

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

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

Commentaire spécial

<i>Ambassadeur Wolfgang PETRITSCH</i>	3
---	---

Désarmement, développement et action antimines

Désarmement, développement et sécurité : au-delà des dividendes de paix <i>Kerstin VIGNARD</i>	5
---	---

Combiner les stratégies de développement et d'action antimines <i>Judy GRAYSON</i>	17
---	----

Les priorités du désarmement et du développement : le cas de l'action antimines <i>Sara M. SEKKENES</i>	29
--	----

Le rôle de l'armée dans l'action antimines <i>Ian MANSFIELD</i>	39
--	----

Édifier des passerelles entre le désarmement et le développement : les ressources mobilisées par la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel <i>Kerry BRINKERT</i>	49
---	----

Références sur le désarmement et le développement

<i>Liste établie par Melissa MOTT</i>	59
---	----

Tribune libre

Désarmement et développement : un point de vue sud-africain <i>C. Nontombi MAKUPULA</i>	63
--	----

Actualité de l'UNIDIR	67
------------------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

La relation entre le désarmement et le développement fait l'objet de discussions depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, et le lien entre les armements et les ressources humaines et économiques est explicitement reconnu dans l'article 26 de la Charte des Nations Unies. L'UNIDIR s'intéresse aussi depuis longtemps à ce sujet ; en 1988, le premier numéro de la *Lettre de l'UNIDIR* (la revue qui précédait le *Forum du désarmement*) était d'ailleurs consacré à cette question.

L'intérêt porté à la relation entre le désarmement et le développement fut à son maximum pendant la guerre froide ; au milieu des années 90, la désillusion et la déception concernant les dividendes de paix « manqués » marginalisèrent cette réflexion. En raison d'une nouvelle conception de la sécurité, qui met notamment l'accent sur le développement humain et la sécurité des personnes, la relation entre le désarmement et le développement est au centre des débats depuis quelques années.

Ce numéro du *Forum du désarmement* examine la relation entre le désarmement et le développement en prenant l'exemple des mines terrestres. Le déminage et la destruction des stocks, qui représentent la phase « désarmement » de l'action antimines, sont indispensables pour le développement réussi des pays touchés par les mines. Le déminage a longtemps été considéré comme une phase préalable : une fois que le désarmement est terminé, la phase de développement peut commencer. Vu les rythmes actuels du déminage, il faudra des années pour déminer certains pays. Ils ne peuvent attendre pour réaliser leurs objectifs de développement. Le désarmement doit donc s'inscrire dès le début dans les projets de développement à long terme. Cette idée progresse lentement dans les mentalités. Aujourd'hui, l'action antimines est au premier plan de la réflexion sur les conséquences pratiques de la relation entre le désarmement et le développement.

Le prochain numéro du *Forum du désarmement* s'intéressera aux rôles joués par les hommes et les femmes dans le désarmement et la sécurité. Les auteurs examineront, entre autres, leurs rôles en matière d'alerte avancée, et de programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion ; ainsi que les efforts des Nations Unies pour l'intégration d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes – et plus particulièrement le plan d'action pour l'égalité entre les sexes du Département des affaires de désarmement.

Les doutes concernant les régimes de vérification pour les armes de destruction massive et les lacunes éventuelles des contrôles ont exacerbé la crainte de la communauté internationale de voir des acteurs non étatiques utiliser ou menacer d'employer de telles armes. Le 5 septembre 2003, l'UNIDIR a organisé une conférence sur la question pour faire le point sur les menaces réelles ou ressenties comme telles, analyser les liens qui existent entre les armes de destruction massive et les acteurs non étatiques, et comparer les efforts actuels et passés de la communauté internationale pour faire face à ce problème.

En collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Département des affaires de désarmement, l'UNIDIR a organisé les 8 et 9 septembre 2003, un

séminaire intitulé *Capacity Development for Reporting to the UN Programme of Action on Small Arms*. Ce séminaire visait à évaluer la qualité et le volume d'une sélection de rapports nationaux pour la première réunion biennale sur l'application du Programme d'action sur les armes légères en 2003 et de voir comment le projet pilote d'aide du PNUD, du Département des affaires de désarmement et de l'UNIDIR avait facilité l'établissement de ces rapports. La prochaine phase du projet vise à renforcer et à élargir cette assistance et, partant, l'application du Programme d'action.

L'Institut vous propose plusieurs nouvelles publications. *Desarme nuclear: Regímenes internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación*, de Marcelo E. Valle Fonrouge, porte sur les régimes de désarmement nucléaire en Argentine et en Amérique latine. *Disarming the Costs: Nuclear Arms Control and Nuclear Rearmament*, de Susan Willett, compare les coûts et les avantages de la maîtrise des armements à ceux de la course aux armements nucléaires. Les actes de la conférence *Outer Space and Global Security* (qui a eu lieu à Genève, les 26 et 27 novembre 2002) aborde toute une série de questions techniques, politiques et juridiques concernant l'utilisation de l'espace et la sécurité spatiale. Deux nouveaux ouvrages traitent de l'Afrique : *Coopérer pour la paix en Afrique centrale*, de Mutoy Mubiala, et un manuel de formation pour les forces armées et de sécurité, *Lutte contre la prolifération des armes légères en Afrique de l'Ouest*, sous la direction d'Anatole Ayissi et d'Ibrahima Sall. Ajoutons que l'ouvrage *Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building*, de Steve Tulliu et Thomas Schmalberger, est aujourd'hui disponible en anglais et en arabe. Si vous souhaitez plus de précision sur nos publications ou passer une commande, veuillez consulter notre site web.

L'explosion qui a dévasté, le 19 août 2003, le siège de l'ONU à Bagdad a tué l'envoyé spécial du Secrétaire général, Sergio Vieira de Mello, et plus de 20 autres collègues de la famille onusienne et blessé de nombreuses autres personnes. En souvenir des hommes et des femmes disparus, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a déclaré : « S'il existe un moyen d'honorer la mémoire de nos collègues assassinés dans l'exercice de leurs fonctions, c'est bien de poursuivre leur tâche avec détermination et fermeté ». La mission première de l'ONU est d'empêcher les conflits. Dans ce sens, l'action de l'Organisation, de ceux qui travaillent sur le terrain, au siège ou dans les offices des Nations Unies, facilite la cicatrisation des sociétés déchirées par les conflits. L'UNIDIR réaffirme son engagement pour la paix, le désarmement et la sécurité en poursuivant ses activités en collaboration avec tous ceux qui partagent les mêmes objectifs et garde l'espoir que le sacrifice de nos collègues n'aura pas été vain.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

Auparavant, les discussions sur la relation entre le désarmement et le développement portaient essentiellement sur ce qu'il était convenu d'appeler des « concessions » et des « dividendes de paix ». Cette idée prenait pour hypothèse que tout progrès dans le domaine du désarmement devait se traduire par une amélioration de la sécurité qui permettrait, à son tour, une réduction des dépenses militaires. L'argent ainsi économisé pourrait être alloué à des projets de développement. Cette idée, valable en théorie, s'est avérée erronée. Le recul temporaire des dépenses militaires après la fin de la guerre froide n'a pas favorisé une multiplication des dépenses de développement (des pays donateurs) et les dépenses militaires augmentent de nouveau.

Il faut donc oublier l'approche macro au niveau de l'État et envisager cette question d'une façon plus complète. Il existe un lien fondamental entre le désarmement et le développement qui apparaît, non pas au niveau national, mais au niveau des communautés et des individus. Les problèmes que posent les mines antipersonnel sont la preuve même du lien étroit qui existe entre le désarmement et le développement.

Les mines antipersonnel tuent et mutilent longtemps après la fin des conflits. Elles entravent le retour des réfugiés et la reconstruction des sociétés déchirées par les conflits. Elles empêchent l'utilisation de la terre à des fins de production agricole et tuent le bétail, détruisant ainsi souvent les fondements économiques d'une communauté. Comme elles empêchent l'accès à l'eau, à la nourriture, aux écoles, aux hôpitaux et aux marchés, les mines antipersonnel sont souvent utilisées délibérément dans les conflits armés pour ébranler les services essentiels à la population.

Ces conséquences entament de toute évidence les possibilités de développement des communautés et des personnes touchées. Il est donc indispensable pour les communautés de se débarrasser des mines antipersonnel et d'empêcher qu'elles soient utilisées. C'est d'ailleurs souvent une condition *sine qua non* pour leur développement. Autrement dit, le désarmement des mines antipersonnel crée de « micro dividendes de paix » pour les communautés et les personnes.

La Convention d'interdiction des mines est au cœur de cette approche. Le « Processus d'Ottawa », qui a conduit à l'adoption de la Convention, a démarré dans une optique de désarmement. Cette convention qui porte interdiction d'une arme inhumaine est de toute évidence un instrument de désarmement. Elle est, aujourd'hui encore, considérée essentiellement sous cet angle dans les capitales de certains États parties.

En plus d'interdire une arme, la Convention oblige les États parties à fournir une assistance aux victimes des mines terrestres, à déminer les zones concernées et à détruire les mines antipersonnel existantes. L'application des objectifs de la Convention est donc très importante pour le développement des populations dans les pays touchés.

Au cours des quatre dernières années, des progrès remarquables ont été réalisés au niveau de l'application des objectifs clefs de la Convention dans un véritable esprit de partenariat entre toutes les parties qui ont intérêt à ce qu'une solution soit trouvée au problème des mines antipersonnel. C'est le cas des gouvernements des pays touchés, des États qui sont en mesure de fournir une assistance, mais aussi de la société civile et des organisations internationales. Ces efforts ont permis de rassembler autour d'une même table les différents acteurs concernés, ceux du désarmement et ceux du développement, et d'aider les gens à comprendre que les mines antipersonnel sont un problème complexe qui doit être traité en tant que tel. C'est un pas important. Il convient maintenant de poursuivre ces initiatives et de les renforcer.

Au début du Processus d'Ottawa, il fallut insister pour que les mines antipersonnel soient considérées comme un problème à part entière afin de mobiliser les politiques. Tant que les mines antipersonnel seront utilisées, cette stratégie sera pertinente, mais à long terme, alors que d'autres problèmes pourront attirer l'intérêt politique, il faudra insister sur les multiples aspects du problème des mines antipersonnel pour trouver les solutions qui s'imposent.

Les États qui sont en mesure de fournir une assistance doivent inclure les actions antimines dans leurs programmes d'aide au développement. Ceux qui sont touchés par les mines antipersonnel doivent faire de la résolution de ce problème une priorité absolue pour leurs sociétés. Cette démarche, qui place le problème des mines antipersonnel dans le cadre plus large du développement, est nécessaire si l'on veut que les ressources suffisantes soient mobilisées pour résoudre l'ensemble des problèmes dus à ces armes.

La première conférence d'examen de la Convention, qui doit avoir lieu à Nairobi (Kenya) en novembre 2004, marquera une étape importante. Il faudra faire le point sur l'application de la Convention et sur ce qu'il reste à faire. À cette occasion, les États parties devront réaffirmer leur volonté de faire disparaître les conséquences barbares des mines antipersonnel. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention et après cinq années d'efforts considérables pour son application, le problème des mines antipersonnel devrait être considéré et abordé dans le monde entier comme une question de développement.

Ambassadeur Wolfgang Petritsch

Représentant permanent de l'Autriche auprès de l'Office des Nations Unies à Genève

Président désigné de la première conférence d'examen de la Convention d'interdiction des mines

Désarmement, développement et sécurité : au-delà des dividendes de paix

Kerstin VIGNARD

Chaque fusil fabriqué, chaque navire de guerre lancé, chaque roquette tirée signifie en fin de compte un vol au détriment de ceux qui ont faim et n'ont pas à manger, de ceux qui ont froid et n'ont pas d'abri. Ce monde en armes ne dépense pas seulement de l'argent, il dépense la sueur de ses travailleurs, le génie de ses savants et les espoirs de ses enfants.

Dwight D. Eisenhower, Président des États-Unis d'Amérique, le 16 avril 1953

La relation entre le désarmement et le développement est un sujet qui a resurgi régulièrement au cours de l'histoire des Nations Unies sous différentes formes. Après la deuxième guerre mondiale, l'idée de financer le développement dans les pays en développement fut avancée ; pendant la guerre froide, la course aux armements et l'ampleur des dépenses militaires dans le monde suscitérent des craintes ; puis, la fin de la guerre froide fit espérer des dividendes de paix. Les effets que pouvait avoir cette relation suscitérent des attentes et un intérêt fluctuants. Ce monde où les dépenses militaires se multiplient rapidement et où 1,2 milliard de personnes vivent avec moins d'un dollar par jour nous rappelle cruellement l'écart qui sépare les objectifs visés de la réalité.

Depuis quelques années, les notions de sécurité humaine et de développement humain ont évolué ; elles ont conduit à une approche plus globale de la sécurité et permis de dépasser l'idée de concurrence entre les dépenses de développement et les dépenses militaires. Près de la moitié des pays ayant un faible taux de développement humain sont touchés par un conflit armé¹. La communauté du développement croit que les conflits armés influencent la pauvreté et la communauté de la sécurité considère la pauvreté comme une menace pour la sécurité. Il semble que la relation désarmement-développement soit conjoncturelle ; elle ne peut être envisagée comme une réaffectation à sens unique de dépenses de défense vers la protection sociale ni comme une reconversion d'installations de défense à des fins civiles.

Cet article évoque rapidement l'évolution, au sein des Nations Unies, du débat sur le désarmement et le développement et souligne certains points essentiels pour comprendre aujourd'hui cette relation sous l'angle de la sécurité humaine.

De la création de l'Organisation des Nations Unies à la guerre froide

L'ONU a reconnu, dès sa création, que l'armement absorbe des ressources qui seraient des plus utiles au développement. Ce lien est évoqué dans l'article 26 de la Charte des Nations Unies. Le

Kerstin Vignard est rédactrice en chef du *Forum du désarmement* et se charge à l'UNIDIR des questions d'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération. L'auteur tient à remercier Christophe Carle pour ses observations sur cet article.

Conseil de sécurité est tenu, de par cet article, de « ...favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde... ». La communauté internationale lutte depuis plus de 50 ans pour atteindre cet objectif.

Les résolutions de l'Assemblée générale ont régulièrement préconisé depuis les années 50 de réduire les dépenses militaires et de réaffecter des ressources au développement. Des États ont avancé certaines propositions : en 1950, l'Inde suggéra la création d'un fonds mondial pour la paix et, en 1955, le Premier Ministre français, Edgar Faure, proposa de créer un fonds international de développement et d'assistance mutuelle (cette idée fut reprise lors de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement plus de 20 ans après). La plupart de ces propositions insistaient sur l'idée d'une réduction des dépenses militaires dans les pays industrialisés pour financer des projets de développement dans les pays sous-développés. D'autres idées furent avancées comme celles de réduction de la dette en échange d'engagements pour le désarmement, ou celles de contributions volontaires et de prélèvements sur l'industrie de défense ou sur les opérations transfrontières sur devises.

La maxime économique dite du choix entre « le beurre et les canons » reflète la logique qui prévalut en matière de désarmement et de développement à l'époque de la guerre froide. Le développement, qu'il soit économique ou social, fait appel aux mêmes ressources que celles utilisées pour les dépenses militaires. Réduire les dépenses militaires devrait donc dégager des sommes considérables, précieuses pour les projets de développement. À l'époque de la guerre froide, la course aux armements et la militarisation de l'aide au développement engloutirent des ressources qui étaient limitées. L'on pouvait espérer que la fin de la guerre froide entraînerait une réduction des dépenses militaires et d'éventuels dividendes de paix qui pourraient être consacrés à des objectifs de développement.

La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement coïncida avec la première décennie du désarmement dans les années 70, ce qui relança l'intérêt porté aux relations entre les deux domaines². En 1971, un rapport d'experts sur les conséquences économiques et sociales de la course aux armements³ permit un débat fondé sur la connaissance des faits et engendra de nouvelles études, s'agissant notamment des conséquences négatives des dépenses d'armement sur le développement économique et humain.

La fin de la décennie fut marquée par la première session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement. Le document final⁴ insistait sur les liens entre les dépenses d'armement et le développement économique et social. Il pria aussi le Secrétaire général de convoquer un groupe d'experts chargé d'établir un rapport « à caractère prospectif et directif », qui examinerait l'utilisation de ressources à des fins militaires, les conséquences économiques et sociales de la course aux armements, la reconversion et la réaffectation au développement économique et social de ressources récupérées par le biais de mesures de désarmement⁵.

Le groupe d'experts, présidé par l'ambassadeur Inga Thorsson, soumit son rapport le 3 septembre 1981⁶. C'était la première tentative faite par l'Organisation des Nations Unies en vue d'examiner « de manière systématique et en profondeur » l'étendue des relations entre le désarmement et le développement. En commandant 40 rapports sur le sujet, ce groupe d'experts généra d'importantes recherches initiales.

En 1987, la Conférence internationale sur le désarmement et le développement fut l'occasion pour la communauté internationale d'examiner la relation entre le désarmement et le développement, d'entreprendre un examen des dépenses militaires et d'envisager les moyens de dégager, par des mesures de désarmement, des ressources additionnelles pour le développement⁷. Le document final

de la conférence évoque dans le détail les liens entre les deux domaines et fait observer que si le désarmement et le développement constituent des processus distincts, il existe une relation étroite et multidimensionnelle entre eux. Ce texte visionnaire anticipait le débat actuel sur les problèmes non militaires qui pèsent sur la sécurité, comme la rareté des ressources et le fossé grandissant entre les pays développés et ceux en développement. Ce texte insistait également sur l'importance du multilatéralisme pour les initiatives de désarmement et de développement. Les propositions avancées dans le document final soulignaient le rôle essentiel des Nations Unies dans les deux domaines, la nécessité de données exhaustives, de transparence et de recherches sur les dépenses militaires et la reconversion, et l'importance d'une coopération internationale. Le plan d'action est dénoncé par certains comme étant faible, ce qui n'est pourtant pas étonnant lorsqu'on pense aux vues divergentes des participants à la conférence et qu'ils devaient s'entendre sur la formulation d'un document final.

Le développement humain et la sécurité humaine

Lors de la première réunion au sommet du Conseil de sécurité, tenue le 31 janvier 1992, le Président déclara au nom du Conseil que la fin de la guerre froide avait « fait naître l'espoir de l'avènement d'un monde plus sûr, plus équitable et plus humain » et reconnu que d'autres « menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique »⁸.

Comme prévu, les dépenses militaires reculèrent après la fin de la guerre froide (une tendance qui se poursuivit jusqu'en 1996)⁹ ; mais l'aide publique au développement recula également¹⁰. Les dividendes de paix attendus depuis si longtemps se concrétisèrent : les dépenses militaires reculèrent, mais l'argent économisé ne fut, en général, pas affecté à des objectifs de développement. Plusieurs raisons ont été avancées : le manque de volonté politique, les réductions fiscales, le coût élevé de la reconversion, la réduction des déficits et l'accent mis sur d'autres dépenses gouvernementales. La déception et la désillusion grandirent à mesure qu'il devint évident que les dividendes de paix ne profiteraient pas au développement, et les discussions sur la relation entre le désarmement et le développement s'épuisèrent.

Malgré la fin de la guerre froide, la dernière décennie du millénaire vit exploser un autre type de conflit qui vint éclipser les guerres « classiques » entre États. Les activités terroristes, les guérillas et les conflits internes illustrent bien ces « nouveaux » conflits – dont la plupart s'expliquent plus par la pauvreté que par des divergences idéologiques ou politiques – et ont obligé la communauté internationale à se doter de nouvelles stratégies. Il devint évident que le rôle des personnes, et non plus simplement celui des États, devait être pris en compte dans l'équation de la sécurité.

Le *Rapport mondial sur le développement humain* de 1994 du Programme des Nations Unies pour le développement marque une étape importante dans l'étude de la relation entre la sécurité et le développement. Selon la première phrase du rapport, le monde ne peut connaître la paix si les hommes et les femmes ne sont pas en sécurité chez eux et sur leur lieu de travail. Contrairement à l'idée classique du développement défini comme une croissance économique, le *développement humain* fait des personnes sa priorité et estime que la croissance économique n'est pas une fin en soi.

La notion qui fait des personnes la priorité dans les débats sur la sécurité est celle de *sécurité humaine*. Bien qu'il n'existe pas, à ce jour, de définition communément admise, la sécurité humaine est généralement définie comme l'absence de menaces omniprésentes à l'encontre des droits, de la sécurité ou de la vie des personnes¹¹. La notion de sécurité humaine tient compte d'éléments non militaires, comme la pauvreté, les droits de l'homme, la migration et la santé, qui peuvent favoriser ou

limiter les conflits. Cette approche n'est pas totalement nouvelle : elle reprend les principes fondateurs des Nations Unies et d'autres du droit international humanitaire et des instruments relatifs aux droits

Si le développement humain cherche à multiplier les choix offerts aux personnes, la sécurité humaine leur donne la possibilité d'exercer leur choix.

de l'homme, tout en reconnaissant les « nouveaux facteurs qui influencent la façon dont les gens sont touchés » par l'insécurité¹². Si le développement humain cherche à multiplier les choix offerts aux personnes, la sécurité humaine leur donne la possibilité d'exercer leur choix.

La sécurité humaine est une notion qui a considérablement enrichi notre réflexion. Elle nous a obligés à *élargir* notre vision de la sécurité nationale ; nous sommes passés d'une conception classique en termes militaires à une autre qui tient compte d'autres menaces (et notamment de celles qui pèsent sur la santé, sur l'environnement, sur les libertés fondamentales et sur les droits de l'homme). La notion de sécurité humaine nous a également amenés à *approfondir* le principe de sécurité, en passant du niveau national à celui des personnes et à l'échelon régional et international¹³. En examinant de plus près les raisons qui amènent les personnes à s'engager dans les conflits, nous nous sommes aperçus que des besoins économiques, sociaux ou politiques non satisfaits sont autant d'éléments qui favorisent les conflits. Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, souligne ce point dans son rapport du Millénaire en insistant sur l'importance, pour la paix et la stabilité, de « se libérer de la peur » et de « se prémunir contre le besoin »¹⁴.

Il est intéressant de rappeler que la réflexion sur la sécurité humaine a démarré dans le secteur du développement et non pas dans celui de la sécurité. Dans les années 70 et 80, différentes discussions évoquèrent les aspects non militaires de la sécurité, comme la sécurité alimentaire et la sécurité de l'environnement, mais elles restèrent en marge du débat habituel sur la sécurité dominé par les questions de stratégie nucléaire de la guerre froide.

Comme le précise le document final de la conférence internationale de 1987, le désarmement et le développement sont des « processus distincts » mais il existe une relation étroite et multidimensionnelle entre eux. Ils se renforcent l'un l'autre et peuvent fonctionner en synergie pour établir, promouvoir et renforcer la paix, la sécurité et le développement économique, social et humain. Comme l'a montré la fin de la guerre froide, le désarmement peut intervenir sans favoriser pour autant le développement. Les initiatives de développement sont, quant à elles, possibles en l'absence de mesures de désarmement, même si les chances qu'elles soient stables et équitables sont minces, surtout dans une société qui sort d'un conflit. En somme, l'instauration et le maintien de la paix sont peu probables en l'absence de développement humain. Un développement durable est, en outre, peu probable là où l'idée et les préparatifs de guerre l'emportent¹⁵.

La sécurité, « clef de voûte autant du développement que du désarmement, et intermédiaire obligé entre eux »¹⁶, est considérée comme le « troisième pilier » de la relation désarmement-développement. La notion de sécurité est au cœur de la relation désarmement-développement ; le désarmement favorise, en effet, une plus grande sécurité et la sécurité crée un environnement propice au développement.

Outre la nouvelle logique en matière de sécurité, plusieurs facteurs ont mis en avant la relation désarmement-développement à la fin du 20^e siècle. Les mouvements internationaux qui prônent le contrôle des armes légères et des mines antipersonnel ont des positions qui tiennent compte non seulement des effets des armes dans les conflits, mais aussi des conséquences au niveau de la santé, de la sécurité des communautés, de la perception des menaces, de l'aide étrangère et de l'économie nationale et locale. Si la Convention d'interdiction des mines a été conclue et est entrée en vigueur, c'est en partie parce qu'elle a su inscrire une question de désarmement dans un cadre humanitaire. Différentes rencontres internationales, comme le Sommet de Johannesburg, et les engagements pris

au niveau mondial à l'égard des Objectifs de développement du millénaire nous rappellent que le développement n'avancera pas si nous ne nous employons pas à résoudre les conflits et l'insécurité.

Il n'existe pas entre le désarmement et le développement un lien unique. Cette relation varie selon le contexte. Ainsi, certaines nations riches font peu de dépenses militaires alors que d'autres nettement moins riches consacrent à l'armement des sommes disproportionnées. La réflexion sur cette relation doit donc tenir compte des réalités propres aux différents pays et aux régions, et du jeu complexe entre les méthodes de désarmement et de développement. Un pays industrialisé stable ayant un secteur militaire important peut juger opportun de se pencher sur le coût de la reconversion des bases militaires et les dépenses militaires. Dans les sociétés mal gérées ou caractérisées par un gouvernement en faillite, une économie en difficulté, ou par la violence et les inégalités, la relation entre le désarmement et le développement peut se présenter sous différentes formes et avoir d'autres conséquences, comme la nécessité de collecter les armes excédentaires qui entravent le développement et menacent une paix fragile.

Le nouvel intérêt porté au désarmement et au développement à la fin des années 90 s'est propagé dans tous les organismes des Nations Unies. Le Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères insista ainsi, dès sa création, sur le lien qui existe entre le désarmement et le développement. En 1999, le Secrétaire général créa le Groupe directeur de haut niveau sur le désarmement et le développement dont le mandat découle du programme d'action adopté en 1987 par la conférence internationale. En décembre 2002, l'Assemblée générale pria le Secrétaire général de créer un groupe d'experts gouvernementaux pour réévaluer la relation entre le désarmement et le développement « dans le contexte international actuel » ainsi que « le rôle à venir de l'Organisation dans ce domaine »¹⁷. Le rapport et les recommandations du groupe d'experts seront présentés à la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale, en 2004.

