

Contrôles des stocks de munitions : des avancées à l'échelle mondiale

Par **Holger Anders**, Chercheur au GRIP

19 décembre 2008

Résumé

Le contrôle des munitions est une question qui a été longtemps négligée dans les forums internationaux. Toutefois certains progrès ont récemment été accomplis au sein des Nations unies. En juillet 2008, un Groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU a rendu compte des problèmes résultant des stocks de munitions excédentaires. Les recommandations du Groupe en faveur d'un élargissement de l'action aux niveaux national, régional, et global ont été approuvées par l'Assemblée générale de l'ONU dans le cadre d'une résolution passée en décembre 2008. Les mesures prises à l'ONU sont susceptibles d'apporter une contribution pratique importante à l'élaboration de meilleurs contrôles des stocks de munitions.

Mots clés : Munitions, Processus ONU, contrôle et gestion des stocks, guide technique.

Abstract

Ammunition stockpile controls: further steps at the global level

Ammunition controls were long neglected in international debates but some progress is made at the United Nations. A UN group of governmental experts reported on problems arising from ammunition stockpiles in surplus in July 2008. The group's recommendations for further action at national, regional, and global levels were endorsed by the UN General Assembly in a resolution in December 2008. The steps that are taken at the UN have the potential to make an important practical contribution to building capacities for better ammunition stockpile controls.

Key words : Ammunition, UN Process, stock management, technical guidelines.

Citation :

ANDERS Holger, *Contrôles des stocks de munitions: des avancées à l'échelle mondiale*, Note d'Analyse du GRIP, 19 décembre 2008, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-12-19_FR_H-ANDERS.pdf



1. Introduction

Les États ont longtemps rechigné à élaborer des visions et des principes communs pour relever les défis posés par les stocks mal contrôlés de munitions conventionnelles¹. Les munitions sont un élément essentiel dans la conduite des conflits armés et leur contrôle a longtemps été considéré comme une prérogative exclusivement nationale. Les développements récents au sein des Nations unies marquent un changement de la volonté des États, à présent disposés à coopérer pour mieux empêcher les explosions des stocks de munitions et leurs détournements dans la sphère illicite.

Cette note fournit un aperçu des défis que posent les stocks de munitions et de l'évolution des initiatives prises au sein des Nations unies pour augmenter les capacités de mise en application de contrôles appropriés. La note souligne notamment que les États n'accordent qu'une attention limitée aux stocks de munitions excédentaires. Néanmoins, les initiatives actuellement prises dans le cadre de l'ONU sont susceptibles d'apporter une contribution pratique importante à l'élaboration de meilleurs contrôles des stocks de munitions.

2. Contexte

Les stocks de munitions conventionnelles mal gérés peuvent poser d'importants problèmes de sécurité. Les munitions ont une durée de conservation limitée. Une fois celle-ci dépassée, elles risquent de devenir instables et tout usage non approprié peut s'avérer dangereux. De plus, elles contiennent des explosifs et des agents propulseurs qui, selon le type de munition, peuvent devenir instables et présenter un risque d'explosion accidentelle. Le risque d'explosion accidentelle est d'autant plus important que l'expertise technique, les ressources financières et les législations nationales pour assurer une sécurité de stockage adéquate font défaut, ce qui est le cas dans bien des États.

La sécurité de stockage nécessite la mise en œuvre d'un régime d'inspections physiques et chimiques régulières pour identifier les munitions périmées devant être éliminées. Des conditions de stockage appropriées sont nécessaires pour protéger les munitions de températures extrêmes, de l'humidité et des vibrations. De plus, il convient de disposer d'un lieu de stockage entouré d'une zone de sécurité anti-explosion afin de limiter, en cas d'explosion accidentelle, les accidents fatals parmi les communautés locales et les dégâts d'infrastructure.

Un grand nombre d'explosions de stocks ont été rapportées depuis 1997. Elles ont été à l'origine de milliers de décès². Récemment par exemple, l'explosion d'un stockage de l'armée dans une banlieue de Maputo, au Mozambique, le 22 mars 2007, a tué plus de 80 personnes et blessé davantage parmi la communauté locale résidant à proximité du stock. Si les responsables mozambicains ont attribué l'explosion accidentelle à des conditions de chaleur extrême, il a été suggéré que le risque était aggravé par l'absence de contrôles de la part des autorités nationales, pour identifier et éliminer les munitions instables. Le nombre élevés de décès résultant de l'explosion a été causé par l'incapacité des autorités nationales à imposer une zone de sécurité autour du stock et de maintenir cette zone exempte de toute habitation ou infrastructure civile³. Par ailleurs, les États doivent supporter d'importants coûts pour les opérations de nettoyage et de réparation de l'infrastructure endommagée par une explosion accidentelle ainsi que, le cas échéant, pour le remplacement des munitions explosées.

