

Le Monde diplomatique, octobre 2009, Supplément ONU

1ère partie : texte disponible sur le site public du Monde diplo. Incomplet

2ème partie : texte complet proposé par JPH

+++++

Lente marche vers le désarmement

Hérités de la guerre froide, les arsenaux paraissent à la fois démesurés et inadaptés aux guerres modernes. En outre, leur poids économique détourne de précieuses ressources de la lutte contre la faim ou le changement climatique. Le désarmement est ainsi un enjeu majeur pour les Nations unies en butte aux réticences de certains Etats.

par **Jean-Paul Hébert**

Dans l'esprit de la charte de l'Organisation des Nations unies (ONU), le désarmement constitue un objectif central et donne lieu à de multiples initiatives de l'organisation (*lire l'encadré ci-contre*). Le Bureau des affaires de désarmement de l'ONU, qui vient de publier la trente-troisième édition de son annuaire, est ainsi chargé de la non-prolifération nucléaire, de l'application des règles sur les armes chimiques et biologiques, et des efforts de désarmement dans le domaine des armes classiques. Il est le principal organe de travail de l'organisation dans ce secteur, avec la Conférence du désarmement, instance multilatérale unique de négociations en la matière.

Mise en place en 1979, cette dernière regroupe soixante-cinq pays, d'autres étant ponctuellement invités à participer à ses travaux. On lui doit notamment la 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 (CIAC) du 13 janvier 1993, et le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (Ticen) du 24 septembre 1996 .

Force est toutefois de constater que, sur certains dossiers primordiaux, les Etats tiennent à conserver l'initiative plutôt que de la laisser aux Nations unies. Il en est ainsi du désarmement nucléaire, revenu dans l'actualité avec le discours du président Barack Obama, à Prague, en avril 2009, promettant d'œuvrer « *pour un monde sans armes nucléaires* ».

La proposition n'est pas aussi surprenante qu'il y paraît si l'on n'oublie pas que, le 15 janvier 2008, dans un texte publié par *The Wall Street Journal*, les anciens secrétaires d'Etat américains Henry Kissinger et George Schultz, l'ex-président de la commission de la défense du Sénat Sam Nunn et l'ancien secrétaire à la défense William Perry appelaient à un monde débarrassé des armes nucléaires. Cette orientation a été concrétisée en juillet 2009, lors de la rencontre entre le président américain et son homologue russe Dmitri Medvedev. Ils décidèrent de négocier un accord destiné à (...)

Taille de l'article complet : 2 930 mots.

+++++

Désarmement ou transarmement ?

Par Jean-Paul Hébert*

*Ecole des hautes études en sciences sociales

Directeur du CIRPES (centre interdisciplinaire de recherches sur la paix et d'études stratégiques)

Dans l'esprit de la charte des Nations unies (ONU), le désarmement constitue une question centrale et donne lieu à de multiples initiatives de l'organisation (*lire l'encadré*). Le bureau des affaires de désarmement de l'ONU, qui vient de publier la 33^{ème} édition de son annuaireⁱ, est ainsi chargé de la non-prolifération nucléaire, de l'application des règles sur les armes chimiques et biologiques et des efforts de désarmement dans le domaine des armes classiques. Il est le principal organe de travail de l'ONU dans ce secteur avec la Conférence du désarmement, instance multilatérale unique de négociations en la matière. Mise en place en 1979, elle regroupe 65 pays, d'autres étant ponctuellement invités à participer à ses travaux. On lui doit notamment la 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 (CIAC) du 13 janvier 1993 et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (Ticen) du 24 septembre 1997ⁱⁱ.

Mais force est de constater que sur certains dossiers primordiaux, les Etats tiennent à conserver l'initiative plutôt que de la laisser aux Nations unies. Il en est ainsi du désarmement nucléaire, revenu dans l'actualité avec le discours du président Barack Obama à Prague en avril 2009 promettant d'œuvrer « *pour un monde sans armes nucléaires* ». La proposition n'est pas aussi surprenante qu'il y paraît si on n'oublie pas que début 2007, un texte intitulé « *Guérir de la folie nucléaire* » avait déjà été publié par les anciens secrétaire d'Etat Henry Kissinger et George Schultz, l'ancien président de la commission de la défense du Sénat Sam Nunn et l'ancien secrétaire à la défense William Perry. Cette orientation a été concrétisée en juillet 2009 lors de la rencontre entre le président américain et son homologue russe Dmitri Medvedev. Ils décidèrent de négocier un accord destiné à prendre le relais du traité américano-soviétique START I sur la réduction des armes stratégiques qui expire en décembre 2009. Il s'agit pour Washington et Moscou de mettre en œuvre deux options

Désarmement ou transarmement ?