Depuis quelques années, les travaux réalisés sur deux sujets précis, à savoir les armes légères et les mines terrestres, ont permis d'attirer l'attention sur les liens réels entre le désarmement et le développement. Cette nouvelle logique découle de partenariats innovants dans les domaines de la sécurité, du développement, de la santé publique et de l'action humanitaire, et de l'engagement de la société civile.

LES ARMES LÉGÈRES ET DE PETIT CALIBRE

Les armes légères et de petit calibre jouent, dans de nombreux pays, un rôle déterminant dans les conflits et favorisent l'insécurité. En plus des ravages considérables qu'elles font dans la population, les armes légères et de petit calibre entravent le développement partout où elles prolifèrent ; les projets sont bloqués, les infrastructures endommagées, le matériel est pillé et les ouvriers sont en danger¹⁸. Les communautés vivent sous la menace, l'aide ne parvient pas à ceux qui en ont cruellement besoin, et la reconstruction et les investissements sont entravés¹⁹. Réduire le nombre d'armes en circulation permet d'améliorer la sécurité des communautés et de favoriser les opportunités économiques aux niveaux des individus, des communautés et d'un pays.

Comme les armes classiques alimentent la plupart des conflits actuels, tout débat sur la relation entre le désarmement et le développement doit s'intéresser à la demande d'armes classiques et non pas seulement à l'offre. Pour réduire la demande d'armes légères, il faut souvent renforcer les institutions qui offrent la sécurité et défendent les principes du droit. Les activités de développement, et notamment la formation des agents de la fonction publique, des juges, des policiers, des militaires, et la question plus large de la réforme du secteur de sécurité sont souvent une condition préalable au

désarmement. Pour être efficaces, les programmes de collecte d'armes doivent se traduire par une amélioration réelle de la sécurité et du sentiment de sécurité des gens.

La collecte d'armes excédentaires après les conflits a été tentée de différentes manières. Depuis quelques années, les programmes « armes contre développement » ont été favorisés ; les communautés doivent renoncer à leurs armes pour obtenir en échange des projets de développement. Les armes collectées sont généralement détruites en public, pour convaincre la communauté qu'elles sont définitivement retirées de la circulation et ne sont pas transférées dans les stocks du gouvernement. Des études sont en cours pour déterminer si le fait de lier des mesures concrètes de désarmement à des services ou à des biens visibles de développement dans des pays comme le Cambodge et l'Albanie peut, et si oui comment, favoriser l'apparition d'un « cercle vertueux » entre le désarmement, une sécurité renforcée et le développement²⁰.

LES MINES TERRESTRES

Les mines terrestres sont un deuxième exemple pour illustrer comment atteindre de façon originale les objectifs de désarmement et de développement par de nouveaux partenariats. Les mines terrestres empêchent, de manière insidieuse, le développement : les terres ne peuvent être cultivées, les réfugiés ne peuvent retourner chez eux ; des vies et des moyens de subsistance sont détruits ; les soins et la réinsertion coûtent cher et sont rares ; les moyens de transport et de communication sont bloqués. Les mesures humanitaires prises par la communauté internationale pour faire face à la crise des mines terrestres, autrement dit « l'action antimines », ont pour objectif le développement humain. Outre la sensibilisation aux dangers des mines et l'aide aux victimes, il est un autre pilier essentiel de l'action antimines : le déminage et la destruction des stocks, qui correspond à la phase de désarmement de l'action antimines.

Les Nations Unies ont reconnu dès 1977 que « le désarmement devrait être envisagé en tenant pleinement compte de ces rapports étroits avec le développement »²¹. Il n'empêche que le désarmement et le développement sont souvent considérés, à tort, comme deux phases distinctes et successives dans

Le désarmement et le développement sont souvent considérés, à tort, comme deux phases distinctes et successives dans la période qui suit les conflits.

la période qui suit les conflits. Le déminage est une tâche laborieuse qui coûte très cher, mais c'est aussi, et surtout, un processus extrêmement lent. Les actions antimines doivent donc s'inscrire dès que possible dans les plans et les objectifs de développement à long terme des pays touchés. Les pays ne peuvent attendre que leurs terres soient déminées pour mettre en œuvre des projets de développement.

Les articles de ce numéro du *Forum du désarmement* examinent plus en détail le rapport désarmement-développement. Ils tentent de voir comment l'action antimines répond aux priorités nationales et locales, examinent qui se charge d'inscrire les actions antimines dans les projets de développement, et analysent la façon dont les communautés chargées de l'action humanitaire et du développement collaborent avec les pays touchés par les mines pour décider des meilleures décisions à prendre.

Le désarmement et le développement sous l'angle de la sécurité humaine

Pour que l'action du désarmement et du développement soit plus efficace et pour éviter des malentendus et des répétitions inutiles, il faut aujourd'hui repérer les domaines où le désarmement et

le développement se rejoignent et favoriser les activités et les politiques qui reconnaissent ces liens et cherchent à les renforcer. Rappelons quelques points essentiels.

La réduction des dépenses militaires et la restructuration des forces de sécurité sont deux recommandations permanentes concernant la relation entre le désarmement et le développement²². Elles impliquent une réévaluation des besoins réels de sécurité et peut-être un réexamen du principe de sécurité. Il serait intéressant d'envisager cette réflexion sous l'angle de la sécurité humaine.

En 2001, les dépenses militaires mondiales atteignaient 870 milliards de dollars des États-Unis d'Amérique, soit environ 2% de plus qu'en 2000²³. Les États-Unis, qui réalisent 40% des dépenses militaires dans le monde, augmentèrent en 2002 leurs dépenses militaires de plus de 12%. Les quatre autres membres permanents du Conseil de sécurité accrurent également leurs dépenses. En 2002, les dépenses militaires mondiales représentaient en moyenne 128 dollars par personne et l'aide publique au développement moins de 10 dollars par personne (2001)²⁴. Il sera impossible d'atteindre, d'ici à 2015, les Objectifs de développement du millénaire si ces tendances ne sont pas inversées.

Ajoutons que les coûts qu'entraîne la « révolution des affaires militaires » (qu'il s'agisse de ressources financières ou humaines) sont bien trop élevés pour de nombreux pays en développement déjà endettés. Dans certains pays, les ressources naturelles sont surexploitées et pillées de façon criminelle pour payer les dépenses militaires. Il est navrant de constater qu'entre 1993 et 2002, les dépenses militaires ont explosé dans trois régions déchirées par des conflits : l'Afrique (+ 30%), l'Asie (+ 23%) et le Moyen-Orient (+ 38%)²⁵. Même si les dépenses militaires d'un pays n'augmentent pas, elles peuvent rester à un niveau artificiellement élevé à moins que les besoins de sécurité ne soient révisés.

Une réduction des dépenses militaires ne favorisera le développement que si les ressources dégagées sont affectées à des activités de développement et si elles sont utilisées de façon constructive (grâce à une responsabilité des pouvoirs et à une bonne gestion des affaires publiques). Dans certains pays, ceux qui sont responsables de la sécurité sont ceux qui font peser les plus lourdes menaces sur la population. Quand c'est le cas, il faut impérativement restructurer ou transformer le secteur de la sécurité. La transparence et la responsabilité du gouvernement sont essentiels pour le développement humain et la sécurité humaine.

Depuis plus de 50 ans, les dépenses excessives pour les moyens militaires permettant d'assurer la sécurité et les dépenses insuffisantes pour les aspects non militaires de sécurité montrent à quel point la notion de sécurité nationale domine. Le programme nucléaire américain en est un exemple parfait. Les sommes consacrées à ce programme entre 1940 et 1996 dépasseraient les dépenses fédérales allouées à l'éducation, à la formation, à l'emploi, aux services sociaux, à l'agriculture, aux ressources naturelles, à l'environnement, aux sciences, à l'espace, aux technologies, au développement régional et des communautés (y compris les secours en cas de catastrophe), au maintien de l'ordre, à la réglementation et à la production d'énergie²⁶.

Le *commerce des armes* couvre à la fois l'offre et la demande en matière d'armement. Les membres du G8 réalisent plus de 85% des exportations mondiales d'armes²⁷. Les ventes d'armes, ainsi que l'aide et l'assistance militaires aux pays en développement privent les nations de précieuses ressources, financières et humaines, et représentent un coût d'opportunité et économique très élevé. Dans le pire des cas, ces armes sont utilisées comme instruments de violence et de répression au niveau national.

Différentes initiatives internationales continuent de prôner une plus grande responsabilité au niveau du commerce des armes. Oscar Arias et 17 autres lauréats du prix Nobel ont ainsi proposé la Convention cadre sur les transferts internationaux d'armes²⁸ pour mettre un terme aux exportations irresponsables d'armes, définir une série de normes minimales, et s'assurer que les États impliqués dans le commerce des armes respectent les obligations que leur impose le droit international actuel.

Par rapport aux *initiatives antérieures* qui suggéraient de créer un fonds international pour le développement, de limiter les dépenses de défense ou de prélever une taxe sur le commerce des armes, peu de choses ont changé pour rendre ces différentes options plus intéressantes. Malgré des années de discussion, aucun consensus n'a été trouvé sur l'acceptabilité politique ni sur les modalités techniques de ces idées, et notamment sur la question cruciale d'un niveau de dépenses militaires jugé acceptable au niveau international ou sur celle de savoir qui serait chargé d'attribuer les fonds de développement et d'en vérifier l'utilisation. D'aucuns ont avancé l'idée d'un impôt sur le commerce des armes pour financer des projets de développement. Cette décision aurait un effet pervers, en ce sens qu'elle lierait le développement à la poursuite, et non à la réduction, du commerce des armes.

La question de la *sécurité (ou insécurité) régionale* est un autre élément crucial de la relation désarmement-développement. L'instabilité régionale, souvent exacerbée par la course aux armements, est néfaste pour tous les aspects du développement. Les conséquences sociales et culturelles de la course aux armements sont évidentes dans tous les pays concernés et se font sentir aussi bien au niveau de l'affectation des ressources que du contexte politique. Les effets sociaux sont davantage ressentis par les plus démunis, dont les besoins essentiels ne peuvent être satisfaits à cause du manque de ressources, celles-ci étant absorbées en partie par la course aux armements²⁹. La résolution des conflits régionaux peut conduire à une sécurité plus stable propice à une réduction des dépenses militaires et de l'insécurité des personnes. Les initiatives pour les structures de sécurité régionale, les mesures de confiance et la coopération régionale peuvent aider à favoriser une stabilisation dans les zones tendues et renforcer la paix, la sécurité et le développement régional.

La question du *coût du désarmement* est un autre sujet important. La reconversion est un moyen de dégager des ressources pour le développement. Si ce processus est coûteux (du moins à court terme) et laborieux, les avantages se cumuleront à moyen et long termes. D'aucuns pourraient insister sur les inconvénients de la reconversion pour le développement économique local et national, comme la reconversion des installations, le chômage, la formation des personnes ou la fermeture de certaines bases. Le coût du désarmement peut être lui aussi élevé, même s'il est déjà compris en partie dans le prix de l'armement³⁰. Si la question du coût de la maîtrise des armements est si controversée c'est parce que les avantages économiques et de sécurité qu'elle représente à long terme sont souvent oubliés comme la réduction des dépenses militaires, une sécurité et une confiance mutuelle renforcées, et des tensions réduites³¹. Le coût de la maîtrise des armements et de la reconversion peut être considéré comme un investissement pour la sécurité et le développement, un processus ayant certes un coût initial mais produisant à terme des avantages³².

Les domaines distincts que sont le désarmement et le développement ont beaucoup à apprendre l'un de l'autre. Par exemple, les techniques participatives d'évaluation et de contrôle, utilisées par la communauté du développement pour évaluer l'impact d'un projet sur les différents acteurs impliqués, sert aujourd'hui à jauger l'efficacité de projets de désarmement concernant les armes légères et de petit calibre et les mines terrestres³³.

La communauté du désarmement et de la maîtrise des armements doit se réjouir et encourager la coopération avec la communauté du développement. Les organismes de développement peuvent promouvoir les initiatives de désarmement et de consolidation de la paix, favoriser les normes de maîtrise des armements, prévoir des mesures d'incitation et des possibilités d'emploi, et favoriser la confiance qui permettra d'atteindre l'ordre et la paix³⁴. Cette coopération doit être favorisée et prendra du temps. La communauté de l'action antimines est peut-être celle qui, jusqu'à présent, a le mieux réussi à intégrer le désarmement dans la planification du développement. Il ne faut toutefois pas oublier, comme le souligne une spécialiste, que « même si l'action antimines est aujourd'hui reconnue par ceux qui s'en chargent comme une activité humanitaire, mais aussi de développement, les acteurs du développement n'acceptent pas pour autant cette idée avec enthousiasme »³⁵. Si l'objectif est de faire du désarmement et du développement des processus réciproques, il faudra multiplier et entretenir

les liens. Il faudra pour cela que les deux communautés s'engagent à mettre de côté les querelles concernant les questions de mandat, de budget et de domaine de compétence, et qu'elles fassent preuve de flexibilité et de coopération dans la gestion des préoccupations qu'elles partagent.

Enfin, les secteurs du désarmement et du développement doivent absolument multiplier les contacts et créer de nouveaux partenariats. Ce qui lie ces deux processus ce sont les acteurs, autrement dit les gens et les communautés, qui jouent un rôle déterminant dans le succès ou l'échec des initiatives de désarmement et de développement³⁶. Les pays en développement et les communautés touchées ont donc un rôle central à jouer dans ce débat.

Conclusions

Le désarmement et le développement « sont très largement considérés comme des problèmes distincts, en particulier au niveau national »³⁷. Les Nations Unies et la communauté internationale seront incapables de tenir leurs engagements, et notamment les Objectifs de développement du millénaire, tant qu'elles continueront à traiter séparément le désarmement et le développement. « La sécurité humaine et le développement humain sont [...] les deux faces d'une même médaille, se renforçant mutuellement et créant un contexte propice l'un pour l'autre »³⁸. Le cloisonnement de ces questions exerce une influence considérable sur la planification à long terme, mais aussi sur le niveau des ressources disponibles pour atteindre les objectifs fixés. Certains bailleurs de fonds refusent, par exemple, de soutenir le déminage qu'ils considèrent comme une activité humanitaire et non comme une activité qui favorise le développement.

Alors que les concepts de sécurité sont en pleine évolution, la relation désarmement-développement devrait être repensée en fonction des idées nouvelles et de la réalité. La nouvelle approche de la sécurité et les engagements pris récemment au niveau mondial pour le développement sont une chance unique de moderniser le débat sur le désarmement et le développement, concernant à la fois l'offre et la demande d'armement (s'agissant notamment des armes classiques), la question de l'affectation des ressources, le commerce des armes, la stabilité régionale et la relation synergique entre le désarmement et le développement dans les sociétés qui sortent d'un conflit. Le Groupe d'experts gouvernementaux récemment nommé par le Secrétaire général de l'ONU pour examiner cette question pourrait « relancer » le débat sur la relation entre le désarmement et le développement au sein de l'ONU et dans les États Membres et inciter toutes les personnes qui s'intéressent à la question à réfléchir de manière plus originale au désarmement, au développement et à la sécurité.

Notes

1. Voir Programme des Nations Unies pour le développement, 2003, *Human Development Report 2003*, Oxford University Press.
2. Voir les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/2602 E (XXIV) du 16 décembre 1969 et A/RES/2626 (XXV) du 24 octobre 1970.
3. Nations Unies, *Les conséquences économiques et sociales de la course aux armements et ses effets profondément nuisibles sur la paix et la sécurité dans le monde*, document A/8469 du 22 octobre 1971.
4. Nations Unies, *Document final de la dixième session extraordinaire de l'Assemblée générale*, document S-10/2 du 30 juin 1978.
5. Le mandat figure dans le document A/S-10/9.
6. Nations Unies, *Study on the Relationship Between Disarmament and Development: Report of the Secretary-General*, document A/36/356 du 5 octobre 1981, disponible en anglais sur Internet < [http://disarmament2.un.org:8080/cab/exgr36.356\(Part%20One\).pdf](http://disarmament2.un.org:8080/cab/exgr36.356(Part%20One).pdf) > .

7. Résolution de l'Assemblée générale A/RES/39/160 du 17 décembre 1984.
8. Nations Unies, *Note du Président du Conseil de sécurité*, document S/23500 du 31 janvier 1992.
9. Bonn International Center for Conversion (BICC), 2003, *Conversion Survey 2003*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, p. 152. Selon le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), c'est en 1998 que les dépenses militaires ont été au plus bas ; voir SIPRI, 2003, *SIPRI Yearbook 2003*, Oxford University Press, p. 335.
10. Voir Programme des Nations Unies pour le développement, 2003, op. cit., p. 146.
11. Pour plus de précision sur la définition de la sécurité humaine, voir la Commission internationale de la sécurité humaine <<http://www.humansecurity-chs.org/doc/fram.pdf>> et le Réseau de la sécurité humaine <<http://www.humansecuritynetwork.org>>.
12. David Atwood, document non publié, *Disarmament and Human Security: Back to Basics or a New Paradigm?*, présentation à la 41^e session du Conseil consultatif du Secrétaire général pour les questions de désarmement, Genève, 16 juillet 2003.
13. Voir l'analyse de Björn Hagelin et Elisabeth Sköns, 2003, « The Military Sector in a Changing Context », dans SIPRI, 2003, op. cit., ch. 9.
14. Le rapport est disponible sur Internet <<http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/>>.
15. D'après David Krieger, 2002, *Peace and Sustainable Development will Rise or Fall Together*, <http://www.wagingpeace.org/articles/02.08/0815krieger_peacesus.htm>.
16. Serge Sur, « Désarmement-développement : Le temps des chercheurs », *Lettre de l'UNIDIR*, 1988, n° 1, p. 3. Le rapport Thorsson de 1981 insiste aussi sur cette relation triangulaire. Voir Nations Unies, *Study on the Relationship Between Disarmament and Development: Report of the Secretary-General*, op. cit., par. 398.
17. Résolution de l'Assemblée générale A/RES/57/65 du 30 décembre 2002.
18. A. Walter Dorn, « Small Arms, Human Security and Development », *Development Express*, n° 5, 1999-2000, disponible sur Internet <http://www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn7_e.html>.
19. Le Small Arms Survey distingue les effets directs et indirects des armes légères et de petit calibre. Les *effets directs* sont les blessures et la mort des personnes (et comprennent le coût des soins, la perte de productivité, et les coûts psychologiques et psychosociaux) ; les *effets indirects* se font sentir au niveau de la criminalité armée, de l'accès aux services sociaux et de leur qualité, de l'activité économique, des investissements, de l'épargne, des recettes fiscales et des initiatives de développement. Voir Small Arms Survey, 2003, *The Small Arms Survey 2003: Development Denied*, ch. 4. Voir aussi NISAT, « Small Arms and Developing Countries », disponible sur Internet <<http://www.nisat.org>>.
20. Ces questions ont incité l'UNIDIR à entreprendre le projet *Armes contre développement : les enseignements des programmes de collecte d'armes*. Par le biais d'une évaluation d'un certain nombre de programmes, ce projet entend tirer des enseignements et recenser les meilleures méthodes. Cette information sera précieuse pour les responsables politiques, les pays donateurs, les organismes des Nations Unies et les ONG et les aidera à définir de meilleures stratégies pour la collecte d'armes. Pour plus de précision, veuillez consulter le site web de l'UNIDIR <<http://www.unidir.org>>.
21. Nations Unies, *Study on the Relationship Between Disarmament and Development: Report of the Secretary-General*, op. cit., par. 18.
22. Pour une analyse précise du coût des dépenses militaires, voir le chapitre « Averted Costs » dans Susan Willett, 2002, *Costs of Disarmament—Rethinking the Price Tag: A Methodological Inquiry into the Costs and Benefits of Arms Control*, UNIDIR, p. 33 à 60.
23. BICC, 2003, op. cit., p. 20.
24. SIPRI, 2003, op. cit., p. 301 ; Programme des Nations Unies pour le développement, 2003, op. cit., p. 294. En 2001, l'aide publique au développement était de 9,8 dollars par personne.
25. SIPRI, « World and regional military expenditure estimates 1993–2002 », disponible sur Internet <http://projects.sipri.org/milex/mex_wnr_table.html>.
26. Susan Willett, 2002, op. cit., p. 51, sur la base des données de Stephen Swartz (sous la direction de), 1998, *Atomic Audit: The Costs and Consequences of US Nuclear Weapons since 1940*, Washington D.C., The Brookings Institution.
27. Programme des Nations Unies pour le développement, 2003, op. cit., p. 93.
28. Voir <<http://www.arias.or.cr/fundarias/cpr/armslaw/index.html>>.
29. Nations Unies, *Les conséquences économiques et sociales de la course aux armements et ses effets profondément nuisibles sur la paix et la sécurité dans le monde*, op. cit.
30. Voir Susan Willett, 2002, op. cit.
31. Susan Willett, 2002, op. cit., p. 3.
32. Michael D. Intriligator, 1999, « Interactions between Disarmament and Development », dans ECAAR, *United Nations 1999 Symposium on Disarmament and Development*, p. 35, disponible sur Internet <<http://www.eaar.org/Articles/Disarm&Develop.PDF>>.
33. Voir, entre autres, Susan Willett (sous la direction de), 2003, *Participatory Monitoring of Humanitarian Mine Action: Giving Voice to Citizens of Nicaragua, Mozambique and Cambodia*, UNIDIR.

34. A. Walter Dorn, op. cit.
35. Judy Grayson, 2003, « Combiner les stratégies de développement et d'action antimines », *Forum du désarmement*, n° 3, p. 17.
36. Jill Sinclair, document non publié, *Discussion Paper on Disarmament and Development*, présentation à la 40^e session du Conseil consultatif du Secrétaire général pour les questions de désarmement, New York, 5-7 février 2003.
37. Nations Unies, *Study on the Relationship Between Disarmament and Development: Report of the Secretary-General*, op. cit., par. 22.
38. Le réseau de la sécurité humaine, *Une perspective sur la sécurité humaine : Sommaire du Président, Première réunion ministérielle du réseau de sécurité humaine*, Lysøen, Norvège, 20 mai 1999, disponible sur Internet < <http://www.humansecuritynetwork.org/> > .

Combiner les stratégies de développement et d'action antimines

Judy GRAYSON

En février 2001, j'ai pu observer une équipe de démineurs opérer dans le nord du Tchad sous un soleil de plomb pour rétablir une route entre Faya Largeau, une oasis dans le nord du pays, et la capitale N'Djamena. Ces terres à l'abandon semblaient sans importance et personne n'habitait dans les environs, mais le responsable de l'équipe m'expliqua que le déminage de cette zone était une priorité. Cette mission pouvait sembler plutôt mineure, seule une petite partie de la piste à la périphérie de Faya Largeau étant soupçonnée d'être minée. L'on aurait pu penser que les répercussions de ce blocage étaient, elles aussi, insignifiantes. Depuis que cette route est fermée à la circulation, autrement dit depuis 20 ans, la population locale s'est frayée un chemin dans les dunes qui rallonge de 30 km le voyage entre Faya Largeau et N'Djamena.

Que représente un détour de 30 km ? Dans de nombreux pays, ce ne sont que quelques minutes de plus sur l'autoroute, mais au Tchad les conséquences d'un détour de 30 km sont énormes. Pendant la saison des pluies, ce détour signifie, pour chaque camion, au moins huit heures de trajet supplémentaires dans les dunes dans des conditions difficiles. Les systèmes de réfrigération étant rares dans ce pays, huit heures de transport en plus font que certains produits ne peuvent plus être vendus dans certains villages. Cela signifie aussi que le bétail transporté doit être nourri un jour de plus ou qu'il est plus maigre quand il arrive sur le marché ; il est alors moins intéressant et moins nourrissant. Depuis que la route n'est plus empruntée par peur des mines, certaines cultures de Faya Largeau ne valent plus la peine d'être exploitées ; elles ne peuvent plus être livrées sur un marché plus important. Les habitants de Faya Largeau ne profitent plus de certaines denrées périssables exploitées au sud de l'oasis.

Mobiliser des fonds pour des activités de déminage de ce type peut être difficile. Ces activités ont une incidence considérable sur la vie des gens et sont, de ce fait « humanitaires ». Elles correspondent pourtant rarement à la définition qu'ont les donateurs de l'aide humanitaire. Depuis quelques années, les limites de l'aide humanitaire ont été librement et, à mon avis, justement élargies à l'impossibilité d'utiliser certaines terres et à différentes activités où des vies ne sont pas immédiatement menacées. C'est une évolution considérable de la part de la communauté internationale qui estimait, au début, que les mines terrestres étaient un problème purement militaire.

Ce phénomène est relativement récent. Ce n'est qu'à la fin des années 80, face à la situation en Afghanistan, que la communauté internationale a commencé à reconnaître les conséquences des mines terrestres sur le plan humain. L'impact socio-économique des mines (et plus particulièrement l'impossibilité d'utiliser certaines terres et ressources) a été progressivement reconnu comme le deuxième facteur le plus important – après le nombre de victimes – pour allouer les ressources limitées et définir les priorités de l'action antimines.

Judy Grayson, qui a travaillé pendant cinq ans comme directrice adjointe de l'Unité d'action antimines du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à New York, occupe depuis août 2003 le poste de *Chief Advisor for Mine Action* pour le PNUD au Sri Lanka.

Le document intitulé « Stratégie des Nations Unies pour la lutte contre les mines, 2001-2005 »¹ expose des principes fondamentaux et précise à la rubrique « Impératif humanitaire » que « les mines terrestres posent avant tout des problèmes d'ordre humanitaire et c'est dans cette perspective qu'il faut les envisager ». Après une longue controverse, une phrase fut ajoutée sur l'impact des mines sur le développement. La stratégie révisée, approuvée en juillet 2003 par le Groupe de coordination interinstitutions sur l'action antimines, contient un nouveau paragraphe qui expose un autre principe fondamental, la stratégie de développement :

La présence de mines terrestres et de munitions non explosées est souvent un obstacle à la réalisation des Objectifs de développement pour le millénaire² puisqu'elle empêche les communautés touchées de participer au développement économique. Dans les pays concernés, l'ONU va inciter les gouvernements à prévoir dans les programmes de développement, une évaluation de l'action antimines et à inclure un plan stratégique pour l'action antimines dans les plans nationaux de développement et dans les stratégies de réduction de la pauvreté.

