

# Convention sur les armes à sous-munitions

6 juillet 2017  
Français  
Original : anglais

---

## Septième Assemblée des États parties

Genève, 4-6 septembre 2017

Point 8 j) de l'ordre du jour provisoire

**Examen de l'état et du fonctionnement de la Convention  
et autres questions importantes pour la réalisation  
des buts de la Convention**

**Appui à l'application**

## **Rapport sur les éléments pris en compte pour l'étude et l'élaboration de propositions sur les synergies pouvant être établies entre l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions et d'autres unités d'appui à l'application**

### **Document soumis par les coordonnateurs du Groupe de travail sur l'état et le fonctionnement d'ensemble de la Convention (Bosnie-Herzégovine et Suisse)**

1. La première Conférence d'examen de la Convention sur les armes à sous-munitions, tenue à Dubrovnik (République de Croatie), en septembre 2015, a adopté plusieurs décisions relatives à l'Unité d'appui à l'application de la Convention. Le paragraphe 28 du rapport final de la Conférence (CCM/CONF/2015/7) charge le Président d'« *étudier les possibilités qui s'offriraient d'établir des synergies avec d'autres unités d'appui à l'application, en particulier celle de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel* ». Cette décision a été prise dans l'intention d'aborder cette question à la septième Assemblée des États parties à la Convention sur les armes à sous-munitions.

2. La décision indique en outre que cette recherche de synergies vise à améliorer l'efficacité et à réduire les coûts. Le présent rapport s'emploie à étudier divers éléments relatifs aux synergies entre l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions et d'autres unités d'appui à l'application en gardant à l'esprit les aspects liés à l'efficacité et aux coûts. Le rapport cherche à déterminer non seulement si l'Unité pourrait conserver le même niveau de productivité à moindre coût, mais aussi s'il serait possible d'obtenir davantage de résultats à niveau de ressources constant.

3. L'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions est une petite unité dotée de 2,5 employés, dont les salaires constituent l'essentiel des dépenses. En 2016, environ 78 % de son budget a été consacré aux dépenses de personnel (salaires et charges sociales), soit 291 719 francs suisses sur un budget de 455 000 francs suisses, employé à hauteur de 370 824 francs suisses. L'Unité est hébergée par le Centre international de déminage humanitaire de Genève (GICHD), en application d'un accord signé entre le Centre et les États parties à la Convention sur les armes à sous-munitions. Elle partage des locaux avec l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, elle aussi hébergée par le GICHD.



### **Aspects administratifs**

4. C'est le GICHD qui fournit l'appui administratif nécessaire au fonctionnement de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions. Cet appui est dispensé gratuitement aux États parties à la Convention et porte notamment sur la mise à disposition de locaux et de matériel de bureau, la gestion des ressources humaines, les services de voyage, le courrier, les télécommunications et le réseau informatique, l'hébergement du site Internet, l'acquisition de logiciels et de matériel informatique, l'administration du Programme de parrainage de la Convention pour son Assemblée annuelle ainsi que pour d'autres réunions, et la gestion financière. Le GICHD offre les mêmes services à l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel.

5. Ce dispositif a été utile à plusieurs titres. L'appui administratif fourni par le GICHD a permis au personnel des deux unités de se consacrer principalement à des questions de fond, car ni l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions ni l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel ne disposent de personnel administratif ou de secrétariat propre (même si leur personnel prend en charge certaines tâches administratives liées aux activités de l'Unité), ce qui est naturellement tout à l'avantage des conventions dont elles facilitent l'application. Le fait que le GICHD fournisse un appui administratif aux deux unités d'appui à l'application a également eu une incidence positive en termes d'efficacité. Par exemple, la vérification annuelle des comptes de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions et de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel est effectuée par le même auditeur, mandaté par le GICHD. Lorsque l'auditeur a entrepris la vérification des comptes de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions, il a pu s'appuyer sur les années d'expérience qu'il avait acquises dans l'accomplissement de cette tâche pour une structure similaire (l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel). De même, les programmes de parrainage des deux conventions sont administrés par les mêmes employés du GICHD, qui appliquent les mêmes procédures. Les deux unités d'appui à l'application utilisent la même plate-forme électronique et ont des systèmes similaires de gestion de leur documentation et de développement institutionnel. Le dispositif de contrôle interne et les procédures de gestion des ressources humaines s'appliquent de manière comparable aux deux unités. Le plan de sécurité appliqué par le GICHD lors de la planification et du déroulement des missions et le système d'assurance y relatif sont également utilisés par les deux unités.

