



HAL
open science

La création d'un Fonds International de Désarmement pour la développement : Ressources et contributions.

Jacques Fontanel, Ronald Smith

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel, Ronald Smith. La création d'un Fonds International de Désarmement pour la développement : Ressources et contributions. : Pax Economica. 1989. hal-02494065

HAL Id: hal-02494065

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02494065>

Submitted on 28 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La création d'un Fonds International de Désarmement pour la développement : Ressources et contributions

Pax Economica

Jacques Fontanel & Ron Smith

Université Pierre Mendès France, Grenoble

Birkbeck University, London.

1989

La création d'un Fonds International de désarmement pour le développement a été proposée par le gouvernement de la France en trois occasions. Cependant, les études qui ont été engagées pour en étudier la validité et l'intérêt n'ont pas été concluantes, d'une part parce qu'il faut que tous les Etats en acceptent le principe et que les conditions de son organisation, de ses ressources et de ses contributions soient réunies. En outre, tout processus de désarmement est onéreux. Le capital des installations militaires devient obsolète en situation de forte concurrence, car modes de production duaux sont rares au regard de la sophistication technologique des matériels militaires. Pour la réussite d'un FIDD, il est nécessaire d'avoir une ferme volonté politique de long terme partagée par tous les protagonistes et de définir clairement les modalités de ressources et de répartitions ainsi engagées.

The government of France on three occasions has proposed the creation of an International disarmament fund for Development. However, the studies that have been undertaken to study its validity and interest have not been conclusive, on the one hand because it is necessary that all States accept the principle and that the conditions of its organization, its resources and contributions are brought together. In addition, any disarmament process is expensive. The capital of military installations becomes obsolete in a situation of strong competition, since dual modes of production are rare in view of the technological sophistication of military equipment. For the success of an FIDD, it is necessary to have a firm long-term political will shared by all the protagonists and to clearly define the modalities of resources and allocations thus committed.

International disarmament fund for Development., Disarmament, Development, international aid, military technologies, industrial conversion

Fonds international de désarmement pour le développement, Désarmement, développement, aide internationale, technologies militaires, conversion industrielle

L'Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le désarmement (UNIDIR) a rendu un rapport sur la création d'un Fonds International du Désarmement pour le Développement¹. Son intérêt est considérable. Il souligne par exemple les effets néfastes de la course aux armements sur la sécurité mondiale et il rappelle l'impact négatif des dépenses militaires sur les économies nationales, notamment sur l'investissement. Il affirme que l'idée de désarmement pour le développement doit être fondé sur un Nouvel Ordre Economique International. Il dégage quatre principes politiques essentiels :

— Tout Fonds de désarmement pour le développement doit reposer d'abord sur un engagement politique à désarmer des grandes puissances.

— Il faut définir des modalités de création du Fonds qui promeuvent la sécurité par le désarmement et par le développement.

— Le Fonds doit servir de lien institutionnel entre le désarmement et le développement, lien qui n'a jamais été développé systématiquement dans aucune institution internationale actuelle.

— Le Fonds implique une action consensuelle des Etats. Chaque pays doit ressentir un intérêt évident à sa participation au Fonds.

D'un point de vue institutionnel, l'UNIDIR remarque que deux possibilités sont ouvertes : soit la constitution d'un organisme autonome, soit l'utilisation d'organismes existants, en gardant une certaine identité au Fonds².

Les aspects économiques méritent cependant notre attention. Quelles seront les ressources du Fonds. Quels seront les critères d'utilisation des ressources ? Les décisions prises auront une incidence économique importante sur les pays donateurs et receveurs. Il est donc essentiel d'étudier ces deux questions dans le détail, afin d'éviter les problèmes économiques qui ne manqueraient pas, par la suite, de déstabiliser le Fonds lui-même.

I - LES RESSOURCES DU FONDS

Qui sont les contribuables ? Comment calculer l'assiette de la contribution ? Quel statut accorder aux pays développés et faiblement armés et aux pays en voie de développement fortement armés ? Quelle est la place du niveau de développement et celle de l'armement dans la définition des taux de contribution ? Comment vérifier l'exactitude des déclarations nationales ? Il faut donc définir les types de prélèvement possibles, les méthodes proposées par les experts de l'UNIDIR et la solution retenue par l'UNIDIR.

A/ Les méthodes

Trois méthodes principales de recueil des ressources sont généralement présentées :

- Les dividendes du désarmement peuvent être particulièrement intéressants si les sommes épargnées à la suite d'une réduction des dépenses militaires sont investies dans les besoins essentiels des populations.

- Les contributions volontaires laissent les Etats déterminer eux-mêmes leur contribution individuelle, sur le modèle de nombreux fonds et agences spécialisées des Nations Unies.

