

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Investir dans la sécurité

Les dépenses militaires <i>Elisabeth SKÖNS</i>	3
---------------------------------------------------------	---

Investir dans le développement : un investissement pour la sécurité <i>Michael BRZOSKA et Peter CROLL</i>	11
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

La maîtrise des armements : quels coûts, quels bénéfices ? <i>Susan WILLETT</i>	21
------------------------------------------------------------------------------------------	----

La transparence et la fiabilité des systèmes d'exportation d'armes : le cas des États-Unis <i>Matt SCHROEDER</i>	31
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Au-delà des questions de maîtrise des armements et de dépenses militaires : favoriser la gestion démocratique du secteur de la sécurité <i>Ravinder Pal SINGH</i>	41
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Actualité de l'UNIDIR	51
------------------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation paradoxale. En effet, alors que les dépenses militaires mondiales atteignent des niveaux quasiment record, nombreux sont ceux qui estiment que le monde n'a jamais été aussi peu sûr. Nous prenons toutefois conscience des nombreuses possibilités qui existent pour accroître et renforcer la sécurité. Ce numéro du *Forum du désarmement* examine toute une série d'actions pouvant être considérées comme un investissement dans la sécurité.

Nous commençons par un examen de l'investissement « classique » que représentent les dépenses militaires. Nous verrons ensuite comment investir dans le développement, et plus particulièrement dans les objectifs du Millénaire pour le développement, joue un rôle essentiel pour accroître la sécurité. Le troisième auteur examine les différents coûts liés à l'armement et ajoute qu'une grande partie de ces coûts est souvent attribuée à tort au désarmement. Un autre article décrit le système américain de contrôle des exportations d'armes et explique en quoi il favorise la sécurité aussi bien du côté de l'importateur que de l'exportateur. Le dernier article s'intéresse à la réforme du secteur de la sécurité et au contrôle démocratique des forces armées, s'agissant notamment de la question des acquisitions d'armes.

L'UNIDIR fête cette année son 25^e anniversaire. Depuis sa création en 1980, l'Institut a couvert toutes les questions de maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération. Conformément à son mandat, l'Institut a non seulement réalisé des études approfondies sur les questions qui étaient un sujet de préoccupation, il a aussi souvent été au tout premier rang pour stimuler la réflexion sur le désarmement en produisant des recherches sur des questions qui n'étaient pas encore à l'ordre du jour de la communauté internationale.

L'un des domaines auquel l'UNIDIR s'intéresse depuis longtemps et dans lequel elle a acquis une solide expérience est celui des armes légères et de petit calibre. Par exemple, au début des années 90, l'UNIDIR a voulu attirer l'attention de la communauté internationale sur la question de la collecte d'armes dans les processus de paix en publiant une série d'études (en onze volumes) sur la gestion des armes dans les processus de paix. La question des armes légères s'est peu à peu imposée dans les discussions internationales et l'UNIDIR a poursuivi ses activités dans ce domaine, à savoir publier des études de cas ou techniques, organiser des rencontres et instaurer des processus de dialogue au sein de la communauté diplomatique. L'UNIDIR a également participé de manière active à différents groupes d'experts sur la question des armes légères et de petit calibre et soutenu le Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères de 2001.

Pour célébrer le 25^e anniversaire de l'Institut, le prochain numéro du *Forum du désarmement* sera un numéro double consacré aux armes légères et de petit calibre en vue de la Conférence d'examen du Programme d'action, qui aura lieu en 2006. Nous nous réjouissons tout particulièrement de ce numéro qui se fondera sur l'expérience et les connaissances des chercheurs de l'UNIDIR.

Le 6 septembre, l'UNIDIR et la Commission sur les armes de destruction massive ont organisé un séminaire intitulé « Reviving Disarmament » avec Hans Blix qui, fort de son expérience en tant qu'ancien directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique et chef de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (UNMOVIC), a fait part de sa vision pour l'avenir et le désarmement, et s'est engagé dans une séance animée de questions réponses avec l'assistance.

Le 13 septembre, le Département des affaires de désarmement et l'UNIDIR ont organisé une séance d'information sur la sixième conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. Cette séance a attiré un grand nombre de représentants des États parties, signataires, observateurs et d'organisations internationales observatrices. Elle visait à aider les États membres à se préparer pour la conférence d'examen, qui aura lieu en 2006.

Enfin, nous voudrions souhaiter la bienvenue à Jane Linekar dans l'équipe du *Forum du désarmement*. Nous sommes certains que nos lecteurs apprécieront le rôle qu'elle jouera dans la production de ce périodique.

Kerstin Vignard

Les dépenses militaires

Elisabeth SKÖNS

Après avoir reculé pendant dix ans, les dépenses militaires mondiales progressent de nouveau : en 2004, elles étaient proches du sommet atteint au plus fort de la guerre froide. Quelles sont les incidences de cette augmentation et comment l'interpréter ? Est-elle le signe d'une dégradation du contexte de sécurité ou signifie-t-elle une sécurité accrue ? Les dépenses militaires sont-elles une façon efficace de garantir la sécurité dans le contexte actuel ? Toutes ces questions sont importantes. Une analyse des tendances et des schémas de dépenses militaires constitue un bon point de départ.

Les dépenses militaires sont une évaluation grossière des sommes attribuées par les gouvernements à des fins militaires. Elles permettent ainsi d'évaluer la priorité donnée aux moyens militaires d'assurer la sécurité – selon la façon qu'a chaque gouvernement d'évaluer la sécurité nationale – ou d'atteindre d'autres types d'objectifs nationaux définis dans les doctrines de sécurité nationale.

Cet article fait le point sur les tendances des dépenses militaires mondiales, évoque les limites de l'analyse et précise quelles données sont nécessaires pour améliorer l'analyse du nouveau contexte de sécurité.

Les tendances et les schémas des dépenses militaires

Dès la fin de la guerre froide en 1989, les dépenses militaires mondiales ont reculé, rapidement puis plus lentement à partir du milieu des années 90. Les dépenses ont commencé à augmenter en 1999 et cette augmentation s'est accélérée depuis 2002. Selon les estimations de l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm (SIPRI), les dépenses militaires mondiales ont augmenté en moyenne de 6% par an, en termes réels, entre 2002 et 2004 ; elles approchent aujourd'hui du niveau atteint au plus fort de la guerre froide.

Ce niveau est incroyable compte tenu des profonds changements survenus dans le contexte international de sécurité depuis la fin de la guerre froide et du fait que les dépenses militaires des États ayant succédé à l'Union soviétique sont nettement inférieures à celles du temps de la guerre froide.

Elisabeth Sköns dirige le projet du SIPRI sur les dépenses militaires et la production d'armements. Elle a publié récemment un chapitre dans *Arms Trade and Economic Development: Theory and Policy in Offsets* (Routledge, 2004), sous la direction de J. Brauer et J.P. Dunne, et deux articles pour *International Task Force on Global Public Goods* (2004). Elle a participé à la plupart des éditions du *SIPRI Yearbook* depuis 1983.

LA TENDANCE MONDIALE DES DÉPENSES MILITAIRES

En 2004, les dépenses militaires mondiales ont été évaluées à 1035 milliards de dollars des États-Unis, sur la base des données officielles des gouvernements de 159 pays dans la base de données du SIPRI concernant les dépenses militaires. Ce chiffre représentait 2,6% du produit intérieur brut (PIB) et une dépense d'environ 162 dollars par personne¹.

La majorité des dépenses militaires sont effectuées par des pays à revenu élevé. Si 32 pays réalisant 79% des dépenses militaires mondiales ne représentent que 16% de la population mondiale, 58 pays parmi les plus pauvres représentant 41% de la population mondiale ne réalisent que 4% des dépenses militaires mondiales. Ainsi, le niveau des dépenses militaires est fortement lié à la capacité de dépense, autrement dit au revenu par habitant. En 2004, les dépenses militaires par habitant s'élevaient à 867 dollars pour les pays à revenu élevé et à 20 dollars pour les pays à faible revenu.

Si les pays pauvres réalisent une petite partie des dépenses militaires mondiales, le poids économique de ces dépenses est élevé dans la plupart des pays pauvres en raison de leur faible PIB par habitant. Une force de défense modeste peut ainsi absorber une part importante des richesses nationales. Ajoutons que le fardeau que cela représente pour les pays pauvres est plus lourd que ce que peut laisser penser le pourcentage du PIB. En effet, si un pays pauvre ne consacre qu'une petite part de son PIB aux dépenses militaires, cela peut signifier une lourde charge économique en raison de la faible marge de dépense des pays pauvres par rapport aux pays riches.

Un facteur qui explique la part élevée des dépenses militaires dans le PIB des pays pauvres est la fréquence élevée des conflits armés dans ces pays. En 2003, il y eut 29 conflits armés ayant entraîné au cours de l'année la mort d'au moins 25 personnes dans des combats. Sur tous ces conflits, un seul se déroulait dans un pays à revenu élevé (Israël), alors que 20 concernaient des pays à faible revenu. Les huit autres conflits concernaient des pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), alors qu'aucun conflit ne touchait de pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure)². Les chiffres officiels concernant les dépenses militaires des pays en guerre sont généralement très en deçà de la réalité. Les chiffres officiels montrent pourtant qu'une grande partie du PIB de ces pays est consacrée aux dépenses militaires.

Le fait que la plupart des conflits sont aujourd'hui des conflits intra-étatiques soulève la question du rôle des dépenses militaires. Par exemple, les moyens militaires sont perçus comme une dissuasion contre des attaques armées extérieures. Dans quelle mesure les moyens militaires peuvent-ils être utilisés pour dissuader un conflit armé intérieur ? Un autre élément important est l'internationalisation des conflits armés intra-étatiques. Le monde étant toujours plus internationalisé, la plupart des conflits armés ont des conséquences extérieures considérables, qui touchent aussi bien leurs voisins que des pays plus éloignés. Cette situation soulève la question de l'aide extérieure pour la prévention des conflits et les opérations de paix internationales et celle du financement de telles activités.

La concentration des dépenses militaires entre quelques pays est encore plus évidente si l'on regarde les pays qui dépensent le plus. En 2004, 15 pays ont réalisé 82% des dépenses militaires mondiales. Certains de ces pays sont des pays à revenu élevé, mais pas tous. Ces 15 pays ont tous un PIB élevé. Les pays de ce groupe qui ne sont pas des pays à revenu élevé sont la Chine, l'Iran, l'Arabie saoudite, la Corée du Sud, la Russie, l'Inde, la Turquie et le Brésil (dans l'ordre du niveau de leurs dépenses militaires).

Sur les 15 pays qui ont dépensé le plus en 2004, cinq représentent 64% des dépenses militaires totales. Les États-Unis ont réalisé à eux seuls 47% des dépenses militaires mondiales, soit presque autant que l'ensemble des dépenses des 158 autres pays qui figurent dans la base de données du SIPRI. Les États-Unis ont une incidence considérable sur le niveau et la tendance des dépenses

militaires mondiales. Par conséquent, l'augmentation incroyable des dépenses militaires entre 2002 et 2004 s'explique presque uniquement par la progression des dépenses des États-Unis, l'unique superpuissance aujourd'hui.

LES DÉPENSES MILITAIRES DES ÉTATS-UNIS

La très forte progression des dépenses militaires américaines s'explique principalement par les crédits supplémentaires considérables accordés à la « guerre contre le terrorisme » à la suite du 11 septembre 2001. Entre septembre 2001 et février 2005, les crédits supplémentaires débloqués en ce sens représentaient 346 milliards de dollars. Il s'agit non seulement des crédits alloués au Département de la défense, mais aussi de ceux du Département d'État et du Département de la sécurité du territoire. La majorité de ces fonds, autrement dit 268 milliards de dollars, sont allés au Département de la défense pour financer essentiellement les opérations militaires en Afghanistan et en Iraq. Cette somme est particulièrement importante, surtout par rapport aux dépenses militaires d'autres pays et régions. Ainsi, en 2004, les dépenses militaires totales du Moyen-Orient (à l'exception de l'Iraq pour lequel nous ne disposons d'aucune donnée) représentaient 56 milliards de dollars, celles de l'Afrique 13 milliards de dollars et celles de l'Asie 153 milliards de dollars, selon les estimations du SIPRI (avec les prix et les taux de change de 2003). Un autre élément de comparaison intéressant est le chiffre de la dette extérieure de l'ensemble des 58 pays à faible revenu, qui représentait en 2001 un total de 533 milliards de dollars.

L'impact économique des dépenses militaires des États-Unis est une question débattue depuis quelques années. Ceux qui soutiennent que le niveau actuel des dépenses militaires ne constitue pas une charge trop lourde pour l'économie américaine font la comparaison avec la période de la guerre froide (les dépenses militaires représentaient 3,9% du PIB pour l'année fiscale 2004, alors qu'elles représentaient 6,2% du PIB en 1986). Ils estiment, en outre, que la croissance de l'économie américaine devrait permettre d'augmenter encore les dépenses militaires américaines. D'autres soutiennent que la limite des dépenses militaires dépend des électeurs américains, de ce qu'ils sont prêts à dépenser, autrement dit de la façon dont ils perçoivent les menaces et jugent pertinente ou non la force militaire pour y faire face. Si un large consensus se dégage, ce qui semble être le cas aujourd'hui aux États-Unis en raison de la menace de terrorisme international, l'électorat serait prêt à faire de grands sacrifices sur le plan de la prospérité économique au profit de la défense.

D'autres pensent que l'opinion va bientôt dénoncer les budgets militaires élevés. Les dépenses militaires progressent aujourd'hui au détriment des dépenses sociales et autres dépenses non militaires du Gouvernement. La guerre contre le terrorisme soulève de plus en plus d'interrogations sur la pertinence des moyens militaires pour mener ce combat et sur la question de savoir si les opérations militaires en Iraq visent à lutter contre une menace qui pèse sur les États-Unis, surtout depuis que la raison invoquée officiellement par les États-Unis, qui était initialement d'empêcher une attaque avec des armes de destruction massive, est devenue le changement de régime et la démocratisation.

Ceux qui estiment que le niveau actuel des dépenses militaires aux États-Unis est un réel problème économique évoque l'ampleur du déficit budgétaire (3,6% du budget fédéral pour l'année fiscale 2004) qui entraîne une augmentation rapide de la dette publique et de la dette extérieure, ce qui aura une incidence négative sur l'économie américaine à moyen et long termes. Ils doutent de la possibilité de maintenir un tel niveau de dépenses militaires. Un argument supplémentaire concerne la vulnérabilité de l'économie américaine face à la progression des réserves de change de certains pays, et plus particulièrement de celles de la Chine et du Japon, en raison de la très grosse dette extérieure des États-Unis.

LES AUTRES PAYS QUI DÉPENSENT BEAUCOUP

Sur les 15 pays qui ont fait les plus grosses dépenses militaires, plusieurs autres ont augmenté leurs dépenses au cours des dernières années. À la différence des États-Unis, ces pays n'ont pas modifié considérablement la tendance de leurs dépenses militaires depuis septembre 2001, ni suite à l'augmentation des dépenses militaires des États-Unis ni face aux menaces de terrorisme international. Une étude sur les dépenses militaires réalisées depuis 1999 par sept des 15 pays ayant réalisé les plus grosses dépenses militaires (et qui sont de grandes puissances régionales ou sous-régionales) conclut dans l'édition 2004 du *SIPRI Yearbook* que ces pays ne semblent pas suivre la tendance des États-Unis ni vouloir aller dans ce sens dans un avenir proche.

Cette conclusion n'exclut toutefois pas la possibilité d'une progression des dépenses militaires. Les dépenses militaires avaient progressé dans les sept pays étudiés – le Japon, le Royaume-Uni, la France, la Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil (classés selon le niveau de leurs dépenses militaires) – pendant la période en question (1999-2003) et dans plusieurs d'entre eux longtemps avant. Les dépenses militaires de la Chine et de l'Inde progressent depuis longtemps rapidement. Le taux annuel moyen de progression, entre 1995 et 2004, des dépenses militaires est de plus de 11% en termes réels pour la Chine et de plus de 6% pour l'Inde. Les dépenses militaires du Japon ont également tendance à progresser sur le long terme, mais plus lentement. En Russie et au Royaume-Uni, la progression des dépenses militaires est plus récente, elle ne date que de cinq ou six ans ; et en France, la période actuelle d'augmentation a commencé voilà trois ans. Sur les sept pays, le Brésil est le seul à avoir réduit ses dépenses militaires depuis quelques années. Les dépenses militaires du Brésil ont augmenté entre 1999 et 2002 ; elles étaient en 2003 très légèrement supérieures à celles de 1999, mais le budget militaire de 2003 était nettement inférieur à celui de 2002. Ces réductions s'expliquent essentiellement par deux facteurs : une politique fiscale drastique face aux difficultés économiques et un changement délibéré des priorités de dépenses gouvernementales du secteur militaire aux objectifs sociaux, avec notamment le projet « famine zéro ».

Sur les sept puissances régionales ou sous-régionales passées en revue, six ont continué à augmenter leurs dépenses militaires en 2004. Aucun changement considérable n'est intervenu depuis 5 ans, si ce n'est le Japon, qui a accéléré le rythme de progression de son budget militaire pour 2004. Le Brésil, qui est la seule exception, a encore réduit son budget militaire en 2004.

LES DÉPENSES MILITAIRES RÉGIONALES

Les régions qui ont vu leurs dépenses militaires progresser le plus après la guerre froide sont l'Afrique du Nord, l'Asie du Sud et le Moyen-Orient, avec des augmentations respectives de 65%, 50% et 40% en termes réels, entre 1995 et 2004. En Asie centrale, les dépenses militaires régionales ont également beaucoup augmenté. Les données pour les pays d'Asie centrale sont insuffisantes et difficiles à interpréter, surtout pour les cinq premières années qui suivirent leur indépendance en 1991, avec l'effondrement de l'Union soviétique. L'augmentation des dépenses dans les quatre pays d'Afrique du Nord – l'Algérie, la Libye, le Maroc et la Tunisie – reflète les très fortes progressions de celles des trois premiers pays, surtout depuis cinq ans. Dans la plupart des régions, les dépenses militaires sont fortement influencées par celles des principales puissances régionales et sous-régionales. Ainsi, la progression des dépenses militaires en Asie du Sud reflète la progression des dépenses militaires de l'Inde, qui représentent 73% de ces dépenses pour la région. De la même façon, la tendance au Moyen-Orient est influencée essentiellement par les dépenses militaires d'Israël et de l'Arabie saoudite, et dans une moindre mesure, par celles du Koweït.

Les régions qui ont vu leurs dépenses militaires progresser le moins rapidement entre 1995 et 2004 sont l'Amérique centrale et l'Europe. En Amérique centrale, où les dépenses militaires ont toujours été consacrées essentiellement à la sécurité intérieure et aux conflits armés intérieurs, les dépenses régionales étaient en 2004 à peu près équivalentes à celles de 1995, ce qui reflète l'amélioration du climat de sécurité intérieure dans la région. En Europe, y compris en Russie et dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, les dépenses militaires ne furent en 2004 que 7% supérieures en termes réels à celles de 1995. En Europe occidentale, la progression a été moins importante, un total de 5% en termes réels en 10 ans.

Ce qui mérite peut-être le plus d'être signalé c'est qu'aucune région n'a réalisé en 2004 des dépenses militaires inférieures à celles de 1995. Le recul des dépenses militaires après la fin de la guerre froide a cessé dans toutes les régions. Certaines régions n'ont jamais vu leurs dépenses militaires reculer après la guerre froide, alors que d'autres, essentiellement celles qui appartenaient aux alliances militaires de la guerre froide (autrement dit l'Europe et l'Amérique du Nord), les virent reculer de manière importante. Dans la plupart des pays de ces régions, l'inversion de tendance s'est produite au milieu ou à la fin des années 90. Depuis, les dépenses militaires ont augmenté, lentement dans la plupart des pays mais rapidement dans certains.

Aucune région n'a réalisé en 2004 des dépenses militaires inférieures à celles de 1995.

Ce que signifient les dépenses militaires

Les dépenses militaires sont les sommes affectées par un gouvernement à des fonctions militaires. Il s'agit de l'argent consacré au secteur et donc d'une mesure de dotations. Il n'existe pas de lien direct entre l'affectation de ressources financières au secteur militaire (dépenses militaires) et les résultats en termes de capacité militaire, de force militaire ou de sécurité militaire. Les sommes dépensées peuvent servir à acheter des ressources physiques très différentes (main d'œuvre, armements, services de maintenance, services de recherche-développement, construction, etc.) et à des niveaux technologiques divers. Les résultats obtenus dépendent de ce à quoi l'argent est consacré et de la façon dont les ressources acquises sont gérées et utilisées.

Comme les données concernant les dépenses militaires sont une mesure de dotations, elles ne reflètent que le coût des activités militaires et les priorités données par le gouvernement aux dépenses militaires et non militaires, mais des problèmes d'évaluation viennent aussi compliquer les choses. Premièrement, la définition du budget de la défense varie d'un pays à l'autre et parfois même à l'intérieur d'un pays selon les années. De plus, le budget de la défense ne concerne que les dépenses du ministère de la défense, tandis que d'autres postes de dépenses militaires sont financés par d'autres ministères. Certains pays, mais pas tous, ont des catégories budgétaires qui englobent les dépenses militaires de ministères autres que celui de la défense. Ces catégories varient aussi d'un pays à l'autre et au fil des années.

