

Faciliter l'assistance PSSM au Sahel et au-delà

Une introduction à la Matrice des priorités PSSM

Introduction

Législative, matérielle, technique et financière. Ces adjectifs sont ceux que les États utilisent le plus communément pour qualifier le type d'assistance dont ils souhaiteraient bénéficier pour la gestion des arsenaux. Dans les rapports nationaux élaborés par les États dans le cadre du Programme d'action des Nations unies sur les armes légères (PoA), ces quatre termes sont ceux utilisés pour décrire l'ampleur de l'aide recherchée (AGNU, 2001). Logiquement, les bailleurs de fonds potentiels se montrent peu satisfaits – et peu réceptifs – à ces demandes. Et, de leur côté, les États bénéficiaires ou potentiellement bénéficiaires d'une aide en matière de sécurité physique et gestion des stocks (PSSM) déplorent le manque de coordination et de communication des bailleurs de fonds.

Ces difficultés existent dans le monde entier. Cet Issue Brief propose une analyse de cette problématique sous l'angle plus restreint de l'assistance PSSM dans la région sahélienne. L'auteure s'appuie sur des recherches menées dans trois pays de la région – le Burkina Faso, le Mali et le Niger – entre janvier et octobre 2016¹. Ces pays ne sont pas nécessairement représentatifs des autres régions, mais un grand nombre des problèmes qu'ils rencontrent existent aussi dans d'autres pays. Pour aider les États à mieux appréhender leurs besoins en matière d'assistance PSSM ainsi que les difficultés qu'ils rencontrent dans ce domaine, cet Issue Brief présente un outil spécifique élaboré par le Small Arms Survey : la Matrice des priorités PSSM.

Ce Brief commencera par évoquer brièvement les difficultés auxquelles

les États sahéliens se heurtent dans le domaine de la PSSM ainsi que les projets d'assistance déjà mis en œuvre pour les surmonter. Il proposera ensuite une analyse des mécanismes qui permettent actuellement de demander une assistance PSSM. Et il montrera enfin en quoi la Matrice des priorités PSSM peut aider les États bénéficiaires à identifier et faire connaître leurs priorités en matière d'assistance PSSM.

Les problèmes de PSSM en Afrique du Nord et au Sahel

Les recherches menées par le Small Arms Survey en Afrique du Nord et au Sahel ont permis de montrer que les groupes armés se sont abondamment approvisionnés en matériel dans les arsenaux insuffisamment sécurisés des armées nationales et des forces des sécurité qu'ils combattent, mais aussi grâce au pillage d'arsenaux situés dans des pays voisins. Parmi les facteurs déterminants de l'augmentation des quantités d'armes à la disposition des acteurs non étatiques, on peut évoquer l'effondrement de l'État libyen – qui a laissé libre cours au pillage des stocks nationaux massifs d'armes et de munitions – et les détournements de matériel de guerre dans les zones de conflit actives de la région (Schroeder, 2015 ; CSNU, 2012, par. 14-18)². Depuis 2011, des armes issues des arsenaux libyens ont par exemple été saisies, ou identifiées par d'autres biais, dans au moins neuf pays et territoires de la région. En outre, le nombre de groupes armés en activité en Libye a atteint des proportions alarmantes.

Nombre de ces groupes recherchent des débouchés économiques en colla-

borant avec des réseaux de contrebande et de trafic, voire en se les appropriant ; ils profitent des frontières poreuses et des « zones non gouvernées » pour prendre le contrôle des itinéraires de contrebande transsahariens traditionnels et faire transiter des armes et des munitions vers des pays comme le Tchad, la Libye, le Mali, le Niger et la Tunisie (Kartas et Arbia, 2015, p. 5)⁴. Dans ce contexte, les groupes extrémistes violents, comme Al-Qaïda au Maghreb islamique, Ansar Dine et al-Mourabitoun, peuvent avoir plus facilement accès aux armes de contrebande.

L'entrée des systèmes portatifs de défense antiaérienne (MANPADS) et des armes guidées antichar dans ces marchés illicites est particulièrement préoccupante⁵.

Les arsenaux mal gérés sont aussi à l'origine d'explosions accidentelles dans les dépôts de munitions (UEMS - *unplanned explosions at munitions sites*). La base de données du Small Arms Survey consacrée aux UEMS répertorie plus de 500 explosions accidentelles qui se sont produites durant ces 30 dernières années dans plus de 100 pays. Comme les dépôts de munitions sont souvent situés dans des zones densément peuplées, ces UEMS peuvent provoquer la mort de dizaines de personnes, causer des blessures à des centaines d'autres et en contraindre des milliers à quitter leur domicile. En Afrique du Nord et au Sahel, le Small Arms Survey a identifié 22 incidents de type UEMS. Ils se sont produits au Burkina Faso (1), au Tchad (1), en Égypte (3), en Libye (10), au Mali (1), en Mauritanie (2) et au Soudan (4). Au total, ils ont coûté la vie à 144 personnes au moins et en ont blessé 1 111 autres (Berman et Reina, 2014 ; Small Arms Survey, n. d.).

Le fonctionnement de l'assistance PSSM dans la pratique

Les gouvernements donateurs ont apporté une aide substantielle aux États qui souhaitaient mettre en œuvre de meilleures pratiques en matière de PSSM⁶, mais l'impact de leur financement est souvent resté limité. Certains d'entre eux ont par exemple fourni des machines de marquage censées permettre un meilleur inventaire des armes à feu. Mais les recherches du Small Arms Survey ont montré que les gouvernements bénéficiaires n'ont pas utilisé les équipements qui leur avaient été donnés et à l'utilisation desquels ils avaient été formés⁷. Certains pays bénéficiaires déplorent toutefois le fait que les machines aient été fournies en nombre insuffisant pour couvrir leurs besoins dans le domaine du marquage et que les bailleurs de fonds sous-estiment le nombre de machines supplémentaires nécessaires ainsi que le soutien que supposent ces activités en matière de logistique et de maintenance⁸.

