

L'intérêt d'un fonds international de désarmement pour le développement (Note)

Jacques Fontanel

Volume 16, Number 3, 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701884ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701884ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Fontanel, J. (1985). L'intérêt d'un fonds international de désarmement pour le développement (Note). *Études internationales*, 16(3), 561–573.
<https://doi.org/10.7202/701884ar>

Article abstract

By passing the usual debate on the UNESCO "crisis", this paper analyses the ideological contradictions found in the Constitutive Act of the Organisation, and goes on to examine, using the model of small group psychology, the functioning of its main institutions, particularly that of the General Conference, by focusing on the disparity between its mandate and the role which it fulfils in effect. The purpose of the rites which preside over the debates at the General Conference and the Executive Council is questioned, specially as regards the origin and nature of the rhetoric which flourishes at those levels. Finally, the author examines the institutional, political and psychological constraints which have a negative influence on the effectiveness of the Secretariat and which also contribute to the drift of the Organisation.

NOTES

L'INTÉRÊT D'UN FONDS INTERNATIONAL DE DÉSARMEMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT

Jacques FONTANEL*

L'idée que les dépenses militaires constituent un détournement des ressources du bien-être est inscrite dans la Charte des Nations Unies. En 1950, l'Assemblée Générale adopta une résolution « La paix par les actes » qui affirmait que « pour réaliser une paix et une sécurité durables, il était indispensable de réduire au maximum le détournement des ressources humaines et économiques au profit des armements et de s'efforcer de développer ces ressources en vue du bien commun, compte dûment tenu des besoins des régions insuffisamment développées du monde ». Ainsi était établie très clairement la relation entre le désarmement et le développement. Depuis cette époque, de nombreux projets, rapports, résolutions, encycliques ont souligné la nécessité d'une réduction des dépenses militaires dans le but de combattre la pauvreté dans les régions les plus défavorisées. Cependant, la course aux armements s'est poursuivie et le début des années 80 n'incite guère à l'optimisme sur cette importante question.

D'un point de vue moral, il n'est pas juste de produire des armes de destruction alors que tant de besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits. D'un point de vue économique, la réduction à long terme des dépenses militaires constituerait une aide substantielle au développement, alors même que la sécurité internationale pourrait être maintenue en l'État. Il existe cependant, quatre obstacles de nature différente à une réduction des dépenses militaires, qui ont d'ailleurs fait l'objet d'études spécifiques des Nations Unies.

1) Les États doivent manifester leur volonté de réduction des dépenses militaires par la négociation. Malheureusement, le climat de confiance nécessaire à un accord de désarmement n'est pas suffisamment développé¹.

2) Une réduction homothétique des dépenses militaires de deux pays ne conduit pas nécessairement à un *statu quo* des forces en présence. Le financement de l'effort militaire ne constitue qu'une variable explicative parmi d'autres de la puissance et de la sécurité d'un pays. D'autres facteurs influencent la capacité de défense d'un pays: sa géographie, son intérêt stratégique, le moral de l'armée et de la nation, la solidité des alliances, la force des adversaires potentiels, etc... La force militaire n'étant pas réductible au seul facteur monétaire, un désarmement se limitant à la réduction de l'effort financier des États n'aurait pas nécessairement un effet positif sur la coexistence des systèmes économiques, si les forces en venaient à être déséquilibrées, à court ou à long termes. Une diminution des dépenses militaires conduit (ou peut conduire) à une modification des forces en présence, même si la

* U.E.R. Faculté des sciences économiques, Université des sciences sociales de Grenoble, France.

1. Common Security. Report of the Independent Commission for Disarmament and Security Issues. Chaired by Olof Palme). 1982.

Revue Études internationales, volume XVI, n° 3, septembre 1985

notion de parité est toujours très difficile à déterminer objectivement. Il faut être conscient des problèmes délicats liés à ce type de décision internationale. Une réduction proportionnelle des dépenses militaires n'améliore pas nécessairement la sécurité des États. Ainsi, la politique française de dissuasion nucléaire qui nécessite un seuil incompressible de dépenses, perdrait rapidement sa crédibilité à la suite de cette décision. En outre, les États-Unis et l'URSS ne souhaitent pas engager des sommes identiques en matière de défense, ils recherchent, pour le moins, l'équilibre des forces. L'imparfaite correspondance entre le coût de la défense et son efficacité militaire ne permet guère l'utilisation de l'estimation du premier pour la détermination relative de la seconde. De ce fait, une réduction des dépenses militaires n'a pas nécessairement de signification stratégique pour les États et elle ne peut pas suffire, à elle-seule, à définir les bases d'une négociation internationale de contrôle des armements ou de désarmement.

