

Conférence d'évaluation du Programme d'action sur les armes légères L'échec n'est pas permis

Par Jihan Seniora

17 aout 2012

Résumé

Alors que l'avenir d'un Traité sur le commerce des armes demeure incertain, les outils existants au niveau international sur les armes légères et de petit calibre (ALPC) doivent être renforcés. Le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères et l'Instrument international de traçage sont des instruments uniques pour lesquels un consensus existe et dont la pertinence n'est plus à prouver. Une Conférence d'évaluation de ce processus, qui a lieu du 27 aout au 7 septembre 2012, doit permettre aux États de renouveler et renforcer leurs engagements dans la lutte contre la circulation des ALPC illicites. Elle doit également fournir des pistes de réflexion pour entamer une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre du PoA.

Mots clés : Nations unies, armes légères et de petit calibre, ALPC, Instrument international de traçage, ITI, Programme d'action des Nations unies sur les armes légères, PoA, Conférence d'évaluation. (32000 signes)

Abstract

Review Conference of the Programme of Action on Small Arms: Failure is not an Option

As the future of an Arms Trade Treaty remains uncertain, existing instruments on small arms and light weapons (SALW) must be reinforced. The Programme of Action and the International Tracing Instrument are unique instruments at the international level for which a consensus exists and whose relevance is unquestionable. States must use the Review Conference (27 August - 7 September 2012) to renew and strengthen the commitments undertaken within the PoA. This Review Conference should also tackle the need for assessing progress made so far by States in their implementation of the PoA.

Keywords: United Nations, small arms and light weapons, SALW, International Tracing Instrument, ITI, Programme of Action, PoA, Review Conference.

Citation :

SENIORA Jihan, *Conférence d'évaluation du Programme d'action sur les armes légères : l'échec n'est pas permis*, Note d'Analyse du GRIP, 17 août 2012, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-08-17_FR_J-SENIORA.pdf



Introduction

Aucun consensus sur un Traité sur le commerce des armes (TCA), voilà comment s'est achevé un mois de dures négociations aux Nations unies sur un texte qui vise à réglementer au niveau international les transferts d'armes entre États. Si le Président de la Conférence a promis que cela ne signifiait en rien la fin de ce processus historique entamé il y a six ans sous l'impulsion de quelques États et de la société civile, plus que jamais les regards sont tournés vers les instruments existants sur le contrôle des armes conventionnelles.

Du 27 août au 7 septembre 2012, se tiendra la Conférence d'évaluation du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (PoA). Son objectif est « d'évaluer les progrès réalisés dans l'exécution du Programme d'action »¹. Un Comité préparatoire d'une semaine avait eu lieu en mars 2012 en vue de baliser les travaux de la Conférence d'évaluation. Bien que les discussions lors du Comité préparatoire soient restées très générales, elles avaient permis de faire le point sur les préoccupations des États².

À la veille de la Conférence d'évaluation, cette note a pour objectif de souligner toute la pertinence de cet instrument unique en son genre dans le contexte actuel d'incertitude quant à l'existence d'un TCA. Elle fait également le point sur les enjeux de la Conférence d'évaluation du PoA et fournit des pistes de réflexion sur les progrès engrangés jusqu'ici dans la mise en œuvre de ses provisions ainsi que sur certaines thématiques qui méritent une attention particulière, notamment le traçage, l'échange d'information, l'assistance internationale et le mécanisme de suivi du PoA.

