

DU DÉSARMEMENT-DÉVELOPPEMENT AU DÉVELOPPEMENT-DÉSARMEMENT ?

LA RÉVÉLATION DES CONTRAIRES

PAR

PAUL DAHAN (*)

« *La seule science du futur, c'est l'étude des livres d'histoire* », affirmait, il y a peu, Robert D. Kaplan. S'il y a un champ des relations internationales où ce postulat trouve toute sa justification, c'est bien celui de l'*arms control* au sens le plus large : en effet, seule une connaissance approfondie du processus de maîtrise des armements et de désarmement apparu pendant la Guerre froide permet de mieux en appréhender les transformations importantes intervenues depuis la chute du Mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique. La dimension économique et financière de l'*arms control* en général et sa relation avec le processus de développement en particulier, sont parmi les aspects les moins connus et les moins étudiés. Pourtant, au cours de la dernière décennie, n'a-t-on pas assisté à un renversement du paradigme désarmement-développement ?

Au milieu des années 1950 a pris corps l'idée d'une théorie sur la nature et le contenu de la relation liant deux concepts *a priori* étrangers, voire antagoniques pour certains : celui de désarmement et celui de développement. Cette idée a trouvé sa concrétisation dans le document final adopté par la Conférence internationale sur la relation entre le désarmement et le développement qui s'est tenue à New York, sous l'égide des Nations Unies, du 24 août au 11 septembre 1987. Son épilogue peut se résumer ainsi : favoriser le désarmement est bon, voire indispensable de l'avis d'experts, pour contribuer au développement des pays les plus défavorisés.

En ce début de XXI^e siècle, où le processus de désarmement est devenu une réalité à l'échelon bilatéral, régional et multilatéral, c'est une logique à fronts renversés, privilégiant le développement sur le désarmement, qui l'emporte. Elle prévaut tant dans la phase de négociation des principaux accords de désarmement que dans celle, essentielle en terme d'optimisation de la sécurité, de leur mise en œuvre. A une logique du désarmement générateur de développement fait suite une logique de développement moteur du désarmement.

(*) Sous-directeur de la direction du désarmement chimique et biologique et de la maîtrise des armements classiques à la Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement du ministère français des Affaires étrangères. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

LA GUERRE FROIDE : LA LOGIQUE
DU DÉSARMEMENT GÉNÉRATEUR DE DÉVELOPPEMENT

Les premières propositions établissant une relation entre le concept du désarmement et celui du développement ont été formulées au début de la Guerre froide, puis reprises dans un contexte multilatéral durant les années quatre-vingt, à une époque où le désarmement apparaissait plus comme un vœu pieu que comme une réalité. Comme souvent en la matière, l'étude de ce qui est hypothétique entraîne par un effet mécanique une surenchère difficilement contrôlable. La Conférence de 1987 aura eu l'immense mérite de fournir un cadre conceptuel propre à ramener les débats sur un terrain plus réaliste.

La genèse d'une relation tumultueuse entre deux « processus distincts »

La proposition de réunion d'une Conférence internationale sur la relation entre le désarmement et le développement est née d'un appel lancé par le Président de la République française, François Mitterrand, à la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 septembre 1983. Cet appel se situait dans le droit fil de plusieurs résolutions (en particulier « La paix par les actes » de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1950) et de propositions dont l'origine remonte à 1955 (proposition « Edgar Faure » de création d'un Fonds international pour le développement et l'assistance mutuelle). Elles ont été par la suite reprises en 1978 (proposition de création d'un Fonds international du désarmement pour le développement, lancée par Valéry Giscard d'Estaing), en 1984 (institution pour les pays riches d'une taxe proportionnelle aux dépenses d'armement) et en 1985 (proposition d'une coopération entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie sur des projets de développement financés par des prélèvements sur les budgets de défense, lancée par Edgar Faure). Ces propositions ont été complétées et alimentées à la même époque par des réflexions menées tant au niveau des experts (« Rapport Mac Namara » de 1979, « Rapport Brandt » et « Rapport Tolba » de 1980, « Rapport Thorson » et « Déclaration commune du groupe de personnalités éminentes » du 18 avril 1986) que des politiques. Cette approche frappée du sceau d'un impératif de générosité et de réalisme a été reprise au travers d'une double contestation venant du Tiers-Monde et des pays de l'Est. Les divergences entre ces derniers et les pays occidentaux portaient sur les trois questions principales inscrites à l'ordre du jour de la future Conférence internationale.