Dans de nombreux pays, la stratégie la plus prometteuse pour déjouer durablement les difficultés que représentent les mines et les munitions non explosées serait probablement d'inscrire l'action antimines dans une stratégie plus large de développement et d'utiliser le budget de celle-ci en complément, et non en remplacement, des fonds humanitaires. Les pays ne devraient pas pour autant diminuer l'importance accordée à l'impact direct des mines sur les vies humaines au profit d'intérêts purement économiques. Cette stratégie devrait plutôt viser à renforcer les activités existantes et à répartir plus équitablement le coût de la lutte contre les mines, que ce soit sur les plans financier ou autres. Si des routes sont minées, alors le ministère des transports et les sources de financement qui le soutiennent (qu'elles soient nationales ou étrangères) devraient être mobilisés. Si la pollution par les mines touche l'industrie privée, le pays peut instaurer un mécanisme de partage du fardeau pour réinjecter des revenus dans l'action antimines une fois que les obstacles sont levés, que l'industrie est rétablie et que des profits sont réalisés. En Mauritanie, par exemple, les zones minées sont de grandes étendues de désert où peu de gens habitent et où peu de pertes humaines sont à déplorer. Il arrive toutefois que les sociétés d'exploration minière réclament de l'aide lorsque des zones susceptibles d'être minées les empêchent de prospecter de nouveaux sites d'exploitation. Les exportations minières étant pour le Gouvernement une source principale d'échanges avec l'extérieur et une source de revenus pour l'ensemble du pays, qui devrait payer l'action antimines ? Le pays doit-il faire appel à des fonds humanitaires, de développement ou à des fonds privés ? Le Gouvernement mauritanien est celui qui, au bout du compte, prendra la décision soit de prélever une taxe sur les sociétés privées soit de réclamer une aide étrangère pour le déminage. Ce sera alors aux pays donateurs ou aux institutions de crédit de décider quel type de fonds employer. Une autre question se pose : toutes les personnes engagées dans l'action antimines ont-elles réellement la psychologie et l'expérience nécessaires pour avancer des idées ingénieuses face à ce dilemme ?

Jusqu'à présent, les discussions et les mesures prises en matière de développement et d'action antimines correspondaient soit à la prise en compte des conséquences des mines dans les différents secteurs concernés (agriculture, santé, transport, etc.) soit à l'intégration du coût de l'action antimines dans des projets précis de développement touchés par la présence de mines (routes, ponts, etc.). Depuis quelques années, des progrès déterminants ont été enregistrés pour l'une et l'autre de ces catégories, mais plus particulièrement pour la seconde. Les projets ambitieux de reconstruction en Afghanistan sont un exemple typique. Après de longues négociations, les principaux groupes qui financent les travaux routiers dans ce pays (à savoir la Banque mondiale, la Commission européenne,

la Banque asiatique de développement, l'Agence des États-Unis pour le développement international et le Japon) ont inclus le coût réel des actions antimines dans leurs budgets, y compris les services fournis par le Centre d'action antimines pour l'Afghanistan. Ajoutons, qu'ils font pour la plupart appel à des organisations non gouvernementales (ONG) locales pour effectuer ces travaux et contribuent ainsi au développement des ressources humaines et des capacités de gestion de l'Afghanistan. Cette expérience est une source d'enseignements importants pour des pays comme l'Angola, le Laos et le Sri Lanka dont les budgets des projets de travaux routiers et de reconstruction ne tiennent généralement pas compte des coûts escomptés pour le relevé et le déminage des champs de mines en fonction des normes internationales.

Pour inclure le coût de l'action antimines dans les budgets de développement, il faut consulter très tôt les acteurs locaux de l'action antimines, sinon le budget risque d'être fixé par la capitale d'un pays donateur ou par une institution de crédit et toutes les dépenses imprévues liées à l'action antimines seront considérées comme de mauvaises surprises. L'ONU et les ONG s'efforcent ensuite de mobiliser des fonds humanitaires pour soutenir le projet en question; elles détournent alors des ressources d'autres missions. Le chiffre avancé pour le coût de l'action antimines dans les projets de développement est d'environ 10%. C'est un bon point de départ, mais c'est un chiffre plutôt abstrait qui n'a pas grand chose à voir avec la réalité. Dix pour cent peut sembler excessif dans le cadre d'un projet d'infrastructure de 200 millions de dollars. Le calcul est plus difficile dans les projets plus petits pour lesquels le coût de l'action antimines nécessaire à la réalisation du projet peut être nettement plus élevé que le budget du projet. Le forage nécessaire pour irriguer un champ peut s'élever à 1 000 dollars, mais peut coûter dix fois plus cher si les terrains sont minés. Les fonds nécessaires doivent-ils provenir du budget du projet comme dans le cas de la reconstruction de routes ou d'un budget humanitaire distinct ?

Le rôle des institutions multilatérales

Dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, les deux acteurs les plus directement concernés sont le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale. Selon la Politique des Nations Unies en matière d'action antimines³, il incombe au premier chef au PNUD d'aider les pays à régler les conséquences socio-économiques des mines et des munitions non explosées. Plus de 21 pays, aussi différents que le Tchad, le Yémen, la Croatie, le Laos et l'Angola, bénéficient actuellement d'une aide. Les premiers impliqués sont les conseillers qui travaillent avec les autorités locales et nationales, les communautés touchées par les mines, les ONG, les donateurs et les autres organismes des Nations Unies ou institutions multilatérales qui travaillent dans le pays. Au siège du PNUD, une petite équipe de spécialistes donne à ces programmes des conseils et des principes directeurs, et leur fournit un appui technique. L'équipe plaide au sein du PNUD pour que l'action antimines soit considérée comme un problème de développement pour les pays touchés, et auprès d'acteurs externes pour obtenir leur soutien financier et participer à leurs discussions.

Même si les personnes chargées de l'action antimines au sein du PNUD l'oublient parfois, le PNUD a un rôle plus large à jouer sur le plan du développement. Un portefeuille de projets englobe généralement des questions de conduite des affaires publiques, de lutte contre la pauvreté, de micro-finance, qui peuvent toutes avoir un lien direct ou indirect avec l'action antimines. Le coordonnateur résident des Nations Unies, qui est souvent le représentant résident du PNUD, se charge de coordonner les travaux de l'équipe en place dans le pays pour formuler le CCA (bilan commun de pays), le CCF (*Common Country Framework*) et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Élaborés avec le gouvernement, ces documents définissent une stratégie pour les différents secteurs du

pays et attribuent des rôles importants à différents acteurs pour qu'ils aident le pays à atteindre ses objectifs de développement. Le PNUD gère aussi un mécanisme de mobilisation de ressources dans le cadre de « tables rondes » et aide les gouvernements à préparer les budgets, les documents et les présentations pour la communauté internationale des bailleurs de fonds.

La Banque mondiale dispose d'un mécanisme comparable. Son Unité de prévention des conflits et de reconstruction, basée à Washington D.C., joue un rôle central dans l'action antimines même si elle ne cherche pas à contrôler les actions antimines dans le monde entier pour la Banque mondiale qui dispose d'un système décentralisé de vice-présidences régionales tout aussi indépendant que celui des bureaux régionaux du PNUD. L'Unité de prévention des conflits et de reconstruction fut tout de même impliquée dans la rédaction de directives sur le financement du déminage et dans l'élaboration d'un guide. Elle employa aussi pendant quelque temps un consultant pour l'action antimines. Les projets sont définis au niveau du pays, avec une participation plus ou moins grande de l'Unité de prévention des conflits et de reconstruction. Pour nombre de pays, le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) de la Banque mondiale est le document le plus important élaboré conjointement par le gouvernement et la communauté internationale pour guider les stratégies de développement et l'aide internationale, et plus particulièrement celle de la Banque mondiale. Différentes tables rondes ont fait du Groupe consultatif de la Banque mondiale l'instrument privilégié de mobilisation de ressources sauf pour quelques pays en Afrique et en Asie. Tout programme d'action antimines qui

Les directives sont assez larges et précisent que pour pouvoir être financé par la Banque mondiale le déminage doit faire partie intégrante d'un projet de développement ou être une étape préalable à un futur projet ou programme de développement de l'emprunteur.

cherche à s'inscrire dans la stratégie globale de développement d'un pays devrait s'impliquer très vite dans le Groupe consultatif et dans l'élaboration du DSRP ou du document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Les directives de la Banque mondiale furent publiées le 7 février 1997 dans un document intitulé « Guidelines for Financing Land Mine Clearance » [Directives pour le financement du déminage] bien qu'elles englobent de nombreux aspects de ce qu'on appelle généralement « l'action antimines ». Les directives sont assez larges et précisent que pour pouvoir être financé par la Banque mondiale le déminage doit faire partie intégrante d'un projet de développement ou être une étape préalable à un futur projet ou programme de développement de l'emprunteur. Le document cite ensuite trois exemples d'activités susceptibles d'être financées par la Banque mondiale :

- a) *Développement des capacités* : soutien pour la mise en place de centres locaux ou nationaux de déminage chargés de créer ou multiplier les capacités de mise en œuvre du déminage pour des projets dans les secteurs prioritaires ;
- b) *Déminage de zones* : financement de programmes de déminage dans des zones précises d'un pays comme élément ou phase initiale de programmes ou projets de développement pour réinsérer les populations déplacées, relancer l'économie locale ou favoriser d'autres activités de développement ;
- c) *Déminage de secteurs* : aide à des programmes de déminage dans des secteurs bien précis comme le déminage de terres agricoles dans des programmes plus larges de relance de l'agriculture ou le déminage de routes et de ponts dans le cadre de projets de transport.

La Banque mondiale a été plus particulièrement active et efficace dans la troisième catégorie. Il convient toutefois de citer quelques exceptions comme le prêt important accordé pour la mise en place du programme d'action antimines au Sri Lanka et certains fonds de recherche accordés au PNUD pour une étude menée avec le Centre international de déminage humanitaire de Genève sur les différentes approches socio-économiques de l'action antimines⁴. Cette situation montre que les

possibilités ne sont pas pleinement exploitées, car l'aide technique pour l'action antimines est encore envisagée de façon trop restrictive. Dans l'exemple cité plus haut concernant le financement du repérage des mines et du déminage pour permettre l'exploitation des ressources minières en Mauritanie, la Banque mondiale et d'autres organisations analogues seraient idéales pour apporter un soutien financier. Si l'objectif est d'instaurer un mécanisme de financement qui permette de compenser le coût de l'action antimines lorsqu'une société trouve et exploite des ressources minières, il faut faire attention à ne pas décourager les investissements et l'exploration minière. Quelles que soient leurs connaissances des mines, les personnes chargées des questions de développement ou de finance ont certainement à cet égard une expérience plus pertinente que le personnel général de l'action antimines, encore faut-il penser à les solliciter et leur proposer des perspectives suffisamment intéressantes.

Quelle est la situation aujourd'hui ?

Malgré l'élargissement de la définition de l'action antimines humanitaire à des activités qui relèvent du développement et malgré les nombreuses discussions sur ce sujet lors des rencontres consacrées à l'action antimines, la réalité est loin de rattraper la théorie.

Il ne faut pas s'en étonner. Plusieurs raisons peuvent, en effet, expliquer cette situation. Premièrement, même si l'action antimines est aujourd'hui reconnue par ceux qui s'en chargent comme une activité humanitaire, mais aussi de développement, les acteurs du développement n'acceptent pas pour autant cette idée avec enthousiasme. Des années de discussions ont été nécessaires pour convaincre la communauté de l'action antimines et il en faudra autant pour convaincre celle du développement. Il est intéressant de penser qu'en 1997, l'idée d'un engagement éventuel du PNUD dans l'action antimines suscitait une très vive opposition de la part d'autres organismes des Nations Unies. Ils estimaient que seuls le Département des opérations de maintien de la paix et les organisations humanitaires, comme le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), devaient être impliqués. Certains membres du Conseil d'administration du PNUD étaient également très réticents, notamment ceux des pays les plus développés ; ils craignaient que le PNUD n'accorde plus la même attention aux questions économiques et de développement. Une réticence apparut également au sein même du PNUD, plusieurs responsables se demandant pourquoi une organisation de développement devrait s'impliquer dans un domaine aussi éloigné de ses préoccupations premières et qui pourrait l'amener à traiter avec des militaires.

Même si l'action antimines est aujourd'hui reconnue par ceux qui s'en chargent comme une activité humanitaire, mais aussi de développement, les acteurs du développement n'acceptent pas pour autant cette idée avec enthousiasme.

Deuxièmement, les personnes chargées d'actions antimines sont toujours restées à l'écart du monde du développement pour toute une série de raisons. L'un des facteurs récurrents sont les différences culturelles très nettes qui existent entre les groupes engagés dans l'un et l'autre de ces domaines (il en est de même pour les agents humanitaires). À l'exception de ceux qui sont chargés des programmes de sensibilisation aux dangers des mines, le personnel de l'action antimines a généralement une expérience militaire et ignore certains principes fondamentaux de l'action pour le développement (ainsi que certaines de ses difficultés). C'est également le cas des ONG, des entreprises commerciales de déminage et du personnel de l'ONU. Ces derniers ignorent souvent le rôle de conseillers et facilitateurs qu'ils doivent jouer auprès des gouvernements et des responsables locaux. Ajoutons que ces deux mondes et les donateurs qui les financent ne parlent pas le même langage. Si les personnes impliquées dans le « Joined Up Mine Action Exercise Group » du Colonel X (c.r.) acceptaient de participer au

« Participatory Workshop for Holistic Planning in the Transition Environment » de l'ONG Y (ou vice versa), elles éviteraient un séminaire superflu. (Les « traducteurs » de chaque camp nous ont confirmé qu'il s'agit bien de la même chose.)

Le fossé culturel peut être également très grand entre les personnes qui travaillent dans les pays touchés. Que les nationaux chargés de l'action antimines aient une formation militaire ou pas, et c'est souvent le cas, la plupart ne connaissent pas les activités des autres ministères. Lorsque l'armée dirige l'action antimines, le décalage est encore plus grand. Il s'agit alors souvent de pays qui ont passé le stade de l'urgence humanitaire et sont bien engagés dans la voie du développement, comme la Thaïlande. Le ministère des finances, acteur clef pour les institutions financières internationales qui financent les projets, se tient généralement à l'écart. Il existe, dans la plupart des pays touchés par les mines, un organe consultatif interministériel qui devrait, théoriquement, permettre de rectifier cette situation. Or le problème persiste, ce qui tend à prouver que nombre de ces organes ne s'impliquent pas totalement. L'accent légitime qui est mis sur les opérations d'un programme, dans la phase d'urgence des premières années, peut conduire à négliger ces organes au profit d'un centre d'action antimines. Si cette situation est compréhensible dans un premier temps, il est évident que certains programmes en souffrent à long terme.

Des malentendus culturels interviennent également entre ceux qui sont chargés, dans les pays donateurs, de traiter avec les principaux établissements internationaux de crédit (la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, etc.). Dans les capitales, les relations avec ces institutions relèvent du ministère des finances et c'est généralement le personnel du ministère des affaires étrangères qui participe aux rencontres internationales sur l'action antimines ou gère les fonds d'aide au développement. Dans les pays touchés par les mines, de nombreuses ambassades ont des agents économiques qui se chargent des relations avec les différents groupes, et des agents politiques ou de développement pour traiter avec les acteurs de l'action antimines qui sont eux en contact avec leurs interlocuteurs locaux dans les différents ministères, qui ne communiquent souvent pas assez entre eux.

Une troisième raison est tout simplement un manque de connaissances. Qu'ils travaillent pour le PNUD, la Banque mondiale ou un pays donateur, les agents en charge des questions de développement passent généralement leur temps dans des pays comme le Ghana ou le Chili où ils ne se rendent même pas compte qu'il peut exister un problème de mines (comme c'est le cas au Chili) parce que l'armée domine tout. Transférés dans des pays comme le Laos ou l'Angola, ils se retrouvent à la tête de portefeuilles auxquels ils ne sont pas habitués et dont certains projets peuvent ne pas leur sembler importants, à moins que quelqu'un les convainque du contraire.

Une quatrième raison est tout simplement la question des chasses gardées. Toutes les institutions affirment qu'elles ne se seraient jamais engagées dans des querelles de compétence si les autres n'avaient pas commencé. À ce niveau, aucune partie n'est innocente. Des ressources limitées entraînent inévitablement une concurrence ; cette compétition est source de malentendus qui incitent chacun à conserver les informations dont il dispose et à protéger ses « plates-bandes ». Les processus de collaboration et l'échange d'idées qui devraient conduire au progrès sont alors entamés.

Nous pouvons citer une dernière raison : tout est nettement plus compliqué qu'il n'y paraît. Ces obstacles sont très concrets, tout comme la réticence des communautés hostiles au changement.

Et maintenant ?

L'introduction de l'action antimines dans le domaine du développement ne devrait pas être une révolution ; une infiltration progressive est suffisante. Souvent, le meilleur moyen de se faire accepter sur un nouveau territoire est d'apprendre la langue et les coutumes locales. L'action antimines a

commencé par intégrer les méthodes propres au monde du développement pour analyser l'impact socio-économique des mines sur les populations locales. Aujourd'hui, les enquêtes sur l'impact des mines terrestres⁵ et différentes méthodes analogues sont les principaux outils utilisés. La communauté de l'action antimines a fait d'autres avancées dans le sens du vocabulaire et de la démarche des sociologues et des économistes. Il convient de citer notamment l'étude du Centre international de déminage humanitaire de Genève et du PNUD intitulée *Socio-Economic Approaches to Mine Action* et le manuel opérationnel qui suivit. Cet ouvrage de qualité fut un pas important, mais les concepts n'ont pas été transmis aux personnes sur le terrain et leurs méthodes classiques n'ont pas été modifiées. Des ONG, et plus particulièrement Norwegian People's Aid, ont tenu compte de cette question et intégré l'analyse socio-économique dans la répartition des tâches et leur planning. Cela fait bien longtemps que le « rendement » n'est plus calculé en fonction du nombre de mines détruites.

L'analyse coûts-avantages est la dernière tendance parmi les donateurs et les spécialistes de l'action antimines. Ce concept n'est pas totalement nouveau pour l'action antimines – tous les programmes l'utilisent, même si son application est très différente et certainement pas scientifique. Dans les années 90, deux études furent réalisées en Afghanistan pour comparer la valeur de la terre après le déminage au coût de l'action antimines (les avantages l'emportaient nettement sur les coûts). Aujourd'hui, la plupart des pays effectuent dans une certaine mesure des études dites de niveau quatre pour évaluer leur travail. Il n'empêche que l'analyse coûts-avantages n'est pas encore appliquée systématiquement dans l'action antimines et de nombreux acteurs ne sont pas encore au fait de cette technique. Les effets positifs sont calculés en termes d'incidence et les coûts moyens sont généralement connus. Ces différents éléments sont ensuite comparés pour établir des priorités. (D'autres éléments entrent par la suite en ligne de compte. Citons, entre autres, les conditions météorologiques, le terrain, les moyens disponibles, la proximité avec d'autres missions prioritaires, la politique, la sécurité et les allocations fixées par certains donateurs.) L'analyse coûts-avantages a toutefois une utilité certaine en ce sens qu'elle permet d'effectuer une enquête pour vérifier que les terres concernées sont utilisées de façon productive (et, le cas échéant, prendre les mesures nécessaires pour qu'elles le soient). Les travaux réalisés actuellement par le Centre d'information sur l'action antimines de l'Université James Madison pourraient fournir des réponses intéressantes concernant une utilisation pratique et pertinente de l'analyse coûts-avantages.

Pour poursuivre cette infiltration, les différents acteurs devront opérer avec méthode et patience. La clef du succès se trouve au niveau national et non dans des réunions internationales. Il faut donc se concentrer sur ce niveau. Voici quelques suggestions :

POUR LES DIRECTEURS NATIONAUX DES PROGRAMMES D'ACTION ANTIMINES

- Assurez-vous longtemps à l'avance de connaître un groupe consultatif ou une table ronde pour mettre en avant l'action antimines. Il n'est pas nécessaire qu'elle constitue un point précis de l'ordre du jour ; il serait peut-être même plus efficace qu'elle s'inscrive dans d'autres sujets. Si les mines touchent les routes, alors la question doit figurer dans la section consacrée aux transports. Si elles frappent les terres cultivables, alors le ministre de l'agriculture doit présenter des statistiques sur les surfaces qui ne peuvent être cultivées à cause des mines terrestres, le coût présumé du déminage et les bénéfices escomptés d'une productivité agricole accrue.
- Faites connaissance avec vos homologues dans les autres ministères. Cultivez de bonnes relations avec vos collègues au ministère des finances pour les convaincre de s'investir. Engagez-vous très tôt dans le processus concernant le DSRP ou le DSRP intérimaire pour que l'action antimines soit reconnue comme un sujet aux multiples facettes et impliquez-vous très vite dans l'élaboration du document.

- Faites de même pour le CCA (bilan commun de pays), le CCF (*Common Country Framework*) et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.
- Si votre programme compte des conseillers techniques de l'ONU, assurez-vous qu'ils sachent que vous attendez d'eux qu'ils vous conseillent sur l'action antimines. Inscrivez ces activités dans votre programme de travail annuel et celui des différentes personnes concernées.
- Examinez les informations disponibles dans le Système de gestion de l'information pour l'action antimines, ou d'autres bases de données analogues, en pensant aux différents secteurs de développement sans attendre qu'elles parviennent au centre d'action antimines. Repérez ce qui peut être utile pour vos collègues dans les différents ministères et bureaux gouvernementaux et tenez-les informés ou demandez au ministre dont vous dépendez de le communiquer à ses homologues. Des graphiques et des données qui mettent clairement en évidence les relations entre la pollution par les mines et les différents secteurs peuvent être des outils très convaincants entre les mains de certaines personnes.
- Organisez des séances d'information spéciales sur l'action antimines pour les conseillers économiques attachés aux ambassades des pays donateurs s'ils ne sont pas les personnes avec qui vous traitez habituellement.
- Cherchez à améliorer le fonctionnement de l'organe interministériel qui supervise et coordonne l'action antimines dans votre pays, si tant est qu'il existe. Au niveau interne, vérifiez chaque année le mandat, la fréquence des réunions, le niveau de représentation et le programme de travail de cet organe pour voir s'ils correspondent toujours aux besoins de votre programme ou si vous devriez proposer des changements.
- Effectuez des enquêtes pour évaluer l'impact de l'action antimines. Les résultats vous permettront de voir si votre système de priorités fonctionne correctement et si les liens nécessaires sont établis vers d'autres projets de développement. Les enquêtes réalisées après le déminage sont très utiles pour mobiliser des ressources à condition qu'elles mettent en évidence les résultats positifs de votre programme.
- Expliquez aux représentants des institutions financières internationales comment la pollution par les mines entrave le développement et les investissements. Ce processus d'éducation sera très certainement long. Si vous le pouvez, demandez à un représentant du ministère des finances ou à un autre membre du personnel qui est régulièrement en contact avec ces institutions de participer à la réunion.

POUR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

- Au niveau national, les conseillers techniques de l'action antimines doivent aider leurs homologues pour toutes les tâches mentionnées précédemment.
- Les conseillers techniques devraient prendre du temps pour étudier des documents sur le développement et en apprendre plus sur la culture et les facteurs socio-économiques du pays dans lequel ils travaillent.
- Les conseillers devraient rencontrer régulièrement les représentants d'autres institutions de développement, participer à leurs réunions et se tenir informés de tous les projets prévus dans les zones touchées par les mines.
- Le coordonnateur résident devrait reconnaître l'action antimines comme un problème aux multiples facettes et faire participer le conseiller technique et son homologue au sein du gouvernement à toutes les réunions les concernant ainsi qu'à l'élaboration des documents de stratégie.

- Les responsables des programmes, qui travaillent souvent sur d'autres projets que l'action antimines, devraient informer le personnel technique des différents facteurs et éléments pertinents qui dépassent le cadre étroit de l'action antimines et favoriser le processus d'intégration.
- Les programmes soutenus par les Nations Unies devraient trouver les fonds nécessaires pour réaliser des enquêtes après le déminage et des analyses coûts-avantages pour vérifier les priorités et démontrer l'impact du déminage.
- Le personnel de l'action antimines au siège de l'ONU devrait organiser un programme avec le Centre international de déminage humanitaire de Genève pour mettre en œuvre les conclusions de l'étude *Study on Socio-Economic Approaches to Mine Action* et d'autres travaux pertinents.
- Les personnes chargées de l'action antimines au siège de l'ONU devraient rencontrer les représentants des institutions financières internationales (surtout ceux de la Banque mondiale et des banques régionales de développement) lorsqu'elles se rendent en mission dans des pays touchés par les mines.
- Le siège de l'ONU, et plus particulièrement le Bureau du PNUD pour la prévention des crises et le relèvement, devraient redoubler d'efforts pour convaincre la Banque mondiale de s'engager dans ce domaine et chercher à faire progresser la situation sur le terrain.
- Le PNUD devrait recommander une liste d'interventions et d'actions, avec notamment celles mentionnées ici, et la communiquer à son personnel sur le terrain. Il devrait aussi établir un guide sur les nombreuses ressources du PNUD qui ne sont pas directement liées à l'action antimines, comme les leçons tirées des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté dans les pays qui sortent d'un conflit⁶. Ce guide destiné au personnel chargé de l'action antimines devrait être diffusé plus largement.

