

Sécurité physique et gestion des stocks:

Conditions préalables et durabilité

Introduction

La présente note d'orientation opérationnelle fait partie d'une série produite par la Commission de l'Union africaine dans le domaine du contrôle des armes légères et de petit calibre (ALPC). Leur réalisation a été rendue possible dans un premier temps grâce au généreux soutien du Fonds de soutien des Nations unies pour la coopération en matière de réglementation des armements (UNSCAR) dans le cadre du projet UA-Allemagne sur le renforcement du contrôle et de la sécurité physique et du stockage des armes légères. La dernière série de notes d'orientation opérationnelle a été mise au point grâce au généreux soutien financier du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères et au soutien technique du Bonn International Center for Conversion (BICC).

Une gamme d'autres notes d'orientation opérationnelle a été conçue comme une ressource pour les praticiens sur le terrain qui ont besoin d'une version consolidée des normes de meilleures pratiques établies dans le Compendium modulaire de mise en œuvre du contrôle des armes légères (MOSAIC). Les MOSAICs rassemblent les obligations internationales contenues dans les accords internationaux pertinents avec l'ensemble des meilleures pratiques et procédures opérationnelles standard qui ont été développées dans le domaine du contrôle des armes légères et de petit calibre. Chaque note de cette série se concentre sur un aspect spécifique du contrôle des ALPC contenu dans les MOSAICs.

Sommaire

Introduction	. 04
Documents de référence	. 05
Identification des facteurs limitant la durabilité de la PSSM	. 05
Stockage	. 06
Transparence	. 06
Supervision et visibilité	. 07
Niveaux de responsabilité et cadre réglementaire	. 08
Priorités opérationnelles	. 10
État des stocks	. 11
Compréhension de la dégradation des munitions	. 11
Sensibilisation et formation	. 12
Infrastructures de stockage	. 13
Gestion du risque	. 15
Hiérarchisation des considérations de durabilité	. 16
Cohérence des interventions	. 18
Synthèse des considérations de durabilité	. 18
Conclusion	. 22

Introduction

Les interventions nationales et internationales permettent souvent d'améliorer les pratiques en matière de sécurité physique et de gestion des stocks (PSSM) à court terme. Toutefois, il est fréquent que ces améliorations ne soient pas maintenues dans le temps. Dans des cas extrêmes, des améliorations importantes apportées à la sécurité et à la gestion des stocks, y compris la création et la construction d'infrastructures clés, ont produit des bénéfices à court terme mais sont devenues obsolètes en l'espace de quelques années. Lorsque cette situation se répète, elle conduit à des séries d'interventions fragmentaires et déconnectées qui, même si elles sont nourries par les meilleures intentions, ont un effet limité dans la durée. Les causes de cet état de fait vont bien au-delà de l'insuffisance de moyens nécessaires au financement des projets de gestion des armes et des munitions sur le long terme. Elles relèvent plutôt de toute une série de facteurs institutionnels et structurels aux niveaux politique et opérationnel qui, faute d'être adaptés, limitent considérablement la durabilité des projets PSSM.

La présente Note d'orientation opérationnelle (NOO) est basée sur des expériences pertinentes dans les contextes africains. Elle identifie les conditions préalables centrales qui doivent être créées pour améliorer la durabilité des interventions PSSM. Ces conditions préalables incluent la transparence, la supervision et la visibilité, les cadres réglementaires, les priorités opérationnelles, l'évaluation des stocks, la sensibilisation et la formation, l'infrastructure de stockage et la gestion des risques. La NOO suggère que, lorsque des interventions PSSM ont lieu en l'absence d'une ou plusieurs de ces conditions préalables nécessaires, l'intervention doit démarrer au niveau local et viser à établir la ou les conditions préalables dans le cadre de l'intervention. La raison pour cela est que la durabilité ne sera assurée que si les faiblesses identifiées sont prises en charge. L'orientation en matière de hiérarchisation des étapes permettant d'atteindre des améliorations significatives concernant la durabilité des projets PSSM est fournie aux niveaux politique et opérationnel, ainsi qu'au niveau des interventions PSSM individuelles.

Documents de référence

La présente NOO repose sur les deux références principales suivantes :

- Directives techniques internationales relatives aux munitions (IATG)
<https://www.un.org/disarmament/convarms/ammunition/iatg/>
- Compendium de mise en œuvre modulaire du contrôle des armes légères (MOSAIC)
<http://www.smallarmsstandards.org/mosaics/>

Pour plus d'orientations pratiques concernant la sécurité physique et la gestion des stocks d'armes et de munitions, les lecteurs peuvent se référer à deux autres NOO au sein de cette série :

- Compendium de mise en œuvre modulaire du contrôle des armes légères
- Mesures progressives en faveur des directives techniques internationales relatives aux munitions.

