

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

Patrick Mc CARTHY

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

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

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

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

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

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

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

2001-2006 : poursuivre sur la lancée

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

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

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

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

RAPPORTS NATIONAUX SUR L'EXÉCUTION DU PROGRAMME D'ACTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

AUTRES INITIATIVES EN FAVEUR DU PROGRAMME D'ACTION

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

Le Processus de Genève sur les armes légères

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

Le New York Small Arms Forum

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

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

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

L'Initiative pour le contrôle des transferts

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

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

La campagne Contrôlez les armes

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

Le Small Arms Consultative Group Process

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

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

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

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

L'INSTRUMENT SUR LE TRAÇAGE DES ARMES LÉGÈRES

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

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

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

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

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

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

DES PROGRÈS LENTS SUR LE COURTAGE ILLICITE DES ARMES LÉGÈRES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

Notes

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

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

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

