



La Conférence d'évaluation du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères (26 juin - 7 juillet 2006) : Un non-résultat logique

par Ilhan Berkol et Claudio Gramizzi, Chargés de recherche

19 juillet 2006

Introduction

La Conférence des Nations Unies chargée d'examiner les progrès accomplis dans l'exécution du « Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects » a eu lieu du 26 juin au 7 juillet et s'est clôturée sans avoir abouti à un document final [1]. Est-ce un échec ?

Tout d'abord, il s'agit certainement d'un échec collectif de tous les Etats, même si certains pourraient être tentés de l'attribuer à un nombre limité d'Etats récalcitrants que l'on a l'habitude de voir s'opposer à toute forme de progrès dans les discussions onusiennes concernant l'armement. Si la conférence s'est clôturée sans parvenir à élaborer un document final, cela est avant tout une illustration des limites inhérentes au processus même.

Même si certains aspects ont été mis de côté [2] et d'autres n'y sont que faiblement mentionnés [3], le Programme d'action sur les armes légères (PoA) établi en 2001 est un document assez complet qui vise la problématique dans son ensemble [4]. Simultanément, les deux Réunions biennales de 2003 et de 2005 ont montré que la plupart des Etats n'ont procédé qu'à une application partielle, voire très limitée, du PoA [5]. La Conférence de révision était donc considérée par certains comme étant une opportunité pour inclure dans le PoA les points manquants et renforcer son suivi en vue d'une meilleure mise en œuvre par les Etats. Cela aurait pu être possible si l'évolution du processus depuis 2001 laissait entrevoir des ouvertures dans ce sens. Au contraire, les deux Réunions biennales et le Comité préparatoire de janvier 2006 avaient déjà fourni des éléments démontrant la faiblesse du niveau de consensus qui émergeait des positions des Etats et les obstacles qui se seraient manifestés lors de la Conférence.

La réponse à notre question initiale ne peut donc qu'être affirmative. Néanmoins, malgré la déception compréhensible que cela entraîne, il faudra

nuancer la portée de ce revers et essayer de tirer celles qui pourraient résulter comme conséquences positives.

Les conclusions de la Conférence

Conscient des distances entre les différentes positions nationales, le Président de la Conférence, l'ambassadeur Prasad Kariyawasam (ambassadeur du Sri Lanka), a entamé des discussions informelles dès mars 2006, à la recherche d'un consensus qui se voulait le plus large possible. Il a ainsi produit un premier document de travail (*Non-Paper*) en mars, puis un deuxième, en mai, qui contenait pas moins de 115 paragraphes [6]. Le document produit par le président en début de conférence confirmait, une fois de plus, que le degré de consensus sur le document augmentait proportionnellement à la manière dont le nombre de paragraphes diminuait. Ainsi, la troisième version de son *Non-Paper* du 27 juin ne contenait plus que 67 paragraphes, alors que la quatrième et dernière, datée du 3 juillet, n'en comptait que 49 [7].

Malgré les consultations informelles intensives et le travail des trois facilitateurs désignés par le président, il s'est avéré qu'aucun consensus ne pouvait se dégager sur base de ce *Non-Paper*. Les points de divergence concernaient pratiquement toutes les sections, et, en particulier, celle sur le suivi de la conférence. La seule possibilité restante étant d'adopter un document affaibli, mutilé de la majorité de ces paragraphes, et au langage faisant davantage appel aux encouragements qu'à l'action [8], la Conférence a finalement préféré ne pas accoucher d'un accord. Soulignons à ce sujet que certaines des propositions introduites lors des dernières journées de la conférence au nom de la recherche ultime d'un consensus auraient même réduit certains des acquis des dernières années. Ainsi, par exemple en incluant dans la présentation des rapports l'application de l'Instrument international sur la traçabilité des armes légères [9], on aurait limité le champ d'application de ce dernier à un document de bonnes intentions basé sur de simples encouragements, alors que l'instrument même comporte bien une série d'obligations pour les Etats. Certains Etats, comme l'Iran [10] ou la Grande Bretagne, se sont débattus jusqu'au dernier moment pour avoir ne fut-ce qu'une déclaration qui n'aurait pas comporté plus de 7 points. Qu'allait être l'avantage d'avoir une telle déclaration, si ce n'est que limiter le champ d'action du processus et faire semblant, vis-à-vis de l'extérieur, que les Etats se sont forcés à améliorer le document ? Les partisans de la lutte contre la prolifération des armes légères estiment, par contre, qu'il est certainement préférable qu'un document aussi limitatif n'ait finalement pas été élaboré. Par manque de temps, peut-être, et, vraisemblablement, parce que le degré de consensus actuel a atteint ses limites politiques.