Deuxièmement, les données concernant les dépenses militaires ne sont pas toujours fiables. Elles peuvent être cachées dans d'autres postes du budget que la défense. En outre, certaines dépenses militaires peuvent être entièrement financées en dehors du budget de l'État, ce sont des dépenses hors budget. Il peut s'agir notamment de dépenses payées par les recettes issues des activités commerciales des forces armées. Il peut aussi s'agir de revenus externes destinés à des achats particuliers, le plus souvent des importations d'armes. L'exemple le plus connu en temps de paix est celui du Chili, qui finançait ses importations d'armes par les recettes des exportations de cuivre qui n'entraient pas dans le budget ordinaire de l'État. En temps de guerre, les revenus tirés de la vente de richesses naturelles sont souvent utilisés pour financer les coûts de la guerre ; des dépenses qui n'apparaissent pas dans le budget de l'État.

Troisièmement, les dépenses consacrées aux forces armées et aux activités politiques armées ne comptent pas uniquement celles des gouvernements. Différents types d'acteurs non étatiques impliqués dans des guerres et des conflits armés dépensent aussi de l'argent pour des armes et des activités armées. Ces sommes n'apparaissent pas dans les estimations des dépenses militaires.

Les dépenses militaires ne sont jamais le signe de résultats concrets et ne signifient aucunement que la sécurité est assurée.

Si théoriquement les données concernant les dépenses militaires sont un indice valable du coût des activités militaires et des priorités d'un gouvernement, elles posent quelques problèmes de fiabilité. Et même si les problèmes d'évaluation pouvaient être résolus, les chiffres des dépenses militaires ne permettraient pas des comparaisons internationales des forces et capacités militaires, même si cela se fait parfois. Les dépenses militaires ne sont jamais le signe de résultats concrets et ne signifient aucunement que la sécurité est assurée.

Lorsqu'on évalue la façon dont la sécurité est assurée, il ne faut pas non plus oublier le contexte de sécurité.

Les dépenses militaires et la sécurité

Le rapport entre dépenses militaires et sécurité a toujours été complexe. Les concepts de sécurité de la guerre froide, qui étaient axés sur la sécurité territoriale et la sûreté de l'État, ont cédé le pas à des concepts plus larges et plus poussés ; les dépenses militaires sont donc aujourd'hui une donnée un peu moins importante dans l'évaluation des dépenses faites par l'État pour assurer les objectifs de sécurité.

Les nouveaux concepts de sécurité apparus dans les années 90 et au début des années 2000 sont moins axés sur le recours à la force militaire. L'attention, qui était focalisée sur l'affrontement entre l'Est et l'Ouest, se porte désormais sur la sécurité des pays en développement. Ce changement traduit une inquiétude croissante à l'égard des conséquences – à l'extérieur comme à l'intérieur – des conflits armés dans ces pays, mais aussi des risques liés à l'apparition des pays dits « fragiles » ou « en faillite ». Il signifie aussi que l'on reconnaît que garantir la sécurité humaine dans ces pays nécessite d'autres mesures que la force militaire. Enfin, la distinction entre sécurité intérieure et sécurité militaire est de plus en plus floue dans les pays industrialisés, la sécurité étant de plus en plus confrontée à des problèmes de terrorisme international et de criminalité transnationale organisée.

Il n'existe pas de consensus sur les principales menaces qui pèsent aujourd'hui sur la sécurité internationale, mais tout le monde est à peu près d'accord pour dire qu'elles dépassent les menaces contre la sécurité de l'État, contre la sécurité territoriale et les guerres entre États. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a tenté récemment de définir et préciser les concepts actuels de sécurité³ ; il a retenu six catégories de menaces qui pèsent sur la sécurité internationale :

- les menaces d'ordre économique et social (pauvreté, maladies infectieuses, dégradation de l'environnement, etc.) ;
- les conflits entre États ;
- les conflits internes (guerres civiles, génocide et autres atrocités, etc.) ;
- les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques ;
- le terrorisme ;
- la criminalité transnationale organisée.

Nombre de ces menaces nécessitent des instruments non militaires plutôt que des instruments militaires, ce qui prouve la nécessité de trouver d'autres indices que les dépenses militaires pour évaluer les priorités des gouvernements s'agissant des questions de sécurité. Une analyse intéressante a été tentée aux États-Unis. Un groupe de chercheurs a examiné le budget des États-Unis pour voir quelle était la priorité accordée aux dépenses militaires et non militaires pour assurer les objectifs en matière de sécurité⁴. En analysant le budget pour l'année fiscale 2006, ils se sont aperçus que les dépenses pour la sécurité militaire s'élevaient à 449,21 milliards de dollars, ce qui comprenait les dépenses de défense nationale, moins les dépenses consacrées à la non-prolifération, plus l'aide à l'étranger en matière de sécurité. Les dépenses pour la sécurité non militaire représentaient 64,71 milliards de dollars, ce qui comprenait les dépenses consacrées aux affaires internationales, moins l'aide à l'étranger en matière de sécurité ; ainsi que les dépenses pour la non-prolifération et celles consacrées à la sécurité du territoire qui n'étaient pas financées par le Département de la défense. Cette étude proposait aussi une façon de mieux équilibrer le budget de la sécurité des États-Unis sans aggraver la situation fiscale. Elle identifiait une série de réductions (représentant un total de 53,1 milliards de dollars) qui pouvaient être faites dans le budget de la sécurité militaire sans compromettre la sécurité, et de nouvelles dépenses (pour un total de 40,5 milliards de dollars) qui pourraient être consacrées à différents programmes non militaires pour renforcer la sécurité. Les principaux programmes non militaires comprenaient des mesures destinées à combler les déficits majeurs au niveau du financement de la sécurité du territoire et à faire face aux dépenses accrues liées à l'aide au développement économique à l'étranger, aux opérations diplomatiques, aux contributions pour les organisations internationales et au maintien de la paix. Ce type d'analyse, axé sur la répartition des ressources, permettrait de voir comment les gouvernements s'adaptent ou non au nouvel environnement de sécurité.

Une autre façon d'envisager le rapport entre dépenses militaires et sécurité est le concept de bien commun mondial. Les biens communs profitent à tous ; les avantages qu'ils représentent ne peuvent être détournés. Au niveau national, les biens communs sont généralement payés de manière collective, par les gouvernements, car ils peuvent difficilement être financés par des particuliers. Il s'agit, par exemple, d'infrastructures, de systèmes éducatifs et de mesures écologiques. Ce concept analytique permet de décrire les défis mondiaux, y compris les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité⁵. Adapter le concept de bien commun aux réalités économiques et politiques actuelles permet d'insister sur la nécessité d'équilibrer les dépenses de prévention des conflits armés et les coûts liés à l'absence de telles dépenses.

La paix et la sécurité peuvent être considérés comme des biens communs mondiaux car ils exercent une influence sur un grand nombre de pays et sur plusieurs générations. Dans le monde globalisé, les conflits armés, l'insécurité et une mauvaise gestion des affaires publiques sont des facteurs d'insécurité pour les gens, qu'ils vivent dans des pays voisins ou lointains. En raison des conséquences transnationales de l'absence de paix et de sécurité, généralement dans des pays en développement, il est clairement dans l'intérêt de ceux qui le peuvent de favoriser la paix et la sécurité dans ces pays. Si l'on veut comparer le coût de la paix et de la sécurité (par des activités de prévention de la guerre et de l'insécurité) par rapport à l'inaction, il importe d'examiner le rapport coût-efficacité des différents instruments de paix et de sécurité.

Conclusions

Les dépenses militaires augmentent de nouveau après avoir reculé pendant plusieurs années après la guerre froide. Cette augmentation est paradoxale ; elle intervient dans une période caractérisée

par un recul des menaces militaires et l'apparition de menaces et provocations qui nécessitent des moyens non militaires.

L'accélération récente des dépenses militaires mondiales s'explique essentiellement par les crédits débloqués par les États-Unis pour la guerre contre le terrorisme. La plupart de ces dotations ont été utilisées pour des opérations militaires en Iraq, alors que rien ne prouve que ce pays a des liens avec le terrorisme transnational. Ajoutons que la pertinence des moyens militaires pour lutter contre le terrorisme est fortement contestée.

Dans le contexte actuel, caractérisé par des menaces, des risques et des provocations très divers, les moyens militaires sont de moins en moins pertinents pour assurer la sécurité, alors que toute une gamme d'instruments non militaires seraient plus adaptés. Cette évolution pose la question de la pertinence des dépenses militaires pour évaluer la priorité donnée à l'objectif de la sécurité ainsi que la nature des politiques de sécurité. Il faudrait mettre au point de nouveaux indices sur la sécurité.

Notes

1. E. Sköns, et. Al., 2005, « Military expenditure », dans SIPRI, *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, chap. 8.
2. M. Eriksson et P. Wallensteen, 2004, « Armed conflict, 1989–2003 », *Journal of Peace Research*, vol. 41, n° 5 (septembre), p. 625 à 636, à l'adresse <www.pcr.uu.se/database/>.
3. Nations Unies, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, document des Nations Unies A/59/565 du 2 décembre 2004, disponible à l'adresse <www.un.org/french/secureworld>
4. M. Corbin et M. Pemberton, 2005, *A Unified Security Budget for the United States, 2006*, Washington DC, Center for Defense Information and Foreign Policy in Focus, disponible à l'adresse <www.fpiif.org/pdf/reports/USB.pdf>.
5. I. Kaul et al., 2003, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, publié pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York, Oxford University Press. Voir <www.globalpublicgoods.org> ainsi que le site du PNUD à l'adresse <www.undp.org/globalpublicgoods>.

Investir dans le développement : un investissement pour la sécurité

Michael BRZOSKA et Peter CROLL

Par rapport à l'année 2003 particulièrement troublée, qui fut marquée par la guerre en Iraq et la crise qui s'ensuivit au sein des Nations Unies, l'année 2004 s'est déroulée sans de nouvelles catastrophes provoquées par l'homme. L'on peut même dire qu'il y eut de bonnes nouvelles en 2004. Le nombre de guerres et de conflits armés a continué à reculer. Un certain nombre de conflits ont progressé dans le sens de la paix, y compris des guerres qui durent depuis longtemps, comme au Soudan. Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement¹ a été largement soutenu. Un autre signe positif pour les Nations Unies fut le rôle central joué par l'Organisation pour atténuer les conséquences du tsunami en Asie du Sud, fin 2004.

Il n'empêche que certaines tendances inquiétantes ont continué en 2004. L'une des évolutions alarmantes est la progression du VIH/sida. Une autre est la progression des dépenses militaires, en particulier dans les pays qui ont les plus grandes armées. Une troisième est l'incapacité croissante des gouvernements de certaines régions à garantir la sécurité, l'ordre et la protection sociale à leurs citoyens. Si le nombre de guerres et de conflits armés continue à reculer, les menaces qui pèsent sur la vie des citoyens ordinaires semblent progresser dans de nombreux pays. Une quatrième tendance préoccupante est l'insuffisance de l'aide au développement par rapport aux niveaux promis en 2000, lors du Sommet du Millénaire, et en 2002, lors de la Conférence internationale sur le financement du développement (plus connue sous le nom de Conférence de Monterrey). Les fonds qui ont été promis sont nécessaires pour faire reculer la pauvreté, qui est une cause majeure des crises et des conflits. Plus d'un milliard d'êtres humains vivent avec moins d'un dollar par jour et plus de deux milliards avec moins de deux dollars par jour. Pour résumer ces tendances, l'on peut dire que des milliards de personnes vivent dans des conditions de sécurité et avec des moyens de subsistance extrêmement précaires. La sécurité humaine est toujours gravement menacée dans de nombreuses régions du monde.

Prises isolément, ces tendances sont inquiétantes, mais ensemble elles empêchent l'éradication de la pauvreté, qui est sans doute l'objectif le plus important de la première partie du XXI^e siècle. C'est d'ailleurs l'élément central des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés pour 2015 par les chefs d'État, lors du Sommet du Millénaire. Les OMD risquent malheureusement de ne pas être atteints.

Michael Brzoska, économiste et politologue, est directeur de recherche au Bonn International Center for Conversion (BICC). Peter Croll, économiste et ancien directeur de pays pour l'Agence allemande de coopération technique (GTZ), est directeur du BICC. Cet article reprend des éléments parus dans *Conversion Survey 2005: Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization* (BICC, 2005, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft).

Un tel échec pourrait s'expliquer notamment par le fait que le développement et la sécurité sont souvent considérés comme des questions distinctes qui doivent être traitées séparément : les OMD relèveraient du domaine du développement et seraient largement distincts des questions de sécurité considérées comme une prérogative de la politique et ayant peu de points communs avec les questions de développement. Toutes ces questions sont, bien au contraire, étroitement liées. Si ce principe est souvent admis, il est encore plus souvent ignoré dans la pratique. Il se trouve peu de gens pour s'opposer à l'idée selon laquelle il ne peut y avoir de développement sans sécurité et de sécurité sans développement, mais les gouvernements semblent avoir du mal à agir en conséquence. Il est un exemple parfait pour illustrer cette réalité : les priorités que définissent, depuis quelques années, les pays puissants en augmentant certaines dépenses.

La façon dont les pays riches utilisent leurs ressources définit un rapport entre sécurité et développement. Il en est de même avec la reconversion, qui consiste à transformer des processus, des activités et des ressources militaires pour des utilisations civiles. Cette transformation peut favoriser la prévention des conflits, la reconstruction après les conflits et le développement économique. Nous verrons plus loin comment la reconversion peut jouer un rôle important pour réaliser les OMD. Le potentiel de la reconversion est souvent sous-estimé et négligé par les responsables politiques. En fait, il semble peu probable que les OMD puissent être atteints si les problèmes de sécurité et de conflits ne sont pas considérés comme des obstacles qui empêchent la réalisation des OMD et si la reconversion n'est pas utilisée comme un instrument permettant de les atteindre. Heureusement, il semble que les liens entre sécurité et développement commencent à être reconnus. Ce fut le cas notamment dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau et dans le rapport du Projet du Millénaire, chargé par le Secrétaire général de l'ONU de conseiller les Nations Unies sur des stratégies permettant de réaliser les OMD.

Les OMD et la sécurité humaine

Aucun des huit objectifs ne concerne les conflits, la sécurité ou la paix. Ces objectifs sont les suivants : réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement durable ; et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Tous ces objectifs sont importants et utiles. D'aucuns pourraient affirmer qu'il existe déjà assez de déclarations, de programmes et de processus axés sur la paix et la sécurité, à commencer par la Charte des Nations Unies dans laquelle l'Organisation énonce sa volonté de « préserver les générations futures du fléau de la guerre »².

Il est néanmoins important de souligner les liens qui existent entre les OMD et les problèmes de sécurité et les conflits. Une meilleure sécurité, grâce en particulier à la prévention et à la résolution des conflits, ne pourra que favoriser la réalisation des OMD. L'on peut même dire que la concrétisation de ces objectifs en dépend. Nous allons voir différents aspects du lien entre sécurité et développement. Il convient toutefois de noter que les mesures prises pour atteindre les OMD pourraient réduire la sécurité.

L'idée de lier la sécurité et le développement n'est pas nouvelle ni même révolutionnaire. La Déclaration du Millénaire, adoptée en septembre 2000 et de laquelle découlent les OMD comporte différents chapitres : paix, sécurité et désarmement ; développement et élimination de la pauvreté ; protéger notre environnement commun ; droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance ; protéger les groupes vulnérables ; et répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique. Il est énoncé dans

cette déclaration : « Nous n'épargnerons aucun effort pour délivrer nos peuples du fléau de la guerre, qu'il s'agisse des guerres civiles ou des guerres entre États, qui ont coûté la vie à plus de cinq millions de personnes au cours de la dernière décennie » et « Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin. »³. Ce qui fait défaut c'est un programme concret, similaire à ceux élaborés dans le cadre du processus des OMD, qui permettrait de favoriser la prévention des conflits, la consolidation de la paix après les conflits et la reconversion pour réaliser les OMD.

S'il est important de comprendre le rôle de la sécurité pour atteindre les OMD, ces objectifs sont aussi des étapes décisives pour accroître la paix et la sécurité. Des recherches empiriques ont démontré la corrélation étroite qui existe entre le niveau de développement économique et les cas de guerres internes⁴. La probabilité qu'une guerre éclate est deux fois plus élevée pour les pays qui sont en-dessous d'une tranche comprise entre 500 et 1 000 dollars de revenu annuel par habitant que pour ceux qui sont au-dessus. Les deux principaux rapports mentionnés plus haut considèrent que les OMD sont essentiels pour la paix et la sécurité nationales et internationales. Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement insiste tout particulièrement sur les menaces de sécurité qui découlent d'une déliquescence d'un État. Le rapport final du Projet du Millénaire souligne que « La réalisation des [objectifs du Millénaire pour le développement] est donc une condition essentielle du succès des efforts internationaux visant à venir à bout de la violence conflictuelle, de l'instabilité et du terrorisme. »⁵.

Où en sommes-nous ?

Les nouvelles concernant les OMD ne sont pas toutes mauvaises. Un rapport publié fin 2004 par les Nations Unies fait le point, dans un tableau, sur les progrès réalisés pour 20 objectifs dans 10 sous-régions du monde en développement. Les cases du tableau sont de couleurs différentes selon l'évolution enregistrée pour chaque objectif : rouge, s'il n'y a eu aucun changement depuis 1990 ou si la situation a évolué négativement ; orange, la situation progresse à un rythme insuffisant pour atteindre l'objectif en 2015 ; et vert, l'objectif semble pouvoir être atteint, ou presque, à la date prévue⁶.

Chacune des trois couleurs couvre environ un tiers des 200 cases du tableau. Les objectifs qui ont le moins de chance d'être atteints sont les suivants : réduire la mortalité infantile et assurer l'éducation primaire pour tous. Les avancées sont également limitées pour tout ce qui concerne l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

L'un des aspects les plus inquiétants du rapport de 2004 est qu'aucun des objectifs fixés n'est en bonne voie dans l'Afrique subsaharienne. Aucun changement n'est intervenu dans la région depuis 2000 ; les objectifs de réduire de moitié, d'ici à 2015, la population souffrant de la faim et d'une extrême pauvreté, ont donc peu de chances de se réaliser si aucun changement majeur n'intervient.

L'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que de nombreux autres experts et organisations, s'accordent à dire que les OMD peuvent encore être atteints. C'est d'ailleurs le message principal du rapport du Projet du Millénaire. Ils soulignent aussi la nécessité de développer les ressources, les priorités, l'efficacité et les mesures choisies. Pour certaines régions, les cinq années écoulées depuis

l'adoption des OMD ont été gâchées. Le rapport final du Projet du Millénaire insiste : « Il est temps d'imprimer à la réalisation des OMD l'accélération qu'ils nécessitent et qu'ils méritent » et ajoute « c'est leur importance même qui interdit tout échec »⁷.

Les pays en crise et en conflit

L'un des obstacles à la réalisation des OMD est la difficulté d'améliorer la vie des personnes qui vivent dans des pays en crise ou en conflit.

L'un des obstacles à la réalisation des OMD est la difficulté d'améliorer la vie des personnes qui vivent dans des pays en crise ou en conflit. Les conflits ont un effet destructeur considérable sur les ressources, les valeurs et l'avenir. L'efficacité de l'aide au développement diminue dans les situations de conflit. De la même façon, des structures étatiques faibles et instables réduisent l'efficacité de l'aide au développement. Les donateurs ont donc eu tendance à privilégier l'aide aux pays dans lesquels l'aide au développement est efficace. Si cette logique peut se comprendre, elle ne permettra pas d'atteindre les OMD. Environ un quart de tous les pays en développement ont fait l'expérience d'une guerre ou d'un conflit armé au cours des 10 dernières années. Plusieurs pays en conflit figurent parmi les cas les plus difficiles s'agissant de la réalisation des OMD.

Les donateurs ont commencé à changer d'attitude. Ils ont accru leurs efforts pour tenter de régler les problèmes des pays où l'aide est le moins efficace, notamment dans le cadre de l'initiative de la Banque mondiale concernant les pays à faible revenu en difficulté. Des approches différentes doivent être envisagées pour tenter de trouver une solution aux causes des conflits et parvenir à un règlement des conflits. Il est essentiel de développer les moyens dont disposent les sociétés et les gouvernements ; il faudrait, du moins dans certains cas, développer davantage les structures et les procédures habituelles par rapport à ce qui s'est fait jusqu'à présent.

Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a fait une proposition intéressante en ce sens. Il a proposé la création d'une Commission de consolidation de la paix. Sa mission consisterait essentiellement à : déterminer quels sont les pays en difficulté ; à organiser, en collaboration avec le gouvernement de tel ou tel pays, la fourniture d'une aide préventive afin d'éviter que le mouvement ne s'amplifie ; à aider à préparer le passage de l'état de conflit à la consolidation de la paix qui doit suivre ; et, en particulier, à mobiliser la communauté internationale aux fins de la consolidation de la paix après les conflits et à entretenir son intérêt aussi longtemps que nécessaire. Un Bureau d'appui à la consolidation de la paix devrait être créé pour que la Commission dispose des services voulus et puisse intégrer les activités en matière de consolidation de la paix à l'échelle des différents bureaux et organes concernés au sein de l'ONU.