1. Également appelées « munitions classiques ».

2. Assemblée générale de l'ONU. 2008. *Report of the Group of Governmental Experts to consider further steps to enhance cooperation with regard to the issue of conventional ammunition stockpiles in surplus* (Document ONU A/63/182), 28 juillet, p. 10, para. 14.

3. Voir Institute for Security Studies. 2007. « Mozambique Arms Explosion Exposes More Than Poor Stockpile Management » dans *ISS Today*, 26 mars. http://www.iss.co.za/index.php?link_id=19&slink_id=4232&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

Détournements de munitions

Un autre risque associé aux mauvais contrôles des stocks de munitions est le détournement de munitions légales vers la sphère illicite. Les détournements vont du trafic international de grande échelle, facilité par des responsables corrompus, aux vols de petite envergure suivis de reventes au niveau local. Les munitions ainsi détournées sont cruciales pour la capacité des groupes armés irréguliers à s'engager dans la violence armée et l'entretenir. Les stocks de munitions mal contrôlés peuvent être pillés durant des conflits armés et devenir source de munitions pour des groupes armés agissant dans des pays frappés d'embargos internationaux.

Les munitions détournées peuvent également contribuer au terrorisme et au crime armé. En particulier, les munitions pour armes légères et de petit calibre, souvent utilisées dans les conflits et les crimes armés, risquent d'être détournées. Toutefois, les munitions pour armes de grand calibre telles que les projectiles d'artillerie et les bombes à mortier peuvent également être détournées pour servir d'explosifs de munitions dans des engins explosifs improvisés, comme des mines et des bombes artisanales.

Empêcher que des munitions volées dans les stocks soient ensuite détournées demande des règles et des pratiques appropriées de gestion des stocks. Cette gestion appropriée implique de disposer d'une bonne vue d'ensemble des quantités, des types et des conditions des munitions gardées dans les réserves nationales. Des systèmes de classification devraient permettre de connaître le type de munition habituellement utilisé par les forces de sécurité lors de leurs opérations et entraînement, le type de munitions gardées en réserves en cas de conflit armé, ou les munitions en attente d'élimination.

Les munitions et leur emballage doivent être marqués de manière adéquate et des mesures doivent être mises en place pour enregistrer, effectuer le suivi numérique et vérifier les stocks de munitions. Les pratiques de comptabilisation des munitions doivent être complétées par des mesures de sécurité physique, y compris le contrôle strict de l'accès aux stocks. Les mesures de dissuasion de l'accès illégal peuvent comporter des grillages et des systèmes d'éclairage, ainsi que des patrouilles régulières et des forces de réaction rapide postées à proximité de la zone de stockage. Des procédures opératoires détaillées doivent être mises en place et spécifier les tâches et les responsabilités de chaque membre du personnel de la réserve.

Stocks excédentaires

Les munitions en excédent des besoins nationaux représentent un défi particulier. L'excédent peut être dû à des changements dans l'environnement de sécurité nationale ou de l'équipement utilisé par les forces de sécurité, à la réduction des forces de sécurité nationale, à l'expiration de la durée de vie des munitions ou au fait que les munitions deviennent instables. Certains experts estiment que bien des États continuent de conserver des quantités excessives de munitions excédentaires et que le stock mondial de ces munitions est estimé à plusieurs millions de tonnes⁴. À défaut d'identifier, contrôler et éliminer comme il se doit les surplus de munitions, ces derniers deviennent particulièrement sujets au risque d'explosions accidentelles et de détournement. En effet, le vol ou la perte de munitions des stocks (mal contrôlés parce que les autorités nationales considèrent les munitions comme une denrée momentanément inutile) passent souvent inaperçus.

Dans certains États, les réglementations, les capacités et les ressources peuvent s'avérer insuffisantes pour établir et entretenir les pratiques de gestion des stocks nationaux nécessaires pour identifier et éliminer les munitions excédentaires de façon appropriée. De même, les capacités d'identifier de manière adéquate les coûts et les risques sécuritaires d'un stockage prolongé de munitions excédentaires font souvent défaut. Les munitions excédentaires peuvent être éliminées soit par la vente ou le don de munitions à des clients étrangers, l'usage plus fréquent de munitions lors des entraînements, le largage en haute mer et la destruction. Toutefois, le transfert des munitions excédentaires constitue tout simplement un déplacement

4. Assemblée générale de l'ONU, 2008, p. 7, para. 1 et p. 19, para. 46.

du danger vers des clients étrangers. Éliminer des munitions en les utilisant plus souvent lors d'entraînements ou en les larguant en mer (ce qui peut causer une pollution marine), n'est pas toujours faisable. La destruction peut, selon le type et la quantité, nécessiter des ressources techniques et financières auxquelles les États n'ont pas toujours facilement accès.

