GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 16 janvier 2017

STIERNON Christophe et HENRIETTE Victor. *L'ONU et la lutte contre le commerce illicite des armes légères en 2016,* Note d'Analyse du GRIP, 16 janvier 2017, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/2232

NOTE D'ANALYSE

L'ONU et la lutte contre le commerce illicite des armes légères en 2016

Par **Christophe Stiernon et Victor Henriette**

16 janvier 2017

Résumé

En juin 2016, les États parties au Programme d'action sur les armes légères (PoA) se sont réunis une nouvelle fois afin d'évaluer les progrès accomplis en matière de prévention et d'élimination du commerce illicite des armes légères. Il s'agit de la 10e réunion depuis l'adoption du Programme en 2001, il y a quinze ans. Après l'entrée en vigueur du Traité sur le commerce des armes en décembre 2014 et l'adoption en septembre 2015 du Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2016 aura été une année de transition et de petites avancées pour le processus des Nations unies sur les armes légères. Sans oublier, à l'horizon 2018, la troisième Conférence d'examen de ce même Programme d'action.

Abstract

The UN and the fight against the illicit trade in small arms in 2016

In June 2016, fifteen years after the adoption of the United Nations Programme of Action on small arms (PoA), States gathered once more to assess progress achieved in the prevention and eradication of the illicit trade in small arms. Following the entry into force of the Arms Trade Treaty in 2014, the adoption in 2015 of the 2030 Sustainable Development Agenda, 2016 will have been a year of transition and small steps forward for the United Nations small arms process. Not to mention the upcoming Third Review Conference of the PoA in 2018.

Introduction

2016 aura été une année de transition pour le processus des Nations unies sur les armes légères. Du 6 au 10 juin, le siège de l'ONU à New York a accueilli la sixième Réunion biennale des États (BMS6) pour l'examen de la mise en œuvre du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects (PoA, ou Programme d'Action). Cette dernière réunion en date relative au processus des Nations unies sur les armes légères, ouverte aux 193 États membres des Nations unies[1], s'est déroulée à un moment clé des efforts internationaux pour la lutte contre la prolifération déstabilisatrice des armes légères et de petit calibre (ALPC) et le contrôle des transferts d'armes. La BMS6 était en effet la première réunion en vue d'examiner la mise en œuvre du PoA depuis l'entrée en vigueur du Traité sur le commerce des armes (TCA) en décembre 2014 et depuis l'adoption en septembre 2015 du Programme de développement durable à l'horizon 2030. La BMS6 était également le dernier rendez-vous des États avant la troisième Conférence d'examen du Programme d'action sur les armes légères prévue en 2018.



Quinze ans après l'adoption du Programme d'Action, cette réunion représentait une opportunité pour les États de réfléchir à la direction qu'ils désiraient donner au processus du PoA et de discuter d'une éventuelle évolution du format de cet instrument après 2018, notamment dans le contexte de l'universalisation et de la mise en œuvre du TCA. Par ailleurs, avec l'adoption de nouveaux objectifs de développement durable (ODD), la BMS6 représentait une opportunité pour inscrire les questions de développement et de lutte contre la pauvreté au centre des initiatives pour le contrôle des armes. Sous de nombreux aspects, les nouveaux engagements internationaux définis par le TCA et les ODD doivent permettre de faire avancer la réflexion sur le processus des Nations unies sur les ALPC. Vecteur de conflit et d'une violence aveugle, la prolifération incontrôlée et irresponsable des armes et des munitions continue de représenter une menace permanente pour la sécurité et la stabilité dans de très nombreuses régions du monde.

Cette Note récapitule tout d'abord les principaux évènements liés au processus des Nations unies sur les armes légères de l'année 2016. Ensuite, elle propose un compte-rendu de la sixième Réunion biennale des États sur le Programme d'action. La dernière partie traite des principales thématiques transversales abordées durant et en marge de ce sixième rendez-vous biennal, à savoir les ODD et le TCA.

1. Notons que ce chiffre reste théorique puisque tous les États parties ne sont pas nécessairement présents.

Le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères

Adopté en 2001, le Programme d'action des Nations unies est un ensemble d'engagements internationaux politiquement contraignants visant à prévenir le commerce illicite des armes légères[2]. Cet instrument est le résultat d'une prise de conscience croissante au début des années 1990 de la prolifération incontrôlée et du rôle des ALPC dans les conflits, ainsi que d'une volonté politique d'amoindrir les conséquences humanitaires et socioéconomiques de la fabrication, du transfert et de la circulation illicite des armes légères. À partir de 2001, les armes légères deviennent donc une priorité internationale en matière de désarmement et, avec l'adoption du PoA, les États se voient conférer une responsabilité prépondérante dans la lutte contre le commerce illicite.

Le PoA fournit un cadre normatif clair et mandate chaque État membre des Nations unies d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures pratiques relatives au contrôle des ALPC au niveau national, régional et mondial. Ces mesures portent sur la mise en place d'une législation nationale adéquate sur la production, les transferts et le courtage des armes légères ; le marquage fiable et la conservation de données ; la gestion et la sécurisation des stocks et la destruction des excédents ; la collecte, la saisie et la destruction des armes obsolètes ; le désarmement, la démobilisation et la réintégration ; la sensibilisation ; et la coopération et l'assistance.