3) Pour qu'un accord entre les États puisse se réaliser, il est nécessaire de connaître préalablement le montant global des dépenses militaires nationales. La création d'un Fonds dépend en grande partie de la capacité de la communauté internationale à définir, comparer et vérifier les dépenses militaires. Or, celles-ci sont souvent très mal connues. Ainsi, les estimations des dépenses militaires soviétiques faites par le gouvernement américain sont 5 fois plus élevées que les informations données par l'URSS elle-même. Si les Nations Unies avaient donné une suite positive à la proposition soviétique de « réduction de 10 % des dépenses militaires les États membres permanents du Conseil de Sécurité et l'utilisation d'une partie des ressources ainsi libérées pour l'aide aux pays en voie de développement », la contribution soviétique aurait oscillé entre 170 millions de roubles et 900 millions de roubles selon les sources statistiques retenues. À la demande des États-Unis, l'Organisation des Nations Unies a accepté l'idée d'études techniques sur la définition et la comparaison des dépenses militaires. Après dix années ininterrompues de recherches, un Groupe d'experts des Nations Unies ont conclu que les difficultés techniques pouvaient être résolues, si une ferme volonté politique de désarmement se révélait. Actuellement, ce groupe teste la méthode de Parité des Pouvoirs d'Achat pour comparer les dépenses militaires des États, mais aucun pays de l'Est ne participe à l'exercice. À la récente Deuxième Session de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Désarmement (1982), l'Union soviétique a même sévèrement condamné ces études, considérant « qu'elles cachent la raison véritable de la course aux armements, à savoir l'absence de volonté politique de certains États de se diriger vers de véritables mesures de désarmement ». Les États-Unis considèrent que la fourniture d'informations vérifiées des dépenses militaires constituent un préalable à toute négociation. L'URSS, pour sa part, estime qu'il faut d'abord développer un climat de confiance et alors le problème de la vérification et de la publication des informations sera obsolète².

4) Un accord sur la réduction des dépenses militaires n'aura aucun avenir s'il n'essaie pas de réduire les causes de la course aux armements. Les menaces à la sécurité internationale ne se limitent pas aux seules armes; elles incluent la crise économique des pays développés, les tensions entre les économies de marché et les économies planifiées, le sous-développement, la dégradation de l'environnement, les inégalités dans la répartition des richesses. La création d'un Fonds International de Désarmement pour le Développement peut évidemment aider à limiter les effets négatifs de cette situation internationale contemporaine, mais son échec aurait aussi des effets déstabilisateurs qu'il convient de prendre en compte immédiatement,

2. Nations Unies, "Reduction of Military Budgets. International reporting of military expenditures" *Study Series* n° 4. New York 1981. Nations Unies, "Reduction of Military Budgets. Refinement of international reporting and comparison of military expenditures". *Study Series* n° 10. New York 1983.

afin de ne pas condamner, à terme, une idée symbolique d'une force incontestable dans les opinions publiques nationales et dans les pays du Tiers-Monde. Le désarmement militaire doit se prolonger dans le domaine économique, en limitant la compétition forcée par un seuil minimal d'éthique de coopération.

La création d'un Fonds International de Désarmement pour le Développement (FIDD) est très présente dans les objectifs de la communauté internationale. Ce projet doit donc aboutir, mais un échec constituerait un recul indiscutable de l'idée de désarmement. Il convient donc de mesurer les obstacles au fonctionnement du FIDD afin d'essayer de trouver des solutions acceptables par toutes les parties.

En 1978, le Président Giscard d'Estaing proposait la création d'un Fonds International de Désarmement pour le Développement. Il reprenait là une autre proposition du Président Edgar Faure (1955), trop en avance sur son temps pour être opératoire. Le projet prévoyait une affectation de fonds libérés par le désarmement au développement. Après une dotation initiale de 1 milliard de dollars, les ressources du Fonds auraient été fournies par les pays les plus armés et les plus développés sur la base d'accords de désarmement, les contributions étant calculées en fonction du niveau d'armement des États. Cette proposition laissait de nombreuses questions sans réponses, notamment:

- Qui sont les contribuables et les bénéficiaires? Bien sûr, il était fait état des pays les plus développés et les plus armés, mais concrètement cette définition se prêtait à diverses interprétations³.
- Quelle serait l'assiette de la contribution volontaire?
- Comment se ferait concrètement la distribution des fonds disponibles?

En 1982, le Rapport des experts des Nations Unies sur le « Désarmement pour le Développement » a défini les préalables à la création d'un FIDD, notamment la publication de statistiques normalisées des dépenses militaires, la vérification des informations fournies par les États et l'étude détaillée des conséquences politiques, financières et stratégiques du FIDD. L'idée de ce Fonds a été maintenue par une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 18 janvier 1983, recommandant « une enquête sur les modalités d'un fonds international du désarmement pour le développement, entreprise par l'Institut de Recherche des Nations Unies sur le Désarmement ». Ce rapport a été rendu public à la fin de l'année 1984. En outre, dans son discours du 28 Septembre 1983 devant l'Assemblée Générale des Nations Unies, le Président François Mitterrand a proposé une procédure en deux temps: d'abord la réunion d'une Conférence internationale définissant les objectifs du transfert d'une réduction des dépenses militaires au profit du développement; ensuite, la mise en place d'une Conférence des Nations Unies adoptant un traité ouvert à l'adhésion de tous les États sur le problème du désarmement pour le développement. Cette proposition était assortie d'une condition suspensive: la participation des grandes puissances militaires était revendiquée. Cette idée a abouti à la fin de l'année 1984. Un Comité préparatoire devrait se réunir, sous les auspices des Nations Unies, au mois de mai 1985, les grandes puissances ayant donné leur accord.

La mise en place d'un Fonds International de Désarmement pour le Développement pose deux types de questions:

- Dans quelles conditions une réduction des dépenses militaires peut-elle favoriser le développement des pays du Tiers-Monde?
- Quel doit être le fonctionnement du Fonds, si l'on souhaite lui donner une efficacité satisfaisante d'un point de vue strictement économique?

3. COLARD, FONTANEL, GUILHAUDIS: « Le désarmement pour le développement: un pari difficile » *Cahiers de La Fondation pour les Études de Défense Nationale*. n° 19. Les Sept Épées 1981.

