	19	1	39

* Il y a eu de légères variations entre les États qui ont voté en faveur de la résolution sur un TCA au sein du premier comité et ceux qui ont voté « oui » lors de l'Assemblée générale (séance plénière). De surcroît, Cuba et Djibouti se sont abstenus de voter lors du scrutin du premier comité, mais ont voté en faveur de la résolution lors de l'Assemblée générale. Cf. WILPF (2008).

exportateurs⁴⁴ et 19 des 30 plus grands importateurs⁴⁵ d'armes classiques ont voté en faveur de la première résolution sur un TCA lors de l'Assemblée générale⁴⁶. Cinq des 30 plus grands exportateurs⁴⁷ d'armes classiques et neuf des 30 plus grands importateurs⁴⁸ se sont toutefois abstenus de voter.

L'opinion des États

La grande majorité des 99 États qui ont fait part de leur opinion (91) ont indiqué qu'ils estimaient un TCA faisable et souhaitable. Huit ont toutefois affirmé ne pas croire en la faisabilité d'un TCA. Il n'est pas surprenant qu'à une exception près (Cuba), tous ces pays se soient abstenus de voter pour la première résolution sur un TCA. Il est aussi significatif que certains des États qui ont affirmé la faisabilité d'un TCA, parmi lesquels plusieurs des plus grands exportateurs d'armes, aient estimé que la conclusion d'un TCA pourrait rencontrer des obstacles pratiques. Ceux-ci incluaient un manque de volonté politique de négocier un instrument et la possibilité que certains des principaux États exportateurs se refusent à toute participation constructive. Les États ouvertement sceptiques ont exprimé pour leur part toute une série d'autres préoccupations, en affirmant qu'un processus sur un TCA était prématuré ; qu'il serait difficile de parvenir à un accord universel sur un ensemble de normes ; qu'il conviendrait d'accorder plutôt la priorité à la conformité avec des engagements régionaux ; et enfin que l'instrument devrait être politiquement plutôt que juridiquement contraignant, à l'instar du Programme d'action. Si les États-Unis n'ont pas fait part de leur opinion sur un TCA au Secrétaire général de l'ONU, on a rapporté des propos des membres du gouvernement américain selon lesquels un TCA affaiblirait les contrôles existants au niveau des transferts en établissant un seuil universel bas (cf. encadré 4.4)⁴⁹.

Encadré 4.4 La position des États-Unis : jamais ou peut-être ?

L'opposition déclarée des États-Unis aux résolutions sur un TCA semble contredire la législation nationale adoptée en 1999. L'*International Arms Sales Code of Conduct Act of 1999* a enjoint au Président de débiter des négociations, dans les 120 jours suivant sa promulgation, « au sein des forums internationaux appropriés... en vue d'établir un régime mondial destiné à promouvoir la transparence internationale dans le domaine des transferts d'armes » (États-Unis, 1999, sec. 1262[a]). Il prévoit une liste de critères qui devraient être inclus dans un tel code de conduite international sur la vente des armes, notamment le respect des droits de l'homme. Si les États-Unis ont franchi certaines étapes initiales vers un code de conduite multilatéral sur le transfert des armes⁵⁰, il semblerait que ces efforts aient été abandonnés depuis lors⁵¹.

Sur la base du vote de l'Assemblée générale et des opinions transmises au Secrétaire général des Nations unies, il semblerait que, si un grand nombre d'États soutiennent l'idée d'un TCA, plusieurs grands exportateurs et importateurs d'armes doivent encore être convaincus. Cet état de fait s'est reflété dans l'issue des débats du GEG sur un TCA.

Le rapport du GEG

Étant donné la disparité des opinions au sein du GEG, l'adoption d'un rapport de consensus n'a pas été une mince affaire. S'ils n'étaient pas parvenus à un accord, le président aurait été contraint d'envoyer un document connu sous le nom de « rapport de procédure », qui établit simplement que les experts se sont réunis à certains moments pour aborder certaines questions, mais qui

demeure dépourvu de toute conclusion importante. Le rapport final du groupe ne se distingue toutefois guère – par son contenu – d'un rapport de procédure.

En lisant le texte du rapport du GEG, on pourrait conclure que le groupe a bien rempli son mandat consistant à « examiner . . . la faisabilité, la portée et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques » (Assemblée générale des Nations unies, 2006d, para. 2 ; nous soulignons).