POUR LES DONATEURS INTERNATIONAUX

- Cherchez d'abord à intégrer l'action antimines dans votre propre gouvernement et même dans votre propre ministère ou organisation. Il n'est pas rare que deux membres du ministère des affaires étrangères d'un pays aient des vues divergentes sur le fait de considérer l'action antimines comme une question de développement ou non. Il peut même arriver qu'ils expriment cette divergence à des réunions différentes du PNUD, par exemple. Si un responsable d'un pays touché par le problème des mines vous contacte pour des fonds et que vous n'en avez pas, mettez-le en relation avec le responsable chargé de ce pays qui pourra peut-être l'aider.
- Rencontrez les représentants de votre pays à la Banque mondiale et dans les banques régionales de développement et prônez l'intégration de l'action antimines dans leurs programmes et leurs budgets.
- Écrivez aux représentants gouvernementaux des pays touchés par les mines qui sont en poste dans votre pays, organisez des rencontres entre eux et les représentants des institutions de développement.
- Lorsque vous vous rendez dans votre ambassade dans un pays touché par les mines, efforcez-vous de rencontrer non seulement l'ambassadeur et le responsable de l'action antimines, mais aussi les conseillers économiques ainsi que les autres membres du personnel en relation avec les institutions internationales de développement s'il ne s'agit pas d'une seule et même personne.
- Lorsque vous partez en mission dans un pays touché par les mines, rencontrez le directeur de la Banque mondiale dans ce pays et ceux des banques régionales de développement.

Cette liste n'est en aucun cas exhaustive, mais elle contient certaines mesures concrètes pour faire avancer le processus et favoriser l'élargissement de la communauté de l'action antimines.

En s'engageant dans le domaine du développement, l'action antimines doit prendre garde de ne pas adopter aveuglément tous les attributs et outils du développement. Il ne faut pas oublier certains risques. Lorsque l'Éthiopie demanda de pouvoir consacrer à l'action antimines *jusqu'à 10%* du prêt de reconstruction de 300 millions de dollars (en comptant en utiliser le moins possible), le Gouvernement et le PNUD eurent beaucoup de difficultés à mobiliser des fonds supplémentaires pour l'action humanitaire contre les mines, les donateurs estimant que les 30 millions accordés par la Banque mondiale représentaient une somme considérable.

L'action antimines devrait chercher à intégrer des instruments de développement et à mobiliser des fonds de développement lorsque cela peut l'aider à insister sur la dimension humaine du problème. Pour reprendre la formule des Nations Unies, les mines terrestres posent avant tout des problèmes d'ordre humanitaire et c'est dans cette perspective qu'il faut les envisager. La plupart des gouvernements, des ONG et des citoyens des pays touchés par les mines en conviennent. Par exemple, si l'analyse coûts-avantages peut s'appliquer à l'action antimines, elle peut être un outil très dangereux si elle est utilisée trop souvent pour établir des priorités. Ce risque est particulièrement évident lorsqu'il s'agit d'estimer la valeur d'une terre et l'intérêt du déminage selon un critère purement économique. De nombreux pays qui sortent d'un conflit sont confrontés au problème grave de la marginalisation de certains groupes, souvent exacerbé par la présence de mines. Le rendement économique est certainement un élément important, mais il convient de ne pas favoriser certains groupes déjà avantagés. Le cas de l'Afghanistan est un bon exemple. Si vous comparez d'un point de vue économique les coûts et les avantages du déminage dans les vallées luxuriantes à l'Ouest, avec leurs vignes et leurs abricotiers, par opposition au déminage du désert au Sud, l'Ouest l'emportera toujours. Il n'empêche que dans un cas, le verger pourrait rapporter de quoi bâtir une nouvelle aile à l'enceinte familiale. Dans l'autre cas, l'avantage économique pourrait être quasiment nul ; les gens parviendraient juste à cultiver de quoi vivre à un niveau misérable, mais cela leur permettrait au moins de vivre.

Comment comparer les moyens de subsistance d'une famille et les cultures commerciales ? Le débat varie selon les pays et même les villages. En théorie, on devrait aussi pouvoir comparer le taux marginal d'amélioration du niveau de vie ou de la consommation nutritionnelle du propriétaire du

L'action antimines s'inscrit certes dans le cadre du développement en tant que rendement économique ; c'est aussi un processus qui vise à réduire les vulnérabilités, à favoriser la réinstallation et de nombreux avantages inestimables. Toute la difficulté est de faire preuve de discernement et de bon sens pour choisir la méthode la plus avantageuse pour la population touchée.

verger par rapport à ceux des personnes dans le désert. Il faudrait pour cela que les responsables de l'action antimines, déjà surchargés, consacrent du temps à cette analyse coûts-avantages, ce qui ne semble pas vraiment possible. Si cela devait réveiller l'instinct du monde moderne pour l'automatisation, les tableurs et les formules faciles, la situation pourrait empirer. Les nouvelles techniques sont contre-productives lorsqu'elles limitent l'analyse et le sérieux au lieu de stimuler de nouvelles idées. L'action antimines s'inscrit certes dans le cadre du développement en tant que rendement économique ; c'est

aussi un processus qui vise à réduire les vulnérabilités, à favoriser la réinstallation et de nombreux avantages inestimables. Toute la difficulté est de faire preuve de discernement et de bon sens pour choisir la méthode la plus avantageuse pour la population touchée.

Quant aux équipes de déminage dans le nord du Tchad, elles continuent de déminer des zones qui peuvent sembler inutiles et qui, une fois dépolluées, auront une valeur considérable pour la population locale. Elles connaissent les mêmes conditions financières que la plupart des programmes d'action antimines, passant de phases d'inertie à d'autres de productivité avec l'injection des fonds versés par les donateurs. Elles espèrent ne plus dépendre entièrement de l'aide humanitaire, le

Gouvernement ayant enfin accepté d'inscrire l'action antimines dans son plan global de développement, et notamment dans sa demande à la Banque mondiale, et d'apporter une part de financement tirée de son propre budget de développement.

Notes

1. Nations Unies, *Stratégie des Nations Unies pour la lutte contre les mines, 2001-2005*, document A/56/448/Add.1 du 16 octobre 2001.
2. Les 191 États Membres de l'Organisation des Nations Unies se sont engagés à atteindre, d'ici 2015, les huit objectifs de développement du millénaire. Pour une description détaillée de ces objectifs, voir sur Internet < <http://www.un.org/french/millenniumgoals/> > .
3. *La politique des Nations Unies en matière d'action antimines* (A/53/496, Annexe II, par. 10, du 14 octobre 1998) dont l'Assemblée générale prit note avec satisfaction lors de sa cinquante-troisième session (A/RES/53/26 du 31 décembre 1998).
4. Centre international de déminage humanitaire de Genève et PNUD, 2001, *A Study of Socio-Economic Approaches to Mine Action*, et *Socio-Economic Approaches to Mine Action—An Operational Handbook*, publié en 2002. Ces deux ouvrages sont disponibles sur Internet < <http://www.gichd.org/publications/index.htm> > .
5. Ce type d'enquête est réalisé selon des protocoles définis par un groupe d'ONG et d'organismes des Nations Unies, plus connu sous le nom de Groupe de travail concernant les enquêtes sur l'impact des mines. Une enquête sur l'impact des mines est une entreprise longue et coûteuse qui devrait permettre aux programmes d'action antimines de mieux affecter leurs ressources pour gagner du temps et de l'argent.
6. Voir les documents disponibles sur Internet, *UNDP Support for Poverty Reduction Strategies in the PRSP Countries (2001)*, < http://www.undp.org/poverty/publications/docs/Poverty_UNDP_Support_to_PRSP_Sep2001.pdf > ; *Policy Note: UNDP's Engagement in Poverty Reduction Strategy Papers*, < <http://www.undp.org/eo/documents/ADR/standard-documentation/policy%20notes/prsp.pdf> > ; Alison Scott, *Poverty Reduction Strategies In Conflict Countries: How Are They Different?*, < <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/semseries/scott.pdf> > et de nombreux autres documents sur le site de la Banque mondiale.

Les priorités du désarmement et du développement : le cas de l'action antimines

Sara M. SEKKENES

L'action antimines¹ permet d'atteindre différents objectifs dans les pays qui sortent d'un conflit. Le fait de reconnaître la nécessité d'une action antimines traduit une volonté réelle de paix. L'action antimines peut rapprocher d'anciens adversaires autour d'un objectif commun et, partant, renforcer la confiance lors de la transition vers la paix. L'action antimines peut être particulièrement importante pour la consolidation de la paix ; elle dépend alors de l'accès négocié entre les parties impliquées dans le conflit, permet de s'attaquer à un instrument de guerre et libère des ressources essentielles parfois très disputées². L'action antimines entraîne, bien évidemment, une sécurité et un désarmement immédiats, avec le retrait et la destruction des armes dans une communauté. Enfin, l'action antimines favorise le développement (de la terre, des ressources humaines, de l'économie et de la paix).

L'action antimines – une condition indispensable pour la paix et le développement dans les pays touchés par les mines

L'action antimines est un engagement à long terme : elle commence dès la fin d'un conflit et se poursuit jusqu'au retour à la normale et à la paix. Elle satisfait des besoins différents à chaque étape. Les phases qui précèdent le retour à la normale n'interviennent pas nécessairement de façon linéaire, mais souvent simultanément et à des rythmes différents. Les objectifs de désarmement et de développement de l'action antimines peuvent ainsi se renforcer mutuellement, chacun favorisant les objectifs de l'autre.

L'action antimines implique une coopération à tous les niveaux de la société, des représentants gouvernementaux les plus importants aux acteurs locaux dans les communautés. Le désir de paix et la confiance dans la paix peuvent souvent se mesurer à la façon dont les gens coopèrent et tentent de faciliter les mesures nécessaires à l'action antimines³.

Lorsque des accords de paix se mettent progressivement en place, d'autres aspects de la vie et des questions de subsistance deviennent des priorités. Dans les régions qui sortent d'un conflit, l'action antimines peut jouer un rôle important dans les phases de développement à plus long terme en renforçant la paix et le développement. Les anciens combattants sont démobilisés et réinsérés dans la société. Les civils doivent tenter un retour à la normale et, dans de nombreux cas, reprendre les activités qui étaient leurs sources de revenus avant la guerre.

Sara M. Sekkenes est conseillère pour la question des mines auprès de Norwegian People's Aid (NPA), une organisation non gouvernementale qui soutient des actions antimines dans le monde entier. Sara M. Sekkenes a plusieurs années d'expérience sur le terrain, aussi bien en Afrique qu'en Europe. Elle représente NPA dans les initiatives internationales qui visent à promouvoir la Convention d'interdiction des mines et l'action humanitaire contre les mines.

Si la période qui suit un conflit ne permet pas d'établir un environnement propice à un retour à la normale et à la reprise des activités de subsistance, ni au développement économique et social, le sentiment de frustration risque d'augmenter ; la méfiance peut compromettre toute tentative de réconciliation et de paix. Le chômage, l'incapacité de subvenir aux besoins de sa famille et la détresse psychologique qui en résulte sont autant d'éléments qui peuvent dégénérer, donner lieu à des soulèvements, voire conduire à une reprise des hostilités.

Les acteurs de l'action antimines et leurs rôles

Une meilleure connaissance et un respect des rôles propres aux différents acteurs engagés dans l'action antimines permettraient certainement d'améliorer la coopération, l'efficacité et la responsabilité nationales et, partant, l'action antimines comme facteur de paix et de développement.

LES ACTEURS DIRECTEMENT IMPLIQUÉS

Nous parlons ici des acteurs qui s'occupent concrètement de déminage. Dans le cas de l'action humanitaire contre les mines, il s'agit de l'Organisation des Nations Unies (ONU), d'organisations non gouvernementales (ONG) et de certains acteurs commerciaux qui répondent à un appel d'offres et sont rémunérés, par exemple, par le biais de International Trust Fund (ITF) ou du Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies. Ces acteurs sont chargés (ou, en l'absence d'une autorité en matière d'action antimines, décident eux-mêmes) de déminer des zones bien précises. Ils sont généralement représentés par le centre national d'action antimines, l'autorité nationale qui coordonne l'action antimines. Selon la situation du pays, ce centre peut être une entité purement nationale, être géré par l'ONU ou fonctionner sous la direction de l'ONU et de différents partenaires, comme des ONG nationales ou internationales et des entreprises commerciales⁴.

L'ONU travaille avec les gouvernements et les autorités nationales pour soutenir les centres d'action antimines, leur apporter sa collaboration et parfois même les gérer. Aux côtés des acteurs nationaux, elle participe à l'élaboration de stratégies nationales d'action antimines et aide les autorités à définir une législation, des directives et des critères d'accréditation, et à adopter des normes nationales basées sur les normes internationales de l'action antimines. L'ONU intervient également aux niveaux interministériel et interorganisations en facilitant la coordination des plans nationaux d'action antimines avec ceux adoptés pour la santé, l'éducation, les infrastructures, l'industrie et l'agriculture. L'ONU joue un rôle bien plus important aux niveaux national et international qu'au niveau de la communauté.

Quant aux ONG, elles interviennent davantage au niveau local, en s'intéressant plus particulièrement aux besoins des personnes les moins représentées et aux groupes marginalisés. Les ONG sont généralement considérées comme des acteurs sans intérêts propres et sans but lucratif. Il est largement admis et reconnu que les ONG, bien qu'elles soient souvent financées par des gouvernements, doivent rester indépendantes et conserver leur sens critique, si elles veulent préserver leur crédibilité et leur capacité à agir efficacement.

LES AUTRES ACTEURS

Les communautés touchées par les mines sont des acteurs extrêmement importants. Elles vivent non seulement la menace des mines – et sont donc bien placées pour définir les priorités –, mais

disposent aussi souvent de très nombreux renseignements sur l'ampleur du problème. Elles jouent, elles aussi, un rôle fondamental lorsqu'il s'agit d'évaluer le succès du déminage. La confiance de la communauté à accepter d'utiliser des zones déminées est un élément qui fait toute la différence entre les actions antimines utiles et inutiles.

Il incombe, au premier chef, aux *autorités nationales* de prendre les mesures qui s'imposent pour résoudre le problème des mines qui frappe leur pays. Lorsqu'un pays est signataire de la Convention d'interdiction des mines, les autorités nationales ont l'obligation d'agir conformément aux normes internationales fixées par la Convention⁵. S'agissant de l'action antimines, chaque État partie doit (notamment) :

- Détruire *toutes* les mines antipersonnel dans les zones minées sous sa juridiction ou son contrôle, ou veiller à leur destruction, dès que possible, et au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de la Convention pour cet État partie ;
- Identifier *toutes* les zones sous sa juridiction ou son contrôle où la présence de mines antipersonnel est avérée ou soupçonnée et s'assurer, dès que possible, que toutes les zones minées sous sa juridiction ou son contrôle où se trouvent des mines antipersonnel soient marquées tout au long de leur périmètre, surveillées et protégées par une clôture ou d'autres moyens afin d'empêcher effectivement les civils d'y pénétrer, jusqu'à ce que toutes les mines antipersonnel contenues dans ces zones minées aient été détruites. [passages soulignés par l'auteur⁶]

Ces dispositions sont fondamentales en ce sens qu'elles ne laissent aucune autre possibilité aux autorités que de régler le problème des mines dans sa globalité, à tous les niveaux de la société.

Les *donateurs* jouent un rôle essentiel en apportant la majeure partie des fonds nécessaires pour effectuer les opérations d'action antimines. Les donateurs qui participent à l'action antimines sont multiples, ils comprennent à la fois des pays, des fonds internationaux, des ONG et des organisations internationales humanitaires. Au cours des dix dernières années, plus d'un milliard de dollars des États-Unis d'Amérique ont été consacrés à l'action antimines. Les donateurs affirmeraient certainement (et à juste titre) qu'ils ne doivent jouer aucun rôle pour ce qui est de définir les priorités de l'action antimines. Il est toutefois bien évident qu'ils en jouent indirectement un ; ils ont tous leurs propres intérêts et envisagent l'action antimines sous des angles différents qu'il s'agisse, par exemple, d'aide humanitaire, d'intérêts économiques partagés ou d'intérêts nationaux à défendre.

Les priorités locales et nationales en matière de développement

DES BESOINS LOCAUX, DES PRIORITÉS LOCALES

Parmi les priorités évidentes de l'action antimines au niveau local, citons l'accès à l'eau, au bois à brûler, aux marchés, aux matériaux de construction, aux terres de chasse, aux pâtures et aux terres arables, ainsi que l'instauration de quartiers sûrs où les gens n'aient pas à craindre de marcher sur une mine. Un programme qui satisfait ces besoins crée la stabilité initiale nécessaire pour instaurer la confiance indispensable pour avancer dans le sens de la paix.

L'expérience a montré que si l'on veut que la communauté locale ait confiance dans le déminage, elle doit être consultée et impliquée ; les gens doivent participer à la définition des priorités de déminage et à l'évaluation des terres déminées et indiquer différentes activités qui devront suivre le déminage. Il

Il est, en effet, plus facile d'instaurer un environnement propice à la consolidation de la paix et au développement lorsque les gens sont directement impliqués dans la résolution du problème.

est, en effet, plus facile d'instaurer un environnement propice à la consolidation de la paix et au développement lorsque les gens sont directement impliqués dans la résolution du problème.

Lors de la phase initiale de mise en place, les programmes d'action antimines des ONG emploient généralement du personnel international qui a l'expérience des questions techniques ou d'organisation. Les expatriés recrutent et forment le personnel national, qui représentera les principales ressources humaines d'un programme. Les programmes de déminage permettent ainsi de développer les capacités et les ressources d'un pays pour régler le problème des mines.

Norwegian People's Aid (NPA) s'efforce, dès que c'est possible et judicieux, de collaborer avec les programmes de démobilisation pour recruter du personnel. Proposer des emplois de ce type à d'anciens combattants est intéressant pour l'employeur, qui profite des connaissances qu'ont les anciens combattants des mines, comme pour l'employé, qui trouve là une chance de travailler et de se réinsérer dans la société. Le travail de déminage peut même les aider à surmonter certains traumatismes et stigmates psychologiques ; ils peuvent prendre peu à peu conscience des effets qu'ont eus la guerre et les mines terrestres sur eux, leurs familles, leurs communautés et même sur leurs anciens ennemis⁷.

Le lien entre les réponses apportées aux besoins de la communauté et le succès du processus de paix est évident dans les phases qui suivent un conflit, mais au fil du temps, lorsque la paix se renforce, ces besoins changent. Plus les besoins d'une communauté sont satisfaits, plus elle peut s'impliquer pour améliorer les conditions de vie, le développement et les activités au-delà de la simple survie. Elle peut ainsi favoriser la diversification des sources de revenus, la participation des gens aux prises de décisions, la démocratisation et parfois même la création d'une nation. Plus une communauté progresse dans ce sens, plus elle peut encourager des discussions constructives sur les priorités de développement national et local, les liens entre ces deux types de développement et leur nécessité.

DES BESOINS NATIONAUX, DES PRIORITÉS NATIONALES

Dans l'idéal, les priorités nationales en matière d'action antimines devraient être celles de la population du pays concerné, mais cette simplification n'est pas très claire et ne traduit pas la réalité.

Dans l'idéal, les priorités nationales en matière d'action antimines devraient être celles de la population du pays concerné, mais cette simplification n'est pas très claire et ne traduit pas la réalité.

Le développement national est souvent lié à la notion de rendement économique classique et les priorités nationales ont souvent une orientation macro-économique. Il est regrettable que les priorités nationales résultent parfois plus des désirs de quelques responsables privilégiés que d'un processus transparent qui reprendrait différents objectifs et principes précis.

Dans les pays touchés par les mines, les priorités économiques nationales jouent un rôle extrêmement important pour le développement durable. Les besoins et les priorités nationales portent souvent sur la reconstruction et la réhabilitation (et donc le déminage) des infrastructures physiques et commerciales d'un pays, comme les centrales électriques, les voies de chemin de fer, les aéroports, les ports, le réseau routier, les ponts, les usines, les terres agricoles commercialement viables, les gisements minéraux et les installations pétrolières.

Dans les faits, les autorités nationales ont tendance à privilégier l'aspect économique, ce qui influence les priorités fixées par les autorités chargées de l'action antimines quelles qu'aient pu être les critères définis au niveau politique et les déclarations concernant d'autres besoins non économiques (par exemple, la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays).

La planification et la formulation de stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté doivent clairement tenir compte des priorités locales et nationales. Il est toutefois bien évident

que les ressources, la coordination des activités après le déminage et la planification sont autant d'éléments qui déterminent les programmes d'action et donnent la priorité à certains terrains minés plutôt qu'à d'autres.

Les priorités, une question de conflit d'intérêts ou de stratégie équilibrée ?

Même s'il facilite l'approvisionnement en nourriture des communautés locales et réduit le nombre de nouvelles victimes des mines dès la fin du conflit, le déminage qui ne cherche qu'à rétablir une agriculture de subsistance ne favorise certainement pas le développement de l'économie nationale. Les routes principales et secondaires restant impraticables, il est difficile de gouverner, de fournir des services sociaux et de renforcer la sécurité sur l'ensemble du territoire. Cette politique peut même ralentir l'économie ou freiner la diversification que permettraient notamment la mécanisation de l'agriculture, le développement de l'industrie alimentaire et le soutien aux micro-entreprises. Les flux d'argent et de biens, tout comme l'accès aux marchés, peuvent être également perturbés si les réseaux de transport restent minés.

Mais qu'arrive-t-il lorsque la priorité est donnée aux seuls intérêts et besoins nationaux ? L'expérience montre que le célèbre effet de retombée n'améliore que très lentement, voire pas du tout, la vie des gens pauvres. Il en va de même dans d'autres secteurs. Ainsi, dans de nombreux pays en développement, de grandes centrales électriques construites depuis des décennies ne fournissent toujours pas d'électricité à des villages pourtant à proximité des lignes électriques. Les fermiers qui pratiquent une agriculture de subsistance ne feront, très certainement, jamais partie de l'économie officielle et ne profiteront pas d'intérêts commerciaux, mais ce sont eux qui sont obligés de cultiver des terres semées d'armes mortelles.

D'aucuns soutiennent qu'il est particulièrement difficile de fixer des priorités pour l'action antimines et que des conflits d'intérêts sont inévitables. Il existe autant d'avis différents que d'acteurs concernés. Certaines autorités chargées de l'action antimines vont même jusqu'à dire que la souveraineté nationale est compromise si des intérêts supra ou subnationaux sont pris en compte. D'autres pensent qu'il n'existe qu'une façon d'envisager la définition de priorités : laisser un seul acteur diriger les opérations, les autres devant suivre. Reste que les différents acteurs concernés par l'action antimines, qu'ils soient directement engagés ou non, jouent des rôles très différents et seul l'ensemble de leurs missions peut produire les effets escomptés. Si nous admettons que les champs minés seront plus nombreux que ce que l'ensemble de la communauté de l'action antimines pourra gérer pendant encore longtemps, rien n'empêche d'établir différentes listes de priorités qui devront être gérées simultanément par des acteurs aux rôles clairement définis.

Pour promouvoir le développement humain, social et économique à l'échelon national et local, l'attitude la plus prometteuse semble être une prise en compte équilibrée des besoins nationaux et locaux (et donc des différentes priorités d'action antimines). Si toutes les parties se sentent impliquées et prennent part au processus de développement, des améliorations se produiront au niveau national et dans les villages touchés par les mines. La paix et la réconciliation pourront alors être à leur tour favorisées.

Une stratégie équilibrée pour définir les priorités

Vu la multitude d'acteurs concernés, le nombre d'avis et de stratégies en matière de priorités de développement et les multiples niveaux où les acteurs peuvent intervenir avec succès, les procédures

qui permettent de définir des priorités sont peut-être plus importantes encore que les priorités elles-mêmes. Il faut non seulement que ces procédures soient transparentes et qu'elles respectent des principes admis, mais l'objectif ou la justification du déminage doit être aussi clairement établi (autrement dit, l'activité envisagée après le déminage doit être connue et correspondre à des besoins nationaux ou locaux et aux plans de développement).

Une telle approche implique toutefois de connaître et de pouvoir juger le rôle des différents acteurs de l'action antimines. Elle exige des procédures nettement plus complexes que celles supposées être utilisées aujourd'hui pour définir des priorités. Dans ce contexte, l'action antimines, en tant qu'activité conduite dans des situations d'urgence et dans des initiatives de développement, doit être parfaitement intégrée dans la planification et la coordination d'autres activités humanitaires et de développement.

L'action humanitaire contre les mines est une discipline relativement jeune des missions de développement et d'urgence humanitaire. Dans les années 90, les programmes d'actions antimines employaient essentiellement du personnel avec une formation militaire ayant l'expérience et les compétences nécessaires pour procéder à des missions de déminage et à la neutralisation en toute sécurité des explosifs et munitions. Le déminage militaire a des méthodes, des objectifs, des normes et des priorités très différents de ceux du déminage humanitaire. Depuis quelques années, des voix s'élèvent au sein de la communauté de l'action antimines pour réclamer une approche plus globale et complète de l'action antimines. Le déminage humanitaire ne consiste pas uniquement à détruire en toute sécurité des mines et des munitions non explosées – ce que d'aucuns pourraient définir comme sa mission de désarmement au sens premier du terme. Outre leurs connaissances techniques indispensables, les militaires peuvent apporter bien plus à l'action antimines ; d'autres expériences et compétences peuvent aider les acteurs de l'action antimines à définir des priorités, à intégrer les communautés et à établir des liens avec d'autres secteurs de la société, autant d'éléments qui favoriseront le succès et l'efficacité de l'action antimines à long terme.

Lorsqu'on établit des priorités, toute la difficulté est de justifier l'ordre retenu pour le déminage des différentes zones touchées. Les terres qui influencent le plus la vie et les moyens d'existence des gens devraient être déminées en premier. Il convient de s'assurer que les bénéficiaires des activités de déminage sont bien les groupes identifiés et que le déminage a une incidence positive directe ou indirecte sur la société et l'économie (que ce soit au niveau national ou local) et, partant, qu'il permet d'améliorer les conditions de vie de ces groupes comme le prévoient les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté. Le déminage est, par nature, une activité très coûteuse. Lorsqu'on définit les objectifs de l'action antimines, le fait d'associer les coûts aux résultats souhaités et aux progrès en matière de développement plutôt qu'à un certain nombre de mètres carrés déminés permet de trouver un juste équilibre entre efficacité et rendement et d'évaluer de manière plus réaliste les activités de déminage comme facteur de développement.