I – RÉDUCTION DES DÉPENSES MILITAIRES ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les dépenses militaires sont analysées comme des dépenses improductives, qui ne produisent pas plus de richesses qu'il n'en coûte pour leur reconstitution. Au niveau de l'ensemble du globe, il ne fait aucun doute que l'armement constitue un frein à l'amélioration du bien-être de l'humanité. Cependant, la question de savoir si quelques nations puissantes pourraient bénéficier de l'effet de domination que leur procure la capacité militaire ne trouve pas de réponse indiscutable, selon que l'on se situe dans le court ou le long terme. Pour les pays pauvres, l'armement est nécessairement un gaspillage qui se paie immédiatement en famines ou en limitation de croissance. Deux problèmes sont donc posés :

- Qu'advient-il aux économies nationales et à l'économie mondiale suite à une réduction des dépenses militaires ?
- Quelle est l'efficacité économique de l'aide au développement suscitée par la réduction des dépenses militaires ?

A — L'armement gaspille les richesses mondiales

Plusieurs groupes d'experts des Nations Unies⁴ ont mis en évidence le gaspillage considérable que représentent les dépenses militaires :

- Selon le Secrétaire Général des Nations Unies, les dépenses militaires ont atteint 850 milliards de dollars en 1984, soit à peu près 6 % de la production mondiale brute. Elles représentent l'équivalent du produit national brut global de tous les pays d'Afrique et d'Amérique latine et elles sont 20 fois plus importantes que l'aide publique aux pays en voie de développement.
- La valeur de la production industrielle militaire est estimée à 230 milliards de dollars, puisqu'elle représente un peu moins de 30 % des dépenses militaires mondiales.
- Le budget de la recherche-développement militaire dépasse le quart de l'ensemble de la R-D dans le monde.
- En 1981, l'aluminium, le cuivre, le nickel et le platine utilisés à des fins militaires étaient en quantité supérieure à la demande globale de ces matières premières en Afrique, en Asie et en Amérique latine.
- Plus de 70 millions de personnes travaillent directement ou indirectement pour le secteur militaire, dont au moins 500 000 chercheurs scientifiques.

D'un point de vue mondial, le secteur militaire constitue un gaspillage incontestable à long terme. Les études de Wassily Leontieff et de Faye Duchin⁵ confirment cette hypothèse : elles utilisent le modèle d'échange inter-industriels de l'économie mondiale mis au point pour l'Organisation des Nations Unies ; elles concluent sur le bénéfice économique que l'ensemble des pays recevrait à la suite d'une réduction des dépenses militaires (Tableau n° 1),

4. Principalement : Nations Unies, "The relationship between Disarmament and Development". *Study Series* n° 5, New York 1982. Nations Unies, « Conséquences économiques et sociales de la course aux armements ». Préface et Étude de Christian SCHMIDT. *Economica* 1983.

5. W. LEONTIEFF & F. DUCHIN "Worldwide implications of a limitation on military spending". Rapport pour les Nations Unies. 1980. "Worldwide implications of hypothetical changes in military spending". USACDA et Nations Unies. 1980. Ces rapports sont d'ailleurs résumés dans un ouvrage paru dans Oxford University Press en 1983.

à l'exception des pays en développement exportateurs de pétrole et de l'Afrique Australe (qui ne subissent pourtant aucune conséquence négative sur leur PIB et les pays d'Asie à économie planifiée (qui profitent pourtant d'une augmentation de leur consommation par habitant). Cependant, ces études économétriques (qui ne sont réellement significatives qu'à court terme) soulignent aussi l'effet faiblement négatif des dépenses militaires sur la croissance économique de la plupart des pays. C'est ainsi qu'une réduction de 1,2 % par an des dépenses militaires de 1980 à l'an 2000 conduirait à une croissance additionnelle de 3 % pour l'Europe de l'Est, de 1 % pour le Japon, de 1,5 % pour l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale. Ces chiffres n'ont qu'une faible signification statistique. Par contre, il est intéressant de noter que le transfert partiel des ressources vers les pays en voie de développement n'aurait pas de conséquence négative à long terme sur l'économie des pays donateurs, alors qu'il aurait une incidence très positive pour les pays receveurs. Ce modèle macroéconomique fournit donc des informations intéressantes, même s'il est limité par son trop grand niveau d'agrégation et par sa signification stratégique.

Les études théoriques des dépenses militaires sont par contre plus controversées. C'est ainsi que la théorie marxiste considère que la croissance des dépenses militaires est une nécessité du système capitaliste américain, pour lutter contre les contradictions inhérentes au mode de production capitaliste⁶. Dans un fameux rapport sur l'utilité des guerres, un groupe d'experts américain a même considéré que l'effort de défense des économies de marché stérilisent une partie du surplus économique et diminuent ainsi les difficultés rencontrées par l'écoulement toujours problématique de la production⁷. Les études empiriques dans leur ensemble ont enfin mis en évidence le faible rôle négatif des dépenses militaires sur la croissance du PIB, sur l'investissement et sur l'inflation des pays développés⁸.