- L'impôt sur les armements, dont l'assiette est déterminée à partir d'une mesure indiscutable ou indiscutée de l'effort militaire, présente l'avantage de fournir au FIDD un flux continu de ressources, tout en pénalisant les pays surarmés.

a) Les dividendes du désarmement

Les experts du rapport du « Désarmement pour le Développement » indiquent clairement la faveur qu'ils accordent à l'approche des dividendes du désarmement. Celle-ci lie directement le désarmement au développement, favorisant les mouvements budgétaires des dépenses militaires vers d'autres types de dépenses internes (éducation, santé,...) et externes (aide aux pays en voie de développement). Cependant, plusieurs problèmes restent en suspens :

- La plupart des accords sur le désarmement ou le contrôle des armes signés par les grandes puissances n'ont dégagé que des ressources très faibles. Il faudrait, pour que le FIDD ait une signification, que les accords internationaux contiennent une estimation des sommes épargnées par les signataires et qu'ils prévoient une affectation éventuelle d'une partie de ces

sommes vers les pays en voie de développement. Il serait évidemment préférable de lier l'accord à une réduction des dépenses militaires ; cela impliquerait l'acceptation d'une définition précise et normalisée des dépenses militaires, ce qui est actuellement entrepris par les Nations Unies. Cependant, si de grandes résistances à cette solution devaient apparaître, les Etats pourraient convenir d'un montant forfaitaire acceptable par chaque Etat.

— Une procédure de vérification du processus du désarmement ou de contrôle des armements devrait être entreprise. Elle serait très certainement favorisée par l'acceptation technique et politique de la matrice des dépenses militaires et de la méthode de comparaisons internationales mises au point par les experts des Nations Unies. Il s'agit là d'un problème essentiel, qui favoriserait la confiance des Etats, malgré les problèmes techniques et politiques difficiles qui subsisteraient. S'il est certainement possible, à court terme, de définir des montants forfaitaires de réduction des dépenses militaires afin d'amorcer le processus du désarmement pour le développement, cette solution ne peut être que transitoire car elle est ancrée sur une base très mouvante.

— La participation des pays en voie de développement au processus de désarmement pour le développement pourrait leur permettre de bénéficier directement des dividendes du désarmement. Dans ce cas, les intérêts du désarmement et du développement coïncident. Il en va différemment pour les pays développés. Les dividendes du désarmement leur bénéficieraient en priorité et si rien n'est prévu en matière d'aide internationale, il risque d'apparaître à long terme un élargissement du fossé qui sépare les pays riches des pays pauvres, rendant ainsi très incertain le maintien des conditions de la paix mondiale.

b) Les contributions volontaires

Les contributions volontaires paraissent les plus facilement applicables et elles ont souvent constitué des ressources importantes pour de nombreux programmes des Nations Unies. Cependant, elles présentent des défauts suffisamment graves pour ne pas envisager leur utilisation comme source fondamentale du FIDD.

— Si les contributions volontaires constituent les ressources principales de certains programmes des Nations Unies, ceux-ci concernent surtout les activités de recherche et d'information, de nature assez limitée.

— Cette modalité de financement du Fonds ne contient aucune dimension, ne serait-ce que symbolique, relative à un lien entre désarmement et développement. Un système trop souple excluant toute contrainte et toute référence à la course aux armements perdrait rapidement toute crédibilité. Il faut établir un lien réel et visible entre armements et développement.

— Les contributions volontaires fournissent difficilement les ressources nécessaires en période de crise économique mondiale. Il est fort probable que les pays développés, sérieusement menacés par le chômage et l'inflation, ne soient pas très généreux à l'égard des pays en voie de développement, en l'absence de toute obligation financière les engageant devant la communauté internationale.

c) Les contributions obligatoires

Cette méthode présente l'avantage incontestable de fournir, au moins à moyen terme, des ressources stables. D'autre part, elle pénalise les pays qui s'arment davantage, en les obligeant à verser des ressources supplémentaires aux pays les plus pauvres. Enfin, elle réduit les potentialités d'accroissement des dépenses d'armement, tout simplement en les rendant plus difficilement supportables financièrement. Cependant, elle présente des défauts considérables :

— Le problème de l'homogénéité et de la comparabilité des dépenses militaires est à nouveau posé. Il n'est pas possible en effet de ne pas lier cet impôt au niveau absolu des dépenses militaires. Les méthodes qui préconisent un impôt à partir des pourcentages des dépenses militaires par rapport au produit national brut ou aux dépenses publiques avantagent nettement les pays les plus développés, qui peuvent plus facilement supporter le fardeau de leur défense. En outre, ne taxer que le commerce des armes, comme cela a été déjà proposé, conduit à accroître les dépenses des pays importateurs d'armes, qui sont souvent des pays en voie de développement.

— L'aide au développement apportée par le FIDD sera d'autant plus importante que la course aux armements s'accélèrera. Il y a là une contradiction qu'il faut éviter. L'impôt sur l'armement peut conduire à justifier l'accroissement des dépenses militaires, ce qui est assez paradoxal.

— Pour éviter cette contradiction, il faudrait fixer le pourcentage de l'impôt à un niveau dissuasif pour les dépenses. Une telle politique n'est possible que si les conditions de concertation entre les grandes puissances sont satisfaites. L'impôt peut devenir un instrument efficace dans un climat de confiance, par la vérification qu'il implique des dépenses militaires et

des armements et par la mise en place de ressources importantes pour les pays les plus pauvres.