Identification des facteurs limitant la durabilité de la PSSM

Certaines régions d'Afrique font face à des problèmes liés au stockage inadéquat voire dangereux de grandes quantités d'armes et d'explosifs. Les facteurs qui conduisent à ces problèmes sont en partie liés aux problèmes de durabilité des projets PSSM. En effet, les problèmes qui sont à l'origine des mauvaises pratiques en matière de stockage sont, dans la plupart des cas, ceux-là mêmes qui limitent la durabilité des projets conçus pour améliorer la PSSM. En d'autres termes, les facteurs contribuant aux explosions imprévues sur les sites de munitions (UEMS) sont souvent identiques aux facteurs sous-jacents qui sapent la durabilité des projets PSSM. Les enseignements tirés des accidents sont donc essentiels à la présente NOO qui expose ici une série de facteurs de durabilité déduits de ces corrélations.

Les niveaux de risque élevés dans la PSSM constatés au niveau international et dans le contexte africain ont généralement les causes suivantes :

- Taille inadéquate des dépôts de munitions (par rapport à la capacité de stockage et/ou contrevenant aux exigences opérationnelles).
- Détérioration au fil du temps des munitions stockées avec une réduction correspondante de la stabilité et une augmentation du risque. Une réduction de la durée de vie des munitions stockées peut également être causée par une manutention brutale et une exposition à des variations de températures ou à des températures élevées, ainsi qu'à des taux d'humidité importants.
- Inadéquation entre les ressources humaines et les connaissances afin de gérer efficacement le stock.
- Infrastructures et procédures de stockage impropres à limiter les risques et les conséquences en cas d'événement imprévu.
- Hiérarchisation inadéquate des moyens permettant de réduire les risques.

Toute une série de facteurs institutionnels et structurels aux niveaux politique, opérationnel et local contribue à ces facteurs de risques. Chacun de ces facteurs institutionnels et structurels a un impact sur la durabilité des interventions PSSM et ils sont abordés successivement ci-après.

Stockage

1. Transparence

La distinction au niveau des stocks entre ce qui est « nécessaire » et ce qui relève de l'« excédent » peut s'avérer délicate. Si de nombreuses armes sont retirées d'un stock ou déclarées excédentaires ou inutilisables, ce qui reste est un reflet réduit (et plus précis) des capacités opérationnelles. L'on comprend que le stockage des armes est un sujet sensible et qu'il n'est pas aisé d'atteindre une transparence totale. Cependant, ceci entraîne un manque de supervision et une tendance à conserver plutôt qu'à éliminer des stocks excédentaires.

Les mesures à prendre en compte dans le traitement des problèmes appartiennent essentiellement au domaine politique et incluent ce qui suit :

- Identification des stocks excédentaires et des propriétaires des risques conformément aux directives en vigueur.

- Instauration de la gestion des stocks excédentaires et exigences en matière de rapport.
- Instauration des mécanismes de rapport sur la transparence des stocks excédentaires au sein des instances internationales.
- Établissement d'une doctrine et de procédures opérationnelles pour garantir que les stocks d'armes opérationnelles (c.-à-d. utilisables, nécessaires) soient définis et connus et qu'ils soient liés aux exigences militaires et aux systèmes d'armes en vigueur.

2. Supervision et visibilité

Sans communication (notamment sans structure de rapport et de réunion au niveau du haut commandement et au niveau politique), la responsabilité demeure faible et la capacité à diriger l'action est limitée. La plupart des zones de stockage de munitions (ZSM) se trouvent derrière des portes verrouillées à l'abri des regards et même les membres des forces de sécurité n'y ont pas accès. Les stocks bénéficient d'une visibilité relativement limitée et souffrent d'un manque de prise en compte, y compris au niveau local. Toutefois, faute d'une gouvernance et de mécanismes de gestion des risques appropriés, la sécurité et les risques relatifs au stockage des munitions (comme des niveaux de stocks accumulés alors que les taux d'utilisation sont inférieurs à ce qui était prévu) peuvent aisément ne pas être assez pris en compte. Lorsqu'ils s'ajoutent à un manque ou à une insuffisance de systèmes de gestion et d'enregistrement des stocks, ces problèmes ne constituent pas de réelle préoccupation et ne sont traités au quotidien que par un nombre relativement restreint de personnes. Sans la capacité de collecter les informations, il peut être difficile voire impossible d'évaluer les munitions détenues par une nation, masquant ainsi les problèmes et empêchant la hiérarchisation des moyens nécessaires à la réduction des risques.