De leur côté, les bailleurs de fonds se montrent parfois réticents à fournir une aide supplémentaire quand les faits viennent attester de la dégradation ou de la destruction de certaines machines ou encore de leur non utilisation. Ils peuvent également préférer se désengager quand une stagnation des statistiques de marquage vient attester d'un manque de volonté politique manifeste, ou encore quand les agences d'un gouvernement bénéficiaire font preuve d'une mauvaise coordination.

En outre, les gouvernements donateurs qui ont dispensé des formations sur la gestion des arsenaux remarquent que les changements fréquents de personnel réduisent la portée à long terme de ces activités. Il arrive également que les personnes formées ne disposent pas de l'autorité nécessaire pour procéder à des changements⁹. Pour sa part, le personnel actif localement sait que le poste de gestionnaire du stock, ou magasinier, suppose une certaine prise de responsabilité – notamment quand des pièces sont manquantes et des équipements défectueux – et un certain degré de risque pour la santé, sans toutefois que ces facteurs soient compensés par des primes ou des mesures incitatives. De ce fait, cette spécialisation est rarement choisie (van de Vondervoort et

Ashkenazi, 2015, p. 11, 22)¹⁰. Au Niger, certaines personnes nommées au poste de « formateur » ont perdu des avantages financiers dont ils bénéficiaient en tant que personnel déployé sur le terrain¹¹. Ces résultats montrent que les États devraient faire les efforts nécessaires pour conserver à leur poste les experts formés dans le domaine de la PSSM en leur permettant notamment de bénéficier de primes et d'une évolution professionnelle.

Comment les États peuvent-ils réclamer de l'aide ?

Les gouvernements en quête d'assistance peuvent tout d'abord faire connaître aux bailleurs de fonds potentiels leurs besoins et projets en matière de PSSM par le biais des rapports nationaux soumis dans le cadre du PoA. Le Bureau des affaires de désarmement des Nations unies (UNODA) se fonde sur ces rapports nationaux pour aider les gouvernements bénéficiaires à élaborer des propositions plus concrètes et, ainsi, « mettre en adéquation des besoins d'assistance et des ressources » (UNODA, 2012). Si cette initiative – incarnée par le rapport de l'UNODA intitulé *Matching Needs and Resources 2012-2014* – a grandement contribué à la transparence et au dialogue, elle n'est toutefois pas parvenue à exploiter pleinement l'utilité potentielle des rapports nationaux dans le processus qui permettrait d'aider les gouvernements – tant bénéficiaires que donateurs – à mettre en œuvre les objectifs du PoA.

Le Small Arms Survey a étudié plus de 750 rapports nationaux soumis par plus de 150 États membres, et a donc accumulé une grande expérience dans l'analyse de ces documents¹². Ces analyses ont notamment porté sur les informations fournies par les États quant aux pratiques de gestion des arsenaux et à leur conformité avec les exigences du PoA. Les informations fournies par les États – dont les États sahéliers – sur leurs pratiques de gestion des arsenaux et leurs besoins en matière d'assistance PSSM sont pour la plupart lacunaires, notamment parce que le modèle utilisé pour élaborer les rapports ne favorise pas l'introduction de données détaillées. Pour aider les États à obtenir plus aisément l'aide visée, il serait donc envisageable de recueillir davantage

de données sur leurs besoins en matière de PSSM.

Les consultations bilatérales entre un gouvernement donateur et un pays bénéficiaire peuvent communément donner lieu à des demandes d'assistance PSSM, voire à un accord en la matière. Ces demandes émanent généralement de fonctionnaires de haut rang du ministère de la Défense, de l'Intérieur ou des Affaires étrangères ou encore d'autres autorités chargées de l'application de la loi, qui commencent souvent par contacter l'ambassade de la nation dont ils souhaitent obtenir l'aide. Avant même d'envisager une quelconque assistance, certains gouvernements nationaux, l'OTAN, le Programme des Nations unies pour le développement et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe exigent que l'État requérant présente une demande officielle d'assistance (King, 2011, p. 10). Il arrive également que des gouvernements donateurs approchent d'eux-mêmes un bénéficiaire pour lui proposer directement une assistance PSSM, le plus souvent parce que cette démarche s'inscrit dans leur propre stratégie régionale ou parce qu'ils souhaitent consacrer des fonds à certaines activités suite à une décision de nature politique.

Les programmes d'assistance PSSM peuvent aussi prendre corps par le biais d'agences – parmi lesquelles le Mines Advisory Group (MAG), le Bonn International Center for Conversion, Halo Trust et Handicap International – qui fournissent des conseils et une assistance technique. Parfois, l'armée d'un État requérant contacte directement des ambassades étrangères pour obtenir de l'aide, sans en informer la commission nationale sur les armes légères de leur propre pays. Il arrive aussi que les agences chargées de la mise en œuvre approchent directement des gouvernements donateurs avant de prendre contact avec le pays bénéficiaire. Ce dernier se trouve alors dans une situation peu propice à l'implication ; les interactions de ce type sont la cause de retards considérables dans la mesure où les acteurs locaux n'ont pas pu s'approprier préalablement le projet initial¹³. Ces programmes sont particulièrement contreproductifs quand la commission nationale se trouve reléguée à la marge et que le projet, mené indépendamment de toute stratégie nationale, s'avère mal coordonné.

Qu'en disent les bailleurs de fonds ?