1. Le PoA : un processus pertinent et essentiel

Le PoA demeure le seul outil international de lutte contre le commerce illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC). Institué en 2001, cet instrument politiquement contraignant représente avant tout un cadre à partir duquel les États prennent des initiatives afin de réduire la prolifération incontrôlée de ces « armes de destruction massive » aux niveaux national, régional et global. Le commerce illicite des ALPC constitue un des obstacles les plus importants à la sécurité et au développement nationaux et régionaux. Si certaines parties du monde subissent plus que d'autres les conséquences de ce fléau, les initiatives de lutte contre celui-ci doivent s'entreprendre à tous les niveaux (national, régional et international) pour en garantir un minimum d'efficacité. Le programme énonce des mesures visant à combattre les menaces contre la sécurité et la stabilité ainsi que les conséquences humanitaires et socio-économiques qui sont associées au commerce illicite des armes légères. Les mesures que les États se sont engagés à mettre en œuvre incluent entre autres : une législation nationale adéquate sur la production, le commerce et le courtage des armes légères ; le marquage fiable et l'enregistrement d'informations complètes sur les armes légères ; et l'évaluation de l'autorisation d'exportation³.

1. *Programme d'action pour prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, A/CONF.192/15, 20 juillet 2001. <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1875.pdf>

2. Voir à cet égard le *Résumé des débats établis par la Présidente : éléments en vue de la deuxième Conférence d'examen*, A/CONF.192/2012/PC/CRP.13, 23 mars 2012. <http://www.poa-iss.org/RevCon2/Documents/PrepCom/Chair-summary-Elements-CRP13.pdf>

3. Pour une analyse du PoA, voir BERKOL Ilhan, *La Conférence des Nations unies de juillet 2001 sur les armes légères. Analyse du processus et de ses résultats*, Rapport du GRIP, 2001/4. http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=543&titre_page=2001-4

2. Le PoA et le TCA : antinomiques ou complémentaires ?

Le Programme d'action, parce qu'il représente un cadre à partir duquel les États prennent des initiatives aux niveaux national, régional et global, n'est pas une fin en soi. D'autres instruments viennent le compléter plus ou moins partiellement, qu'il s'agisse de législations nationales sur le contrôle des ALPC, de conventions sous-régionales (comme c'est par exemple le cas en Afrique subsaharienne) ou encore d'instruments internationaux comme l'Instrument de traçage.

Depuis 2006, les États se sont penchés sur les possibilités de renforcer les contrôles sur les transferts légaux d'armements conventionnels, y compris les ALPC, afin de réduire les risques que les armes transférées se retrouvent dans les mains d'acteurs non autorisés ou qu'elles soient utilisées dans des violations des droits humains. À cet égard, beaucoup d'attention et d'énergies se sont portées en 2012 sur le processus de négociations d'un TCA. Plusieurs observateurs se sont dès lors interrogés sur les liens entre le PoA et le TCA, une fois celui-ci entré en vigueur : seraient-ils antinomiques ou complémentaires ? Le PoA perdrait-il alors de sa pertinence ?

	PROGRAMME D'ACTION SUR LES ALPC (PoA)	TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES (TCA) ⁴
NATURE	Politiquement contraignant	Potentiellement juridiquement contraignant
OBJECTIF	Lutter contre le commerce illicite des armes légères et de petit calibre	Réglementer le commerce international d'armements
ARMES COUVERTES	Armes légères et de petit calibre	7 catégories d'armements conventionnels : systèmes d'artillerie de gros calibre, avions de combat, chars de combat, hélicoptères d'attaque, véhicules blindés de combat, navires de guerre et, enfin, missiles et lanceurs de missiles Armes légères et de petit calibre [Munitions pour les ALPC] [Pièces détachées et composants]
ACTIVITÉS COUVERTES	Transferts internationaux (exportations, importations, transit, réexpédition) Courtage Fabrication Marquage, enregistrement des données, coopération au traçage Gestion des stocks et destruction des surplus Sensibilisation de la population DDR Coopération douanière	Transferts internationaux (exportations, importations, transit, transbordement, courtage)