B/ Méthodes préconisées par les experts de l'UNIDIR

a) La méthode française

Il est donc nécessaire de choisir des modalités de recueil des ressources qui soient acceptables par les Etats et qui lient le désarmement et le développement. Pour Hugo Sada et Alain Pipart, différents types de contribution sont envisageables. S'ils considèrent que le mode de mobilisation des ressources le plus juste est celui de l'affectation automatique et obligatoire d'un pourcentage déterminé des budgets militaires des pays surarmés, de nombreux obstacles rendent très difficile son application. Il leur semble toutefois essentiel qu'un élément de garantie obligatoire minimum apparaisse, établissant clairement le lien entre désarmement et développement. Ils considèrent que les cinq grandes puissances nucléaires ont des responsabilités particulières en matière de sécurité internationale et que de ce fait, elles devraient s'engager à doter le Fonds dès sa constitution d'une somme calculée en fonction du nombre de vecteurs nucléaires possédés par chacune des puissances. Ce projet à l'avantage, au moins au niveau de la constitution des ressources, d'éviter une estimation trop précise et trop rapide des dépenses militaires de chaque pays. Il suffirait alors de fixer une somme forfaitaire de départ, pour déterminer exactement la contribution de chaque Etat. D'autres modes de contribution volontaire sont prévus de la part des Etats développés en fonction d'un certain pourcentage du PNB, d'un don sur la base d'un projet précis ou en fonction d'une situation budgétaire satisfaisante. Le danger de ce système est double :

1) Il met les cinq puissances nucléaires dans la même situation. Or, leur niveau de développement est différent et il n'est pas évident qu'il faille, de ce fait, leur accorder exactement le même statut.

2) Si le calcul du nombre de vecteurs nucléaires est plus facile que celui des dépenses militaires, il ne permet pas toujours une appréciation correcte de la force de chaque Etat et il donne trop d'importance à l'effet stock. Autrement dit, les vecteurs de 1975 auraient la même valeur que les vecteurs de 1984. D'autre part, cette modalité de calcul insiste surtout sur l'armement et elle oublie le critère du développement.

3) Les pays développés qui bénéficient directement (par traité) ou indirectement de l'aide ou de la protection militaire des grandes puissances

ne sont pas des contribuables. Il paraît assez paradoxal de penser que la Chine devra financer le FIDD alors que le Japon échappera à toute contrainte.

b) La méthode norvégienne

Pour Marek Thee, les dividendes du désarmement doivent constituer, au départ et à long terme, la formule essentielle des activités du Fonds. Pour éviter les discussions, il propose d'adopter le principe des contributions basées sur un ordre de grandeur général des dépenses militaires.

D'autre part, un système d'impôt pourrait être mis en place, en évitant de rendre tolérable la course aux armements, sur la base d'un accord formel ou informel des pays intéressés. Enfin, les contributions volontaires seraient encouragées. Pour sa création, le FIDD devrait recevoir une dotation initiale de 0,5 à 1% des dépenses militaires mondiales. Les cinq puissances nucléaires accepteraient une contribution générale de 60 à 65% du budget (24 à 25% pour l'URSS et les USA et 4 ou 5% pour les trois autres puissances). Le reste serait fourni par les membres des Nations Unies, en proportion de leurs niveaux déclarés de dépenses militaires. Tous les Etats seraient donc contribuables, avec une taxe supplémentaire pour les forces nucléaires. Cette proposition a plusieurs faiblesses :

1) Le problème des ordres de grandeur ne doit pas être sous-estimé. Les estimations des dépenses militaires sont très différentes selon les sources d'information.

2) Si l'impôt sur les armes est présenté comme une mesure acceptable, les modalités de son application ne sont pas expliquées. Il pourrait être basé sur les dépenses militaires ou encore, représenter une taxe sur la fabrication (et éventuellement la possession) de chaque missile. On pourrait aussi retenir des taxes pour différents types d'équipement. A terme, il paraît plus correct de retenir une définition harmonisée des dépenses militaires.

3) Il est difficile d'avoir une idée claire du fonctionnement de ce Fonds sans une très grande confiance des Etats entre eux.

C/ Les propositions

Ces propositions très intéressantes nous conduisent à essayer de répondre aux questions fondamentales de la création d'un Fonds International du Désarmement pour le Développement :

- Qui doit payer ?
- Comment ?
- Combien ?

a) *Qui doit payer ?*

Les propositions font généralement état des superpuissances, des grandes puissances, des puissances nucléaires, des Etats les plus riches, les plus armés, les membres permanents du Conseil de Sécurité, tous les Etats. Il ne fait aucun doute que les pays les plus armés et les plus développés doivent constituer les principales sources de financement. Il existe cependant des pays sous-développés surarmés et des pays développés sous-armés. Comment prendre en compte leur spécificité ? Il est très difficile de retenir un critère juste, c'est-à-dire susceptible de réduire la course aux armements tout en favorisant le développement, tant les situations sont divergentes. Il serait anormal, par exemple que des pays développés, protégés par une superpuissance, soient dispensés de toute contribution financière, alors qu'un pays pauvre comme la Chine serait l'un des principaux contribuables. Le critère de la puissance nucléaire ne nous paraît pas mettre suffisamment en avant le lien entre le désarmement et le développement. Puisqu'il est particulièrement difficile de ne retenir qu'une règle générale, retenons plusieurs principes quant aux contribuables éventuels :

1 — Les pays qui fournissent les ressources au FIDD sont des pays développés, tels qu'ils sont définis par l'Organisation des Nations Unies.

2 — Les pays en voie de développement peuvent évidemment participer à la constitution des ressources, mais ils n'ont pas à être engagés par un accord international.