La PoA a par ailleurs initié le processus qui a abouti à l'adoption en 2005 de l'Instrument international de traçage (ITI), un instrument politiquement contraignant généralement associé au PoA et visant à instaurer des mesures internationales en faveur du marquage, de la conservation des données et du traçage des ALPC[3]. L'ITI fait partie intégrante des discussions des Réunions biennales ainsi que du processus de rapportage sur le PoA.

1. D'une réunion à l'autre

Plusieurs dispositions sont prévues dans le Programme d'action afin d'assurer un suivi du processus. Les États ont décidé de se réunir tous les deux ans lors de Réunions biennales des États (BMS[4]) pour « examiner l'exécution » du PoA au niveau national, régional et international. Six BMS ont déjà eu lieu, en 2003, 2005, 2008, 2010, 2014 et 2016. Les États ont déjà convoqué également deux Conférences d'examen (RevCon[5]) – en 2006 et 2012 – afin « d'évaluer les progrès réalisés » dans l'exécution du Programme d'action. Ces conférences permettent aussi d'évaluer quelles mesures supplémentaires peuvent être prises pour renforcer le PoA. La troisième Conférence d'examen est prévue en 2018.

2. Nom complet : Programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, Nations unies, A/CONF.192/15, 20 juin 2001.

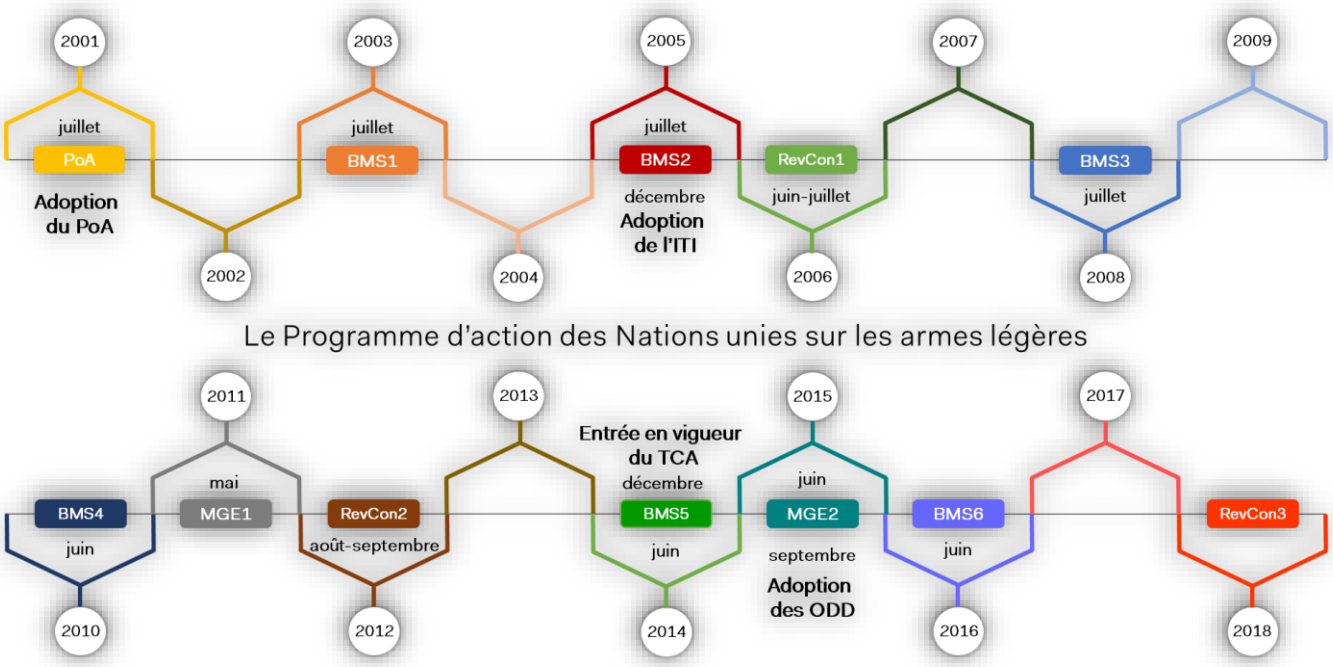
3. Nom complet : Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapide et fiable des armes légères et de petit calibre illicites, Nations unies, A/60/88, 27 juin 2005.

4. *Biennial Meeting of States*, en anglais.

5. *Review Conference*, en anglais.

Les États s'engagent à soumettre des rapports nationaux en marge de ces réunions afin d'informer les discussions. Les États ont également la possibilité de convenir de réunions d'experts gouvernementaux à composition non limitée (MGE[6]) afin d'étudier des thématiques spécifiques pouvant amener à de possibles difficultés pour une mise en œuvre effective et intégrale du PoA. Deux réunions d'experts gouvernementaux ont eu lieu, en 2011 et 2015[7].

Ces rendez-vous sont un élément central du PoA. Ceux-ci doivent non seulement permettre d'évaluer le processus, mais également de l'adapter et le faire évoluer pour répondre aux dernières évolutions normatives et technologiques pertinentes.



En octobre 2016, s'est également tenue la huitième réunion des Parties à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée qui a permis d'étudier le renforcement de l'application du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à ladite Convention[8].

6. *Meeting of Governmental Experts*, en anglais.

7. Pour plus d'information sur le 1e cycle de suivi du PoA (2001-2006), voir Holger Anders, « Le processus des Nations unies sur les armes légères : remise sur les rails », Note d'analyse du GRIP, 27 octobre 2008. Pour plus d'information sur le 2e cycle de suivi du PoA (2006-2012), voir Jihan Seniora, « 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.

