

2 juin 2008  
Français  
Original : anglais

---

**Troisième Réunion biennale des États chargée  
d'examiner l'exécution du Programme d'action  
en vue de prévenir, combattre et éliminer  
le commerce illicite des armes légères  
sous tous ses aspects**

New York, 14-18 juillet 2008

**Document de réflexion**

**Gestion des stocks et élimination des excédents**

**I. Objet et logique du document de réflexion**

1. Il est indiscutable que les stocks d'armes légères mal gérés ou mal sécurisés créent un risque pour la sécurité du public et menacent la sûreté des sociétés. Des centaines de personnes meurent chaque année à cause de la mauvaise gestion de stocks dangereux au niveau national. Bien d'autres encore perdent la vie parce que les armes et les munitions soustraites des stocks nationaux ne cessent d'alimenter les conflits violents, les crimes à main armée et le terrorisme. Des explosions se produisent régulièrement dans les stocks du monde entier, et le trafic des armes volées ignore les frontières. La mauvaise gestion des armes et des munitions est un problème qui peut frapper tous les États, ainsi que les populations qui vivent à proximité des arsenaux de munitions.

2. Le présent document de réflexion a pour objet de faciliter l'aboutissement à un consensus à l'issue de la troisième Réunion biennale des États et de promouvoir l'exécution effective du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Il est conçu de manière à réduire les problèmes souvent complexes que posent la gestion des stocks et l'élimination des excédents à une série de points bien précis à examiner. On y évoque une série de problèmes posés pour les États, en proposant des mesures d'ordre législatif, procédural ou opérationnel que les États peuvent prendre pour mieux gérer leurs stocks et mieux éliminer leurs excédents.

3. La prise de décisions en la matière est une prérogative purement nationale. C'est au gouvernement de chaque pays et à lui seul qu'il revient de décider quel pourcentage de son stock est excédentaire. Mais il ne peut le déterminer (en fonction



de ses propres besoins en matière de sécurité) que s'il est doté d'un système efficace de gestion des stocks.

4. L'efficacité de la gestion de l'arsenal n'est pas seulement souhaitable du point de vue de la sûreté et la sécurité du public. Tous les États ont largement intérêt à veiller à ce que leurs stocks d'armes et de munitions soient gérés de manière aussi efficace et aussi économique que possible. La réduction de l'excédent accumulé (et celle des frais de stockage correspondants) n'est qu'un des avantages de l'amélioration de la gestion des stocks. Parmi ses autres avantages importants, on peut citer la réduction du taux de remplacement des armes et des munitions et le renforcement de la fiabilité, et même, par voie de conséquence, des capacités militaires.

5. La gestion des stocks porte sur la notion de stock national d'armes légères. Celui-ci comporte quatre grandes composantes : i) les armes légères et les munitions dont ont besoin les unités d'active des forces de sécurité; ii) celles dont ont besoin les unités de réserve; iii) celles qui sont à réparer, à modifier ou à reclasser; et iv) celles qui sont en excédent<sup>1</sup>. Le stock national peut être réparti entre différentes branches des forces de sécurité intérieure et extérieure et, pour être efficace, la gestion des stocks doit s'étendre à chacune d'elles.

## **II. La gestion des stocks et l'élimination des excédents dans le Programme d'action**

6. Il est souvent question de la gestion des stocks et de l'élimination des excédents dans la deuxième section du Programme d'action, qui porte sur la prévention, la répression et l'élimination du trafic d'armes légères sous toutes ses formes. Le texte est exprimé en termes généraux, mais il peut conduire à des améliorations de la gestion des stocks nationaux dans certains domaines capitaux, sur les plans législatif, procédural et opérationnel.

9. Veiller à ce que des registres complets et exacts soient gardés le plus longtemps possible concernant la fabrication, la possession et le transfert d'armes légères dans les zones sous la juridiction nationale. Ces registres doivent être organisés et tenus de façon que les autorités nationales compétentes puissent y retrouver rapidement des informations précises et les analyser.