Le rapport fourmille en effet de références au fait que le groupe a « discuté », « observé », « reconnu », « remarqué », « envisagé » et « examiné » divers aspects de la faisabilité, de la portée et des paramètres généraux d'un TCA. Il semblerait toutefois que le groupe n'ait guère fait plus qu'« examiner » ces questions et n'ait pas été en mesure de parvenir à un accord ou à des résultats concluants. Il n'y a qu'un seul cas dans le rapport où le groupe a semblé « convenir » de quelque chose, à savoir que « les principes inscrits dans la Charte des Nations unies devraient être au cœur de tout traité éventuel sur le commerce des armes » (Assemblée générale des Nations unies, 2008c, para. 24).

Faisabilité

Le groupe n'a pas conclu à la faisabilité d'un TCA. Il a plutôt identifié divers facteurs dont dépendait, selon lui, la faisabilité (Assemblée générale des Nations unies, 2008c, partie IV). Il s'agissait des éléments suivants :

- les objectifs convenus collectivement ;
- la résistance à des utilisations politiques abusives ;
- le potentiel d'universalité ;
- le respect de la souveraineté de tous les États ;
- le respect de l'intégrité territoriale ;
- les possibilités concrètes d'application ;
- des définitions claires ;
- une portée ; et
- des paramètres.

Deux aspects de la faisabilité ont été particulièrement mis en avant dans le rapport du GEG : l'universalité et les objectifs convenus. La nécessité d'être universel (avec la participation de tous les États) est répétée à plusieurs reprises dans le rapport. Si l'actuel système des arrangements régionaux de contrôle des transferts fait l'objet de préoccupations ou de critiques, c'est notamment parce que tous les États ne les appliquent pas. Ils ne sont pas non plus identiques, ce qui génère des brèches et des failles potentielles. L'universalité est en réalité considérée par de nombreux partisans d'un TCA comme la véritable raison d'être de l'initiative – tous les États seraient en effet gouvernés par les mêmes principes et restrictions.

Portée

Dans le cadre de la portée, le groupe a débattu des types d'armes, d'activités ou de transactions qui pourraient être incluses dans un TCA. Si, comme point de départ des discussions de suivi sur la portée d'un TCA, le GEG a envisagé d'utiliser les sept catégories d'armes reprises dans le Registre des armes classiques de l'ONU⁵², en y ajoutant les armes légères et de petit calibre, ses membres ne sont pas parvenus à s'accorder sur la question (Assemblée générale des Nations unies, 2008c, para. 21).



Taches de sang sur le sol à côté des ombres d'officiers de police à la suite d'une attaque contre des étrangers à Kaboul, Afghanistan, octobre 2008. © Ahmad Masood/Reuters

Ils se sont également demandé s'il conviendrait d'inclure dans un TCA des catégories telles que les munitions, les explosifs, les composants, les services de défense et les technologies de fabrication mais, là encore, aucun accord n'a pu être trouvé. Le groupe a par ailleurs débattu de l'inclusion éventuelle dans un TCA d'activités ou de transactions telles que : exportation, importation, réexportation, passage en transit, transbordement, octroi de licences, transport, transfert et fabrication de technologies et production sous licence à l'étranger, courtage illicite d'armes et transfert d'armes à des acteurs non étatiques (Assemblée générale des Nations unies, 2008c, para. 22).

Paramètres généraux

Les débats sur les éventuels paramètres généraux d'un TCA se sont focalisés sur les critères qui devraient être appliqués par les États pour décider d'autoriser ou non un transfert d'armes. Le groupe a mentionné les facteurs suivants comme potentiellement pertinents pour une telle détermination : prévention du terrorisme, de la criminalité organisée et d'autres activités délictueuses ; maintien de la stabilité régionale ; promotion du développement socio-économique ;

prévention des transferts illicites à des acteurs non étatiques, des réexportations sans autorisation, de fabrication sans licence et de courtage illicite ; respect du droit de fabrication et d'importation ; utilisation finale et assurances sur l'utilisation finale ; lutte contre le détournement ; et garantie de la conformité avec les embargos sur les armes imposés par le Conseil de sécurité et d'autres obligations internationales existantes (Assemblée générale des Nations unies, 2008c, para. 25). Le groupe a également discuté des mécanismes éventuels qui pourraient étayer la mise en œuvre d'un TCA, tels que le partage d'informations, les dispositifs de communication de rapports et la coopération et l'assistance internationales. Aucune conclusion n'a pourtant été atteinte dans ce domaine non plus (para. 26).