Les mesures destinées à traiter un manque de supervision et de visibilité des stocks incluent ce qui suit :

- Politique en matière de stocks attribuant les responsabilités, introduisant des exigences en matière de rapport, distinguant la propriété des normes relatives au stockage de munitions de la responsabilité en matière de conformité avec ces dernières et établissant des approches de gestion

des risques.

- Établissement de mécanismes de rapport sur la transparence au sein des instances internationales, permettant aux États de partager et de publier des engagements en matière de réduction des stocks excédentaires, des programmes à mettre en œuvre, les meilleures pratiques en ce sens et les progrès accomplis dans la réduction des stocks excédentaires.
- Mesures politiques visant à la publication d'informations sur les stocks excédentaires et sur les programmes de réduction des risques et d'élimination.
- Instauration de directives nationales pour la gestion des munitions.
- Doctrine et procédure opérationnelles pour l'établissement de mécanismes de gestion et d'exigences en matière de rapport sur les stocks excédentaires de munitions. Ces mesures doivent garantir une supervision par les responsables à l'échelon local en premier lieu et elles devraient être harmonisées pour permettre une collecte des moyens en temps utile, si les ressources le permettent.
- Il convient de prendre en considération les projets pilotes phares et les interventions « modèles » au niveau local et dans le cadre des interventions PSSM.

3. Niveaux de responsabilité et cadre réglementaire

Avec plusieurs institutions impliquées dans le contrôle des armes et des munitions et avec une faible visibilité sur les risques relatifs au stockage excédentaire et aux munitions vieillissantes, il est souvent difficile d'établir qui est responsable et vis-à-vis de qui en cas d'accident. En d'autres termes, la responsabilité en matière de risque et les structures de gouvernance y afférentes ne sont souvent pas bien établies. Ceci est aggravé par le manque de clarté en matière de séparation des fonctions politiques, réglementaires et de gestion. Dans les cas où des actions (ou des omissions) des forces armées et de sécurité mettent en danger la vie de civils et mettent les infrastructures en péril, il convient de faire en sorte que la supervision et les responsabilités ultimes soient assumées au niveau gouvernemental. De plus, une politique devrait être mise en place afin d'établir les responsabilités en matière de réglementation et de gestion au sein des structures gouvernementales et des forces armées, afin d'instaurer des

exigences en matière de contrôle et de comptes rendus réguliers et afin d'imposer l'identification et la réduction des stocks excédentaires. Dans certains pays, ces obligations peuvent être détenues par plusieurs entités armées et toutes ces institutions doivent être impliquées, en plus de leurs ministères de tutelle. Ceci peut également inclure des institutions telles que le ministère des Finances (pour le financement) et les services de planification urbaine/rurale ainsi que les gouvernements locaux (pour l'implantation des équipements de stockage). Afin de simplifier les problèmes et d'accélérer les actions dans des situations de risque élevé et de pénurie de moyens, il est utile de partir d'une approche orientée sur ces institutions responsables du stockage ou impliquées dans celui-ci qui établisse les risques majeurs (par ex. les munitions à forte charge explosive).

Les actions en question aux niveaux politique et opérationnel incluent ce qui suit :

- Établissement de la responsabilité politique en matière de risques associés au stockage de munitions. Priorité donnée au stockage des munitions présentant les risques les plus élevés. Il s'agit souvent des bombes aériennes et des munitions à forte charge explosive qui sont du ressort exclusif des forces armées, et donc des ministères de la Défense. Lorsque plusieurs institutions sont impliquées, il faut veiller à désigner une institution responsable et à faire en sorte de former un comité inter-institutions.
- Promulgation d'une politique de réduction des risques associée au stockage des munitions. Cette politique doit ordonner l'identification et la réduction des stocks excédentaires, attribuer la responsabilité en matière de planification et de mise en œuvre de la réduction des stocks excédentaires, imposer des exigences en matière de rapport et de contrôle, distinguer la responsabilité en matière de standards et de mise en œuvre du stockage, et s'engager en faveur de la transparence pour ce qui est des progrès accomplis dans la réduction des stocks excédentaires.
- Établissement de directives relatives au stockage de munitions et de politiques en matière d'approche de la gestion des risques. Dans la mesure du possible, ces directives doivent être conformes aux IATG et, en cas de pénurie de moyens, suivre les approches graduelles suggérées par les IATG en matière de mise en œuvre.

- Établissement d'une doctrine opérationnelle afin de faire dépendre fermement l'approvisionnement et le stockage militaires avec les exigences en matière de capacités militaires, et ce, afin que les responsables rendent compte à leur hiérarchie de la gestion des risques liés aux stocks, et afin d'optimiser l'utilisation des sites approchant de la fin de leur durée de vie (par ex. pour des exercices de tir à balles réelles).