La première question concernait la nature de la relation existant entre le désarmement et le développement : pour les pays de l'Est et du Tiers-Monde, il existait une relation étroite et simple (« *symbiotique* », pour reprendre la terminologie de la résolution adoptée lors de la 57^e session de

l'Assemblée générale des Nations Unies en 2002) entre ces deux concepts et c'était seulement du côté des dépenses d'armement que l'on parviendrait à dégager des ressources destinées à répondre aux besoins du développement; pour les pays occidentaux, il était essentiel de mettre en évidence l'importance de la notion de sécurité dans la relation existant entre les concepts de désarmement et de développement (relation triangulaire). Cette divergence d'approche a en fait marqué tous les débats, tant lors du comité préparatoire que lors de la Conférence qui s'est tenue à New York en 1987. La deuxième question portait sur l'incidence du niveau des dépenses d'armement sur l'économie mondiale : pour les pays de l'Est et certains éléments radicaux du mouvement des non-alignés, les pays industrialisés occidentaux portaient la responsabilité quasi exclusive du sur-armement et, par voie de conséquence, du sous-développement; pour les pays occidentaux, l'absence d'un certain niveau de transparence sur le niveau des dépenses militaires constituait un obstacle à l'évaluation de leur implication sur la situation économique internationale; par ailleurs, les dividendes du désarmement étaient *a priori* difficiles à établir avec certitude. La troisième question avait trait aux moyens à tirer du désarmement en faveur du développement : pays de l'Est et du Tiers-Monde exigeaient la création d'un fonds international pour le développement, alimenté par les ressources dégagées au titre des « *dividendes de la paix* »; les pays occidentaux envisageaient cette approche plus comme une hypothèse que comme une certitude.

Le consensus a minima issu du programme d'action de la Conférence sur le lien entre désarmement et développement de 1987

En l'absence remarquée des Etats-Unis, l'Union européenne (à Douze) aura dépensé des trésors de diplomatie afin de réconcilier des thèses antagonistes et ainsi esquisser les contours d'un compromis. Dans le document final, qui ne satisfait aucune des principales parties prenantes (1), le consensus s'est réalisé sur trois points. Le premier porte sur la reconnaissance du « *rôle crucial* » de la notion de sécurité dans la relation entre les concepts de désarmement et de développement, même si son contenu n'a pas été défini de façon précise (articles 8, 13 et 14). Le deuxième a trait à la mention du principe d'une réaffectation d'une partie des ressources consacrées au militaire à des objectifs de développement, mais dans des termes très prudents et peu contraignants (article 35 c.V.c.) : sur ce point, les Occidentaux ont été particulièrement inflexibles, faisant dépendre leur association au consensus du choix d'un libellé très prudent sur ce thème central. Le troisième point porte sur le suivi du programme d'action, qui a été purement et simplement renvoyé à la troisième session extraordinaire de l'Assemblée géné-

(1) Rapport de la Conférence internationale sur la relation entre le désarmement et le développement (Document A/CONF.130/39) comportant le document final.

rale sur le désarmement (3^e SED) qui se soldera par un échec (article 35.IX.g).