Les ONG sont considérées comme des « partenaires d'exécution » pour les centres d'action antimines et l'ONU – en ce sens qu'elles soutiennent la mise en place des centres nationaux – et leurs activités devraient, dans l'idéal, être coordonnées par ces centres. Les centres d'action antimines et les

Les centres d'action antimines et les ONG ont toutefois des conceptions souvent très différentes de l'action antimines, les uns étant plus directifs et les autres plus consultatifs.

ONG ont toutefois des conceptions souvent très différentes de l'action antimines, les uns étant plus directifs et les autres plus consultatifs. Lorsqu'un centre d'action antimines évalue les besoins au niveau national, ce sont souvent les intérêts nationaux qui l'emportent au détriment des priorités et des besoins locaux. Ses critères pour définir des priorités sont souvent économiques, c'est-à-dire qu'il favorise le déminage là où la terre engendrera un profit économique important dans l'intérêt de la nation et non des communautés directement touchées par les mines. Lorsqu'elles sont définies par

des ONG, les priorités sont souvent définies avec ou, dans le meilleur des cas, par les communautés. Dans l'idéal, le rôle du centre d'action antimines devrait être de s'assurer que les priorités définies respectent les normes établies et non pas de les fixer. Les priorités nationales et locales devant être toutes prises en compte dans les activités de déminage, les centres d'action antimines pourraient être mieux placés pour se focaliser sur les priorités d'ordre national ; les ONG pourraient, quant à elles, se charger des priorités locales avec l'aide des communautés et des administrations locales.

Norwegian People's Aid met l'accent sur la participation des communautés

L'objectif premier de NPA est d'améliorer la capacité et les possibilités qu'ont les groupes désavantagés de contrôler leurs propres vies et de développer une société qui respecte et garantisse les droits politiques, économiques et sociaux de chacun. Dans le cadre de l'action antimines, la participation des organisations qui cherchent à défendre les droits de chacun et de la société civile est indispensable pour définir des priorités judicieuses et allouer raisonnablement les ressources. Une coopération active avec les autorités nationales et locales s'impose toutefois pour faire reculer le problème des mines et favoriser le droit à la sécurité.

L'objectif premier de l'action antimines étant de rétablir la stabilité politique, économique et sociale, mais aussi de renoncer progressivement à toute aide et soutien des donateurs, des institutions étrangères et des organisations, il est essentiel que les autorités locales et nationales aient les moyens de prendre en main le problème des mines terrestres. NPA cherche donc à aider les institutions nationales à acquérir les compétences nécessaires pour régler ce problème. NPA prend ainsi part à l'élaboration de plans nationaux et de mécanismes pour définir les priorités, ainsi qu'à la création d'un organe de coordination efficace au niveau national. NPA intervient aussi comme partenaire directement engagé dans l'action antimines pour transférer des compétences et multiplier les capacités nationales d'action antimines tout en améliorant les conditions de vie pour des groupes précis conformément aux besoins définis.

NPA répond aux besoins immédiats qui surgissent après le conflit, mais aussi aux besoins de développement des communautés en appliquant des méthodes avisées pour les priorités et les aspects socio-économiques de l'action antimines, et cherche à améliorer l'action antimines en termes de qualité, d'efficacité et d'impact. Les objectifs à plus long terme de NPA sont une amélioration durable des conditions de vie socio-économiques des populations concernées et l'universalisation de la Convention d'interdiction des mines.

Pour atteindre ces objectifs, NPA prône l'utilisation de procédures et de méthodes transparentes pour fixer les priorités. NPA identifie les besoins locaux lors d'une évaluation effectuée avec les représentants de la communauté grâce à une technique appelée « Task Impact Assessment »⁸. Cet instrument facilite l'implication des communautés dans les opérations de planification et améliore considérablement la communication entre NPA et les communautés touchées par les mines.

Qu'elle ait été contactée par un centre d'action antimines national ou par les autorités locales, NPA s'intéresse toujours à trois points précis. Elle vérifie avec la communauté touchée par les mines que :

- La mission est une priorité ;
- Que le déminage aura une incidence positive sur la capacité de la communauté à améliorer sa situation ;
- Qu'une activité ou l'utilisation de la terre est prévue après le déminage (NPA s'assure aussi de savoir qui se chargera de cette activité et de vérifier si les ressources nécessaires existent).

Le dernier point est un élément essentiel du rapport désarmement-développement. Une fois que l'aspect désarmement de l'action antimines est achevé, existe-t-il des individus, des acteurs locaux, des ONG, voire des autorités, prêts à fournir les ressources indispensables pour permettre l'utilisation des zones déminées ? L'exemple classique est celui de champs déminés pour la culture. Il arrive bien souvent que les communautés rurales n'aient plus d'outils ni de semences après plusieurs années de guerre. Même si les terres sont déminées, la communauté ne pourra les cultiver car il lui manquera certains éléments indispensables.

L'on oublie souvent un autre aspect fondamental de l'action antimines, à savoir l'évaluation. Si les gens n'ont pas confiance dans les terres déminées, le déminage aura été inutile. En effectuant ses évaluations au Kosovo, NPA s'est aperçu que la confiance de la population locale dans le déminage croît au fur et à mesure que la participation locale augmente. Les premiers

Si les gens n'ont pas confiance dans les terres déminées, le déminage aura été inutile.

champs déminés en 1999 étaient encore inutilisés alors que des champs déminés bien plus tard étaient cultivés. Ce paradoxe peut s'expliquer par le fait que dans sa phase initiale, le projet fut géré en coordination avec différents acteurs externes pour apporter une réponse rapide au problème des mines dès que la situation le permit sur le plan de la sécurité. Comme il fallait s'y attendre, les différentes organisations utilisèrent les capacités d'autres programmes ; NPA fit venir du personnel de son programme d'action antimines en Bosnie-Herzégovine. Cette décision eut, bien évidemment, pour conséquence de susciter la méfiance de la population qui ne s'impliqua pas dans le programme. Il aurait peut-être été préférable de faire venir du personnel d'une région complètement différente.

Pour résoudre le problème des zones déminées qui restaient inutilisées au Kosovo, les responsables du déminage labourèrent les champs avec les fermiers locaux pour qu'ils puissent avoir confiance dans le travail de déminage et préparer les champs pour les semailles. Au fil du temps, ces mesures de confiance ne furent plus aussi nécessaires, des procédures de communication ayant été instaurées avec la population. La même tendance a été observée ailleurs, et notamment au Mozambique⁹ et en Angola.

Conclusions

« Le résultat est supérieur à la somme de ses éléments » est une maxime qui vient à l'esprit pour résumer la façon dont l'action antimines englobe le désarmement et le développement. Les actions antimines favorisent la stabilité et les perspectives de développement si elles sont coordonnées avec les initiatives autres que celles de lutte contre les mines. Il faut aussi que toutes ces actions se renforcent mutuellement. Le rôle de chacun doit être bien défini, y compris la façon dont chacun doit favoriser le développement pour qu'il renforce à son tour l'action antimines.

Le fait de dissocier dans la lutte contre les mines, les actions de désarmement et celles de développement, peut avoir des conséquences importantes sur les ressources mobilisées. Par exemple, la Banque mondiale est généralement peu impliquée dans l'action antimines, estimant qu'il s'agit d'une activité humanitaire (autrement dit de désarmement) et a indiqué récemment qu'elle n'avait pas l'intention de modifier sa politique¹⁰. Reste que la planification et le soutien financier de la (re)construction et réhabilitation des infrastructures d'un pays sont des domaines classiques d'intervention pour la Banque mondiale. Certains pays, comme la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et d'autres, ont obtenu des fonds de la Banque mondiale pour une reconstruction et une réhabilitation globales, dont une petite partie devait être consacrée au déminage, indispensable pour un projet précis de développement (comme la construction d'un pipeline ou d'une centrale électrique). Le fait d'admettre que le désarmement et le développement sont deux aspects interdépendants et indissociables de l'action antimines permettrait de faire évoluer l'attitude des donateurs.

L'expérience montre que dès que l'action antimines passe de la phase d'intervention en urgence aux projets de développement à plus long terme, il est important qu'elle procède avec méthode. L'objectif n'est pas seulement de déminer des terres, mais de s'assurer que les zones les plus importantes seront déminées en premier. Les champs de mines qui font le plus de victimes, empêchent l'agriculture de subsistance et ceux qui représentent un potentiel sur le plan du développement doivent être déminés en priorité. Il faut pour cela effectuer une analyse plus poussée de l'environnement local, des besoins de la communauté et des projets à long terme.

Notes

1. Le désarmement est une composante de l'action antimines. Nous ferons désormais uniquement référence à l'action antimines et n'évoquerons pas la notion de désarmement.
2. Kristian Berg Harpviken, *Humanitarian Mine Action and Peacebuilding*, présentation lors du Comité permanent sur le déminage, la sensibilisation aux dangers des mines et techniques connexes, 14 mai 2003, Genève (Suisse).
3. Dans cet article, lorsque nous parlons de « mines terrestres » et « d'action antimines » nous nous référons aussi bien aux mines terrestres qu'aux munitions non explosées et autres débris de guerre explosifs. Ajoutons que dans cet article, nous abordons le sujet de l'action antimines essentiellement sous l'angle du déminage, du relevé et du marquage puisque nous nous intéressons à l'action antimines comme facteur de développement plutôt qu'à l'objectif tout aussi important de sauver des vies.
4. Ces sociétés jouent un rôle mineur sur les priorités fixées. Elles respectent généralement le mandat des missions qu'elles acceptent et dont les différentes tâches sont déjà définies.
5. La Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999. Au 1^{er} juillet 2003, 134 États avaient officiellement accepté d'être liés par les engagements de la Convention. Ils ont pour cela pris des mesures au niveau national pour « ratifier », « accepter », « approuver » ou « adhérer » à la Convention et déposé auprès du Secrétaire général de l'ONU une déclaration par laquelle ils indiquent qu'ils adhèrent à la Convention.
6. Fondé sur l'article 5 de la Convention. Le texte de la Convention est disponible dans son intégralité sur Internet : < www.icbl.org/treaty/text > .
7. Ce type de recrutement, qui présente des avantages évidents, doit être surveillé de près. S'ils ne sont pas traités correctement, certains effets secondaires de l'action antimines peuvent être préjudiciables pour les démineurs et pour les communautés où ils vivent ou travaillent. Un suivi psychosocial et d'autres formes de contrôle peuvent s'avérer nécessaires pour que d'anciens soldats puissent parfaitement se « normaliser ». L'action antimines se charge de zones minées très dispersées ; les personnes engagées dans ces programmes passent d'une mission de déminage à l'autre et sont amenées à parcourir de très grandes distances. Les expatriés et les démineurs nationaux mènent donc une vie vagabonde et ont très peu de chance de pouvoir s'installer quelque part. Si les expatriés peuvent vivre cette expérience comme une aventure, les démineurs nationaux peuvent se sentir déracinés. La vie nomade des démineurs peut également détruire les relations, conduire à de multiples rencontres sans lendemain et exacerber un sentiment de frustration de ne jamais trouver sa place auprès de quelqu'un, ni de lieu où se fixer. On imagine facilement les conséquences en termes de propagation du sida, une maladie qui compromet le développement d'un pays. La structure et l'organisation des programmes d'action antimines peuvent ainsi avoir une incidence sur la consolidation de la paix et le développement et devraient donc faire l'objet d'études plus poussées.
8. La procédure dite « *Task Impact Assessment* » permet de définir des priorités pour l'action antimines et d'évaluer l'efficacité des opérations de déminage avant, pendant et après leur réalisation. Les résultats obtenus sont utilisés dans le cadre des programmes d'action antimines pour prendre des décisions.
9. Pour plus de précision, voir Millard, Ananda S. et Harpviken, Kristian Berg, *Reassessing the Impact of Humanitarian Landmine Action: Illustrations from Mozambique*. PRIO report 1/2000, 2000, Oslo (Norvège).
10. Déclaration de la Banque mondiale au Groupe de contact sur la mobilisation des ressources dans le cadre du Comité permanent sur l'état et le fonctionnement d'ensemble de la Convention, 2^e session du Comité permanent, 12-16 mai 2003, Genève (Suisse). Pour plus de précision, voir < http://www.gichd.ch/pdf/mbc/SC_may03/SCGS%20Detailed%20Report%2012_16%20May%202003.pdf > .

Le rôle de l'armée dans l'action antimines

Ian MANSFIELD

Plus de 50 pays dans le monde subissent pendant de longues années les conséquences des mines antipersonnel et des munitions non explosées héritées d'un conflit. Dans des pays comme l'Afghanistan, l'Angola, le Cambodge et l'Iraq, la présence des mines terrestres est une menace grave pour la population et freine les efforts de reconstruction et de développement. Que les mines soient déployées depuis un conflit ancien ou qu'elles frappent une région géographique précise, elles entraînent toujours des problèmes sociaux et économiques injustifiés. Les mines touchent toujours l'ensemble du tissu socio-économique de la région concernée.

Il fut une époque où le déminage était considéré comme une « question militaire » et les troupes en étaient souvent chargées avant d'être démobilisées, comme à la fin de la deuxième guerre mondiale. Si cette attitude peut s'expliquer par la responsabilité qui incombe aux parties, en vertu du droit international, de se charger des mines, des pièges et autres dispositifs explosifs qu'elles ont mis en place, elle ne favorise pas nécessairement la résolution du problème sur le plan humanitaire. Avec l'utilisation aveugle et sans discrimination des mines antipersonnel (comme arme de guérilla) et la multiplication des conflits internes, des millions de mines terrestres restent enfouies après les conflits.

En 1988, le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan ouvrait une nouvelle voie pour les organismes de secours et de développement avec l'apparition du « déminage humanitaire » ou action antimines : des organisations civiles prenaient en charge le problème des mines terrestres. A priori, l'armée devrait conserver un rôle important ; les acteurs militaires ont une connaissance des mines et des explosifs, ils sont formés et équipés pour ce type de missions, et ont l'habitude de travailler avec méthode dans un environnement surveillé. Pour régler le problème des mines, il ne suffit pas de les dégager des terrains où elles sont enfouies. Le déminage est un travail de longue haleine qui implique de mener des campagnes de sensibilisation auprès de la population, de localiser les zones minées non repérées, de signaler les zones suspectes et de répondre aux besoins des victimes des mines.

Depuis juillet 2002, Ian Mansfield est directeur des opérations pour le Centre international de déminage humanitaire de Genève. Il est chargé de toutes les activités techniques et opérationnelles du Centre et des projets de recherche. Auparavant il était *Mine Action Team Leader* au siège du Programme des Nations Unies pour le développement à New York. Il a travaillé sur le terrain et dirigé différents programmes d'action antimines des Nations Unies en Afghanistan, au Laos et en Bosnie. Avant d'intégrer l'ONU, Ian Mansfield avait servi pendant 20 ans comme officier du génie dans l'armée australienne et travaillé en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Pakistan, au Canada et aux États-Unis ; il avait également occupé de nombreux postes au niveau du commandement, du régiment ou de la formation en Australie. Cet article s'inspire d'une étude réalisée par le Centre international de déminage humanitaire de Genève, *A Study of The Role of the Military in Mine Action*, publiée en septembre 2003.

La définition de l'action antimines

Selon les normes internationales¹, l'action antimines concerne les activités qui visent à limiter les conséquences sociales, économiques et environnementales des mines et des munitions non explosées. L'action antimines ne comprend pas uniquement le déminage ; elle concerne aussi les gens, les communautés et la façon dont la pollution par les mines les frappe. L'objectif de l'action antimines est de ramener le risque des mines à un niveau qui permette aux gens de vivre en sécurité, de libérer le développement économique, social et sanitaire des contraintes qu'imposent les mines, et de répondre aux besoins des victimes.

L'action antimines comporte cinq types d'activités complémentaires :

- la sensibilisation aux dangers des mines ;
- le déminage humanitaire, autrement dit le repérage, le relevé, le marquage et (si nécessaire) la destruction des mines et des munitions non explosées ;
- l'assistance aux victimes, et notamment leur réadaptation et leur réinsertion ;
- la destruction des stocks ;
- la mobilisation contre l'utilisation des mines antipersonnel.

D'autres activités s'imposent pour soutenir ces différentes mesures. Citons notamment l'évaluation et la planification, la mobilisation des ressources et l'établissement de priorités, la gestion de l'information, le développement des ressources humaines, la formation pour une gestion de qualité, et l'utilisation d'un matériel adapté, sûr et efficace.

De nombreuses organisations sont impliquées dans l'action antimines. Plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées dans le déminage furent créées à la fin des années 80 et certaines ONG, comme Norwegian People's Aid et Save The Children, se chargent de projets d'action antimines en plus de leurs rôles habituels. Des ONG sont également apparues au niveau local, notamment en Afghanistan. Dans certains pays, comme la Bosnie-Herzégovine et la Croatie, les entreprises commerciales jouent un rôle important pour les contrats de déminage et de neutralisation des explosifs et munitions. Dans d'autres pays comme le Cambodge et le Laos, des programmes d'actions antimines furent instaurés et l'organisme public en charge employa son propre personnel de déminage. Les militaires, locaux ou étrangers, jouent aussi un rôle dans l'action antimines.

Certains États ont de très grandes capacités militaires d'action antimines. De nombreuses forces armées ont une solide expérience qui leur permet de gérer et superviser des programmes de déminage humanitaire et de neutralisation des explosifs et munitions, notamment dans les situations d'urgence. Malgré l'engagement des militaires, qui représentent dans certains cas la majeure partie des personnes impliquées, les unités militaires n'ont pas été déployées systématiquement dans les programmes nationaux. Ajoutons que les organisations comme l'Union européenne, l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale, ainsi que de nombreux gouvernements donateurs, ont des politiques qui ne soutiennent pas facilement les capacités militaires engagées dans l'action antimines, qu'elle soit humanitaire ou non. Les politiques de financement des principaux donateurs et de nombreux gouvernements donateurs ont peut-être même joué un rôle déterminant dans la marginalisation des initiatives militaires d'action antimines. Le potentiel des programmes militaires ou civilo-militaires d'action antimines n'a peut-être pas été évalué correctement par les organisateurs des programmes ou par l'ensemble des donateurs.

Le Centre international de déminage humanitaire de Genève vient de réaliser une étude sur le rôle de l'armée dans l'action antimines². Cette étude, commandée par l'ONU, devait voir s'il est judicieux et convenable que l'armée s'implique dans l'action antimines et si elle a les capacités de le faire. Les résultats montrent que s'il n'est pas toujours souhaitable de faire appel à des acteurs militaires pour mener l'action antimines, ils peuvent jouer un rôle positif pour certains points.

Le rôle de l'armée dans l'action humanitaire contre les mines

Il existe essentiellement deux catégories de personnel militaire susceptible d'intervenir dans l'action antimines : les membres des forces armées nationales du pays touché (« les forces militaires locales ») et les militaires ou les unités d'autres forces armées (« les forces militaires extérieures »). Les forces militaires locales peuvent conduire un programme national d'action antimines, en tant qu'autorité nationale ou comme élément d'un programme national ; elles peuvent aussi fournir des soldats pour qu'ils soient formés au déminage dans le cadre d'un programme de formation entre militaires, qui implique généralement une force militaire extérieure qui vient aider l'armée d'un pays en développement.

Les forces militaires extérieures peuvent comprendre des militaires ou des unités militaires déployées dans le cadre de missions de maintien de la paix de l'ONU ou autres, d'une action antimines précise, ou d'un autre type d'accord. Les forces militaires extérieures peuvent aussi compter des instructeurs particuliers ou des conseillers techniques qui participent aux programmes d'action antimines des Nations Unies, des équipes d'instructeurs engagées dans des programmes bilatéraux de « formation des instructeurs », ou des spécialistes chargés d'éléments précis des programmes nationaux (comme des équipes organisant des projets de chiens de déminage, de sensibilisation aux dangers des mines, ou des systèmes de gestion de l'information). L'aide peut également être du matériel, mais l'expérience a montré que le matériel lourd de franchissement de champs de mines (généralement placé sur des chars de combat) n'est pas adapté au déminage humanitaire. Ces véhicules de 60 tonnes conviennent pour des activités militaires (ils permettent de tracer un passage dans un champ de mines lors d'un conflit). Leur utilisation ne garantit pas que toutes les mines ont été détruites.

Différents organismes et institutions ont examiné le rôle global de l'armée dans les actions humanitaires depuis dix ans. En janvier 1994, le Département des affaires humanitaires de l'ONU (aujourd'hui Bureau de la coordination des affaires humanitaires – OCHA) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) organisèrent conjointement une conférence sur l'utilisation des capacités militaires dans les opérations humanitaires. Cette conférence déboucha sur une série de directives précisant quand et dans quelles conditions ces capacités devaient être utilisées :

- Les capacités militaires doivent être utilisées dans les opérations qui visent à sauver des vies et à aider la vie des populations ;
- Elles ne doivent être utilisées qu'à la demande du gouvernement du pays touché ou à la demande du Département des affaires humanitaires de l'ONU avec l'accord de l'État concerné ;
- Ces capacités doivent être intégrées dans les opérations de secours en cas de catastrophe ;
- Elles doivent opérer dans le cadre d'un commandement civil intégré ;
- Elles ne doivent rien coûter à l'État qui en bénéficie ;
- En général, elles ne doivent pas être armées.

En 1999, une série de directives³ concernant l'engagement de l'ONU auprès de l'armée dans les pays touchés par les mines fut définie pour compléter la politique des Nations Unies en matière d'action antimines⁴, adoptée l'année précédente. La politique originale des Nations Unies précisait qu'il ne serait pas fourni de formation ni d'appui dans ce domaine aux militaires des pays touchés par les mines. Cette décision s'explique notamment par le fait que cette politique fut définie au milieu des années 90, alors que l'ONU avait fait l'expérience de l'action antimines en Angola, en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge et au Mozambique. D'aucuns estimaient que dans ces pays, l'armée avait plus compliqué la situation qu'elle ne l'avait facilité.

Alors que l'ONU multipliait les initiatives pour aider les pays touchés par les mines, des pays comme la Thaïlande, la Jordanie et le Nicaragua créèrent des programmes d'action antimines qui reposaient sur l'armée ou dans lesquels l'armée était fortement impliquée. Nombre de ces pays avaient signé la Convention d'interdiction des mines et cherchaient à obtenir une aide des Nations Unies. Certains pensaient que dans ces pays, l'armée était bien organisée, disciplinée et contrôlée par un gouvernement civil, et qu'elle devait donc être impliquée dans les mesures prises pour lutter contre le problème des mines terrestres. En conséquence, la politique des Nations Unies fut révisée et les nouvelles

Ces nouvelles directives rappelaient le principe de neutralité et d'impartialité de l'ONU, mais précisait toutefois que l'armée des pays touchés par les mines pouvait participer à l'action humanitaire contre les mines.

directives furent approuvées par le Groupe de coordination interinstitutions sur l'action antimines lors d'une rencontre présidée par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, le 25 janvier 1999.

Ces nouvelles directives rappelaient le principe de neutralité et d'impartialité de l'ONU, mais précisait toutefois que l'armée des pays touchés par les mines pouvait participer à l'action humanitaire contre les mines. Elles reconnaissent que les militaires ont souvent les connaissances et les compétences nécessaires s'agissant notamment du déminage. Il était également stipulé qu'il incombait au premier chef aux pays touchés de prendre des mesures pour lutter contre les mines. Ces pays avaient de plus le droit de définir quels accords et mécanismes d'application devaient être prévus. Il était convenu que les Nations Unies examineraient au cas par cas la possibilité de fournir une assistance, mais une nette préférence était accordée aux situations où des autorités civiles seraient chargées de coordonner et contrôler l'action antimines, et de définir les priorités. Celles-ci devaient d'ailleurs être établies selon des impératifs humanitaires, de reconstruction et de développement.

Quelques conclusions de l'étude du Centre international de déminage humanitaire de Genève

L'UTILISATION DES FORCES MILITAIRES LOCALES

Les forces armées locales bénéficient de quelques avantages pour le déminage. Elles ont une expérience en matière de mines terrestres et de munitions non explosées, des salaires, un soutien logistique, et bénéficient de systèmes d'appui de communication et d'aide médicale, et sont organisées pour intervenir en équipe. Les forces militaires locales peuvent avoir le matériel nécessaire pour le déminage. Dans le cas contraire, il peut être fourni bilatéralement ou multilatéralement par des forces extérieures.

Les forces militaires sont intervenues, avec plus ou moins de succès, dans de nombreuses opérations d'action antimines, et notamment de déminage humanitaire. Au Nicaragua, l'armée s'est chargée de toutes les opérations de déminage. Son efficacité s'explique entre autres par l'aide qu'elle a reçue des forces militaires extérieures qui intervenaient sous l'égide de l'Organisation des États américains. Par

contre, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, l'intervention des Forces armées des Entités dans le déminage a coûté très cher et les accidents de déminage ont atteint un nombre inacceptable dans les phases initiales par rapport à ce qu'il est dans le cadre des interventions d'ONG ou d'entreprises commerciales. À ce jour, les forces armées cambodgiennes ont joué un rôle relativement limité dans le déminage humanitaire. L'étude du Centre international de déminage humanitaire de Genève recommande toutefois que leur rôle et leur participation soit révisés en raison des améliorations intervenues récemment au niveau de l'organisation, de la formation et de l'équipement des Forces armées royales cambodgiennes, et de la diminution des fonds disponibles pour les structures civiles d'action antimines dans les pays.

Les forces militaires interviennent souvent dans des contextes où l'information est limitée et contrôlée, et peuvent hésiter à communiquer à d'autres les renseignements et les données dont elles disposent. La coordination est donc difficile, voire impossible, et les répétitions et les oublis courants. Il arrive souvent que les forces militaires locales refusent la coordination ou les ordres d'une autorité civile. Il semble que ce soit le cas au Cambodge. Au Liban, l'armée ne semble pas accepter les conseils venant de l'extérieur en matière d'action antimines, mais le partage de l'information aurait progressé. Au Nicaragua, après les difficultés initiales, la coordination entre la Commission nationale de déminage et les forces militaires extérieures s'est nettement améliorée.