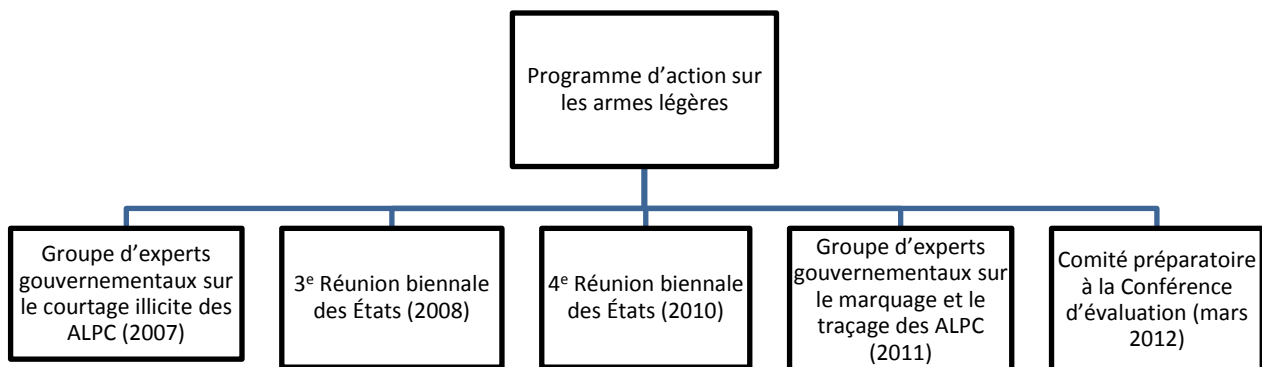
4. Sur base du *Draft of the Arms Trade Treaty submitted by the President of the Conference*, 26 juillet 2012, A/CONF.217/CRP.1. <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/documents/consolidated-text-26July.pdf>

Comme le montre le tableau ci-dessus, la nature, les objectifs, les armes et les activités couvertes par les deux instruments diffèrent et en font deux processus complémentaires. Le PoA, politiquement contraignant, tend à réduire le commerce illicite des ALPC alors que le TCA, potentiellement juridiquement contraignant, a pour objectif de renforcer les contrôles sur le commerce légal des armes conventionnelles, incluant les ALPC, et de lutter contre leur commerce illicite. Si certaines des mesures du PoA sont susceptibles d'être reprises et développées dans un TCA (comme la mise en place d'un système national d'autorisation pour les transferts d'armes), d'autres ne le seront probablement pas comme le marquage, la coopération au traçage, la mise en œuvre régionale et globale, le DDR, la sensibilisation de la population, etc.⁵ En outre, le TCA devrait inclure des mesures nationales à mettre en œuvre pour atteindre son objectif alors que le PoA envisage des initiatives et mesures de contrôle à trois niveaux (national, régional et international). Ainsi, bien qu'un TCA « robuste et fort » puisse supplanter certains des engagements pris dans le cadre du PoA, celui-ci demeure un cadre global pour une variété d'activités en vue d'éradiquer le commerce illicite des ALPC.

3. Le PoA : regarder en arrière pour aller de l'avant

Le premier cycle de suivi du PoA allant de 2001 à 2006 (incluant deux réunions biennales) a été marqué par une faiblesse de consensus entre les États ; ce qui a, par exemple, transparu lors de la première Conférence d'évaluation du PoA en 2006 qui s'est clôturée sans parvenir à un document final. Ce non-résultat démontrait, pour certains spécialistes, que le Processus sur les armes légères des Nations unies avait alors atteint ses limites⁶. Le deuxième cycle allant de 2006 à 2012 a néanmoins relancé le processus tout en recentrant l'attention sur certains thèmes particuliers du PoA.