Durant toute la Conférence les représentants des pays occidentaux n'ont cessé de rappeler que, contrairement à ce que d'aucuns (URSS à l'époque et les « grands prêtres » du désarmement du mouvement des non-alignés) prétendaient, « *le risque existait que le lien désarmement-développement au lieu de profiter à l'un et à l'autre, ne leur soit néfaste à tous deux* » (2); par ailleurs, la mise en œuvre concrète des mesures de désarmement aurait selon toute vraisemblance un coût important dont il faudrait tôt ou tard tenir compte : les Occidentaux citaient à l'appui de leur thèse les estimations qui avaient été faites tant pour le Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) que sur la question de la destruction des armes chimiques, traitée dans le cadre de la convention négociée à l'époque à Genève. Ces arguments, assimilés à des coquecigrues par les pays du Sud et de l'Est, étaient alors rejetés d'un revers de main, motif pris que les Occidentaux n'étaient pas désireux de faire avancer la cause du désarmement et, par voie de conséquence, celle du développement.

Or, cette problématique connaît aujourd'hui un regain d'intérêt mais dans un contexte entièrement renouvelé, si ce n'est totalement différent, tant la réalité du désarmement rendue possible par la fin de la Guerre froide en a profondément changé les termes : la relation entre désarmement et développement fonctionne désormais à fronts renversés.

L'APRÈS-GUERRE FROIDE : LA LOGIQUE DU DÉVELOPPEMENT MOTEUR DU DÉSARMEMENT

« *Les faits sont têtus* » : alors qu'ils voyaient dans le désarmement un préalable à tout progrès dans la voie de l'accompagnement des pays les plus défavorisés, les pays de l'Est (en fait, la Russie) et les non-alignés arguent aujourd'hui du caractère incontournable d'une aide financière qui, à bien des égards, peut être assimilée à une sorte d'aide au développement, pour rendre possible le désarmement. Cette dimension nouvelle intervient aussi bien comme préalable à la conclusion d'accords de désarmement que comme condition *sine qua non* à leur mise en œuvre.

Le développement préalable incontournable à la conclusion d'accords de désarmement

Deux exemples permettent de mieux saisir la dimension du problème : le premier concerne les mines antipersonnel ; le second se rapporte à la négocia-

(2) Daniel COLARD/Jacques FONTANEL/Jean-François GUILHAUDIS, « Le désarmement pour le développement : dossier d'un pari difficile », *Les Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense nationale*, n° 19, 1^{er} semestre 1981.

tion d'un Protocole de renforcement à la Convention sur les armes biologiques de 1972.

Le sort des mines antipersonnel est réglé par deux instruments juridiques aux logiques différentes : le Traité sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, plus connu sous le vocable de Convention d'Ottawa (logique d'interdiction) et la Convention de 1980 (et son Protocole II sur les mines, pièges et autres dispositifs) sur certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme ayant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination (logique de réglementation). Pour ce qui est du premier instrument, lors des négociations de 1997 (Oslo), les « *Etats victimes* » ou affectés (essentiellement des pays du Sud, comme le Cambodge, l'Afghanistan, l'Angola, le Mozambique...), fortement soutenus par les organisations non gouvernementales (en particulier International Campaign to Ban Landmines, plus connue sous son acronyme d'ICBL), ont fait dépendre leur ralliement à la Convention d'Ottawa de l'inclusion de dispositions sur la « *coopération et l'assistance internationales* » (article 6) : c'est la première fois qu'un accord de désarmement fait, de façon aussi explicite, obligation (pour certains il s'agit d'une simple obligation de moyens, d'autres y voient une quasi-obligation de résultat, notamment en terme d'engagement financier) aux parties « *en mesure de le faire* » (bien évidemment les pays développés) de fournir une aide aux pays affectés (en l'espèce des pays en développement). Si l'on peut considérer que les phases d'aide au déminage et à la destruction des stocks s'inscrivent dans une logique de désarmement, l'aide aux victimes est désormais appréhendée par les ONG comme une aide au développement : la Convention d'Ottawa constitue à cet égard un exemple intéressant de combinaison et d'interaction des concepts de désarmement et de développement.

