

## 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 »<sup>1</sup>. 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 agricoles<sup>2</sup>.

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 destruction<sup>3</sup>. 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 »<sup>4</sup>. 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 monde<sup>5</sup>.

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 Congo<sup>6</sup>.

### *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 antimines<sup>7</sup>. 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 2002<sup>8</sup>. 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 tension<sup>9</sup>. En Croatie, des entreprises publiques ont consacré à l'action antimines 5,8 millions d'euros entre 1998 et 2002<sup>10</sup>.

### *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 »<sup>11</sup>. 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 là<sup>12</sup>.

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 nature<sup>13</sup>. 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 infrastructures<sup>14</sup>.

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 pays<sup>15</sup>.

### *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 tchadienne<sup>16</sup>.

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 Yémen<sup>17</sup>.

### *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 impliqués<sup>18</sup>.

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'Appel<sup>19</sup>.

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 gouvernements<sup>20</sup>. 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 public<sup>21</sup>.

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 Convention<sup>22</sup>. 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 vignes<sup>23</sup>. 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 monde<sup>24</sup>.

### *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 antimines<sup>25</sup>.

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 »<sup>26</sup>. 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 »<sup>27</sup>.

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 antimines<sup>28</sup>.

### *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 Convention<sup>29</sup>.

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 antimines<sup>30</sup>. 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 Canada<sup>31</sup>.

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 partie<sup>32</sup>. 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 antimines<sup>33</sup>. 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 priorité<sup>34</sup>.

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 pays<sup>35</sup>. 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 déminage<sup>36</sup>. 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 productivité<sup>37</sup>. 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 »<sup>38</sup>. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.