Par Jean-Paul Hébert*

*Ecole des hautes études en sciences sociales

Directeur du CIRPES (centre interdisciplinaire de recherches sur la paix et d'études stratégiques)

Dans l'esprit de la charte des Nations unies (ONU), le désarmement constitue une question centrale et donne lieu à de multiples initiatives de l'organisation (*lire l'encadré*). Le bureau des affaires de désarmement de l'ONU, qui vient de publier la 33^{ème} édition de son annuaireⁱ, est ainsi chargé de la non-prolifération nucléaire, de l'application des règles sur les armes chimiques et biologiques et des efforts de désarmement dans le domaine des armes classiques. Il est le principal organe de travail de l'ONU dans ce secteur avec la Conférence du désarmement, instance multilatérale unique de négociations en la matière. Mise en place en 1979, elle regroupe 65 pays, d'autres étant ponctuellement invités à participer à ses travaux. On lui doit notamment la 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 (CIAC) du 13 janvier 1993 et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (Ticen) du 24 septembre 1997ⁱⁱ.

Mais force est de constater que sur certains dossiers primordiaux, les Etats tiennent à conserver l'initiative plutôt que de la laisser aux Nations unies. Il en est ainsi du désarmement nucléaire, revenu dans l'actualité avec le discours du président Barack Obama à Prague en avril 2009 promettant d'œuvrer « *pour un monde sans armes nucléaires* ». La proposition n'est pas aussi surprenante qu'il y paraît si on n'oublie pas que début 2007, un texte intitulé « *Guérir de la folie nucléaire* » avait déjà été publié par les anciens secrétaire d'Etat Henry Kissinger et George Schultz, l'ancien président de la commission de la défense du Sénat Sam Nunn et l'ancien secrétaire à la défense William Perry. Cette orientation a été concrétisée en juillet 2009 lors de la rencontre entre le président américain et son homologue russe Dmitri Medvedev. Ils décidèrent de négocier un accord destiné à prendre le relais du traité américano-soviétique START I sur la réduction des armes stratégiques qui expire en décembre 2009. Il s'agit pour Washington et Moscou de mettre en œuvre deux options

essentielles : ramener le nombre de têtes nucléaires dans une fourchette de 1500 à 1675 et le nombre de vecteurs entre 500 et 1100. Le traité russo-américain SORT sur la réduction des armes stratégiques de 2002 prévoit quant à lui de limiter le nombre de têtes entre 1700 et 2200 d'ici décembre 2012. Le président Obama a également promis d'agir « *en faveur de la ratification par le Sénat américain du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT)* » et annoncé la préparation d'un traité international capable « *de mettre fin de manière vérifiable à la production de matériaux fissiles* » à fins militaires.

Il est clair que l'élargissement de fait du club des puissances nucléaires à l'Inde, au Pakistan et à Israël, ainsi que les interrogations sur la Corée du Nord, voire sur l'Iran, sont un facteur déterminant de cette réorientation du discours. S'agit-il pour autant d'une démarche de désarmement ? On assiste plutôt à un processus d'adaptation à la transformation des guerres : la démesure des arsenaux du temps de la guerre froide (15 000 têtes nucléaires de part et d'autre !) n'a plus de justification et représente un poids économique qui empêche de faire face aux circonstances nouvelles. Deux impératifs guident alors les grandes puissances : d'une part, construire un rapport de force plus efficace contre la « prolifération » (Iran, Corée du Nord, etc.) en faisant assaut de décisions sur la diminution des arsenaux ; d'autre part réorienter le poids économique du nucléaire de façon à pouvoir financer sa modernisation (miniaturisation, haute précision, charges variables, etc.). Il s'agit ainsi plus d'une réorganisation de la défense américaine que d'une dénucléarisation de la planète.

