

# Deuxième souffle

## LA CONFÉRENCE D'EXAMEN DU PROGRAMME D'ACTION 2012

En août/septembre 2012, l'ONU a convoqué à son siège à New York la deuxième Conférence d'examen du Programme d'action (PoA) de l'ONU. Bien que beaucoup comptaient sur un résultat très satisfaisant, la deuxième Conférence d'examen s'est heurtée au même problème qui contribua à l'échec de la première Conférence d'examen en 2006, à savoir comment interpréter un mandat exigeant que celle-ci évalue les progrès réalisés dans l'exécution du PoA alors qu'il n'existe aucun mécanisme à cet effet.

**La Conférence de 2012 a évité un grand nombre d'écueils qui ont miné la précédente édition de 2006.**

Ce chapitre décrit comment la deuxième Conférence d'examen a réussi à obtenir des résultats offrant la promesse d'un PoA renforcé, en dépit des incertitudes qui planaient sur son mandat au départ. En s'appuyant sur des documents pertinents de l'ONU et sur les observations de l'auteur concernant la réunion et sa phase de préparation, ce chapitre examine les principales caractéristiques du processus et du résultat de la Conférence d'examen.

En ce qui concerne le processus, la deuxième Conférence d'examen, ainsi que sa phase de préparation, ont permis d'accomplir des progrès sensibles et visibles vers un résultat final et consensuel. Cette conférence a également évité un grand nombre d'écueils qui ont miné la première édition, en utilisant la méthode de travail ayant contribué au succès des réunions de l'ONU sur les armes légères après 2006. Ceci a conduit, entre autres, à la nomination rapide de la Présidente de la Conférence, Madame l'Ambassadeur U. Joy Ogwu du Nigéria, et à une utilisation efficace du temps de réunion limité. Un autre critère déterminant pour le succès de la Conférence d'examen fut le fait de dissiper les incertitudes entourant le mandat à ses débuts. Les projets de document final furent préparés et examinés quelques mois avant la conférence. Lorsque la réunion commença, les États semblaient à l'aise avec un résultat qui, tout en étant tourné vers l'avenir, était néanmoins ancré dans la mise en œuvre des normes énoncées dans le PoA et l'Instrument international de traçage (ITI) y afférent. Il importe, en outre, de souligner qu'à l'occasion de cette deuxième Conférence d'examen, les États membres de l'ONU ont témoigné d'une volonté de faire des concessions, alors que ce fut rarement le cas en 2006.

A l'issue de la deuxième Conférence d'examen, les États membres de l'ONU ont adopté, par consensus, un document de fond dans lequel il se sont engagés à une série de mesures visant à accélérer l'exécution du PoA et de l'ITI pendant la période menant à la troisième Conférence d'examen en 2018. Comme le montre de manière plus détaillée ce chapitre, si certaines de ces mesures



Représentante permanente du Nigéria auprès de l'ONU et Présidente de la Conférence d'examen, Mme U. Joy Ogwu s'adresse aux délégués de la deuxième Conférence d'examen du PoA de l'ONU, New York, août 2012. © Multimédia ONU



Un agent des forces de sécurité de la frontière indienne parle à des journalistes à la frontière indo-pakistanaise, où de l'héroïne, des faux billets et des armes auraient été saisis, Thatha Koda, Inde, janvier 2009. © Altaf Qadri/Photo AP

se contentent de reprendre les textes du PoA et de l'ITI, nombreuses sont celles qui complètent le cadre de référence en s'appuyant sur les délibérations des premières réunions. Des sujets controversés lors des précédentes réunions de l'ONU, tels que les langues au contrôle des frontières, le rôle des femmes ou le traçage des armes en situation de conflit ont trouvé leur expression dans le document final. En outre, malgré la préférence manifeste de quelques États pour un PoA et un ITI plus modérés, les normes existantes ont été maintenues en l'état. Le document final de la Conférence d'examen a également consolidé les efforts récents déployés en faveur d'un processus plus structuré, en articulant les grandes orientations du cycle de réunions 2012–2018.

Malgré ces acquis, d'importantes lacunes subsistent. En premier lieu, il est encore impossible à ce jour de tirer des conclusions sur les « progrès réalisés » dans l'exécution du PoA et de l'ITI en l'absence de mécanismes qui évaluent de façon indépendante les mesures prises par les États pour s'acquitter de leurs engagements au titre desdits instruments. Le document final de la Conférence d'examen indique la possibilité d'envisager des tendances à plus long terme dans la prolifération et l'utilisation abusive des armes légères et de petit calibre, et pose aussi la question de l'efficacité du PoA et de l'ITI, mais ce chapitre de l'histoire du PoA n'est pas encore écrit.

#### **L'essentiel ne consiste pas uniquement à disposer d'une feuille de route, mais à s'en servir pour avancer.**

Hormis l'exécution, des améliorations sont encore possibles dans l'élaboration normative. Parmi les nombreux sujets que les États ont tenté, en vain, d'inclure dans le document de la Conférence d'examen – souvent en raison de l'opposition d'un petit nombre d'États – l'exclusion du mot « munitions » du texte final est sans doute l'omission la plus déroutante. Ni exclues, ni incluses dans le PoA, étant donné l'incapacité de ce dernier à proposer une définition des « armes légères et de petit calibre », les munitions demeurent, en quelque sorte, dans une impasse politique, peu importe leur rôle central dans la criminalité et les conflits à travers le monde.

En fin de compte, même avec ses lacunes, le résultat de la Conférence d'examen constitue un instrument diplomatique essentiel. Nonobstant l'adoption récente d'un traité sur le commerce des armes par l'ONU, le PoA reste le seul cadre mondial exhaustif pour le contrôle des armes légères, couvrant la plupart des étapes de leur cycle de vie, allant du berceau (fabrication) à la tombe (élimination définitive). Il est plus difficile de « contrôler » que d'interdire. En effet, la longévité et la complexité des chaînes de propriété de nombreuses armes légères et de petit calibre rendent la tâche plus ardue. Néanmoins, en s'appuyant sur les rencontres précédentes de l'ONU et sur les instruments que constituent le PoA et l'ITI, la deuxième Conférence d'examen fournit une feuille de route détaillée pour relever ces défis.

L'essentiel, bien entendu, ne consiste pas uniquement à disposer d'une feuille de route, mais à s'en servir pour avancer. Comme ils l'ont exprimé sans ambiguïté lors de la deuxième Conférence d'examen, un petit nombre d'États accueillent les normes de l'ONU sur les armes légères avec une grande méfiance. Dans un tel contexte, ce fut la détermination de la grande majorité des États de produire quelque chose d'utile pendant la conférence qui s'avéra déterminante. Bien que l'objectif annoncé de la Conférence d'examen de l'exécution « intégrale et effective » du PoA et de l'ITI reste un vœu pieu, et non la réalité, le processus de l'ONU sur les armes légères vient de franchir un pas décisif. ■