Certains bailleurs de fonds ont noté que les États du Sahel et d'ailleurs établissent souvent une « liste de vœux » ou une « liste de courses » sur laquelle figurent les types d'activités PSSM pour lesquelles ils souhaiteraient recevoir un appui¹⁴. Si leurs besoins sont décrits comme « techniques », « juridiques » ou « de procédure », ils ne sont pas évoqués avec suffisamment de précision pour que les bailleurs de fonds puissent évaluer ces demandes ou y apporter une réponse. Ces listes ne mentionnent pas non plus l'importance relative des différents besoins (Parker et Greene, 2012).

Les bailleurs mentionnent également à quel point il leur est nécessaire de gérer les attentes. Il leur faut s'assurer que les pays bénéficiaires comprennent la nature et l'envergure de l'aide qui leur est offerte ou fournie ainsi que le fait qu'ils doivent eux-mêmes apporter leur contribution au projet (King, 2011, p. 78). Les pays bénéficiaires doivent aussi prendre conscience du fait que les bailleurs mettent parfois à leur disposition des solutions en partie différentes des souhaits qu'ils ont exprimés (p. 92).

Les acteurs internationaux et les partenaires chargés de la mise en œuvre ont remarqué que certains pays demandent de l'aide en fonction de leurs besoins immédiats et de la situation qu'ils vivent sur le moment, sans toutefois disposer d'une stratégie générale suffisamment claire¹⁵. Les pays considèrent souvent l'assistance comme une série de projets plutôt que comme des interventions connexes qui s'inscrivent dans une vision globale. De plus, l'impact de ces interventions n'est en général pas évalué : il s'agit là d'une question qui concerne à la fois les bailleurs de fonds et les bénéficiaires.

Qu'en disent les bénéficiaires ?

Certains acteurs sahéliens expriment leur frustration quant à la fréquence et à la multiplicité des évaluations PSSM, à la mauvaise coordination entre les partenaires internationaux et les commissions nationales et enfin au manque perçu de suivi et d'assistance dans la pratique. En conséquence de ce phénomène dit d'« essoufflement de la mission », les entités nationales impliquées dans la PSSM se montrent parfois réticentes à rencontrer les experts externes¹⁶.

Durant les visites de terrain effectuées par le Small Arms Survey au Niger, les personnes interrogées ont évoqué la nécessité de créer une plateforme d'échange qui rassemblerait les autorités nationales, les bailleurs de fonds et les organisations non gouvernementales opérationnelles, et qui permettrait à la commission nationale d'être mise au courant de l'ensemble des initiatives et par conséquent de mieux accomplir sa mission de coordination. Elles ont également affirmé leur souhait de voir les bailleurs de fonds leur fournir des informations sur les projets qu'ils financent de manière plus systématique et plus précoce, mais aussi effectuer un suivi des progrès de la mise en œuvre des activités de PSSM en collaboration avec toutes les parties prenantes.

La Matrice des priorités PSSM

Dans le but d'aider les États bénéficiaires à mieux identifier leurs priorités en matière de PSSM et à les communiquer aux bailleurs de fonds potentiels, le Small Arms Survey a élaboré un outil baptisé la « Matrice des priorités PSSM » (voir annexe).

Qu'est-ce que la Matrice des priorités PSSM ?

La Matrice est un outil qui vise à aider les États à identifier les difficultés qu'ils rencontrent dans le domaine de la PSSM ainsi que les solutions à y apporter ; à inventorier et classer les activités d'assistance PSSM identifiées ; et à répondre plus en détail aux questions suivantes :

- Quelles sont les actions qui ont déjà été menées pour résoudre les problèmes rencontrés en matière de PSSM et quels sont les domaines dans lesquels une aide extérieure est nécessaire ?
- Comment les besoins exprimés s'inscrivent-ils, s'ils sont satisfaits, dans les plans d'action nationaux ou en quoi pourraient-ils ouvrir la voie à l'élaboration d'un plan d'action national ?
- Outre l'assistance qui lui sera fournie, comment le pays concerné peut-il ou compte-t-il contribuer à la maximisation de l'efficacité de l'intervention ?

En mettant en lumière certains aspects, parmi lesquels le degré d'urgence associé à un problème et le coût de la mise en œuvre de la solution, la Matrice aide les États à identifier et à analyser leurs besoins et priorités en matière d'assistance PSSM. En outre, elle permet aux bailleurs de fonds d'identifier les activités et projets de PSSM susceptibles de bien répondre à leurs propres critères. Si, par exemple, un pays bénéficiaire identifie un problème de PSSM comme étant facile à résoudre – en partie parce qu'il dispose déjà de la capacité (c'est-à-dire du personnel qualifié) nécessaire à la mise en œuvre des activités requises –, mais qu'il a toutefois besoin d'équipement complémentaire pour mener à bien le travail, un pays donateur soucieux de fournir une aide « en nature » dans le domaine de la PSSM pourrait se trouver en situation plus favorable pour donner son accord.

Comment la Matrice fonctionne-t-elle ?

Pour remplir la Matrice, les États doivent simplement suivre les instructions détaillées dans l'encadré 1. Une fois tous les problèmes et solutions de PSSM identifiés conformément aux étapes mentionnées, la Matrice fournira un score d'urgence (de 1 à 5) et de faisabilité (1 ou 2 pour chacun des trois critères suivants : difficulté, coût et vitesse). Les scores d'urgence et de faisabilité sont additionnés pour donner un « score total de priorité » sur une échelle pouvant atteindre 11 points ; plus le score est élevé, plus le degré de priorité est élevé (voir annexe).

La Matrice encourage les utilisateurs à classer leur besoins et priorités en fonction des éléments normatifs et procéduraux que les États membres de l'ONU se sont engagés à mettre en œuvre, dans le cadre du PoA, en matière de gestion et de sécurité de leurs stocks d'armes légères, parmi lesquels :

choix des sites ; mesures de sécurité physique ; 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 (AGNU, 2001, par. II.17).