8. Examen de l'application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant : Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, Nations unies, CTOC/COP/2016/L.6/Rev.1, 19 octobre 2016.

Avec le PoA, l'ITI et le TCA, le Protocole des Nations unies sur les armes à feu est un des principaux piliers de l'architecture onusienne visant à lutter contre le trafic illicite des armes légères et prévenir de ses conséquences[9].

2. La sixième Réunion biennale sur le PoA

La dernière réunion en date, la sixième Réunion biennale des États (BMS6) pour l'examen de la mise en œuvre du Programme d'action, s'est déroulée du 6 au 10 juin à New York. La préparation de la BMS6 s'est directement inspirée des méthodes de travail utilisées avec un certain succès lors des précédentes réunions. Celles-ci prévoient notamment un accord préalable informel sur les points à l'agenda et la circulation anticipée d'une version « zéro-draft » du document final. La méthode choisie, et qui apparaît comme la seule possible afin d'éviter l'enlisement ou les blocages, privilégie les échanges sur les questions techniques, et parfois périphériques, de mise en œuvre à un débat sur les questions d'ordre général et de fond.



Ambassadeur E. Courtenay Rattray de la Jamaïque (source : UNODA)

Nommé président désigné de la réunion dès 2015, l'Ambassadeur E. Courtenay Rattray, Représentant permanent de la Jamaïque auprès des Nations unies, a entamé en décembre 2015 une série de sept consultations informelles et ouvertes avec les États, les organisations internationales et régionales, et la société civile. Lors de ces discussions, des thématiques spécifiques à approfondir lors de la BMS6 ont été définies. Les quatre grands sujets retenus – dès février 2016 – étaient : 1°) la mise en œuvre du PoA aux niveaux national, régional et mondial, ainsi que dans l'optique du Programme de développement durable 2030 ; 2°) la mise en œuvre de l'Instrument international de traçage, y compris au regard des récentes évolutions technologiques ; 3°) les questions de coopération et d'aide internationales ; et 4°) des questions diverses (permettant aux États d'aborder d'autres questions).

Lors des consultations, le Président a également encouragé les États à réfléchir à la façon dont la BMS6 pouvait préparer au mieux le terrain en vue de la troisième Conférence d'examen du PoA, notamment les implications des nouvelles technologies, l'amélioration de l'adéquation entre les besoins et les ressources disponibles, l'utilité des rapports nationaux, ainsi que les synergies avec d'autres instruments.

Le déroulement de la sixième Réunion biennale a globalement été calqué sur celui des précédentes BMS. Après avoir rapidement passé en revue les questions de procédures, les quatre premiers jours ont été consacrés à la discussion de chacune des quatre thématiques prédéfinies.

9. Pour plus d'information, voir Sarah Parker et Marcus Wilson, *« Guide sur le processus des Nations unies sur les armes légères, mise à jour 2014 »*, Small Arms Survey, juin 2014.

En effet, les États avaient été invités à faire part de leurs éventuelles remarques sur l'application générale du PoA dans leurs contributions écrites, disponibles en ligne sur le site de la BMS6[10]. Le cinquième et dernier jour a été consacré à l'examen du projet de document final ainsi qu'aux débats et à l'adoption du rapport de la réunion.

Participation et implication de la société civile dans les débats

Les délégations d'une centaine d'États membres des Nations unies et une dizaine d'organisations internationales (dont l'UE) étaient présentes à la BMS6. Par ailleurs, 56 organisations non gouvernementales (ONG), organisations de la société civile, centres de recherche (dont le GRIP) et représentants de l'industrie, des chasseurs et tireurs sportifs ont été accrédités pour participer à la BMS6. Les ONG accréditées ont pu assister aux plénières, à l'exception des réunions à huit clos, et se sont vu accorder une session le jeudi 9 juin 2016 pour prendre la parole. À la demande de certaines délégations, le Président a décidé de réserver les sessions de l'après-midi pour mener des discussions à huit clos – c'est-à-dire sans la présence des ONG – sur le projet de document final. Avec le soutien de la Représentation permanente de la Belgique auprès des Nations unies, le GRIP a organisé un « side event » en marge de la BMS6 afin de présenter les principales conclusions du rapport sur le Contrôle de l'utilisation finale des armes[11].

3. Le document final de la BMS6

La BMS6 a donc suivi la même voie que la Réunion biennale précédente en adoptant « par consensus » un document final centré sur l'examen de trois thématiques, dont l'examen de l'ITI, et qui contient des recommandations spécifiques sur la voie à suivre pour chacun de ces thèmes[12].

3.1. L'examen de la mise en œuvre du PoA

La première thématique, l'examen de la mise en œuvre du PoA « – notamment par l'entremise d'organisations ou d'arrangements régionaux et sous-régionaux – et mondial, ainsi que dans l'optique du **Programme de développement durable à l'horizon 2030** » (art. 8-63), fait donc la part belle à ce nouveau programme de développement (voir *infra*) mais n'oublie pas de rappeler l'importance des thématiques centrales au PoA : les législations, régulations et procédures administratives nationales ; les mesures pour lutter contre le courtage illicite ; l'utilisation de certificats d'utilisation finale ; l'encadrement et la gestion appropriés des stocks d'armes ; le renforcement des contrôles aux frontières ;

10. Toutes les déclarations des États, des organisations internationales et régionales et des organisations non gouvernementales sont disponibles sur le site de la BMS6.