Maintien des positions respectives

Il apparaît clairement que le GEG n'a guère contribué à ouvrir la voie à des débats concrets, sans même parler de négociations, sur un traité sur le commerce des armes. Il n'a pas convenu d'une liste d'armes ou de transactions qui devraient être incluses dans un TCA ; il n'a pas convenu de paramètres généraux ; et, surtout, il n'a même pas convenu de la nécessité ni de la « faisabilité » d'un tel instrument. Le groupe a néanmoins ouvert la porte à une poursuite du processus, notamment en concluant qu'« il y a lieu de poursuivre l'étude de l'action des Nations unies face au commerce international des armes classiques, étape par étape, de façon ouverte et transparente » (Assemblée générale des Nations unies, 2008c, para. 27). La deuxième résolution sur un TCA a pleinement tiré parti de cette possibilité.

Toutes les options ouvertes

L'Assemblée générale a adopté le rapport du GEG à l'automne 2008. Sa deuxième résolution sur un TCA « approuve » le rapport et « [e]ncourage tous les États à appliquer et aborder » ses recommandations pour prévenir le détournement des armes classiques et veiller à ce que leurs systèmes nationaux de contrôle des transferts répondent « aux normes les plus strictes possibles » (Assemblée générale des Nations unies, 2008f, paras. 1-2 ; 2008c, paras. 28-29). En outre, la résolution établit un groupe de travail à composition non limitée (OEWG) pour poursuivre l'étude des transferts d'armes



internationaux entamée par le GEG, cette fois avec la participation de tous les États membres de l'ONU (Assemblée générale des Nations unies, 2008f, paras. 3, 5 ; 2008c, para. 27). Ce groupe de travail « tiendra jusqu'à six sessions d'une semaine à compter de 2009 ». Dans sa première année, ce groupe « continuera d'étudier les éléments » du rapport du GEG « pour lesquels il serait possible de dégager un consensus en vue de leur inclusion dans ce qui pourrait devenir un traité juridiquement contraignant » sur les transferts d'armes classiques (Assemblée générale des Nations unies, 2008f, paras. 3, 5).

Fin 2008, les perspectives d'avenir du TCA demeuraient incertaines. Étant donné les réserves émises par certains États à l'encontre de l'initiative, il est remarquable qu'elle ait pu survivre au processus du GEG. On pourrait penser qu'un accord au sein du groupe de travail à composition non limitée, entre tous les États membres de l'ONU, s'avèrerait au moins aussi difficile à atteindre qu'avec le GEG ; mais les États désireux de bloquer des éléments particuliers pourraient être confrontés à davantage de difficultés dans l'environnement plus inclusif du groupe de travail. Néanmoins, étant donné l'incapacité du GEG à s'accorder sur des questions élémentaires de contrôle des transferts, le groupe de travail sur le TCA se voit plus ou moins dans l'obligation de tout reprendre à zéro. Il sera ainsi essentiellement libre d'explorer toutes les options, notamment la structure et les objectifs principaux d'un éventuel TCA. Rien ne peut être exclu à ce stade, mais rien n'est certain non plus.

CONCLUSION

Sur le papier du moins, le processus de l'ONU sur les armes légères a fait deux pas en avant en 2008. La troisième réunion biennale des États et la résolution de l'Assemblée générale qui a suivi ont donné un nouveau souffle au *Programme d'action des Nations unies*, tandis que le GEG sur les munitions a publié un rapport utile qui intègre clairement les munitions (ainsi que les armes) dans la problématique de contrôle international des armes. Fin 2008, il n'était pas certain que la décision de mettre sur pied un groupe de travail à composition non limitée afin de poursuivre les débats sur un éventuel traité sur le commerce des armes allait en fin de compte s'accompagner de dividendes similaires. Les documents publiés par la BMS3 et le GEG sur les munitions sont importants dans la mesure où, couplés à ceux produits précédemment dans le domaine du traçage et du courtage des armes, ils contribuent à définir des points de repère de mise en œuvre dans les domaines abordés. Ils offrent essentiellement des conseils détaillés sur la mise en œuvre des normes souvent vagues du *Programme d'action*.