Encadré 1 Instructions pour remplir la Matrice des priorités PSSM

Étape 1 Identifier le **problème** de PSSM à résoudre.

Exemple de réponse : Des bâtiments d'habitation abritant des populations civiles se sont peu à peu construits autour d'un dépôt de munitions et font planer une menace sur leurs habitants qui pourraient être blessés ou tués si une explosion accidentelle venait à se produire.

Étape 2 Identifier la **solution** au problème mentionné.

Exemple de réponse : Le dépôt de munition devrait être transféré dans un lieu situé à distance de sécurité¹⁷ de tout bâtiment abritant des populations civiles.

Étape 3 Estimer le degré d'**urgence** de ce problème sur une échelle allant de faible (1) à élevé (5). Prendre en compte les risques associés à ce problème et le fait que sa résolution soit ou non un prérequis pour régler d'autres problèmes. Si le problème peut être qualifié de peu risqué, le degré d'urgence est faible (1) ; si au contraire ce problème est à l'origine de nombreux risques et que sa résolution est nécessaire à celle d'autres problèmes de PSSM, ou encore si des vies sont en jeu, le degré d'urgence est élevé (5).

Exemple de réponse : Le problème peut être qualifié de très urgent (5) dans la mesure où le site est situé dans une zone urbaine densément peuplée et contient de nombreuses munitions vieillissantes et instables qui augmentent la probabilité d'une explosion accidentelle.

Étape 4 Estimer la **difficulté** de la mise en œuvre de la solution : difficile (1) ou facile (2). Prendre en considération les ressources nécessaires et le fait que l'État ou l'agence chargée de la mise en œuvre dispose ou non des ressources nécessaires à la résolution du problème. Si l'expertise et l'expérience sont limitées au niveau local, la solution sera difficile (1) à mettre en œuvre ; si l'expertise et l'expérience dans le domaine concerné sont localement répandues, la mise en œuvre sera facile (2).

Exemple de réponse : Le transfert d'un grand nombre de munitions instables vers un autre site est un projet difficile (1) car les risques d'explosion durant leur transport sont importants.

Étape 5 Estimer le **coût** de la mise en œuvre de la solution : onéreux (1) ou abordable (2). S'il s'avère nécessaire de lever des ressources complémentaires, la solution sera considérée comme onéreuse (1) ; s'il est possible de résoudre le problème en utilisant les ressources existantes, la mise en œuvre sera abordable (2).

Exemple de réponse : Le transfert des munitions sera vraisemblablement onéreux (1), dans la mesure où il nécessitera des équipements spéciaux et du personnel qualifié capable de gérer le transport d'une grande quantité de munitions instables.

Étape 6 Estimer la **vitesse** de mise en œuvre de la solution : lente (1) ou rapide (2). Existe-t-il une éventuelle solution à court terme ou doit-on considérer que la mise en œuvre de la solution prendra du temps ? Si aucun progrès notable ne peut être envisagé vers la résolution du problème sur une période d'un an, la mise en œuvre sera lente (1) ; si des progrès notables vers la résolution du problème peuvent être envisagés en moins d'un an, la mise en œuvre sera rapide (2).

Exemple de réponse : La mise en œuvre de la solution sera probablement lente (1), car la recherche de l'équipement et du personnel nécessaires prendra du temps.

Étape 7 Pour évaluer le **score de priorité**, additionner le score d'urgence et les trois scores de faisabilité. Le nombre de points maximum est 11. Plus le chiffre est élevé, plus le score de priorité est élevé.

Matrice avant de procéder à l'analyse des solutions : deux nouvelles colonnes ont été ajoutées dans le but de répondre aux questions suivantes : « pourquoi y a-t-il un problème ? » et « quelles sont les forces/possibilités existantes qui pourraient contribuer à la résolution de ce problème ? ». Pour leur part, les acteurs nigériens ont séparé le concept d'« urgence » des critères de « faisabilité » dans la Matrice provisoire, puisque celle-ci ne faisait pas cette distinction. Selon eux, un problème de PSSM particulièrement urgent devrait être placé en tête des priorités sur cette simple base, et indépendamment de toute autre considération. Finalement, cette distinction a été conservée dans la version finale de la Matrice des priorités PSSM (voir annexe).

La Matrice en pratique

Les commentaires des acteurs locaux sur la Matrice des priorités PSSM sont positifs. Plusieurs d'entre eux ont déclaré qu'elle les avait aidés à mieux appréhender leurs problèmes de PSSM et qu'elle leur avait permis de les observer sous un angle différent. Les ateliers organisés pour débattre des Matrices provisoires ont également favorisé les échanges portant sur les expériences et difficultés communes aux agences de chaque pays. Au Mali, par exemple, les consultations organisées pour entrer les informations nécessaires dans la Matrice ont permis de clarifier des éléments de procédure relatifs aux mesures de PSSM au sein de certains services ainsi que des détails opérationnels des projets mis en œuvre.

Durant le processus d'élaboration de la Matrice au Burkina Faso, les échanges d'idées et d'expérience ont rendu évident le fait que les normes et procédures en vigueur dans l'armée en matière de gestion des stocks pouvaient être utilisées par les autres forces de police et de sécurité dotées de structures similaires, notamment la gendarmerie, les douanes et les services pénitentiaires. Dans ce contexte, la Matrice a permis de réunir les acteurs nationaux concernés autour d'une même table et de cartographier non seulement les problèmes mais aussi les acteurs qui devaient être impliqués dans la gestion des solutions en matière de PSSM.

La Matrice des priorités PSSM permet de poser un diagnostic dont

Comment la Matrice a-t-elle été élaborée ?