En ce qui concerne les pays du Tiers-Monde, malgré l'hypothèse célèbre d'Émile Benoit⁹ selon laquelle il n'existerait pas vraiment de relations négatives entre les dépenses militaires et la croissance économique, l'effort de défense compromet souvent le développement des pays en réduisant les potentialités d'investissement, en limitant les réserves en devises et en conduisant parfois aux exportations paupérisantes. En retenant à la fois les théories de l'import-substitution et des industries industrialisantes, quelques pays du Sud ont décidé de produire leurs propres armes et de les proposer à l'exportation. Cette politique ne s'est pas avérée très efficace, même si conjoncturellement certains pays comme Israël ou le Brésil ont pu en bénéficier. En outre, la militarisation de l'économie produit des effets de domination internes et externes. La constitution de complexes militaro-industriels et l'essor de valeurs militaires ont certainement un coût économique dont l'ampleur dépend de l'utilisation même du pouvoir. Il n'est guère possible de généraliser l'effet économique de la militarisation d'une économie, car l'analyse en termes de coûts d'opportunité, est pratiquement impossible.

Globalement, les économistes considèrent que les dépenses militaires exercent un effet plutôt négatif sur le développement économique des Nations, car elles sont improductives.

6. M. KIDRON: "Western Capitalism since the War". Penguin Books, 1970.

7. « La paix indésirable, rapport sur l'utilité des guerres ». Attribué à GALBRAITH, Paris, Calmann Levy, 1968.

8. FAINI, ANNEZ, TAYLOR: "Defense Spending, Economic Structure and Growth: Evidence Among Countries and Over Time". Rapport pour les Nations Unies 1980. SMITH & SMITH: "Military Expenditures Resources and Development" Rapport pour les Nations Unies. 1980. COLARD, FONTANEL, GUILHAUDIS, *op. cit.* pp. 93 et s.

9. E. BENOIT: "Growth and defence in developing countries ». *Economic Development and Cultural Change*, n° 2, Janvier 1978.

Consommation par habitant et PIB par habitant en l'an 2000 selon cinq scénarios de désarmement et d'aide au développement (en dollars 1970).

Régions	Consommation par habitant					PIB par habitant					
	Scénarios	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
Pays arides d'Afrique		124	103	59	283	274	163	143	100	368	353
Pays d'Asie à économie planifiée		251	244	224	251	251	372	380	400	372	372
Pays Asie à faibles revenus		102	97	84	144	144	140	136	123	192	190
Pays de l'Est revenus moyens		3 008	2 843	2 460	2 976	2 979	4 894	4 745	4 409	4 891	4 891
Pays d'Asie hauts revenus		4 423	4 349	4 169	4 395	4 399	6 801	6 734	6 572	6 805	6 805
Amérique Latine revenus moyens		1 182	1 152	1 079	1 256	1 239	1 374	1 338	1 256	1 475	1 455
Amérique Nord		5 220	5 014	4 383	5 215	5 202	7 937	7 814	7 444	7 945	7 937
Océanie		4 109	4 065	3 952	4 089	4 092	5 411	5 386	5 327	5 411	5 412
Afrique, Moyen-Orient (pétrole)		2 553	2 553	2 553	2 553	2 553	3 868	3 951	4 161	3 913	3 888
URSS		3 612	3 374	2 657	3 611	3 603	5 791	5 410	5 386	5 792	5 790
Afrique australe		956	937	896	948	950	1 320	1 320	1 320	1 320	1 320
Afrique tropicale		201	193	174	325	321	251	245	229	388	388
Europe occidentale hauts revenus		3 959	3 869	3 638	3 918	3 916	5 922	5 958	5 703	5 926	5 924
Europe occidentale moyens revenus		615	591	522	636	633	961	940	875	1 001	995
Amérique latine faibles revenus		246	242	230	295	294	422	418	403	490	488

Scénarios: A: DM (dépenses militaires en l'an 2000, en milliards de dollars 1970) = 420,9; AM (achats de matériels milliards de dollars 1970) = 173,6 et CA (commerce des armes en milliards de dollars 1970) = 24,8

B: DM = 646; AM = 265,5 et CA = 36,8

C: DM = 1 286,7; AM = 526,6; CA = 90,3

D: Scénario de A, avec transfert des ressources épargnées de 15 % en 1990 et 25 % en 2000, avec dépenses militaires dans les pays pétroliers, l'Afrique tropicale et les pays Amérique latine

E: Scénario de D, sans les réductions particulières pour les régions sus-mentionnées

Une situation de paix non armée est donc préférable, d'un point de vue économique, à une paix armée. Cependant, les États ne sont pas convaincus de la possibilité de conserver la paix sans armes et dans cette optique, l'effort militaire est analysé comme un facteur de défense des richesses produites. On se retrouve confronté au problème de la répartition internationale des ressources et dès lors, il est possible que certains pays producteurs d'armes ou militairement puissants utilisent, par les exportations ou par la menace, les dépenses militaires comme facteur de croissance économique. Deux questions méritent d'être clairement posées: les dépenses militaires sont-elles utiles? Ont-elles des effets positifs sur l'ensemble des économies nationales?

À la première question, il n'existe pas vraiment de réponse économique. Dans l'état actuel des rapports de force internationaux, il est difficile d'imaginer une grande puissance, non protégée par un accord militaire avec une autre puissance militaire, se développer sans guerre et sans conflits. Si l'utilité collective de la course aux armements n'est pas évidente, elle peut avoir une certaine rationalité au niveau des défenses nationales particulières.

À la seconde question, la réponse est globalement négative, même si à certaines périodes et pour des pays puissants, quelques économies nationales ont pu ou peuvent bénéficier des rapports de forces conférés par le secteur militaire.

La création d'un Fonds International de Désarmement pour le Développement est hautement symbolique, car elle marque le refus officiel des grandes puissances à reconnaître les effets de domination économique. Le transfert des ressources peut avoir une grande efficacité pour le développement des pays pauvres, mais l'expérience récente montre qu'il n'est pas sans écueils.