Cette proposition, même si elle est modeste au niveau des ressources et du pouvoir de décision, remet audacieusement en question certaines pratiques courantes de la politique internationale. Si elle est adoptée avec le mandat proposé par le Groupe de personnalités de haut niveau, elle pourrait favoriser une stratégie plus équilibrée pour empêcher le déclin d'un État qui ne parvient plus à assurer la sécurité de ses citoyens ni à contrôler son propre territoire – une approche qui serait moins influencée par les prouesses internationales des gouvernements concernés et les tactiques des grandes puissances mondiales. Elle pourrait aussi faciliter la coordination et la réorganisation des activités des différents acteurs engagés dans la prévention des conflits et la reconstruction après les conflits. La commission proposée, qui pourrait interférer avec ce que les gouvernements considèrent souvent comme leurs affaires intérieures et qui pourrait réduire l'influence des grandes puissances, a donc peu de chances d'être mise en place à moins d'être soutenue par une coalition de gouvernements et de groupes de la société civile.

Il est regrettable que le Groupe de personnalités de haut niveau ne fasse qu'effleurer les OMD. Il souligne que la pauvreté est le terreau d'où surgissent d'autres menaces, dont les guerres civiles. « On ne pourra bâtir un monde plus sûr que si les pays pauvres ont des chances réelles de se développer. »⁸.

Le lien entre conflits et développement présente un inconvénient bien connu, qui est repris dans le rapport du Projet du Millénaire. Les pays pauvres ont plus de difficultés à se sortir du « piège d'un conflit » et sont aussi les plus exposés au risque de décadence ; deux facteurs qui sont à leur tour de grandes causes de pauvreté. La prévention des conflits et le succès de la reconstruction après les conflits sont des conditions importantes pour réaliser les OMD.

Le succès de la reconversion peut jouer un rôle considérable dans le sens de la prévention des conflits et de la stabilisation après les conflits. La reconversion intervient, en effet, à plusieurs niveaux. Elle permet la réinsertion des anciens combattants, qui pourraient provoquer, ou tout au moins, favoriser, la reprise d'un conflit. Elle intervient aussi sur le contrôle des armes légères et de petit calibre, ainsi que sur la réforme et la démocratisation de toutes les forces de sécurité et sur leurs organes de contrôle⁹. La reconversion permet enfin, et ce n'est pas la moindre des choses, d'affecter les ressources disponibles à des objectifs de développement plutôt qu'à la guerre et à l'armée.

Financer les OMD : la question du choix entre le beurre et les canons

La réalisation des OMD n'est pas seulement une question d'utilisation plus efficace des ressources disponibles. Les observateurs s'accordent à dire que les OMD ne pourront être atteints sans de nouvelles ressources. La Banque mondiale a estimé que 50 milliards de dollars supplémentaires seraient nécessaires chaque année pour atteindre les OMD¹⁰. Le rapport du Projet du Millénaire préconise d'augmenter l'aide au développement. Ainsi, le coût de réalisation des OMD devrait correspondre à 0,44% du revenu national brut des pays de l'OCDE en 2006 et à 0,54% en 2015 (contre 0,25% en 2003). Le Groupe de personnalités de haut niveau réaffirme l'objectif, convenu précédemment, de consacrer 0,7% du revenu national brut à l'aide publique au développement. Peu importe le chiffre exact, l'effort nécessaire est considérable. Il faut maintenant très vite modifier les priorités définies.

Jusqu'à présent, l'aide supplémentaire est loin d'atteindre ces objectifs. En 2003, l'aide publique au développement représentait 69 milliards de dollars, soit 10 milliards de plus en termes réels par rapport à 1999¹¹. L'insuffisance des ressources promises est encore plus frappante si l'on pense aux engagements pris s'agissant de la part du revenu national brut devant être consacrée à l'aide publique au développement. En 2003, seuls cinq pays (le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède) ont consacré plus de 0,7% de leur revenu national brut à l'aide au développement. La participation de 0,25% pour les pays de l'OCDE en 2003 ne signifiait qu'une augmentation de 0,03 point de pourcentage par rapport à celle de 2000, soit une augmentation de 0,01 point par année, ce qui est très inférieur aux besoins estimés selon les projections citées. D'un autre côté, si les pays donateurs avaient consacré 0,7% de leur revenu national à l'aide publique au développement, celle-ci aurait atteint, en 2003, 193 milliards de dollars et non pas 69 milliards. Les États-Unis étaient le pays qui consacrait la part la moins importante de son revenu national à l'aide publique au développement (0,15% du revenu national). S'ils avaient consacré 0,7% de leur revenu national à l'aide publique au développement, leur participation aurait représenté, non pas 16 milliards, mais 76 milliards de dollars¹².

Un certain nombre de pays ont réaffirmé leur volonté d'atteindre l'objectif d'une participation de 0,7%. Quatre pays se sont fixé des échéances précises : l'Irlande, 2007 ; la Belgique et la

Finlande, 2010 ; et la France, qui veut atteindre 0,5% en 2007 et 0,7% en 2012. L'Espagne a fait savoir qu'elle pourrait atteindre le niveau de 0,7% en 2012 et le Royaume-Uni qu'il pourrait y parvenir en 2013. D'autres pays ont annoncé des objectifs intermédiaires moins ambitieux. Le Gouvernement allemand, par exemple, a promis de faire passer l'aide au développement à 0,33% du revenu national en 2006. Si toutes les promesses faites par le passé étaient tenues, y compris celles de la Conférence de Monterrey en 2002, les ressources jugées nécessaires pour réaliser les OMD seraient disponibles. Mais cette perspective est peu probable sachant que plusieurs pays de l'Union européenne connaissent une crise budgétaire et que les États-Unis affichent un déficit budgétaire énorme (qui représentait 375 milliards de dollars pour l'exercice 2003).

Tandis que l'évolution de l'aide au développement restait très inférieure aux besoins et aux promesses, les dépenses militaires ont considérablement augmenté. Entre 1999 et 2003, tandis que l'aide publique au développement augmentait de 10 milliards de dollars, les dépenses militaires progressaient de 28 milliards en termes réels. Les dépenses militaires représentent aujourd'hui au niveau mondial 2,6% du revenu national, soit une progression de 0,2 point de pourcentage par rapport à 2000. La plupart de ces dépenses sont réalisées par des pays qui financent le développement.

Tandis que l'évolution de l'aide au développement restait très inférieure aux besoins et aux promesses, les dépenses militaires ont considérablement augmenté.

Même si les dépenses militaires ont reculé dans près de la moitié des pays en 2003, leur niveau global continue de progresser en raison principalement de l'augmentation des dépenses des grandes puissances militaires. Elles représentaient 950 milliards de dollars en prix courants de 2003 (la dernière année pour laquelle des données fiables sont disponibles) ou 844 milliards en prix de 1999. Les dépenses militaires ont atteint, en termes absolus, le niveau de 1992, mais par rapport au revenu mondial, les dépenses n'ont progressé que légèrement au cours des dernières années.

La part croissante des États-Unis est d'environ 47% des dépenses mondiales. La « guerre contre la terreur » et le coût de l'intervention en Iraq ont obéré les finances du gouvernement. Près de deux tiers des dépenses militaires supplémentaires réalisées en 2002 et 2003 étaient effectuées par les États-Unis ; l'autre tiers étant dépensé principalement par cinq autres pays (l'Iran, la Russie, la Chine, le Koweït et l'Inde).

Le nombre de conflits dans le monde a continué à reculer en 2003 et 2004. Même si les données obtenues auprès de sources différentes concernant les conflits comportent des divergences, elles constatent toutes une diminution du nombre de guerres et de leur intensité. Le point le plus surprenant concerne les personnes mortes au combat. Ce chiffre a atteint son plus bas niveau au début des années 2000. Il en va tout autrement du nombre de civils blessés ou tués. Il n'empêche que la diminution du nombre de guerres et de leur intensité est surprenante vue la progression des dépenses militaires.

Il n'y a ainsi pas eu, au niveau mondial, une reconversion des ressources financières au cours des dernières années. Nous avons assisté à une progression des dépenses militaires et, dans une moindre mesure, de l'aide au développement. Il est toutefois évident, vu la situation budgétaire de nombreux pays, qu'il serait plus facile de respecter les engagements pris en matière d'aide publique au développement si les dépenses militaires étaient moins importantes.

Les OMD comme source de conflit

Une reconversion réussie est un élément extrêmement important pour réaliser les OMD, car les mesures prises dans le sens de ces objectifs peuvent accroître les risques de conflit. En effet, les flux

financiers vers les pays en développement, qu'il s'agisse d'aide ou d'investissements privés, peuvent exacerber les tensions internes, par exemple en favorisant un groupe plutôt qu'un autre. Par le biais de la corruption, l'aide peut également représenter une source de revenu pour les fonctionnaires et affaiblir ainsi la légitimité et l'efficacité des gouvernements. L'aide et les investissements privés n'ont pas nécessairement de telles conséquences, mais cela s'est produit par le passé. Certaines recherches ont constaté que lorsque l'aide est élevée, les risques de conflit augmentent¹³. Il est important d'avoir conscience des relations entre l'aide et les conflits déclarés ou naissants. La transparence est un autre élément qui peut réduire le risque de voir l'aide avoir des effets négatifs. La transparence est le meilleur antidote contre la corruption.

Les questions de reconversion dans la phase de consolidation de la paix

L'une des principales causes de conflits violents sont les précédents de violence. Le succès des activités de consolidation de la paix après les conflits est donc important pour éviter les conflits. La reconversion joue un rôle essentiel à ce niveau. Le démantèlement des structures militaires ayant soutenu un conflit armé (autrement dit, le processus de démobilisation et de réinsertion des anciennes forces armées, ainsi que la reconstruction de nouvelles forces de sécurité efficaces et démocratiquement responsables) est indispensable à toute activité de réhabilitation et de reconstruction après les conflits.

La démobilisation des forces de combat est devenue un élément incontournable dans la liste des priorités de la communauté internationale après les conflits. En 2003 et 2004, des activités de démobilisation ont eu lieu, entre autres, en Angola, en Colombie, au Libéria et au Rwanda. Il est communément admis que la démobilisation doit être assortie de mesures permettant d'aider les personnes démobilisées à se réinsérer dans la société et à gagner de l'argent. Il est pourtant souvent difficile de réunir les fonds nécessaires pour financer ces mesures de réinsertion. Les attentes non réalisées des soldats démobilisés ont été parfois à l'origine de nouvelles tensions. Ce fut notamment le cas au Libéria, en 2004.

Il est difficile de trouver les ressources suffisantes pour financer la réinsertion et il n'existe pas de recette absolue pour aider les anciens combattants à se réinsérer. La plupart des donateurs préfèrent la stratégie qui consiste à donner de l'argent ou des biens aux particuliers, comme des outils pour travailler la terre, afin qu'ils démarrent une nouvelle vie civile. Cette stratégie est risquée : elle privilégie (et d'aucuns iraient même jusqu'à dire « récompense ») les anciens combattants par rapport aux civils. Une autre possibilité est la réinsertion fondée sur la communauté ; les avantages profitent alors à l'ensemble d'une communauté plutôt qu'à des particuliers. Ce type de réinsertion a été réalisé avec succès en République du Congo, pour ne citer qu'un exemple.

Dans la plupart des situations après conflit, une autre question importante est celle de la sécurité physique. Les cas de l'Afghanistan et de l'Iraq ont fait la une de l'actualité en 2003 et 2004 pour les questions d'absence de sécurité, mais ils ne sont que les cas extrêmes d'un problème général. Dans ces deux pays, des troupes extérieures se chargeaient d'assurer la sécurité tandis que des forces locales étaient formées pour prendre la relève. La communauté internationale a assuré la formation de forces intérieures dans des situations très différentes comme en ex-Yougoslavie, au Sierra Leone ou au Timor-Leste. Des sociétés militaires privées sont de plus en plus chargées de ces activités. Ce soutien est souvent ad hoc et consiste généralement à fournir une formation. L'expérience en matière de réforme du secteur de la sécurité est plus limitée, surtout en ce qui concerne la gestion du secteur de la sécurité. L'aide internationale pour la réforme du secteur de la sécurité est rarement bien intégrée aux autres types d'aide extérieure servant à mettre en place les institutions démocratiques.

Conflits et ressources

Les conflits violents et le déclin d'un État sont des obstacles à la réalisation des OMD. C'est une raison supplémentaire pour tenter d'éviter que les conflits ne dégénèrent en guerres et que les États ne sombrent. Diverses raisons peuvent expliquer un conflit ou le déclin d'un État. Les deux peuvent être dus à un problème de ressources. C'est d'ailleurs ce qu'a souligné le Groupe de personnalités de haut niveau. Il est largement admis que les facteurs économiques jouent un rôle décisif dans les activités de guerre ; ils peuvent être la cause d'un conflit ou conditionner sa poursuite. Mais ce serait une erreur de penser que les ressources ne peuvent être qu'une cause de conflit ; elles représentent aussi une source potentielle de coopération et sont une base importante de développement.

La question des ressources a joué un rôle important dans près d'un tiers des guerres et conflits armés majeurs qui se sont produits en 2004 (soit 13 sur 42), l'exploitation de ressources ayant provoqué, déclenché, exacerbé ou financé le conflit. Il suffit de penser à certaines « guerres oubliées », comme en Indonésie (pour le gaz naturel en Aceh ; le cuivre et l'or, en Papouasie occidentale), dans le delta du Niger au Nigéria (pétrole) et au Myanmar (opium, bois d'œuvre et pierres précieuses). Elles illustrent la thèse du fléau des ressources : l'abondance de richesses naturelles ne signifie pas forcément développement et richesse, mais peut favoriser la violence et l'éclatement de la société.

Le commerce de ces richesses se fait au niveau international. Les richesses, y compris les biens générateurs de conflits, sont vendus sur des marchés mondiaux. Les acteurs économiques privés concernés par les différentes industries jouent donc un rôle particulier. Les industries extractives sont déjà enclines à influencer, voire provoquer, des conflits. En effet, les coûts sociaux et environnementaux et les avantages économiques de l'exploitation des richesses sont inégalement répartis. Les tensions et la violence sont liées à ce déséquilibre entre coûts et avantages. Là où les richesses sont l'objet et la cause de conflits violents, le lien entre activité économique et conflit est encore plus direct.

Plusieurs initiatives ont été prises par des sociétés, des gouvernements et des organisations non gouvernementales. Il n'empêche que la réaction internationale face au rôle et à la responsabilité des acteurs économiques privés, et notamment des entreprises de l'industrie extractive, est insuffisante. Si certaines de ces initiatives sont très prometteuses, notamment la campagne « Publiez ce que vous payez », une seule a pour l'instant fourni un cadre acceptable pour les acteurs privés, il s'agit du système de certification des diamants bruts du Processus de Kimberley.

Étonnamment, le cas de l'eau montre la viabilité de tels cadres. L'eau est souvent citée comme la principale richesse génératrice de conflits pour l'avenir. En effet, selon les prévisions les plus pessimistes, près de 60 pays pourraient connaître de graves pénuries d'eau d'ici à 2050. Les rivières et les réservoirs d'eau transfrontières sont généralement considérés comme les plus exposés aux conflits. Il n'empêche que les affrontements au sujet de l'eau ont été rares et l'eau est devenue une source de coopération et, partant, un facteur de paix, du moins dans certaines régions du monde.

Ainsi, la situation en Afrique australe a démontré que le fait de dépendre de cours d'eau transfrontières est un facteur très fort de coopération. Il existe déjà des centaines d'accords bilatéraux et multilatéraux qui traitent de points particuliers liés aux ressources internationales en eau douce. Les données actuelles laissent à penser qu'il est non seulement judicieux d'un point de vue économique, mais aussi politiquement possible, de coopérer.

Conclusions

Les pays en conflit, ceux qui sortent d'un conflit ou ceux qui connaissent une grave crise au niveau de la gestion des affaires publiques, représentent un obstacle majeur dans la voie de la réalisation des OMD d'ici à 2015. Même si le rapport entre sécurité et développement est aujourd'hui largement admis, la volonté de le prendre systématiquement en compte se heurte encore à une très forte résistance. Il est important de tenir compte, dans l'évaluation des OMD, du risque d'ignorer les questions de paix et de sécurité, ainsi que du potentiel que représente la reconversion pour les OMD.

Il est encore possible de réaliser les OMD d'ici à 2015 si les priorités sont redéfinies. Mais ils ne pourront se concrétiser dans toutes les régions, surtout en Afrique, sans changements politiques majeurs. Les politiques de reconversion ont un rôle à jouer pour favoriser notamment la prévention des conflits, la réinsertion des combattants ainsi que l'attribution des ressources à des activités de développement.

De manière générale, une vue plus claire des liens entre sécurité et développement permettra de favoriser l'utilisation des possibilités de développement qu'offre la reconversion. Si des initiatives ont été prises en 2004, elles restent insuffisantes, surtout en ce qui concerne des recommandations claires et concrètes. L'étude *BICC Conversion Survey* et, de manière générale, les travaux du Bonn International Center for Conversion visent à combler cette insuffisance.

Notes

1. Nations Unies, 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, document des Nations Unies A/59/565 du 2 décembre, à l'adresse <www.un.org/french/secureworld/>.
2. Nations Unies, *Charte des Nations Unies*, à l'adresse <www.un.org/french/aboutun/charte/index.html>.
3. Nations Unies, résolution 55/2, document des Nations Unies A/RES/55/2, à l'adresse <www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm>.
4. Voir, par exemple, Paul Collier et al., 2003, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, New York, Oxford University Press.
5. Projet du Millénaire des Nations Unies, 2005, *Investir dans le développement – Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, New York, p. 11, à l'adresse <www.unmillenniumproject.org/>.
6. Nations Unies, 2004, *Millennium Development Goals: Progress Report*, à l'adresse <www.un.org/millenniumgoals/mdg2004chart.pdf>.
7. Projet du Millénaire des Nations Unies, op. cit., p. 2.
8. Nations Unies, 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, op. cit., p. viii.
9. Voir dans ce numéro du *Forum du désarmement*, l'article de Ravinder Singh, p. 41.
10. Banque mondiale et Fonds monétaire international, 2004, *Global Monitoring Report 2004: Policies and Actions for Achieving the Millennium Development Goals and Related Outcomes*, Washington DC, Banque mondiale, p. 167.
11. Organisation de coopération et de développement économiques, 2004, *Statistical Annex of the 2004 Development Co-operation Report*, Tableaux 4 et 8, à l'adresse <www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2825_495602_1893129_1_1_1_1,00.html>.
12. Calculé sur la base du Tableau 1, ibid.
13. M. Humphreys et A. Varshney, 2004, *Violent Conflict and the Millennium Development Goals: Diagnosis and Recommendation*, article préparé pour le Millennium Development Goals Poverty Task Force Workshop, Bangkok, juin.

La maîtrise des armements : quels coûts, quels bénéfices ?

Susan WILLETT

La maîtrise des armements et le désarmement sont des activités qui coûtent cher – il n’y a pas moyen d’y échapper. Plus l’arsenal est grand, plus les armes sont destructrices et plus le désarmement coûte cher. L’étude réalisée en 2003 par l’UNIDIR intitulée *Disarming the Costs: Nuclear Arms Control and Nuclear Rearmament* a estimé que le processus sur la réduction et la limitation des armements stratégiques offensifs (START) a coûté 2,38 milliards de dollars aux États-Unis d’Amérique, pour la période comprise entre 1991 et 2001¹. En outre, les États-Unis ont dû assumer les coûts de l’application des traités START pour l’ex-Union soviétique par le biais du programme de réduction concertée des menaces, qui s’est élevé à 5,1 milliards de dollars pour la même période. D’autres pays s’aperçoivent que le coût de la maîtrise des armements est lui aussi élevé, ce qui a contribué à la marginaliser comme objectif international souhaitable et possible.

Le fait d’envisager les coûts sans tenir compte des bénéfices retirés, ni du coût d’autres possibilités, comme le réarmement, peut donner l’impression que la maîtrise des armements coûte trop cher. De plus, les coûts et les bénéfices de la maîtrise des armements sont généralement évalués sur de courtes périodes définies par la durée politique d’un gouvernement, et non pas en fonction des coûts et des risques de sécurité qui pèseront à plus long terme sur les générations futures.

La première partie de cet article donne des indications d’ordre méthodologique sur la façon dont sont évalués les coûts et les bénéfices de la maîtrise des armements. Il s’agit de préciser les coûts qui sont liés à la maîtrise des armements et ceux qui devraient être considérés comme des dépenses militaires. La deuxième partie sur les contre-scénarios indique les coûts qui pourraient être évités si les traités de maîtrise des armements étaient respectés. Les dépenses évitées sont des bénéfices quantifiables de la maîtrise des armements ; ils doivent donc être un élément important de toute analyse coûts-bénéfices. La troisième partie porte sur les liens entre la course aux armements et les dépenses militaires. La quatrième partie examine les coûts d’opportunité des dépenses militaires. La dernière partie est consacrée aux coûts des guerres.