Lorsque les interventions PSSM ont lieu en dehors de ces structures, la durabilité est considérablement limitée. Aussi, afin d'améliorer la probabilité d'une durabilité sur le long terme, les interventions PSSM doivent être planifiées et financées de manière à fournir la gestion locale des risques, et les actions de supervision et de contrôle manquantes en l'absence de cadres réglementaires appropriés.

Priorités opérationnelles

Au niveau opérationnel, la pénurie de moyens peut conduire à donner la priorité aux problèmes de base de capacité opérationnelle au détriment de l'assistance et de la logistique. Ceci peut provoquer des disparités entre les stocks d'armes et de munitions. Cette situation est compréhensible mais contre-productive dans le cadre de l'approvisionnement en munitions : la capacité à fournir au bon moment les bonnes munitions aux bons utilisateurs d'armes confère un avantage en termes opérationnels.

Ces actions incluent ce qui suit :

- Formation aux niveaux du commandement et du personnel pour ce qui est des questions de gestion des munitions liées à l'approvisionnement et à la logistique.
- Instauration d'une doctrine opérationnelle qui promeut l'idée selon laquelle la réduction et l'élimination des munitions dangereuses confèrent un avantage en termes logistiques et opérationnels.
- Doctrine et processus logistiques afin de maximiser l'utilisation des munitions à des fins d'exercices à l'approche de leur fin de vie. Les anciens stocks approchant de leur fin de vie constituent un actif qu'il est souvent plus rentable d'utiliser des exercices de tir à balles réelles que d'éliminer sans

avoir été utilisés.

- Dans le cadre des processus d'acquisition, instauration d'une évaluation du stock tenant compte des coûts du cycle de vie.

Lorsque les stocks de munitions continuent d'apparaître comme des actifs opérationnels et financiers, l'intérêt à les supprimer est moindre. Ainsi, les auteurs ont eu connaissance de munitions reçues dans un pays au milieu des années 1980. Elles sont toujours stockées par le pays destinataire, et ce, même si les armes elles-mêmes n'ont pas été livrées et n'existent plus. Ce même pays détenait des stocks de bombes aériennes même s'il ne possédait plus d'avions capables de les transporter. Les raisons avancées pour expliquer cette situation étaient que l'achat des munitions avait été consigné dans les livres comptables et que les officiers en charge du stockage des munitions n'avaient pas l'autorité nécessaire pour annuler cette action.

Il est indispensable d'agir pour garantir la durabilité : en effet, sans cela, les quantités stockées auront tendance à augmenter du fait de la réticence à sortir des écritures les armes et les munitions stockées dans les dépôts. Au niveau opérationnel, les solutions possibles incluent la révision de la doctrine comptable grâce aux mesures suivantes :

- Instauration de processus d'approvisionnement sur tout le cycle de vie et de la comptabilité associée.
- Instauration de dotations aux amortissements pour les actifs portés en compte.
- Procédures réalistes d'écriture des munitions reflétant le fait que celles-ci sont des biens à durée de vie limitée qui deviennent un passif coûteux une fois que leur durée de vie utile a expiré.

État des stocks

1. Compréhension de la dégradation des munitions

Les munitions constituent un actif qui se détériore et dont la valeur descend en-deçà d'un point d'absence de valeur pour devenir un passif et une source de risque. Le stockage des munitions est normalement effectué par le personnel

en charge de la logistique. Ces personnes, qui ne sont pas des spécialistes (en stockage d'armes), peuvent ne pas avoir reçu des directives complètes concernant la durée de vie des munitions et la sortie des actifs. Ceci peut poser un problème lors d'inspections de routine lorsqu'une ZSM pouvant sembler absolument impeccable présente en réalité des risques et que des dégradations dangereuses des conditions de stockage peuvent passer inaperçues. Dans l'exemple ci-dessous, les piles présentées semblent être entreposées de manière très ordonnée alors que, du fait de la mauvaise gestion du stock, certains des contenus des boîtes du bas de la pile sont en réalité très anciens.

La prise en charge du problème de détérioration des munitions exige de nombreuses compétences, y compris en termes de ressources humaines, de gestion et de contrôle de l'information, et de capacités logistiques et d'élimination. Par ailleurs, ces problèmes sont aggravés par le manque d'attention accordée à la détérioration des munitions et à leur durée de vie qui peut trouver sa cause dans une formation insuffisante, une conservation inadéquate des enregistrements du stock et une sensibilisation trop faible aux questions environnementales et aux facteurs liés à la manutention.