L'année 2008 a également été importante dans le sens où des questions fondamentales liées à la mise en œuvre de ces instruments ont gagné du terrain. Si la première réunion sur la mise en œuvre de l'ITI a vu les États se lancer dans les détails du marquage, de l'enregistrement et du traçage des armes, leurs rapports nationaux (ou l'absence de tels rapports) a suggéré le contraire. Il apparaît en particulier que la principale fonction de l'ITI, à savoir faciliter le traçage des armes légères à la fois en situation de criminalité et de conflit, n'est pas remplie jusqu'à présent. De même, des questions se posent au niveau de la mise en œuvre du *Programme d'action*. Les rapports nationaux semblent bénéficier du vaste soutien des États membres de l'ONU, mais s'ils s'avèrent indéniablement utiles, ils ne nous permettent pourtant pas encore d'évaluer les progrès globaux au niveau de la mise en œuvre du *Programme*.

Le développement de repères spécifiques pour la mise en œuvre contribuera à cette tâche, pour autant que ceux-ci soient intégrés aux pratiques nationales de génération de rapports. Il en ira de même pour l'émergence d'un système de suivi plus systématique et rigoureux, au moins dans les grandes lignes. Il semblerait que les rapports nationaux sur le *Programme d'action*, ainsi que l'ITI, adoptent un calendrier biennal. Ce changement limitera la « corvée » souvent décriée que constitue la production de rapports, tout en encourageant les États à fournir des informations plus complètes et plus détaillées. L'utilisation croissante de modèles de rapports aidera à comparer ces derniers (entre pays et au fil du temps), tandis que l'analyse de ces informations, qui n'en était qu'à ses balbutiements en 2008, devrait encourager les efforts de mise en œuvre par toutes les parties, si elle venait à être renforcée.

Les nouveaux développements au sein des Nations unies offrent une mine de possibilités pour le travail international dans le domaine des armes légères au cours des mois et années à venir. Il ne s'agit toutefois pour l'instant

que de possibilités, pas de réalités. La production de nouveaux documents, aussi importants soient-ils, ne constitue un progrès que sur le papier. Huit ans après l'adoption du *Programme d'action des Nations unies*, la priorité demeure son application. ■

LISTE D'ABRÉVIATIONS

TCA	Traité sur le commerce des armes	ITI	<i>Instrument international</i> de traçage
BMS3	Troisième réunion biennale des États pour l'examen de la mise en œuvre du <i>Programme d'action</i> en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects	OEWG	Groupe de travail à composition non limitée (Nations unies)
		PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
GEG	Groupe d'experts gouvernementaux (Nations unies)	UNIDIR	Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement
		UNODA	Bureau des Nations unies pour les affaires de désarmement

NOTES

- 1 Titre complet : Troisième réunion biennale des États pour l'examen de la mise en œuvre du *Programme d'action* en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects.
- 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 illicites* (Assemblée générale des Nations unies, 2005b).
- 3 Les réunions de mise en œuvre de l'ITI doivent être combinées avec les réunions de mise en œuvre du *Programme* « quand celles-ci seront effectivement organisées ». Les États se sont essentiellement engagés à se réunir tous les deux ans pour examiner la mise en œuvre de l'ITI, indépendamment des événements liés au processus plus étendu de l'ONU sur les armes légères. Dès que possible (quand des réunions de mise en œuvre du Programme « seront effectivement organisées »), il convient de combiner les deux réunions (Assemblée générale des Nations unies, 2005b, para. 37).
- 4 Cf. Processus de Genève sur les armes légères, groupe de travail pour la BMS (2007).
- 5 Le paragraphe 8 de la résolution « appelle les États, lorsqu'ils envisagent la mise en œuvre du *Programme d'action*, à tirer pleinement parti de la réunion biennale des États pour identifier les questions ou thèmes prioritaires pour le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects » (Assemblée générale des Nations unies, 2007). Dans une certaine mesure, c'est ce qui s'est passé lors de la Conférence d'examen de 2006, avec divers États et groupes d'États rivalisant pour veiller à ce que les questions qu'ils considéraient comme les plus importantes soient reconnues comme telles dans le document final en cours de négociation.
- 6 Des médiateurs ont également été utilisés au cours des négociations sur l'ITI, mais uniquement vers la fin du processus, dans un effort pour sortir de l'impasse dans quatre domaines clés. Cf. Annuaire sur les armes légères (2006, p. 99).
- 7 Cf. Annuaire sur les armes légères (2004, ch. 8).
- 8 Il a demandé aux États d'envoyer leur rapport avant fin mars 2008. De fait, de nombreux rapports ont été reçus à cette date, ou peu après. À la fin de la BMS3, un nombre record de 109 États avait envoyé un rapport national sur la mise en œuvre du *Programme d'action*.
- 9 Le rapport final, préparé quelques mois après la BMS3, a été publié sous les noms de Cattaneo et Parker (2008).
- 10 Le dossier d'assistance a vu le jour en 2003 et a été révisé en 2005 ; il est téléchargeable à l'adresse <<http://www.poa-iss.org/PoA/PoA.aspx>>.
- 11 Cf. Assemblée générale des Nations unies (2001, paras. II.3, II.6).
- 12 En 2006 comme en 2007, les États-Unis ont voté contre la résolution générale (« fourre-tout ») sur les armes légères de l'Assemblée générale de l'ONU, dans la mesure où ils s'opposaient à la poursuite des réunions biennales – en réalité de tout suivi formel de l'ONU – pour le *Programme d'action*, une position également défendue lors de la Conférence d'examen de 2006. Cf. Annuaire sur les armes légères (2007, p. 125).
- 13 Dix pays qui n'ont pas participé au vote ont par la suite informé le Secrétaire général de leur soutien au rapport de la BMS3 (Assemblée générale des Nations unies, 2008b, p. 7 [note 1]).
- 14 Les normes et procédures de gestion des stocks sont abordées dans Assemblée générale des Nations unies (2008b, paras. 20, 22, 24, 27b-c, e) ; l'identification des surplus dans Assemblée générale des Nations unies (2008b, paras. 20, 23, 25-26, 27a) ; l'évacuation/destruction des surplus dans Assemblée générale des Nations unies (2008b, paras. 22-23, 27e) ; et les ressources dans Assemblée générale des Nations unies (2008b, paras. 21-23, 27d).

15. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2008b, paras. 20, 25).
16. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2008b, annexe, para. 9f).
17. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2008b, para. 27f et annexe, para. 9d).
18. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2008b, paras. 9, 14, 27h, annexe, paras. 2 et 9d).
19. On peut comparer, par exemple, les textes suivants de l'Assemblée générale des Nations unies : 2008b, para. 7c avec 2001, paras. II.4, III.18 ; et 2008b, para. 7f avec 2001, paras. III.3, III.10.
20. Officiellement, le texte de l'ITI était distinct de celui consacré au *Programme d'action*. C'est la raison pour laquelle il apparaît en annexe au rapport de la BMS3, plutôt que d'en faire partie intégrante.
21. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2008b, annexe, paras. 7, 9a, 9c).
22. Jusqu'au 17 septembre. Au cours de la même période, 109 rapports nationaux ont été reçus, portant sur la mise en œuvre du *Programme d'action* (Cattaneo et Parker, 2008, tableau 1 [p. 4]).
23. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2005b, para. 31a).
24. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2005b, para. 8d).
25. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2005b, sec. V).
26. Cf. Cattaneo et Parker (2008, p. 97-112).
27. Cf. préam. paras. 9-10.
28. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2008e, préam. paras. 3, 5, paras. 7, 9, 15).
29. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2008e, préam. para. 11, para. 3).
30. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2008e, préam. paras. 6-8, paras. 8-10).
31. Voir aussi paras. 4-5. D'autres thèmes de la réunion sont évoqués aux paras. 18 (alignement des besoins et des ressources) et 19 (identification cohérente des besoins) de la résolution.
32. Cf. Chivers (2008).
33. Les débats sur les munitions classiques en surplus précèdent l'ITI de 2005, mais ont néanmoins été catalysés par lui. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2004 ; 2005c).
34. Afrique du Sud, Allemagne, Bangladesh, Bolivie, Cameroun, Chili, Chine, États-Unis, Fédération de Russie, France, Maroc, Norvège, Pérou, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni et Serbie. Cf. Assemblée générale des Nations unies (2008a, annexe 2).
35. Les tentatives de régulation du commerce international des armes incluent des efforts de la Ligue des Nations remontant à 1920. Cf. Parker (2008, p. 2-5).
36. Les deux organisations régionales qui ont fait part de leur opinion étaient la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et l'Union européenne. Pour une liste complète des États qui ont soumis leur opinion, cf. UNODA (2007).
37. On imagine que ce n'est pas une coïncidence si les experts viennent de la majorité des principaux fournisseurs et bénéficiaires d'armes au monde. Pour les noms des experts et leur pays, cf. Assemblée générale des Nations unies (2008c, p. 5-10).
38. Les dates exactes étaient les suivantes : première session, 11-15 février 2008 ; deuxième session, 12-16 mai 2008 et troisième session, 28 juillet-8 août 2008.
39. Les États-Unis sont aussi le principal exportateur et importateur au monde d'armes légères et de petit calibre (TRANSFERTS).
40. Le Zimbabwe a voté contre la résolution sur un TCA lors de la réunion du premier comité d'octobre 2008. Il s'est pourtant prononcé en faveur de la résolution lors de la séance plénière de l'Assemblée générale en décembre 2008.
41. Il s'agit du classement pour 2005. Consulter le site Web du Small Arms Survey pour obtenir les dernières informations.
42. Les classements pour les transferts d'armes classiques proviennent de SIPRI (2008). Les cinq plus grands exportateurs qui ont coparrainé la résolution sont l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède.
43. Australie, Grèce et Turquie.
44. Afrique du Sud, Allemagne, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine.
45. Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Australie, Canada, Chili, Espagne, Grèce, Indonésie, Italie, Japon, Malaisie, Norvège, Pologne, République de Corée, Roumanie, Royaume-Uni, Singapour et Turquie.
46. À noter que certains sont comptés deux fois car certains grands exportateurs d'armes classiques sont aussi de grands importateurs.
47. Bélarus, Chine, Israël, Libye et Fédération de Russie.
48. Arabie saoudite, Chine, Égypte, Émirats arabes unis, Inde, Iran, Israël, Pakistan et Venezuela.
49. « La seule façon de convaincre tous les grands exportateurs de ratifier le TCA serait d'en affaiblir les dispositions. La conclusion d'un TCA faible légitimerait une norme internationale basée sur le plus petit dénominateur commun, et qui ne résoudrait pas le problème des transferts illicites et irresponsables » (Explication du vote sur le projet de résolution L.39 (Traité sur le commerce des armes) par l'ambassadeur Christina Rocca, représentante permanente de la délégation des États-Unis, à la Conférence sur le désarmement, 31 octobre 2008, para. 2; <<http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com08/EOV/USL39.pdf>>). Cf. Norton-Taylor (2006).
50. Voir, par exemple, l'UE et les États-Unis (2000).