11. An Vranckx, Are arms exporting countries doing all they can to stop diversion?, Side-Event BMS6, 7 juin 2016.

12. Rapport de la sixième Réunion biennale des États pour l'examen de la mise en œuvre du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects, Nations unies, A/CONF.192/BMS/2016/2, 15 juin 2016.

et les programmes de reconstruction post-conflit.

Concernant les **mécanismes de coopération**, les États sont encouragés à mettre en place des dispositifs de coopération, de coordination, et de partage de l'information à tous les niveaux « de façon à optimiser les synergies possibles » et « éviter les travaux redondants » (voir *infra*). Ces mécanismes doivent également davantage inclure les organisations internationales telles que l'Organisation mondiale des douanes et l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL). Les États ont également pris note des opportunités et des menaces que les **nouvelles technologies** pouvaient apporter et appellent à étudier lors de la troisième Conférence d'examen prévue en 2018 les incidences sur le PoA des évolutions technologiques récentes en matière de conception et de production d'ALPC. L'importance des **rapports nationaux** a été une nouvelle fois soulignée, de même que celle de pouvoir mesurer au mieux les progrès accomplis dans la mise en œuvre du PoA (voir *infra*).

Munitions

Comme lors des précédentes réunions biennales, de nombreuses délégations – le Ghana a notamment pris la parole au nom de 40 délégations – ont appelé à ce que les munitions – véritable carburant des armes légères – soient mentionnées dans le document final. Malgré les réticences habituelles, plusieurs références implicites ont trouvé leur place dans le document final. L'article 9 note que « certains pays appliquaient les dispositions pertinentes du Programme d'action à des matières et à du matériel autres […] tout en reconnaissant que d'autres considéraient ces matières et ce matériel comme étant hors du champ d'application du Programme d'action »[113]. Autres références aux munitions, l'article 14 mentionne la gestion appropriée des stocks d'armes, « y compris leur cycle de vie et leur durabilité », notamment afin « de prévenir les explosions accidentelles », et l'article 68 mentionne le rôle de « l'échange d'informations balistiques ».

Certains éléments du document final de la BMS6 apportent des nouveautés au processus de l'ONU sur les armes légères : le développement de **la question du genre** (voir art. 58 à 61) ; le constat de l'accroissement du commerce illicite en ligne (art. 10) ; et l'importance des complémentarités et synergies entre le PoA et d'autres instruments internationaux pertinents, notamment le **Traité sur le commerce** des armes, sans toutefois le nommer (voir *infra*). Reflets des évènements récents qui ont touché de nombreux pays, le document final ne manque pas de faire référence au terrorisme et au crime transnational organisé (art. 28), ainsi qu'à la question de la désactivation permanente des ALPC et du partage des meilleures pratiques en la matière (art. 31 et 37).

13. Lors des discussions pour l'adoption du document final, plusieurs délégations ont exprimé des réserves concernant la formulation de l'article 9 et ont indiqué que souligner des différences d'interprétation du PoA entre pays pouvait représenter un dangereux précédent. L'Iran a notamment demandé à de nombreuses reprises à ce que l'article 9 soit déplacé dans la quatrième partie ou bien supprimé. N'ayant pas eu gain de cause, l'Iran s'est donc dissocié de l'article 9 (voir article 21 du document final).

3.2. L'examen de la mise en œuvre de l'ITI

La deuxième thématique, l'examen de la mise en œuvre de l'Instrument international de traçage « y compris l'évolution technologique récente de ces armes et ses répercussions » sur l'ITI (art. 64-90), a tout d'abord permis aux États de réaffirmer leur engagement envers les dispositions de l'ITI en matière de marquage, d'enregistrement et de traçage des armes légères, et ce, « quelle que soit leur méthode de fabrication », y compris celles produites par impression 3D et en matériaux polymères. Les États reconnaissent également la nécessité de définir, dans le cadre législatif national, l'élément essentiel ou structurel d'une arme modulaire sur lequel devra être appliqué un marquage distinctif. À la lumière des derniers développements technologiques, les États appellent à intensifier le dialogue avec le secteur privé, « en particulier en ce qui concerne l'efficacité du marquage » des ALPC[14].

Le renforcement du traçage des armes légères et de petit calibre dans les situations de conflit ou d'après-conflit fait également l'objet d'une attention particulière de la part des États, qui reconnaissent que la collecte et l'échange des informations liées à l'identification et au traçage des ALPC, notamment au travers du Système INTERPOL, peut contribuer à l'identification rapide de flux d'armes déstabilisateurs et donc à la prévention des conflits. L'utilisation étendue des informations sur les méthodes de détournement et les routes utilisées pour les trafics d'armes doit également permettre de renforcer la mise en œuvre du PoA.

3.3. Coopération et aide internationales

UNSCAR : Le Mécanisme de financement des Nations Unies pour la coopération en matière de réglementation des armements

UNSCAR est un mécanisme de financement multi-donateurs ayant pour but de financer des projets visant à appuyer la mise en œuvre du TCA et du PoA. La BMS6 a été l'occasion pour plusieurs délégations – notamment l'Égypte, le Pakistan et le Venezuela – de faire part de leur mécontentement quant à la proportion jugée trop importante de projets financés par UNSCAR qui traitent de thématiques liées au TCA, alors que celui-ci est jugé par certains comme « controversé » et « pas universel ». La possibilité d'avoir des fonds séparés pour le PoA et le TCA au sein d'UNSCAR a donc été soulevée. Ce message a été entendu puisque les participants à la Deuxième conférence des États parties au Traité sur le commerce des armes – qui s'est tenue à Genève du 22 au 26 août 2016 – ont convenu de mettre en place un nouveau Fonds de contributions volontaires dédiés aux projets d'assistance à la mise en œuvre du TCA. Seuls les États parties au TCA et les États signataires « démontrant un engagement politique clair et sans ambiguïté » sont autorisés à soumettre des demandes d'assistance à ce Fonds.