2^e cycle de suivi 2006-2012



5. PARKER Sarah, *An Arms Trade Treaty: Will it support or supplant the PoA?*, Small Arms Survey Research Notes n° 15, mars 2012. http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-15.pdf

6. BERKOL Ilhan et GRAMIZZI Claudio, *La conférence d'évaluation du Programme d'action des Nations unies sur les armes légères (26 juin-7 juillet 2006) : Un non-résultat logique*, Note d'Analyse du GRIP, juillet 2006. <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=401>

Les deux réunions biennales de 2008 et 2010 (BMS)⁷ ont permis de remettre le processus des Nations unies sur les rails en adoptant « une approche plus souple et avec l'apparente volonté des États de ne pas laisser leurs désaccords sur certaines questions bloquer les développements futurs sur d'autres problématiques »⁸. Lors de la troisième réunion biennale, les États ont discuté des thèmes suivants : la coopération internationale, l'assistance et le renforcement des capacités nationales ; la gestion des stocks et l'élimination des excédents ; le courtage des armes légères illicites et le marquage et le traçage des ALPC⁹. La quatrième réunion s'est concentrée sur la problématique transnationale du contrôle des frontières, la coopération et l'assistance internationales, le renforcement du mécanisme de suivi du PoA ainsi que le marquage et le traçage des ALPC¹⁰.

La réunion d'experts gouvernementaux à composition non limitée (MGE) qui s'est tenue à New York du 9 au 13 mai 2011 a constitué un forum pour des échanges constructifs d'informations et d'expériences sur les questions spécifiques de mise en œuvre de l'Instrument international de traçage (ITI) : marquage, enregistrement des données et traçage¹¹. Elle a permis de mettre en évidence de manière pragmatique et concrète les défis auxquels font face les États dans la mise en œuvre de l'ITI (par exemple, les difficultés en matière de marquage posées par les évolutions dans la fabrication d'armes). Elle a également permis d'épingler les tendances émergentes en la matière ainsi que les défis qui les accompagnent. Enfin, des pistes de réflexion ont été ouvertes sur les opportunités afin d'améliorer la pertinence et l'efficacité de la coopération en matière de traçage.

Malgré le focus bien particulier de cette réunion d'experts (MGE), cette dernière, complétée par la réussite de deux BMS, a insufflé un regain d'intérêt envers le PoA. La Présidente de la deuxième Conférence d'évaluation, l'Ambassadrice U. Joy Ogwu, a surfé sur cette vague d'optimisme à l'issue de la MGE de mai 2011. Elle a récemment publié quatre documents officiels – appelés *Zero Drafts* – qui fournissent une base de travail pour les débats de la Conférence d'évaluation et pour parvenir à un document final¹². Si la Présidente avait initialement privilégié une approche par

7. Les États participant à la Conférence du PoA invitent l'Assemblée générale des Nations unies à « convoquer une *Réunion des États* tous les deux ans pour examiner l'exécution du Programme d'action aux niveaux national, régional et mondial [...] et une *Conférence* afin d'évaluer les progrès réalisés dans l'exécution du Programme d'action». Voir chapitre IV – Suivi de la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères dans le *Programme d'action pour prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*.

8. ANDERS Holger, *Le processus des Nations unies sur les armes légères : remise sur les rails*, Note d'Analyse du GRIP, octobre 2008, p. 4.

http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-10-27_FR_H-ANDERS.pdf

9. *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, 20 août 2008. <http://www.grip.org/bdg/pdf/20080820-A-CONF192-BMS-2008-3-FR.pdf>

10. *Rapport de la quatrième réunion biennale...*, A/CONF.192/BMS/2010/3, 30 juin 2010. [http://www.poa-](http://www.poa-iss.org/BMS4/Outcome/BMS4-Outcome-F.pdf)

[iss.org/BMS4/Outcome/BMS4-Outcome-F.pdf](http://www.poa-iss.org/BMS4/Outcome/BMS4-Outcome-F.pdf) Pour une analyse détaillée, voir POITEVIN Cédric, *Le processus des Nations unies sur les armes légères : un consensus minimal mais néanmoins utile*. Note d'Analyse du GRIP, août 2010. http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-08-17_FR_C-POITEVIN.pdf

11. SENIORA Jihan, *Marquage et traçage des armes légères : défis actuels et nouvelles tendances*, Note d'Analyse du GRIP, juin 2012. http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-06-22_FR_J-SENIORA.pdf