Image1 – Du fait de la mauvaise gestion du stock, certains des contenus des boîtes du bas de cette pile sont en réalité très anciens.

Sensibilisation et formation

En plus des mesures mentionnées ci-dessus, la durabilité des interventions PSSM sera significativement améliorée si l'on investit de manière à accroître la sensibilisation des opérateurs et des responsables à l'échelon local. Rien ne sert

de fournir une formation à des techniciens de niveau moyen ou faible (comme cela est recommandé dans les IATG 01.90 évoquées ci-dessous) si les propriétaires des risques (commandants d'unités militaires stockant des munitions dans leur camp par ex.) ne sont pas sensibilisés aux risques qu'ils endossent et ne comprennent pas qu'ils ont la responsabilité de ces risques. Les mesures pour y parvenir incluent ce qui suit :

- Formation de sensibilisation à la question des munitions au niveau du commandement des unités chargées de leur stockage.
- Modules de gestion des munitions dans des cours destinés au commandement et au personnel.

La formation des opérateurs doit être conforme aux exigences des IATG. Toutefois, au cas où la limitation des moyens ne permet pas de former les opérateurs aux niveaux préconisés par les IATG, même de modestes investissements dans l'augmentation de la sensibilisation sont susceptibles de produire des bénéfices substantiels concernant la durabilité. Mais pour ce qui est de la durabilité, les formations doivent se concentrer sur l'ensemble des parties prenantes au niveau local, y compris le commandement, et ne pas uniquement chercher à mettre en place un nombre limité d'opérateurs de ZSM qualifiés.

Les exigences des IATG en matière de formation sont décrites dans les IATG 01.90 : Compétences du personnel de gestion des munitions. D'un point de vue général, chaque ZSM devrait disposer d'au moins un agent responsable des munitions. Cependant, lorsque les moyens sont limités, la cible la plus large des formations est constituée par le personnel de premier échelon de chaque ZSM : les « cours de manutentionnaire de munitions » durent seulement deux ou trois semaines et garantissent que les manutentionnaires formés sont correctement supervisés. La composition précise du contenu de chaque formation se situe au-delà de la portée de la présente NOO et dépendrait d'une analyse détaillée des besoins en formation réalisée sur la base du contexte local.

Infrastructures de stockage

Il est courant d'envisager exclusivement les mesures de sécurité du point

de vue de leur coût. Le stockage en toute sécurité de quantités de munitions explosives, même faibles, requière des investissements significatifs en termes d'infrastructure et, comme mentionné ci-avant, des investissements permanents en ressources humaines et en moyens de contrôle. À titre d'exemple, les auteurs ont rencontré une ZSM contenant peut-être plus de 1 000 tonnes de munitions conservées dans un baraquement en tôles situé à une centaine de mètres d'un immeuble résidentiel. Cet immeuble résidentiel était également utilisé pour entreposer des déchets et un nombre considérable de munitions non explosées. Dans le cas présent, les investissements réalisés dans les infrastructures ainsi que la gestion des risques liés au stockage étaient de toute évidence inappropriés compte tenu des quantités nettes d'explosifs stockées. Il a été recommandé aux propriétaires de la ZSM d'éliminer les stocks excédentaires. Néanmoins, ceci n'a pas été réalisé et le baraquement a explosé par la suite.

L'infrastructure de stockage s'avère coûteuse à la fois en termes d'établissement et de maintenance, et notamment pour rendre la construction conforme aux exigences relatives au stockage des munitions reconnues au plan international. De plus, l'infrastructure de stockage n'a pas de durabilité intrinsèque en l'absence des structures de direction associées, au premier rang desquelles la gestion active du stock au sein de l'installation de stockage. Les interventions PSSM uniquement axées sur les infrastructures de stockage sont susceptibles d'échouer à long terme. Il faut prendre conscience que le stockage lui-même est une décision coûteuse sur le long terme.



Image 2 - Dépôt de munitions contenant des munitions non utilisées, des munitions récupérées (certaines dans une situation très instable), et des déchets de bois et de papier.



Image 3 - Le même dépôt de munitions. Il s'agit d'une construction légère non protégée, avec un développement urbain considérable à l'extérieur du site, dont un immeuble résidentiel neuf dans un périmètre de 100 mètres.

Toutefois, il faut également reconnaître que les économies réalisées au niveau des infrastructures de stockage signifient que l'on accepte de réduire les marges en matière de sécurité par rapport aux normes internationales et il convient de ne pas considérer ceci comme une solution durable acceptable. Les recommandations en matière d'infrastructures de stockage concernent donc ce qui suit :

- Mise en œuvre des recommandations formulées dans la « feuille de route » du niveau 3 des IATG pour la conformité du stockage.
- Réduction des niveaux de stock à leur minimum afin de ramener au minimum les incidences sur l'infrastructure et la durabilité à long terme.