14. Pour plus d'information sur les défis et les opportunités liés aux récentes évolutions technologiques, voir Christophe Stiernon, « Armes légères et nouvelles technologies : quels défis pour le contrôle des ALPC? », Note d'Analyse du GRIP, 11 septembre 2015.

Dans cette troisième thématique sur la coopération et l'aide internationales (art. 91-120), les États appellent au renforcement de la mise en œuvre du PoA et de l'ITI notamment au moyen de la formation, de la fourniture de matériel et du transfert de technologies, tout en rappelant l'importance d'une assistance technique et financière durable, accrue, en adéquation avec les besoins et coordonnée. Les États soulignent la nécessité d'assurer la durabilité des programmes, d'éviter les redondances et d'identifier les synergies possibles.
Les États bénéficiaires de programmes d'assistance sont par exemple appelés à mettre en place des plans de carrière à même de conserver, perfectionner et enrichir les connaissances et les compétences qui auront pu être développées dans le cadre de programme d'assistance. De leurs côtés, les bailleurs de fonds sont notamment invités à mieux se coordonner, de même qu'à s'assurer de l'adéquation et la durabilité des technologies et du matériel transférés. Les pays qui fournissent une assistance financière et les maîtres d'œuvre des projets sont également appelés à associer davantage les autorités nationales au cycle de planification et d'exécution afin d'assurer une meilleure appropriation des projets par les pays bénéficiaires.

Les États demandent par ailleurs « au Secrétariat », « dans la limite des ressources existantes » et pour examen à la troisième Conférence (RevCon3), d'actualiser l'étude sur l'adéquation, l'efficacité et la viabilité de l'aide financière et technique fournie depuis l'adoption du PoA en 2001 aux pays en développement et destinée à sa mise en œuvre. Sont également demandées la préparation et la présentation d'un rapport sur les moyens d'accroître l'assistance financière ainsi que des informations sur la mise en place de programme de formation à destination des fonctionnaires. Les États ont également prévu d'étudier lors de la RevCon3 les moyens de renforcer la fourniture de matériel et le transfert de technologies.

Les États appellent à nouveau le Secrétariat à collaborer davantage avec des experts et des institutions de recherche et de formation compétentes en provenance des pays en développement. À juste titre, la BMS6 a rappelé l'importance de la coopération et l'aide internationales pour assurer la mise en œuvre pleine et effective du PoA et de l'ITI. Mais celles-ci ne sont pas suffisantes. L'appui financier, technique et matériel ne sont jamais totalement efficaces et pérennes sans une vraie volonté politique du plus haut niveau des États jusqu'aux acteurs opérationnels ainsi qu'une appropriation réelle des projets mis en oeuvre. Ce constat amène les États membres à rappeler l'importance d'élaborer et mettre à jour des plans d'action nationaux sur la base d'une évaluation des progrès accomplis et d'élaborer au niveau national ou régional des propositions de projets spécifiques résultant d'un recensement et d'une hiérarchisation des besoins en matière d'assistance.

3.4. Autres questions

Dans cette dernière partie des discussions, les États ont la possibilité d'aborder des questions diverses sur des « thèmes intéressant la mise en œuvre effective » du PoA et de l'ITI (art. 121). Deux éléments y ont été inscrits, en l'occurrence les risques de détournement en cas de transferts d'ALPC à des acteurs non étatiques et la fabrication sans licence d'ALPC. Certains États ont donc indiqué que ces questions – qui ne font pas consensus – étaient importantes pour la mise en œuvre du PoA, « sans préjudice des positions d'autres États » qui peuvent avoir un avis différent à ce sujet.

4. Le processus de rapportage

Tous les deux ans, en parallèle aux BMS, les États sont invités à fournir un rapport national sur la mise en œuvre du PoA et de l'ITI. Ils doivent notamment fournir des informations concernant les lois, réglementations et procédures administratives qui existeraient pour encadrer la production et les transferts internationaux d'ALPC. Ils doivent également fournir des informations sur la gestion et la sécurisation des stocks d'armes, le marquage et le traçage des armes, ou encore les procédures pour réglementer les activités de courtage. L'importance de ces rapports « facultatifs » a été une nouvelle fois soulignée lors de la BMS6, de même que l'importance des données fournies qui doivent permettre de mesurer les progrès accomplis. Ces rapports représentent pour nombre d'États la source principale d'information sur les efforts entrepris dans la mise en œuvre du PoA et de l'ITI. Ces informations doivent également servir de base aux discussions des États pour évaluer le processus et, si nécessaire, pour l'adapter et le faire évoluer.