En matière de désarmement classique, on note bien sûr la mise en œuvre de la convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel (*lire l'encadré*). Ouverte à la signature les 3 et 4 décembre 1997 et déposée le 5 décembre de la même année à New York auprès du secrétaire général des Nations unies, elle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999. Toutefois, si elle a été signée par 155 pays, les Etats-Unis, la Russie et la Chine¹ ne l'ont pas acceptée, ce qui en limite la portée. L'élargissement de cette convention à l'interdiction des armes à sous-munitions en mai 2008 fait face aux mêmes contraintes.

¹ Ni non plus par des pays en conflits comme l'Inde, le Pakistan, Israël, l'Arabie saoudite, le Koweït, l'Iran, la Corée du nord, etc...

Le problème des armes légères et de petit calibre (ALPC) a fait d'objet d'une première convention signée à New York en 2001, dont le programme d'action devait être évalué par la conférence de 2006. Sont notamment en discussion le marquage et la « traçabilité » de ces équipements. Mais aucun texte commun n'a pu être élaboré jusqu'ici.

La rédaction d'un traité sur le commerce des armes classiques, qui s'était heurté en 2006 au refus des Etats-Unis, pourrait être relancée par l'administration Obama. Mais il n'est pas certain qu'un tel texte modifie profondément les choses. On sait par exemple que la mise en œuvre du code de conduite européen depuis 1999 ⁱⁱⁱ n'a pas entraîné une contraction notable des ventes.

Il existe en fait un hiatus entre les aspects juridiques du désarmement et les réalités économiques. La diminution des quantités n'est pas le seul aspect de la question : les capacités des armes comptent autant que leur nombre et c'est plus globalement le montant des investissements effectués qu'il faut examiner.

Les dépenses militaires mondiales ont augmenté de 45 % passant de 847 milliards de dollars (592 milliards d'euros) à 1226 (857 milliards d'euros) de 1999 à 2008. Mais, hors Etats-Unis, l'augmentation est moins élevée (de 351 à 458 milliards d'euros, soit +30 %). La situation est nettement différente d'une zone géographique à l'autre : l'Europe de l'Ouest a faiblement augmenté ses budgets sur la période (+4,5 %, soit 8 milliards d'euros) tandis que de fortes progressions sont constatées en Europe de l'Est (+174 %, soit 19 milliards d'euros), en extrême Orient (+56 %, soit 39 milliards d'euros) et au Proche-Orient (+56 %, soit 18 milliards d'euros). A l'inverse l'Amérique latine, l'Afrique, l'Océanie, l'Asie du sud (sous-continent indien) ont connu une progression modérée.

La part du produit intérieur brut (PIB) mondial consacrée aux dépenses militaires diminue : les calculs de l'International institute for strategic studies (l'IISS) ² indiquent qu'en 1985, ce ratio était de 6,7 %, qu'il a baissé à 4,1 % en 1999 et à 2,27 % en 2007. Si on examine de manière plus fine l'évolution, on observe qu'en 1987, 28 pays dépensaient plus de 4 % de leur PIB pour les armées, qu'en 1997 ils n'étaient plus que 18 et qu'en 2007, ils sont 11. Parmi eux, un petit noyau (5, 6 ou 4 suivant l'année) affecte plus de 8 % du PIB à ce secteur. On y trouve un trio

² Voir la collection « military balance » de l'International Institute of Strategic Studies, www.iiss.org

immuable : Israël, Arabie saoudite, Oman auquel s'ajoute suivant les périodes : Jordanie et Syrie en 1987, Angola, Koweït et Liban en 1997, Géorgie en 2007. Si les vingt premiers budgets ont augmenté de 2,5 à 2,7 % la proportion de leur PIB consacrée à la défense, ce résultat doit être relativisé : le calcul hors Etats-Unis (qui représentent à eux seuls deux tiers de l'évolution) indique plutôt une tendance à la contraction de 2 %.

Par ailleurs, les effectifs des forces armées ont fondu : les vingt pays les plus dépensiers avaient 15,3 millions de soldats en 1990 ; ils n'en ont plus que 10 millions en 2009. Dans ce total, l'essentiel de la baisse provient du trio Chine, Russie, Etats-Unis dont les capacités cumulées sont passées de 9,2 à 4,8 millions d'hommes. On aboutit à des conclusions semblables pour les pays ayant en 2009 une armée de plus de 200 000 soldats³ : ils mobilisaient ensemble 20,6 millions de soldats en 1990. Le total descend à 15 millions en 2009. Cette transformation majeure traduit bien sûr les changements géopolitiques intervenus depuis la fin de la guerre froide. Mais la contraction des effectifs n'a pas affecté seulement les grandes puissances : outre le trio susnommé, deux autres Etats possèdent des forces supérieures à 1 million d'hommes : l'Inde et la Corée du nord. Pour ceux-là, la situation n'a pas sensiblement varié en vingt ans. En revanche, 21 autres pays⁴ ont, en 2009, des armées de plus de 200 000 hommes : en vingt ans, leurs effectifs ont été réduits de 14 %, passant de 9,1 à 7,8 millions de soldats.