12. Les *Zero Drafts* (intitulés 2012 Declaration, PoA Implementation Plan 2012-2018, ITI Implementation Plan 2012-2018 et PoA Schedule of Meetings 2012-2018) sont accessibles sur le site du PoA-ISS. <http://www.poa-iss.org/RevCon2/>

thèmes pour structurer l'agenda de la Conférence¹³, les *Zero Drafts* traduisent une approche par débats généraux. Bien que le contenu des discussions ne soit aujourd'hui toujours pas clairement défini, l'approche privilégiée par la Présidente devrait éviter que la Conférence d'évaluation ne se transforme en une « grande réunion biennale » n'ayant pour focus que certains thèmes précis.

4. Quels objectifs pour la Conférence d'évaluation ?

La Conférence d'évaluation peut être soit une opportunité pour étendre la portée du PoA en incluant de nouvelles dispositions, soit un moment de réflexion en vue de dresser le bilan de la mise en œuvre du PoA, d'évaluer les efforts consentis par les États et leur impact sur le terrain, et essayer de renforcer les initiatives en place.

L'inclusion dans le texte du PoA de nouveaux thèmes et de nouvelles dispositions est toujours possible – que ce soit les munitions, les transferts vers les acteurs non étatiques ou la détention des armes par les civils pour n'en citer que quelques-uns. Se pose alors la question de savoir si les États sont prêts à rouvrir le débat sur des sujets « sensibles », qui fâchent et qui divisent.



© Laura Cheeseman

Onze ans après la mise en place du PoA, cinq ans après l'adoption de l'ITI et en plein doute sur l'avenir d'un TCA, il semble plus opportun que la Conférence d'évaluation soit à la fois une occasion de faire le point sur le processus et de procéder à une réflexion sur la mise en œuvre ; et cela en vue de réaffirmer et de consolider les engagements entrepris dans le cadre du PoA. D'une part, les récentes BMS et la MGE fournissent matière à réflexion en vue de renforcer mais aussi clarifier et recadrer certaines dispositions du PoA qui sont souvent formulées en des termes vagues ou imprécis. D'autre part, la Conférence d'évaluation peut être un moment clé pour lancer un processus d'évaluation des efforts entrepris par les États. À ce niveau, s'est récemment développée une réflexion autour de la pertinence et la possibilité de « mesurer » les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme.

Mesurer les progrès

Les rapports volontaires des États constituent actuellement la seule source d'information pour évaluer les progrès accomplis¹⁴. Bien qu'ils décrivent les actions menées pour appliquer le PoA et,

13. Voir, à cet égard, les premières lettres de la Présidente reprenant les principaux thèmes discutés lors des 3^e et 4^e réunions biennales. Les lettres de la Présidente sont accessibles sur le site du PoA-ISS. <http://www.poa-iss.org/RevCon2/>

14. La qualité des rapports varie grandement d'un État à l'autre, d'une année à une autre. Si l'absence de rapport n'est pas synonyme de non-mise en œuvre du PoA, certaines régions sont particulièrement marquées par un manque de rapport. Une certaine lassitude dans le rapportage a été régulièrement exprimée lors de diverses réunions. Aussi, le rapportage sur une base bisannuelle a été formalisé dans le document final de la BMS de 2010. L'objectif est une synchronisation de la remise des rapports et de l'organisation des différentes réunions. Au fur et à mesure, des formulaires ont été créés pour faciliter la tâche de rapportage. Un formulaire standard a ainsi été récemment mis en ligne et est accessible sur le site du PoA-ISS <http://www.poa-iss.org/reporting/>. Ce nouveau format, plus facile à utiliser, a pour objectif d'améliorer la valeur analytique de l'instrument et la possibilité de comparer les informations (par l'instauration, notamment, de questions plus structurées/fermées). PARKER Sarah et

dans une moindre mesure, l'ITI, ils ne permettent pas d'appréhender l'impact réel qu'elles ont sur le commerce illicite des ALPC. À l'heure actuelle, il est difficile, sur seule base de ces rapports, d'appréhender le lien entre les mesures prises dans le cadre du PoA et une amélioration de la situation sur le terrain.