51. Au cours des années suivant l'adoption de cette loi en 1999, le Département d'État des États-Unis a inclus un code de conduite multilatéral sur le transfert des armes dans une liste d'indicateurs de performances de la « stabilité régionale » qui figurait dans ses rapports annuels *Performance and Accountability*. L'indicateur de code a toutefois été « abandonné » dans le rapport de 2002. Le Département d'État a indiqué que « dans la mesure où les ventes d'armes reflètent les politiques étrangères nationales, nous ne prévoyons pas d'adhésion non européenne significative au code sur le court ou le long terme ». Il en a conclu que, alors que plusieurs « pays influents » étaient en train de « préparer leur propre version d'un code de conduite » et de « mettre au point des stratégies d'adoption étendue », « il est à notre avantage de laisser d'autres pays mettre au point leur propre texte pour un code avant de poursuivre plus avant » (USDoS, 2003, p. 272). Aucune mention de l'objectif du code de conduite n'a plus été faite dans les rapports du Département d'État.
52. Les sept principales catégories relevant du Registre des armes classiques de l'ONU sont les suivantes : chars de bataille, véhicules blindés de combat, systèmes d'artillerie de gros calibre, avions de combat, hélicoptères d'attaque, navires de guerre (y compris les sous-marins) et missiles et lanceurs de missiles.
53. L'auteur était le conseiller spécial au président du GEG sur les munitions, Michael Hasenau. Les opinions exprimées dans ce chapitre sont celles de l'auteur seul et ne sont en aucune façon imputables à M. Hasenau ou au gouvernement allemand.
54. L'auteur était le conseiller spécial au président de la BMS3, l'ambassadeur Dalius Cekuolis. Les opinions exprimées dans ce chapitre sont celles de l'auteur seul et ne sont en aucune façon imputables à l'ambassadeur Cekuolis ou au gouvernement lituanien.