Gestion du risque

La gestion des risques en matière de gestion des munitions est une des pierres angulaires des IATG. En cas de risque élevé (ou indéfini), les procédures de gestion des risques appropriées offrent des moyens permettant de garantir que les moyens limités sont utilisées au mieux. Pour être efficace, la gestion des risques liés au stockage des munitions exige de superviser l'ampleur du danger et les conséquences d'un incident. Les principes de gestion des risques sont les suivants:

- Élimination des risques inutiles, ce qui implique de:
 - o Aligner les niveaux de détention des munitions sur les exigences opérationnelles.
 - o Respecter le principe selon lequel les stocks excédentaires doivent être utilisés, transférés ou détruits.

- o Mettre en place des mécanismes de contrôle et de rapport permettant de superviser les niveaux de risques. Lorsque ces principes n'existent pas ou ne peuvent pas être cumulés, ils doivent être mis en place au niveau local avant d'essayer de les cumuler et de créer une supervision à des niveaux supérieurs.
- Acceptation du risque au niveau correct impliquant ce qui suit :
- o Attribution de la responsabilité du stockage des munitions avec des mécanismes de rapport régulier, des plans de réduction des risques (qui varient en fonction du contexte local) et des rapports d'avancement.

De nombreuses actions sont impliquées dans la réduction du passif en matière de munitions. Elles sont évoquées ci-dessous.

- **Réduction de la portée du risque.** Toute solution potentielle concernant le stockage des munitions nécessitera absolument une évaluation des besoins. La réduction des risques liés au stockage des munitions peut être accomplie en mettant en œuvre ce qui suit :
 - o Réduction des stocks excédentaires par l'utilisation (exercices), le transfert (vente) ou la destruction.
 - o Déplacement de stocks vers des sites où les conséquences d'une explosion imprévue sont moindres.
 - o Améliorations des systèmes et des infrastructures de stockage. Ce moyen est onéreux et uniquement applicable à des stocks irréductibles de munitions nécessaires, et ce, une fois que le stock excédentaire a été éliminé.
- **Inspection et vérification.** Un régime complet de contrôle, de rapport, et d'inspection et de vérification des munitions permettra d'identifier les stocks anciens qui ne sont plus en état d'utilisation. Ceci permet de réduire le passif global.
- **Taux de rotation.** Les calculs des exigences en matière de stock rapportés aux taux d'utilisation opérationnel annuel et à la durée de vie sont des conditions préalables essentielles pour une gestion adéquate des stocks.

Hiérarchisation des considérations de durabilité

Garantir la durabilité des actions PSSM implique de traiter les problèmes à différents niveaux. Comme mentionné ci-avant, les problèmes essentiels concernent la politique, les cadres réglementaires, la doctrine opérationnelle principale, les mécanismes de contrôle et de rapport, la visibilité des problèmes, la propriété du risque et la responsabilité de celui-ci, les infrastructures, la formation et la dotation en opérateurs et en responsables, et les systèmes de gestion des risques. Pris ensemble, ces éléments forment un système de gouvernance pour les interventions PSSM qui, associé à un ensemble de principes (articulés dans une politique), garantira une supervision, une propriété, une planification et une affectation corrects des moyens. Les actions et les mesures clés requises dans ce système de gouvernance sur les plans politique, local et opérationnel sont résumées dans le Tableau 1 ci-dessous.

Il faut un degré de hiérarchisation pour traiter les risques PSSM dans des conditions de ressources limitées, lorsque plusieurs des caractéristiques du système de gouvernance mentionnés ci-avant peuvent manquer. Ainsi, il est probable que des progrès puissent être atteints dans la réduction des niveaux de stock dangereux, malgré des faiblesses dans le système de gouvernance. Cependant, la durabilité sera uniquement assurée si la faiblesse identifiée est compensée. Le principe directeur et l'outil principal permettant d'agir ainsi consistent à faire en sorte que les interventions PSSM mises en place en l'absence des conditions préalables nécessaires démarrent au niveau local, et qu'ils visent à établir les composants manquants du système de gouvernance dans le cadre de l'intervention. Par exemple:

- Bien qu'il puisse s'avérer impossible d'établir avec exactitude les possessions de stocks au niveau national et de relier ceux-ci aux exigences opérationnelles nationales, il doit être possible d'aligner les détentions locales sur les exigences locales. C'est en tous les cas ce que devrait viser les interventions PSSM.
- L'architecture nationale de gestion des risques peut être absente ou difficile à adapter. Toutefois, il doit être possible d'adopter les principes à l'échelon local en identifiant le propriétaire des risques et en établissant des mécanismes de rapport lui permettant de bénéficier d'une supervision rendant possible la prise de décisions motivées en matière de gestion des munitions. Ceci devrait

entrer dans le cadre des actions PSSM.