Un nouveau consensus n'est pas à l'ordre du jour. Le cadre d'action internationale négocié en 2001 représente vraisemblablement l'espace maximal possible et il serait irréaliste de prétendre, dans le court terme, pouvoir y introduire des ajouts substantiels ou de l'améliorer sensiblement. Afin de mieux préciser ceci, soulignons simplement qu'à l'heure actuelle un processus international de négociations tel que celui ayant abouti à l'adoption du Programme d'action en juillet 2001 ne serait probablement plus en mesure d'atteindre ce résultat. La faible efficacité des Réunions biennales et surtout les négociations de l'Instrument sur la traçabilité, qui avait abouti à un document limité dans son champ d'application [11], avaient probablement

déjà livré les premières indications sur l'approche des limites politiques du processus dans son ensemble.

Les thématiques principales

Le suivi du PoA

Les Etats-Unis ont joué un rôle déterminant dans le non-résultat de la conférence. Ils se sont opposés à tout suivi du processus estimant que cela représentait davantage une perte de temps et d'argent qu'un mécanisme assurant l'efficacité de la mise en oeuvre. La faiblesse des conclusions des Réunions biennales de 2003 et 2005 et la manque de résultats concrets dans la mise en oeuvre du PoA dans certaines régions du monde laissent en effet la porte ouverte aux critiques et aux réticences de ceux qui ne voudraient pas s'engager davantage. Malheureusement, comme les Etats-Unis, les pays opposés à l'idée de reconduire le système de suivi adopté en 2001 se sont essentiellement limités à s'exprimer en faveur de l'abolition pure et simple des dispositions de suivi, sans véritablement proposer de pistes pour l'élaboration d'un système différent de celui actuel et plus efficace.

Si les Etats-Unis ont certainement fait preuve de fermeté sur un éventuel suivi du PoA, contribuant sans doute au blocage dans les négociations portant sur le document final, peu d'Etats se sont exprimés ou montrés efficaces pour renforcer de manière significative le suivi du processus. Certaines propositions alternatives ont néanmoins été formulées et méritent d'être mentionnées. Le Canada et les pays membres de l'Union européenne, à titre d'exemple, ont proposé de créer des réunions intersessionnelles informelles d'une semaine l'année précédant les Réunions biennales éventuelles, en vue d'échanger les informations sur la mise en oeuvre du PoA. Introduite dans le débat dès le Comité préparatoire de janvier 2006, cette alternative n'a finalement pas été retenue par la Conférence.

Lors de sa déclaration finale, le Canada a néanmoins annoncé son intention d'organiser néanmoins ces réunions informelles à partir du printemps 2007. Ces rencontres devraient se tenir à Genève et le gouvernement canadien devrait fournir l'assistance nécessaire pour assurer la participation d'au moins un délégué par Etat intéressé. Même s'il s'agit d'une initiative qui débouchera sur des rencontres en marge du processus onusien officiel, nous pouvons cependant la considérer comme étant une des rares conséquences positives et concrètes de la Conférence.

En conclusion, il est regrettable qu'aucune délégation n'ait voulu proposer l'identification de mécanismes permettant une réelle préparation des réunions, passant notamment par l'analyse des rapports soumis par les Etats, contrairement à la pratique actuelle qui se borne à la centralisation de ces rapports, ou s'engager dans la formulation de recommandations pour l'amélioration de l'efficacité des systèmes de suivi.

Le contrôle des transferts

Il s'agissait d'un point important, notamment pour l'Union européenne. Toutefois, malgré les déclarations encourageantes de plusieurs Etats en faveur d'un traité sur les transferts d'armes, peu de délégations se sont

réellement prononcées en faveur de contrôles efficaces des transferts. Cela s'expliquerait, en partie, par la stratégie extrêmement prudente suggérée par le « réalisme politique » suivi par beaucoup d'Etats dès l'ouverture de la Conférence. Sensibles à la menace de ne pas obtenir de consensus, brandie comme une épée de Damoclès, plusieurs Etats n'ont pas osé assumer des positions fortes en vue de discuter sur la définition et l'adoption des clauses qui pourraient régir les contrôles des transferts. En d'autres termes, ils ont « sacrifié la substance » pour le bien du processus. Dans le document qui a fait l'objet des négociations de dernières minutes, les dispositions portant sur les contrôles s'étaient progressivement diluées pour ne plus tenir qu'à un seul paragraphe.