Le déminage à des fins humanitaires nécessite des connaissances particulières, qui ne s'acquièrent pas forcément dans le cadre d'une expérience ou d'une formation militaire classique. C'est ce qui a été constaté en Bosnie-Herzégovine et au Cambodge. Le moral des démineurs engagés dans les forces militaires locales peut être bas, en raison du salaire et des conditions, et les appelés ne font pas les meilleurs démineurs. Il ne faut pas oublier que les démineurs militaires sont avant tout des soldats et qu'ils redeviennent des officiers du génie de combat si les hostilités reprennent. Au lendemain d'un conflit armé interne, l'armée nationale risque de ne pas être perçue comme un acteur neutre et ne pas être bien acceptée par les communautés touchées. Dans ces situations, il est préférable de ne pas faire appel à l'armée ou de lui attribuer des missions qui ne la mettent pas en contact direct avec les communautés, comme le déminage des casernes ou des terrains d'aviation militaires.

L'étude du Centre international de déminage humanitaire de Genève n'a pas recensé beaucoup de cas d'intervention de l'armée dans des domaines d'action antimines autres que le déminage. Si l'armée est capable de signaler les risques techniques des mines terrestres et des munitions non explosées, elle ne convient pas pour les programmes de sensibilisation aux dangers des mines dans les communautés confrontées à de graves problèmes sociaux pour lesquelles il convient de mettre en place d'autres mécanismes d'adaptation. Il peut arriver que l'armée locale fournisse des soins médicaux d'urgence aux civils victimes des mines, mais elle ne s'implique pas dans les activités de réhabilitation ou de prothétique. Dans le monde, les militaires qui prônent activement l'interdiction des mines terrestres antipersonnel sont très rares. Les armées locales jouent toutefois un rôle important dans la destruction des stocks des pays qui ont signé la Convention d'interdiction des mines. Elles ont les moyens logistiques qui permettent de suivre les stocks, et d'effectuer le transport et le déballage nécessaires avant la destruction. Les armées locales peuvent donc se charger de ces missions très lourdes.

L'étude du Centre international de déminage humanitaire de Genève n'a pas recensé beaucoup de cas d'intervention de l'armée dans des domaines d'action antimines autres que le déminage.

LES FORCES MILITAIRES EXTÉRIEURES

Les forces armées ont souvent une grande expérience de l'action antimines, et plus particulièrement de la gestion et de la supervision de programmes de déminage humanitaire et de neutralisation des

explosifs et munitions, notamment en situation d'urgence. Leurs points forts sont leur expérience, leur connaissance techniques et leurs compétences pour la neutralisation des explosifs et munitions, et parfois aussi leur connaissance des normes internationales de l'action antimines. Les cas examinés dans l'étude du Centre international de déminage humanitaire de Genève, en particulier la Bosnie-Herzégovine et le Nicaragua, montrent que les accidents de déminage ont reculé grâce à la formation et à la supervision par des forces militaires extérieures.

Lorsque des militaires et des civils sont impliqués dans les processus d'action antimines, les forces armées extérieures ont tendance à envisager leur mission de façon très restrictive. La coopération et la coordination avec les structures civiles ne sont pas toujours des priorités, ce qui peut conduire à un cloisonnement des différentes capacités engagées. Il peut même arriver que les forces militaires extérieures conduisent certaines missions sans connaître directement les organisations civiles également impliquées.

Les accords bilatéraux entre armées sont souvent adaptés lorsque l'armée locale est responsable de la totalité ou d'une grande partie du programme d'action antimines dans le pays. De tels accords ne constituent toutefois pas un cadre très adapté pour le planning et l'organisation lorsque plusieurs acteurs internationaux et locaux sont impliqués. La difficulté de l'organisation croît, en effet, exponentiellement avec la multiplication des acteurs engagés. Une autorité nationale pour l'action antimines ou un centre d'action antimines des Nations Unies peut ainsi adapter ses normes à la région dans laquelle il intervient, alors qu'une force militaire extérieure sera rompue à une autre interprétation. Les normes internationales de l'action antimines peuvent être adaptées et interprétées différemment selon le pays, ce qui fait que les procédures techniques ou les instructions permanentes utilisées dans deux pays ne seront pas vraiment les mêmes. Ces disparités n'apparaissent souvent qu'assez tard, lorsque l'autorité nationale assume une plus grande responsabilité opérationnelle. Cette situation peut entraîner des répétitions, des dépenses inutiles ou obliger à déminer de nouveau certaines terres. Pour éviter que cela ne se produise, il semble donc essentiel d'instaurer très vite au niveau national un organe fort de coordination.

Les forces de maintien de la paix des Nations Unies se sont rarement engagées dans des opérations de grande envergure en matière de déminage humanitaire ou de neutralisation des explosifs et munitions (à l'exception du Kosovo). Bien qu'elles soient présentes au Liban depuis plus de deux décennies, elles n'ont procédé à des opérations de déminage que pour soutenir leurs propres opérations et selon leurs procédures militaires nationales. Il semble qu'au cours des 20 années d'expérience de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban, une tâche aussi simple que la communication de registres sur les opérations de déminage aux contingents qui arrivaient n'ait pas été réalisée.

LES CONSEILLERS TECHNIQUES MILITAIRES

Les forces militaires extérieures ont souvent du personnel chargé de servir de conseillers techniques auprès des différents centres d'action antimines et des unités d'application des projets. Nombre d'entre eux jouent un rôle considérable et le détachement de militaires actifs semble être une stratégie efficace pour mettre sur pied un programme d'action antimines dans une situation d'urgence et pour des domaines très pointus, comme la neutralisation de munitions et explosifs.

L'utilité de ces programmes de détachement semble toutefois limitée sur le long terme. D'aucuns ont critiqué le rôle joué par quelques conseillers techniques, qui auraient profité de certaines chaînes de commandement et de voies hiérarchiques floues, et de mandats confus. Ajoutons que les conseillers techniques n'ont pas forcément l'expérience nécessaire pour développer les capacités locales en conseillant leurs homologues locaux. Certaines autorités de coordination n'auraient pas toujours su profiter pleinement de leurs compétences et de ce qu'ils auraient pu apporter aux différents programmes. Le rapport du Centre international de déminage humanitaire de Genève, bien qu'il reconnaisse le rôle

important des conseillers militaires au début d'un programme d'action antimines, émet des réserves sur le rôle qu'ils peuvent jouer à terme dans un contexte de développement. C'est notamment le cas en Bosnie-Herzégovine et au Cambodge où les conseillers techniques n'avaient pas nécessairement les compétences requises pour poursuivre l'action antimines.

En 1999, le Centre cambodgien de déminage accueillait 76 conseillers techniques, militaires ou civils. Il ressort d'une étude du PNUD que si l'armée a joué un rôle remarquable pour développer les capacités au sein du Centre d'action antimines, et plus particulièrement les capacités techniques, les conseillers militaires ne peuvent plus vraiment répondre aux besoins de formation et de moyens du Centre. En fait, les conseillers techniques peuvent même finir par en apprendre plus sur l'action antimines que leurs homologues nationaux. Pour contourner ces difficultés, des périodes de service sont prévues en général pour 6 mois, ce qui est trop court pour que les personnes puissent participer efficacement au programme.

Les conseillers techniques peuvent représenter un coût exorbitant pour un programme d'action antimines. Le coût marginal lié à une affectation à l'étranger d'un membre d'une force militaire extérieure peut être équivalent au coût total de l'emploi d'un civil tout aussi qualifié pour le poste. En outre, un cadre d'embauche différent autoriserait le renvoi d'un employé dont le travail ne serait pas satisfaisant, ce qui est difficilement possible lorsque le personnel a été détaché, à titre provisoire, par une force militaire extérieure.

LES ACCORDS DE PAIX

Lorsque les conséquences des mines et des munitions non explosées justifient un programme d'action antimines, les accords de cessez-le-feu ou de paix devraient évoquer la pollution par les mines et les actions antimines, et prévoir des mesures d'application. Le fait de communiquer dès la fin des hostilités les informations militaires concernant les zones minées favoriserait le déminage humanitaire, mais les questions essentielles liées aux mines sont trop souvent oubliées dans les accords de cessez-le-feu ou de paix, ou sont traitées trop tard et de façon peu satisfaisante⁵. Les questions qui devraient être abordées par les accords de paix sont l'échange d'informations techniques entre les belligérants, le marquage des champs de mines, l'enlèvement des munitions non explosées et des mines, l'arrêt de l'utilisation de mines antipersonnel, la destruction des stocks, et la coordination et la coopération internationales. Dès qu'une autorité civile de coordination est créée, elle devrait prendre en charge l'action antimines. Entretemps, il est préférable de charger provisoirement l'ONU de cette coordination (probablement pendant les opérations de maintien de la paix) plutôt que l'un ou l'autre des anciens belligérants.

Dès qu'une autorité civile de coordination est créée, elle devrait prendre en charge l'action antimines. Entretemps, il est préférable de charger provisoirement l'ONU de cette coordination

Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU a demandé que les actions antimines soient réalisées lors de la phase des opérations de maintien de la paix « pour que leur viabilité et leur continuité soient garanties dans toute la mesure possible » et a explicitement recommandé aux pays fournissant des contingents de respecter les normes nationales et internationales de l'action antimines⁶.

L'AMÉLIORATION DES CAPACITÉS DE COMBAT

L'aide apportée aux forces militaires locales pour des actions antimines, que ce soit sous forme de formation ou de matériel, est parfois sujet à controverse puisqu'elle peut leur permettre de renforcer

leurs capacités de combat. Le pays qui apporte une aide militaire doit étudier sérieusement les conséquences que peut entraîner le fait de fournir du matériel ou une formation à une force militaire.

Le pays qui apporte une aide militaire doit étudier sérieusement les conséquences que peut entraîner le fait de fournir du matériel ou une formation à une force militaire.

L'évolution historique du conflit, les tendances actuelles de paix et de réconciliation, ainsi que la nature de la structure militaire et le déploiement doivent être comparés aux avantages potentiels d'un soutien militaire pour qu'une action antimines soit menée. Aucun mécanisme ne définit ce genre de décision, puisque la plupart des aides entre armées sont décidées bilatéralement.

LA DÉMOBILISATION

Les liens entre la démobilisation et la création d'une capacité d'action antimines à long terme n'ont pas été suffisamment étudiés. L'étude du Centre international de déminage humanitaire de Genève a constaté que l'idée d'utiliser des soldats démobilisés comme démineurs est souvent envisagée à la fin d'un conflit, mais que cela ne se concrétise jamais de façon organisée. Il arrive souvent que des anciens combattants interviennent comme démineurs pour des programmes gouvernementaux ou avec des ONG, mais c'est généralement plus par hasard et de manière informelle que dans le cadre d'un programme mûrement réfléchi. Il semble que les soldats démobilisés aient une certaine connaissance des explosifs et l'habitude de travailler dans un cadre discipliné. Faire travailler ensemble d'anciens combattants présente, en outre, un intérêt social certain. Il convient toutefois de rappeler quelques inconvénients : la vie itinérante des démineurs ne favorise pas leur réinsertion ; les anciens combattants n'ont peut-être pas été suffisamment formés pendant leur engagement militaire ; et la population locale peut être réticente à l'idée de voir d'anciens soldats se charger du déminage de leurs terres.

Conclusion

L'étude du Centre international de déminage humanitaire de Genève intitulée *The Role of the Military in Mine Action* constate que l'armée joue un rôle considérable dans nombre de programmes nationaux d'action antimines, qu'il s'agisse de forces militaires locales ou de forces extérieures. À la fin d'un conflit, les militaires locaux ont invariablement besoin d'une formation et de matériel pour effectuer des missions de déminage humanitaire en respectant les normes internationales. Avant toute décision, ceux qui envisagent de leur fournir ce soutien doivent penser sérieusement qu'ils risquent de leur permettre d'améliorer leurs capacités de combat et tenir compte du temps écoulé depuis la fin du conflit. Cette étude n'a pas pu déterminer s'il était moins cher de faire appel à l'armée pour des missions de déminage, la productivité et le rapport coût-efficacité étant des domaines de l'action antimines qui mériteraient d'être étudiés plus avant. Quant au recours aux forces militaires extérieures, il s'avère très efficace dans les phases d'urgence ou de lancement d'un programme national d'action antimines.

Dès qu'il existe un problème de mines ou de munitions non explosées, les initiatives humanitaires ou de développement impliquent inévitablement de nombreux contacts et une grande interaction entre les militaires, le personnel non militaire chargé de l'action antimines et les communautés locales. Les capacités militaires, si elles sont correctement dirigées et contrôlées, peuvent apporter d'importantes connaissances et des capacités organisationnelles pour compléter de nombreuses activités de lutte contre les mines, notamment dans les phases d'urgence ou de lancement d'un programme. Les

organisations militaires sont généralement axées sur une mission et cherchent à s'en acquitter aussi vite et efficacement que possible. Cela fonctionne bien pour la plupart des problèmes militaires, mais aussi pour nombre de problèmes humanitaires comme la réparation d'infrastructure. La mise en place de programme d'action antimines après un conflit nécessite généralement une approche à plus long terme. Les acteurs militaires ne sont donc pas les mieux placés pour trouver comment le déminage doit s'inscrire dans le cadre plus large de l'action antimines.

Pour être efficaces, les actions antimines doivent être étroitement coordonnées et les militaires savent bien que de nombreux éléments interdépendants constituent un tout. L'action antimines doit être planifiée par des organisations, militaires et non militaires, qui voient souvent les choses différemment et suivent des programmes de travail différents. Tous les acteurs doivent accepter une coordination et une direction d'ensemble, ce qui ne veut pas dire qu'ils auront à s'immiscer dans la « chaîne de commandement » militaire, mais que les grandes questions comme les stratégies nationales et l'établissement des priorités pour tous les aspects de l'action antimines seront définies de façon collégiale par l'ensemble des acteurs.

Notes

1. *International Mine Action Standards*, 04.10, deuxième édition, 1^{er} janvier 2003, disponible sur Internet, < <http://www.mineactionstandards.org/imas.htm> > .
2. Disponible sur Internet, < <http://www.gichd.ch> > .
3. *United Nations Mine Action and the Use of the Militaries*, approuvé par le Groupe de coordination interinstitutions sur l'action antimines lors d'une séance présidée par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, le 25 janvier 1999, disponible sur Internet < <http://www.undp.org/erd/devinitiatives/mineaction/militari.pdf> > .
4. *Assistance au déminage : Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/53/496 du 14 octobre 1998, *Action antimines et coordination efficace : la politique des Nations Unies*, Annexe II, p. 34, disponible en anglais sur Internet < http://www.mineaction.org/unmas/_refdocs.cfm?doc_ID=280 > .
5. Voir Groupe de coordination interinstitutions sur l'action antimines, 2003, *Mine Action Guidelines for Ceasefire and Peace Agreements*, disponible en anglais sur Internet, < http://www.mineaction.org/countries/_refdocs.cfm?doc_ID=1461 > .
6. *Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects*, document des Nations Unies A/57/767 du 28 mars 2003, disponible sur Internet < <http://www.un.dk/doc/A.57.767.pdf> > .

Édifier des passerelles entre le désarmement et le développement : les ressources mobilisées par la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel

Kerry BRINKERT

En 1987, la Conférence internationale sur la relation entre le désarmement et le développement notait que s'il existe « une relation étroite et multidimensionnelle entre le désarmement et le développement », « ils constituent des processus distincts »¹. Si le problème des mines antipersonnel confirme ce point, il donne plus à penser que les processus de désarmement et de développement sont plus étroitement liés que distincts. Ce rapport étroit a été mis en évidence dès le début des années 90, lorsque des organisations comme Human Rights Watch démontrèrent que si les mines antipersonnel étaient des armes, elles étaient aussi des obstacles au développement et que la présence de mines dans certaines régions peut gravement compromettre les capacités de reconstruction économique après une guerre en paralysant les moyens de transport et les systèmes de communication et en entravant les activités agricoles².

En raison du lien étroit qui existe entre désarmement et développement, l'instrument international idéal pour régler le problème dans son ensemble devait comporter à la fois des éléments de désarmement et de développement. Cette aspiration s'est concrétisée le 18 septembre 1997 avec l'adoption de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction³. Cet instrument oblige les États membres à désarmer, et à renoncer pour toujours à l'emploi de mines antipersonnel et à détruire les stocks existants. Il les oblige également à prendre des mesures car les mines antipersonnel « entravent le développement et la reconstruction économiques ; empêchent le rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées sur le territoire ; et ont d'autres graves conséquences pendant des années après leur mise en place »⁴. La Convention exige que les zones minées soient marquées, surveillées et protégées par une clôture jusqu'à ce que toutes les mines qui s'y trouvent soient détruites, et que des mesures soient prises pour les soins aux victimes des mines, pour leur réadaptation, et pour leur réintégration ainsi que pour des programmes de sensibilisation aux dangers des mines.

En substance, la Convention tente d'instaurer un cadre pour rapprocher les processus de désarmement et de développement. Elle ne peut cependant établir des liens entre ces deux domaines sans un élément essentiel : les ressources indispensables pour régler de façon certaine les problèmes que posent les mines antipersonnel. Jusqu'à présent, deux points importants de la Convention ont permis la mobilisation des ressources nécessaires. D'une part, la *responsabilité individuelle des États* – dans le sens où il n'existe aucune autorité supranationale pour vérifier l'application et le respect de la Convention – signifie que chaque pays touché par les mines doit recenser ses problèmes, mettre au

Kerry Brinkert dirige l'Unité de soutien à la mise en œuvre de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel au Centre international de déminage humanitaire de Genève. Cet article se fonde essentiellement sur les données rassemblées par cette unité et les rapports ébauchés pour appuyer le coordonnateur du groupe de contact pour la mobilisation des ressources.

point des plans pour les régler et, si nécessaire, trouver de l'aide. D'autre part, le *partenariat* – telle qu'il est défini dans l'article 6 de la Convention – fait que toute une série d'acteurs sont disposés à fournir une assistance.

Dans cet article, nous entendons montrer que si la Convention tient ses promesses c'est essentiellement grâce à la responsabilité des États et au principe de partenariat qui ont permis de mobiliser des ressources considérables depuis l'entrée en vigueur de la Convention. Cet article entend insister sur les ressources qui ont été mobilisées (tout en reconnaissant l'importance de savoir comment elles ont été utilisées). L'argent et la communauté classique des bailleurs de fonds sont bien évidemment des éléments clefs. Les ressources nécessaires ne se résument toutefois pas à un simple flux à sens unique de pays relativement riches et épargnés par le problème des mines vers d'autres pays, relativement pauvres et touchés par les mines. Ce n'est pas non plus uniquement une question d'argent. Cet article avance aussi différentes idées pour préserver le niveau des ressources et permettre à la Convention d'édifier des passerelles entre le développement et le désarmement.

Les ressources fournies par les États donateurs aux pays touchés par les mines

L'article 6 de la Convention stipule que « Chaque État partie qui est en mesure de le faire fournira une assistance » pour le déminage et des activités connexes, pour des programmes de sensibilisation aux dangers des mines, pour les soins aux victimes des mines et pour leur réadaptation, et pour la destruction des stocks de mines antipersonnel. Les informations disponibles sur les ressources fournies par les États parties aux pays touchés par les mines montrent que des contributions considérables ont été faites dans le cadre de la Convention et qu'un grand nombre de pays se sont déclarés « en mesure de le faire ». Entre 1997 et 2002, les États parties à la Convention ont consacré plus de 800 millions de dollars des États-Unis d'Amérique aux actions antimines dans d'autres pays. Il est important de souligner que ceux qui se sont déclarés en mesure de fournir une assistance, sont plus nombreux que les pays donateurs habituels et représentent au total 36 États parties de toutes les régions du monde⁵.

Il convient d'ajouter aux contributions versées directement par les États parties, les 160 millions de dollars consacrés à l'action antimines par la Commission européenne, une organisation dont tous les membres, sauf un, ont signé la Convention. Pendant cette même période, neuf États n'ayant pas encore adhéré à la Convention ont versé plus de 425 millions de dollars. Si la grande majorité des États qui ne sont pas parties à la Convention font preuve d'un certain respect pour les objectifs de désarmement de la Convention (par exemple, en ne produisant ou en n'employant pas de mines antipersonnel), nombre d'entre eux adoptent un comportement qui va dans le sens des objectifs de développement de la Convention en allouant des sommes non négligeables à l'action antimines.

Depuis 1997, les États, qu'ils soient parties ou non à la Convention, et la Commission européenne ont consacré près de 1,4 milliard de dollars à l'action antimines dans d'autres pays. C'est un fait remarquable tout comme la relative stabilité du montant annuel versé par l'ensemble de ces acteurs depuis plusieurs années.

Même si les sommes mobilisées pour réaliser les objectifs de la Convention sont impressionnantes, l'argent ne devrait pas être confondu avec la notion plus large de ressources. Certains États parties à la

Certains États parties à la Convention ne sont pas des pays donateurs au sens classique, mais ont participé de manière constructive à l'action antimines.

Convention ne sont pas des pays donateurs au sens classique, mais ont participé de manière constructive à l'action antimines. Ainsi, des militaires argentins ont effectué des opérations de déminage et de neutralisation des explosifs et munitions au Koweït dans le cadre d'une mission de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies.

Des experts brésiliens ont pris part à des actions antimines en Amérique centrale et en Angola. Le programme malaisien de coopération pour la défense comporte une unité chargée d'aider les pays en développement à se former aux activités de déminage et de destruction des mines. Le Mexique participe depuis longtemps au programme tripartite d'assistance aux victimes et de réintégration socio-économique de l'Organisation panaméricaine de la santé. Le personnel uruguayen de maintien de la paix a déminé de nombreuses pistes en République démocratique du Congo⁶.

Les ressources fournies par des pays touchés par les mines

L'on oublie trop souvent que les États parties qui sont touchés par les mines font des efforts considérables pour faire face aux conséquences des mines sur le plan humain à l'intérieur de leurs frontières. Si nombre de ces États sont relativement pauvres et comptent parmi les économies les moins avancées, ils respectent le principe de responsabilité individuelle des États inscrit dans la Convention. Ils ont, en effet, assumé pleinement leurs responsabilités s'agissant des questions de développement liées aux mines antipersonnel en mobilisant des ressources nationales importantes.

Si nombre de ces États sont relativement pauvres et comptent parmi les économies les moins avancées, ils respectent le principe de responsabilité individuelle des États inscrit dans la Convention.

En 2002 et 2003, 21 États parties touchés par les mines ont répondu à un questionnaire sur les ressources mobilisées pour l'action antimines⁷. Les réponses obtenues montrent que, depuis 1997, ces pays ont utilisé pour les actions antimines plus de 180 millions de dollars de financement et de ressources en nature. Au fil des années, l'engagement financier de nombre de ces pays n'a cessé de croître. En 2002, ces 21 États parties ont consacré plus de 41 millions de dollars à l'action antimines.

Il existe toute une série de ressources nationales pour l'action antimines. Outre les fonds alloués aux différents programmes et centres par les budgets nationaux, les forces armées apportent souvent une contribution non négligeable. Le Nicaragua est un exemple typique : il a consacré à l'action antimines plus de 15 millions de dollars, entre les salaires, l'équipement et le transport des militaires concernés entre 1997 et 2002⁸. Les entreprises publiques peuvent également jouer un rôle important. Ainsi, au Pérou, les producteurs publics d'électricité ont participé aux initiatives antimines en investissant des fonds pour le déminage de zones où se trouvaient des pylônes électriques haute tension⁹. En Croatie, des entreprises publiques ont consacré à l'action antimines 5,8 millions d'euros entre 1998 et 2002¹⁰.

Les ressources obtenues par les pays touchés par les mines auprès de banques de développement

En s'acquittant des missions qui leur incombaient sur leur territoire pour atteindre les objectifs de désarmement et de développement fixés par la Convention, certains États parties ont estimé que la Banque mondiale et les banques régionales de développement devaient être considérées comme des bailleurs de fonds importants. Une réaction logique si l'on pense que la Banque mondiale est l'une des principales sources d'aide au développement.

La Banque mondiale indique qu'elle a fourni, en 2003, des ressources à 40 pays « touchés par des conflits » pour soutenir les actions qui visaient à « aider les populations victimes de la guerre, à reprendre le développement pacifique et à prévenir la rechute dans le cycle de la violence »¹¹. Nombre de ces pays sont des États parties et certains ont déjà obtenu des prêts de la Banque mondiale pour

leurs actions antimines. La Bosnie-Herzégovine fut l'un des premiers dans ce cas. Le 31 juillet 1996, l'Association internationale de développement du groupe de la Banque mondiale accordait un prêt de 7,5 millions de dollars pour un programme d'action antimines dont la Banque mondiale estimait qu'il devait faire partie du programme global de reconstruction et de relèvement économique en Bosnie-Herzégovine et être coordonné dans ce cadre là¹².

Un autre pays de l'Europe du Sud-Est en guerre dans les années 90, la Croatie, a également profité des possibilités de prêts offertes par la Banque mondiale pour procéder à la destruction de mines dans une optique de développement. La Croatie a inscrit le déminage dans au moins deux projets plus larges de développement financés par la Banque mondiale. Ainsi, le prêt de 37,8 millions d'euros pour le Projet de reconstruction de la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental comprend 3,2 millions d'euros pour le déminage. Il est, en effet, indispensable de déminer pour réaliser les autres objectifs fixés par ce projet en matière de protection contre les inondations, de traitement des eaux usées et de protection de la nature¹³. Ajoutons que le financement de plus de 100 millions d'euros accordé à la Croatie par la Banque mondiale pour le projet d'urgence pour les transports comprend plus de 20 millions d'euros pour le déminage, considéré par la Banque mondiale comme une première étape indispensable pour la réparation et la reconstruction des infrastructures¹⁴.

Si la Banque mondiale accorde des prêts, certains de ses programmes versent des subventions. L'Afghanistan a ainsi bénéficié d'une aide de 350 000 dollars du Fonds d'aide aux pays sortant d'un conflit, pour financer une analyse détaillée des coûts et des avantages socioéconomiques de l'action antimines dans ce pays¹⁵.