Observations de méthodologie

Il existe deux méthodes pour étudier les coûts et les bénéfices des « biens communs » liés à la maîtrise des armements : l’analyse coûts-bénéfices et l’analyse coûts-efficacité. La première convertit

Susan Willett, économiste spécialiste des questions de défense, a été maître de recherche à l’UNIDIR où elle a dirigé le projet sur les coûts du désarmement. Ses publications les plus récentes à l’UNIDIR s’intitulent *Mortgaging the Future: The South Asian Arms Dynamic*; *Disarming the Costs: Nuclear Arms Control and Nuclear Rearmament*; et *Rethinking the Price Tag: A Methodological Inquiry into the Costs and Benefits of Arms Control*. Elle a également dirigé la publication *Participatory Monitoring of Humanitarian Mine Action: Giving Voice to Citizens of Nicaragua, Mozambique and Cambodia*.

en unités monétaires les bénéfices et les coûts et les compare pour évaluer l'intérêt d'un programme particulier de dépenses ou d'investissement. Les calculs utilisent généralement la valeur actuelle nette, le taux de rentabilité interne ou des rapports coûts-bénéfices. L'analyse coûts-bénéfices s'est développée pour évaluer l'efficacité des décisions prises dans le secteur public pour des projets d'investissements (concernant notamment des routes, des ponts ou des barrages). L'objectif de cette méthode est d'optimiser la valeur actuelle nette des coûts et des bénéfices en fonction de critères précis. Cette méthode reposant sur des unités monétaires est limitée dans sa capacité à comparer des coûts quantifiables et des bénéfices qui ne le sont pas, comme dans le cas de la maîtrise des armements. Par exemple, la paix et la stabilité, qui sont généralement considérés comme l'objectif absolu de la maîtrise des armements, représentent des gains politiques, sociaux et culturels (plutôt qu'économiques) et ne peuvent être évalués.

Les analyses coûts-bénéfices classiques reconnaissent que certains services ou biens communs ont des effets secondaires extrêmement positifs, mais qui ne peuvent être évalués en terme de prix – il s'agit des effets externes. Pour pouvoir évaluer l'ampleur des bénéfices tirés des effets externes, il faut qu'ils se concrétisent, même s'ils ne peuvent être mesurés. Afin de contourner la difficulté de mesurer les effets externes, les économistes calculent un coût fictif. L'objectif est d'estimer les gains de sécurité qu'ils représentent. Il est toutefois difficile d'évaluer un prix fictif pour la paix et la sécurité globales puisqu'elles représentent une forme suprême de prospérité sociale qui profiteraient au plus grand nombre. Leur évaluation donnerait un chiffre tel, qu'il éclipserait toutes les autres variables.

Quant à l'analyse coûts-efficacité, elle a été mise au point pour tenir compte des aspects « non monétaires » d'un bien commun. Autrement dit, elle veut inclure les bénéfices non quantifiables et l'efficacité. Dans le cas de la maîtrise des armements, cela signifie les vies sauvées et améliorées et les opportunités économiques et sociales retenues². La méthode de l'analyse coûts-efficacité se fonde sur l'analyse coûts-bénéfices, mais vise à dépasser les limites de la quantification en incluant les bénéfices de la paix et de la stabilité.

Philip Jones utilise les techniques micro-économiques pour évaluer les effets économiques du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) de 1987³. Il utilise les fonctions de production pour illustrer les principes du rapport coût-efficacité dans les décisions publiques s'agissant du désarmement et des traités de maîtrise des armements ; il constate que les possibilités d'économies sont grandes si les dirigeants des pays signataires sont conscients du coût des décisions. Il précise toutefois dans ses conclusions que « si après la signature du traité, le niveau de défense doit être le même qu'avant, alors les coûts budgétaires de la défense doivent inévitablement augmenter »⁴. Autrement dit, les bénéfices économiques d'un traité de maîtrise des armements dépendent de la volonté qu'ont les dirigeants de profiter des possibilités économiques qu'offrent les traités de maîtrise des armements. Il n'est pas possible d'envisager des bénéfices économiques automatiques sans un processus politique qui les favorise.

Contrairement à l'analyse micro-économique de Jones, l'étude réalisée en 1993 par l'UNIDIR intitulée *Economic Aspects of Disarmament: Disarmament as an Investment Process*, envisage la question sous un angle macro-économique en analysant les retombées sociales et économiques de la maîtrise des armements et du désarmement⁵. Selon les auteurs de ce rapport :

Le désarmement a des conséquences économiques majeures comportant aussi bien des pertes que des profits. S'agissant des coûts, il exige un remaniement fondamental de la répartition des ressources entre le secteur militaire et le secteur civil de la production au profit de ce dernier, réaffectation qui risque fort de causer de graves problèmes de chômage ou de sous-emploi de la main-d'œuvre ainsi que de sous-exploitation du capital et d'autres ressources. Aussi, la rentabilité économique du désarmement sera-t-elle vraisemblablement

faible à court terme. Toutefois, à long terme, le désarmement devrait procurer des profits importants et dignes d'intérêt, à mesure que la réaffectation de ressources au secteur civil permettra la production de biens et de services destinés à ce secteur. Le désarmement s'apparente ainsi par ses aspects économiques, à un processus d'investissement impliquant des pertes à court terme et des profits à long terme⁶.

Ce rapport souligne que pour maximiser les bénéfices sociaux du désarmement, les réductions des dépenses militaires doivent être progressives et prévisibles, pour permettre les ajustements économiques et sociaux nécessaires pour s'adapter à des dépenses moindres. Ce rapport fit preuve d'intuition en précisant qu'il faudrait reconnaître les problèmes économiques sans précédent que pose le désarmement dans le monde actuel, surtout lorsqu'il coïncide avec un passage d'une économie planifiée centralisée à une économie de marché.

Allan Krass, dans son étude intitulée *The Costs, Risks and Benefits of Arms Control*, estime que le rapport coût-efficacité est extrêmement difficile à appliquer concrètement car les coûts financiers sont difficiles à évaluer à l'avance et les bénéfices ne peuvent jamais être mesurés de façon satisfaisante et utile⁷. Il n'empêche que les jugements sur le rapport coût-efficacité de la maîtrise des armements sont inévitablement politiques et subjectifs. Des estimations approximatives des coûts et des bénéfices devraient être avancées lors des négociations pour pouvoir opposer de solides arguments à ceux qui avancent des projections exagérées pour refuser les mesures de désarmement et de maîtrise des armements. Même si les conclusions de Krass sont peu convaincantes, elles soulèvent la question importante du poste budgétaire des coûts de destruction des systèmes d'armes. Doivent-ils être considérés comme des coûts de désarmement ou doivent-ils entrer dans le coût du cycle de vie des systèmes d'armes ? Cette question mérite d'être étudiée plus avant car elle a des incidences considérables sur les coûts du désarmement.

Selon la définition de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), les dépenses militaires incluent les dépenses réalisées pour stocker et détruire les armes. Selon la définition de l'OTAN, les dépenses militaires comprennent les dépenses réalisées pour la destruction des armes, du matériel et des munitions, ainsi que les coûts liés à l'inspection et au contrôle de la destruction d'équipement⁸.

Cette définition laisse clairement entendre que les coûts de destruction des armes devraient être considérés comme des dépenses militaires et non comme des dépenses de désarmement ou de maîtrise des armements. En raison de la pratique actuelle, qui considère les coûts de stockage et de destruction comme des dépenses de maîtrise des armements, le coût total de certains systèmes d'armes est rarement, voire jamais, considéré comme le coût total du cycle de vie d'une arme. Le fait d'attribuer à la maîtrise des armements les coûts de stockage et de destruction des systèmes d'armes a pour effet indirect de protéger le lobby du réarmement contre des restrictions budgétaires qui pourraient limiter les propositions de nouvelles commandes. Si le coût total du cycle de vie des systèmes d'armes était annoncé dès le début du processus des crédits budgétaires pour les systèmes d'armes, les décisions de réarmer pourraient faire l'objet d'une plus grande circonspection. Les dépenses militaires continuent à progresser résolument malgré les révélations s'agissant des coûts économiques réels des programmes d'armements. Aujourd'hui, ce sont la maîtrise des armements et le désarmement, et non le réarmement, qui sont au centre du débat sur les coûts toujours plus élevés et font l'objet d'une controverse politique.

Ces remarques s'appliquent également aux coûts environnementaux du désarmement. Les effets qu'ont sur l'environnement les techniques de destruction des armes suscitent une inquiétude croissante. Des méthodes toujours plus contraignantes sont donc utilisées pour éviter de nuire à l'environnement. Elles ont entraîné un renchérissement du processus de destruction des armes. La

question des coûts environnementaux est devenue une pierre d'achoppement dans les négociations et l'application d'accords de maîtrise des armements.

À l'exception de quelques traités négociés récemment comme la Convention sur les armes chimiques, la Convention sur les armes biologiques ou à toxines et la Convention sur l'interdiction des mines, peu de traités de maîtrise des armements se soucient des effets de la destruction des armes sur l'environnement. L'article II de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines exige que lors de la destruction des matières des armes biologiques, « il y aura lieu de prendre toutes les mesures de précaution nécessaires pour protéger les populations et l'environnement ». Dans le même ordre d'idées, l'article IV de la Convention sur les armes chimiques oblige les États parties à accorder « la plus haute priorité à la sécurité des personnes et à la protection de l'environnement ». Mais ce n'est qu'après l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes chimiques qu'il est devenu évident à quel point ces exigences liées à l'environnement étaient coûteuses. Des considérations environnementales analogues (mais moins contraignantes) peuvent également s'appliquer aux armes classiques. Par exemple, les coûts liés à la conception et à l'application de mesures respectant l'environnement pour déminer les champs de mines et détruire les stocks de mines excédentaires ont accru le coût du déminage humanitaire pour les États parties à la Convention d'interdiction des mines.

Au cours des prochaines années, les dirigeants nationaux vont certainement devoir faire des choix toujours plus difficiles s'agissant de la portée des considérations écologiques dans les décisions de crédits, surtout pour celles concernant les accords internationaux de désarmement. Plus les problèmes écologiques liés au désarmement seront graves, plus la marge de manœuvre sera limitée. Lorsque les arsenaux sont aussi importants que ceux de la Russie et des États-Unis, les coûts environnementaux du désarmement peuvent devenir prohibitifs. Des coûts d'opportunité considérables peuvent alors surgir. Le risque de cette situation est de voir les dirigeants décider soit de reporter l'application de la maîtrise des armements ou d'opter pour des mesures de désarmement qui ne tiennent pas compte de l'environnement. C'est le cas dans les pays qui négligent certains aspects des activités de destruction, dispensent les programmes militaires des contrôles liés à l'environnement, ne financent pas suffisamment les programmes de dépollution ou n'appliquent pas une législation nationale rigoureuse en matière d'environnement⁹.

Des problèmes surgissent aussi lorsque les coûts environnementaux du désarmement sont utilisés comme prétexte pour ne pas désarmer, surtout s'ils sont considérés indépendamment des coûts environnementaux du réarmement ou d'une guerre donnant lieu à l'emploi d'armes extrêmement toxiques. Lorsque des armes sont fabriquées, les coûts environnementaux ne disparaissent pas. En 1995, le Département de l'énergie des États-Unis a estimé que la dépollution des sites des complexes d'armes nucléaires aux États-Unis représenterait un coût compris entre 300 et 1 000 milliards de dollars sur 75 ans¹⁰. Le Département de l'énergie des États-Unis a opté pour une politique de confinement de ces sites qui ne pourront jamais redevenir des sites non pollués en raison de la longévité des déchets radioactifs.

Toute initiative entraîne des coûts, mais l'inaction a aussi des coûts. Que des armes soient ou non l'objet de traités de maîtrise des armements, des coûts environnementaux sont inévitables en raison des caractéristiques toxiques de nombreux systèmes d'armes.

... les coûts environnementaux des systèmes d'armes devraient être inclus dans les coûts de leur cycle de vie et non pas dans le coût du désarmement.

Les traités de maîtrise des armements tiennent peut-être davantage compte de l'écologie s'agissant des méthodes de destruction, mais les problèmes et les coûts environnementaux des systèmes d'armes devraient être inclus dans les coûts de leur cycle de vie et non pas dans le coût du désarmement. Cette situation soulève une question importante sur la nécessité d'évaluer les conséquences environnementales des systèmes d'armes au moment de leur acquisition plutôt que de les ajouter aux traités de maîtrise des armements.

Il est également important que le coût total de l'application et la vérification des traités soit envisagé par rapport aux ressources totales que les États consacrent à leurs forces militaires¹¹. L'on pourrait ainsi comparer le coût annuel du complexe nucléaire américain (estimé à 25 milliards de dollars pour une année, dont 4,5 milliards par an pour le programme controversé dit « Stockpile Stewardship »¹²) et le coût total des activités de vérification et de surveillances des armes nucléaires réalisées en une année par l'Agence internationale de l'énergie atomique (évalué par MacLean et Fergusson à 82 millions de dollars pour le monde entier en 1998)¹³.

Enfin, s'agissant du rapport coût-efficacité de la maîtrise des armements, il importe de souligner que les dépenses de maîtrise des armements peuvent améliorer la sécurité de manière beaucoup plus efficace qu'un niveau identique ou nettement supérieur de dépenses en matériel militaire. Pour illustrer ce point, il suffit d'analyser d'autres possibilités que la maîtrise des armements¹⁴.

Contre-scénarios

Avant de prendre des décisions, les responsables politiques devraient toujours envisager d'autres possibilités et leurs conséquences. S'ils ne le font pas, ils n'assument pas leur responsabilité à l'égard de ceux qu'ils sont censés représenter. La soumission des choix de politique publique aux vues technocratiques est évidente dans l'idée très répandue selon laquelle la technocratie choisit toujours la réponse « objectivement » adaptée en se référant aux pratiques optimales établies. Cette conception de la prise de décision diverge fortement de la pratique commerciale qui considère toujours les gains que peuvent représenter les différentes options. Ce processus de décision implique l'élaboration et la considération (plus ou moins systématiques et explicites) de contre-scénarios.

Les contre-scénarios dépendent de mesures extrapolées des tendances actuelles ou nouvelles ; ils sont donc, par définition, le fruit d'une spéculation. Il n'empêche que l'analyse de contre-scénarios peut être un mécanisme correcteur et permettre une étude sur de fortes bases analytiques. Les contre-scénarios sont également utiles pour envisager d'autres situations qui pourraient conduire, à l'avenir, à certaines décisions et évaluer les coûts qu'elles représenteraient.

Au niveau hypothétique, deux contre-scénarios, qui divergent de la situation actuelle, peuvent être envisagés. Il s'agit de la situation de *réarmement* généralisé et de celle de *désarmement* généralisé. La situation actuelle, qui se caractérise par un mélange de maîtrise des armements et de réarmement, peut être évaluée avec une certaine précision. Il s'agit d'un cas bien défini. Les contre-scénarios sont des cas plus flous, pour lesquels les mesures quantitatives utilisées sont le plus souvent hypothétiques, même lorsqu'elles sont extrapolées à partir des tendances nouvelles.

Il est tout aussi important, si ce n'est plus, d'évaluer les coûts et les bénéfices non quantifiables parce qu'ils représentent souvent une *valeur sociale* ou un *dysfonctionnement social* plus important. Ils donnent, en outre, une indication sur de futurs coûts ou bénéfices. Par exemple, il n'est pas possible d'évaluer immédiatement l'effet bénéfique des mesures de confiance et de sécurité, qui sont destinées à réduire les tensions et la méfiance et à améliorer, au fil du temps, les relations entre les États. Même si les coûts liés aux négociations et missions diplomatiques apparaissent à court terme, il a été démontré que les mesures de confiance et de sécurité produisent à long terme des bénéfices en matière de désarmement et de maîtrise des armements, qui se traduisent par un recul des dépenses militaires et une sécurité accrue. Ce processus confirme la remarque de l'étude de l'UNIDIR réalisée en 1993 s'agissant des pertes à court terme et des profits à long terme et souligne l'importance du temps comme facteur déterminant dans l'évaluation des coûts et des bénéfices des mesures de désarmement et de maîtrise des armements. Si les coûts et les bénéfices sont évalués prématurément,

la mesure de maîtrise des armements peut sembler peu concluante ou, dans le pire des cas, n'être pas du tout représentative du résultat final.

Les contre-scénarios servent justement à compenser ce facteur temps ; ils permettent d'évaluer les résultats possibles de décisions prises aujourd'hui. Ils peuvent être spéculatifs ou se fonder sur des situations réelles où la maîtrise des armements et le désarmement sont pleinement opérationnels ou ont été rejetés. Une analyse hypothétique pourrait essayer d'évaluer les conséquences (coûts et bénéfices sur les plans économiques et de sécurité) du déploiement d'un système de défense antimissile balistique, alors que la course aux armements entre l'Inde et le Pakistan est l'exemple classique d'une situation où la maîtrise des armements a été refusée jusqu'à présent au profit d'une course aux armements et d'un accroissement des arsenaux nucléaires avec des conséquences négatives pour l'économie et la sécurité¹⁵.

Les contre-scénarios sont conçus pour tenir compte des coûts économiques et politiques que la maîtrise des armements a permis d'éviter et qui sont des bénéfices dus à la maîtrise des armements. Les plus évidents sont les dépenses liées à la course aux armements et à l'augmentation des dépenses militaires. Il faut aussi compter les coûts d'opportunité pour la société et le coût potentiel d'une guerre que peut provoquer une course aux armements effrénée.

Les courses aux armements et les dépenses militaires

Les courses aux armements signifient des dépenses militaires croissantes. Le succès des mesures de maîtrise des armements a tendance à faire reculer les dépenses militaires. La tendance des dépenses militaires est un indicateur classique des relations de sécurité internationale et des succès ou échecs des mesures de désarmement et de maîtrise des armements¹⁶.

Les dépenses militaires globales atteignirent au plus fort de la guerre froide, en 1987, le niveau effarant de 995 milliards de dollars. Une grande partie de ces ressources fut consacrée à l'acquisition d'immenses arsenaux nucléaires qui représentaient, cette année-là, 75 000 ogives stratégiques. Cette capacité de surdestruction ainsi que les craintes d'une guerre nucléaire accidentelle incitèrent les superpuissances à stabiliser leur course aux armements en signant des accords de maîtrise des armements. Le Traité FNI permit la fin de la course aux armes nucléaires stratégiques et une réduction des dépenses militaires.

Les négociations fixant des plafonds pour les armes et favorisant la transparence sur les stocks, le déploiement et la fabrication d'armes, favorisèrent la confiance entre les anciens adversaires et influencèrent la façon qu'avaient les États de percevoir leur sécurité et les relations entre eux¹⁷. Ces mécanismes permirent d'améliorer à la fois la sécurité régionale et mondiale. Les initiatives de non-prolifération, qui visaient à empêcher la diffusion des technologies militaires – qu'il s'agisse d'armes de destruction massive ou de systèmes d'armes plus classiques – profitèrent du contexte de sécurité plus propice de l'immédiat après-guerre froide¹⁸. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ont bénéficié d'un soutien renouvelé dans leurs tentatives visant à empêcher la prolifération et à défendre les normes de non-prolifération. D'autres instruments de non-prolifération, qui ne visent pas une adhésion universelle, ont également évolué et ont été renforcés, et notamment des mécanismes de contrôle des exportations et des groupes de fournisseurs comme l'Arrangement de Wassenaar, le Régime de contrôle de la technologie des missiles et le Groupe des fournisseurs nucléaires.

Entre 1989 et 1998, les dépenses militaires globales ont reculé de 34%, passant à 745 milliards de dollars (en dollars actuels). Le climat positif de la maîtrise des armements au début des années 90

fut encouragé par la direction donnée par les États-Unis dans les négociations de maîtrise des armements et de non-prolifération. Au milieu des années 90, l'atmosphère positive commença à changer. Un nombre croissant d'engagements de maîtrise des armements pris par les États-Unis étaient considérés par de nombreux membres du Congrès comme une charge économique.

À la fin des années 90, les dépenses militaires mondiales commencèrent à augmenter après avoir reculé pendant une décennie après la guerre froide. Cette reprise coïncida avec le revirement unilatéraliste des États-Unis qui se traduit par leur refus de ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Les augmentations furent limitées entre 1998 et 2001, mais en 2002, les dépenses militaires mondiales augmentèrent de 6,5% puis de 11% en termes réels en 2003¹⁹. En l'espace de deux ans, les dépenses militaires mondiales ont augmenté de 18% en termes réels, atteignant 956 milliards de dollars (en dollars actuels) en 2003.

À la fin des années 90, les dépenses militaires mondiales commencèrent à augmenter après avoir reculé pendant une décennie ...

Cette augmentation s'explique principalement par l'augmentation massive des dépenses militaires américaines, qui représentent près de la moitié des dépenses mondiales. Les changements de doctrine et stratégie militaires des États-Unis suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 entraînèrent une augmentation colossale des dépenses militaires américaines en 2002 et 2003. Une grande partie de cette augmentation s'explique par les crédits concernant les opérations militaires en Afghanistan et en Iraq et les activités anti-terroristes. Sans ces crédits, les dépenses militaires auraient tout de même beaucoup augmenté, mais moins vite. SIPRI a estimé que, dans ce scénario, les dépenses militaires auraient progressé de 4% au lieu de 11% en 2003. Les dépenses militaires des États-Unis devraient continuer à progresser et gonfler les dépenses militaires mondiales. À plus long terme, il n'est pas sûr que de tels niveaux puissent être maintenus pour des raisons économiques et politiques.