Au cours d'une phase pilote, le Small Arms Survey a testé une version préliminaire de la Matrice des priorités PSSM dans trois pays sahéliens : le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Des chercheurs ont effectué une visite initiale sur le terrain dans chaque pays cible et mené des entretiens avec les acteurs impliqués – dont des représentants des commissions nationales, des ministères de la Défense et des Affaires étrangères, de la Garde nationale, de la gendarmerie et des parcs nationaux – dans le but d'identifier les problèmes et difficultés rencontrés par chaque pays dans le domaine de la PSSM. Ils ont également tenu compte de toutes les évaluations PSSM réalisées par des experts nationaux ou externes.

Une version provisoire de la Matrice des priorités PSSM a alors été préparée pour chaque pays¹⁸, sur la base des informations recueillies pendant les visites de terrain mais aussi des résultats d'une recherche documentaire comprenant tous les rapports et études pertinents, dont les rapports nationaux sur la mise en œuvre du PoA soumis par les États cibles. Puis, au cours d'une seconde visite dans les pays concernés, les chercheurs ont organisé un atelier visant à présenter la version provisoire de la Matrice et à valider les résultats du travail de recherche.

Deux des pays choisis ont saisi cette occasion pour ajuster la Matrice des priorités PSSM de façon à ce qu'elle reflète plus précisément leurs situations respectives. Les acteurs burkinabè ont décidé de détailler davantage la composante « analyse des problèmes » de la

L'utilité peut être estimée en mesurant la pertinence des réponses données par le Burkina Faso, le Mali et le Niger d'une part dans leur Matrice et, d'autre part, dans les passages relatifs à la PSSM de leur rapport national sur la mise en œuvre du PoA. Dans le rapport 2012 du Niger, par exemple, la réponse à la question « De quel type d'assistance avez-vous besoin ? » était « technique et financière ». Dans son rapport 2016, le Burkina Faso a répondu à cette même question par « législative, matérielle et financière ». Le Mali n'a pas précisé le type d'assistance dont il avait besoin dans ses derniers rapports nationaux, notamment parce qu'il n'a pas utilisé la dernière version du modèle de rapport qui vise plus spécifiquement à recueillir des informations relatives à la PSSM.

À l'évidence, les informations qui ont été recueillies et compilées dans le cadre du travail de préparation de la Matrice par les acteurs locaux concernés permettent d'aller beaucoup plus loin dans la définition et le cadrage de l'assistance spécifique dont les pays ont besoin en matière de gestion des stocks. Si les États incluaient leur

Matrice des priorités PSSM dans leur prochain rapport national, ils amélioreraient considérablement la qualité des informations mises à la disposition des bailleurs de fonds susceptibles de leur fournir de l'aide.

En outre, la comparaison entre les priorités les plus flagrantes identifiées dans les Matrices des trois pays et celles énumérées dans le rapport *Matching Needs and Resources 2012–2014* de l'UNODA s'avère instructive. Dans ce dernier document, le Mali disait notamment avoir pour objectif l'« amélioration de la gestion de la sécurité physique des stocks » et avait identifié les mesures suivantes :

- Mener des études sur l'état actuel des infrastructures de stockage des armes dans chaque région ;
- Rénover les infrastructures de stockage des armes ;
- Établir des Procédures opérationnelles permanentes (POP) relatives à la gestion des stocks d'armes légères ;
- Organiser un stockage sûr des armes collectées non excédentaires dans les arsenaux gouvernementaux (UNODA, 2012, p. 34).

La Matrice des priorités PSSM du Mali confirme le fait que le pays a effectivement besoin d'assistance dans tous ces domaines. Mais elle montre également que deux des problèmes identifiés sont dotés d'un degré de priorité très élevé : a) l'absence de POP formelles et communes en matière de PSSM (10 points sur un maximum de 11) et b) les mesures de sécurité physique inadéquates (11 points). L'ensemble des autres priorités identifiées résultent en fait d'une absence de système cohérent et centralisé, d'où la nécessité de placer en tête des mesures prioritaires l'élaboration de POP en matière de PSSM.

Les réponses données par le Niger aux questions posées dans la Matrice et dans le document de l'UNODA se recoupent également. Dans les deux formulaires, le pays mentionne par exemple la nécessité d'établir des POP visant à instaurer une gestion sûre des arsenaux. Le processus de préparation de la Matrice suppose nécessairement des discussions entre différents acteurs et agences. Ces discussions ont permis de conclure plus précisément à la nécessité de mise en œuvre d'un projet – jugé à la fois utile et faisable – de création d'un registre



Un officier enregistre les entrées et sorties d'armes dans un arsenal du Burkina Faso. Source : Sean Sutton/MAG

central des armes perdues par l'État. De même, au Burkina Faso, les discussions de préparation de la Matrice ont conduit les différents acteurs à se demander comment gérer la mise en sécurité et la destruction des armes saisies conformément aux procédures prévues par la loi. Ces débats ont également mis en lumière la nécessité d'établir des normes de sécurité qui régiraient les armes détenues par des civils autant que celles appartenant à l'État. En d'autres termes, cet outil plus exhaustif d'évaluation des priorités permet à ses utilisateurs d'identifier des lacunes qui pourraient être négligées par d'autres processus, notamment parce que les discussions portent généralement sur des activités de PSSM plus traditionnelles, comme la modernisation des infrastructures.