Les ressources que partagent les pays touchés par les mines

L'on oublie parfois que les compétences acquises par certains pays touchés par les mines sont une ressource qui devrait profiter à d'autres. Des compétences de ce type ont déjà été partagées par différents États parties.

Par exemple, le Honduras et le Nicaragua ont indiqué qu'ils avaient participé aux actions antimines au Pérou. Ce pays a déclaré qu'il pouvait à son tour participer à des activités de déminage dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Le Yémen a dit qu'il était en train de voir comment utiliser sa longue expérience, ses connaissances et ses compétences pour aider à régler le problème des mines terrestres au Liban. Le Tchad a fait savoir que différents pays africains souhaiteraient tirer des enseignements de l'expérience tchadienne¹⁶.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) vient de rappeler qu'il cherche à favoriser la coopération entre les pays touchés par les mines. Le programme d'échange du PNUD en matière de lutte contre les mines est une mesure concrète pour faciliter la coopération entre les pays touchés par les mines puisqu'il permet d'établir des contacts, de partager les enseignements tirés et, si tout va bien, d'éviter des erreurs coûteuses. À ce jour, l'Afghanistan, l'Azerbaïdjan, la Croatie et le Mozambique ont bénéficié de ce programme et les prochains bénéficiaires devraient être l'Albanie, le Cambodge, la Somalie et le Yémen¹⁷.

Les ressources du secteur privé

Outre les ressources fournies par les pays donateurs et celles attribuées, empruntées ou partagées par les pays touchés par les mines, le secteur privé représente une autre source de financement

importante pour l'action antimines. Même s'il est plus difficile d'obtenir des renseignements sur ce type de financement, l'on peut affirmer que le privé a consacré plus de 11 millions de dollars à l'action antimines au cours des six dernières années. Le plus étonnant dans le cas du secteur privé, c'est la très grande diversité des acteurs impliqués¹⁸.

Trois types d'acteurs se détachent nettement. Les premiers sont les organisations humanitaires et de développement, qui mobilisent et emploient des fonds du secteur privé. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est un exemple important. Entre 1999 et 2001, grâce à son Appel spécial pour l'action antimines, le CICR a récolté auprès de donateurs autres que des gouvernements et des sociétés nationales de la Croix-Rouge plus de 7 millions de francs suisses, ce qui représentait presque 12% des fonds mobilisés par l'Appel¹⁹.

Le deuxième type d'acteurs déterminant pour la mobilisation de fonds du secteur privé sont ceux qui cherchent essentiellement à rassembler et à canaliser des fonds pour les actions sur le terrain. L'un des premiers exemples les plus réussis fut le programme Adopt-a-Minefield. Ce programme permet à des particuliers, des communautés et des entreprises « d'adopter » des terrains minés dans différents pays ; des terres peuvent ainsi être déminées et utilisées de nouveau à des fins productives. À ce jour, ce programme a collecté 8,38 millions de dollars, en comptant les fonds de contrepartie versés par les gouvernements²⁰. La Fondation des mines terrestres du Canada, qui travaille en collaboration avec Adopt-A-Minefield et différentes initiatives, permet également au secteur privé de verser des fonds pour les objectifs de la Convention. Elle a ainsi rassemblé, depuis 1999, plus de 2 millions de dollars canadiens, en comptant les abondements du secteur public²¹.

Le troisième type d'acteurs est certainement le plus important puisqu'il s'agit des acteurs du secteur privé qui financent directement des programmes d'actions antimines ou des organisations comme le CICR, ou allouent des fonds par l'intermédiaire de mécanismes comme le programme Adopt-A-Minefield. Des réseaux de volontaires consciencieux, comme Rotary International et l'Association soroptimiste internationale, ont mobilisé des millions de dollars pour l'action antimines depuis l'adoption de la Convention²². Roots-of-Peace a su profiter de l'esprit philanthropique de l'industrie vinicole de Californie et obtenu de plusieurs sociétés et marchands de vin américains qu'ils versent des sommes non négligeables pour transformer des champs de mines en vignes²³. De nombreux autres acteurs du secteur privé, parmi lesquels figurent des groupes aussi divers que l'entreprise Daewoo, les Girl Scouts, l'UEFA et Diners Club Adriatic, soutiennent également l'action antimines dans le monde²⁴.

Les progrès au niveau institutionnel

Une autre ressource souvent négligée est l'ampleur des progrès réalisés sur le plan institutionnel, au niveau international, depuis l'adoption de la Convention. Rappelons notamment la création de réseaux multilatéraux de financement qui facilitent très souvent les flux entre les pays donateurs et ceux touchés par les mines. L'Organisation des États américains (OEA) a joué, et continue de jouer, un rôle important en mobilisant des fonds et en veillant à ce qu'ils soient utilisés de façon à faire changer les choses dans les pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud touchés par les mines. L'OEA joue un rôle indispensable dans une région où il serait impossible pour de nombreux donateurs de financer directement les opérations antimines, qui sont souvent conduites par l'armée. En Europe du Sud-Est, le Fonds d'affectation spéciale international créé par la Slovénie a alloué des sommes considérables aux programmes d'action antimines. Quant au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'assistance au déminage, il a mobilisé depuis sa création plus de 78 millions de dollars pour l'action antimines²⁵.

Les États parties ont, eux aussi, pris des initiatives au niveau des institutions. Ils ont cherché, d'une part, à s'acquitter de leurs propres responsabilités et, d'autre part, à favoriser le partenariat et la coopération inscrits dans la Convention. Si l'article 6 de la Convention est une base solide pour la coopération, les États parties convinrent très vite que quelque chose de plus s'imposait pour concrétiser les objectifs de cet article. Lors de leur première Assemblée, en 1999, les États parties établirent un programme de travail intersession, avec des comités permanents qui mèneraient des travaux auxquels « participeraient de larges secteurs de la communauté internationale, dans le but d'avancer dans la réalisation des objectifs humanitaires de la Convention »²⁶. Un an plus tard, les États parties créaient le Comité de coordination afin de coordonner plus efficacement le programme de travail intersession. En 2001, les États parties ordonnèrent la création d'une unité de soutien à la mise en œuvre de la Convention ; ils estimaient notamment qu'« en déchargeant [les États parties] des tâches administratives et de routine, une petite unité spécialement créée à cet effet devrait assurer une utilisation plus efficace des ressources tout en contribuant à la bonne application de la Convention »²⁷.

Le développement institutionnel est aussi l'apparition de nouveaux outils qui permettent d'améliorer l'efficacité de l'action antimines. Par exemple, les enquêtes sur l'impact des mines sont un excellent moyen pour la plupart des pays touchés de mieux cerner le problème des mines, d'améliorer la planification et la définition de priorités au niveau national et d'établir des données de référence pour évaluer les progrès réalisés. Le Système de gestion de l'information pour l'action antimines a été mis au point par le Centre international de déminage humanitaire de Genève comme l'outil le plus avancé pour la gestion des données. Il permet de gérer les informations nécessaires pour améliorer les programmes d'action antimines sur le terrain. De plus, les normes internationales de lutte contre les mines, créées pour améliorer la sécurité et l'efficacité de l'action antimines en donnant des orientations, en instaurant des principes et, dans certains cas, en définissant des exigences et des prescriptions et spécifications internationales ont contribué à la professionnalisation de l'action antimines²⁸.

Poursuivre les efforts engagés

Les ressources mobilisées jusqu'à présent sont impressionnantes, mais il reste encore beaucoup à faire. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé la Norvège en septembre 2002 dans un document non officiel. Elle proposait une série de mesures qu'il conviendrait de réaliser avant la première Conférence d'examen de la Convention en 2004 afin d'examiner tous les points indispensables pour mobiliser des fonds suffisants pour atteindre les objectifs fixés par la Convention²⁹.

Comme le précise le document norvégien, il est essentiel que les pays donateurs renouvellent leurs engagements financiers. Une semaine avant de présenter ce texte, la Norvège était déjà passé à l'acte en annonçant qu'elle maintenait pour plusieurs années le niveau des fonds qu'elle avait consacrés jusqu'alors à l'action antimines. À l'occasion de cette annonce, la Norvège rappela que des niveaux de financement prévisibles sont le seul moyen de préserver la force acquise par la Convention depuis cinq ans et sont indispensables pour élaborer et appliquer des programmes d'action antimines³⁰. Trois mois plus tard, le Canada imitait la Norvège en réitérant son engagement ; le ministre des affaires étrangères annonçait le versement, pour 5 ans, de 72 millions de dollars canadiens à la Fondation des mines terrestres du Canada³¹.

S'il est vrai qu'à ce stade de l'application de la Convention, il est important d'affecter des fonds à des projets qui ne portent que sur l'action antimines, les États parties reconnaissent que le financement de l'action antimines devrait s'inscrire, et ne pas être séparé, des programmes globaux de développement. Comme l'a précisé le Canada en février 2003, le développement est une notion aux multiples facettes toujours plus vaste. La question n'est donc pas de savoir quand le problème des

mines terrestres s'inscrit dans le cadre du développement, mais plutôt de savoir quand il n'en fait pas partie³². Les donateurs, ainsi que les organismes comme l'ONU, parlent donc de plus en plus d'inscrire ou d'intégrer l'action antimines dans des opérations normales en cours.

Les pays touchés par les mines sont incités à inscrire leurs actions antimines dans le cadre plus large de projets de développement national et de stratégies de réduction de la pauvreté. Ils prouveraient ainsi qu'ils font des programmes d'action antimines une priorité ; cette attitude pourrait inciter les partenaires bilatéraux de développement et les institutions multilatérales à financer davantage les programmes d'action antimines³³. Certains pays touchés par les mines ont déjà saisi cette idée. Ainsi, la Bosnie-Herzégovine a inclus dans une annexe au projet de document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qu'elle a préparé pour la Banque mondiale, une stratégie précise qui fait du déminage une priorité³⁴.

En intégrant l'action antimines dans leurs documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, les pays touchés par les mines montrent aux donateurs l'importance qu'ils accordent au règlement des problèmes de développement que posent les mines. Chaque pays doit décider de la position et de l'ampleur de l'action antimines dans son plan de réduction de pauvreté. La Banque mondiale, qui joue un rôle de premier plan pour aider les pays concernés à définir un DSRP, pourrait peut-être insister davantage auprès des pays touchés par les mines sur l'importance d'intégrer et d'inscrire leurs actions antimines dans un cadre plus large de développement s'ils veulent pouvoir les préserver. En mai 2003, lors du Comité permanent sur l'état et le fonctionnement d'ensemble de la Convention, d'aucuns soulignèrent que ce devrait être le rôle des représentants de la Banque mondiale dans chaque pays³⁵. La situation actuelle pourrait traduire une insuffisance de la part du siège pour ce qui est de s'assurer que l'action antimines est envisagée à sa juste valeur par les États concernés lorsqu'il s'agit de définir et d'appliquer des stratégies de réduction de la pauvreté.

Il a été précisé à ceux qui laissaient entendre que la Banque mondiale n'en faisait pas assez que, quel que soit le domaine, l'institution ne peut être plus efficace que ce que les pays membres lui ordonnent. En conséquence, si les États parties à la Convention, dont 128 sont membres du groupe de la Banque mondiale, veulent que la Banque mondiale accorde une plus grande importance aux actions antimines, ils n'ont qu'à prendre les dispositions idoines.

Si les États parties à la Convention, dont 128 sont membres du groupe de la Banque mondiale, veulent que la Banque mondiale accorde une plus grande importance aux actions antimines, ils n'ont qu'à prendre les dispositions idoines.

Si l'on veut que les initiatives engagées dans le cadre de la Convention se poursuivent, il importe que les ressources mobilisées soient dépensées de manière efficace. Il convient donc d'analyser l'efficacité des centaines de millions de dollars affectés à des actions antimines si l'on veut se faire une meilleure idée des mesures prises au niveau mondial pour faire face au problème des mines terrestres, mais cela sort du cadre de cet article. Alors que nous évoquons l'importance de préserver le niveau des ressources engagées, nous devons souligner que des gains de productivité sont possibles et, dans de nombreux cas, sont déjà réalisés.

Pour ce qui est de rendre les actions antimines plus efficaces, l'on sait déjà, par exemple, que dans le cas du Mozambique le premier facteur qui permettrait d'accroître la productivité serait d'avoir plus de machines pour dégager la végétation, et le second d'avoir plus de chiens de déminage³⁶. Cela impliquerait certainement, dans un premier temps, plus d'investissements, mais se traduirait ensuite par des gains de productivité. L'une des principales organisations de déminage au monde, Norwegian People's Aid, convient que l'acquisition de chiens de déminage et la formation nécessaire pour que la détection des mines et le déminage soient réalisés conformément aux règles internationales sont des mesures qui augmentent à court terme les coûts, mais sont indispensables pour espérer des gains de productivité³⁷. De plus, Norwegian People's Aid et HALO Trust ont souligné que le développement des ressources humaines au niveau local est indispensable pour réduire les coûts. Comme l'a fait observer

le chef du programme de l'organisation HALO au Cambodge : « Les expatriés coûtent cher ; il est très important qu'ils soient aussi peu nombreux que possible »³⁸. Les leçons de ce genre pourraient être un élément déterminant pour maximaliser les ressources mobilisées et préserver les efforts engagés.

Des conclusions ingénieuses

Comme nous l'avons souligné plus haut, une des limites de cet article est qu'il ne précise que l'origine des ressources mobilisées, mais pas la façon dont elles sont utilisées. Il est bien évident qu'une autre limite est l'impossibilité de définir un lien précis entre le fait d'accepter les obligations de la Convention et le niveau des ressources à fournir. Ce que personne ne peut contester c'est qu'en juillet 2003, 134 pays ont accepté les obligations de désarmement et de développement fixées par la Convention et qu'un nombre considérable de ces pays se sont déclarés en mesure de fournir une assistance. Ajoutons qu'un certain nombre d'autres acteurs – et notamment des pays qui ne sont pas parties à la Convention – ont participé de manière considérable aux efforts engagés. L'ensemble de l'assistance fournie depuis l'adoption de la Convention représente près de 1,6 milliard de dollars des États-Unis d'Amérique.

La grande majorité des fonds mobilisés proviennent de ce que l'on peut appeler les donateurs classiques, ce qui ne doit surprendre personne. Cette communauté est, en effet, la mieux placée pour fournir une assistance. À n'évoquer que l'argent fourni par les donateurs, nous risquons d'oublier que c'est aux pays touchés par les mines qu'il incombe au premier chef d'engager des mesures et que c'est précisément ce qu'ils font.

Les différents acteurs ont accordé une attention excessive au total des sommes mobilisées. Si les fonds sont nécessaires en très grande quantité, il est tout aussi important de s'assurer que leur utilisation est la plus efficace possible. Les fonds mobilisés au niveau mondial sont bien plus élevés que ce que d'aucuns auraient pu imaginer. Cela fait déjà plusieurs années que le problème des mines ne suscite plus le même intérêt auprès des politiques et de leurs électeurs. L'on peut dès lors supposer que les fonds mobilisés finiront par décliner avec le temps. Il est donc impératif de s'assurer que les ressources seront employées de manière toujours plus efficace. À cet égard, la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) et l'initiative de son Observatoire des mines pourraient jouer un rôle très important en suivant les progrès réalisés. ICBL a très bien su mettre en avant l'offre existante en matière de ressources (autrement dit, l'ensemble des ressources mobilisées) ; elle pourrait peut-être chercher à mieux faire comprendre les besoins de la demande (ou, pour être plus précis, le niveau de ressources nécessaires). Et si l'Observatoire des mines a fourni des évaluations complètes de ce que les principaux donateurs ont apporté à l'action antimines, il pourrait lui aussi chercher à mieux faire comprendre la situation en utilisant ses atouts uniques en matière de recherche pour procéder à une évaluation de l'efficacité des dépenses engagées.

Une autre série de conclusions pour ce qui est des ressources nous invite à la prudence et à ne pas appréhender ce sujet de manière trop simpliste. La communauté internationale prend peu à peu conscience que les ressources nécessaires pour réaliser les objectifs fixés par la Convention dépendent d'une multitude de sources et ne sont pas uniquement de l'argent. De plus, même s'il est tentant de tirer des conclusions générales d'un aperçu global des données de financement, il convient de rappeler les risques que cela représente. Chaque pays touché par les mines est, en effet, un cas unique, avec ses besoins et ses capacités propres, les gains de productivité constatés et ceux qui peuvent être escomptés, ainsi que différents facteurs économiques et financiers comme l'évolution des taux de change et d'inflation, ou les capacités d'investissement des secteurs public et privé.

Ces différents points ne diminuent toutefois en rien le fait que la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel est une passerelle considérable entre le désarmement et le développement. Même si les points soulevés dans la conclusion peuvent suggérer d'éventuelles pistes pour lever des fonds, il semble difficile de nier que les ressources mobilisées aujourd'hui devraient permettre d'atteindre à temps les objectifs fixés par la Convention en matière de désarmement et de développement.

Notes

1. Nations Unies, *Rapport de la Conférence internationale sur la relation entre le désarmement et le développement*, A/CONF.130/39, New York, 24 août–11 septembre 1987, disponible en anglais sur Internet < <http://disarmament2.un.org:8080/cab/docs/aconf13039.pdf> > .
2. Human Rights Watch et Physicians for Human Rights, *Landmines: A Deadly Legacy*, Human Rights Watch, New York.
3. Que nous appellerons la « Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel » ou tout simplement « la Convention ». Cet instrument est aussi souvent appelé Convention d'Ottawa (bien qu'elle fut adoptée à Oslo) ou Traité d'interdiction des mines (alors qu'il n'interdit qu'un sous-ensemble des mines terrestres, à savoir les mines antipersonnel).
4. Voir le préambule de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction.
5. Les données utilisées dans ce paragraphe et les suivants reposent sur les résultats obtenus dans le cadre du soutien apporté à la Norvège qui fut amenée à produire différents documents d'information dans le cadre de sa mission de coordination du Groupe de contact sur la mobilisation des ressources, un cadre informel pour examiner les questions de ressources pour la Convention. Le premier de ces documents est : Norvège, *Resources to Achieve the Convention's Humanitarian Aims: A Preliminary Review*, document présenté au Comité permanent sur l'état et le fonctionnement d'ensemble de la Convention, Genève, 3 février 2003. Une version révisée de ce document fut distribuée en mai 2003 et les travaux se poursuivent pour distribuer une nouvelle version en septembre 2003.
6. Ces exemples sont extraits de : Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, *Landmine Monitor Report 2002: Toward a Mine-Free World*, Human Rights Watch, Washington, 2002. Ils furent présentés pour la première fois de cette manière dans Norvège, op. cit.
7. Le questionnaire a été distribué par le coordonnateur norvégien du groupe informel de contact sur la mobilisation des ressources.
8. Gouvernement nicaraguayen, réponse au questionnaire distribué par le coordonnateur norvégien du groupe de contact sur la mobilisation des ressources, 28 janvier 2003.
9. Gouvernement péruvien, réponse au questionnaire distribué par le coordonnateur norvégien du groupe de contact sur la mobilisation des ressources, 27 janvier 2003.
10. Ministère croate des affaires étrangères et Centre croate d'action antimines, *Funding Demining in the Republic of Croatia*, présentation auprès du Comité permanent sur l'état et le fonctionnement d'ensemble de la Convention, Genève, 3 février 2003.
11. Banque mondiale, *10 visages inattendus de la Banque mondiale*, brochure de la Banque mondiale disponible le 9 juillet 2003 sur Internet, < <http://www.worldbank.org/tenthings/> > .
12. Banque mondiale, *World Bank Approves Five Key Projects in Bosnia and Herzegovina*, dans World Bank News, 1^{er} août 1996. Voir aussi, Banque mondiale, *Technical Annex: Bosnia and Herzegovina Emergency Landmines Clearance Project*, World Bank report T-6933-BIH, 9 juillet 1996.
13. République de Croatie, *Reconstruction Project for Eastern Slavonia, Baranja and Western Srijem: Mid Interim Report (Draft)*, février 2003.
14. République de Croatie, Ministère croate des affaires étrangères et Centre croate d'action antimines, *Funding Demining in the Republic of Croatia*, présentation auprès du Comité permanent sur l'état et le fonctionnement d'ensemble de la Convention, Genève, 3 février 2003. Voir aussi, Banque mondiale, *Project Portfolio: Croatia*, Zagreb, Bureau de la Banque mondiale, mai 2003.
15. Banque mondiale, *Post-Conflict Fund Approved Grants, FY98-FY02*, document fourni à l'auteur par la Banque mondiale, 14 janvier 2003. Voir aussi William A. Byrd et Bjorn Gildestad, *The Socio-Economic Impact of Mine Action in Afghanistan: A Cost-Benefit Analysis*, Banque mondiale, 10 décembre 2001.
16. Norvège, op. cit.
17. Programme des Nations Unies pour le développement, *Cooperation Among Mine-Affected Countries: Presentation to the Standing Committee on Mine Clearance, Mine Risk Education and Mine Action Technologies*, Genève, 14 mai 2003.

18. Norvège, op. cit.
19. Comité international de la Croix-Rouge, *Mine Action: Special Report*, Genève, éditions 1999, 2000 et 2001.
20. Site web de Adopt-A-Minefield, < <http://www.landmines.org/campaign/index-cam.asp>>, 11 juillet 2003.
21. Site web de la Fondation des mines terrestres du Canada, < <http://www.canadianlandmine.org/clfProjects.cfm>>, 11 juillet 2003.
22. Par exemple, le site web du Rotary International, < <http://www.rotary.org/newsroom/presscenter/regnews/euromide/central.html>>, précise que les clubs Rotary en Suisse et en Allemagne ont récolté plus de 1,5 million de dollars pour une usine d'éléments de prothèses et un centre prothétique du CICR au Cambodge, 11 juillet 2003.
23. H. Kuhn, *Roots of Peace: Croatia Case Study Model*, projet présenté à UN Global Compact, Genève, septembre 2001.
24. L'UEFA aurait versé 1 235 000 francs suisses au CICR, dans Comité international de la Croix-Rouge, *Mine Action: Special Report*, éditions 1999, 2000 et 2001. Les différentes éditions de la lettre d'information *Trust* citent Daewoo, Diners Club Adriatic et les Girl Scouts, comme des donateurs ayant versé des fonds par l'intermédiaire du Fonds d'affectation spéciale international basé en Slovénie pour l'action antimines et l'assistance aux victimes des mines.
25. Nations Unies, *Voluntary Trust Fund for Assistance in Mine Action: Total contributions by donor October 1994 to September 2001*, sur le site « E-mine » de l'Organisation des Nations Unies, < <http://www.mineaction.org>>, 10 juillet 2003.
26. Nations Unies, Document du Président sur les travaux à mener entre les sessions, annexe du *Rapport final de la première Assemblée des États parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*, APLC/MSP.1/1999/Informal2, Maputo, 20 mai 1999.
27. Nations Unies, Proposition sur l'établissement d'une Unité d'appui à l'application, annexe du *Rapport final de la troisième Assemblée des États parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*, APLC/MSP.3/2001/L.6, Managua, 10 janvier 2002.
28. Service d'action antimines de l'ONU, *IMAS 01.10, 2nd Edition: Guide for the application of International Mine Action Standards (IMAS)*, New York, 1^{er} janvier 2003.
29. Norvège, *Resources to achieve the Convention's humanitarian aims*, document non officiel présenté à la quatrième Assemblée des États parties, Genève, 18 septembre 2002.
30. International Peace Research Institute Oslo, Norwegian People's Aid et Croix-Rouge norvégienne, *The Future of Humanitarian Mine Action On the Fifth Anniversary of the 1997 Mine Ban Convention*, actes de la conférence des 13 et 14 septembre 2002, Oslo. Il est précisé dans ces actes qu'au cours des cinq dernières années, le Gouvernement norvégien a versé 120 millions de dollars à l'action antimines. Maintenir ce niveau de financement pour les années à venir signifie qu'une somme équivalente devrait être consacrée à la lutte contre les mines.
31. Ministère des affaires étrangères et du commerce international, *Government of Canada announces renewal of Canadian Landmine Fund*, communiqué de presse n° 165, Ottawa, 29 novembre 2003.
32. Canada, *Resource mobilisation for mine action: Note for an intervention by Canada*, Genève, présentation auprès du Comité permanent sur l'état et le fonctionnement d'ensemble de la Convention, 3 février 2003.
33. Norvège, *Report from the Contact Group on Resource Mobilisation*, Genève, 7 février 2003.
34. Bosnie-Herzégovine, *Development Strategy BiH—PRSP: Annex XI, Demining Sector Priorities*, projet pour un débat public, décembre 2002. Cet exemple fut cité pour la première fois dans Norvège, op. cit.
35. Notes de l'auteur suite à la présentation orale de Ian Bannon de la Banque mondiale lors de la réunion, le 12 mai 2003, du Comité permanent sur l'état et le fonctionnement d'ensemble de la Convention, Genève.
36. Message électronique de Hugh Lawrence (Mozambican National Demining Institute), reçu par l'auteur le 27 juin 2003.
37. Message électronique de Sara Sekkenes (Norwegian People's Aid), reçu par l'auteur le 23 juin 2003.
38. Message électronique de Richard Boulter (HALO Trust), reçu par l'auteur le 23 juin 2003.

Références sur le désarmement et le développement

Liste établie par Melissa MOTT

Documents des Nations Unies sur le désarmement et le développement

Désarmement et développement <http://disarmament.un.org/cab/d&d.html>
Propose des liens vers des documents des Nations Unies qui évoquent les rapports entre le désarmement et le développement. Possibilité d'atteindre la version anglaise du *Rapport de la Conférence internationale sur la relation entre le désarmement et le développement*, A/CONF.130/39, New York, 24 août–11 septembre 1987.