- En l’absence de programmes publics et de rapports nationaux, et faute de rapports internationaux en matière de transparence, les interventions PSSM devraient viser à accroître la visibilité des actions à travers des rapports locaux et la mise en avant des projets pilotes réussis.

D’un point de vue plus général, les interventions PSSM devraient inclure une évaluation des facteurs exposés dans la présente NOO. Le principe directeur mentionné ci-dessus devrait également être utilisé pour traiter les faiblesses et garantir la durabilité des interventions.

Cohérence des interventions

Au cas où des interventions PSSM ont lieu dans des situations où il existe des faiblesses dans les domaines essentiels de la gouvernance exposés ci-avant, il est primordial de coordonner les organismes qui entreprennent les activités PSSM, en particulier s’il faut maintenir la continuité de l’approche. Ceci nécessitera, dans la mesure du possible, un partage d’informations entre les acteurs, des rapports d’avancement et l’identification des principaux problèmes à traiter et des enseignements à tirer. Lorsque la responsabilité en matière de sécurité et de stockage des munitions est fermement établie, la responsabilité de l’établissement et du maintien d’instances de partage d’informations, et de l’identification et de l’engagement de parties prenantes, incombera formellement à l’organisme national compétent ou à l’organisme responsable lorsqu’un accord inter-organismes existe. Lorsque ce n’est pas le cas, il peut s’avérer nécessaire d’établir davantage de mécanismes de coordination ad hoc et informels, et les organismes impliqués dans les initiatives PSSM devraient chercher à agir de la sorte. Il s’ensuit que la prise en compte des structures de coordination, des accords de partage d’informations et de l’analyse des parties prenantes devraient faire partie intégrante des interventions PSSM.

Synthèse des considérations de durabilité

De toute évidence, la fourniture d’une partie de l’équipement, de l’infrastructure ou la formation en isolation ne sauraient constituer des solutions « miracles »

en matière de durabilité. La sécurité et la durabilité du stockage d’explosifs, de munitions et d’armes requièrent une approche globale même en cas de pénurie de moyens. Poser les bases nécessaires à la durabilité des interventions PSSM implique l’identification claire des responsabilités concernant les problèmes et la reconnaissance de la supervision et de la responsabilité ultime politiques/ministérielles. Ceci implique la distinction entre l’autorité et les normes réglementaires et les structures opérationnelles et de gestion. Cela requiert de produire et d’adopter des approches et des principes de politique de la gestion des risques. Enfin, cela exige toute une série d’ajustements et de dispositions au niveau de la doctrine opérationnelle, de même que des structures d’engagement régulier des parties prenantes, des structures pour les rencontres inter-organismes, une documentation et une communication sur la gestion des risques.

Les incitations à réduire les stocks incluent notamment le fait de considérer les stocks de munitions comme des biens se dépréciant rapidement. Elles incluent la doctrine et la formation destinées à considérer le stockage comme un aspect opérationnel, à comprendre que la dépréciation peut être limitée par des conditions de stockage correctes, et à réaliser que les stocks proches de leur fin de vie utile peuvent encore apporter des bénéfices opérationnels dans le cadre des exercices de tir à balles réelles et autres programmes d’entraînement.

Tableau 1 : Synthèse des considérations en matière de durabilité			
1	Transparence	Le fait de privilégier les questions de capacité opérationnelle au niveau des stocks d’armes peut diminuer la supervision et favoriser la conservation plutôt que l’élimination des stocks excédentaires.	Niveau politique : directives sur les stocks excédentaires ; identification d’un propriétaire des risques responsable ; contrôle des stocks excédentaires et exigences en matière de rapport ; instauration des mécanismes de rapport sur la transparence des stocks excédentaires au sein des instances internationales. Niveau opérationnel : doctrine et procédure pour définir les exigences en matière de stocks d’armes opérationnelles (c.-à-d. utilisables, nécessaires).