Quant au second instrument (Convention de 1980/Protocole II), il a inspiré les négociateurs d'Oslo, dès lors que la référence qui y est faite à une obligation d'assistance au seul déminage (logique de désarmement) a été étendue à des questions relevant d'une logique de développement dans le cadre de la Convention d'Ottawa : lors du processus d'examen de la Convention de 1980, les discussions en cours sur les débris de guerre et, dans une moindre mesure, sur les mines antichars ont fait resurgir la problématique de l'articulation entre désarmement et développement ; dans ce débat, certains Etats réclament d'ores et déjà l'inclusion d'un dispositif prévoyant une assistance leur permettant de se mettre en conformité avec leurs futures obligations, tandis que d'autres se retranchent derrière leurs prétendues difficultés financières pour bloquer l'ouverture même de la négociation. Cette dialectique sera certainement au cœur des futures discussions à Genève sur la Convention de 1980. La négociation d'un Protocole de renforcement à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du

stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, plus connue sous le nom de Convention biologique de 1972, même si son aboutissement a été renvoyé aux calendes grecques lors de la Conférence de 2001, fournit un éclairage utile pour mieux cerner la problématique désarmement-développement : instruits par l'expérience de la négociation chimique au cours de laquelle ils n'avaient pu obtenir des garanties d'aide au développement et avaient dû se satisfaire des déclarations O'Sullivan, les pays non-alignés ont exigé que le renforcement de la Convention porte sur tous les articles et notamment sur l'article X (coopération et transferts de technologie), ce qui conduisit à adopter, en 1994, un mandat fondé sur deux piliers, la sécurité et la coopération-assistance technique (document BWC/SPCONF/1 du 30 septembre 1994), mandat qui sera source d'une ambiguïté permanente pendant toute la durée de la négociation du Protocole.

Cette situation s'est compliquée en raison de la pérennité, voire du renforcement, du Groupe Australie (groupe de contrôle à l'exportation en matière chimique et biologique regroupant 33 Etats et la Commission européenne) en dépit des engagements O'Sullivan. L'argument de la conditionnalité de l'acceptation de feu le Protocole à l'inclusion de clauses relatives à l'assistance et la coopération relève de deux logiques : la première, marginale au demeurant, correspondait à un vrai besoin d'Etats soucieux de remplir pleinement leurs obligations en ayant accès à un minimum d'assistance et de coopération ; la seconde traduisait une stratégie délibérée de surenchère, voire de blocage de la négociation. Si le développement est ainsi mis au service du désarmement, il peut également servir de frein efficace à celui-ci : l'échec de la négociation après le refus américain de décembre 2001 n'aura pas permis de pousser cette logique jusqu'à son terme. Peut-être pourrait-on dans ce contexte reprendre la maxime du cardinal de Richelieu pour qui « *il fallait gagner le but, comme les rameurs, en lui tournant le dos* »...

Le développement, condition sine qua non à la mise en œuvre d'accords de désarmement

« *Ce qui est trop évident passe trop souvent inaperçu et l'on n'aime guère à regarder ce qui crève les yeux* » (3). Aujourd'hui, la mise en œuvre effective d'importants accords de désarmement, qu'il s'agisse d'instruments régionaux ou universels, est à la merci d'appels à des contributions financières volontaires, présentés pour suppléer la défaillance d'un ou de plusieurs contractants essentiels. Deux exemples sont particulièrement parlants à cet égard : la Convention d'interdiction des armes chimiques et le Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe (FCE).

(3) Gabriel ROBIN, « Le retour de l'Etat et des Etats », *Géopolitique*, n° 76, octobre-décembre 2001, pp. 18-21.