La production d'armes peut, quant à elle, être analysée grâce aux publications annuelles du Stockholm international peace research institute (SIPRI)⁵ sur les cent premières firmes mondiales (Chine exceptée). De 1997 à 2007, la valeur cumulée de leur production a augmenté de 206 à 347 milliards d'euros soit une augmentation de

³ Soit 26 pays : Arabie saoudite, Birmanie, Brésil, Colombie, Inde, Indonésie, Irak, Mexique, Pakistan, Thaïlande, Allemagne, Chine, Corée du nord, Corée du sud, Egypte, Espagne, Etats-Unis, France, Iran, Italie, Japon, Russie, Syrie, Taiwan, Turquie, Vietnam,

⁴ Allemagne, Arabie saoudite, Birmanie, Brésil, Colombie, Corée du Sud, Egypte, Espagne, France, Indonésie, Irak, Iran, Italie, Japon, Mexique, Pakistan, Syrie, Taiwan, Thaïlande, Turquie, Vietnam.

⁵ Le *Stockholm International Peace Research Institute* publie, depuis 1966, le *Yearbook Armaments, disarmament and international security*.
www.sipri.org/

68 % ; c'est-à-dire un rythme nettement plus élevé que celui des dépenses militaires ou du PIB mondial, signe d'un déplacement des priorités vers les équipements.

Ce changement dans la répartition dans les dépenses militaires se vérifie pour les pays de l'Alliance atlantique (OTAN)⁶ : de 1999 à 2008, le coût du personnel est passé de 186 à 205 milliards d'euros soit une augmentation de 10 % ; dans le même temps les dépenses d'équipement ont augmenté de plus de 50 % passant de 88 à 135 milliards d'euros. C'est la même évolution que l'on observe en France : les engagements du livre blanc 2008 sur la défense et la sécurité de porter en moyenne les dépenses d'équipement à 18 milliards d'euros (valeur 2008) par an pendant les douze années des lois de programmation 2009-2014 et 2015-2020 équivalent à une proportion de 57,5 % jamais atteinte depuis le début de la V^e République⁷

L'analyse des ventes d'armes semble plus difficile à présenter d'une manière indiscutable car les sources – peu nombreuses – ne sont pas homogènes. La base de données Comtrade de l'ONU, pourtant fournie, n'est pas utilisable sur ce sujet car les valeurs publiées dans sa rubrique « 93 » (armes et munitions) sont sans rapport avec les valeurs publiées par les principaux pays⁸. De même, le registre des Nations unies sur les transferts d'armements classiques publie depuis 1992 des données utiles, mais celles-ci sont uniquement en quantités (sans indications financières) et avec une définition trop large⁹ pour qu'on puisse évaluer d'une année sur l'autre l'évolution globale du marché. Les deux sources qui permettent d'apprécier le mouvement global sont le SIPRI et le service de recherche du Congrès américain (CRS). Selon SIPRI, qui publie annuellement un indicateur *ad hoc*¹⁰, le marché

⁶ Faute de disposer de cette répartition pour les autres pays..

⁷ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, la Documentation française, Paris, 2008.

⁸ Voir Jean-Paul Hébert, « Multilatéralisme et production et transferts d'armements », in Michèle Bacot-Decriaud (dir.), *Le Multilatéralisme : mythe ou réalité*, Bruylant, Bruxelles, 2009.

⁹ La catégorie IV « avions de combat » enregistre aussi bien, par exemple, les appareils les plus récents et les plus sophistiqués que des appareils d'entraînement voire des avions démilitarisés. Du Fouga magister à la dernière version du F-16, il y a pourtant une grande différence...