Coûts d'opportunité

L'augmentation des dépenses militaires génère des coûts d'opportunité. Les coûts d'opportunité font référence aux possibilités sacrifiées pour consacrer des ressources à certaines dépenses publiques plutôt qu'à d'autres, autrement dit une autre utilisation possible de ces ressources. Les coûts d'opportunité peuvent être mesurés en termes monétaires, mais ce concept peut aussi servir à évaluer des unités physiques plutôt que monétaires. Une analyse des coûts d'opportunité appliquée aux dépenses militaires permet, par exemple, de calculer combien d'appareils de dialyse pourraient être achetés avec le prix d'un avion de chasse ou un char de combat. On parle alors de coûts d'opportunité réels pour les distinguer des coûts monétaires.

Les coûts d'opportunité liés à des dépenses militaires importantes ou croissantes sont généralement plus élevés dans les pays qui connaissent des restrictions financières. Les pays en développement, avec une population largement appauvrie et des dépenses militaires qui progressent, sont particulièrement vulnérables sur ce plan. Dans la plupart des pays en développement, les gouvernements ne disposent pas de recettes suffisamment variables pour assumer une augmentation des dépenses militaires. Dans cette situation, un gouvernement a deux possibilités : il peut réaffecter certains crédits alloués au départ, par exemple, à la santé ou à l'éducation ; il peut aussi emprunter des devises sur les marchés financiers internationaux. L'une comme l'autre représentent des coûts d'opportunité.

Les économies développées connaissent aussi des coûts d'opportunité importants. Un examen très détaillé du programme américain d'armement nucléaire estime, qu'entre 1940 et 1996, les

États-Unis ont consacré à ce programme des sommes supérieures à l'ensemble des dépenses fédérales pour l'éducation, la formation, l'emploi, les services sociaux, l'agriculture, les ressources naturelles, l'environnement, les sciences, l'espace, les technologies, le développement communautaire et régional (y compris les secours en cas de catastrophes), le maintien de l'ordre, la réglementation et la production d'énergie²⁰.

L'Union soviétique aurait eu des coûts d'opportunité économiques et sociaux encore plus grands. La course aux armements nucléaires de la guerre froide représentait des dépenses telles qu'elle obligea le Président Gorbatchev à prononcer devant l'Assemblée générale des Nations Unies son discours historique du 7 décembre 1988 qui annonçait des réductions unilatérales et des mesures de désarmement. Cet événement capital marqua le début de la fin de la guerre froide et entraîna une série de réductions unilatérales des dépenses militaires et des arsenaux dans le monde.

Les coûts de la guerre

Une course aux armements effrénée et des dépenses militaires croissantes peuvent conduire trop facilement à la guerre. Les guerres se sont produites au cours de l'histoire sans interruption importante. Elles représentent une caractéristique majeure du comportement social humain. Au cours du xx^e siècle, les guerres ont atteint des niveaux de destruction sans précédent en raison de la mise au point de nouvelles technologies militaires meurtrières. Il s'agit surtout des armes de destruction massive, et plus particulièrement des armes nucléaires, qui ont une capacité meurtrière et destructrice redoutable.

Le coût et le caractère destructeur d'une guerre dépendent de la durée du conflit, de la nature des cibles militaires visées et des types d'armes utilisées. Les guerres nucléaires sont les plus coûteuses. Pendant la guerre froide, il y eut de nombreuses évaluations sur les coûts sociaux, économiques et environnementaux d'une guerre nucléaire. La plupart de ces estimations sont aujourd'hui oubliées. Ces rapports soulignaient que les armes nucléaires en provoquant un hiver nucléaire détruiraient l'habitat humain et que les personnes qui survivraient à l'explosion et aux retombées radioactives auraient peu de chance de survivre à la catastrophe écologique qui surviendrait après l'explosion²¹. La notion d'hiver nucléaire a été mise en doute, mais nous ne devrions pas pour autant oublier l'effroyable capacité destructrice de ces armes, surtout qu'une nouvelle génération d'armes nucléaires est en préparation.

La publication par l'administration Bush du 2002 Nuclear Posture Review (examen du dispositif nucléaire) a révélé que les États-Unis envisagent de remettre les armes nucléaires au cœur de leur politique de sécurité. De nouvelles armes nucléaires de faible puissance sont en train d'être conçues pour être utilisées dans des missions contre des centres de commandement souterrains ou des installations d'armes cachées. La menace implicite de la Nuclear Posture Review d'utiliser des armes nucléaires contre des États non nucléaires traduit un mépris à l'égard des normes internationales concernant les armes nucléaires. La décision des États-Unis de compter de nouveau sur les armes nucléaires ne peut qu'envoyer un message négatif au reste du monde s'agissant de l'acquisition d'armes de destruction massive. Il ne fait aucun doute que pour les pays qui se sentent vulnérables face aux déclarations américaines concernant les États parias, l'idée d'acquiescer des armes de destruction massive apparaît comme une nécessité pressante.

La puissance de destruction d'une seule arme nucléaire peut avoir une puissance explosive beaucoup plus grande que tous les explosifs mis au point depuis l'invention de la poudre. Outre qu'elles tuent les vies humaines qui sont exposées à leur explosion mécanique ou à la chaleur de la

boule de feu qu'elles provoquent, les armes nucléaires tuent également par leurs rayonnements, ce qui en fait des armes uniques. Les rayonnements ont un pouvoir létal qui s'étend bien au-delà du théâtre de guerre et qui dure longtemps après la fin des échanges militaires. Il est difficile d'évaluer les effets qu'entraînerait une utilisation future d'arme nucléaire en raison des nombreux paramètres inconnus. Par exemple, nous ne pouvons que supposer combien de têtes nucléaires seraient utilisées et quelle serait leur puissance.

Toute une série de circonstances, intentionnelles ou accidentelles, pourraient provoquer l'utilisation d'armes nucléaires. Si la possibilité que l'un de ces événements se produise est très faible, elle n'est certainement pas nulle. Et plus les États qui se dotent de l'arme nucléaire sont nombreux, plus le risque d'un échange nucléaire augmente.

Les guerres classiques sont moins dévastatrices, mais les risques qu'elles éclatent sont plus grands. Au cours du xx^e siècle, il y eut 20 conflits classiques majeurs au cours desquels environ 22 millions de personnes furent tuées. Pendant une courte période dans les années 90, le nombre de conflits recula, mais depuis 2001, une nouvelle forme de guerre destructrice et illimitée est apparue : la « guerre contre la terreur ». En Iraq, les États-Unis, qui avaient cru obtenir rapidement une victoire écrasante, grâce à la force impressionnante de leur puissance militaire, se retrouvent pris dans une guerre anti-insurrectionnelle coûteuse.

Le coût de la guerre actuelle en Iraq pour les contribuables américains a été estimé en mars 2005 à 156,5 milliards de dollars²². Plus de 1 800 militaires américains ont été tués et plusieurs milliers ont été blessés. Les pertes iraqiennes sont considérablement plus grandes²³. Il faut inclure dans les coûts de la guerre en Iraq, les infrastructures économiques perdues, les pertes de production économique, la destruction des capitaux humains et fixes, la disparition des moyens de subsistance, les coûts médicaux, les personnes déplacées et, bien évidemment, les personnes blessées et tuées.

L'administration Bush a justifié la guerre en Iraq avec des arguments de sécurité nationale, mais rien ne prouve que les États-Unis soient aujourd'hui un pays plus sûr. Ce qui est certain c'est que la guerre en Iraq a accru dans le monde l'hostilité envers les États-Unis et pourrait avoir pour effet d'augmenter considérablement le nombre de volontaires prêts à s'engager dans le terrorisme. En raison du choix des États-Unis d'opter pour une doctrine préemptive et de renoncer aux principes de maîtrise des armements et de sécurité collective, le monde est aujourd'hui nettement moins sûr et moins stable. Les coûts économiques et humains de cette décision sont effrayants. Les séquelles de cette guerre hanteront certainement la région du Moyen-Orient et pèseront sur la sécurité mondiale pendant de nombreuses années.

En raison du choix des États-Unis d'opter pour une doctrine préemptive et de renoncer aux principes de maîtrise des armements et de sécurité collective, le monde est aujourd'hui nettement moins sûr et moins stable.

Conclusions

L'érosion actuelle de la maîtrise des armements et la remise en question de la sécurité collective sur laquelle repose la maîtrise des armements ont coûté très cher à l'humanité. Malheureusement, ceux qui doivent assumer ces coûts sont rarement ceux qui prennent les décisions. Une inversion de la tendance actuelle – caractérisée par une anarchie unilatérale – et un retour à l'ordre multilatéral avec l'influence stabilisatrice de la maîtrise des armements permettraient des bénéfices réels dans les sphères économiques, politiques et sociales de la vie humaine. Ce ne sera toutefois pas facile et le coût en sera élevé car il faudra réparer les dommages causés au climat de sécurité et restaurer la confiance dans un monde fondé sur la sécurité collective et la paix pour tous.

Notes

1. S. Willett, 2003, *Cost of Disarmament: Disarming the Costs—Nuclear Arms Control and Nuclear Rearmament*, Genève, Nations Unies pour l'UNIDIR, p. 106.
2. T. Nas, 1996, *Cost-Benefit Analysis: Theory and Application*, Thousand Oaks, Sage Publishing, p. 1 et 2.
3. P. Jones, 1988, « The Cost of Disarmament Treaties: A Research Note », *Arms Control*, vol. 9, no 3 (décembre), p. 280 à 291.
4. P. Jones, op. cit., p. 290.
5. K. Hartley et al., 1993, *Aspects économiques du désarmement : le désarmement en tant qu'investissement*, New York, Nations Unies pour l'UNIDIR.
6. Ibid., p. xiii.
7. A.S. Krass, 1996, *The Costs, Risks, and Benefits of Arms Control*, Centre for International Security, Stanford University.
8. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Direction économique, *Definition of Military Expenditures*, section 10.
9. Pour plus de détails sur les coûts environnementaux russes et américains, voir Willett, op. cit.
10. États-Unis, Département de l'énergie, Office of Environmental Management, 1995, *Estimating the Cold War Mortgage: The Baseline Environmental Management Report 1995*, vol. 1, Washington DC, US Government Printing Office.
11. A.S. Krass, op. cit., p. 39.
12. J. Cirincione, 2000, « The Assault on Arms Control », *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 56, n° 1 (janvier-février), p. 32 à 37.
13. G. MacLean et J. Fergusson, 2000, *Lessons Learned and Lessons Shared: A Comparative Analysis of Verification Costs and NACD Agreements*, Centre for Defence and Security Studies Occasional Paper 40, University of Manitoba.
14. Dans le jargon économique, les contre-scénarios sont des analyses hypothétiques qui font partie intégrante de l'analyse classique coûts-bénéfices.
15. Pour plus de détails sur les coûts de la course aux armements en Asie du Sud, voir Susan Willett, 2003, *Cost of Disarmament: Mortgaging the Future—The South Asian Arms Dynamic*, Genève, UNIDIR.
16. Pour une discussion sur les dépenses militaires comme indicateur des tendances de sécurité, voir Saadet Deger et Somneth Sen, 1990, *Military Expenditure: the Political Economy of International Security*, Stockholm, SIPRI.
17. J. Walker, 1994, *Security and Arms Control in Post Confrontation Europe*, Strategic Issues Papers, Oxford, Oxford University Press for SIPRI, p. 6.
18. Auparavant, les initiatives de maîtrise des armements et de non-prolifération dépendaient de traités, de législations, de politiques et d'administrations distincts, mais la frontière entre ces différentes initiatives a tendance à disparaître. Sur cette question, voir par exemple Zachary Davis, 1999, « The Convergence of Arms Control and Nonproliferation: Vive la Différence », *The Nonproliferation Review*, printemps/été, p. 98.
19. Chiffres extraits de SIPRI, *Recent Trends In Military Expenditures*, à l'adresse <www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_trends.html>.
20. S. Schwartz (sous la direction de), 1998, *Atomic Audit: The Costs and Consequences of US Nuclear Weapons Since 1940*, Washington DC, The Brookings Institution.
21. A.H. Westing et al., 1986, *Warfare in a Fragile World: Conventional Nuclear and Environmental Weapons*, dans M. Thee, *Arms and Disarmament: SIPRI Findings*, Oxford, Oxford University Press for SIPRI, p. 153 à 178.
22. Pour une estimation sans cesse réactualisée, voir <costofwar.com/>.
23. Voir « Eyes Wide Open », à l'adresse <www.afsc.org/eyes/default.htm>.

La transparence et la fiabilité des systèmes d'exportation d'armes : le cas des États-Unis

Matt SCHROEDER

Le système américain de contrôle des exportations d'armes est l'un des plus transparents et plus rigoureux au monde. Les efforts conjugués de milliers de personnes travaillant pour le Gouvernement, des moyens d'information ou des organisations de la société civile, permettent de multiples contrôles. Le système décourage les ventes d'armes excessives ou mal conçues et empêche le détournement des armes exportées ou leur utilisation à des fins malveillantes. Cet article passe en revue différentes obligations, ainsi que les processus de contrôle et de surveillance externe qui permettent une meilleure transparence et fiabilité du système américain d'exportation d'armes¹.

Contrôles de fiabilité

Pour s'assurer que les destinataires des exportations d'armes respectent les lois et réglementations des États-Unis, tout en garantissant que le système de contrôle des exportations d'armes trouve le juste équilibre entre les différents objectifs de la vente d'armes, les États-Unis utilisent un double système de contrôles : ceux qui garantissent la *fiabilité du destinataire* et ceux qui portent sur la *fiabilité du système*.

Dans le premier cas, ceux qui reçoivent du matériel militaire des États-Unis s'engagent auprès du Gouvernement américain par le biais des procédures d'autorisation de vente d'armes, des clauses restrictives des contrats et des mécanismes de contrôle de l'utilisation finale, qui permettent de contrôler le commerce du matériel militaire. Ce système permet au Gouvernement américain de contrôler qui reçoit ses exportations d'armes et la façon dont elles sont utilisées, de s'assurer que les conditions d'utilisation finale sont respectées et de sanctionner les destinataires (ou autres) qui violent ces conditions.

Le deuxième type de fiabilité implique des contrôles croisés sur le système même des exportations d'armes. Le Congrès, les médias et la société civile agissent de façon indépendante, parfois de manière concertée, pour décourager les ventes d'armes excessives ou mal conçues, ou pour souligner les faiblesses des contrôles des exportations et les corriger. Ces différentes mesures permettent de vérifier que les exportations d'armes des États-Unis sont utilisées dans un sens conforme aux intérêts du pays et de préserver un certain équilibre entre ces différents intérêts.

¹ Matt Schroeder dirige le Arms Sales Monitoring Project de la Federation of American Scientists, à Washington DC.

CONTRÔLER LA FIABILITÉ DU DESTINATAIRE

Le système américain de contrôle des exportations d'armes comprend plusieurs niveaux de procédures et de garanties. Le premier est celui de l'autorisation de vente d'armes. Il permet d'éliminer les ventes à des personnes susceptibles de les utiliser à des fins contraires aux intérêts des États-Unis. Toutes les ventes d'armes potentielles sont examinées selon plusieurs critères comme l'attitude du destinataire en matière de droits de l'homme, de prolifération et de terrorisme, jusqu'aux conséquences de ces ventes pour l'industrie de l'armement aux États-Unis². Si toutes les demandes d'exportations d'armes sont passées au crible, celles concernant des quantités particulièrement importantes ou des technologies militaires sensibles font l'objet de contrôles extrêmement rigoureux qui mobilisent nombre de hauts fonctionnaires avec leurs connaissances, leurs perspectives et leurs inquiétudes. Le cas des transferts gouvernementaux, qui nécessitent un avis du Congrès, est un très bon exemple³. Au Département d'État, ces demandes sont visées par :

- le Bureau du Conseiller juridique pour les questions politico-militaires ;
- le personnel du Sous-Secrétaire d'État aux affaires politiques ;
- le personnel du Sous-Secrétaire d'État à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale ;
- le Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail ;
- le bureau régional concerné ;
- et le Bureau des affaires législatives⁴.

Au Département de la défense, les demandes sont examinées par :

- la Defense Technology Security Administration ;
- le Bureau du Secrétaire à la défense ;
- les chefs d'état-major interarmées ;
- le Combatant Commander ;
- et plusieurs fonctionnaires de la Defense Security Cooperation Agency, et notamment des agents des finances, des spécialistes des armes ou des procédures, ainsi que des fonctionnaires du bureau du directeur⁵.

Le personnel des ambassades et du Congrès, le National Disclosure Policy Office et le Conseil national de sécurité sont également impliqués⁶.

Seul un petit pourcentage des demandes fait l'objet de contrôles aussi poussés ; nombre des demandes sont toutefois examinées au moins par plusieurs administrations. Le Département d'État doit autoriser toutes les demandes de transferts gouvernementaux et environ 30% des demandes de licences commerciales sont soumises à d'autres administrations⁷.

Les demandes qui passent la procédure d'examen ne sont approuvées que lorsque le destinataire accepte les conditions et restrictions fixées pour l'utilisation, le stockage, le transport et l'élimination du matériel militaire. Les gouvernements qui ne respectent pas ces restrictions s'exposent à des sanctions pouvant aller de démarches du Département d'État dénonçant les violations à des embargos complets sur les armes⁸. Ce fut le cas récemment avec l'embargo de 2002 sur les ventes d'armes au Zimbabwe. L'administration Bush a imposé cet embargo car le gouvernement zimbabwéen avait

porté atteinte au processus démocratique en organisant une élection présidentielle entachée d'irrégularités, une campagne de violence et d'intimidation contre l'opposition politique et un mépris flagrant du droit et de graves violations des droits de l'homme⁹.

Les restrictions concernant l'utilisation des armes exportées sont inutiles si le destinataire pense qu'il peut les violer en toute impunité. Le Gouvernement américain a donc créé deux programmes chargés de contrôler l'utilisation finale des exportations. Il s'agit des programmes « Blue Lantern » et « Golden Sentry », respectivement gérés par le Département d'État et le Département de la défense. Ils permettent aux fonctionnaires américains d'effectuer différents contrôles, avant et après la livraison, pour s'assurer que la marchandise a été livrée à un utilisateur final légitime, qu'elle n'a pas été détournée par un tiers et que le destinataire respecte les conditions d'utilisation finale fixées par les États-Unis.

Les restrictions concernant l'utilisation des armes exportées sont inutiles si le destinataire pense qu'il peut les violer en toute impunité.

Les fonctionnaires contrôlent aussi les documents de vente pour repérer d'éventuels signes d'irrégularité ou tout acte illicite. Ils recherchent les noms du destinataire et d'autres parties impliquées dans la vente pour les comparer à une liste de personnes et d'organisations auxquelles il est interdit de vendre des armes américaines. Ils vérifient aussi que la demande est conforme aux besoins de défense du destinataire annoncé et qu'aucun document n'est faux. Ces contrôles ont permis de déjouer des dizaines de tentatives de détournement. Ainsi, en 2004, un agent chargé des licences a contrarié les projets d'un marchand d'armes d'Amérique centrale qui cherchait à importer des pistolets américains par le biais d'une société écran. Au moment où il soumettait sa demande, il faisait l'objet d'une enquête par son propre gouvernement pour avoir violé les lois d'exportation¹⁰.

Le contrôle de l'utilisation finale se poursuit après que les cargaisons d'armes quittent les ports américains. Les articles moins sensibles sont contrôlés par les fonctionnaires américains dans le cadre de leurs autres activités. Les contrôles plus rigoureux sont réservés aux situations politiques et aux systèmes d'armes particulièrement sensibles¹¹, comme le missile surface-air Stinger. Les Stingers exportés doivent être recensés physiquement une fois par mois par le gouvernement destinataire et une fois par année par les fonctionnaires américains. Les États-Unis se réservent le droit de contrôler les procédures et mesures de protection physique prises par le pays destinataire pour vérifier qu'elles sont conformes aux nombreuses exigences fixées pour les missiles Stinger¹².

Les programmes américains de contrôle de l'utilisation finale se sont développés régulièrement depuis 5 ans. En 2004, huit inspections sur place ont été réalisées dans le cadre du programme Golden Sentry, un chiffre multiplié par 4 par rapport à 2003. Cette année, le personnel du programme va passer de deux à cinq employés¹³. Quant aux contrôles réalisés dans le cadre du programme Blue Lantern, ils sont passés de 360 en 1999 à 530 en 2004¹⁴. Malgré cette progression, des rapports récents du Government Accountability Office (GAO) – le service d'audit, d'évaluation et d'enquête du Congrès – soulignent les points faibles des deux programmes. En 2004, il fut révélé que le Département d'État et le Département de la défense n'avaient réalisé qu'un petit nombre de vérifications après livraison pour les exportations de drones et de missiles de croisière alors qu'il s'agit de systèmes d'armes particulièrement dangereux pour la sécurité nationale des États-Unis¹⁵. Il convient de préciser que ces deux départements ont pris des mesures pour remédier à cette situation¹⁶.