10. Assurer la responsabilité de toutes les armes légères détenues et mises en circulation par l'État et veiller à l'adoption de mesures efficaces pour suivre la trace de ces armes.

7. Les paragraphes 9 et 10 visent la tenue de registres et la comptabilité, conditions préalables indispensables à une gestion efficace des stocks. Avec des chiffres exacts, on peut découvrir rapidement les pertes ou les anomalies dues au fait que des munitions ont été égarées, de même que les quantités délivrées à tort ou sorties des stocks illicitement. Avoir des procédures comptables détaillées est aussi un élément clef de l'efficacité de la surveillance technique des munitions; en

---

<sup>1</sup> Tous les États accumulent, en plus ou moins grande quantité, des stocks excédentaires. Par exemple, lorsqu'un type d'arme est remplacé par un autre, on constate un excédent temporaire le temps que l'ancien soit détruit ou écoulé.

facilitant la gestion des munitions instables, cela aide à réduire au minimum le risque d'explosion ou d'accident.

16. S'assurer que les armes légères confisquées, saisies ou rassemblées soient détruites, compte tenu des éventuelles contraintes d'ordre juridique qui pourraient être liées à la préparation de poursuites pénales, à moins qu'une autre méthode d'élimination ou d'utilisation ait été officiellement autorisée, et sous réserve que les armes concernées soient dûment marquées et enregistrées.

8. Le paragraphe 16 donne un coup de phare sur les armes et munitions récupérées. C'est une question importante, car on note au passage que la gestion des stocks s'applique autant aux armes saisies au cours d'opérations de collecte d'armes ou de programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration qu'aux stocks nationaux. Le texte reconnaît tacitement le risque qu'il y a, du point de vue de la sûreté et de la sécurité, à ne pas détruire sans tarder les armes récupérées.

17. Veiller, dans les conditions prévues par les systèmes constitutionnels et juridiques respectifs des États, à ce que l'armée, la police et tout autre organe autorisé à détenir des armes légères définissent des normes et procédures appropriées et détaillées de gestion et de sécurisation de leurs stocks. Ces normes et procédures porteront, entre autres, sur les points suivants : choix des sites; mesures physiques de sécurité; contrôle de l'accès aux stocks; inventaire et tenue des registres; formation du personnel; sécurité, responsabilité et contrôle des armes légères détenues ou transportées par des unités opérationnelles ou du personnel autorisé; et procédures et sanctions en cas de perte ou de vol.

18. Faire régulièrement le point, selon que de besoin, en respectant les systèmes constitutionnel et juridique nationaux des stocks d'armes légères détenues par l'armée, la police et les autres organes autorisés, veiller à ce que les armes en excédent déclarées comme telles par les autorités nationales compétentes soient clairement identifiées, adopter et appliquer des programmes visant à éliminer rationnellement les armes en excédent, de préférence en les détruisant, et veiller à ce que les stocks d'armes en excédent soient dûment gardés jusqu'à leur élimination.

19. Détruire les surplus d'armes légères destinées à la destruction en tenant compte, notamment, du rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur les méthodes de destruction des armes légères, munitions et explosifs (S/2000/1092 et Corr.1) en date du 15 novembre 2000.

9. Les paragraphes 17 à 19 contiennent tous les éléments de base de la gestion des stocks et de l'élimination des excédents. Il s'agit cependant davantage d'une liste que d'un ensemble de règles à suivre pour assurer l'efficacité de la gestion des stocks. Pour être clair, on peut classer ces règles comme suit :

a) Le cadre constitutionnel et législatif dans lequel s'inscrit la gestion des stocks – ce qui est autorisé et, en allant plus loin, le progrès qui pourrait être accompli à cet égard sur le plan législatif. Par exemple, les décisions concernant la localisation des stocks peuvent être soumises à la législation du pays. Celle-ci peut aussi avoir une incidence sur le genre d'assistance que l'État peut demander, s'il en a besoin pour éliminer un excédent;

b) Les procédures qui encadrent la gestion des stocks : les mesures de sécurité physique touchant à l'entreposage et au transport des stocks; les systèmes de gestion et de comptabilisation des stocks; les sanctions prévues en cas de perte ou de vol. Le besoin de mesures de renforcement de la sécurité (surveillance par des moyens techniques, par exemple) n'est pas explicitement cité dans le texte, mais on peut raisonnablement considérer que ces éléments sont couverts par la rubrique « gestion des stocks »;

c) Le cadre opérationnel de la gestion des stocks – y compris pour ce qui est de dispenser une formation adéquate au personnel, de savoir quelles sont les armes et munitions à éliminer et de le faire de manière responsable. Pour que ces problèmes soient réglés, il faut que l'État ait ou se procure les moyens techniques de mettre en place une législation et une réglementation nationales concernant la gestion des stocks.

10. Le plus important, du point de vue de l'amélioration de la gestion des stocks et de l'élimination des excédents, est peut-être l'engagement pris au paragraphe 18 de faire régulièrement le point des stocks d'armes légères. Il y a des raisons de penser que cet examen, s'il est exhaustif, offre aux décideurs un moyen utile de mesurer l'efficacité de leur pratique de gestion des stocks telle qu'elle existe. Si les résultats ne sont pas concluants, il se peut que ce soit le signe que, telle que pratiquée actuellement, la gestion des stocks (particulièrement au niveau de la comptabilisation et de la tenue des registres) laisse à désirer.

### **III. Principaux problèmes posés par l'exécution du Programme d'action**

11. Tout en mettant l'accent sur la lutte antiprolifération, le Programme d'action prévoit une intensification de l'action concernant trois problèmes clefs relatifs aux stocks : la sûreté, la sécurité et la gestion des armes légères, des munitions et des explosifs. Comme on l'a noté précédemment, un stock dangereux et non sécurisé est le signe d'une mauvaise gestion. Plus de 60 % des incidents faisant intervenir des explosifs dans des stocks nationaux sont dus à l'erreur humaine, à des infractions contre les règles de sécurité ou au fait que des munitions ont été stockées ou manipulées de manière inappropriée. Tous ces problèmes peuvent être résolus par l'emploi d'un système efficace de gestion des stocks.

12. L'argumentation en faveur de l'amélioration de la gestion des stocks comporte quatre grands volets. Premièrement, il s'agit de réduire les risques liés à la détention d'un stock national d'armes légères et de munitions. Deuxièmement, en cas d'accident, une bonne gestion des stocks atténue les effets destructifs qu'un événement catastrophique peut avoir sur le matériel et le personnel, ainsi que sur la population et les infrastructures environnantes. Troisièmement, la démarche conduit à mettre en place des systèmes de comptabilisation et de suivi qui, associés à une bonne évaluation des besoins des forces de sécurité, peuvent empêcher la formation d'excédents durables dont rien n'arrête le développement. Enfin, une bonne gestion permet de préserver la qualité des stocks nationaux, ce qui implique des avantages importants sur le plan de l'efficacité des forces de sécurité et de la maîtrise des coûts globaux.

13. En outre, associée à une évaluation approfondie des risques et des besoins, une bonne gestion des stocks aide à repérer les armes et les munitions inutilisables ou inutiles et à les classer parmi les excédents. Mieux les stocks sont gérés, plus les armes légères et les munitions du stock national sont en bon état de fonctionnement, ce qui réduit le risque d'accidents et de ratés de percussion et donc, au bout du compte, est bon pour le moral des forces de sécurité.

14. Sur le plan des avantages plus généraux, une bonne gestion des stocks, ainsi que la détection et l'élimination des excédents, qui vont de pair, peuvent permettre de faire des économies sur les frais d'infrastructure, de matériaux, de personnel et de formation que nécessitent la gestion et la sécurisation des stocks d'armes légères. Se débarrasser des excédents en les détruisant aide aussi à éviter les crises régionales et contribue à la sécurité et à la stabilité en rendant impossible le transfert des armes dans des régions où elles pourraient être stockées selon des normes de sûreté et de sécurité inefficaces.