Ouvrages récents sur la relation entre le désarmement et le développement

Berthélemy, Jean-Claude, et al., 1994, *The Disarmament Dividend: Challenges for Development Policy*, Centre de développement de l'OCDE, policy brief no. 8. Montre comment les dépenses militaires peuvent être réduites grâce à des politiques économiques judicieuses en matière de sécurité.
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/29/1918844.pdf>

Fontanel, Jacques, 1998, *Disarmament for Development in favour of Developing Countries*. Examine sous un angle économique les liens qui existent entre le désarmement et le développement.
http://www.upmf-grenoble.fr/espace-europe/publication/cah_e_e/2/fontanel2.pdf

German Foundation on International Development, Development Policy Forum, 2000, *International Policy Dialogue on Disarmament and Development*. Examine différentes politiques de développement qui prévoient de mobiliser plus de moyens pour triompher des structures de violence, de limiter les dépenses d'armement et de réformer le secteur de la sécurité avant de pouvoir envisager le développement pacifique. <http://www.dse.de/ef/disarmnt/ind3100e.htm>

Nations Unies, 1999, *Symposium on Disarmament and Development*. Aborde les questions de développement et de désarmement, et plus particulièrement celles liées aux processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, ainsi qu'aux armes légères et avance différentes politiques. http://www.ecaar.org/ECAAR_Papers/Disarm_Develop.PDF

Wulf, Herbert, 1991, *Disarmament As A Chance For Human Development—Is there a peace dividend?* Document rédigé pour le rapport du PNUD sur le développement humain de 1992. Étudie la relation entre le désarmement et le développement à la fin de la guerre froide.
http://hdr.undp.org/docs/publications/ocational_papers/oc5.htm

Documents de référence sur l'action antimines

Centre international de déminage humanitaire de Genève et Programme des Nations Unies pour le développement, 2001, *A Study of Socio-Economic Approaches to Mine Action, et Socio-Economic Approaches to Mine Action—An Operational Handbook* publié en 2002.

<http://www.gichd.org/publications>

Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (ou *Convention d'Ottawa* ou *Traité d'interdiction des mines*)

<http://www.icbl.org/treaty/text>

Groupe de coordination interinstitutions sur l'action antimines, 2003, *Mine Action Guidelines for Ceasefire and Peace Agreements*.

http://www.mineaction.org/sp/un_mine_action/_refdocs.cfm?doc_ID=1494

International Mine Action Standards, 04.10, deuxième édition, 1^{er} janvier 2003.

<http://www.mineactionstandards.org/imas.htm>

Nations Unies, *Assistance in Mine Clearance—Report of the Secretary-General*, document A/53/496 du 14 octobre 1998.

http://www.mineaction.org/unmas/_refdocs.cfm?doc_ID=280

Nations Unies, *Déclaration sur le droit au développement*, résolution de l'Assemblée générale A/RES/41/128 du 4 décembre 1986.

<http://www.un.org/french/documents/ga/res/41/fres41.htm>

Nations Unies, 1999, *United Nations Mine Action and the Use of the Militaries*.

<http://www.undp.org/erd/devinitiatives/mineaction/militari.pdf>

Ressources sur l'action antimines

Centre international de déminage humanitaire de Genève

<http://www.gichd.ch>

Le Centre soutient l'action humanitaire contre les mines par une aide opérationnelle et des recherches. Il aide à l'application de la Convention. Site complet avec de nombreux rapports, données et projets en cours.

Mines Advisory Group

<http://www.mag.org.uk/index.htm>

Mines Advisory Group est une ONG internationale qui vient en aide aux personnes touchées par les mines terrestres et les munitions non explosées. Ce site multimédia propose des exemples d'actions antimines, des publications, des rapports régionaux et des précisions sur différents projets.

Nations Unies, Réseau électronique d'information sur la lutte antimines

<http://www.mineaction.org/index.cfm?lang=fr>

Un site complet qui présente la politique des Nations Unies sur les mines terrestres, des ressources sur la question des mines et sur l'action antimines, et de nombreux liens.

Norwegian People's Aid

<http://www.npaid.org/mines/>

ONG engagée dans la lutte contre les mines. Elle propose sur son site un bref historique de cette lutte, une base comprenant de multiples rapports, et des liens vers ses sites régionaux.

Programme des Nations Unies sur le développement

<http://www.undp.org/erd/mineaction/>

Insiste plus particulièrement sur la mission du PNUD qui vise à développer les secteurs socio-économiques dans les zones déminées et présente un bref aperçu d'une vision plus complète de l'action antimines.

Désarmement, développement et action antimines

Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, 2001, « Humanitarian Mine Action », *Landmine Monitor Report*. Cette section du rapport analyse plus particulièrement le développement après le déminage et l'utilisation des terres dans les zones touchées par les mines.

<http://icbl.org/lm/2001/intro/hma.html>

Centre international de déminage humanitaire de Genève, 2001, *A Study of Socio-economic Approaches to Mine Action*. Étude réalisée en collaboration avec le PNUD qui propose d'évaluer les programmes d'action antimines selon différents facteurs, et notamment les progrès en termes de développement.

<http://www.gichd.org/publications/index.htm>

German Initiative to Ban Land Mines, 1999, *Mine Action Programmes from a Development-Oriented Point of View* (« The Bad Honnef Framework »). Évoque les obstacles que les mines terrestres représentent pour le développement et se demande comment organiser les programmes d'action antimines pour mieux combattre ce problème.

http://www.icbl.org/lm/2000/appendices/bad_honnef.html

Journal of Mine Action

<http://maic.jmu.edu/journal/index/index.htm>

Revue publiée par le Centre d'information sur l'action antimines de l'Université James Madison. L'ensemble des articles publiés dans cette revue sont disponibles en ligne.

Millard, Ananda S. et Harpviken, Kristian Berg, 2000, *Reassessing the Impact of Humanitarian Landmine Action: Illustrations from Mozambique*, PRIO report 1/2000, Oslo, Norvège. Examine les relations complexes entre le désarmement et le développement dans le cadre de l'action antimines menée au Mozambique.

http://www.prio.no/publications/reports/reassessing_the_impact_of_humanitarian_mine_action/default.asp

Norvège, 2003, *Resources to achieve the Convention's humanitarian aims*, Genève, février. Évoque la mobilisation des ressources pour soutenir le Traité d'interdiction des mines.

http://www.mineaction.org/pdf%20file/Resource_Mobilisation_Contact_Group.pdf

PNUD, 2002, « Democratizing Security to Prevent Conflict and Build Peace », *Human Development Report 2002*, PNUD, Oxford University Press, chapitre 4.

<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/pdf/chapterfour.pdf>

PRIO, 2002, *The Future of Humanitarian Mine Action*. Étudie l'action antimines dans le cadre plus large de l'action humanitaire et cherche à voir comment l'action antimines devrait apprendre à repérer les capacités locales et chercher à les renforcer et à les multiplier.

<http://www.prio.no/amac/Conference2002.html>

Autres rapports entre le désarmement et le développement

Cooper, Neil et Michael Pugh, 2002, *Security-sector Transformation in Post Conflict Societies*, The Conflict, Security, and Development Group. Propose de dépasser l'idée de « réforme du secteur de sécurité » avec la stratégie plus globale de « transformation du secteur de sécurité », qui tiendrait compte des besoins de développement.

<http://csdg.kcl.ac.uk/Publications/assets/PDF%20files/Working%20paper%20number%205.pdf>

Dorn, Walter, 2000, « Small Arms, Human Security, and Development », *Development Express*, n° 5. Passe en revue les conséquences que les armes légères peuvent avoir sur le développement humain et sur celui des infrastructures. http://www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn7_e.html

Muggah, Robert et Peter Batchelor, 2001, *Development Held Hostage: Assessing the Effects of Small Arms on Human Development*, Small Arms Survey avec le soutien du Centre pour le dialogue humanitaire, Special Report no. 1, commandé par le Groupe de référence sur les armes légères du Comité permanent interorganisations de l'ONU. Ce rapport étudie les conséquences des armes légères sur les populations civiles, sur les organisations humanitaires et sur les organismes de développement qui tentent de secourir et d'aider sur le long terme les groupes vulnérables. <http://www.smallarmssurvey.org/SReports/SReport1.pdf>

Norwegian Initiative on Small Arms Transfers, 2003, *Small Arms and Developing Countries*. Propose une brève introduction aux conséquences socio-économiques des armes légères sur le développement et une liste de liens très utiles pour approfondir les recherches. <http://www.nisat.org/>

Programme sur la sécurité humaine et les armes légères du Centre pour le dialogue humanitaire <http://www.hdcentre.org/Programmes/small2.htm>
Ce programme étudie les mesures politiques et concrètes envisageables pour réduire les conséquences humaines des armes légères.

Small Arms Survey, 2003, « Obstructing Development: The Effects of Small Arms on Human Development », dans *Small Arms Survey 2003—Development Denied*, ch. 4. Ce chapitre, publié en anglais dans son intégralité sur Internet, décrit les conséquences directes et indirectes des armes légères et de petit calibre sur le développement humain. http://www.smallarmssurvey.org/Yearbook/ch4_Yearbk2003_en.pdf

Désarmement et développement : un point de vue sud-africain

En Afrique du Sud, la sécurité nationale n'est plus considérée comme relevant essentiellement de l'armée et de la police, comme au temps de l'apartheid. Depuis l'instauration d'un gouvernement démocratique en 1994, l'Afrique du Sud a élargi le concept de sécurité nationale à des questions politiques, économiques, sociales et environnementales. Cette nouvelle politique s'explique par l'importance cruciale accordée à la sécurité des personnes. La relation entre le désarmement et le développement est, à ce niveau, particulièrement importante. L'expérience sud-africaine offre l'exemple de politiques gouvernementales transparentes qui lient le désarmement, la démilitarisation et le développement. Elle constitue aussi une source d'enseignements utiles pour d'autres pays en développement ayant un secteur de la défense assez important et qui connaissent des problèmes de développement économique et social.

Pourquoi l'Afrique du Sud a-t-elle introduit des éléments de défense dans son approche du développement ?

La nouvelle politique de défense sud-africaine s'explique par le changement profond du contexte stratégique du pays et différents événements de politique intérieure et étrangère. La fin de la guerre froide fut l'occasion de favoriser la sécurité par le désarmement nucléaire plutôt que par la prolifération. L'Afrique du Sud renonça à sa politique d'agression militaire et de déstabilisation régionale et adopta une politique d'ouverture diplomatique et économique à l'égard des pays africains¹. La réadmission de l'Afrique du Sud comme membre de l'Organisation des Nations Unies en 1995, et l'attention portée par la communauté internationale sur la relation entre le désarmement et le développement ont également influencé les décisions de l'Afrique du Sud en matière de sécurité.

Dans les années 80, le coût de l'armée sud-africaine représentait plus de 4% du produit national brut (PNB) ; l'Afrique du Sud était en tête des pays africains pour les dépenses militaires². Le niveau très élevé de ces dépenses militaires eut des conséquences économiques diverses. En raison des sommes toujours plus importantes attribuées à l'armée, les ressources disponibles pour d'autres secteurs, comme l'économie et la protection sociale, étaient de plus en plus réduites³.

Depuis la fin des années 80, l'évolution du contexte stratégique, politique et économique a entraîné un recul considérable des dépenses militaires de l'Afrique du Sud. Les réductions opérées en 1989 résultaient de nombreuses concessions explicites et implicites négociées entre le Gouvernement

de l'apartheid et l'African National Congress (ANC). La réduction des dépenses militaires a entraîné la fermeture de plusieurs bases militaires, une baisse considérable des dépenses de défense, la suppression de la conscription, et la réduction des effectifs de l'armée pour se conformer au principe d'une « force restreinte de défense ». Cette période de démilitarisation fut également marquée par la décision de démanteler le programme secret d'armement nucléaire. Les négociations entre le Gouvernement et l'ANC permirent la transition vers la démocratie entre 1990 et 1994. D'autres événements comme la fin de l'apartheid, la fin de la guerre froide et les élections de 1994 en Afrique du Sud, favorisèrent la réduction importante des dépenses militaires dans ce pays.

Depuis 1994, plusieurs mesures ont été prises pour tenter de soumettre l'armée à une autorité civile. Un Secrétariat à la défense fut créé dans ce sens pour réexaminer la mission, les rôles et les tâches de la force de défense nationale sud-africaine (SANDF) dans le Livre blanc sur la défense de 1996 et la Defence Review, qui attribue à la SANDF un rôle essentiellement défensif. Le Gouvernement sud-africain chargea le Secrétariat à la défense de suivre les changements au sein de la SANDF et d'élaborer des politiques nationales fondées sur les conventions internationales et conformes au droit international humanitaire.

Depuis 1994, l'Afrique du Sud s'est dotée de politiques de désarmement qui s'inscrivent dans la durée. Elle est aujourd'hui un acteur important et respecté dans toutes les instances multilatérales de maîtrise des armements, de non-prolifération et de désarmement. Le Gouvernement sud-africain ne pense pas que le désarmement conduise automatiquement au développement ou vice versa, mais croit que certaines politiques peuvent établir un rapport positif. La démilitarisation et les réductions militaires ont permis un changement radical : des ressources jusqu'alors consacrées au secteur de la défense furent affectées à la lutte contre des menaces très réelles qui pèsent sur la sécurité collective de l'Afrique du Sud, à savoir la pauvreté, les inégalités et le chômage.

Des recherches ont montré qu'en Afrique du Sud le sentiment d'insécurité est plus lié à la faim, à la maladie et au dénuement qu'à une menace militaire étrangère⁴. Pour faire face à cette insécurité, le Gouvernement a défini une stratégie nationale à long terme, le Programme de reconstruction et de développement, pour favoriser le bien-être et la sécurité des citoyens et, partant, la stabilité nationale. Les priorités de ce programme sont l'amélioration sociale et la réduction de la pauvreté. Le Gouvernement a ainsi décidé de favoriser le développement rural en prévoyant pour les nécessiteux des installations sanitaires, l'électricité, l'eau et des pensions sociales.

Les objectifs du Programme de reconstruction et de développement sont précisés dans le Livre blanc sur la défense de 1996. Ce document est à l'origine de changements politiques majeurs et s'explique très certainement par l'accent mis sur une sécurité nationale fondée sur la sécurité des personnes. Son objectif est de répondre aux besoins politiques, économiques, sociaux et culturels de l'Afrique du Sud et de favoriser et préserver la sécurité régionale. Le Livre blanc préconise une grande coopération politique, économique, sociale et militaire avec les pays d'Afrique australe et avec l'ensemble du continent africain⁵.

Le Programme de reconstruction et de développement exige que des ressources attribuées jusqu'alors à la défense soient réaffectées à des secteurs sociaux – ce qui rappelle le lien entre désarmement et développement. Différents secteurs du Gouvernement profitent du recul des dépenses militaires. Les ressources ainsi libérées sont utilisées pour restructurer et relancer le Programme de reconstruction et de développement du pays.

Lorsqu'il fallut réduire les dépenses militaires, d'aucuns rappelèrent que pendant la période de l'apartheid, les dépenses militaires de l'Afrique du Sud avaient énormément progressé en valeur absolue, en tant que part du PIB et part des dépenses totales du Gouvernement (voir Tableau 1). Entre les budgets établis pour 1989/90 et pour 1998/99, les sommes affectées à la défense reculèrent de 57% en valeur réelle, perdant environ 9% chaque année. La part que représentaient les dépenses militaires

Tableau 1. Budget de l'Afrique du Sud pour la défense de 1989 à 1999

Année	Budget (en millions de rands, prix constants 1990)	Évolution par rapport à l'année précédente (en %)	La défense dans le PIB (en %)	La défense dans les dépenses du gouvernement (en %)
1989/90	11 435		4,1	13,0
1990/91	10 071	-11,9	3,6	12,4
1991/92	8 094	-19,6	3,0	9,8
1992/93	7 605	-6,0	2,8	8,4
1993/94	6 589	-13,4	2,4	6,8
1994/95	7 812	18,6	2,6	8,8
1995/96	6 892	-11,8	2,2	7,7
1996/97	6 320	-8,3	1,9	6,2
1997/98	5 679	-10,1	1,8	5,9
1998/99	4 881	-14,0	1,5	5,1
moyenne 1989-1998		-8,5	2,5	8,4

Source : Afrique du Sud, Ministère des finances, *Budget Review*, différentes années, cité dans P. Batchelor, J. Cock et P. Mackenzie, 2000, *Conversion in South Africa in the 1990s: Defence Downsizing and Human Development Challenges*, Le Cap.

sociale de 6,3% à 9,3%, et celle de la santé de 9,8% à 11,2%. Ces chiffres illustrent bien la volonté du Gouvernement de faire des besoins socioéconomiques sa nouvelle priorité. Il convient de rappeler que 1,6 milliard de rands économisés dans le budget de la défense entre l'exercice de 1993/94 et celui de 1995/96 furent affectés aux projets de logement, d'éducation, de santé et d'assainissement du Programme de reconstruction et de développement⁷.

Depuis son arrivée au pouvoir en avril 1994, le gouvernement actuel n'a cessé de réduire le budget de la défense et multiplié les mesures de désarmement, de démilitarisation et de développement. L'on pourrait dire qu'en attachant aujourd'hui autant d'importance aux secteurs socioéconomiques, le Gouvernement reconnaît la discrimination passée et admet que l'investissement pour les personnes était jusqu'alors insuffisant. Ces changements ont considérablement favorisé le processus de désarmement lors de la transition de l'Afrique du Sud vers la démocratie. L'Afrique du Sud est aujourd'hui un acteur engagé dans les instances internationales qui cherchent la sécurité dans le désarmement plutôt que dans la prolifération des armes.

Il faut bien reconnaître que les coupes opérées dans le budget de la défense pourraient, dans un premier temps, se traduire par une recrudescence du chômage, à cause de la reconversion du secteur

dans les dépenses totales du Gouvernement passa de 13% pour 1989/90 à 5,1% pour 1998/99. Dans le même temps, la part de ces dépenses dans le PIB chuta de 4,1% à 1,5%. Selon certaines recherches, la réduction des dépenses militaires entre 1989/90 et 1998/99 s'élève à 5,6 milliards de rands en prix constants de 1990⁶.

Les budgets de l'éducation, de la santé, de la protection sociale, et de la police ont profité du recul du budget de l'armée (voir Tableau 2). La part de l'éducation est passée de 17,7% dans le budget de 1989/90 à 22,4% dans celui de 1998/99, celle de la protection

Tableau 2. Évolution des dépenses gouvernementales de 1989 à 1999 (en pourcentage)

Année	Dépenses générales du Gouvernement	Défense	Police	Éducation	Santé	Protection sociale	Services économiques
1989/90	9,2	13,0	3,3	17,7	9,8	6,3	14,0
1994/95	7,6	8,8	6,9	22,0	10,2	9,3	11,7
1998/99	5,2	5,1	6,8	22,4	11,2	9,3	9,3
moyenne 1989-1998	7,6	8,4	5,5	21,1	10,5	8,5	12,3

Sources : South African Reserve Bank, *Quarterly Bulletin of Statistics*, différents numéros, 1999, P. Batchelor, J. Cock et P. Mackenzie, 2000, *Conversion in South Africa in the 1990s: Defence Downsizing and Human Development Challenges*, Le Cap.

de la défense et de la réduction des effectifs de l'armée. À long terme, les effets macro-économiques seront pourtant positifs, puisque le Gouvernement sera en mesure de créer davantage d'emplois dans le secteur socio-économique.

Résumé et conclusion

Bien que nombre de personnes en Afrique du Sud n'aient pas encore compris le lien entre le désarmement et les différents programmes de réduction de la pauvreté et de développement, les initiatives du Gouvernement pour atteindre ses objectifs sont louables surtout lorsqu'on pense qu'il n'est pas en place depuis très longtemps et qu'il s'attaque à des problèmes qui existent depuis des décennies.

L'expérience sud-africaine permet aux pays en développement, mais aussi aux pays développés, de voir différemment le désarmement, la démilitarisation et le développement. La préoccupation première du Gouvernement sud-africain est la sécurité des personnes. Il cherche à améliorer la sécurité nationale en améliorant la vie des gens. Le Gouvernement est convaincu que le désarmement est un moyen fort pour favoriser le développement socioéconomique et une gestion pacifique des ressources dans le monde.

L'expérience sud-africaine est un exemple de politique gouvernementale transparente qui lie le désarmement et le développement en optant, notamment, pour des approches aussi prometteuses que celle du Livre blanc sur la défense. S'acquitter de leurs obligations en matière de désarmement et de développement en appliquant des décisions prises aux niveaux national, régional et international – comme la résolution A/RES/57/65 de l'Assemblée générale des Nations Unies qui invite instamment la communauté internationale à consacrer au développement économique et social une partie des ressources obtenues grâce à l'application d'accords de désarmement et de limitation des armements – serait, pour de nombreux pays, un premier pas dans le sens du développement.

C. Nontombi Makupula

Premier secrétaire (désarmement)

Mission permanente de l'Afrique du Sud auprès de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations internationales

Notes

1. Batchelor, P. et S. Willett, 1998, *Disarmament and Defense Industrial Adjustment in South Africa*, New York, Oxford University Press, p. 51.
2. Batchelor, P., J. Cock et P. Mackenzie, 2000, *Conversion in South Africa in the 1990s: Defence Downsizing and Human Development Challenges*, Le Cap, p. 10.
3. Ibid., p. 10.
4. Collard, D., 1998, « Limits to redistribution: an overview », dans Batchelor, P. et S. Willett, op. cit., p. 10.
5. Livre blanc sur la défense 1996 ; *South African Defense Review 1998*, Ministère de la défense, avril 1998, p. 3.
6. Batchelor, P., J. Cock et P. Mackenzie, op. cit., p. 11.
7. Batchelor, P. et S. Willett, op. cit., p. 170.

ACTUALITÉ DE L'UNIDIR

L'UNIDIR et la première réunion biennale sur l'application du Programme d'action sur les armes légères

La première réunion biennale sur l'application du Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects a eu lieu à New York, du 7 au 11 juillet 2003. À cette occasion, les États purent échanger leurs expériences en matière de lutte contre le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre afin de relancer la volonté politique et mobiliser les compétences professionnelles nécessaires pour combattre ce problème et voir quel serait le meilleur moyen de progresser.

L'UNIDIR prit part au débat en présentant ses travaux et ses analyses à la séance plénière de la première réunion biennale et en organisant des événements autour de publications récentes et de projets de recherche sur les armes légères et de petit calibre.

Le 9 juillet 2003, l'UNIDIR organisa une rencontre sur le thème de la participation des populations dans l'évaluation des programmes de collecte d'armes. Geoffrey Mugumya, directeur de projet, présenta le projet « Armes contre développement » et les premières conclusions d'une étude sur le terrain au Mali. Il rappela la nécessité d'une pleine participation des populations locales dans les processus de décision et dans la collecte d'armes.

Le 10 juillet 2003, l'UNIDIR et le Small Arms Survey lancèrent l'ouvrage *Destroying Surplus Weapons: An Assessment of Experience in South Africa and Lesotho* de Sarah Meek et Noel Stott. Cet ouvrage démontre que lorsque les forces de sécurité, la police et les douanes collaborent avec les ministères et les donateurs, les armes excédentaires détenues par les États peuvent être détruites avec compétence et professionnalisme, et à un prix intéressant.

Le 10 juillet 2003, le directeur de l'UNIDIR, Mme Patricia Lewis, fit une présentation à la session plénière de la réunion biennale et soumit un rapport dans lequel elle faisait le point sur les activités de l'Institut qui visent à appliquer le programme d'action, tirait les enseignements des activités de recherche conduites en Afrique occidentale et australe, et insistait sur la nécessité de poursuivre des recherches qui, combinées avec le travail sur le terrain, peuvent faire une grande différence dans la vie des personnes qui vivent sous la menace de la violence.

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, ainsi que des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne < <http://www.unidir.org> > .

Pour plus de précision, veuillez vous adresser à :

Nicolas Gérard

Coordonnateur du programme de recherche et organisateur de conférences

Tél. : + 41 (0)22 917 11 49

Fax : + 41 (0)22 917 01 76

E-mail : ngerard@unog.ch

Coming to Terms with Security: A Handbook on Verification and Compliance

Il est communément admis par la communauté internationale que la vérification des accords de désarmement et de maîtrise des armements peut fonctionner non seulement sur un plan technique mais aussi au niveau politique. De bons accords permettant de s'assurer du respect des traités peuvent accroître considérablement la confiance des pays qui s'engagent par un traité à renoncer à un type d'armes ou à d'autres capacités militaires et les convaincre que cet engagement va renforcer et non pas compromettre leur sécurité. En s'impliquant dans ces activités de contrôle et dans la gestion des organismes de vérification, ces pays jouent un rôle dans l'avenir des traités et s'ancrent plus fortement dans la communauté internationale. Les instruments d'application et de vérification des traités ont un coût évident, mais ils sont une aubaine pour la sécurité. Leur coût est, en outre, très inférieur à celui de l'armement, des forces armées et des dégâts provoqués par les conflits.

Fruit d'une collaboration entre l'UNIDIR et le Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC), *Coming to Terms with Security: A Handbook on Verification and Compliance* est un ouvrage qui rappelle les principes essentiels de l'application et de la vérification des traités en matière de désarmement et de maîtrise des armements. Il aborde un certain nombre de questions fondamentales et précise ce que sont l'application et la vérification des traités, qui s'en charge, et leur déroulement. L'ouvrage passe en revue les instruments juridiques, les accords institutionnels, les procédures opérationnelles et les technologies qui permettent aujourd'hui de contrôler les activités des États qui sont parties à des accords de désarmement ou de maîtrise des armements, d'établir si les États parties respectent leurs engagements, et de résoudre les différends qui peuvent surgir entre États parties au sujet de l'application de ces obligations.

Cet ouvrage, qui vient compléter celui intitulé *Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building* publié par l'UNIDIR en 2001, s'adresse aux fonctionnaires impliqués dans les activités de désarmement et de maîtrise des armements, aux étudiants, aux chercheurs et aux journalistes. Cet ouvrage, qui regroupe les versions anglaise et arabe, devrait être particulièrement intéressant pour les arabophones qui souhaitent approfondir dans leur propre langue ces questions généralement traitées en anglais ou perfectionner leur connaissance de ces concepts en anglais.

Coming to Terms with Security: A Handbook on Verification and Compliance

UNIDIR et VERTIC

UNIDIR, 2003

330 p.

N° de vente ONU G.V.E/A.03.0.12

ISBN 92-9045-149-1

US\$ 30 (plus frais d'expédition)