CONTRÔLER LA FIABILITÉ DU SYSTÈME

Comme nous l'avons dit plus haut, le Département d'État et le Département de la défense utilisent un système complexe et rigoureux de contrôle des exportations pour empêcher et sanctionner l'utilisation d'armes américaines à des fins illicites. Ces contrôles permettent de s'assurer de la fiabilité

du destinataire en garantissant que les armes américaines ne sont utilisées que par les destinataires voulus et uniquement à des fins autorisées. Les efforts combinés du Congrès, de la société civile et des médias permettent de s'assurer de la fiabilité du système, autrement dit de garantir que le système est lui-même responsable envers le peuple américain et ses divers intérêts.

Le Congrès

Sur les trois groupes cités précédemment, le Congrès est le seul à jouer un rôle officiel de contrôle dans le processus d'exportation d'armes. Il accomplit sa mission par plusieurs moyens. Aux États-Unis, le Congrès a le pouvoir de bloquer certaines ventes d'armes. De par la Loi sur le contrôle des exportations d'armes, le pouvoir exécutif est tenu de notifier au Congrès toute vente d'armes majeure (autrement dit, tout contrat dépassant un certain seuil en dollars) au moins quinze jours à l'avance. Le Congrès peut ensuite bloquer la vente en adoptant une résolution conjointe d'annulation. Il est très difficile de faire adopter ce genre de résolution (cela n'a d'ailleurs jamais été réalisé). Le processus de notification a toutefois un effet considérable sur le processus de décision du pouvoir exécutif ; les ventes qui nécessitent l'avis du Congrès font l'objet de contrôles particulièrement rigoureux. Cela s'explique essentiellement par la nature des demandes. Elles représentent les plus grosses sommes d'argent et concernent souvent des systèmes d'armes sensibles et feraient l'objet d'un contrôle rigoureux de la part du Département d'État et du Département de la défense, même si le Congrès n'était pas impliqué. En tant que membre expérimenté du personnel du Congrès, David Fite, souligne que le contrôle exercé par le Congrès est une incitation supplémentaire :

Même s'il est peu probable que la procédure d'adoption d'une résolution conjointe aboutisse, elle peut focaliser une attention négative sur la vente et sur le destinataire. Cette attention de l'opinion américaine et des organisations non gouvernementales peut contraindre une administration à annuler ou modifier un contrat. Le pays destinataire peut aussi décider lui-même de l'annuler¹⁷.

Les responsabilités de contrôle du Congrès vont au-delà des ventes et s'étendent au système même de contrôle des exportations d'armes. Toute modification de la réglementation concernant les exportations d'armes doit passer par le Congrès et le pouvoir exécutif est tenu d'informer les commissions du Congrès concernées des changements de réglementation majeurs (par exemple, une modification de la liste américaine de munitions ou toute dispense de licence accordée à un autre pays).

Outre son rôle officiel de contrôle, le Congrès exerce une influence par le biais d'autres mécanismes. Par exemple, le législateur se sert des audiences du Congrès pour obtenir des informations, stimuler le débat sur des questions majeures et, parfois, faire échouer certaines propositions. Les études et rapports commandés par le Congrès jouent le même rôle. Le législateur dispose de deux organismes pour engager des études sur les transferts d'armes et les contrôles des exportations d'armes. Le premier est le Congressional Research Service (CRS) – le service de recherche du Congrès sur l'action publique¹⁸. Il produit régulièrement des rapports sur l'aide militaire, les ventes d'armes et les questions connexes. Parmi les rapports récents, citons *Combat Aircraft Sales to South Asia* et *Conventional Arms Transfers to Developing Nations*. Le deuxième organisme est le Government Accountability Office (GAO), mentionné plus haut. Par le biais des rapports du GAO, le Congrès a eu une influence considérable sur le système de contrôle des exportations d'armes. Ainsi, une étude

demandée récemment par Chris Shays, membre du Congrès, sur le contrôle de l'utilisation finale des technologies pour les drones et les missiles de croisière a conduit le Département d'État et le Département de la défense à renforcer le contrôle de ces technologies¹⁹.

Il n'est de meilleur exemple pour illustrer le pouvoir du Congrès sur l'exportation d'armes que la récente bataille autour des dispenses de licences. En 2003, l'administration Bush a conclu des négociations sur des accords permettant aux entreprises américaines d'exporter vers le Royaume-Uni et l'Australie du matériel militaire sans obtenir de licence du Département d'État. Le droit américain permet de tels accords, mais exige que les systèmes de contrôle des pays concernés soient au moins comparables au système américain sur plusieurs points majeurs. Les négociateurs britanniques et australiens ont accepté de réviser leurs systèmes de façon à satisfaire certaines conditions, mais pas toutes. L'administration demanda alors une dispense des dernières conditions.

Il n'est de meilleur exemple pour illustrer le pouvoir du Congrès sur l'exportation d'armes que la récente bataille autour des dispenses de licences.

Le Sénat fut réceptif à cette demande et déposa un projet de loi pour que le Royaume-Uni et l'Australie ne soient pas liés par certaines conditions. L'adoption de ce projet de loi impliquait la coopération de Henry Hyde, président de la Commission des relations internationales de la Chambre des représentants. Hyde fit obstacle à cet amendement et le projet de loi du Sénat n'alla pas plus loin.

Anticipant la résistance obstinée de Hyde, le Sénat et l'administration décidèrent de lier l'amendement à un projet sur lequel Hyde n'avait aucun contrôle direct (l'autorisation de programme du Département de la défense). Hyde réagit en s'associant avec le président de la Commission des forces armées de la Chambre des représentants²⁰ et utilisa différents moyens – audiences, rapports et médias – dans un jeu politique dangereux. En mai 2004, la Commission des relations internationales de la Chambre des représentants fit un rapport accablant sur les accords de dispenses qui soulignait les menaces que pouvaient représenter les dispenses de licences pour le maintien de l'ordre et la sécurité des frontières²¹. Le rapport attira l'attention du *Financial Times*, qui consacra un article à cette question²². À peu près au même moment, Hyde planifia une audience pour juillet sur le contrôle des exportations d'armes et la guerre globale contre la terreur. L'administration jugeant trop risquée la mise sur la sellette d'importants fonctionnaires au cours d'une année électorale aurait décidé de conclure un accord avec Hyde peu avant l'audience de juillet. Hyde accepta d'annuler l'audience s'il obtenait de l'administration l'engagement que l'amendement concernant les dispenses de licences serait mis en suspens pour le reste de l'année²³.

Comme le montre cet exemple, les moyens d'influence utilisés par le pouvoir législatif sont remarquablement efficaces. Cette forte capacité de contrôle permet de garantir que les intérêts du peuple américain – directement représentés par leurs représentants au Congrès – se reflètent dans les décisions concernant les grosses ventes d'armes et les modifications du système de contrôle des exportations d'armes. L'inconvénient est que certains représentants qui connaissent particulièrement bien le système peuvent, à eux seuls, faire échouer des initiatives politiques importantes. La vigilance s'impose pour garantir que d'autres membres du Congrès ne profitent pas de ce pouvoir pour saper des initiatives clairement positives en matière d'exportation d'armes.

La société civile et les médias

La société civile favorise la fiabilité du système en travaillant avec des responsables politiques ouverts et des réseaux proches des populations pour promouvoir (ou paralyser) les initiatives concernant

le commerce de matériel militaire et pour accroître la transparence du système d'exportation des armes.

La société civile influence la politique du commerce de matériel militaire par différentes stratégies comme des campagnes publiques manifestes ou des consultations confidentielles avec les principaux responsables politiques. Les grandes organisations proches des gens utilisent la diffusion massive de messages et d'autres formes d'action directe pour influencer les vues et positions des principaux représentants au Congrès sur les grandes questions liées au commerce de matériel militaire. Depuis quelques années, les grandes campagnes sont assez rares car ces questions ne suscitent plus le même intérêt. L'activité suscitée par la campagne intitulée Control Arms Campaign – lancée par trois grandes organisations (Amnesty International, le Réseau d'action international sur les armes légères et Oxfam) – est peut-être le signe d'un nouvel intérêt pour ce type de campagne.

Il faut ajouter à cela les initiatives invisibles des ONG qui travaillent en contact direct avec les responsables politiques sur des points précis de la politique de commerce de matériel militaire. Ces groupes influent discrètement sur les projets de lois et avancent des idées pour de nouvelles lois. Il s'agit d'un travail lent et laborieux qui donne peu de résultats spectaculaires. Les effets cumulés de ces efforts sont toutefois importants. Au fil des ans, ces groupes ont alerté les membres du Congrès sur certaines initiatives, peu connues mais qui pouvaient être risquées, lutté contre les actions visant à éliminer certaines exigences fondamentales et posé les jalons pour des changements législatifs peu connus mais importants.

Le rôle le plus important joué par la société civile est peut-être de veiller à la transparence du système des exportations d'armes. La transparence est la clef de la fiabilité ; sans cette surveillance, les intérêts particuliers de membres influents du gouvernement et des administrations l'emporteraient sur les objectifs de la politique du commerce de matériel militaire. La société civile permet d'éviter de telles déformations en réunissant puis en diffusant des données sur le commerce des armes et en attirant l'attention sur les principales ventes d'armes et sur les débats concernant la politique du commerce de matériel militaire.

Les ONG épluchent les ressources en ligne ou imprimées pour trouver des données sur les ventes d'armes et le commerce de matériel militaire, qu'elles publient ensuite en ligne ou intègrent dans différents articles ou rapports. Les informations qui ne sont pas publiques sont obtenues lors d'entretiens avec de hauts fonctionnaires ou par des demandes faites en vertu de la loi sur la liberté d'accès à l'information. Ainsi, les demandes de la Federation of American Scientists permettent, chaque année, d'obtenir des centaines de pages de documents gouvernementaux sur le commerce des armes jamais révélées jusqu'alors. Le public peut avoir accès à ces documents sur le site web de l'organisation.

Rassembler et publier des données et des analyses ne peut suffire à orienter une politique. Les ONG doivent attirer l'attention des responsables et de l'opinion publique, les convaincre de l'importance de leurs données et analyses et de l'intérêt de leurs recommandations. Les ONG atteignent leurs objectifs par différents moyens, mais les médias sont de loin l'instrument le plus efficace dont elles disposent. Les articles d'opinion, les articles de fond et les tribunes libres sont lus par des dizaines de responsables politiques et par des dizaines de milliers d'électeurs. C'est particulièrement vrai à l'heure d'Internet. Un article publié dans le *Washington Post*, par exemple, peut être lu non seulement par ses 738 000 lecteurs²⁴, mais aussi par tous les utilisateurs qui le consultent en ligne et ceux qui passent par d'autres services électroniques comme Lexis-Nexis. Lorsqu'un article est repris sur un site gratuit, il peut être lu par tous ceux qui ont accès à Internet et qui s'intéressent à cette question. Les entretiens accordés aux stations de radios, aux chaînes de télévision et aux journaux sont un autre moyen efficace pour informer l'opinion publique et influencer les débats sur la politique à suivre.

Évaluation du système américain : les critères des droits de l'homme

Nous ne pouvons, dans le cadre de cet article, faire une analyse complète du système américain de contrôle des exportations. Nous terminerons donc par une étude d'un point précis : le respect des critères liés aux droits de l'homme.

Les États-Unis sont régulièrement critiqués car ils semblent ignorer les critères qu'ils ont définis en vendant des armes à des régimes qui violent les droits de l'homme, à des dictateurs et à des régions instables. Cette critique est en partie justifiée, mais ceux qui la formulent ont tendance à donner une image faussée des pratiques des États-Unis et à taire les difficultés auxquelles se heurtent ce pays pour faire respecter les critères des droits de l'homme.

Il est vrai que les États-Unis ont expédié des milliards de dollars de technologie militaire de pointe à des régimes oppressifs et corrompus, comme ceux du shah d'Iran ou de Suharto en Indonésie. Aujourd'hui encore, plusieurs gouvernements ayant une attitude discutable à l'égard des droits de l'homme et de la démocratie reçoivent des armes et une aide militaire des États-Unis. Selon Amnesty International, sur plus de 140 pays ayant importé du matériel militaire des États-Unis au cours de l'exercice 2003, 44 étaient critiqués par le Département d'État pour leur attitude à l'égard des droits de l'homme dans le rapport annuel intitulé *Country Reports on Human Rights Practices*²⁵.

Mais trop insister sur ces exemples risque d'occulter les nombreux cas où les responsables politiques américains décident de bloquer des ventes d'armes à des régimes arbitraires et antidémocratiques. Aujourd'hui, les États-Unis interdisent les transferts d'armes vers 19 gouvernements²⁶ qui ne respectent pas certains critères (parce qu'ils violent les droits de l'homme, ont des pratiques antidémocratiques ou soutiennent le terrorisme). Les ventes d'armes à d'autres régimes arbitraires sont, selon les cas, refusées ou réduites. Ces décisions s'expliquent, du moins en partie, par le système américain rigoureux de contrôle des exportations d'armes.

Les détracteurs oublient souvent les dilemmes auxquels se heurtent les responsables politiques qui tentent de renforcer les critères des droits de l'homme. Les responsables politiques américains sont critiqués depuis des années pour leur incapacité à faire respecter l'esprit des dispositions relatives aux droits de l'homme contenues dans les lois sur l'exportation d'armes. Leurs détracteurs évoquent souvent la section 502B du Foreign Assistance Act, qui interdit les ventes d'armes et toute aide en matière de sécurité aux gouvernements régulièrement impliqués dans de graves violations des droits de l'homme, sauf dans des circonstances exceptionnelles²⁷.

La section 502B fut promulguée en 1974 mais fut « ouvertement ignorée » par les gouvernements Nixon et Ford, selon l'ancien fonctionnaire du Département d'État, Stephen Cohen²⁸. Même l'administration Carter, qui considérait les droits de l'homme comme l'âme de la politique étrangère des États-Unis²⁹, bloquait rarement des ventes d'armes ou une aide militaire suite à des violations des droits de l'homme. L'administration interdit les ventes de nouveaux systèmes d'armes à huit pays, tous en Amérique latine. D'autres régimes, qui commettaient des violations flagrantes des droits de l'homme, comme ceux d'Indonésie, d'Iran, des Philippines et du Zaïre, continuèrent de recevoir une aide militaire. Et sur les huit pays d'Amérique latine, cinq continuèrent de recevoir des pièces détachées ainsi que du matériel d'appui³⁰.

En théorie, l'application de la section 502B devrait pouvoir être améliorée. Il faudrait pour cela préciser les définitions clés, créer des mécanismes qui bloqueraient automatiquement les ventes d'armes lorsqu'un seuil de violation des droits de l'homme serait franchi et limiter la capacité du pouvoir exécutif de déroger aux restrictions concernant les exportations d'armes vers certains pays pour des « circonstances exceptionnelles ». De tels changements permettraient assurément de limiter les exportations d'armes vers des régimes qui violent les droits de l'homme, mais pourraient

compromettre certains objectifs de politique étrangère. Les exportations d'armes américaines soutiennent toute une série de programmes et d'activités très diverses, y compris des opérations de maintien de la paix ou de secours en cas de catastrophes. La brusque interruption des exportations d'armes pourrait compromettre ces programmes, surtout si la capacité du président à lever certaines restrictions était fortement réduite. Une solution serait que le législateur prévoie des exceptions pour le matériel utilisé dans des activités de sauvetage, comme les opérations de recherche et de secours. Mais tous les cas ne sont pas aussi évidents. Par exemple, certains articles essentiels pour les opérations de maintien de la paix (par exemple, des armes de petit calibre et des pièces d'avions de transport militaire) peuvent aussi servir pour des opérations militaires offensives ou pour réprimer une opposition.

Les barrières politiques qui compliquent le renforcement de dispositions comme celles de la section 502B sont aussi impressionnantes. La plupart des administrations comptent sur la coopération d'au moins quelques régimes arbitraires ou antidémocratiques pour atteindre leurs objectifs de politique étrangère et refuseront certainement tout changement qui pourrait conduire à des sanctions gênantes pour ces régimes. De plus, certains programmes d'aide étrangère propres à certains pays sont farouchement défendus par de puissants lobbyistes et des représentants sensibles à telle ou telle cause. Ces groupes n'hésiteront pas à utiliser leurs contacts et leurs ressources pour contrecarrer tout changement de politique susceptible de compromettre l'aide à ces pays.

Enfin, les restrictions décidées par les États-Unis sur les transferts d'armes vers des pays qui violent les droits de l'homme n'ont pas vraiment d'incidence sur la volonté d'autres exportateurs de vendre des armes à des gouvernements arbitraires. En raison de l'absence de critères universellement admis (et appliqués) pour les transferts d'armes et de la prolifération des moyens de production d'armes classiques, les pays visés par les embargos imposés par les États-Unis peuvent tout simplement acheter leurs armes auprès d'autres exportateurs moins scrupuleux. Les marchés d'exportations se réduisant, le commerce international des armes est devenu très concurrentiel. En raison du grand nombre d'exportateurs qui rivalisent, la motivation de ceux qui cherchent à vendre des armes aux pays ayant les moyens de les acheter est très forte.

Le dilemme du prisonnier entame l'effet des embargos unilatéraux sur les armes et affaiblit les arguments en faveur des restrictions. Il est difficile pour les responsables politiques de justifier le refus de contrats d'armes lucratifs et générateurs d'emplois sachant que les recettes de ces ventes iront à des entreprises concurrentes d'autres pays. Par son code de conduite sur les exportations d'armes, l'Union européenne a tenté de limiter ce type de concurrence, mais les résultats sont variables au sein même de l'Union et le code a peu d'effet sur les exportateurs d'armes qui ne sont pas en Europe. Ces mesures seront d'une efficacité marginale tant qu'elles ne seront pas universelles, plus vigoureuses et complétées par des initiatives bilatérales fortes.

Nous ne citons pas cet exemple pour dissuader ceux qui militent pour un meilleur respect des droits de l'homme ni pour justifier la complaisance des responsables politiques. D'ailleurs, ceux qui gèrent le système de contrôle des exportations d'armes – à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement – sont tenus de trouver de meilleures méthodes pour défendre le respect des normes fondamentales. Mais il est important que leurs détracteurs soient pleinement conscients de la difficulté de cette tâche et des pièges qu'elle représente. Malgré ces difficultés, les responsables politiques américains ont apporté, depuis quelques années, des améliorations importantes au système de contrôle des exportations d'armes. Ce système, qui est loin d'être parfait, est tout de même riche en enseignements sur la façon de préserver et améliorer la fiabilité des systèmes nationaux d'exportation d'armes.