6. Les synergies possibles concernant les aspects administratifs semblent avoir été largement exploitées. De nombreuses mesures ont déjà été prises dans ce domaine et la plus grande partie de l'aide administrative a été mise en commun. En outre, les États parties ne doivent pas en assumer les coûts, qui sont pris en charge par le GICHD. Aucune baisse des coûts pour les États parties ne peut donc être attendue dans ce domaine.

### **Personnel de l'Unité d'appui à l'application**

7. Ce sont les États parties à la Convention sur les armes à sous-munitions qui décident des effectifs et du profil du personnel de l'Unité d'appui à l'application de la Convention en fonction des tâches assignées à celle-ci en application de son mandat et du plan de travail quinquennal adopté à la première Conférence d'examen. Toute modification des effectifs requiert une décision des États parties.

8. Les effectifs de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions et de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel sont similaires (2,5 et 2,6 employés respectivement). Le personnel est peu nombreux, et les employés des unités font souvent plus que ce qui leur est demandé pour atteindre les objectifs établis dans le plan de travail et définis par les États parties. Les effectifs de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions sont au complet depuis avril dernier afin de faire face à un volume de travail important. Il est essentiel que tous les postes de l'Unité soient pourvus afin de garantir à la présidence et aux coordonnateurs tout l'appui dont ils ont besoin. Il convient également de régler les difficultés d'application de la Convention durant les premières années de

l'existence de cette dernière, par exemple en ce qui concerne l'universalisation. Il est peu probable que la charge de travail diminue dans les années à venir avec les nouvelles tâches qui se profilent à l'horizon (par exemple, on verra probablement apparaître dans les années à venir les premières affaires liées aux procédures de demande de prolongation des délais fixés pour la destruction des restes d'armes à sous-munitions prévues à l'article 4.5 de la Convention). Dans le cas de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, le niveau des effectifs a été réduit en 2014 pour des raisons financières et l'appui aux États parties a été partiellement reporté jusqu'à ce que les conditions de financement soient remplies (voir ci-après).

9. Les profils et les compétences du personnel des deux unités sont comparables, le mandat et le plan de travail des unités étant très similaires. Les membres du personnel des deux unités sont spécialisés dans la mise en œuvre de leurs conventions respectives mais ne sont pas des spécialistes sur le plan technique. Même si chaque membre du personnel a certaines tâches précises à accomplir, tous ont un profil et des qualifications assez semblables, ce qui s'explique aussi par la taille réduite des unités, qui exige que les employés puissent s'aider et se remplacer facilement. Comme indiqué plus haut, l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions (tout comme l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel) n'a pas de personnel administratif ou de secrétariat propre.

10. Les deux unités n'ont pas d'experts, par exemple dans des domaines tels que la réouverture des terres ou l'assistance aux victimes. Concernant la réouverture des terres, si les unités donnent des orientations générales dans ce domaine (par exemple s'agissant de l'élaboration des demandes de prolongation des délais dans le cadre de la Convention), elles ne fournissent pas un appui aux États qui mènent des activités de réouverture ; c'est le fait d'institutions spécialisées. Le plan de travail de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel prévoit la possibilité d'un recrutement futur d'un spécialiste de l'assistance aux victimes en vue de fournir des conseils et un soutien technique sur le terrain aux États parties, lorsque certaines conditions financières seront remplies (budget de base et fonds de réserve financière garantis). Une décision des États parties à la Convention sur les armes à sous-munitions selon laquelle l'Unité d'appui à l'application de cette convention aurait également besoin de s'appuyer sur des compétences techniques internes pourrait justifier que l'on étudie les possibilités de coopération avec l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel pour maximiser l'efficacité et réduire le plus possible les coûts (le recrutement d'un expert qui travaillerait à temps partiel pour les deux unités ou le recrutement d'un expert rattaché à l'une des deux unités et travaillant comme consultant pour l'autre pourraient notamment être des solutions envisageables).