Lors de la BMS de 2010, les États avaient souligné « la nécessité d'une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre du PoA comme une contribution à la Conférence d'évaluation de 2012 »¹⁵. Comme elle n'a pas été effectuée en amont de la Conférence d'évaluation, cette dernière devrait donc lancer un processus d'évaluation des efforts menés et « forger des outils appropriés pour évaluer les progrès accomplis »¹⁶. Des standards clairs et des indicateurs utilisables, de même que des points de comparaison devraient notamment être établis : ces indicateurs posent les bases pour évaluer efficacement la mise en œuvre du PoA, pour renforcer la responsabilité des États, et pour identifier les initiatives « qui marchent » et celles « qui ne marchent pas » ou les domaines qui requièrent davantage d'attention et des actions plus ciblées.

Il semble que ce soit la piste que suivra la Présidente pour la Conférence d'évaluation. Les quatre *Zero Drafts* n'introduisent rien de nouveau mais réaffirment les engagements pris dans le cadre du PoA et soulignent l'importance de les opérationnaliser. Les documents détaillent notamment deux plans de mise en œuvre pour le PoA (largement inspirés des réunions biennales) et pour l'ITI (qui reprend les principales conclusions de la MGE) portant sur les six années à venir. On peut néanmoins regretter le manque de référence, dans ces documents, à la possibilité de lancer un processus pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre du PoA.

5. La Conférence d'évaluation : quelques pistes de réflexion

Les États disposent de moins de deux semaines pour mener à bien la Conférence d'évaluation. Ils doivent donc se montrer pragmatiques et fixer des objectifs clairs et réalisables afin d'éviter le « non-résultat » de la 1^e Conférence d'évaluation. Par ailleurs, certains domaines d'action repris dans les *Zero Drafts* méritent une attention toute particulière : notamment, le marquage et le traçage, l'assistance internationale, le renforcement des initiatives à l'échelle régionale ou encore le mécanisme de suivi.

Marquage et traçage

La MGE de mai 2011 n'avait pas pour objectif de proposer de nouvelles recommandations en vue d'étendre la portée du PoA mais de partager les expériences et d'apprendre des bonnes pratiques de chacun dans des domaines concrets. Grâce à un certain pragmatisme et la bonne volonté des intervenants, cette réunion a contribué à améliorer la compréhension par tous les participants (gouvernementaux et non gouvernementaux) des défis actuels rencontrés par les États dans le domaine, des nouvelles technologies compliquant la pratique nationale et des besoins en assistance des États. Il est essentiel de continuer la réflexion en vue d'opérationnaliser les dispositions de l'ITI, notamment concernant le marquage à l'importation, la coopération avec les

BERMAN Eric, *The PoA: Review of National Reports*, Small Arms Survey Research Notes n°10, version à jour mars 2012. http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-10.pdf

15. *Rapport de la quatrième Réunion biennale...*, Nations unies, A/CONF.192/BMS/2010/3, 30 juin 2010, §40.

16. *Résumé des débats établis par la Présidente : éléments en vue de la deuxième Conférence d'examen*, §16.

groupes d'experts onusiens et les missions de paix, et l'échange d'informations sur les requêtes de traçage afin de réduire les détournements d'armes.