¹⁰ Cet indicateur n'est pas une mesure des transactions réellement effectuées, mais une sommation, sur la base d'un système d'évaluation propre au SIPRI, qui permet donc des comparaisons dans le temps et

mondial après avoir baissé d'un tiers entre 1989 et 1998 est à nouveau en hausse depuis cette date et a progressé de 12 % entre 1998 et 2007.

Le rapport annuel de Richard Grimmett pour le CRS¹¹ évalue de la même façon l'évolution des transferts entre 1989 et 1998, soit une baisse d'un tiers, mais pour la période suivante, contrairement à celle du SIPRI, il diagnostique une nouvelle baisse d'un tiers : de 34 milliards d'euros en 1999 le marché serait tombé à 21 en 2007. Si ce rapport est fréquemment utilisé étant donné l'abondance des tableaux qu'il fournit, il soulève quelques problèmes méthodologiques, notamment dans l'appréciation des ventes des principaux pays européens, concurrents des Etats-Unis : ainsi selon le CRS, le total cumulé des ventes d'armes françaises sur la période 2000-2007 s'établit à 11,4 milliards d'euros alors que, selon le ministère français de la défense, ce total est trois fois plus élevé (36,4 milliards d'euros). Pour souligner encore la difficulté de cerner la taille du marché international, on notera que la France a récemment publié¹² une évaluation situant à 61,4 milliards d'euros la moyenne annuelle des livraisons mondiales sur la période 2002-2006, chiffre sensiblement différent des montants publiés par le CRS. Enfin, en plus de son indicateur, le SIPRI publie une évaluation de la valeur financière du marché des armements, basée sur les statistiques officielles de 33 pays, censé représenter 90 % du commerce mondial : après un point bas en 2001 à 20 milliards d'euros, le marché traiterait en 2007 35 milliards d'euros de transactions (+64 %).

Si les dispositions juridiques, traités, conventions, accords régionaux ont évidemment une importance symbolique réelle, il n'en reste pas moins que la réalité est surtout commandée par les décisions économique stratégiques autonomes des acteurs. On peut caractériser la situation de la façon suivante : en premier lieu, le temps des arsenaux démesurés et des gros bataillons est passé. On constate donc une augmentation en valeur des dépenses militaires mondiales mais dans une part décroissante du PIB. En second lieu, une tranche des dépenses « militaires » est réorientée vers la « sécurité » comme le montre le développement de ces activités

dans l'espace mais n'a pas pour objet de donner la valeur des transactions à un instant donné.

¹¹ Richard F. Grimmett, *Conventional arms transfers to developing Nations 2000-2007*, octobre 2008, CRS code Code RL34723 (dernière édition)

¹² Rapport au Parlement, *Les exportations d'armement de la France en 2007* (page 11). Téléchargeable sur www.defense.gouv.fr

dans la plupart des grandes firmes spécialisée. En troisième lieu, l'analyse du désarmement ne peut pas se faire de manière linéaire : le phénomène est marqué par des cycles, notamment celui des dépenses américains dont l'importance pèse sur le mouvement mondial. En quatrième lieu, ce dernier n'est pas uniforme : un certain nombre d'abcès de fixation (péninsule coréenne, Proche-Orient) ont une évolution différenciée du reste du monde. En cinquième lieu, les initiatives de l'ONU dans le domaine des armements classiques souffrent d'un manque d'information auquel il serait nécessaire de remédier quant aux montants économiques des transferts d'armement : la mise au point d'un traité *ad hoc* nécessitera en effet de s'appuyer sur une base de données fiables.

Enfin la quantité des armements est loin d'être la seule variable à prendre en compte : les capacités sans cesse accrues des matériels de guerre (vecteurs ultra-rapides, explosifs surpuissants, armes à énergie dirigée, drones, robots terrestres, lasers, engins « furtifs », systèmes de détection sophistiqués, bombes au phosphore, bulldozers géants, etc...) font qu'on est entré dans un système de transarmement qualitatif qui fait naître des questions nouvelles qu'il faudra bien traiter dans un cadre conceptuel renouvelé.

i

ii L'actuelle session de la Conférence du désarmement, la dernière de l'année, s'est achevée le 18 septembre et ses travaux reprennent habituellement en janvier. En mai 2009, cette conférence était sortie de 12 ans de léthargie en adoptant pour la première fois depuis 1996 un programme de négociations.

iii Lire Luc Mampaey, « [De mauvaises fées sur le berceau de l'Europe de la défense](#) », *Le Monde diplomatique*, octobre 2006.