Le premier instrument, à savoir la Convention sur l'interdiction des armes chimiques, dont le libellé est celui de Convention sur l'interdiction de la mise au point de la fabrication du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (4), pose clairement dans son article IV.16 le principe selon lequel « *les coûts de la destruction des armes chimiques qu'un Etat-partie est tenu de détruire sont à la charge de cet Etat* ». Cependant, dès l'origine, la Russie n'a accepté de rallier la Convention que contre la promesse non écrite que la communauté internationale l'aiderait dans sa tâche (destruction de 40 000 tonnes d'armes de combat); de plus, cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention, les Russes n'ont pas encore commencé à détruire physiquement leurs armes. Cette situation instille l'idée d'un parallélisme entre l'exécution de leurs obligations contractuelles et un plan financier en leur faveur, couvrant l'ensemble du processus de désarmement jusqu'en 2012 (5). Cette perspective suppose tant des contributions volontaires nationales que des plans multilatéraux comme celui décidé lors de la dernière réunion des dirigeants du G8 au Canada à Kananaskis en juin 2002 (6). Ceci constitue à proprement parler un précédent unique d'exécution conditionnelle d'une norme de droit. Au total, il y a là un risque potentiel d'affaiblissement de ladite règle : de fait, il semble que, pour les Russes, la construction de routes viabilisées, de conductions d'eau, d'infrastructures complémentaires... précède et accompagne la mise en chantier des installations de destruction des armes chimiques. En un mot, pas de désarmement sans développement préalable. Pour être complet sur le sujet, rappelons que les chefs de file des non-alignés revendiquent une lecture de la Convention chimique où la coopération et l'assistance internationale deviennent des fonctions prioritaires de celle-ci. Cette orientation est confirmée dans le budget 2003 de l'OIAC (Organisation d'interdiction des armes chimiques).

Le second instrument, c'est-à-dire le Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe (FCE) signé à Paris le 10 novembre 1990 et entré en vigueur le 17 juillet 1992, fait obligation aux Etats-parties de respecter des plafonds pour leurs équipements lourds (chars de combat, véhicules blindés de combat, artillerie lourde, avions de combat et hélicoptères d'attaque). Pour atteindre cet objectif, l'Etat-partie peut procéder soit à la « *reclassification* » de certains équipements, soit à leur destruction (article VIII du Traité). Si les Russes ont été en mesure de procéder, de façon autonome, à ces opérations de réduction jusqu'à la mi-1995, il n'en a pas été de même par la suite pour leurs forces stationnées sur le territoire d'Etats étrangers

(4) Henri LEVAL, « Faust parmi nous. Quel combat contre l'arme chimique ? », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 4, 2003.

(5) Cf. l'intervention de M. Sergueï Kirienko, président du Comité d'Etat de la Fédération de Russie pour le désarmement chimique, lors de la 7^e Conférence des Etats-parties à la Convention d'interdiction des armes chimiques, le 7 octobre 2002 à La Haye.

(6) Cf. la déclaration des dirigeants du G8 sur le Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, adoptée à Kananaskis le 27 juin 2002.

au titre de ses engagements souscrits à Istanbul (7) : arguant du coût important du rapatriement de ses équipements lourds et des munitions de l'ex-XIV^e armée stationnée en Moldavie, Moscou a sollicité une assistance financière de la communauté internationale. Celle-ci s'est concrétisée par la création d'un fonds alimenté par des contributions volontaires des Etats de l'OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe) et administré par cette organisation (paragraphe 19 de la Déclaration du Sommet de l'OSCE d'Istanbul de novembre 1999 et décision n° 329 adoptée le 9 décembre 1999 par le Conseil permanent de l'OSCE à Vienne); ce fonds a permis d'accélérer, d'une part, le retrait des équipements lourds de Moldavie en procédant à leur destruction sur place et de financer, d'autre part, le rapatriement de certains d'entre eux par trains (coût estimé à 1 600 dollars par wagon, mais qui va sans cesse croissant). A la veille du 31 décembre 2002, date butoir fixée à Istanbul (paragraphe 19 de la déclaration précitée), la destruction est malheureusement loin d'être achevée. Paradoxalement, la dimension financière de l'opération a plus compliqué les choses qu'elle ne les a facilitées : une fois encore, la mise en œuvre d'un accord de désarmement dont les clauses ont été librement acceptées par un Etat, est en quelque sorte prise en otage par des considérations n'ayant aucun rapport avec son objet initial. En fait, ces codicilles financiers, virtuels au moment de la conclusion d'accords internationaux, deviennent des plus réels voire indispensables pour leur mise en œuvre.