La Matrice permet de dresser un aperçu plus cohérent des besoins d'un pays en matière de PSSM ; les priorités identifiées font également ressortir la nécessité d'instaurer les prérequis en matière de normes et de coordination – notamment le fait de disposer de procédures opérationnelles permanentes pour la PSSM et d'entreprendre une évaluation d'envergure nationale en la matière – qui sont indispensables à la mise en œuvre du travail opérationnel. La PSSM est un point d'entrée thématique qui permet d'approcher des problématiques plus vastes. Les trois pays ont par exemple défini le marquage des armes, l'élaboration d'un registre national et le renforcement des compétences institutionnelles comme des priorités nationales, montrant ainsi de manière évidente qu'il conviendra d'agir et de proposer de l'aide à ces gouvernements dans toute une série de domaines.

Les prochaines étapes

Le Small Arms Survey élabore actuellement des directives et un module de formation qui permettront aux États et aux autres acteurs de faire bon usage de la Matrice des priorités PSSM. Il souhaite également diffuser cette Matrice aussi largement que possible parmi les acteurs de la PSSM au Sahel et ailleurs – parmi lesquels les commissions nationales sur les armes légères et les agences opérationnelles –, dans l'espoir que ceux-ci l'intègrent dans leurs évaluations, leur planification et leur analyse des problèmes de PSSM. Le

Small Arms Survey vise également à encourager les États à utiliser la Matrice en complément des demandes d'assistance qui figureront dans leur rapport national sur la mise en œuvre de la PoA.

Il convient d'évoquer aussi les développements concrets et résultats immédiats de l'utilisation pratique de la Matrice. Le Burkina Faso utilise cet outil pour élaborer un plan d'action national consacré à la PSSM. Le Small Arms Survey collaborera avec le MAG pour élaborer un plan d'action provisoire que la Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères du Burkina Faso pourra soumettre au cabinet du Premier ministre pour approbation. Dans ce contexte, la Matrice apparaît comme un instrument d'intégration des besoins identifiés dans un plan d'action national et de dialogue entre les agences chargées de la mise en œuvre et les acteurs nationaux. Elle a aussi contribué à stimuler la coopération entre agences (le MAG et le Small Arms Survey), mais aussi entre bailleurs de fonds.

Le processus d'élaboration de la Matrice a été financé par les États-Unis¹⁹, mais c'est le Royaume-Uni qui apporte son soutien à l'élaboration du plan d'action burkinabè en matière de PSSM sur la base des résultats de la Matrice. Cette complémentarité entre bailleurs de fonds est un facteur positif, dans la mesure où elle devrait permettre de faire connaître la Matrice et d'en encourager l'utilisation, mais aussi de stimuler la coopération et la coordination entre les bailleurs et les agences chargées de la mise en œuvre qui œuvrent en faveur de la PSSM dans le Sahel et au-delà.

Conclusion

L'amélioration des pratiques des États sahéliens en matière de sécurité physique et de gestion des stocks est l'un des facteurs susceptibles de limiter le nombre de détournements de matériel par les groupes armés et de réduire le nombre d'explosions accidentelles. Elle pourrait sauver des vies et éviter que des personnes soient blessées ou contraintes de quitter leur lieu de vie à cause d'incidents survenus dans des dépôts d'armes ou de munitions.

Comme le montre cet Issue Brief, il est indispensable que l'assistance PSSM soit ajustée en fonction des faiblesses et difficultés spécifiques que les

États bénéficiaires identifient comme prioritaires. De plus, l'approche adoptée pour améliorer la gestion des arsenaux devrait, pour être plus efficace et plus durable, comprendre une composante de renforcement des compétences à long terme, ce qui nécessiterait un engagement plus net et plus conséquent tant de la part des gouvernements bénéficiaires que de celle des gouvernements donateurs et des partenaires chargés de la mise en œuvre.

Mais, pour que ce cercle vertueux s'enclenche, il est nécessaire de donner aux gouvernements bénéficiaires la possibilité d'exprimer clairement leurs priorités nationales et d'expliquer en quoi leurs demandes d'assistance s'intègrent dans une stratégie nationale cohérente. À cette fin, nous encourageons les gouvernements en quête d'assistance à utiliser la Matrice des priorités PSSM en complément de leur rapport national de mise en œuvre du PoA. Ils seront ainsi en mesure de mieux formuler leurs demandes d'assistance et d'inciter des bailleurs de fonds éventuels à s'engager plus volontiers.

La Matrice des priorités PSSM est une première étape qui permettra aux États bénéficiaires de mieux définir et hiérarchiser leurs besoins en assistance PSSM. Elle est un instrument d'identification des problèmes, lacunes et goulots d'étranglement dans le domaine de la PSSM, mais aussi des possibilités offertes et des solutions. Elle peut également permettre l'identification des acteurs clés – nationaux et internationaux – susceptibles d'apporter une véritable contribution à la résolution des problèmes. Utilisée à son plein potentiel, la Matrice des priorités PSSM est en mesure de fluidifier le dialogue entre États bénéficiaires et donateurs dans le domaine de l'assistance et de la planification PSSM, ce qui, à long terme, renforcera les capacités de tous les acteurs impliqués. ■

Notes

- 1 Les études de cas ont été menées dans trois des cinq pays du G5 Sahel, les deux pays non étudiés étant le Tchad et la Mauritanie.
- 2 Certains groupes armés ont pu acheter des armes grâce aux rançons qu'ils ont soutirées aux gouvernements étrangers en échange des otages qu'ils détenaient. Voir par exemple Lacher (2012) et Weddady (2013). Sur la prolifération des armes légères en Afrique du Nord, voir par exemple Schroeder (2015, p. 11). Sur l'origine et la