Coopération internationale

Les difficultés liées aux stocks de munitions excédentaires sont renforcées par un manque récurrent de connaissance du volume excédentaire global et des risques que cet excédent pose pour la sécurité. L'ampleur de l'aide internationale pour traiter de la question des surplus de munitions demeure limitée et seuls quelques donateurs semblent être actifs dans ce domaine⁵. Les organisations internationales telles que les Nations unies ne disposent pas nécessairement d'un accès facile aux ressources et aux capacités techniques internes pour assister les États de manière appropriée dans ce domaine. Certaines ressources et compétences techniques sont nécessaires pour assurer la sécurité du stockage, de la manipulation, de la destruction des munitions collectées par les forces internationales de maintien de la paix en situation post-conflit.

3. Le processus de l'ONU sur les contrôles des stocks de munitions.

Le Groupe d'experts de l'ONU a produit un rapport sur le rôle possible des contrôles des munitions et explosifs dans la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre, en juin 1999⁶. Les États n'ont toutefois pas trouvé d'accord sur les mesures de suivi de ce rapport. La question du contrôle des munitions a été soulevée à nouveau lors des négociations sur l'Instrument international sur la traçabilité des armes légères et de petit calibre de 2005. De nombreux États étaient favorables à l'inclusion des munitions dans le champ de l'instrument, mais ils n'ont pas réussi à surmonter l'opposition de certains autres. En guise de compromis, les États ont convenu de recommander que la question des munitions pour armes légères et de petit calibre soit abordée de manière complète dans le cadre d'un processus séparé mené dans le cadre des Nations unies⁷. Bien que les États n'aient pas entamé ce processus, ils ont ensuite accepté d'aborder les problèmes posés par l'accumulation de munitions excédentaires pour armes légères, de petit calibre et autres armes conventionnelles.

Plus particulièrement, l'Assemblée générale de l'ONU a mandaté le Secrétaire général pour s'enquérir de l'opinion des États « en ce qui concerne les risques découlant de l'accumulation de stocks excédentaires de munitions conventionnelles », à travers les résolutions de janvier 2006 et 2007⁸. La résolution de janvier 2007 a également mandaté la création d'un Groupe d'experts gouvernementaux pour évaluer la question⁹. Le Groupe a été présidé par l'Allemagne et s'est réuni en trois sessions d'une semaine lors desquelles il a agi en concertation avec des représentants d'organisations non gouvernementales pro-armes et pro-contrôles, ainsi que des agences concernées de l'ONU. En juillet 2008, le Groupe a soumis son rapport au Secrétaire général de l'ONU. Il y fournit un compte rendu détaillé des difficultés associées aux munitions conventionnelles excédentaires. Le rapport détaille également les exigences posées par une gestion plus sûre des stocks excédentaires de munitions ainsi que la coopération internationale dans ce domaine¹⁰.

5. *Ibidem*, p. 19, para. 46.

6. Assemblée générale de l'ONU. 1999. *Report of the Group of Experts on the problem of ammunition and explosives* (Document ONU A/54/155), 29 juin.

7. Assemblée générale de l'ONU. 2005. *Report of the Open-ended Working Group to Negotiate an International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons* (Document ONU A/60/88), 27 juin, p. 5, para. 27.

8. Assemblée générale de l'ONU, résolution A/RES/60/74 du 11 janvier 2006, para. 5; et Assemblée générale de l'ONU, résolution A/RES/61/72 du 2 janvier 2007, para. 5.

9. Assemblée générale de l'ONU, résolution A/RES/61/72, para. 7.

10. Assemblée générale de l'ONU, 2008.

Recommandations faites par le Groupe d'experts gouvernementaux

Au niveau national, le Groupe recommande que les États abordent la question de la gestion des stocks de munitions de manière globale : disposer d'une législation et de règlements appropriés pour un stockage en toute sécurité ; renforcer le soutien aux projets visant à améliorer la gestion des stocks ; identifier le surplus et les stocks de munitions obsolètes et en faire une priorité ; et détruire ou démilitariser les munitions devenues dangereuses, en temps utile, en toute sécurité et dans le respect de l'environnement.

Au niveau régional, le Groupe recommande que les organisations internationales et régionales renforcent leur collaboration sur la question de la gestion des stocks de munitions et, le cas échéant, procèdent à des échanges d'informations et d'expériences pertinentes. Il est également recommandé que les activités de coopération incluent les aspects d'éducation et de formation afin de construire les capacités nationales de gestion des stocks de manière durable¹¹.