Les États devraient également saisir l'opportunité de discuter des possibilités de renforcer l'utilisation des informations de traçage. Ainsi, l'amélioration de l'échange d'informations sur les ALPC illicites tracées au stade de l'évaluation d'une demande de licence d'exportation pourrait renforcer les capacités et les connaissances des autorités en charge de l'octroi des licences de transferts et prévenir les détournements non autorisés (en se basant sur les informations de cas de détournements antérieurs). Cela augmenterait la pertinence et l'utilité des informations de traçage collectées, entre autres, par Interpol et les groupes d'experts des Nations unies. Les États devraient aussi réitérer leur soutien au travail effectué par ces derniers. Dans le même ordre d'idée, les États pourraient aussi encourager l'inclusion dans les mandats des missions de maintien de la paix des Nations unies la surveillance de l'embargo sur les armes pertinent ainsi que la capacité d'initier des requêtes de traçage d'ALPC illicites (comme c'est par exemple le cas pour la mission UNOCI en Côte d'Ivoire).

Assistance internationale

La Conférence représente une très bonne opportunité pour évaluer plus de dix ans d'assistance internationale. Celle-ci prend des formes multiples (par exemple, entre deux États ou entre plusieurs bailleurs de fonds et une organisation sous-régionale) et se concentre généralement sur une ou plusieurs thématiques (par exemple, le DDR, la gestion des stocks, le renforcement des capacités institutionnelles, etc.) ; les résultats qui ont été obtenus en dix ans varient également d'un projet d'assistance à l'autre. Dans certaines régions du monde, il est apparu à certaines reprises un manque de coordination et de cohérence dans les différentes initiatives d'assistance. Ce débat mérite d'être porté au plus haut niveau entre les États et de manière construite. En effet, l'assistance doit être fournie sur la base de paramètres et d'indicateurs préalablement définis et de priorités communes aux bailleurs de fonds et aux pays ou organisations récipiendaires. La possible adoption d'un TCA, qui s'accompagnera vraisemblablement d'un nouveau cycle d'initiatives d'assistance sur des thématiques liées, rend la création d'un mécanisme de dialogue entre les différents acteurs de l'assistance encore plus nécessaire.

Renforcer l'échelon régional

Chaque région du monde fait face à des défis de mise en œuvre spécifiques. Les priorités pour lutter contre le commerce illicite des ALPC varient selon la situation dans chaque région. Les dispositions du PoA concernant les engagements au niveau régional restent vagues. Les États ont néanmoins mis en exergue la pertinence de développer le niveau régional, dans une logique d'harmonisation des pratiques et d'une assistance à la mise en œuvre du PoA. Sans amener à une reformulation des termes du PoA, la Conférence d'évaluation peut constituer une opportunité pour réaffirmer le rôle essentiel des organisations régionales et sous régionales et l'importance d'améliorer les coopérations entre États dans divers domaines aux aspects transnationaux dont, notamment, la coopération douanière. Renforcer l'échelon régional dans le cadre du PoA est d'autant plus important par rapport à un TCA, où ce niveau d'initiatives sera absent.

Plusieurs mesures peuvent être prônées dans ce cadre : entre autres, cartographier les activités existantes, développer des fora de partage d'expériences sur des thèmes particuliers au sein d'une région et entre régions, ou encore mettre en place des meilleures pratiques et des recommandations pour l'application des dispositions du PoA spécifiques à chaque région.

Mécanisme de suivi

La Conférence d'évaluation doit être une opportunité pour définir clairement la structure du prochain cycle de suivi du PoA. Cela implique de clarifier les mandats des différents types de réunions tenues dans le cadre du PoA : réunion biennale, conférence d'évaluation, groupe d'experts gouvernementaux... En effet, l'absence de définition claire des objectifs, du mandat et de la portée des réunions a eu un impact négatif sur l'efficacité globale du processus sur les armes légères, comme l'a démontré le peu d'engouement pour les premières réunions biennales et l'échec de la Conférence d'évaluation de 2006. Certains États avaient appelé à la suppression des réunions biennales. D'autres ne voyaient pas la pertinence d'un mécanisme de suivi après la mise en place du Programme d'action en 2001 et appelaient à l'abolition pure et simple des dispositions de suivi¹⁷. L'impulsion positive insufflée au processus après 2006 doit être maintenue et met en lumière l'importance de garantir la continuité des débats sur le Programme et sa mise en œuvre¹⁸.