- prolifération des armes au Mali, voir Anders (2015, p. 174-175).
- 3 Voir par exemple les rapports des Groupes d'experts des Nations unies figurant dans la section « Sanctions » sous les diverses rubriques relatives aux embargos ou aux résolutions, dans ONU (n. d.).
 - 4 Pour une analyse approfondie de la circulation illicite des munitions dotées de marquages identiques en Côte d'Ivoire, au Liberia et au Niger, voir Anders (2014).
 - 5 Pour des analyses récentes sur la prolifération des MANPADS en Afrique du Nord et dans la région sahélienne, voir Anders (2015), Rigual (2014) et Schroeder (2015).
 - 6 L'Union européenne a consacré 6.6 millions d'euros à l'amélioration de la gestion des arsenaux « en Libye et dans la région », et ce par le biais d'un unique projet en 2013 (UE, 2013). Le Service de lutte antimines de l'ONU déclare financer des projets relatifs « aux armes et aux munitions » en Libye, dont la gestion des arsenaux, pour une valeur supérieure à 15 millions de dollars (UNMAS, 2013, p. 8).
 - 7 Voir par exemple Bevan et King (2013).
 - 8 Entretiens du Small Arms Survey avec des acteurs impliqués, Mali, août 2016.
 - 9 Entretiens du Small Arms Survey avec des acteurs impliqués, Niger, janvier 2016.
 - 10 Entretiens du Small Arms Survey avec des acteurs impliqués, Niger, janvier 2016, et Mali, août 2016.
 - 11 Entretiens du Small Arms Survey avec des acteurs impliqués, Niger, janvier 2016.
 - 12 Voir Parker et Rigual (2015) pour l'évaluation la plus récente. Pour des études approfondies du Small Arms Survey sur les rapports nationaux remis dans le cadre du PoA, voir Cattaneo et Parker (2008) et Parker et Green (2012).
 - 13 Entretiens du Small Arms Survey avec des acteurs impliqués, Niger, janvier 2016.
 - 14 Entretiens du Small Arms Survey avec un bailleur de fonds, lieu et date non divulgués.
 - 15 Entretiens du Small Arms Survey avec des acteurs impliqués, Niger, janvier 2016.
 - 16 Entretiens du Small Arms Survey avec des acteurs impliqués, Burkina Faso, octobre 2016, Niger, janvier 2016 et Mali, août 2016.
 - 17 Les directives techniques internationales relatives aux munitions comprennent notamment des informations sur le calcul de la « distance par rapport aux bâtiments habités », une notion qui estime la distance de séparation minimale entre un site potentiel d'explosion et les bâtiments habités par des civils (IATG, 2015, s. 6.2.2).
 - 18 Au Burkina Faso, c'est la commission nationale elle-même, et non les chercheurs, qui a pris l'initiative de remplir la version finale de la Matrice.
 - 19 Les États-Unis apportent leur aide par le biais de l'Office of Weapons Removal and Abatement (Département pour l'élimination et la réduction des armes), un service du Bureau des affaires politico-militaires du Département d'État.
 - 20 Le Royaume-Uni apporte son aide par le biais du Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth.

Abréviations

MAG

Mines Advisory Group

MANPADS

Système portatif de défense anti-aérienne

PoA

Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (ou Programme d'action)

POP

Procédure opérationnelle permanente

PSSM

Sécurité physique et gestion des stocks (*Physical Stockpile and Security Management*)

UEMS

Explosions accidentelles dans les dépôts de munitions (*Unplanned explosions at munitions sites*)

UNODA

Bureau des affaires de désarmement des Nations unies

Références

- AGNU (Assemblée générale des Nations unies). 2001. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (« Programme d'action des Nations unies » ou PoA). Adopté le 21 juillet. A/CONF.192/15 du 20 juillet 2001.
- Anders, Holger. 2014. *Identifier les sources d'approvisionnement. Les munitions de petit calibre en Côte d'Ivoire*. Genève : Small Arms Survey. Juin.
- . 2015. « Expanding arsenals : Insurgent Arms in Northern Mali. » In *Small Arms Survey. Small Arms Survey 2015 : Weapons and the World*. Cambridge : Cambridge University Press, p. 156-185. (Synthèse disponible en français : « Inflation des arsenaux : L'armement des insurgés dans le Nord du Mali »).
- Berman, Eric et Pilar Reina, eds. 2014. *Unplanned Explosions at Munitions Sites (UEMS) : Excess Stockpiles as Liabilities rather than Assets*. Genève : Small Arms Survey.
- Bevan, James et Benjamin King. 2013. *Making a Mark : Reporting on Firearms Marking in the RECSA Region*. Genève : Small Arms Survey.
- Cattaneo, Silvia et Sarah Parker. 2008. *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of the National Reports Submitted by States from 2002 to 2008*. Genève : Programme des Nations unies pour le développement, Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement, Bureau des affaires de désarmement des Nations unies et Small Arms Survey.
- CSNU (Conseil de sécurité des Nations unies). 2012. *Rapport adopté par le Comité conformément au paragraphe 5 de la résolution 2017 (2011)*. S/2012/178 du 23 mars.
- IATG (Directives techniques internationales relatives aux munitions). 2015. « Quantity and Separation Distances ». IATG 02.20:2015 [E], 2^e édition.
- Kartas, Moncef et Ali Arbia. 2015. « Juguler le trafic des armes légères et de petit calibre et améliorer la sécurité des frontières. Atelier régional. 20-21 mars 2015. Tunis. Tunisie. » Rapport de Synthèse de l'atelier SANA. Genève : Small Arms Survey.
- King, Benjamin, ed. 2011. *Safer Stockpiles: Practitioners' Experiences with Physical Security and Stockpile Management (PSSM) Assistance Programmes*. Occasional Paper No. 27. Genève : Small Arms Survey.
- Lacher, Wolfram. 2012. *Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region*. Carnegie Papers. Washington, DC : Carnegie Endowment for International Peace. 13 septembre.
- ONU (Organisation des Nations unies). n. d. « Organes subsidiaires du Conseil de sécurité. ».
- Parker, Sarah et Katherine Green. 2012. *A Decade of Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons : Analysis of National Reports*. Genève : Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement et Small Arms Survey.
- Parker, Sarah et Christelle Rigual. 2015. *What the National Reports Reveal : Trends in UN PoA and ITI Reporting*. Issue Brief No. 13. Genève : Small Arms Survey.
- Rigual, Christelle. 2014. *Armed Groups and Guided Light Weapons : 2014 Update with MENA Focus*. Research Note No. 47. Genève : Small Arms Survey.
- Schroeder, Matt. 2015. *Missing Missiles: The Proliferation of Man-portable Air Defence Systems in North Africa*. SANA Issue Brief No. 2. Genève : Small Arms Survey.
- Small Arms Survey. n. d. *Unplanned Explosions at Munitions Sites Database*. Non publié. Genève : Small Arms Survey. Consulté le 3 novembre 2016.
- UE (Union européenne). 2013. *Décision du Conseil 2013/320/PESC du 24 juin 2013 à l'appui des activités de sécurité physique et de gestion des stocks visant à réduire le risque de commerce illicite d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions en Libye et dans sa région*. Journal officiel de l'Union européenne. Avis No. L 173/54. 26 juin.
- UNMAS (Service de lutte antimines de l'ONU). 2013. *Libya Portfolio of Humanitarian Mine Action, Arms and Ammunition Management Projects : Mid-Year Review, Updated 8 July 2013*.
- UNODA (United Nations Office for Disarmament Affairs). 2012. *Matching Needs and Resources 2012-2014: Assistance Proposals from Member States Submitted through Their 2012 National Reports under the Programme of Action on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons*. 24 septembre.
- van de Vondervoort, Lucas, et Michael Ashkenazi. 2015. *Pratiques et approches concernant la gestion des stocks des armes et des munitions au Mali*. Bonn : Bonn International Center for Conversion. Rapport non publié. Mars.
- Weddady, Nasser. 2013. « How Europe Bankrolls Terror. » *New York Times*. 16 février.