3 — Les pays développés qui ne bénéficient pas d'un accord ou d'un traité de protection militaire ont certainement moins d'obligations envers la communauté internationale en ce qui concerne la sécurité mondiale, sauf si leurs dépenses militaires étaient relativement élevées (par exemple, représentant plus de 3% de leur PNB).

4 — Tous les autres pays développés devraient participer à la création et au financement du FIDD.

5 — Les organisations internationales régionales pourraient contribuer volontairement, à la fois pour exprimer l'unité d'action des pays qu'elles représentent et pour développer l'image de la coopération nécessaire entre les Etats. Outre les organisations à vocation principalement économique, il est envisageable de demander une contribution aux organisations purement militaires, tels que l'OTAN ou le Pacte de Varsovie. Cela aurait l'avantage de concrétiser et de consolider le lien entre désarmement et développement et aurait une valeur symbolique certaine.

6 — Les institutions des Nations-Unies sont susceptibles d'apporter une aide sous forme de dons sur la base de projets ponctuels. Régulièrement

alertées par le lien négatif entre les conflits armés et le développement, elles sont sensibilisées au désarmement pour le développement. Elles pourraient donc, pour des situations particulières rassemblant l'utilisation des armes et la misère, apporter un financement complémentaire pour une opération d'intérêt vital pour le pays considéré. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que ces organisations appartiennent au FIDD, elles peuvent simplement réaliser des opérations de cofinancement. Cependant, la communauté internationale serait mieux représentée si les principales organisations du développement et d'intégration régionale pouvaient adhérer au Fonds.

b) Quelles sont les ressources ?

Plusieurs possibilités existent, souvent complémentaires, parfois substituables, qui devraient être négociées par les grandes puissances. Nous pouvons indiquer plusieurs modalités éventuelles de ce financement :

La méthode des dividendes du désarmement n'implique pas nécessairement la mise en place d'un FIDD. Cependant, son application est assez évidente, même si elle ne suggère pas une redistribution des sommes épargnées par le désarmement vers les pays les plus pauvres. La conversion des activités militaires en activités civiles soulève des problèmes économiques importants. En effet, de nombreuses productions militaires n'ont aucun avenir civil, techniquement et commercialement, à court et à long terme. En outre, la concentration des contrats militaires et des industries d'armement, la dépendance de certains pays à l'égard de l'exportation des armes, les bénéfices importants des contrats militaires rendent très difficiles politiquement et économiquement la conversion des activités. Ces freins au désarmement et au développement des pays producteurs d'armes peuvent être atténués par le contrôle de l'Etat sur le secteur militaire et par la relative mobilité de la communauté scientifique. Ces difficultés à court terme en période de crise risquent de compromettre les efforts du désarmement pour le développement. Les dividendes du désarmement peuvent se transformer conjoncturellement en pertes pour les pays les plus puissants. C'est pourquoi il ne faut pas trop attendre de ce type de ressources, au moins dans le court terme.

Le volontariat doit être encouragé comme forme complémentaire de ressources du Fonds. Plusieurs exemples peuvent ainsi être donnés :

— Certains pays en voie de développement disposant de ressources financières importantes pourraient choisir de réduire leurs dépenses militaires et d'en verser une partie, sous forme de dons ou de prêts sans intérêt, au FIDD.

— Les Etats pourraient être incités à participer au financement de projets qui favorisent sans ambiguïté le désarmement pour le développement. C'est ainsi que les pays en voie de développement qui fabriquent des armes pourraient recevoir une aide complémentaire des Etats ou des organisations non gouvernementales, par le canal du FIDD, pour le financement de la conversion des activités militaires.

— Des pays proches géographiquement, en conflit latent, pourraient, à la suite d'une négociation, financer un projet commun par une réduction des dépenses militaires, en demandant au FIDD d'en assurer la gestion, selon des règles à définir en commun.

— Toute décision simultanée de deux Etats de renoncer à l'achat ou à la vente d'un matériel militaire pourrait faire l'objet d'un versement de l'acheteur potentiel au FIDD, selon des règles à définir.

— On pourrait concevoir que le FIDD reçoive des dons d'organisations non gouvernementales désireuses de montrer leur attachement au désarmement pour le développement. Des campagnes pourraient être entreprises par les associations, de façon à mobiliser des ressources et à donner vie à une idée fortement ancrée dans les mentalités. Ces ressources, dont le montant serait souvent minime, auraient pourtant une importance symbolique non négligeable. Elles marqueraient l'intérêt que les populations accordent au désarmement pour le développement.

Pour que le Fonds ait une réelle efficacité, il faut qu'il dispose de revenus réguliers. Des prélèvements obligatoires devraient être perçus, après négociation des grandes puissances concernées. Il faut évidemment éviter que cette forme d'impôt ne soit perçue comme une justification de la course aux armements ; mais l'importance du désarmement et du développement pour le monde ne doit pas être sous-estimée. Il faut donc que le FIDD ait des ressources suffisantes pour avoir une efficacité certaine par rapport à ses objectifs. Pour ce faire, les prélèvements obligatoires sont nécessaires.

Quelle serait l'assiette de cet impôt ? Plusieurs possibilités complémentaires ou substituables existent et ne peuvent être réellement choisies que par la négociation elle-même.