Jusqu'à présent, le cycle de suivi du PoA s'est développé sur la base de réunions *ad hoc* et de décisions à court terme. Aussi, la Conférence d'évaluation doit instituer un mécanisme de suivi clair pour 2012-2018 :

- En identifiant le rôle, le mandat et les objectifs de chaque réunion. Au vu du succès de la réunion des experts gouvernementaux de mai 2011, il serait utile de réfléchir à un équilibre entre des réunions à portée plus générale, réunissant un plus grand nombre d'États, et des réunions « techniques » permettant le partage d'expériences et l'identification des défis sur un aspect spécifique du PoA et de l'ITI.
- En définissant des questions de fond qui seront discutées lors du prochain cycle de suivi et en mettant en place un calendrier de travail clair pour les six prochaines années afin de prévenir l'apparition d'une certaine « lassitude liée aux réunions ». À cet égard, il est important de garantir une cohérence et une complémentarité entre les différentes réunions.
- En clarifiant et en renforçant les liens entre le PoA et d'autres processus onusiens et régionaux afin d'améliorer la coordination et la complémentarité des efforts et éviter les doublons.
- En réfléchissant à utiliser le format des réunions d'experts gouvernementaux pour discuter de l'introduction dans le PoA d'enjeux plus problématiques comme les munitions ou d'autres sujets souvent relégués dans les « questions diverses » dans les documents finaux des récentes BMS. Un niveau poussé et technique de discussions sur des sujets sensibles, voire « tabous », pourrait permettre, d'une part, de mettre en lumière et de comprendre les sensibilités de chacun et, d'autre part, de travailler de manière pragmatique et progressive vers l'inclusion de ces questions dans le cadre général du PoA.

Conclusion

La Présidente de la prochaine Conférence d'évaluation, l'Ambassadrice U. Joy Ogwu, semble en bonne voie pour mener de manière constructive les discussions de la Conférence d'évaluation du Programme d'action qui doit se tenir du 27 août au 7 septembre 2012 à New York. Les *Zero Drafts* qu'elle a rendus publics en juin 2012 constituent une base intéressante de travail pour nourrir les débats et parvenir à un document final. Ces documents traduisent un certain consensus selon

17. BERKOL Ilhan et GRAMIZZI Claudio, *loc. cit.*

18. Ce qui se retrouve dans le rapport de la BMS de 2010, § 44 et 49.

lequel cette Conférence d'évaluation doit être un moment de réflexion sur les progrès effectués par les États dans leur mise en œuvre de l'instrument. Onze ans après sa mise en place, il est opportun de faire le bilan des activités menées dans le cadre du PoA pour tenter d'appréhender l'impact des efforts des États sur la réduction du commerce illicite des armes. On peut espérer que les délégations étudieront ces documents en profondeur avec le lancement de la Conférence.

Alors que l'avenir d'un TCA demeure incertain, les outils existants doivent être renforcés. Le PoA et l'ITI sont des instruments uniques, bien que non contraignants, pour lesquels un consensus existe et dont la pertinence n'est plus à prouver. Cette Conférence d'évaluation doit permettre aux États de renouveler et renforcer leurs engagements dans la lutte contre la circulation des ALPC illicites. Elle doit également fournir des pistes de réflexion pour entamer une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre du PoA.

*Jihan Seniora est chargée de recherche pour le projet « Armes légères et transferts d'armes » au GRIP. Son travail porte notamment sur le contrôle des transferts d'armements de l'Union européenne et sur les mécanismes de transparence et d'échange d'information dans le domaine de l'armement conventionnel. Elle a récemment publié *La Position commune européenne en matière d'exportation d'armement, un outil de transparence ?* (Note d'Analyse du GRIP, mars 2011) et *Marquage et Traçage des armes légères, défis actuels et nouvelles tendances* (Note d'Analyse du GRIP, juin 2012).*

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger.