

Examen complet de l'application de la résolution 1540 (2004)

**Notes de synthèse établies par les experts du Comité
du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004)
conformément au document sur les modalités d'un examen
complet de l'application de la résolution (S/2009/170)**

Point d)

**« Créer de nouveaux outils tels que des modèles de plan d'action
ou de demande d'assistance, et remédier concrètement aux failles
les plus courantes ou les plus dangereuses dans la mise en œuvre
de la résolution »***

*Berhanykun Andemicael, Olivia Bosch, Ana Maria Cerini, Richard Cupitt, Isabella
Interlandi, Nicolas Kasprzyk, Petr Litavrin et Senan Muhi*

* La présente note de synthèse a été établie par le groupe d'experts à la demande du Comité. Elle ne reflète pas nécessairement les opinions de ce dernier.

A. État de l'élaboration d'outils propres à remédier concrètement aux failles constatées

La présente note expose l'état actuel de plusieurs outils utilisés par le Comité 1540 pour remédier aux failles les plus courantes ou les plus dangereuses dans la mise en œuvre de la résolution, les difficultés que soulève leur utilisation et différentes options quant aux moyens de lever ces difficultés. Bien qu'indispensable pour déceler les failles dans la mise en œuvre de la résolution, le tableau établi par le Comité (qui fait l'objet d'une autre note de synthèse) n'est d'aucun secours aux États lorsqu'il s'agit de prendre plusieurs décisions importantes d'ordre pratique sur les moyens d'y remédier. Pour les y aider, la présente note propose une réflexion fondée sur le concept de planification de la mise en œuvre, se concentrant sur quatre outils déjà utilisés par le Comité 1540 : les bases de données relatives à l'assistance et le modèle de demande d'assistance, le fonds volontaire, la base de données législatives et les plans d'action.

Conformément à la résolution, de nombreux États ont formulé dans leur premier rapport une offre ou une demande d'assistance concernant son application. Après examen de ces rapports, le Comité a constitué deux premières bases de données recensant l'une les offres et l'autre les demandes, classées selon différents critères et accompagnées d'un bref résumé. Il a publié les offres d'assistance en 2005, mais a décidé alors de ne pas faire de même pour les demandes. Le Comité a par la suite adopté plusieurs principes concernant son rôle de facilitation des activités d'assistance. Il ne fournirait aucune assistance directe aux États Membres (en dehors de son programme d'information sur l'établissement des rapports nationaux), ni ne coordonnerait les efforts d'assistance nationaux ou internationaux. En revanche, il interviendrait pour :

- Centraliser et diffuser les demandes et offres d'assistance relatives à l'application de la résolution;
- Aider les États offrant leur concours à coopérer et coordonner leurs programmes nationaux d'assistance aux États Membres (ce qu'il a fait en envoyant un expert à des réunions d'États et d'organisations proposant leur assistance tenues à Genève en juin 2006, puis en 2007 et les années suivantes);
- Communiquer les demandes d'assistance aux États qui se sont déclarés prêts à offrir leur assistance, ce qu'il a fait.

Au fil du temps, de nouvelles demandes d'assistance ont été reçues et ajoutées à la base de données. Le Comité a puisé dans cette base pour informer les États des offres existantes et répartir les demandes entre toutes les parties ayant proposé leur concours. Dans la pratique, toutefois, la plupart des offres d'assistance avaient un caractère très général, ce qui en limitait apparemment l'utilité (ainsi, aucun, ou presque, des États qui demandaient une assistance ne s'est référé à la base de données).

Pour être mieux à même de faciliter l'assistance en matière d'application de la résolution, le Comité a, avec le concours de la Norvège et du Bureau des affaires de désarmement (ODA) de l'ONU, organisé en avril 2007 à New York une réunion des États offrant ou sollicitant une assistance, qui a été suivie d'un débat thématique interne sur la question en mai 2007 et d'une réunion d'États et d'organisations intergouvernementales ouverte à tous en juillet 2007 (à quoi s'est ajoutée une

réunion des agences d'exécution non gouvernementales organisée par ODA). Le même mois, le Comité a adopté quatre décisions supplémentaires concernant les mesures de son ressort en matière d'assistance :

- Coopérer avec les États offrant leur concours, notamment par l'envoi d'une lettre expliquant son rôle en la matière, en vue d'obtenir et diffuser de plus amples renseignements sur les points de contact nationaux chargés de la question et des précisions concernant la nature de l'offre et d'établir un modèle d'offre d'assistance;
- Coopérer avec les États ayant formulé une demande d'assistance afin que celle-ci soit présentée de manière plus efficace, notamment en élaborant et utilisant un modèle de demande d'assistance et en envoyant une lettre expliquant son rôle dans les activités d'assistance;
- Publier les demandes d'assistance sur son site Web;
- Faciliter une meilleure coordination des activités d'assistance.

Compte tenu des observations recueillies auprès des États et autres parties, le Comité et ses experts se sont employés à concevoir un modèle de demande d'assistance, qu'ils ont testé sur le terrain, dans le cadre d'activités d'information régionales et lors de réunions à New York. Le Comité a adopté en 2007 le modèle ainsi établi, puis l'a communiqué, accompagné d'une lettre d'explication, à tous les États. Chaque fois, le Comité a rappelé à ces derniers que s'ils souhaitaient demander une assistance, ils pouvaient soit remplir la formule modèle, soit l'indiquer dans leur rapport national, soit encore utiliser d'autres moyens de communiquer avec lui. Bien qu'il n'ait reçu à ce jour que six demandes présentées au moyen de la formule modèle, deux au moins d'entre elles ont été satisfaites et deux États ont récemment fait savoir qu'ils envisageaient de répondre à deux autres demandes. Le fait que quatre demandes sur six aient été satisfaites montre que l'utilisation de la formule modèle accroît les chances de trouver un partenaire offrant une coopération technique appropriée, par rapport aux méthodes utilisées auparavant par le Comité.

En octobre 2005, le Comité a décidé de créer une base de données regroupant les textes législatifs et réglementaires nationaux pertinents en exploitant les renseignements déjà publiquement accessibles en ligne, afin que les États disposent d'un moyen de partager leurs données d'expérience dans le domaine législatif. Cette base de données législatives peut être aujourd'hui consultée sur le site Web du Comité à l'adresse suivante : www.un.org/sc/1540/legisdatabase.shtml. Les textes législatifs et réglementaires y sont classés par État, selon une organisation proche de celle du modèle de tableau établi par le Comité. De même que les données utilisées dans ces tableaux, les textes proviennent de sources gouvernementales ou d'organisations internationales auxquelles l'État a communiqué des renseignements officiels. Ni le Comité ni ses experts ne portent un quelconque jugement sur la qualité des textes législatifs ou réglementaires, et les données consignées dans la base ne constituent pas nécessairement un relevé exhaustif de ces textes. À l'heure actuelle, la base de données contient des textes législatifs ou réglementaires de plus de 100 États, auxquels s'ajoute l'Union européenne. La dernière grande mise à jour de la base a été réalisée dans le cadre de la préparation du rapport d'avril 2006. Les experts ont actualisé la base de données législatives en mettant à profit l'information

collectée en vue du rapport de juillet 2008, avec l'intention de mener cette tâche à son terme en 2009.

Dans sa résolution 1810 (2008) aussi, le Conseil de sécurité demande instamment au Comité 1540 de continuer de renforcer son rôle de facilitation de l'assistance technique. Il lui recommande par exemple « d'examiner les possibilités qui s'offrent pour développer et utiliser plus efficacement les mécanismes de financement existants ». En mars 2009, le Comité a approuvé une note de son président qui concluait une recommandation tendant à ce que le Comité continue de recourir au Fonds d'affectation spéciale pour les activités de désarmement à l'échelle mondiale et régionale tout en poursuivant sa réflexion sur les moyens de guider et superviser le fonctionnement de ce fonds.

Enfin, dans ses deux rapports au Conseil de sécurité, le Comité a encouragé les États à élaborer et lui soumettre un plan d'action ou une feuille de route en vue de l'application de la résolution. À ce jour, le Comité a reçu les plans d'action de l'Argentine et des États-Unis, mais plusieurs autres États ont fait part à ses représentants de leurs efforts pour se doter d'un tel plan national. Le Comité n'a adopté aucune directive particulière concernant l'élaboration de plans d'action volontaires, mais ses représentants ont formulé des observations à ce sujet lors de plusieurs réunions d'information. En particulier, il ressort de la littérature sur la mise en œuvre des projets et les modalités d'assistance que de tels plans doivent comprendre une analyse des lacunes, des mesures à prendre en priorité pour y remédier et des facteurs pouvant empêcher ou faciliter ces mesures; l'établissement d'une marche à suivre et les choix que cela nécessite; l'exécution des activités appropriées; et l'évaluation des résultats.

B. Les difficultés rencontrées

Les outils conçus par le Comité pour faciliter l'application de la résolution 1540 (2008) soulèvent des difficultés dans au moins six grands domaines.

Objectifs prioritaires. La résolution 1540 (2004) fixe de multiples objectifs, mais n'établit entre eux aucun ordre de priorités ni aucune hiérarchie quant à leur réalisation. Cela tient en partie au fait qu'elle reconnaît que les États agissent dans des circonstances et sous l'influence de facteurs très différents. Dans une telle optique, chaque État détermine ses propres priorités et décide de ce qu'il entend par mesures « appropriées et efficaces ». Tout comme le tableau établi par le Comité, la base de données législatives contient un large éventail de mesures présentant une certaine utilité pour l'application de la résolution, dont il est tacitement entendu que les États pourraient s'inspirer. Ces mesures sont comme les costumes pour lesquels il n'y a pas de « taille unique », mais le consommateur préfère généralement examiner un nombre aussi grand que possible d'échantillons d'étoffes de styles différents avant que le tailleur ne se mette à l'ouvrage sur celle qu'ils auront finalement choisie. Sans quelques outils pour guider ou suggérer un choix, la complexité de la résolution fait échec aux efforts pour en planifier l'application. Le Comité 1540 peut-il énoncer ou suggérer de telles orientations sans entamer la latitude que la résolution vise à laisser aux autorités nationales?

Planification, assistance et renforcement de capacités. La résolution 1810 (2008) demande elle aussi aux États d'envisager d'établir un plan d'action, en particulier pour resserrer sur ces bases la coopération internationale. L'établissement

d'une feuille de route en vue de l'application de la résolution 1540 soulève d'importantes difficultés pour bon nombre d'États, sinon la grande majorité d'entre eux. Le champ d'application de la résolution déborde les limites de nombreux territoires administratifs et politiques traditionnels. Cela signifie à tout le moins que l'établissement de plans de mise en œuvre, et en particulier la définition des objectifs, nécessitera d'intenses efforts de coordination des différentes instances politiques et administratives concernées. Concrètement, l'adoption d'un plan d'action volontaire pourrait souvent apparaître comme un objectif important aux yeux des autorités nationales, l'expérience montrant qu'en l'absence d'un tel plan, il ne se produit tout simplement aucune avancée réelle, sinon de manière fortuite. Les planificateurs doivent s'assurer que les acteurs politiques et administratifs soutiendront durablement la mise en œuvre de la résolution, de façon en particulier que toutes les parties s'accordent sur les besoins. La perspective d'obtenir une aide qui viendrait renforcer les capacités nationales demeure toutefois pour les États une puissante incitation à se doter de plans de mise en œuvre, surtout quand l'aide reçue peut s'intégrer dans leurs plans de développement national globaux. Plusieurs dispositifs de détection pouvant être déployés par les États sur leurs frontières permettraient par exemple de déceler toutes sortes d'activités illicites qui ne sont pas directement visées par la résolution 1540 et auraient de ce fait des retombées propices au développement national, par exemple un accroissement des recettes publiques, ou la possibilité d'empêcher la propagation de maladies infectieuses ou de risques pour l'environnement ou de mettre fin au trafic d'êtres humains, de stupéfiants et de divers articles de contrebande. Comment le Comité 1540 peut-il promouvoir la planification des mesures d'application et la fourniture entre les États de toute forme d'assistance de nature à la faciliter?