Au niveau mondial, le Groupe recommande d'élaborer un guide technique sur la gestion des stocks de munitions conventionnelles, qui serait à disposition des États désireux de renforcer leurs capacités nationales. Il recommande également aux Nations unies de renforcer ses propres capacités afin de fournir aux États intéressés, en temps utile, des connaissances techniques sur les questions de gestion et de destruction de munitions. Il recommande enfin aux Nations unies d'intégrer la gestion en toute sécurité des stocks de munitions dans les opérations de maintien de la paix¹².

La résolution de l'Assemblée générale de l'ONU de décembre 2008

L'Assemblée générale de l'ONU a approuvé le rapport et les recommandations faites en 2008 par le Groupe d'experts sur les stocks de munitions excédentaires dans une résolution adoptée en décembre 2008. La résolution invite les États à évaluer si une partie de leurs stocks nationaux devrait être considérée comme excédentaire et d'en déterminer le volume, les risques sécuritaires et les moyens de destructions ainsi que la nécessité ou non d'une assistance extérieure. Les États qui sont en mesure de le faire sont invités, en cas de demande, à fournir une assistance à la planification et la mise en œuvre de programmes de destruction de stocks excédentaires ou à renforcer les capacités nationales de gestion de ces stocks. Les États sont également encouragés à contribuer à l'élaboration d'un guide technique de gestion de stocks de munitions conventionnelles dans le cadre des Nations unies. Enfin, la résolution stipule que l'Assemblée générale continuera à prendre en considération la question des stocks de munitions excédentaires¹³.

4. Forces et faiblesses du processus de l'ONU

Le Groupe de l'ONU chargé d'établir un rapport sur la question de l'accumulation des stocks de munitions conventionnelles excédentaires a souligné la nécessité de replacer les excédents de munitions dans le contexte plus large de la gestion nationale des stocks de munitions. Il a donc souligné la nécessité d'une approche globale susceptible d'élaborer des capacités pour l'ensemble du stock national et non pas seulement pour la part considérée comme excédentaire. De plus, le processus de l'ONU sur les munitions excédentaires ne se limite pas aux seules munitions pour armes légères et de petit calibre et au risque de détournement, mais englobe aussi toutes les munitions conventionnelles et le risque d'explosions accidentelles. L'importance et le soutien accordés à l'élaboration d'un guide technique sur la gestion des stocks de munitions sont d'autres points forts du processus de l'ONU. La nature technique du guide signifie qu'il n'est pas nécessaire qu'il soit discuté par les États, ce qui élimine les débats potentiellement restrictifs entre États quant à la nature, le champ et le contenu de l'instrument.

11. Assemblée générale de l'ONU, 2008, p. 25.

12. *Ibidem*.

13. Assemblée générale de l'ONU, résolution A/RES/63/61 du 2 décembre 2008.

Parallèlement à cela, la nature recommandatoire du guide proposé signifie que toute amélioration des capacités de gestion du stock national dépendra de la volonté politique des États de faire volontairement usage de l'assistance offerte. De même, le Groupe d'experts de l'ONU n'a pas pu trouver de consensus sur le détail de certaines mesures pouvant s'avérer pertinentes pour le traçage des munitions illicites. En effet, certains États se sont opposés à toute référence à la pratique consistant à marquer le lot de ces munitions comme moyen de renforcer les pratiques de gestion du stock national¹⁴. Par ailleurs, le processus de l'ONU sur les munitions ne prévoit pas de débat sur les mesures susceptibles de prévenir, par exemple, le courtage illicite des munitions conventionnelles ou sur les contrôles des transferts légaux de munitions.

5. Conclusions

L'émergence d'une conscience accrue, au plan international, des problèmes liés aux stocks excédentaires de munitions conventionnelles est une bonne nouvelle. De même, les efforts consentis au sein de l'ONU pour élaborer un guide technique sur la gestion des stocks de munitions et pour renforcer ses capacités techniques à assister les États dans l'amélioration de leurs pratiques de gestion et de destructions des munitions excédentaires sont des signes positifs. Les efforts actuels demeurent limités à la gestion des stocks de munitions et ne traitent pas de la question de la traçabilité des munitions illicites pour armes légères et de petit calibre ni des contrôles des transferts de munitions.

De plus, il incombe aux États de décider de réexaminer et, le cas échéant, renforcer leurs capacités de gestion de stocks nationaux ainsi que de détruire leurs excédents. Il n'en demeure pas moins les efforts entrepris à l'ONU peuvent apporter une importante et opportune contribution à la mise à disposition des connaissances techniques destinées à informer les pratiques de gestion nationale des munitions. Ce dernier fait, combiné à une action plus importante de la part des États, pourrait considérablement contribuer à limiter et prévenir les explosions accidentelles de stocks de munitions, ainsi que les détournements dans la sphère illicite.

* * *



14. Interview avec un participant du Groupe d'experts gouvernementaux de 2008 de l'ONU sur les stocks de munitions conventionnelles excédentaires, 10 décembre 2008.