2	Supervision et visibilité		Niveau politique : - affectation de la responsabilité ; - exigences en matière de rapport ; - distinction entre normes et rôles de mise en œuvre ; - politique en matière de gestion des risques ; - mécanismes de rapport sur la transparence au sein des instances internationales ; politique d'information publique sur les niveaux et les programmes de stocks excédentaires. Niveau opérationnel : - Directives nationales pour la gestion des munitions ; - Mécanismes de contrôle et exigences en matière de rapport sur les stocks excédentaires de munitions. - Au niveau local et dans les interventions PSSM individuelles ; - projets pilotes phares et interventions « modèles
3	Cadres réglementaires	Le manque de cadres réglementaires supérieurs crée un défaut de responsabilité, de visibilité et de normes de sécurité.	Niveau politique : - responsabilité politique identifiée – prise en compte de l'organisme responsable ; - politique de réduction des stocks excédentaires, de contrôle et de gestion des risques ; - distinction normes et rôles de mise en œuvre ; Niveau opérationnel : - directives nationales pour le stockage des munitions ; - approvisionnements et stockages liés aux exigences en matière de capacité ; - utilisation des dépôts pour les exercices de tir à balles réelles.

4	Priorités opérationnelles	Le manque de moyens conduit à donner la priorité aux problèmes de base de capacité au détriment des questions de logistique et de stockage des munitions.	Niveau opérationnel : formation aux niveaux du commandement et du personnel ; doctrine pour une meilleure compréhension des liens existant entre la gestion des munitions et la capacité opérationnelle ; utilisation des stocks vieillissants pour des exercices de tir à balles réelles ; coûts d'approvisionnement occasionnés sur tout le cycle de vie.
5	Évaluation des stocks	La valeur de l'actif réduit les incitations à éliminer le stock.	Niveau opérationnel : approvisionnement sur tout le cycle de vie ; frais d'amortissement pour les actifs portés en compte ; procédures réalistes d'écriture des munitions.
6	Sensibilisation et formation	Sensibilisation aux thématiques nécessaire au niveau des opérateurs et des responsables.	Formation à la sensibilisation aux munitions pour le commandement des unités, et dans des modules de logistique dans les cours destinés au commandement et au personnel. Formation des opérateurs aux normes IATG lorsque les moyens le permettent ; en cas d'insuffisance des moyens, recentrage sur le personnel de premier échelon chargé de la manutention des munitions.
7	Infrastructures et systèmes de stockage	Doit être considérée comme une solution coûteuse à appliquer après que d'autres réductions des risques et des stocks ont été mises en place.	Mise en œuvre des recommandations formulées dans la « feuille de route » du niveau 3 des IATG pour la conformité du stockage ; réduction des stocks aux niveaux minimum nécessaires.
8	Gestion des risques	Les options de réduction des risques varient en fonction des lieux et des contextes. Une gestion efficace exige de comprendre et de mettre en œuvre les principes et les procédures de gestion des risques.	Instauration d'une politique et d'orientations en matière de gestion des risques pour choisir les options locales, par exemple : réduction du stock excédentaire par l'utilisation, le transfert ou la destruction ; déplacement du stock dans des sites plus sûrs ; mise en place d'une infrastructure plus adaptée.

Conclusion

Parmi les principaux risques liés au stockage des munitions, on compte les stocks de munitions exagérément grands, la détérioration au fil du temps des munitions stockées, les facteurs liés à l'environnement et à la manutention, les capacités et les connaissances des ressources humaines, les infrastructures de stockage et les procédures, et le manque de hiérarchisation des moyens utilisés pour réduire les risques. Les facteurs contributifs résultant de la matérialisation de ces risques et, d'un point de vue général, des faiblesses dans le stockage des munitions, sont des facteurs clés qui affectent la durabilité des interventions PSSM. Ces facteurs sont présents aux niveaux local, opérationnel et politique, et les mesures destinées à les traiter et à renforcer la durabilité PSSM incluent des initiatives en faveur de la transparence, l'attribution de la responsabilité, les mesures visant à l'amélioration de la supervision et de la visibilité, les améliorations en matière de cadre réglementaire, les considérations relatives à la doctrine opérationnelle, les améliorations en matière de comptabilité et d'approvisionnement, les initiatives de sensibilisation et de formation, une gestion et une réduction plus strictes des risques, et l'application de normes à l'infrastructure et aux systèmes de stockage. Pris dans leur globalité, ces facteurs forment un système de gouvernance dont l'existence est une condition nécessaire à la réussite et à la durabilité des interventions PSSM. Ces interventions doivent être conçues pour répondre aux faiblesses du système de gouvernance, en commençant à l'échelon local et en hiérarchisant les moyens en fonction du contexte local afin d'optimiser la réduction des risques. Certes, des améliorations locales peuvent être obtenues sans cette analyse et sans ces considérations mais leurs effets sont susceptibles de n'être alors que temporaires et l'investissement gaspillé.



African Union
Addis Ababa
P.O. Box 3243
Tel.: +251 5 513 822
E-mail.: Situationroom@africa-union.org