B — L'efficacité du transfert des ressources libérées par le désarmement

L'efficacité du désarmement pour le développement est indéniable à long terme. Les résultats du modèle de Leontieff-Duchin apportent une confirmation assez claire à cette théorie. Cependant, il faut être conscient du fait qu'un tel processus doit être préparé méticuleusement, car les écueils existent. Pour rendre efficace le désarmement pour le développement, il est nécessaire de connaître les problèmes inhérents à toute modification sensible des variables économiques. Les pays développés et les pays en voie de développement doivent tenir compte des réticences ou des perversions de la procédure.

Pour les pays développés, trois écueils doivent être évités:

1) La concentration des contrats militaires et des industries d'armement crée des avantages acquis qui sont, politiquement ou économiquement, difficiles à remettre en cause. Les activités militaires sont généralement très lucratives et parfois, elles réduisent le déficit de la balance commerciale pour les pays exportateurs d'armes. La décision de réduction des dépenses militaires sera combattue par les groupes de pression du complexe militaro-industriel. Le gouvernement doit alors se préoccuper de la bonne santé de ces entreprises et, à court terme, il ne pourra guère modifier les allocations ou marchés publics avec ces firmes. D'un point de vue financier, il y aura un point critique qui devra être dépassé par une politique contractuelle entre les entreprises d'armement et l'État.

2) La conversion des activités militaires en activités civiles n'est pas toujours possible. Les avions de combat ou les missiles n'offrent guère de débouchés hors du secteur militaire. Dans ce cas, les problèmes conjoncturels de la conversion sont très ardues à résoudre, car ils conduisent à un pari sur l'avenir stratégique et économique du pays. Il existe peu d'études

sur ce thème, malgré de notables exceptions¹⁰. Or, la conversion coûte cher à court terme. Il est donc nécessaire de déterminer un équilibre adéquat des sommes libérées entre leur utilisation interne nécessaire à la lutte contre la récession locale ou sectorielle que provoquerait la conversion et leur transfert vers les pays pauvres. Il est donc utile de définir comme principe de base du Fonds International de Désarmement pour le Développement l'intérêt de tous les États à sa mise en oeuvre. Pour ce faire, il faut considérer qu'une procédure de désarmement ne doit pas provoquer de « crise » économique grave à court terme pour un pays et peut-être admettre que les transferts seront progressifs dans le temps, car le recyclage des produits est si coûteux que les ressources nettes libérées seraient très faibles¹¹.

Pour les pays en voie de développement, deux écueils doivent être évités:

1) L'aide aux pays en voie de développement n'est pas toujours désintéressée de la part du donateur. Le caractère multilatéral du Fonds peut être remis en cause si les transferts sont fournis en monnaies nationales inconvertibles; dans ce cas, en effet, le pays donateur créerait un marché captif portant sur des produits dont l'utilité pour le développement des pays du Tiers-Monde est encore à démontrer. En outre, chaque produit charrie avec lui sa culture et les valeurs dominantes de la société dans laquelle il a été créé. Le transfert insuffisamment intégré dans le programme économique du pays peut conduire à un maldéveloppement, c'est-à-dire à une inadéquation entre les besoins réels de la population et les rapports économiques secrétés par l'échange. L'aide au développement suscite parfois l'essor de dépenses de prestige, l'accroissement des inégalités sociales, le développement des technologies dures. Il est clair que les transferts de devises seraient préférables pour donner aux pays pauvres le choix de leurs investissements ou de leurs consommations, mais les pays socialistes refuseront cette solution, qui va à l'opposé de leurs conceptions économiques en matière monétaire. Il faudra donc trouver une solution à la forme de ce transfert.

2) Il est hautement envisageable de donner aux produits « convertis » une certaine priorité dans les échanges Nord-Sud réalisés dans le cadre du désarmement pour le développement. Il est probable que cette solution souffre des mêmes maux que l'inconvertibilité monétaire. Il apparaît donc utile de promouvoir un dialogue Nord-Sud sur la conversion des activités militaires en produits civils. Or, ce dialogue doit conduire à des négociations plus larges, notamment en matière d'ordre économique international contemporain. Il est nécessaire de faire prévaloir l'idée selon laquelle de trop fortes inégalités de développement sont autant d'obstacles à un désarmement réel et durable.

Le transfert des ressources des pays du Nord vers les pays du Sud est utile, mais il doit être maîtrisé par les pays pauvres. S'il est normal que les pays qui désarment se préoccupent de réduire les effets négatifs à court terme que cette décision implique éventuellement sur l'économie nationale, un secteur ou une région, il faut mettre l'accent sur le maintien à long terme de la sécurité internationale et sur le développement des pays du Tiers-Monde.

10. Inga THORSSON "In pursuit of disarmament. Conversion from military to civil production in Sweden" vol. 1 & 2. 1984. Stockholm.

11. J.M. BERNARD et M. TRUCHON: « L'impact du désarmement sur l'économie canadienne » Rapport préparé pour le département des Affaires extérieures du Canada et des Nations Unies. Université Laval, Mai 1980.

II – L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE DU FONDS

La création d'un Fonds International de Désarmement pour le Développement doit reposer sur *quatre principes fondamentaux*¹²:

- 1) Elle doit conduire à un réel engagement politique du désarmement. Elle ne peut pas servir à légitimer la course aux armements.
- 2) Elle conduit à une sécurité accrue par le désarmement et par le développement.
- 3) Elle établit un lien politique et institutionnel entre le désarmement et le développement.
- 4) Elle est fondée sur un intérêt commun des États au désarmement pour le développement.