À l'heure où la sixième BMS débutait, 84 pays avaient soumis leurs rapports nationaux au Bureau des affaires du désarmement des Nations unies (UNODA). Fin 2016, 89 rapports ont été rendus publics[15]. Après avoir soumis un rapport en 2003, 2010, 2011 et un rapport très détaillé en 2014, la Belgique n'a pas soumis de rapport en 2016. Ce chiffre représente une légère hausse après deux baisses consécutives en 2012 (84 rapports) et 2014 (76 rapports) ayant suivi les pics de 2008 (111 rapports) et 2010 (108 rapports). Bien qu'en moyenne moins de la moitié des États membres des Nations unies (48,5%) ont soumis un rapport sur la mise en œuvre du PoA en marge des cinq dernières BMS, la participation au processus de rapportage peut être qualifiée d'importante depuis l'adoption du PoA : sur les 193 membres que compte les Nations unies, 166 États (86 %) ont soumis au moins un rapport national[16].

15. L'ensemble des rapports nationaux soumis depuis 2002 est disponible sur le site du *Programme of Action Implementation Support System* (PoA-ISS). Page consultée le 15 janvier 2017.

16. Les 27 pays qui n'ont soumis aucun rapport national au 15 décembre 2016 sont : Afghanistan, Bahamas, Bhoutan, Brunei Darussalam, Cap-Vert, Comores, Corée du Nord, République dominicaine, Kiribati, Koweït, Laos, Micronésie, Mongolie, Myanmar, Nauru, Népal, Ouzbékistan,

De fortes disparités régionales subsistent néanmoins : près de 100 % des États d'Europe mais moins de 50 % des États d'Océanie ont soumis au moins une fois un rapport. Au total, ce sont 856 rapports nationaux qui ont été soumis depuis 2002.

Si de nombreux États soumettent leur rapport national avec une certaine régularité, cela peut s'expliquer par une reconnaissance que ces rapports représentent un outil utile pour partager des informations sur les défis rencontrés (notamment en terme de limitations des moyens et des capacités) et pour communiquer sur les besoins de coopération et d'assistance.

Mais le mécanisme de rapportage sur le processus des Nations unies sur les armes légères souffre de plusieurs faiblesses. Si le nouveau format de rapport introduit par UNODA en 2011 – aujourd'hui largement utilisé – facilite le travail des États et permet une plus grande comparabilité des rapports, celui-ci contient moins d'information et de détails utiles, réduisant notamment la possibilité pour les États de partager leurs bonnes pratiques et expériences en matière de contrôle des ALPC. Basé essentiellement sur des cases « oui/non » à cocher au lieu de réponses narratives à rédiger, le nouveau format ne permet par exemple pas d'indiquer un niveau partiel de mise en œuvre. Par ailleurs, cocher une case « non » peut être éventuellement perçu comme « embarrassant » pour certains États. Dans la dernière étude disponible sur le sujet, *Small Arms Survey* (SAS) arrive à la conclusion que le nouveau format ne permet pas d'évaluer avec certitude si les États mettent bien en œuvre le PoA et l'ITI, ni d'évaluer l'adéquation ou l'efficacité des mesures qui seraient prises[17]. La réalité est qu'aucune analyse approfondie des rapports nationaux n'est actuellement possible faute de moyens et d'efforts suffisants. Finalement, la plus grande facilité de rapportage – avec une plateforme en ligne – n'a pas mené à l'augmentation espérée du nombre de rapports soumis.

Au regard des problèmes énoncés, il apparait urgent et important d'évaluer en profondeur l'utilité des rapports nationaux et de considérer de nouvelles mesures pour améliorer aussi bien la quantité que la qualité du processus de rapportage des Nations unies sur les armes légères. À défaut d'avoir traité le sujet en profondeur lors de la BMS6, les États devront considérer cette question essentielle lors de la troisième Conférence d'examen du PoA en 2018, en tenant compte notamment des indicateurs pertinents pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des nouveaux Objectifs de développement durable (voir *infra*).

Palau, Saint Kitts-et-Nervis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-les-Grenadines, Saint-Marin, Seychelles, Suriname, Timor-Leste, Tonga et Tuvalu.

17. Sarah Parker et Christelle Rigual, « What the National Reports Reveal: Trends in UN PoA et ITI Reporting », Small Arms Survey, Issue Brief n° 13, juin 2015.

5. Thématiques transversales

5.1. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030

La BMS6 fut l'occasion pour les États participants de réaffirmer la reconnaissance du lien clair qui existe entre sécurité et développement et de se féliciter de l'adoption en septembre 2015 du Programme de développement durable à l'horizon 2030[18].



Le Programme 2030 est venu remplacer les Objectifs du millénaire pour le développement (2000-2015) avec 17 Objectifs de développement durable (ODD) et 169 cibles. Au-delà d'objectifs de réduction de la pauvreté et de la promotion de la santé et de l'éducation, les ODD visent à aborder une série d'autres facteurs responsables du sous-développement, dont la violence et l'insécurité.

L'Objectif 16 met l'accent sur la promotion de sociétés pacifiques et inclusives pour le développement durable, l'accès à la justice pour tous et le renforcement des institutions responsables et efficaces à tous les niveaux. La cible 16.4 vise, entre autre, à réduire sensiblement les flux illicites d'armes afin de promouvoir un développement durable. Le Programme 2030 établit un lien explicite entre le développement, la paix, la sécurité et le contrôle des armes. Celui-ci offre donc une opportunité aux États et à la communauté du désarmement de dépasser une vision strictement sécuritaire et d'envisager la contribution du PoA à un objectif commun : établir un environnement propice au développement durable[19].