Notes

1. Aux États-Unis, les ventes commerciales et les transferts gouvernementaux sont gérés par des programmes différents : les premières par le Département d'État (ventes commerciales directes) et les autres par le Département de la défense

- (ventes militaires à l'étranger). Le Département de la défense exporte aussi les armes sous d'autres formes en parlant d'armes en excédent, de baux ou de reclassement. Pour une analyse détaillée du système d'exportations d'armes des États-Unis, voir M. Schroeder et R. Stohl, 2005, « US export controls », dans *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press.
2. Voir États-Unis, la Maison Blanche, Service de presse, 1995, « Fact Sheet: Conventional Arms Transfer Policy », 17 février, disponible à l'adresse <www.fas.org/asmp/resources/govern/whfacts.html>.
 3. Aux États-Unis, le Département d'État et celui de la défense sont tenus, de par la loi, de notifier au Congrès toute vente d'armes dépassant une certaine valeur en dollars. Le seuil est de 1 million de dollars pour les ventes d'armes à feu et de 200 millions pour les ventes concernant des constructions et conceptions militaires. Pour plus de précision, voir les sections 36 b) et 36 c) de la Loi sur le contrôle des exportations d'armes de 1976, à l'adresse <fas.org/asmp/resources/govern/aeca01.pdf>.
 4. Correspondance avec un fonctionnaire du Département d'État, 24 mai 2005.
 5. Ibid.
 6. Ibid.
 7. Département d'État des États-Unis, Directorate of Defense Trade Controls, « Defense Trade Controls—License Processing Times », à l'adresse <www.pmdtc.org/processtime.htm>.
 8. Pour plus d'information, voir R.F. Grimmett, « U.S. Defense Articles and Services Supplied to Foreign Recipients: Restrictions on Their Use », Congressional Research Service, mis à jour le 14 mars 2005.
 9. « Suspension of Munitions Export Licenses to Zimbabwe », *Federal Register*, vol. 67, n° 74, 17 avril 2002, p. 18978.
 10. États-Unis, Bureau du Secrétaire d'État, 2005, *Congressional Budget Justification, Foreign Operations, Fiscal Year 2006*, 15 février, p. 584 à 585, à l'adresse <www.fas.org/asmp/profiles/aid/aidindex.htm#BudgetRequests>.
 11. Un stock d'armes à feu provenant des États-Unis et qui se trouve près d'une zone de conflit représente une situation politique sensible et peut entraîner des contrôles plus rigoureux de l'utilisation finale. Les missiles Stinger, les technologies de drones et les systèmes de vision nocturne sont des systèmes d'armes dits sensibles.
 12. États-Unis, Département de la défense, *Golden Sentry End-Use Monitoring (EUM) STINGER Missile and Gripstock Inventory Standardization Procedures*, Defense Security Cooperation Agency Policy Memorandum 05-10, à l'adresse <www.fas.org/asmp/campaigns/MANPADS/DSCAmemorandum0510.pdf>.
 13. États-Unis, Bureau du Secrétaire d'État, 2005, op. cit.
 14. États-Unis, Government Accountability Office, 2005, *Arms Export Control System in the Post-9/11 Environment*, Government Accountability Office, février, à l'adresse <www.fas.org/asmp/resources/govern/109th/GAO05234.pdf>.
 15. États-Unis, Government Accountability Office, 2004, *Improvements Needed to Better Control Technology Exports for Cruise Missiles and Unmanned Aerial Vehicles*, janvier, à l'adresse <www.fas.org/asmp/resources/govern/gao_04_175.pdf>.
 16. Voir note n° 19.
 17. D. Fite, 2003, « A View from Congress », dans T. Gabelnick et R. Stohl (sous la direction de), *Challenging Conventional Wisdom: Debunking the Myths and Exposing the Risks of Arms Export Reform*, Washington DC, Federation of American Scientists et Center for Defense Information, p. 155.
 18. Pour plus d'informations sur le Congressional Research Service, voir <www.loc.gov/crsinfo/whatscrs.html>.
 19. En mars 2004, lors d'une audition par le Congrès, le directeur de la Defense Security Cooperation Agency a estimé que l'amélioration du contrôle de l'utilisation finale des technologies pour les drones et les missiles de croisière était liée au rapport du GAO : « ... nous convenons avec le GAO de l'importance de contrôler les missiles de croisière, les drones et les technologies connexes, et j'ordonne que ces systèmes soient inscrits sur la liste du programme "Golden Sentry" concernant le matériel de défense devant faire l'objet d'un contrôle renforcé de l'utilisation finale ». De la même façon, le Département d'État attribue directement les multiplications récentes des contrôles de l'utilisation finale des composants des drones et des missiles de croisière au rapport du GAO de 2004. Voir le général de corps aérien Tome Walters, audition par la sous-commission sur la sécurité nationale, les nouvelles menaces et les relations internationales, Committee on Government Reform, Chambre des représentants des États-Unis, 9 mars 2004, à l'adresse <fas.org/asmp/campaigns/control/WaltersTestimony9march04.pdf> et Département d'État, « End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services: Commercial Exports FY04 », à l'adresse <www.fas.org/asmp/resources/govern/109th/StateEUMfy04.pdf>.
 20. La Commission des forces armées est chargée de l'autorisation de programme annuel du Département de la défense.
 21. Chambre des représentants des États-Unis, Commission des relations internationales, 2004, *US Weapons Technology at Risk: the State Department's Proposal to Relax Arms Export Controls to Other Countries*, Washington DC, US Government Printing Office, à l'adresse <www.fas.org/asmp/campaigns/control/U.S.%20Weapons%20Technology%20at%20Risk/U.S._WEAPONS_Report.pdf>.
 22. P. Spiegel, 2004, « Bush Rebuked Over US Arms Waivers », *Financial Times*, 4 juin.
 23. W. Matthews, 2004, « Waffling on Trade Waivers for the UK », *Defense News*, 2 août.
 24. À l'adresse <www.washpostco.com/business-newspapers.htm>.

25. Amnesty International USA, 2005, *Hazardous Ventures: US Arms Transfers During the "War on Terror"*, fiche d'information. Pour le rapport de 2003 du Département d'État *Country Reports on Human Rights Practices*, voir <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/>.
26. Ces pays sont : le Bélarus, la Birmanie, la Chine, Chypre, la Corée du Nord, la Côte d'Ivoire, Cuba, Haïti, l'Indonésie, l'Iran, le Libéria, la Libye, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan, la Syrie, le Viet Nam, le Yémen et le Zimbabwe.
27. United States Foreign Assistance Act de 1961, Section 502B, à l'adresse <www.fas.org/asmp/resources/govern/FAA-502B.pdf>.
28. S.B. Cohen, 1982, « Conditioning US Security Assistance on Human Rights Practices », *The American Journal of International Law*, vol. 76, n° 2 (avril), p. 249.
29. Ibid., p. 264.
30. Ibid.

Au-delà des questions de maîtrise des armements et de dépenses militaires : favoriser la gestion démocratique du secteur de la sécurité

Ravinder Pal SINGH

Il ressort d'une étude globale sur les conflits armés et la démocratie que si des manifestations et émeutes se produisent dans des démocraties, les conflits politiques et les guerres sont plus fréquents dans les régimes non démocratiques¹. Depuis 50 ans, les gouvernements élus de 46 pays ont été renversés par l'armée et remplacés par des régimes autoritaires².

Afin de comprendre s'il existe une corrélation entre les conflits, le manque de développement économique et l'absence de régime démocratique, les données concernant 110 pays ayant les plus faibles indicateurs de développement humain ont été analysées avec celles portant sur les conflits armés de la période 1946-2001. Cette analyse a constaté que sur les 110 pays, 88 avaient subi un conflit intérieur ou un coup d'État militaire. La situation des démocraties pauvres est toutefois bien meilleure que celle des autocraties pauvres³. Il ressort d'une comparaison des régimes démocratiques de 55 pays les plus pauvres que 47 ne connaissent pas (ou que partiellement) les droits politiques et les libertés publiques⁴. Il semble donc que les conflits armés soient plus fréquents dans les pays ayant un faible développement économique et des institutions démocratiques pas très bien établies.

Cet article examine deux dimensions du débat international – la bonne gestion et la réforme du secteur de la sécurité – et tente de voir comment elles peuvent renforcer les objectifs de sécurité régionale, de développement et de désarmement. Nous verrons comment une gestion démocratique pourrait favoriser les objectifs de désarmement et aborderons deux questions cruciales. Premièrement, comment les principes démocratiques et des autorités constitutionnelles légitimes (comme les organes législatifs de contrôle, les organismes de vérification et les autorités civiles) peuvent-ils définir un système de contre-pouvoir indispensable pour une bonne gestion du secteur de la sécurité ? Deuxièmement, comment le fait d'obliger le secteur de la défense à rendre des comptes peut-il l'inciter à limiter les acquisitions d'armes et les dépenses militaires ? De telles institutions peuvent-elles harmoniser les besoins légitimes de sécurité, de démocratie et de développement et imposer des restrictions nationales et régionales s'agissant de l'autonomie de l'armée pour les décisions de sécurité nationale, de budget de la défense et d'acquisitions d'armes ?

Définir une bonne gestion du secteur de la sécurité

Dans cet article, le « secteur de la sécurité » englobe toute une série d'acteurs chargés d'assumer les différentes missions de sécurité d'une société. Outre le secteur de la défense, il s'agit de la police,

Ravinder Pal Singh a été Senior Fellow, Centre for Pacific Asia Studies, Université de Stockholm, jusqu'en mars 2005. Il fut auparavant Senior Fellow, Institute for Defence Studies and Analyses, New Delhi (1989-1992) ; Project Leader, Stockholm International Peace Research Institute (1993-2000) ; Senior Fellow, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (2001) ; et chef de mission du PNUD pour les réformes du secteur de la sécurité en ex-Yougoslavie (2002).

des douanes et des gardes frontière, des services de renseignement, des services secrets, des organes de contrôle exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que des organisations de la société civile (comme des groupes de réflexion financés publiquement qui travaillent sur les questions de sécurité ou des institutions financées par l'armée mais qui acceptent dans certains cas des éléments de la société civile). L'expression « secteur de la défense » se réfère aux départements exécutifs du ministère de la défense, aux forces armées et à d'autres entités qui dépendent de son contrôle budgétaire comme les services de renseignement, les industries de défense, les usines de munitions et les établissements de recherche-développement.

La bonne gestion du secteur de la sécurité englobe plusieurs éléments politiques, économiques, sociétaux et institutionnels.

SUR LE PLAN POLITIQUE

Dans une démocratie, le peuple est celui qui détient le pouvoir souverain et l'exerce par l'intermédiaire de ses représentants légitimement élus au parlement ou à l'assemblée nationale. Le gouvernement joue le rôle de comité exécutif de la législature. Il est chargé, par la législature, de l'administration publique pour une échéance déterminée et doit lui rendre des comptes. L'armée, qui fait partie de l'exécutif, doit répondre devant le parlement des politiques et du budget de la défense, et doit faire examiner et vérifier ses dépenses et résultats (par des commissions ou des organismes de vérification nommés par le parlement). C'est l'un des principaux devoirs constitutionnels des représentants élus d'une société que de garantir que le secteur de la sécurité n'est pas autonome pour les prises de décisions, mais qu'il est responsable devant les institutions démocratiques. Cette responsabilité est toutefois très faible dans de nombreux pays en raison des possibilités et de l'admissibilité politique de cette proposition.

Pour permettre une bonne gestion du secteur de la défense et de la politique, la société civile et les représentants élus doivent développer des capacités dans un certain nombre de domaines. Ils doivent être en mesure d'examiner et d'évaluer la politique de sécurité nationale, la politique de défense, le budget et l'audit de la défense, ainsi que les politiques d'acquisitions et d'effectifs, etc. La participation de la société civile dans le débat sur la sécurité doit être publiquement admise, professionnalisée et légitimée. Appliquées au niveau national, ces idées pourraient favoriser l'apparition de normes régionales pour la paix et la démocratie.

SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

Une bonne gestion doit savoir trouver le juste équilibre entre les besoins de sécurité humaine et de développement social d'une société et ses impératifs militaires de sécurité. Il importe de comprendre le décalage permanent entre, d'un côté, les dépenses militaires et les acquisitions d'armes et, de l'autre, les engagements pris au niveau mondial s'agissant des aspects de la sécurité liés au développement social.

Une bonne gestion doit savoir trouver le juste équilibre entre les besoins de sécurité humaine et de développement social d'une société et ses impératifs militaires de sécurité.

Si les acquisitions d'armes et les dépenses militaires pèsent sur les facteurs sociaux et économiques nationaux, alors les demandes du secteur de sécurité doivent être stabilisées par des moyens internes de limitation des armes. Les principales menaces qui pèsent sur la sécurité, les inquiétudes et les priorités doivent être définies

pour permettre une répartition rationnelle des ressources humaines, financières et matérielles. Une gestion démocratique du secteur de la sécurité est un atout très important pour y parvenir. De réelles institutions démocratiques devraient pouvoir contester les acquisitions ou transferts d'armes fondés sur une évaluation ambiguë de la menace, des ambitions de pouvoir, des motivations commerciales ou des possibilités de corruption.

SUR LE PLAN SOCIÉTAL

Il faudrait coordonner les impératifs de sécurité extérieure, nationale, humaine et publique. Cette coordination implique un brassage d'idées et de compétences de la société civile et du secteur de la sécurité pour définir, débattre et évaluer les différentes dimensions de la sécurité. La société civile peut notamment favoriser la création de groupes de réflexion pluridisciplinaires constitués d'analystes, d'experts des médias, d'anciens responsables militaires, de militants pour la démocratie et de défenseurs des droits de l'homme. Ils devraient être des observateurs et faciliter le rôle de contrôle joué par les sous-comités législatifs sur la politique de défense, le budget et la vérification des dépenses militaires ; l'acquisition d'armes et les industries de défense ; la gestion des effectifs et des capacités de défense ; etc. Leur objectif est de développer les capacités pluridisciplinaires en se spécialisant et un insistant sur divers aspects de la gestion de la défense.

SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL

Une bonne gestion du secteur de la sécurité implique des initiatives législatives et réglementaires pour définir des règles pour la politique d'information et l'accès à l'information pour éviter le gaspillage, la fraude et les abus qui sont rarement déclarés dans le secteur de la sécurité.

C'est particulièrement important s'agissant du commerce des armes, aussi bien du côté de l'offre que de la demande. Dans certains des principaux pays fournisseurs, les capacités de vérification des ventes d'armes sont limitées ou inexistantes. De la même façon, les capacités de gestion démocratique des acquisitions d'armes sont faibles voire nulles chez les principaux acheteurs. Tout cela peut se traduire par la corruption et l'apparition d'une demande excessive ou non contrôlée pour les armes. Par conséquent, des procédures d'examen devraient être mises au point pour garantir la responsabilité du secteur de la sécurité, avec des représentants des sous-comités législatifs chargés des questions d'acquisition d'armes et des industries de la défense, des organismes de vérification, les départements qui enquêtent sur la corruption, ainsi que d'anciens responsables ou experts, qui ne sont pas en situation de conflit d'intérêts.

L'importance du problème

Les pays qui ont connu des conflits internes ont tendance à dresser des obstacles à une gestion démocratique du secteur de la sécurité et ne veulent généralement pas se doter des capacités ni des mécanismes constitutionnels qui permettraient une bonne gestion. Même si dans ces pays, le rôle de l'armée est souvent présenté comme nécessaire pour préserver la paix et la sécurité publique, l'influence ou le pouvoir politique de l'armée empêche souvent une gestion démocratique ainsi que l'équité politique et économique : les menaces qui pèsent sur la sécurité sont souvent exagérées pour

préservent l'autonomie politique de l'armée et son pouvoir de décision exclusif. En ce sens, le secteur de la sécurité peut compromettre la justice sociale et les objectifs plus larges de stabilité et de paix réelle.

Dans le cadre d'une mauvaise gestion, des ressources qui auraient dû être affectées au développement social sont allouées au secteur de la sécurité. Une faible responsabilité publique et une forte corruption dans les secteurs publics vont souvent de pair avec des niveaux relativement élevés de dépenses militaires et d'acquisitions d'armes. Le détournement de ressources compromet la mobilité des facteurs économiques et entrave l'activité socio-économique. Même si dans certains régimes autoritaires ou militaires les fonds publics ne sont pas attribués de manière excessive aux dépenses militaires, la question de promouvoir l'infrastructure de développement social n'est jamais étudiée avec l'attention qu'elle mérite. Les priorités et politiques de sécurité humaine ne sont examinées que sommairement par ces gouvernements, comme le montre l'insuffisance du développement humain dans ces pays⁵. Le fait d'ignorer les rapports entre les dépenses militaires et les questions liées à la vie quotidienne (autrement dit, entre la sécurité et les dépenses sociales) explique pourquoi les décisions d'acquisition d'armes sont envisagées uniquement comme une question de capacité militaire et non comme des décisions de compromis entre les besoins militaires et ceux plus larges de la sécurité humaine.

Même dans les pays qui semblent prêts pour la transition vers la démocratie, la bureaucratie du secteur de la sécurité est l'un des principaux obstacles à l'instauration d'un régime démocratique. La corruption et la fraude peuvent se généraliser alors que l'armée revendique une confidentialité non fondée ou non approuvée pour sa procédure de décision⁶. Des niveaux plus forts de corruption, de gaspillage et de fraude peuvent compromettre le contrôle de la législature sur le secteur public. Ce phénomène ne fait qu'exacerber la volonté d'accroître la confidentialité militaire et entretenir le mouvement. Les demandes de responsabilité publique et les interrogations portant sur les dépenses du secteur de la sécurité par rapport aux priorités socio-économiques sont rejetées par l'élite politique, qui juge de tels actes antipatriotiques ou les considère comme des initiatives visant à compromettre la sécurité militaire. En évitant le débat public, les États n'envisagent pas d'autres politiques de défense ou de sécurité.

Dans une démocratie, l'armée n'a pas non plus de responsabilité publique directe ; le contrôle des décisions du secteur de la sécurité s'exerce par l'intermédiaire des représentants élus. Dans un grand nombre de pays, la législature et même le pouvoir exécutif – les deux organes politiques représentatifs – ont des pouvoirs limités pour contrôler que les décisions du secteur de la sécurité respectent les grandes priorités de la société⁷. L'autonomie politique de l'armée peut encore étouffer le débat public sur la nécessité de trouver l'équilibre entre les priorités de la défense et du développement.

Dans de nombreux pays, la législature n'a pas décidé d'affronter le secteur de la défense. Il n'est pas prévu de contrôle législatif des politiques concernant les informations militaires ni de méthodes d'évaluation de l'information. Il n'existe pas non plus de mesure législative permettant de concilier les besoins valables de confidentialité de l'armée et la possibilité pour une législature d'avoir accès à l'information pour vérifier les exigences militaires⁸. D'autres éléments peuvent gêner les possibilités de gestion démocratique, comme des dispositions constitutionnelles insuffisantes pour garantir la responsabilité de l'armée ; l'absence de contrôle démocratique du processus de décision du secteur de la sécurité ; les faiblesses des organes délibérants pour l'examen des budgets du secteur de la défense, et notamment les fonctions des organismes de vérification ; l'incapacité de l'État à contrôler la corruption, la fraude et les abus dans le secteur de la sécurité ; et l'indifférence de la société civile à l'égard du secteur militaire ou des dirigeants élus qui n'assument pas leur devoir constitutionnel de contrôle⁹.

Les conséquences d'une mauvaise gestion dépassent les frontières nationales : la stabilité et la sécurité régionales peuvent aussi être touchées. L'absence de responsabilité publique s'agissant des dépenses militaires produit des budgets de défense dans lesquels des sommes sont affectées sans autorisation à l'acquisition d'armes. Ces achats risquent d'inciter d'autres acteurs à acquérir, par réaction, des armes et partant d'accroître l'instabilité régionale. Il existe des initiatives visant à améliorer la gestion du secteur de la sécurité par le biais de moyens externes. Les initiatives internationales de maîtrise des armements, comme le Registre des armes classiques des Nations Unies, visent principalement à contrôler les transferts qui risqueraient de conduire à une accumulation excessive et déstabilisatrice d'armes. Les décisions concernant le budget et les acquisitions restent des décisions nationales. Dans certaines zones du monde en développement, les mesures externes sont considérées comme des mécanismes intrusifs qui compromettent la sécurité nationale. Les anciens pays colonisés considèrent ainsi les initiatives internationales de transparence comme des « idées occidentales ». L'élite politico-militaire utilise souvent de tels arguments pour éviter de rendre des comptes.

Favoriser la gestion démocratique du secteur de la sécurité

Dans les pays qui ont connu de nombreux conflits et dans lesquels le développement humain et la gestion démocratique sont faibles, il existe peu de personnes et d'institutions ne faisant pas partie de l'armée ayant pour mission de contrôler le processus de décision lié aux questions de sécurité¹⁰. Tant que le processus de décision du secteur de la sécurité restera entre les mains de quelques privilégiés, il échappera à tout contrôle professionnel dans le domaine public et à tout contrôle démocratique.

Avec la progression mondiale de la démocratie et des institutions démocratiques, nous sommes en train de passer d'une situation où l'armée était autonome pour ses décisions et sa politique à une situation où le secteur de la sécurité est de plus en plus responsable envers les représentants élus du peuple. Ce changement est aussi lent et hésitant que les régimes autoritaires sont impitoyables. Dans une démocratie parlementaire, le secteur de la sécurité devrait être responsable devant la législature, puisqu'il dépend de fonds publics autorisés par le parlement. Il n'empêche que dans de nombreux pays, peut-être pour des raisons d'héritage autoritaire ou colonial, les représentants élus restent privés des ressources et capacités nécessaires pour accomplir leur devoir constitutionnel. La connaissance publique des questions de sécurité demeure insuffisante dans la plupart des pays, y compris dans les démocraties développées. Il n'en reste pas moins que dans les démocraties de transition, il existe aux niveaux juridique, organisationnel et de l'information, des barrières qui empêchent le développement de la connaissance publique. Les pouvoirs exécutif et législatif n'ont pas pris de disposition pour surmonter ces barrières.

Afin d'améliorer la responsabilité, il faut donc examiner les obstacles qui s'opposent à une gestion démocratique ainsi que les possibilités d'y parvenir. Il faut pour cela favoriser une meilleure connaissance des processus de décision dans le secteur de la sécurité. Il faut démystifier le secteur de la sécurité en faisant connaître les rôles et fonctions des autorités militaires, les processus exécutif et législatif de contrôle et les fonctions d'autres organismes officiels. Pour faire progresser la connaissance publique, il faudrait poser toute une série de questions sur un nombre de thèmes connexes. Par exemple, la compréhension nécessaire des rapports complexes entre les dépenses militaires et les dépenses sociales pourrait se faire par des études portant sur les processus de décisions concernant les politiques de défense, l'élaboration des budgets, la vérification

Il faut démystifier le secteur de la sécurité en faisant connaître les rôles et fonctions des autorités militaires ...

des dépenses militaires, la gestion de la défense et des acquisitions d'armes, et par des explications sur le rôle des organes exécutifs et législatifs. Cela pourrait améliorer la connaissance publique et peut-être même le processus de décision dans le secteur de la sécurité. D'autres thèmes pourraient être étudiés : les politiques industrielles et technologiques pour la défense, le contrôle des activités de renseignement, les paramilitaires et la police, les droits de l'homme et le droit militaire. Ces thèmes pourraient être abordés sous différents angles : politique, économique, organisationnel ou constitutionnel.