La mise en place du FIDD (Fonds International de désarmement pour le développement) serait particulièrement intéressante pour la paix, en ce sens qu'elle établirait une relation directe entre les dépenses militaires et la croissance économique. En fait, son rôle symbolique serait important. Dans un premier temps, indépendamment de son efficacité dans la lutte contre le sous-développement, il faut permettre au FIDD d'exister, de façon à mettre sur le devant de la scène internationale, et de manière officielle, le lien entre désarmement et développement.

Pour créer un Fonds (totalement indépendant ou géré par une institution internationale comme le Programme des Nations Unies pour le Développement), il est nécessaire de disposer de ressources correspondant aux objectifs fixés; en outre, le FIDD doit être capable, selon des règles à définir, de distribuer ces ressources aux pays les plus pauvres et les moins armés.

A — Les ressources du FIDD

Les experts des Nations Unies sur le « Désarmement pour le Développement » ont défini trois méthodes principales de collecte des ressources: les dividendes du désarmement, les contributions volontaires et les contributions obligatoires.

– Les dividendes du désarmement lient directement les sommes libérées par la réduction des dépenses militaires au développement économique qui en résulte. Ils favorisent les mouvements budgétaires des dépenses de défense nationale aux autres types de dépense internes (éducation, santé, investissement public...) et externes (aide aux pays en voie de développement). Cette modalité qui semble avoir la préférence des experts des Nations Unies présente un inconvénient majeur: elle n'implique pas nécessairement un transfert vers les pays du Tiers-Monde, sauf si ceux-ci participent directement au désarmement; il peut en résulter un élargissement du fossé qui sépare les pays riches des pays pauvres.

– Les contributions volontaires paraissent les plus applicables et elles ont souvent constitué des ressources importantes pour les programmes des Nations Unies. Cependant, cette modalité de financement ne contient aucun lien direct entre désarmement et développement et elle fournit de faibles ressources en période de crise économique mondiale.

– La méthode des contributions obligatoires présente l'avantage incontestable de fournir, au moins à moyen terme, des ressources stables; elle pénalise les pays qui s'arment davantage et elle rend plus difficile la course aux armements. Cependant, plusieurs inconvénients rendent difficile son utilisation: la définition harmonisée des dépenses militaires, l'assiette de l'impôt (dépenses militaires totales ou dépenses militaires par rapport au produit intérieur brut, par exemple), la détermination du pourcentage de l'impôt à un niveau à la fois

12. FONTANEL, *op. cit.* p. 170 et s. Finn SOLLIE, *op. cit.* p. 60 et s.

acceptable par les États et dissuasif. Mais surtout, il y a une contradiction à éviter, car l'aide au développement sera d'autant plus importante (à pourcentage égal) que la course aux armements s'accéléra. L'impôt sur l'armement peut justifier l'accroissement des dépenses militaires, ce qui serait paradoxal.

Dans tous les cas, il faut éviter que les pays qui désarment soient pénalisés par rapport à ceux qui se refusent à limiter leur effort financier; en ce sens les contributions obligatoires appliquées aux dépenses militaires globales constituent la solution la mieux adaptée. D'autre part, il faut éviter que la course aux armements justifie l'accroissement des dépenses militaires (et en ce sens, les dividendes du désarmement sont préférables). Il n'est pas envisageable que les pays qui désarment le plus soient en même temps les pays les plus taxés pour le FIDD. C'est pourquoi cette solution ne peut être viable que dans le cadre d'un accord international portant sur les parts respectives que devraient fournir les principaux contributeurs au FIDD et non sur la bonne volonté des États. Un minimum de responsabilité collective internationale est ainsi requis. La taxation des dépenses militaires produit parfois des résultats ambigus ou contestables, d'autant qu'il est difficile d'affirmer que les ressources rendues libres par le désarmement sont effectivement utilisées à des fins de développement. Cependant, l'institution du FIDD apparaît généralement comme un facteur favorisant à la fois le désarmement et le développement.

Les experts de l'UNIDIR proposent en fait l'utilisation des trois méthodes. Au départ, le financement initial ne peut se constituer rapidement avec efficacité sans le versement de fonds volontaires de la part des grandes puissances militaires et économiques; cependant, cette base volontaire serait aussi négociée et de ce fait, elle ressemblerait à une forme d'impôts, surtout si le versement de 0,5 à 1 % des dépenses militaires comme objectif financier du Fonds était retenu; enfin, les dividendes du désarmement existeraient pour tous les pays qui réduiraient leurs dépenses militaires, puisque les fonds libérés ne seraient qu'en proportion faible (de l'ordre de 10 à 20 %) transférés vers les pays les plus démunis. À l'origine, les cinq grandes puissances nucléaires devraient fournir une contribution forfaitaire de l'ordre de 3 ou 4 milliards de dollars, à proportion de 25 % pour l'URSS et les États-Unis, de 5 % pour la France, la Chine et le Royaume-Uni, le reste étant apporté par les autres membres des Nations Unies en proportion de leurs dépenses militaires déclarées¹³.