Pour donner une idée du niveau de débat sur ces questions, indiquons simplement que la formulation de ce même paragraphe a également suscité un débat. La délégation du Japon a en effet proposé de modifier le texte proposé par le président, qui était « initier un processus pour aboutir à un accord en vue d'interdire les transferts non autorisés par les autorités compétentes... » [12], par la phrase alternative « un encouragement à considérer à interdire les transferts non autorisés par les autorités compétentes... ». Selon le délégué japonais ceci s'expliquait par la nécessité, pour son pays, de retenir une formulation ne suggérant pas, d'emblée, la possibilité d'en arriver, à terme, à l'aboutissement d'un traité sur les transferts d'armes.

Il est sans doute intéressant de s'attarder, en guise de conclusion pour cette section, sur la position des pays d'Afrique occidentale. De manière générale, il est étonnant qu'ils n'aient pas suffisamment fait la promotion de leur nouvelle convention sur les armes légères. La Conférence représentait certainement une occasion propice pour expliquer son contenu auprès des autres Etats et la présenter comme un exemple concret d'avancée régionale. La convention CEDEAO inclut en effet déjà toutes les clauses d'un futur traité sur les transferts d'armement (TTA) et illustre qu'il est possible de construire des espaces plus vastes que ceux purement nationaux dans lesquels les mêmes critères et les mêmes principes de décision sont appliqués pour réglementer les transferts [13]. Ce même message aurait pu être transmis par la société civile, ce qu'elle n'a finalement pas fait. Bien qu'à l'origine du processus ayant mené à la Convention, elle s'est concentrée davantage sur d'autres questions telles que sa campagne pour un Traité sur le commerce des armes au niveau global, la détention par les civils et les liens entre les armes légères et le développement [14].

Les munitions

Une fois de plus, certains Etats ont refusé d'inclure les munitions dans les débats de la Conférence, prétendant que celle-ci n'avait pas mandat pour aborder la thématique. Malgré le fait que ces éléments fondamentaux pour le fonctionnement des armes se retrouvent repris dans le terme générique « armes légères et de petit calibre » défini par le Groupe d'experts gouvernementaux nommé par l'ONU en 1997, les Etats ont donc à nouveau éludé la question exactement comme cela s'est produit à d'autres reprises, notamment lors des négociations ayant abouti à l'élaboration de l'Instrument international sur le marquage [15].

La version finale du document de travail du président de la Conférence prévoyait une seule clause sur les munitions ; celle-ci était néanmoins importante car elle prévoyait de viser la problématique des munitions dans un processus onusien séparé, tel que suggéré dans le rapport concernant l'Instrument sur la traçabilité.

Le manque de consensus sur le document dans sa totalité et la clôture de la Conférence avant d'avoir pu aborder de manière spécifique cette thématique, n'auront pas poussé tous les Etats à se prononcer explicitement au sujet des munitions. Sans conclure de manière prématurée et en nous basant uniquement sur le peu de déclarations officielles qui ont été enregistrées sur cet argument, il est plus que probable que plusieurs Etats auraient marqué leur désaccord envers toute inclusion des munitions dans la cadre d'une éventuelle nouvelle formulation du Programme d'action.

Le lien avec le développement

La reconnaissance du lien entre le développement et les armes légères a eu du mal à être acceptée parmi les Etats. En effet, même si un nombre important d'Etats a insisté sur la pertinence de souligner la relation directe entre la prolifération des armes légères et le développement, d'autres n'estimaient pas intéressant d'introduire dans le document final une référence explicite à ce sujet. Ainsi, alors que les références à l'OCDE et à l'ODA ont été simplement retirées de la dernière version du document de travail (à la demande de Belize qui représentait les pays du Caricom), la clause sur les possibilités de financement de projets en relation avec la réduction des armes légères par des institutions financières internationales n'aurait certainement pas été retenue non plus dans une version finale du document.