— La base de l'impôt peut être une quantité physique d'armes ou un chiffre de pouvoir de destruction. Par exemple, la construction d'un missile conduirait au versement d'une somme forfaitaire versée au FIDD, modulée selon sa puissance militaire. Les tanks ou les avions supersoniques pourraient aussi être taxés. Le système est assez simple, les forces en présence

étant, dans l'ensemble, assez bien connues, ainsi que l'ont démontré les accords SALT.

— Un impôt sur les dépenses militaires est actuellement difficile à mettre en place, compte tenu des divergences d'estimation de ces dépenses selon les sources statistiques. Sans une procédure de vérification des chiffres publiés, les ordres de grandeur sont trop diversifiés, pour ne pas conduire à des conflits de chiffres préjudiciables au bon fonctionnement du FIDD. Il est souhaitable que les recherches entreprises par le groupe d'experts gouvernementaux sur la réduction des dépenses militaires aboutissent, mais il est difficile actuellement de faire porter l'impôt sur l'expression financière des efforts militaires respectifs. Par contre, si les Etats s'engageaient à ne pas augmenter leurs dépenses militaires, les pays développés pourraient s'engager à verser au FIDD une partie des ressources financières qui auraient été consacrées aux armements sans la mesure de blocage. Cette mesure, basée sur le concept de gel, tendrait à limiter la course aux armements. Cependant, l'assiette exacte de l'impôt ainsi que le montant de la quote-part peuvent faire l'objet de négociations difficiles, mais moins insurmontables que celles qui déboucheraient d'une estimation internationale des dépenses militaires.

— L'armement n'est pas simplement une question de flux. Les dépenses militaires ne constituent pas le seul indicateur des ressources réellement affectées à la défense des Etats. Il faut tenir compte des stocks de matériels disponibles. L'impôt pourrait porter non seulement sur les matériels fabriqués pendant l'année en cours, mais aussi sur les armes disponibles construites les années précédentes ; les taux d'imposition seraient évidemment différenciés, les matériels les plus anciens étant moins taxés.

c) Les formes de versement

Plusieurs possibilités existent :

— Le versement, sous forme de don, d'effets monétaires et financiers est certainement le plus évident. Il soulève pourtant quelques problèmes qui devraient conduire le FIDD de ne pas en faire son unique source. D'une part, les transferts de fonds, même peu importants, peuvent avoir des incidences nuisibles sur la valeur des monnaies, surtout s'ils sont réalisés dans un court intervalle de temps. D'autre part, de nombreuses monnaies sont inconvertibles et, de ce fait, elles ne peuvent être utilisées, sous certaines conditions, que dans les pays émetteurs de ces monnaies. En liant ainsi le versement financier et le lieu de son utilisation, on favorise les pays à monnaie inconvertible, puisqu'ils recevront, sous forme de commandes, une

contrepartie immédiate de leur aide. Il serait certainement très délicat de demander aux Etats de verser tout ou partie de leur aide en devises, car celles-ci sont rare.

— Le versement, sous forme de prêt, d'effets monétaires et financiers doit pouvoir être utilisé, même marginalement, pour permettre au FIDD d'obtenir une surface financière suffisante. Il pourrait permettre à de nombreux pays de marquer ainsi leur attachement au désarmement pour le développement et de financer des projets particuliers de conversion d'activités militaires en activités civiles.

— Dans certains cas, notamment celui de la reconversion, le don de produits ou de matériels doit être envisagé. En outre, à la suite d'un accord modifiant la production d'armes en produits utiles pour les besoins essentiels des populations, les Etats pourraient s'engager à acheter, à prix planifiés, par l'intermédiaire du FIDD, les biens reconvertis. La détermination des prix supérieurs ou inférieurs à ceux pratiqués sur les marchés internationaux marquerait l'aide reçue ou donnée par les Etats, en fonction de leur richesse.

— 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 certains besoins. Les appareils électroniques, les radars, les radios pourraient aisément être transférés au titre du désarmement pour le développement vers des activités civiles. Un radar (même techniquement dépassé à des fins militaires), peut être utilisé avec grand profit par une nouvelle base aérienne de faible dimension nécessaire au transport civil aérien d'une agglomération. Le FIDD pourrait ainsi organiser le transfert de ressources réelles vers les pays pauvres.

d) Quel est le montant initial du FIDD

Les propositions n'ont pas tellement divergé sur ce point. L'Union soviétique proposait une réduction de 10% des budgets des membres permanents du Conseil de Sécurité et de transférer 10% de cette somme aux pays en voie de développement. Ce qui, à l'heure actuelle, représenterait au moins 9 milliards de dollars. La proposition française de dotation forfaitaire de 1 milliard de dollars est en-deçà de la proposition précédente, mais il s'agit d'un point de départ pour aider les pays les plus démunis. Cette somme est répartie entre les participants en proportion de leur armement, mais il n'est pas expressément affecté en déduction de l'effort de désarmement. Pour Marek Thee, les contributions devraient, au départ,

atteindre 0,5 à 1% des dépenses militaires annuelles. Cela représente une aide équivalente à 4,5 à 9 milliards de dollars par an ; ce qui, compte tenu de la faiblesse des dons, peut donner à terme au FIDD une surface financière très intéressante. Dans une situation de crise, il sera certainement très difficile de dégager rapidement des sommes importantes. A titre de comparaison, rappelons que le PNUD n'a jamais disposé de plus d'un milliard de dollars par an. Il nous semble qu'une somme de départ de l'ordre de 2 milliards de dollars pourrait être réunie, indépendamment d'une procédure immédiate de désarmement. Ensuite, les ressources du FIDD dépendront de l'efficacité de son action et des progrès du désarmement pour le développement. Il faut cependant rappeler que la façon la plus simple de garantir le désarmement consiste à détruire les armes ; or, elle ne produit aucune ressource importante pour le développement. Tout désarmement réel ne conduit pas nécessairement à la libération de ressources. Le FIDD n'aura de réalité que si les Etats réduisent leur course aux armements. En l'absence d'une telle situation, il n'aura plus de raison de subsister.