L'intérêt d'une bonne gestion pour la sécurité régionale

Si les conséquences que peut avoir sur la stabilité régionale l'absence de gestion démocratique du secteur de la sécurité n'ont pas encore été étudiées, les rapports mutuellement positifs du développement social et de la démocratie sont bien connus¹¹. Il faut trouver comment favoriser la stabilité et la sécurité régionales en créant des institutions pour une gestion démocratique¹². Une telle gestion du secteur de sécurité permettrait de renforcer les institutions de contrôle de l'intérêt public, de favoriser la transparence des processus de décision militaire et d'encourager une plus forte participation publique dans le débat sur la sécurité nationale. Ce processus permettrait aussi de restreindre les niveaux démesurés des dépenses militaires et les acquisitions d'armes non vérifiées, deux facteurs qui ne font qu'exacerber les courses aux armements au niveau régional et entraver le développement économique. Il est donc important d'étudier la faisabilité des initiatives préconisant une gestion démocratique, le développement socio-économique et la sécurité régionale. Cette démarche se heurterait, sans aucun doute, à des difficultés dans les pays où le droit est faible et où les contre-pouvoirs capables de contrôler les prises de décisions publiques et la probité du service public (y compris du secteur de la défense) sont insuffisants.

Une première initiative serait de mettre au point une enquête scientifique pour recenser et étayer les principales insuffisances de certains pays en matière de gestion démocratique du secteur militaire et voir leur incidence sur la sécurité régionale. Il faudrait pour ce faire examiner systématiquement l'ampleur et la portée du problème afin de définir des normes et des directives objectives pour évaluer le niveau de l'autonomie de l'armée dans l'appareil de décision politique d'un pays dans une région précise. Une meilleure connaissance des raisons qui expliquent le pouvoir ou l'influence politique de l'armée faciliterait la mise en place de contre-pouvoirs pour contrôler les dépenses de l'armée et la façon dont elle évalue les menaces. Une telle analyse faciliterait la réalisation d'un certain nombre d'objectifs de sécurité régionale. Comprendre le manque de gestion démocratique de l'armée dans une région pourrait faire progresser la coordination entre les besoins de démocratie, de sécurité militaire et de développement social et, partant, favoriser un cycle vertueux de paix et de développement.

La stabilité régionale pourrait aussi être améliorée pour réduire les risques militaires au niveau régional en mettant au point des organisations régionales pour éviter le risque d'attaque surprise ; réduire les risques de décisions militaires fondées sur des malentendus ou des erreurs d'appréciation ; réduire la méfiance et les erreurs de jugement sur les intentions de parties antagonistes ; faire progresser les mesures de prévention des conflits ; définir des mesures qui permettraient d'éviter un affrontement militaire, empêcher que des opérations locales ne dégénèrent en conflit déclaré, et trouver des moyens d'empêcher ou de limiter les risques de reprise de la violence une fois que les parties ont cessé le feu. Ces organes devraient être composés de législateurs, d'anciens militaires de carrière, de militants pour la paix et d'éminentes personnalités.

Travailler ensemble au niveau régional favoriserait la confiance et la coopération entre les pays de la région, ce qui permettrait de faire progresser de manière constructive la sécurité régionale. Les

ressources pourraient servir à renforcer les capacités de la société civile pour qu'elle examine d'autres possibilités pour la sécurité que les options recommandées par l'armée. Un processus régional visant à développer les connaissances concernant la gestion du secteur de la sécurité favoriserait l'apparition de capacités professionnelles dans le domaine public, dans toute la région, pour une gestion démocratique du secteur de la défense. Un forum sur cette question au niveau régional permettrait de recenser des normes communes pour les secteurs militaires des législatures nationales dans un certain nombre de domaines, comme la vérification des dépenses militaires, les crédits budgétaires (y compris l'étude de nouvelles possibilités pour attribuer une part justifiée du budget national de défense à la vérification législative des principaux transferts d'armes), la planification des dépenses et les fonctions de vérification. Un tel forum régional devrait pouvoir trouver des méthodes pour améliorer la prévisibilité des décisions concernant l'acquisition d'armes dans la région, encourager les limites démocratiques pesant sur le secteur militaire et favoriser une politique préconisant une gestion de l'information dans le respect de la confidentialité militaire tout en permettant un contrôle démocratique des décisions de l'armée.

Une bonne gestion des transferts d'armes

Le système international facilite déjà des avancées au niveau du droit et des processus et normes éthiques dans différents domaines. Différentes initiatives de coopération au niveau international sont déjà engagées : des efforts visant à empêcher le trafic de la drogue, le trafic des femmes et le travail des enfants ; l'élaboration des normes des Nations Unies relatives à la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises en ce qui concerne les droits de l'homme ; et des initiatives pour un commerce équitable et des pratiques commerciales éthiques, comme le système de certification des diamants bruts du Processus de Kimberley. Quoi qu'il en soit, le commerce des armes reste intouchable. Alors qu'il est associé à de très forts taux de corruption et de pratiques contraires à l'éthique, il est épargné par les initiatives internationales en raison de la protection des « intérêts de sécurité nationale » et des « secrets industriels ».

Ces arguments opposés à la volonté de contrôle de l'intérêt public laissent la fraude et la corruption se développer dans le système. La corruption est largement connue comme une caractéristique courante du commerce des armes¹³ – il n'est pas rare que des décisions d'acquisition d'armes n'aient pas de rapport évident avec l'évaluation de la menace ainsi que la politique et les projets d'acquisitions en matière de défense. Le commerce des armes peut clairement avoir une influence déstabilisatrice sur les gouvernements démocratiques et, s'il n'est pas justifié sur le plan des besoins de sécurité, il peut avoir un effet déstabilisateur sur les pays et sur l'ensemble d'une région.

Pour favoriser la stabilité régionale et empêcher la corruption, il faut que le commerce des armes dépende de normes internationales. Un processus international de vérification des transactions entre vendeurs et acheteurs pourrait être un moyen de contrôler les pratiques anticonstitutionnelles ou les acquisitions liées à la corruption. En favorisant l'apparition de normes globales d'examen et de contrôle des transferts d'armes, un tel mécanisme serait aussi une excellente initiative de restauration de la confiance au niveau régional.

Pour développer le contrôle et la vérification du commerce des armes, la transparence des processus sera indispensable tout comme l'obligation de les justifier. Il faudra, en outre, valider les processus de décision des vendeurs comme des acheteurs. Un mécanisme reconnu au niveau international pour effectuer les contrôles au niveau national permettrait de garantir que les armes sont reçues par des utilisateurs finals légitimes pour être employées à des fins légitimes de sécurité. L'accord devrait définir les processus nationaux pour les ventes et les acquisitions d'armes.

Des normes admises au niveau international pour vérifier les informations faisant état de corruption dans le commerce des armes favoriseraient une bonne gestion et permettraient d'appliquer les mêmes règles à toutes les sociétés qui fournissent des armes. Un pays qui souhaite acquérir des armes pourrait ainsi choisir la meilleure option technique et financière pour lui. Cela permettrait aussi de limiter la corruption et les manipulations politiques sur les contrats d'armement (par exemple, offrir une aide au développement à celui qui faciliterait des contrats de livraison d'armes). Les insuffisances démocratiques des décisions concernant l'acquisition d'armes doivent être étudiées aussi bien du côté de l'offre que de la demande. Un mécanisme reconnu au niveau international pourrait favoriser la stabilité des transferts d'armes en évitant l'accumulation excessive et déstabilisatrice de systèmes d'armes. Il permettrait de garantir que les transferts interviennent entre des gouvernements légitimement élus, de contrôler les processus légitimes des transferts d'armes, et de s'assurer de la pertinence des dépenses militaires par rapport à la politique de développement et de sécurité nationale – tout en préservant la confidentialité nécessaire.

Pour créer un tel mécanisme, il faudrait dans un premier temps passer en revue les mécanismes et processus actuels de bonne gestion des transferts d'armes afin de contrôler les allégations de corruption entre les principaux pays qui vendent ou achètent des armes. Une telle étude permettrait de voir les pays les plus exposés à la corruption en examinant les processus de vérification des ventes d'armes et le potentiel de corruption d'un pays en étudiant les processus d'acquisition d'armes. Pour parvenir à ces normes acceptées au niveau international, il faut définir un processus permettant de vérifier les allégations de corruption qui puisse fonctionner dans le cadre du forum multilatéral des acheteurs et vendeurs d'armes. Il devrait tenir compte à la fois des impératifs de confidentialité militaire et des besoins de responsabilité publique, et devrait fonctionner dans une enceinte constitutionnellement légitime capable de lutter contre toute corruption ou fraude dans les transferts d'armes.

Vu la nature de la sécurité et les sensibilités commerciales s'agissant des transactions liées aux armes, un processus crédible, négocié au niveau international est nécessaire. Il pourrait s'agir, dans un premier temps, d'un accord entre les plus gros acheteurs et vendeurs d'armes, soit une douzaine de pays ; il pourrait, ensuite, s'étendre à d'autres pays partageant les mêmes objectifs. Cet accord devrait accorder un pouvoir de vérification à une autorité légitime indépendante qui serait compétente pour examiner les informations faisant état de corruption dans les transactions internationales portant sur les armes.

Les sensibilités nationales jugeront certainement inacceptables les enquêtes internationales faisant suite à des allégations. Il faudrait donc qu'un mécanisme international définisse quels sont les processus les plus exposés à la corruption et facilite la mise en place de capacités nationales pour mener les enquêtes nécessaires. Une fois que des capacités nationales seraient en place pour vérifier les acquisitions d'armes, l'idée d'enquêter et d'évaluer qualitativement les dépenses militaires serait plus facilement acceptable.

Le rôle de la communauté internationale

La communauté internationale ne peut jouer qu'un rôle limité à ce niveau et l'intervention de donateurs internationaux peut même aller à l'encontre du but recherché pour ce qui a trait à la gestion démocratique du secteur de la sécurité, surtout pour les questions de sécurité nationale.

La communauté internationale a toutefois un rôle à jouer dans le développement des capacités des institutions démocratiques comme les organes parlementaires et les organismes de vérification. La communauté des donateurs pourrait étudier les possibilités d'un fonds qui pourrait surmonter les

obstacles habituels que rencontrent le développement et la démocratie, ainsi que le désarmement. La communauté internationale pourrait aussi faciliter les échanges, grâce aux technologies de l'information, entre les groupes de réflexion nationaux, les organismes de surveillance et les groupes de réflexion internationaux et régionaux qui travaillent sur les questions de démocratie, de sécurité et de développement.

Dans nombre de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine en transition vers la démocratie, la fonction publique est rarement capable d'exercer un contrôle civil sur le secteur de la défense. Les limites dans ce domaine doivent être réglées et la communauté internationale peut jouer un rôle à ce niveau. Des programmes internationaux d'échange pourraient être instaurés entre la société et la fonction publique dans les démocraties avancées ou en transition pour favoriser les capacités de contrôle du secteur de la défense. La communauté internationale pourrait encourager la recherche et la création d'une base de données pour comparer l'état de la démocratie et l'autonomie politique de l'armée dans les pays où le développement social est faible. Les institutions financières internationales devraient éviter d'assortir l'aide de conditions en vue de contrôler les dépenses militaires. Elles devraient plutôt développer les capacités nationales ainsi que les processus de contrôle intérieur des budgets militaires.

Conclusion

Dans le but d'atteindre les objectifs évoqués dans cet article, des mesures de confiance portant sur des restrictions régionales et internationales des armes permettraient de compléter le développement social et démocratique et, partant, de renforcer la paix, la sécurité et la stabilité.

Des restrictions sur le commerce des armes ou sur les dépenses militaires ne peuvent suffire car elles impliquent rarement la société civile et les représentants élus. Il faut donc investir dans des partenariats entre communautés d'experts qui travaillent sur les questions de gestion du secteur de la sécurité, la promotion de la démocratie, ainsi que le développement social et humain aux niveaux local, national et régional. Une plus grande participation de la société civile et des représentants élus renforcerait les chances de trouver des idées nouvelles pour favoriser une bonne gestion du secteur de la sécurité, des politiques de sécurité éthiques et réalistes, et la consolidation de la paix.

L'idée que les processus de gestion démocratique du secteur de la sécurité sont incompatibles avec la confidentialité militaire ou les intérêts de sécurité nationale n'a pas été prouvée scientifiquement. Une transparence totale n'est pas un préalable à la responsabilité ; ajoutons qu'un silence avalisé sur les questions militaires ne signifie pas responsabilité. La question est de savoir s'il est possible d'avoir des processus de contrôle public qui remplissent les conditions d'une bonne gestion et répondent, en même temps, aux besoins légitimes de confidentialité.

Notes

1. T. Gurr, M. Marshall et D. Khosla, 2001, *Peace and Conflict 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements and Democracy*, College Park, University of Maryland, p. 20. à l'adresse <www.cidcm.umd.edu-peace_and_conflict.asp>.
2. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2002, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, Bruxelles, Éditions De Boeck Université, p. 6, à l'adresse <hdr.undp.org/reports/global/2002/fr/> ; et Brian Blodgett, pas de date, « Conflicts, Coup d'état, Revolution, Insurrections, Civil Wars, and Wars of the 20th Century », à l'adresse <members.tripod.com/Brian_Blodgett/Conflicts.htm>.

3. J. Siegle, M. Weinstein et M. Halperin, 2004, « Why Democracies Excel: Dispelling a Myth », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 5 (septembre/octobre), p. 59. L'avantage des démocraties pauvres sur les autocraties pauvres est manifeste si l'on compare des indicateurs sociaux comme l'espérance de vie, l'accès à l'eau potable, les taux d'alphabétisation, les rendements agricoles et la qualité des services de santé publique. Les démocraties à faible revenu font largement mieux que les régimes autocratiques sur presque tous ces points. Les démocraties à faible revenu ont, d'une manière générale, de meilleurs résultats que les autocraties s'agissant de la corruption et de l'état de droit.
4. PNUD, 2003, *Rapport mondial sur le développement humain 2003*, Paris, Economica ; Freedom House, 2003, *Freedom in the World*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers ; International Peace Research Institute, Oslo (PRIO) et Uppsala University, *Dataset on Armed Conflicts 1946–2001*, à l'adresse <www.prio.no/cwp/ArmedConflict>.
5. PNUD, 2003, op. cit. et Freedom House, 2003, op. cit.
6. A. Wetterwik et M. Buckley, 2001, « Setting the Framework: Key Findings of the Stockholm Conference », dans Transparency International, *Report of the Conference: Corruption in the Official Arms Trade*, Cambridge, Royaume-Uni, 5–7 avril, p. 12 à 14, à l'adresse <www.transparency.org/integrity_pact/dnld/report_coat.uk-swe.pdf>.
7. N. Kamal, 2001, *Corruption and the Arms Trade*, dans Transparency International, op. cit., p. 88.
8. R. Pal Singh (sous la direction de), 1998, *Arms Procurement Decision-making Processes. Vol 1: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*, Oxford, Oxford University Press et SIPRI, p. 263 à 271.
9. R. Pal Singh (sous la direction de), 2001, *Arms Procurement Decision-making Processes. Vol 2: Chile, Greece, Malaysia, Poland, South Africa and Taiwan*, Oxford, Oxford University Press et SIPRI, p. 241 à 247.
10. Ibid., chap. 8.
11. B. Boutros-Ghali, 2002, *The Interaction Between Democracy and Development*, Paris, UNESCO, p. 13, à l'adresse <portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=1859&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.
12. PNUD, 2002, op. cit.
13. « Le commerce officiel des armes et, de manière plus générale, l'acquisition de matériel de défense représentent un secteur important qui doit être amélioré : il serait responsable de plus de 50% de tous les pots-de-vin versés dans le monde ; sa réforme est indispensable pour créer une société forte et stable dans de nombreux pays du monde ». Voir Transparency International, 2004, *The Defence Procurement Process and its Vulnerabilities*, p. 2, à l'adresse <www.transparency.org.uk/PCOATdocs/PCOAT%20Defence%20Procurement%20Processes.pdf>.

NOUVELLE PUBLICATION

Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action

Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action est le premier ouvrage issu du projet de recherche de l'UNIDIR intitulé « Le désarmement en tant qu'action humanitaire : mettre les négociations multilatérales en état de marche ». Il fait suite aux discussions qui eurent lieu le 3 novembre 2004 avec les communautés du désarmement et des questions humanitaires, basées à Genève. Lors de cette rencontre, les objectifs principaux du projet furent définis et de nouvelles approches furent envisagées pour traiter les problèmes actuels du multilatéralisme au niveau du désarmement et de la maîtrise des armements.

Cet ouvrage contient les analyses des personnes ayant fait des présentations lors de cette rencontre. Il devrait aider les professionnels à envisager sous un angle nouveau les difficultés actuelles et à trouver des solutions nouvelles.

- *John Borrie*, le chef de projet, examine certaines des hypothèses de travail utilisées dans les négociations multilatérales pour le désarmement et la maîtrise des armements – parmi lesquelles figurent les notions classiques de sécurité nationale et de « volonté politique » – et se demande si elles peuvent suffire ou si elles sont appropriées pour définir des réponses multilatérales efficaces. Il examine la pertinence des approches humanitaires et des concepts de sécurité humaine pour les négociations de désarmement et de maîtrise des armements.

- *Robin Coupland* fait le point sur les initiatives en cours et définit un modèle de la violence armée et de ses effets. Il explique que l'utilisation d'armes avec l'intention de blesser ou de tuer peut être analysée en termes de santé. Le fait d'envisager la violence armée du point de vue de la santé permet une compréhension globale et objective des effets de la violence armée sur les victimes – alors qu'elle est généralement animée par l'émotion – avant de considérer les aspects juridiques, politiques ou « humanitaires » d'un contexte précis.

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, et des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne <www.unidir.org>.

- *Patrick McCarthy* opte pour une approche « déconstructionniste » et explique en quoi les procédures et structures du désarmement et de la maîtrise des armements favorisent et limitent les initiatives de la communauté internationale face aux défis de sécurité. Il estime que ces difficultés commencent à être envisagées différemment – avec un accent plus fort sur les « impératifs humanitaires » – et évoque les problèmes que cela pose pour les procédures habituelles du désarmement et de la maîtrise des armements héritées de la guerre froide.

- *Vanessa Martin Randin et John Borrie* comparent six négociations multilatérales récentes (trois concernant le désarmement et la maîtrise des armements, et trois dans d'autres domaines) et tentent de voir dans quelle mesure les pratiques, règles et techniques appliquées aux négociations multilatérales du désarmement et de la maîtrise des armements favorisent (ou atténuent) les difficultés qui se posent pour atteindre les résultats souhaités. L'analyse des dynamiques de négociations des six exemples est particulièrement intéressante : quelles étaient-elles, comment s'expliquent-elles et comment les comparer ?

Les travaux se poursuivent pour un deuxième ouvrage dans la série sur le désarmement en tant qu'action humanitaire, grâce au soutien généreux du Gouvernement des Pays-Bas et l'appui continu du Gouvernement de Norvège.

Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action

J. Borrie & V. Martin Randin (sous la direction de)

UNIDIR, 2005

ISBN : 92-9045-172-6

N° de vente : G.V.E.05.0.8

142 pages

Disponible uniquement en anglais

ACTIVITÉ EN COURS

Planification pour la gestion de crise et la consolidation de la paix : promouvoir les pratiques optimales et les connaissances inter-institutionnelles entre l'Union européenne et les Nations Unies

À partir de septembre 2005, l'UNIDIR recevra un chercheur financé par une bourse Marie Curie de la Commission européenne. Catriona Gourlay, ancienne directrice exécutive d'ISIS Europe, rejoindra l'UNIDIR pour deux ans afin d'étudier comment l'Union européenne (UE) peut améliorer ses capacités de gestion des crises pour les opérations de paix de l'ONU.

Ce projet repose sur l'engagement pris par l'UE de renforcer ses capacités de gestion des crises pour les utiliser dans des opérations de l'ONU ou des opérations conduites sous mandat de l'ONU. Le projet aidera la mise au point de procédures et structures de planification, et de méthodes de travail pour l'UE, et étudiera comment améliorer la coopération entre l'UE et l'ONU dans les

domaines de la sécurité internationale et de la consolidation de la paix. Pour atteindre ces objectifs, il faudra : examiner comment l'UE peut intégrer dans ses politiques, les pratiques optimales enregistrées dans les domaines de la gestion de crises et de la consolidation de la paix ; voir comment améliorer les connaissances inter-institutionnelles entre l'UE et l'ONU ; et promouvoir les synergies et l'interopérabilité logistique avec l'ONU sur le terrain.

La recherche sera axée sur la planification de la gestion des crises et la consolidation de la paix, une comparaison des pratiques de l'ONU et de l'UE, et un examen des pratiques optimales enregistrées dans ces domaines par les Nations Unies. Ces pratiques optimales concernent toute une série de domaines, y compris le maintien de la paix, le maintien de l'ordre, la réforme du secteur de la sécurité, les relations entre civils et militaires, la reconstruction après les conflits, ainsi que les activités de désarmement, démobilisation et réinsertion.

Le projet organisera un certain nombre de séminaires pour élaborer une étude de faisabilité sur la création d'un service européen d'action extérieure. Pour cela, le projet examinera comment les réformes institutionnelles envisagées par l'UE pourraient favoriser une approche plus globale de la planification des activités de gestion de crises et de consolidation de la paix.

Pour plus de précision, veuillez vous adresser à :

Catriona Gourlay

Boursière Marie Curie

Tél. : +41 (0)22 917 31 86

Fax : +41 (0)22 917 01 76

cgourlay@unog.ch