La grande majorité des pays africains a insisté sur l'importance de cette thématique, notamment à la lumière des effets qu'une telle référence pourrait avoir en matière de facilitation des demandes d'assistance et de financement des structures locales et régionales responsables de mener les initiatives sur le terrain. Cependant, malgré les espoirs africains, les propositions concrètes qui ont été introduite dans les débats sont restées largement en deçà des attentes.

Le courtage

Bien que le Groupe d'experts gouvernementaux sur le courtage commencera ses travaux en novembre 2006, peu d'Etats ont exprimé leur désir de voir aboutir ce processus à un document légalement contraignant. L'Union européenne, par exemple, s'est prononcée en faveur d'une réglementation générale des activités de courtage, tout en estimant qu'il était encore trop tôt pour proposer un document légalement contraignant. Les perspectives concrètes pour les prochains mois suggèrent donc une certaine prudence.

La détention par les civils

En ce qui concerne le renforcement des législations nationales, toute initiative allant dans le sens du contrôle de la détention par les civils a été empêchée par les Etats-Unis. Malgré cela, certaines délégations, dont celles du Canada et du Mexique en tête, ont insisté sur la nécessité de ne pas exclure ce

domaine de la portée de l'action, y compris lorsqu'elle n'entend s'inscrire que dans la lutte contre le commerce illicite.

Les acteurs non-étatiques

Malgré l'insistance des Etats africains, la question de l'interdiction des transferts vers des acteurs non-étatiques a été bloquée. Comme lors de la Conférence de 2001, les Etats-Unis ont été les principaux opposants à la limitation des transferts aux seuls acteurs gouvernementaux. Selon Washington, s'engager à respecter une telle clause réduirait les moyens de soutien possibles aux groupes qui s'opposent aux régimes dictatoriaux et non-démocratiques. L'Union européenne, de son côté, a déclaré, dans le cadre de discussions informelles, qu'elle n'était pas opposée au principe d'interdiction, mais qu'elle n'aurait pas considéré la question de manière prioritaire. Les pays africains, notamment ceux subsahariens, ont, quant à eux, beaucoup insisté sur ce point tout à fait crucial à leur niveau, sans pour autant pouvoir obtenir des résultats.

Conclusion

Le non-résultat de la Conférence devrait être considéré avec modération et réalisme dans la mesure où il montre que le processus sur les armes légères au sein de l'ONU a atteint ses limites concernant l'amélioration du cadre normatif. Ceci est la conséquence du système de consensus adopté au sein de l'ONU et qui ne permet pas de forcer les limites que les Etats s'octroient eux-mêmes selon leur propre desiderata.

Ce non-résultat pourrait même être salutaire car il n'aurait pas été opportun que la réalité politique ait été masquée par un document final faible, limitant à tous les points de vue le PoA de 2001 et l'Instrument sur la traçabilité de 2005. Ainsi, en partie grâce à l'absence d'un nouveau texte de référence, le PoA est et reste un instrument fort et, avant de s'investir dans de nouvelles initiatives au niveau global, les Etats devraient d'abord l'appliquer. Cela est d'autant plus criant qu'il n'existe aucune instance au sein de l'ONU qui serait en mesure de coordonner une « action onusienne » à proprement parler. A contrario, une culture et une interprétation commune, existent au niveau national et régional, là où des mécanismes de consultation, d'échange, de prise de décision commune et de passage à l'action sont déjà en place sous forme de secrétariats, commissions, cellules, unités ou centres régionaux. La conclusion de la Conférence d'examen permet donc d'insister, une fois de plus et sans que cela ne représente une véritable nouveauté, sur l'importance cruciale de la mise en application du PoA sur les plans national, sous-régional et régional.

Un constat rassurant s'impose en guise de conclusion : lorsqu'il y a des limitations inhérentes au système, les Etats font preuve de bon sens. Dans le cas de la présente conférence, d'abord ils ont refusé de produire un document médiocre qui aurait limité ce qui est déjà acquis. Ensuite, ils sont bien conscients que la mise en œuvre devrait être sérieusement améliorée. Ceci pourrait bien être le point de départ de discussions qui se tiendront probablement au sein de la Première commission, lors de la prochaine assemblée générale de l'ONU. Le PoA s'y référant pour ce qui est des réunions de suivi, il est en effet possible qu'une décision sur le suivi du processus et la tenue des prochaines rencontres internationales y soit

adoptée, sur base de majorité et non de consensus, cette fois-ci. Enfin, d'autre part, ils vont créer un système de suivi informel à l'instar de la demande formulée par le Canada et l'Union européenne. Ce processus viendrait se greffer au processus actuel, en vue de le compléter.