Les accords dans le domaine du désarmement et de la limitation des armements devraient prévoir des mesures de vérification adéquates jugées satisfaisantes par toutes les parties intéressées. Or, les Etats ne sont pas disposés à accepter un contrôle extérieur sévère. Dans le cas d'un accord de limitation des dépenses militaires, la vérification doit porter sur les écritures comptables des documents établissant les montants financiers, les prix et les quantités afférents au secteur militaire. Une vérification indirecte est certainement possible si les Etats s'engagent à fournir des informations économiques et sociales civiles. Une certaine transparence statistique de l'économie nationale est alors nécessaire. Cependant, il subsisterait plusieurs problèmes que seules la confiance et la bonne volonté des Etats peuvent réduire : les mêmes dépenses militaires ne représentent pas toujours le même potentiel militaire, les dépenses d'armement nucléaires sont militairement plus efficaces que les autres formes de dépenses d'armes classiques, comment comparer des structures de dépenses militaires différentes ?

Enfin, un dernier problème doit être résolu. Le Fonds International du Désarmement pour le Développement doit-il faire exclusivement des dons ou doit-il prêter, à un taux d'intérêt très faible, les ressources mises à sa disposition ? Les prêts nous paraissent plus intéressants, car ils permettent une reconstitution régulière des ressources et ils réduisent les gaspillages de ressources rares. Si le Fonds peut prêter de l'argent et en recevoir les amortissements et éventuellement les intérêts, il peut aussi emprunter

auprès des organisations économiques internationales ou des Etats pour financer une opération importante de reconversion industrielle d'une activité militaire en activité civile.

Les ressources du Fonds sont donc très diversifiées :

- Contributions volontaires en nature, en monnaies nationales ou en devises,
- Impôts basés sur le montant des dépenses militaires, des quantités physiques d'armes créées annuellement ou en service,
- Amortissements et produits des prêts,
- Transfert de produits militaires obsolètes facilement reconvertibles dans les activités civiles des pays en voie de développement.

Elles doivent servir le financement du développement des pays pauvres selon des modalités de distribution à définir.

II - LES CONTRIBUTIONS DU FIDD

Le Fonds International du Désarmement pour le Développement présente un intérêt certain pour la réaffectation des sommes libérées par un désarmement au profit du développement. La condition préalable à sa mise en place est la réalisation d'un désarmement effectif ou, au moins, d'un tassement de la course aux armements, en luttant contre les facteurs d'insécurité. La situation économique des pays en voie de développement revêt un caractère d'extrême gravité, le système bancaire international est menacé par l'ampleur de certaines dettes, le désordre monétaire international déstabilise les économies faibles. L'insécurité économique est incontestablement un facteur d'instabilité et de rivalité entre les nations et elle favorise la course aux armements. C'est pourquoi tous les pays développés doivent participer au FIDD en tant que contribuables, car ils disposent d'armes économiques puissantes, qui empêchent parfois les pays les plus pauvres de créer les activités essentielles de leur développement. Il existe une relation certaine entre l'évolution des dépenses militaires et les principaux facteurs de désordre économique international.

Les pays en développement reçoivent deux types d'aide : l'aide publique au développement (APD) et l'aide militaire. Cette dernière conduit souvent à la dépendance du Sud vis-à-vis du Nord, car les pays développés apportent leur concours en fonction de leurs propres intérêts géopolitiques et stratégiques. Les pays pauvres n'ont pas la maîtrise de leur armement. Ils peuvent alors difficilement assurer leur sécurité. Quant à l'aide publique

au développement, elle s'est ralentie avec la crise internationale et ses objectifs sont loin d'être réalisés. On assiste à un glissement de l'aide publique au développement vers une aide militaire. Ce phénomène est un facteur d'insécurité supplémentaire, à la fois par les tensions militaires qu'il implique et par les coûts d'opportunité très élevés qu'il suppose en matière de croissance économique.

Le FIDD doit avoir une mission de développement spécifique par rapport à l'aide publique au développement. Il doit renforcer le processus du désarmement pour le développement et réduire l'insécurité économique. Il faut distinguer clairement l'aide civile et l'aide militaire, car cette dernière favorise l'extension des conflits Est-Ouest au Sud. La spécificité du FIDD ne doit pas porter exclusivement sur son action en matière de désarmement et de sécurité. Elle repose sur le type de dépenses réalisées et sur les modalités d'attribution des crédits. Le FIDD doit apporter une aide complémentaire et non venir en déduction des sommes versées au titre de l'Aide Publique. C'est pourquoi il est essentiel de disposer d'un Fonds spécifique, liant étroitement le financement de projets économiques et le désarmement, dans le cadre des objectifs plus généraux que sont la sécurité internationale et le développement économique. Il faut alors définir les bénéficiaires du Fonds, les critères de choix de la distribution des ressources, la forme des contributions.