BIBLIOGRAPHIE

- Assemblée générale des Nations unies. 1997. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre (Rapport du panel de l'ONU)*. A/52/298 du 27 août (annexe). <<http://www.un.org/french/Depts/dda/CAB/smallarms/docs/rep52298f.pdf>>
- . 1999a. *Rapport du Groupe d'experts sur le problème des munitions et explosifs (Rapport sur les munitions)*. A/54/155 du 29 juin. <<http://www.un.org/french/Depts/dda/CAB/smallarms/docs/rep54155f.pdf>>
- . 1999b. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères (Rapport sur les armes légères)*. A/54/258 du 19 août. <<http://www.grip.org/bdg/pdf/g1697.pdf>>
- . 2001. *Programme d'action en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (« Programme d'action des Nations unies »)*. 20 juillet. A/CONF.192/15. <<http://www.un.org/french/Depts/dda/CAB/smallarms/docs/aconf19215f.pdf>>
- . 2004. *Problèmes découlant de l'accumulation de stocks de munitions classiques en surplus*. Décision 59/5 15 du 3 décembre.
- . 2005a. *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé de négocier 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 illicites*. A/60/88 du 27 juin. <[http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/A.60.88\(F\).pdf](http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/A.60.88(F).pdf)>
- . 2005b. *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 illicites (« Instrument international de traçage »)*. A/60/88 du 27 juin (annexe). <[http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/A.60.88\(F\).pdf](http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/A.60.88(F).pdf)>
- . 2005c. *Problèmes découlant de l'accumulation de stocks de munitions classiques en surplus*. Résolution 60/74 du 8 décembre. Reproduite dans la résolution A/RES/60/74 du 11 janvier 2006.
- . 2006a. *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. Projet de résolution A/C.1/61/L.55 du 12 octobre.
- . 2006b. *Le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*. Résolution 61/66 du 6 décembre. Reproduite dans la résolution A/RES/61/66 du 3 janvier 2007.
- . 2006c. *Problèmes découlant de l'accumulation de stocks de munitions classiques en surplus*. Résolution 61/72 du 6 décembre. Reproduite dans la résolution A/RES/61/72 du 3 janvier 2007.
- . 2006d. *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. Résolution 61/89 du 6 décembre. Reproduite dans la résolution A/RES/61/89 du 18 décembre.
- . 2007. *Le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*. Résolution 62/47 du 5 décembre. Reproduite dans la résolution A/RES/62/47 du 10 janvier 2008.
- . 2008a. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé par la résolution 61/72 afin d'étudier de nouveaux moyens de renforcer la coopération sur la question des stocks de munitions classiques en surplus (Rapport sur les munitions en surplus)*. A/63/182 du 28 juillet. <<http://www.poa-iss.org/DocsUpcomingEvents/a-63-182-f.pdf>>