Cette proposition connaît plusieurs inconvénients:

- Le niveau de développement des cinq puissances nucléaires est différent et il paraît difficile, par exemple, de réclamer autant à la Chine qu'à la France.
- Les pays développés qui bénéficient directement ou indirectement de l'aide ou de la protection militaire des grandes puissances seraient de faibles contribuables. Il serait assez surprenant de constater que la Chine deviendrait l'un d'un principal financier du FIDD alors que le Japon en serait pratiquement exclu.
- La détermination des dépenses militaires nationales pose toujours le problème de la part versée par chaque pays, si l'idée d'un pourcentage des dépenses militaires comme base des contributions obligatoires est retenue. Évidemment, il est possible de ne retenir que des ordres de grandeur, mais leur acceptation par toutes les Parties implique une grande

13. F. SOLLIE: "Institutional, technical and political aspects of an international disarmament fund for development" UNIDIR 1984; M. THEE: "Modalities for the Establishment of an International Fund for Development". UNIDIR. 1984; PIPPART & SADA, Les conditions de l'instauration d'un FIDD: l'intérêt de l'approche régionale ». UNIDIR 1984. J. FONTANEL: « Principales orientations économiques et politiques d'un Fonds International du Désarmement pour le Développement ». UNIDIR, 1984.

confiance entre les États, compte tenu des divergences actuelles des estimations des efforts nationaux de défense nationale.

La création du Fonds pose plusieurs problèmes difficiles à résoudre, car elle fait appel à la fois à un désarmement qui n'existe pas encore et à une aide au développement qui n'arrive pas à atteindre les objectifs fixés depuis plusieurs années par la communauté internationale. Les rapports des experts de l'ONU et de l'UNIDIR fournissent le cadre principal de réflexion sur la constitution du FIDD, mais ils n'ont pas toujours eu la possibilité politique ou économique de débattre librement de toutes les solutions possibles. Aux questions sur les pays qui doivent contribuer au Fonds, les types de ressources envisageables, le montant initial des versements, les formes des contributions, nous proposons des solutions différentes ou complémentaires qui paraissent devoir tenir compte des critiques formulées précédemment sur la création du FIDD.

1) Qui doit payer? Les pays les plus armés et les plus développés doivent constituer les principales sources de financement. Les pays développés, protégés par une superpuissance, seraient alors des contributeurs potentiels. Plusieurs groupes de pays doivent être retenus comme principaux financiers du FIDD: les pays développés appartenant aux Alliances militaires, les pays développés qui ne bénéficient d'aucun accord de protection militaire (selon des modalités différentes), et éventuellement quelques pays en voie de développement très armés (mais ils ne pourraient pas être engagés par un traité international). L'UNIDIR semble s'engager vers la solution de l'universalité des contributions, mais celle-ci dilue les responsabilités de la course aux armements. Le premier groupe de pays défini devrait assumer plus de 80 % des contributions du FIDD et la part réservée aux pays en voie de développement ne devrait pas excéder 5 % pour inclure des pays très militarisés comme la Chine, le Brésil ou Israël.

2) La méthode des dividendes du désarmement n'est efficace qu'à long terme, car la conversion des activités militaires en activités civiles n'est pas aisée. Les contributions volontaires par contre, peuvent être intéressantes dès l'origine du Fonds, surtout si elles favorisent sans ambiguïté le désarmement pour le développement (négociation de réduction des dépenses militaires de deux pays limitrophes, renonciation négociée d'un contrat d'armes entre un pays du Nord et un pays du Sud, par exemple). Cependant, pour que le Fonds dispose de revenus réguliers, il faut établir des contributions obligatoires. Il serait fondamental de reconnaître une double base d'imposition: l'ampleur des forces militaires (exprimée par une quantité physique d'armes ou en valeur) et le niveau de développement des pays concernés.

3) Quel est le versement initial des ressources du FIDD? Les propositions sont différentes. Valéry Giscard d'Estaing proposait, en 1978, un versement initial de 1 milliard de dollars. La proposition soviétique fixait à 1 % des dépenses militaires des pays membres permanents du Conseil de Sécurité les sommes versées annuellement, soit au moins 5 milliards de dollars en 1985. À titre de comparaison, rappelons que le Programme des Nations Unies pour le Développement n'a jamais disposé de plus d'un milliard de dollars par an. Il ne nous semble pas utile, au départ, d'être aussi ambitieux que la proposition soviétique, mais les experts du Groupe « Désarmement pour le Développement » ont considéré qu'un milliard de dollars était insuffisant. C'est donc entre ces deux extrêmes que devrait être fixée la dotation initiale du FIDD.

4) Les versements pourraient prendre plusieurs formes. Les dons monétaires ou financiers sont certainement les plus simples, mais ils présentent quelques inconvénients: inconvertibilité de certaines monnaies, rareté des bonnes devises, incidence des versements sur les taux de change, etc... Dans le cas de la reconversion, le don de produits et de matériels peut être envisagé, les États bénéficiaires pouvant s'engager à acheter, à prix planifiés, les biens

reconvertis nécessaires à leur développement. Enfin, s'il est vrai que de nombreux matériels militaires ne sont pas directement utilisables à des fins civiles il n'en reste pas moins que des produits partiellement usagés ou non utilisés peuvent être récupérables pour la satisfaction de besoins civils (radars, radios, appareils électroniques...). Dans ce dernier cas, le désarmement pour le développement est réalisé de manière presque idéale.