A/ Les bénéficiaires du Fonds

Le désarmement pour le développement ne s'adresse pas seulement aux pays en voie de développement. Tous les pays développés sont intéressés à terme par la réduction de la course aux armements et par l'affectation des ressources libérées au développement. Il ne fait aucun doute qu'après la phase initiale de difficulté de conversion des activités militaires en activités civiles, les pays développés subiront un effet positif d'une procédure de désarmement, même dans le cas où une partie des ressources épargnées est affectée à l'aide au développement. Les dividendes du désarmement devraient bénéficier à l'ensemble de la communauté internationale. Cependant, afin d'éviter les réticences qui pourraient naître dans les pays développés devant les difficultés économiques conjoncturelles du désarmement, il faut concevoir que le pourcentage des sommes libérées affectées à l'aide au développement soit progressif, de façon à permettre aux pays directement touchés par une réduction de production de leur industrie d'armement de résoudre rapidement leurs problèmes.

Plusieurs critères peuvent être choisis pour l'aide apportée par le FIDD :

— Il est nécessaire de conserver un lien étroit entre la mission du Fonds et le désarmement. La responsabilité des Etats armés étant clairement mise en évidence, il est nécessaire de poser comme premier principe que les pays dont le budget militaire augmente dans des proportions sensibles ou les pays belliqueux n'ont pas accès à l'aide du FIDD.

— Les pays pauvres qui feraient un réel effort de désarmement devraient être privilégiés dans la distribution des fonds, à condition qu'ils ne bénéficient d'aucune aide militaire étrangère. Le FIDD doit servir à promouvoir la sécurité des pays en développement, à instaurer une situation de paix dans la région considérée, afin que les Etats concernés puissent alléger leur effort national de défense et se consacrer ainsi au développement.

— L'aide doit être apportée en priorité aux pays les plus démunis qui acceptent de limiter leur effort d'armement. Cependant, sur des projets précis comme la conversion des activités militaires, le FIDD peut, en toute indépendance, accorder des crédits ou des dons. Dans certains cas exceptionnels, il peut même venir en aide à une industrie d'armement des pays développés dans son intention de reconversion. Il ne peut évidemment s'agir en l'espèce que de mesures exceptionnelles.

B/ Les activités économiques financées

On peut se demander quelles activités le FIDD devrait financer ? Il semble que la plupart du temps, l'aide du Fonds a été imaginée comme un complément de l'aide publique au développement et que les règles de distribution des dons ou des crédits devaient être comparables à celles qui prévalent dans le Programme des Nations Unies pour le développement. Or, le FIDD doit avoir une action originale, liant le désarmement et le développement. Alain Pippart et Hugo Sada présentent cinq types d'intervention :

— « Tous les projets et opérations entrant dans le cadre du maintien de la paix tel qu'il est défini par les Nations Unies et nécessitant une aide financière et matérielle. L'exemple type est la constitution, l'envoi et l'entretien d'une force régionale de maintien de la paix ».

— Les projets visant à prévenir l'usage de la force, à lutter et à promouvoir un règlement pacifique des différends. Le FIDD peut apporter son soutien à la création de zones de paix ou de zones exemptes d'armes

nucléaires, en finançant, par exemple, une observation commune des forces militaires de la région.

— Les projets ou opérations civiles contre le risque de guerre et pour la coopération pour le développement. C'est ainsi que la dépendance et la vulnérabilité des Etats de la « ligne de front » notamment en matière de transport et de communication, pourraient être réduites par des investissements opportuns.

— Les projets destinés à porter secours et assistance aux sinistrés et victimes de la guerre et de l'insécurité.

— Les projets susceptibles de faciliter la mise en œuvre d'accords de désarmement régionaux. Le FIDD pourrait financer des projets communs à plusieurs pays limitrophes.

Cette conception étroitement liée à l'armement est trop réduite. Elle risque de rendre très fragile le FIDD, du fait de ses interventions militaro-politiques qui recouperont, de près ou de loin, le clivage Est-Ouest. Dans une perspective de désarmement, les conflits seraient certainement moins violents, mais il ne nous paraît pas opportun de demander au FIDD de ne régler que les conflits armés, même si cette action peut lui être demandée. Cependant, la prévention de l'usage de la force par le financement d'un centre d'observation commun des forces militaires de la région ou le financement de projets intéressant plusieurs pays géographiquement proches nous semblent des idées intéressantes. La distribution d'une partie des ressources au niveau régional doit être assurée. Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies reconnaît d'ailleurs expressément l'importance du rôle des accords ou organismes régionaux dans le maintien de la sécurité internationale. Le FIDD pourrait fournir les moyens matériels pour remédier aux tensions politico-militaires des régions du monde.