Le Rapport de la 6e Réunion biennale des États pour l'examen du PoA souligne que la mise en œuvre « intégrale et effective » du PoA et de l'ITI est importante pour la réalisation de l'Objectif 16 et de la cible 16.4 des ODD. Mais identifier et collecter les données nécessaires pour mesurer les progrès accomplis n'est pas chose facile. Les États sont appelés à élaborer « au niveau national » des indicateurs et à utiliser les rapports nationaux pour faciliter la collecte de données utiles aux indicateurs pertinents pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de la cible 16.4.

18. « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », Nations unies, A/RES/70/1, 21 octobre 2015.

19. Déclaration d'ouverture de l'Ambassadeur E. Courtenay Rattray, Représentant permanent de la Jamaïque auprès des Nations unies et Président de la BMS6, Nations unies, 6 juin 2016.

L'absence de précision quant aux indicateurs pertinents dans les conclusions de la BMS6 peut paraître surprenante, d'autant plus que la Commission de statistique des Nations unies a proposé en mars 2016 l'indicateur 16.4.2 qui vise à calculer le « pourcentage d'armes légères et de petit calibre saisies qui ont été enregistrées et tracées »[20].

Alors que des données sur les saisies et le traçage des armes sont sans aucun doute des éléments centraux de la lutte contre la prolifération illicite des armes, celles-ci ne pourront être suffisantes. Pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de la cible 16.4, les États devront également fournir des informations sur les mesures concrètes qui sont prises pour combattre le trafic illicite d'ALPC[21]. Les États avaient l'occasion lors de la BMS6 de renforcer le rapportage du PoA et de l'ITI et de soutenir la proposition de révision du format de rapport faite par UNODA[22]. Ils semblent avoir fait le choix de reporter ces discussions pour la troisième Conférence d'examen du PoA, ce qui doit permettre des travaux supplémentaires sur la définition et l'adoption de possibles indicateurs pertinents pour mesurer les progrès liés à la cible 16.4.

Comme le soulignent IANSA (*International Action Network on Small Arms*) et d'autres, la contribution du PoA ne se limite pas uniquement à la réalisation de la cible 16.4[23]. Lors de l'adoption du PoA en 2001, les États membres ont reconnu que le commerce illicite des armes légères prolonge les conflits et exacerbe la violence, se montrant extrêmement préoccupés des « conséquences désastreuses » pour les femmes et les enfants[24]. En situation de conflit et post-conflit, les violences sexuelles, les recrutements de force et la maltraitance sont quelques-uns des fléaux liés à la prolifération des armes. La mise en œuvre du PoA doit donc également participer à la réalisation des objectifs de réduction de la violence sous toutes ses formes (ODD cible 16.1), et de mettre un terme à la maltraitance, l'exploitation et la violence à l'encontre des enfants (ODD cible 16.2), des femmes et des filles (ODD cible 5.2).

20. Conseil économique et social, Commission de statistique, « *Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable* », E/CN.3/2016/2/Rev.1*, Nations unies, p.38. L'Indicateur 16.4.2 ainsi que les autres indicateurs identifiés pour mesurer les ODD attendent toujours d'être adoptés par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale des Nations unies.

21. Pour plus d'information sur les défis liés au choix d'indicateurs pour mesurer la cible 16.4 des ODD, voir Glenn MacDonald et Luigi De Martino, « Measuring Illicit Arms Flows: SDG Target 16.4 », Research Notes n° 57, Small Arms Survey, mai 2017.

22. Glenn MacDonald et Luigi De Martino, *op. cit.*, p.2.

23. Shruri Chopra, « *The UN Programme of Action on Small Arms and the Sustainable Development Goals – Reducing Armed Violence* », International Action Network on Small Arms, juin 2016.

24. UN PoA, *op. cit.*, para. I.5-6.

5.2. Le Traité sur le commerce des armes

Le Traité sur le commerce des armes a fait l'objet de nombreuses discussions lors de la BMS6. Plusieurs délégations se sont prononcées sur l'importance des synergies et complémentarités entre les deux instruments et elles ont été nombreuses à demander l'inclusion d'une référence au nouveau Traité[25]. Or le document final qui a été adopté ne nomme pas explicitement le TCA. L'Australie, le Guatemala, le Japon, le Mexique et l'Union européenne n'ont pas caché leur « regret », « déception », voire « mécontentement ».

La raison en est notamment la volonté de plusieurs délégations sceptiques vis-à-vis du TCA – dont la Ligue des Pays arabes, l'Égypte, l'Iran et le Venezuela – de garder « l'indépendance du PoA par rapport aux autres instruments ».

Le Traité sur le commerce des armes, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en avril 2013 et entré en vigueur en décembre 2014, est un instrument multilatéral juridiquement contraignant pour les États l'ayant ratifié. Ce traité a pour objet d'instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la règlementation du commerce d'armes classiques – y compris les armes légères et de petits calibres – et de prévenir et éliminer le commerce illicite ainsi que de prévenir le détournement des armes classiques. Sur de nombreux points, le TCA et le PoA se complètent et se renforcent mutuellement. Pourtant le consensus est moindre autour du TCA qu'il ne l'est autour de son « cousin » sur les armes légères.

Bien que 91 États aient ratifié le TCA et que 130 l'aient signé[26], le principal défi est la faible participation de plusieurs grands importateurs et exportateurs d'armements dans le monde[27]. Les États-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde et l'Arabie saoudite soumettent régulièrement leurs rapports nationaux sur la mise en œuvre du PoA[28] et au Registre des Nations unies sur les armes classiques, par contre aucun de ces poids lourds du commerce mondial des armes n'a ratifié le TCA[29]. Parmi les dix principaux importateurs pour la période 2006-2015, seule l'Australie est actuellement partie au Traité[30].