Ces cas particulièrement significatifs sont révélateurs d'une tendance lourde pour l'avenir, qui touche à la problématique plus générale du financement du désarmement. Il y a lieu, pour s'en convaincre, d'examiner des exemples concrets relatifs à deux types d'armes : en effet, on assiste à la multiplication du recours volontaire à des fonds fiduciaires (*trust funds*) destinés à alimenter des opérations de destruction de mines antipersonnel dans un cadre régional, en particulier à destination de l'Europe centrale et orientale et du Caucase; pour ce qui est des armes légères et de petit calibre, il s'agit d'opérations d'appui à des actions de développement, conditionnant des opérations de désarmement, comme au Cambodge avec le projet financé par l'Union européenne et l'ASAC japonaise ou au Mali, dans le cadre du moratoire de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest ou CEDEAO. Il est assez révélateur de constater que la plupart de ces opérations sont conduites en étroite coordination avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Pour être complet, on pourrait ajouter les programmes d'élimination du plutonium militaire en excès des besoins de défense russe (matières fissiles issues du démantèlement des armes de Moscou en application des Traités START I et START II), programmes financés dans le cadre d'accords bilatéraux entre certains pays

(7) Cf. la déclaration adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de l'OSCE, à Istanbul, le 19 novembre 1999.

occidentaux (États-Unis, France, Royaume-Uni, Japon et Canada) et la Russie et dont le coût total est estimé à l'heure actuelle à environ deux milliards de dollars.

CONCLUSION

A la lumière de ces exemples, l'époque des grandes pétitions de principe sur les « *dividendes de la paix* » et, plus encore, sur le mythe du désarmement producteur à court terme de développement, brandies dans toutes les enceintes multilatérales durant toute la Guerre froide par les pays non alignés et les pays du Pacte de Varsovie paraît révolue, voire anachronique.

Alors que le processus de maîtrise des armements et de désarmement connaît une crise majeure (8), l'adjonction de cette nouvelle dimension (financière ou facteur de développement) risque de compliquer la tâche des États. Plus encore que dans le passé, il appartiendra aux négociateurs de prendre en compte la dimension économique et financière (9), voire la dimension de développement des accords de désarmement, surtout au regard des « *États défaillants* ». Faute de s'adapter à cette nouvelle contrainte, la communauté internationale pourrait assister impuissante à une rapide déconstruction du réseau des accords de désarmement.

C'est pourquoi, il sera essentiel à l'avenir de définir une convergence sur des « *intérêts partagés* ». L'objectif est ambitieux, mais « *tous les diplomates savent que c'est sur la pointe des pieds que l'on va le plus loin* » (10). Dans le triangle développement-désarmement-sécurité, ce dernier côté demeure et demeurera toujours aussi fondamental pour tous les États, petits ou grands. L'aide en termes de « développement », pour contribuer à un désarmement réel et vérifiable, sera de plus en plus comptée et devra être mesurée à l'aune du surplus de sécurité qu'elle apportera à tous. S'il devait y avoir demain une nouvelle délibération sur ce thème – ce que réclament certains ténors du mouvement des non-alignés –, la cohérence voudrait qu'elle s'intitule « Conférence internationale sur la relation entre le développement et le désarmement ». « *La fin de la Guerre froide n'a pas signifié la fin de l'histoire* » (11) : comme dans bien d'autres sphères des relations internationales, elle aura, plus qu'à leur émergence, participé à la révélation des contraires.

(8) Cf. Paul DAHAN, « Au-delà de l'*arms control* ? A la recherche du paradigme perdu... », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 3, 2002, pp. 553-560.

(9) Cf. Keith HARTLEY, « Aspects économiques du désarmement : le désarmement en tant qu'investissement », UNIDIR, NU, GV. F. 93.0.3, 1993, 104 p.

(10) Romain GARY (FOSCO SINIBALDI), *L'Homme à la colombe*, Gallimard, 1984.

(11) Cf. l'intervention du Premier ministre français, M. Jean-Pierre Raffarin, lors de la 55^e Session de l'Institut de Hautes Etudes de la Défense nationale, à Paris, le 14 octobre 2002.