Assistance directe. Le Comité fournit lui-même une assistance à une échelle très limitée. Il diffuse des informations sur ses activités et sur l'état général de l'application de la résolution. Il aide les États qui en font la demande à rédiger rapports et demandes d'assistance. Il se propose aussi de les aider, à leur demande, à élaborer un plan de mise en œuvre. Si limitées soient-elles, ces tâches sollicitent excessivement ses maigres ressources. Cela étant, le Comité n'a pas encore exploité différents moyens de communication nouveaux qui lui permettraient de promouvoir plus efficacement l'application de la résolution. Ainsi, il compte en grande partie sur les remarques ou présentations électroniques ponctuelles faites lors de conférences, d'ateliers ou de réunions d'information et sur les outils proposés sur son site Web pour faire passer ses messages. Il n'a guère de contacts avec des organes de presse traditionnels ou médias commerciaux qui pourraient mieux faire connaître la résolution dans certains segments clefs du public. L'utilisation des médias nouveaux n'a pour l'essentiel jamais été tentée. Le Comité ne s'est ainsi jamais servi du Web pour diffuser des documents vidéo, des « podcasts » ou des cours interactifs en rapport avec la résolution, sur la manière par exemple d'établir un plan d'action national ou une demande d'assistance. Comment le Comité 1540 pourrait-il mieux tirer parti des techniques existantes ou nouvelles pour promouvoir la mise en œuvre de la résolution?

Rapprochement des partenaires. La résolution 1810 (2008) engage expressément le Comité à faciliter la mise en œuvre de la résolution 1540 en rapprochant l'offre et la demande d'assistance. La plupart des demandes d'assistance adressées au Comité ont un caractère très général et ne mentionnent en général aucun point de contact. De ce fait, le Comité les communique à toutes les

parties proposant leur concours, qui ont elles aussi de grandes difficultés à y répondre. Le modèle de demande d'assistance établi par le Comité aide les États à préciser la nature de leurs besoins et leur donnent la possibilité d'indiquer s'ils préfèrent avoir pour partenaires des États ou des organisations internationales. Cet outil étant relativement récent, peu d'États l'ont utilisé à ce jour pour soumettre leurs demandes. De plus, rapprocher l'offre et la demande suppose que le Comité analyse au préalable la teneur de l'aide offerte ou sollicitée, ce qu'il ne fait pour l'heure que très superficiellement. Le Comité doit encore se doter d'outils complétant le modèle de demande d'assistance en vue d'améliorer l'utilité que les données recueillies présentent pour lui-même et pour les éventuels partenaires de coopération. Le Comité n'a élaboré aucune procédure normalisée pour traiter les demandes ou les offres en dehors de la communication des premières à toutes les parties qui se proposent d'y répondre, et encore moins pour les rapprocher. Comment le Comité 1540 peut-il encourager les membres de la communauté internationale à fournir et exploiter plus rapidement une assistance accrue?

Promotion de la coopération entre les États (et autres acteurs) proposant une assistance. Consciente de la nécessité d'utiliser le plus efficacement possible des ressources limitées, la communauté internationale a organisé des réunions d'entités proposant une assistance, auxquelles le Comité a participé en vue de faciliter la coopération. En dépit de ces réunions, la coopération entre ces États, les organisations internationales et d'autres acteurs demeure, au mieux, ponctuelle et sporadique. Il en résulte de fréquents conflits lors de la programmation d'activités touchant l'application de la résolution qui se concurrencent les unes les autres s'agissant de bénéficier des services d'experts dont le nombre est relativement compté et de sources de financement plus restreintes encore. Cela signifie aussi que les États, les organisations internationales et les autres acteurs ne coordonnent pas leurs programmes d'assistance respectifs de manière qui en renforceraient la compatibilité et l'efficacité et faciliteraient l'échange de données d'expérience. Dans certains cas, le Comité a même eu des difficultés à associer certaines institutions multilatérales à ses délibérations, en particulier lorsque celles-ci ne répondent pas aux critères requis pour être considérées comme un organe international ou régional. S'acquitter des obligations imposées par la résolution 1540 (2004) ne va pas parfois sans certains chevauchements, en particulier lorsque le personnel et les politiques changent. Ces interventions se chevauchant peuvent, si elles ne sont pas maîtrisées, lancer des signaux contradictoires et compromettre l'usage efficient des ressources en quantité finie susceptibles d'être globalement affectées à l'assistance. Comment le Comité 1540 peut-il promouvoir une telle efficacité de manière non discriminatoire et efficace?