11. Il a été avancé qu'une unité d'appui conjointe de la Convention sur les armes à sous-munitions et de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel réduirait les coûts et améliorerait l'efficacité, mais des États parties se sont opposés à une telle évolution. La fusion des deux unités nécessiterait que l'on apporte des modifications en profondeur à chacune d'entre elles, car elles ont été conçues comme des unités rattachées à des conventions précises, responsables devant leurs États parties respectifs. Une fusion de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions et de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur certaines armes classiques (ou un rapprochement institutionnel avec cette unité) exigerait des modifications encore plus importantes de la structure existante.

12. La fusion des unités exigerait l'accord des États parties à la Convention sur les armes à sous-munitions ainsi qu'une décision équivalente des États parties à l'autre convention concernée. En d'autres termes, la composition ne doit être envisagée du seul point de vue de la Convention sur les armes à sous-munitions, dont quatre États parties ne sont pas parties à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, mais également en prenant en compte le fait que plus de 60 États parties à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel ne sont pas parties à la Convention sur les armes à sous-munitions. S'orienter vers la solution d'une unité conjointe soulève des questions politiques et juridiques de fond pour de nombreux États qui ne sont pas parties aux deux conventions.

13. Outre les questions juridiques et politiques, il n'est pas certain à l'heure actuelle que la mise en place d'une unité d'appui à l'application conjointe se traduirait par une réduction des coûts. Une telle solution peut impliquer le recrutement de personnel plus spécialisé, mais le niveau des effectifs (qui est fonction des plans de travail) ne sera pas nécessairement modifié. Il conviendrait de procéder à une analyse plus large des conséquences possibles d'une fusion sur le niveau des effectifs et le profil des membres du personnel pour prendre pleinement la mesure d'une telle évolution.

14. De nombreuses questions liées aux modalités concrètes de fonctionnement d'une telle unité conjointe restent également sans réponse, parmi lesquelles la chaîne hiérarchique, les exigences contradictoires pouvant être formulées par deux ensembles différents d'États parties, l'allocation des ressources en personnel pour répondre aux besoins de l'une ou l'autre convention, etc... Le fait que l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions et l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel reposent sur des systèmes de contribution financière différents constitue également un obstacle au regroupement des deux unités.

15. La fusion d'unités d'appui rattachées à des conventions internationales différentes n'est pas courante, mais n'est pas non plus sans précédent. Les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm ont fusionné leurs secrétariats respectifs en 2012, en dépit du fait que ces instruments n'avaient pas les mêmes membres (la Convention de Bâle compte 186 Parties, la Convention de Rotterdam, 156, et la Convention de Stockholm, 180). La fusion des secrétariats a de toute évidence permis de réaliser des économies et de gagner en efficacité. Ces secrétariats employaient au total plusieurs dizaines de personnes. Chacun d'entre eux disposait de son propre personnel administratif et scientifique (y compris pour l'organisation des Conférences des États parties) ; la fusion de ces équipes a clairement représenté une valeur ajoutée en termes d'économies et de synergies.

16. Les positions divergentes des États parties à la Convention sur les armes à sous-munitions (et celles des États parties aux autres conventions concernées) concernant la fusion de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions avec d'autres unités d'appui à l'application laisse supposer que tout processus qui sera engagé dans ce domaine créera des divisions et pourra durer très longtemps, avec une issue hasardeuse.

### **Synergies liées aux activités de l'Unité d'appui à l'application**

17. Différents types de synergies ont déjà été mis en œuvre ou envisagés pour les activités menées par l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions et par des unités similaires.

18. Des efforts ont été faits par le passé pour rapprocher le plus possible les réunions de la Convention sur les armes à sous-munitions de celles de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. Une telle pratique présente de nombreux avantages. Les ressources des deux programmes de parrainage (qui sont gérés par les unités d'appui à l'application respectives avec l'appui du Centre international de déminage humanitaire de Genève) peuvent notamment être optimisées. Un représentant qui a reçu une aide financière pour prendre part à une réunion de l'un des programmes de parrainage peut ensuite être pris en charge par l'autre programme pour le reste de son séjour (sans avoir à retourner à son point de départ pour revenir ensuite à Genève).