Annexe Matrice des priorités de Sécurité physique et gestion des stocks (PSSM) (avec des exemples de réponses)

Élément PSSM	Problème	Solution	Scores des solutions par critère			Score de priorité (degré d'urgence le plus élevé = 11 points) (Score d'urgence + scores de faisabilité)	
			Urgence 1 : Faible 2 : Moyenne/faible 3 : Moyenne 4 : Moyenne/élevée 5 : Élevée	Faisabilité			
				Difficulté 1 : Difficile 2 : Facile	Coût 1 : Onéreux 2 : Abordable		Vitesse 1 : Lente 2 : Rapide
Procédures et réglementations							
Sites des infrastructures de stockage	<i>Des bâtiments d'habitation abritant des populations civiles se sont peu à peu construits autour d'un dépôt de munitions et font planer une menace sur leurs habitants qui pourraient être blessés ou tués si une explosion accidentelle venait à se produire.</i>	<i>Le dépôt de munitions devrait être transféré dans un lieu situé à distance de sécurité de tout bâtiment abritant des populations civiles.</i>	<i>Le problème peut être qualifié de très urgent (5) dans la mesure où le site est situé dans une zone urbaine densément peuplée et contient de nombreuses munitions vieillissantes et instables qui augmentent la probabilité d'une explosion accidentelle.</i>	<i>Le transfert d'un grand nombre de munitions instables vers un autre site est un projet difficile (1) car les risques d'explosion durant leur transport sont importants.</i>	<i>Le transfert des munitions sera vraisemblablement onéreux (1) dans la mesure où il nécessitera des équipements spéciaux et du personnel qualifié capable de gérer le transport d'une grande quantité de munitions instables.</i>	<i>La mise en œuvre de la solution sera probablement lente (1) car la recherche de l'équipement et du personnel nécessaires prendra du temps.</i>	8
Mesures de sécurité physique							
Contrôle de l'accès							
Gestion de l'inventaire (y compris la conservation des données et le marquage)							
Formation du personnel							
Sécurité et transport							
Procédures et sanctions en cas de vol ou de perte							
Excédents de stock, y compris identification et élimination							

À propos du Small Arms Survey

Le Small Arms Survey est un centre d'excellence mondial auquel a été confié le mandat de produire des connaissances sur tous les sujets relatifs aux armes légères et à la violence armée, connaissances qui doivent être impartiales, factuelles et utiles à l'élaboration des politiques. Il est la principale source internationale d'expertise, d'informations et d'analyses sur les questions relatives aux armes légères et à la violence armée et joue le rôle d'un centre de documentation pour les gouvernements, les décideur-e-s politiques, les chercheur-e-s et la société civile. Les locaux du projet sont situés au sein de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, en Suisse.

Le projet est mené par une équipe internationale de spécialistes des domaines de la sécurité, de la science politique, du droit, de l'économie, du développement, de la sociologie et de la criminologie. L'équipe travaille en collaboration avec un réseau de chercheur-e-s, d'institutions partenaires, d'organisations non gouvernementales et de gouvernements dans plus de 50 pays.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site : www.smallarmssurvey.org.

Première publication en anglais : décembre 2016
Publication en français : février 2017

Auteure : Sarah Parker

Contributeurs : Nicolas Florquin, Ali Arbia, Luigi de Martino, et Benjamin King

Révision : Tania Inowlocki

Traduction : Aurélie Cailleaud

Composition : Rick Jones (rick@studioexile.com)

Small Arms Survey

Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
1202 Genève, Suisse

t +41 22 908 5777 f +41 22 732 2738

Cet Issue Brief a été élaboré grâce au soutien de l'Office of Weapons Removal and Abatement, un service du Bureau des affaires politico-militaires du Département d'État des États-Unis.