---

25. L'Australie a notamment pris la parole en faveur d'une référence au TCA au nom de plus de 60 délégations, dont l'Argentine, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Thaïlande, l'Union africaine et l'Union européenne.

26. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, page consultée le 15 janvier 2017.

27. Sur la période 2006-2015, les deux principaux exportateurs d'armements dans le monde sont les États-Unis et la Russie. Les trois principaux importateurs sont la Chine, l'Inde et l'Arabie saoudite.

28. Tous ces pays ont soumis un rapport national sur la mise en œuvre du PoA en 2016.

29. Seuls les États-Unis l'ont signé. La délégation américaine était en faveur d'une référence directe au TCA.

30. La Corée du Sud a déposé son instrument de ratification le 28 novembre 2016 et deviendra Partie au TCA le 26 février 2017.

Sur certains aspects, le TCA n'a donc pas atteint le même niveau d'universalité que le PoA, et dans certaines proportions son niveau d'acceptation est plus faible. Les États défavorables au TCA ainsi que les groupes d'influence désirant limiter le contrôle des armes destinées au marché civil cherchent donc à éviter un trop grand rapprochement entre les deux instruments.

La tyrannie du consensus – ou comment faire référence au Traité sur le commerce des armes sans le nommer – amènera le document final de la BMS6 à prendre note des liens existant entre la mise en œuvre du PoA et celle d'autres instruments et appelle les États à « tenir compte des complémentarités entre le Programme d'action et les instruments […] mondiaux pertinents auxquels les États membres participent, y compris les instruments juridiquement contraignants » (art. 36).

Conclusion

En juin 2016, quinze ans après l'adoption du Programme d'Action, les États membres des Nations unies se réunissaient pour la dixième fois – toutes réunions confondues – afin d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du PoA, c'est-à-dire mesurer les progrès accomplis par les États en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères. La BMS6 a abouti à l'adoption par consensus d'un document final qui a le mérite de contenir, de l'avis de nombreux observateurs, des références fortes à un certain nombre de sujets pertinents en vue d'améliorer le contenu et l'orientation du PoA et de l'ITI[31].

Cette réunion a permis de faire le lien entre les efforts de mise en œuvre du PoA et d'autres initiatives récentes et importantes. La principale avancée est la création d'un lien explicite avec l'Objectif 16 de paix et de sécurité du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Ce lien doit dorénavant permettre de considérer le PoA, au-delà d'une vision sécuritaire restrictive, comme pouvant contribuer à un objectif commun qui vise à établir un environnement propice au développement durable. Par contre, le processus de décision par consensus continue d'empêcher des progrès sur d'autres thématiques pourtant essentielles. Les munitions, véritable carburant des armes légères, ne sont mentionnées de que manière implicite, tout comme une référence au Traité sur le commerce des armes qui ne dit pas son nom malgré les synergies et complémentarités pourtant nombreuses avec le PoA.

Mais le résultat du processus des Nations unies sur les armes légères en 2016 ne peut être évalué uniquement à l'aune des réunions, des déclarations, des rapports soumis et des documents adoptés durant l'année écoulée.

31. Mark Bromley, « The UN's small arms and light weapons control agenda takes a (very) small step forward », SIPRI, 13 juin 2016, et Ray Acheson, « Small Arms Monitor Vol. 8, No. 6 », Reaching Critical Will, 13 juin 2016.

En 2016, de la région sahélo-sahélienne au Moyen-Orient, en passant par l'Amérique centrale et jusqu'au cœur de nos sociétés occidentales, la violence armée nourrie par la prolifération des armes légères a continué de déchirer des communautés et des pays entiers. Seuls une réelle volonté politique et des moyens financiers adéquats pour prévenir et éradiquer la fabrication et le commerce illicite des ALPC sont en mesure de réduire la violence armée et ses conséquences humaines, sociales et économiques désastreuses. Les États doivent également s'attacher à fournir des informations utiles et vérifiables qui permettent d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des mesures prises et d'évaluer précisément les progrès réalisés.

Alors que les objectifs et les avancées peuvent sembler minimes au regard des efforts déployés et que les critiques sur la pertinence et l'utilité du processus des Nations unies sur les armes légères et du PoA sont nombreuses, Mark Bromley du *Stockholm International Peace Research Institute* se félicite néanmoins du « très » petit pas en avant réalisé en 2016 et rappelle « qu'il y a vingt ans, il aurait été tout bonnement impensable que la lutte contre le commerce illicite des ALPC, et faire le lien entre ces efforts et le développement durable, soit un sujet de discussion et d'accord par consensus aux Nations unies »[32]. Il n'est pas certain que cet enthousiasme résonne de la même manière auprès des nombreuses victimes de la violence armée…

* * *

Les auteurs

Christophe Stiernon est chargé de recherche au GRIP pour le projet « Armes légères et transferts d'armes ». Il travaille en particulier sur les questions liées au contrôle des transferts d'armes et les instruments internationaux de contrôle des armes légères et de petit calibre.

Victor Henriette est stagiaire-chercheur au GRIP pour le projet « Armes légères et transferts d'armes ».

Avec le soutien de la

Wallonie

32. Mark Bromley, *op. cit*. Traduction GRIP.