Promotion de la coopération entre les États demandant une assistance. Comme le suggère la demande présentée par la Communauté des Caraïbes (CARICOM), à laquelle ont répondu le Canada et les États-Unis, les demandes d'assistance émanant d'un groupe d'États, qu'encourage l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), pourraient se révéler plus utiles que celles qui sont le fait d'un État isolé, en particulier pour les activités transfrontalières par nature. Peu après sa création, le Comité a entrepris, avec succès, de contacter les organisations régionales et sous-régionales pour s'assurer du soutien politique de leurs membres à l'application de la résolution 1540 (2004). Cette stratégie, ainsi que d'autres activités d'information connexes et l'expérience acquise par certaines régions dans l'organisation de grandes manifestations, a contribué à faire prendre

conscience de l'utilité que pouvaient présenter des programmes conçus pour répondre à un besoin régional ou sous-régional, venant s'ajouter aux programmes axés sur un pays unique. Même si le Comité a déjà traité une demande émanant d'une organisation sous-régionale, il n'a défini aucune stratégie pour encourager la soumission de telles demandes. Comment le Comité 1540 peut-il inciter à rechercher plus souvent des solutions régionales ou sous-régionales à des problèmes communs?

C. Les options à examiner

Le Comité a déjà reçu plusieurs demandes de modèles de plans d'application et de demandes d'assistance, dont l'élaboration est sans doute pour lui le moyen le plus direct de contribuer à la résolution de plusieurs des difficultés évoquées plus haut. Il peut aussi remanier ses bases de données sur les textes législatifs et réglementaires et les offres et demandes d'assistance en vue d'en faciliter l'accès, en intégrant un moteur de recherche ou en concevant des rubriques ou des tableaux plus intelligibles. Il peut les doter de fonctions permettant aux États et aux organisations internationales de saisir directement leurs offres ou demandes et les informations qu'ils souhaitent diffuser. Il peut trouver des moyens d'inciter les États à présenter leurs demandes dans le cadre d'un groupement régional ou sous-régional. Le recours accru au Fonds d'affectation spéciale pour les activités de désarmement à l'échelle mondiale et régionale crée la possibilité de répondre avec une efficacité toujours accrue aux offres et demandes de coopération technique touchant l'application de la résolution.

Jusqu'à présent, le Comité n'a pas exploité les méthodes de mise en réseau modernes. Relier entre elles les personnes chargées d'exécuter des programmes d'assistance offrirait pourtant de nombreux avantages, en particulier sur le plan du partage des données d'expérience. Le Comité pourrait ainsi encourager les efforts visant à rapprocher les responsables désireux de mettre en œuvre un volet particulier de la résolution en créant un réseau de contacts électronique qui viendrait compléter, sinon remplacer, les rencontres directes, beaucoup moins fréquentes, qui entraînent d'importants frais de voyage et ont des coûts de substitution élevés. Il pourrait aider les États à utiliser l'Internet pour mettre sur pied des demandes d'assistance à l'échelon régional ou sous-régional, partager leurs données d'expérience concernant des projets de loi, éviter les problèmes de calendrier par des notifications en temps voulu ou un programme d'activité commun, etc.

Plus fondamentalement, le Comité pourrait financer, ou mener à bien par l'intermédiaire du groupe d'experts, un plus grand nombre d'analyses des demandes, des offres et des programmes d'assistance connexes en vue de définir des méthodes de rapprochement de l'offre et de la demande plus efficaces, ainsi que pour tirer les leçons de l'expérience et déterminer les bonnes pratiques en matière de fourniture des formes d'assistance que requiert la résolution. De nombreux organes, y compris le Comité contre le terrorisme, ont examiné les enseignements qu'ils pouvaient tirer de leurs efforts d'assistance. De même, si de nombreux États au sein de la communauté internationale ont coopéré à des activités de formation sur le contrôle des exportations, ils n'ont guère adopté de mesures en vue de valider les pratiques réellement efficaces.