- 2008b. *Rapport de la troisième réunion biennale des États pour l'examen de la mise en œuvre du Programme d'action en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*. A/CONF.192/BMS/2008/3 du 20 août. <<http://disarmament2.un.org/cab/bms3/1BMS3Pages/1thirdBMS.html>>
- 2008c. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. A/63/334 du 26 août. <<http://www.poa-iss.org/DocsUpcomingEvents/a-63-334-f.pdf>>
- 2008d. *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. Projet de résolution A/C.1/63/L.39 du 17 octobre.
- 2008e. *Le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*. Résolution 63/72 du 2 décembre. Reproduite dans la résolution A/RES/63/72 du 12 janvier 2009.
- 2008f. *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. Résolution 63/240 du 24 décembre. Reproduite dans la résolution A/RES/63/240 du 8 janvier 2009. Bevan, James, éd. 2008. *Conventional Ammunition in Surplus : A Reference Guide*. Genève : Small Arms Survey. Janvier.
- BtB (Biting the Bullet Project : International Alert, Saferworld, Université de Bradford) avec IANSA (Réseau d'action international sur les armes légères). 2006. *Reviewing Action on Small Arms 2006 : Assessing the First Five Years of the UN Programme of Action*. Londres : Biting the Bullet. <<http://www.iansa.org/un/review2006/redbook2006/>>
- Cattaneo, Silvia et Parker, Sarah. 2008. *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons : Analysis of the National Reports Submitted by States from 2002 to 2008*. Genève : Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR). Décembre. <http://www.unidir.ch/bdd/fiche-ouvrage.php?ref_ouvrage=92-9045-008-H-en>
- 2009. *Analysis of National Reporting on PoA Implementation*. Document d'information non publié. Genève : Small Arms Survey.
- Čekuolis, Dalius. 2008. « Tackling the Illicit Small Arms Trade : The Chairman Speaks ». *Arms Control Today*, vol. 38, n° 8. Octobre, p. 19-24. <http://www.armscontrol.org/act/2008_10/Cekuolis >
- Chivers, Chris. 2008. « Supplier Under Scrutiny on Arms for Afghans ». *New York Times*. 27 mars. <http://www.nytimes.com/2008/03/27/world/asia/27ammo.html?_r=2&pagewanted=print>
- DoS (Département d'État des États-Unis). 2003. *Fiscal Year 2002 Performance and Accountability Report*. Février. <<http://www.state.gov/documents/organization/18552.pdf>>
- États-Unis. 1999. *International Arms Sales Code of Conduct Act of 1999*. 22 U.S.C. 2551. <<http://uscode.house.gov/uscode-cgi/fastweb.exe?getdoc+uscview+t1t25+2469+1++%28%29%20%20A>>
- GTCA (*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*). 1948. Entré en vigueur le 1er janvier. Genève : Organisation mondiale du commerce, juillet 1986 (version consolidée). <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf>
- Greene, Owen. 2006. « Ammunition for Small Arms and Light Weapons: Understanding the Issues and Addressing the Challenges ». Dans Stéphanie Pézard et Holger Anders, éd. *Targeting Ammunition : A Primer*. Genève : Small Arms Survey. Juin, p. 1-13.
- Norton-Taylor, Richard. 2006. « UN Vote Paves Way for Arms Treaty ». *Guardian* (Londres). 28 octobre. <<http://www.guardian.co.uk/world/2006/oct/28/armstrade.richardnortonataylor>>
- Parker, Sarah. 2008. *Implications of States Views on an Arms Trade Treaty*. Genève : Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR). Janvier. <http://www.unidir.ch/bdd/fiche-ouvrage.php?ref_ouvrage=92-9045-008-B-en>
- Processus de Genève sur les armes légères. Groupe de travail pour la BMS. 2007. *Options and Proposals for Making Biennial Meetings of States as Effective as Possible in Advancing Implementation of the UN Programme of Action on Small Arms*. Document non publié. 1er juin.
- SIPRI (Institut international de recherche sur la paix de Stockholm). 2008. SIPRI Yearbook 2008 : *Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford : Oxford University Press. <<http://yearbook2008.sipri.org/>>
- Small Arms Survey. 2004. *Small Arms Survey 2004 : Rights at Risk*. Oxford : Oxford University Press. Traduction française : *Annuaire sur les armes légères 2004 : droits en péril*. Bruxelles : GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité).
- 2006. *Small Arms Survey 2006 : Unfinished Business*. Oxford : Oxford University Press. Traduction française : *Annuaire sur les armes légères 2006 : des comptes à régler*. Bruxelles : GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité).
- 2007. *Small Arms Survey 2007 : Guns and the City*. Cambridge : Cambridge University Press.
- 2008. *Small Arms Survey 2008 : Risk and Resilience*. Cambridge : Cambridge University Press.
- UE (Union européenne) et États-Unis. 2000. *Declaration by the European Union and the United States on the Responsibilities of States and on Transparency Regarding Arms Exports*. Conclusions du sommet UE-États-Unis, Washington. 18 décembre. <<http://www.eurunion.org/partner/summit/Summit0012/ArmsExpts.htm>>

- UNODA (Bureau des Nations unies pour les affaires de désarmement). 2007. Vers un traité sur le commerce des armes.
<<http://disarmament.un.org/cab/ATT/index.html>>
- WA (Arrangement de Wassenaar). 2003. *Elements for Export Controls of Man-Portable Air Defence Systems*. 12 décembre.
<http://www.wassenaar.org/publicdocuments/2007/docs/Elements_for_Export_Controls_of_Manpads.pdf>
- Wilkinson, Adrian. 2008. - Ammunition Depot Explosions -. Dans James Bevan, éd. *Conventional Ammunition in Surplus: A Reference Guide*. Genève : Small Arms Survey, janvier, p. 129-35.
- WILPF (Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté). 2008. - Draft Resolutions from the First Committee on Disarmament and International Security 2006, October 2–October 31, 2006 -. Reaching Critical Will.
<<http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com06/res/resindex.html>>

REMERCIEMENTS

Auteurs principaux

James Bevan ⁵³, Glenn McDonald ⁵⁴, et Sarah Parker