5) Enfin, le FIDD doit-il faire des dons ou doit-il prêter à un taux d'intérêt faible? Il nous semble nécessaire de recommander les prêts lorsque c'est possible, car ils réduisent les gaspillages de ressources rares, ils permettent la reconstitution régulière des fonds et ils favorisent une meilleure rigueur financière. Cependant, cette procédure ne peut pas être exclusive, surtout si les contributions du FIDD s'expriment aussi en nature. Enfin, il serait intéressant de permettre au Fonds d'emprunter de l'argent, à un taux d'intérêt préférentiel, auprès des États intéressés à financer des opérations importantes de reconversion industrielle d'une activité militaire en une activité civile.

Une fois les principes établis, il faudrait prévoir une estimation et une vérification adéquates des dépenses militaires, car la transparence des informations est un facteur important pour restaurer ou maintenir un climat de confiance entre les grandes puissances¹⁴.

B — Les contributions du FIDD

Les pays en voie de développement reçoivent l'aide publique et privée au développement et l'aide militaire. Cette dernière conduit parfois à la dépendance des pays du Sud à l'égard du Nord. En outre, les pays pauvres dépensent souvent trop pour un armement qui ne peut leur assurer la sécurité. Un glissement de l'aide publique au développement vers l'aide militaire constitue souvent un facteur d'insécurité supplémentaire.

Le choix des bénéficiaires du FIDD pose des problèmes politiques délicats. L'un des rapports des experts de l'UNIDIR (Pippart et Sada) retient plusieurs types de contributions du FIDD¹⁵:

- Les projets et opérations entrant dans le cadre du maintien de la paix tel qu'il est défini par les Nations Unies. Le FIDD pourrait servir au financement d'une force régionale de maintien de la paix.
- Les projets visant à prévenir l'usage de la force et à promouvoir un règlement pacifique des conflits entre les États, par exemple en apportant un soutien matériel à la création de zones de paix ou exemptes d'armes nucléaires.
- Les opérations civiles contre le risque de guerre et pour la coopération pour le développement, en finançant des projets communs pour les pays limitrophes.
- Les projets destinés à porter secours et assistance aux sinistrés et victimes de la guerre et de l'insécurité.

Cette conception ne nous paraît pas très opportune, car le rôle affecté au FIDD serait très ambigu. Lorsqu'il y a un conflit et lorsque celui-ci recoupe le clivage Est-Ouest, le FIDD serait complètement paralysé, du fait de la diversité des pays composant les Nations Unies. Le financement d'une force régionale de maintien de la paix connaîtrait certainement des oppositions qu'une forte majorité ne pourrait convaincre; il en résulterait alors des scissions qui remettraient en cause le caractère universel du FIDD. En outre, les pays pacifiques ou pacifiés ne recevraient aucune aide du Fonds, ce qui serait assez paradoxal.

14. PIPPART et SADA, *op. cit.* p. 90 et s.

15. *Ibid.*

Tous les pays devraient être intéressés par le désarmement pour le développement, les pays développés en recevant les dividendes du désarmement, les pays du Sud en étant les principaux bénéficiaires des contributions du FIDD. Les sommes affectées à l'aide au développement devraient avoir un caractère progressif dans le temps, de façon à limiter les problèmes conjoncturels de reconversion des pays développés.

Plusieurs critères devraient être choisis pour les contributions du FIDD :

- La responsabilité des États armés étant clairement mise en évidence, il est nécessaire de considérer que les pays dont le budget militaire augmente dans des proportions sensibles ou les pays belliqueux n'ont pas accès à l'aide au FIDD.
- Les pays qui font un réel effort de réduction des dépenses militaires devraient être privilégiés dans la distribution des fonds, à condition qu'ils ne bénéficient d'aucune aide militaire étrangère.
- Enfin, les pays les plus démunis doivent avoir une priorité. Dans ce sens, et en fonction des ressources disponibles dans le Fonds, trois types de financement méritent une attention particulière :

1) Le FIDD ayant une activité importante en matière de conversion, il peut aussi chercher des débouchés, dans les pays en voie de développement, pour les produits ainsi convertis. Il financerait des études sur l'efficacité économique de la conversion et il inciterait les gouvernements à acheter, à un prix et à une période déterminés, les produits civils ainsi transformés. Le FIDD doit jouer un rôle d'incitation et de financement. Les pays producteurs d'armes seraient moins hantés par la crise et ils pourraient devenir favorables à une solution qui n'oublie pas leurs intérêts économiques.

2) La recherche-développement étant faible dans les pays du Sud et la dépendance technologique étant un obstacle au développement autocentré, le financement de recherches appliquées au cas des pays du Sud pourrait être une solution efficace.

3) Enfin, les investissements dans l'agriculture semblent nécessaires pour les pays les plus démunis, qui auraient ainsi fait le choix entre le beurre et le canon.

Enfin, le FIDD prêterait à faible taux d'intérêt, sans conditionnalité et selon des règles de rentabilité différentes de celles qui prévalent généralement dans les organisations internationales. Il serait tenu compte notamment du progrès économique à long terme suscité par l'opération financée entièrement ou en partie par le FIDD.

Le Fonds International de Désarmement pour le Développement est encore à l'état de projet, mais sa valeur symbolique est considérable. Cependant, sa mise en place se heurte encore à de nombreuses incertitudes que les différents rapports d'experts n'ont pas encore levées suffisamment pour rendre sa création évidente et proche. Il faut espérer que la nouvelle Conférence sur le Désarmement pour le Développement qui se réunira peut-être en 1986 trouvera un consensus suffisant parmi les membres des Nations Unies pour rendre effective la constitution du Fonds, à partir d'études spécifiques entreprises en 1985.