Le résultat concret de la Conférence d'examen est certainement décevant et loin d'être à la hauteur des espoirs de certains. Néanmoins, malgré cette faiblesse incontestable et les questions qu'elle engendre inévitablement, il nous semble que l'ampleur de ce revers mérite d'être nuancée. Cela n'émane pas d'un optimisme excessif, voir irréaliste, mais plutôt de la volonté de tirer les leçons qui s'imposent suite aux cinq premières années du PoA, en vue d'accroître les efforts, qui restent à accomplir.

[1] . Voir le site de la Conférence (<http://www.un.org/events/smallarms2006/index.html>) et notamment les déclarations des Etats où le ministre Karel De Gucht a fait un discours assez apprécié au nom de la Belgique et de l'OSCE : <http://webcast.un.org/ramgen/ga/60/ga060626am-orig.rm?start=00:56:19&end=01:12:38>

[2] . Cela est notamment le cas pour tout ce qui est inhérent à la détention par les civils, aux transferts aux acteurs non-étatiques et au contrôle de la ré-exportation.,

[3] . Le respect des droits humains et du droit international sont des exemples parmi d'autres.

[4] . Voir le rapport du GRIP n° 2001/4 sur la Conférence de juillet 2001 et son analyse :

http://www.grip.org/pub/rapports/rg01-4_confny.pdf

[5] . Voir le rapport « Reviewing Action on Small Arms : Assessing the First Five Years of the UN PoA », Biting the Bullet, 2006 : <http://www.iansa.org/un/review2006/redbook2006/index.htm>

[6] . “President's Non-Paper for informal consultations Purposes” 18 mai 2006: <http://www.iansa.org/un/review2006/presidents-composite-text18-may-06.pdf>

[7] . <http://www.iansa.org/un/review2006/documents/RevCon-non-paper3July-fr.pdf>

[8] . Par exemple, un des points importants du suivi était la présentation des rapports nationaux en 2007, 2009 et 2011 qui commençait par : « A encourager les Etats à soumettre des rapports nationaux... »

[9] . Document A/60/88 de l'ONU : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4306.pdf>

[10] . Il s'agit d'une position réfléchie entreprise par la délégation iranienne le dernier après-midi de la conférence qui pouvait apparaître comme étant progressiste sans aucun danger d'aboutir à un document efficace. En réalité un document faible aurait bien arrangé les Etats récalcitrants en vue de continuer une application faible du PoA.

[11] . L'Instrument international adopté en décembre 2005 ne s'applique pas aux munitions et est non-contraignant d'un point de vue légal, laissant le développement d'un mécanisme de traçage sur base volontaire. Pour plus d'éléments à ce sujet, voir notamment : www.grip.org/research/trace.html

[12] . La communauté internationale s'est toujours concentrée principalement sur l'étape de l'exportation des transferts. Même le certificat d'utilisateur final est pris en considération et vérifié uniquement lors de cette première étape. Pour un contrôle efficace des transferts et en vue de prévenir toute déviation vers le marché illicite, il y a lieu de contrôler notamment le transport effectif lors de l'exportation, le transit et l'importation, mais également de vérifier que l'utilisation des armes se fait dans le respect des conditions d'utilisation finale imposées par le pays d'origine. Cette dernière condition est primordiale si l'on veut effectivement empêcher toute réexportation.

[13] . Voir le texte de la convention sur :
http://www.grip.org/news/convention_CEDEAO.pdf

[14] . Voir la rubrique Conférence de l'ONU sur le site d'IANSA :
<http://www.iansa.org/un/review2006.htm>

[15] Lors des négociations ayant abouti à l'adoption de cet Instrument, certains Etats dont les Etats-Unis, l'Egypte, Israël, l'Iran et Cuba avaient fortement œuvré pour exclure les munitions de la portée des débats.

© 2005, **GRIP - Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**

70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33 - Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.

Avec le soutien de la



Wallonie