19. À plusieurs reprises, les réunions intersessions de la Convention sur les armes à sous-munitions et de la Convention sur les mines antipersonnel ont été organisées l'une à la suite de l'autre. Cette pratique a été abandonnée lorsque la Convention sur les armes à sous-munitions a décidé à sa première Conférence d'examen de ne plus organiser de réunions intersessions. L'organisation de réunions officielles des conventions à la suite l'une de l'autre s'est avérée difficile jusqu'à présent, dans la mesure où certaines de ces réunions continuent de se tenir en dehors de Genève pour des raisons d'universalisation et de sensibilisation, mais cela reste une possibilité. Il semble que l'on ait peu cherché jusque-là à rapprocher les réunions organisées au titre de ces conventions de celles d'autres conventions, par exemple de la Convention sur certaines armes classiques. Différentes

possibilités peuvent être envisagées dans ce domaine, notamment celle d'étendre au programme de parrainage de la Convention sur certaines armes classiques la même coopération pragmatique qui existe entre les programmes de parrainage de la Conventions sur les armes à sous-munitions et de la Convention sur les mines antipersonnel.

20. S'agissant des questions de fond, l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions aurait tout intérêt à échanger des informations et à coopérer avec l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les mines antipersonnel, avec l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur certaines armes classiques, ou éventuellement avec d'autres unités d'appui à l'application d'instruments utiles pour la mise en œuvre des dispositions de la Convention sur les armes à sous-munitions. Le fait que ces instruments n'ont pas les mêmes membres et les tensions que cela peut provoquer limitent cependant la forme que peut prendre une telle coopération. Cette réalité politique semble mieux s'accommoder d'activités informelles.

21. Les échanges mutuels, qui permettent une plus grande efficacité, semblent particulièrement importants dans des domaines tels que la réouverture des terres, l'aide aux victimes, la coopération et l'assistance ou l'établissement de rapports. Cette liste n'est pas exhaustive.

22. Dans le domaine de la réouverture des terres, les meilleures pratiques sont similaires, qu'elles s'appliquent aux sous-munitions, aux mines antipersonnel ou aux restes explosifs de guerre. Une coopération informelle entre l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions et l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les mines antipersonnel s'est déjà mise en place dans ce domaine, comme en témoigne l'événement sur *l'universalisation de la libération des terres* coorganisé par les présidences des deux Conventions le 7 juin 2016. La poursuite de cette collaboration pourrait par ailleurs être bénéfique dans la mesure où l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les mines antipersonnel a une longue expérience pour ce qui est d'aider les États parties à formuler des demandes de prolongation des délais au titre de l'article 5 de ladite Convention, procédure qui sera bientôt appliquée dans le cadre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

23. Les meilleures pratiques relatives à l'assistance aux victimes s'appliquent également de manière horizontale entre les conventions. L'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions pourrait bénéficier de l'expérience acquise dans ce domaine, non seulement par l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les mines antipersonnel mais aussi dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques (Protocole V) et de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*. La même observation peut être faite en ce qui concerne la coopération et l'assistance. Par exemple, *l'approche individuelle* élaborée dans le cadre de la Convention sur les mines antipersonnel et le concept de la *coalition de pays* associé à la Convention sur les armes à sous-munitions ne sont pas très éloignés, et les deux instruments peuvent tirer profit de l'échange des expériences acquises.

24. La question de l'élaboration de rapports pourrait également bénéficier d'une coopération plus étroite entre les unités d'appui à l'application et les conventions. Il pourrait être utile de mieux harmoniser les méthodes d'élaboration des rapports ainsi que les délais, et de mener des activités de sensibilisation plus concertées afin d'aider les États qui le demandent à recueillir des informations au niveau national. Une coopération dans ce domaine est d'autant plus pertinente que c'est souvent le même organisme gouvernemental qui est chargé d'établir les rapports au titre des trois conventions visées. Cette harmonisation pourrait également contribuer à résoudre le problème de la lassitude liée à la prolifération de rapports.

25. Dans tous ces domaines, la coopération peut prendre plusieurs formes : échange d'informations informel, coopération relative aux activités de sensibilisation (séminaires et ateliers, activités de formation, renforcement des capacités) et participation aux réunions des conventions concernées.