## **IV. Les problèmes**

15. Les principaux problèmes qui se posent dans ce domaine se répartissent en trois grandes catégories : législation, procédures et opérations.

### **A. Législation**

16. Les États doivent clarifier les lois et règlements nationaux régissant la gestion des stocks. Ces textes peuvent déterminer divers aspects de la gestion : la division nationale des responsabilités en matière de sûreté et sécurité des stocks (autrement dit qui est responsable en cas d'incident explosif ou d'atteinte à la sécurité); les lois qui déterminent qui est légalement habilité à stocker des armes et des munitions; les lois applicables à l'emplacement physique des stocks; et les lois concernant le personnel d'autres États ayant des activités dans le pays aux fins d'améliorer la gestion des stocks ou de coordonner la destruction des surplus.

### **B. Procédures**

17. Il est nécessaire d'appliquer des règles et procédures si l'on veut que la gestion des stocks se fasse dans un cadre transparent, qui fixe les rôles et les responsabilités du personnel responsable et qui crée des systèmes assurant la sûreté et la sécurité des stocks nationaux. Tous ces processus sont interdépendants. On peut définir un système complet de gestion des stocks comme un système intégré de gestion des risques.

#### **1. Systèmes de gestion**

18. L'élément essentiel d'une bonne gestion des stocks est la tenue d'un inventaire (système de suivi et de comptabilité). On ne peut identifier les besoins qu'après une évaluation des avoirs, des obligations et des éléments nécessaires. Une gestion efficace du programme, qui implique une totale transparence des avoirs (quantité et qualité), est essentielle si l'on veut réduire les risques (par exemple, d'inflammation

spontanée)<sup>2</sup> et améliorer la transparence et la responsabilité. De plus, le processus d'identification des surplus exige à la fois des évaluations des risques et des besoins et des structures fiables de gestion.

## 2. Sûreté

19. Les normes internationales recommandent une surveillance physique et chimique périodique et détaillée, qui peut réduire sensiblement les risques de voir les munitions devenir instables. Le système de classement des risques adopté par l'ONU offre aussi des consignes pour la sécurité du transport de munitions, la manutention et les groupes de compatibilité des munitions entreposées. De nombreux États pourraient réduire substantiellement les risques liés au stockage d'armes légères et de munitions en suivant les pratiques optimales en matière de surveillance et manutention.

## 3. Sécurité

20. Si la sécurité des armes légères et des munitions ne peut être totalement garantie, il est possible d'identifier les risques liés au vol, à la perte ou à la malveillance et de les ramener à un niveau acceptable si les États procèdent à une évaluation détaillée des risques de leurs stocks et prennent les mesures de protection nécessaires. Les mesures de sécurité physique portent sur des améliorations au niveau des infrastructures et des matériaux, la sélection, la formation et la rémunération du personnel et l'instauration de procédures de travail et de mécanismes de contrôle normalisés.

## C. Opérations

21. Les règles et procédures ont des limites pour ce qui est d'assurer une gestion efficace des arsenaux. Pour appliquer des règlements au niveau opérationnel, il faut préalablement veiller à maintenir la capacité du système national de gestion des stocks. La formation est un aspect essentiel et nombre d'États devraient s'en préoccuper. On constate actuellement au niveau mondial une pénurie de connaissances spécialisées et les États doivent être en mesure de former (et de garder) du personnel compétent pour la gestion des stocks.

22. Ces problèmes restent sans réponse dans de nombreux États. On peut dire que l'une des raisons principales est que les États ayant des problèmes de gestion des armes et des munitions en sont rarement conscients.

23. La communauté internationale s'est dotée de plusieurs outils pour faire face aux problèmes de gestion des stocks. Sous la rubrique générale de la sensibilisation, plusieurs États organisent des séminaires visant à expliquer aux cadres des forces armées et du ministère les dangers que représente une mauvaise gestion des stocks. Au niveau des procédures et des opérations, certains États offrent une formation au personnel chargé de la gestion, de la sécurité et de la sûreté des stocks et de l'élimination des surplus dans la perspective d'un renforcement durable des capacités locales. Enfin, certains États fournissent, sur demande, une assistance aux

---

<sup>2</sup> Un système comptable détaillé est nécessaire pour programmer la surveillance chimique (et le contrôle fonctionnel aux limites) des munitions.

fins de l'évaluation des stocks, de l'amélioration de leur sûreté et de leur sécurité, et de la gestion ou de la coordination de l'élimination des surplus.

24. Cette assistance étant conditionnée par la présentation d'une demande par d'éventuels bénéficiaires, l'initiative appartient nettement à l'État requérant. Mais les États ont parfois une idée très vague de l'état de leurs stocks nationaux et ne demandent donc pas d'assistance. Il est donc préférable que les États, quelle que soit l'idée qu'ils se font de la situation de leurs stocks, procèdent à une auto-évaluation (ou demandent une assistance à cette fin) pour identifier les points faibles en matière de sécurité, sûreté, systèmes ou financement de la gestion des arsenaux nationaux. L'auto-évaluation équivaut à l'engagement de revoir les stocks nationaux d'armes légères, pris au paragraphe 18 de la section II du Programme d'action. Les normes définies par la communauté internationale sont un instrument utile à tout État qui souhaite procéder à une auto-évaluation<sup>3</sup> selon les meilleures pratiques, les directives en vigueur et les listes de contrôle structurées indiquant les points sur lesquels devra porter l'examen.

## V. Questions

25. Pour améliorer la sûreté, la sécurité et la gestion, plusieurs conditions doivent être remplies. Tout d'abord, un ferme engagement national en faveur de la gestion des stocks nationaux et de l'élimination des surplus est indispensable.

26. Concurrément il faut donc déterminer comment susciter une prise de conscience sur les responsabilités nationales et s'assurer que les cadres des forces armées et du ministère donnent un rang de priorité élevé à la gestion des stocks et à l'élimination des surplus.

27. Un État engagé doit être en mesure d'évaluer ses stocks (qualitativement et quantitativement). Pour faciliter cette auto-évaluation, il existe divers outils à développer, qui peuvent être utilisés aux niveaux national et international.

28. Dans ce contexte, il faut déterminer comment dresser l'inventaire des outils existants et quels sont les autres outils à développer et à diffuser au sein de la communauté internationale.

29. Après la prise de conscience, l'engagement et une certaine auto-évaluation, les autorités nationales doivent déterminer comment bénéficier des projets d'assistance appropriés offerts par la communauté internationale. Très souvent, les États limitent la portée de leur assistance en l'absence d'une demande officielle et d'une base juridique (mémorandum d'accord ou accord sur le statut des forces, par exemple) pour les programmes d'assistance.

30. À cet égard, il faut déterminer comment s'assurer que les États demandeurs arrivent à gérer les procédures d'assistance internationales et les mises en garde au niveau national.

31. Les États donateurs limitent généralement la portée de leur assistance aux activités mandatées par l'ONU ou par les organisations régionales compétentes.

<sup>3</sup> On peut définir l'« auto-évaluation » comme une procédure en deux étapes. Dans un premier temps les États évaluent les éléments de leurs stocks nationaux et leur nature, et, dans un deuxième temps, ils déterminent l'état actuel de ces éléments.

Pour simplifier les processus nationaux et étendre la portée des activités, il pourrait être utile d'adopter un protocole au Programme d'action prévoyant expressément des mesures de sûreté, de sécurité et de gestion des armes légères et des munitions ainsi que l'élimination des surplus dans la mise en œuvre de ces éléments du Programme d'action.

32. Dans ce contexte, il faut déterminer comment élaborer ce protocole et quelle doit être sa portée.

---