Si le FIDD, à la demande unanime des Etats intéressés, peut apporter directement sa contribution dans la résolution d'un conflit, son action dans ce seul secteur risque de le vouer à l'échec, tant il semble difficile, dans ce domaine très sensible, d'obtenir un compromis conduisant à une politique efficace. Il faut donc diversifier son action dans trois secteurs fondamentaux : 1) la conversion des industries militaires en industries civiles, 2) l'essor, dans les pays en voie de développement, d'une réelle recherche-développement à vocation civile et 3) l'amélioration de la production alimentaire domestique. Il faut cependant noter que l'assistance étrangère ne doit jouer qu'un rôle complémentaire dans le développement des pays pauvres. L'efficacité de l'aide extérieure n'est pas toujours très élevée, car tout transfert financier n'est

pas utile ; il peut conduire à un gaspillage ou à des effets de démonstration. D'autre part, les pays donateurs ne souhaitent certainement pas fournir un financement dans des industries qui pourraient à terme concurrencer leurs propres industries. La compétition économique internationale dans une atmosphère de crise ne favorise guère, au plan stratégique et militaire, la concertation entre les Etats.

Le FIDD doit avoir une activité fondamentale en matière de conversion, car il s'agit d'un moyen évident et intéressant le désarmement pour le développement. La conversion d'une entreprise militaire en une activité civile ne manquerait pas d'avoir des effets psychologiques considérables aussi bien auprès des gouvernants que de l'opinion publique internationale. En outre, par la conversion, les économies nationales conservent leurs activités économiques et elles s'ouvrent, à terme, de nouveaux débouchés dans tous les pays du monde. En effet, il serait très souhaitable que des accords passés sous l'égide du FIDD entre les pays producteurs d'armes et les pays membres du FIDD concernant la conversion, permettent aux pays qui acceptent de réduire leurs activités dans les armes de ne pas connaître une récession. Le FIDD engagerait et financerait des études sur l'efficacité économique de la conversion et il inciterait les gouvernements à acheter, à un prix et une période déterminés, les produits ainsi convertis. Cette mesure ne pourrait d'ailleurs être contestable que si les biens ainsi reconvertis n'entrent pas en compétition directe avec des entreprises aux activités équivalentes. La conversion coûte cher à court terme et elle ne permet certainement pas les transferts internationaux des ressources. Le FIDD a un rôle d'incitation et de financement à jouer. Une partie des sommes collectées par impôt pourrait alors avoir une affectation autoritaire sur les produits reconvertis. Ainsi, les pays producteurs d'armes ne seraient plus bloqués par la hantise de la crise sectorielle et ils pourraient devenir favorables à cette solution qui n'oublie pas leurs intérêts économiques. La conversion pourrait d'ailleurs être étudiée dans les deux sens. Si un pays a le sentiment que sa sécurité n'est plus suffisante du fait d'une aggravation des tensions internationales, il devrait pouvoir opérer une re-conversion des activités civiles en activités militaires des entreprises converties. On pourrait aussi concevoir que les armées des pays développés participent directement à une production utile pour les pays pauvres (construction de ponts, par exemple).

La recherche-développement est très faible dans les pays du Sud. Or, la dépendance technologique est un obstacle au développement autocentré qui s'exerce jusqu'au travail quotidien des travailleurs des entreprises modernes. Les pays en voie de développement n'ont peut-être pas toujours les

mêmes besoins que les pays développés et leurs matériels pourraient être moins sophistiqués, moins chers et mieux adaptés à la culture de chaque pays. Malheureusement, du fait des dominations économiques, les pays pauvres n'ont pas la possibilité d'adapter leurs moyens à leurs besoins. Le FIDD pourrait financer des études de recherche-développement pour l'adaptation de matériels applicables dans les pays du Sud.

Enfin, les investissements dans l'agriculture semblent nécessaires pour les pays les plus démunis. Il pourrait s'agir en l'occurrence de dons dans le cas d'une famine généralisée dans un pays faiblement armé ou de travaux d'aménagement agricole de rentabilité immédiate relativement faible, mais d'intérêt économique et social indubitable. Ainsi, le choix entre le beurre et le canon trouverait une nouvelle expression dans le secteur alimentaire et agricole. Les conseils éclairés des organisations internationales comme la FAO et le FIDA pourraient être particulièrement recherchés.

Les contributions peuvent-elles être bilatérales ? Les projets précédents n'ont pratiquement jamais envisagé une distribution bilatérale des sommes libérées. La répartition proposée est toujours multilatérale. Or, s'il faut éviter la mise en place de structures de domination, il n'en reste pas moins évident que les relations bilatérales peuvent favoriser les accords. L'Etat payeur peut être disposé à faire davantage d'efforts en faveur des destinataires connus et choisis par lui. Les donateurs souhaitent souvent suivre leurs dons ou leurs prêts. Cette contrainte n'est pas nécessairement nuisible, même si les pays développés peuvent ainsi conserver la maîtrise de leur aide. Il ne faut pas refuser la possibilité d'une aide bilatérale si deux conditions sont remplies :

- 1) les deux pays sont demandeurs,

- 2) le FIDD accepte et gère le contenu de l'accord. Par exemple, deux pays peuvent se mettre d'accord, l'un pour désarmer et reconvertir, l'autre pour acheter, à un prix inférieur à celui du marché, le nouveau matériel civil ; le FIDD se prononce à la fois sur l'éligibilité du receveur et sur le caractère « désarmement pour le développement » de l'opération. On pourrait concevoir aussi que toute décision simultanée de deux Etats de renoncer à l'achat ou à la vente de matériels militaires pourrait faire l'objet d'un versement partiel au FIDD. Ainsi 50% du contrat pourraient être transformés en échange de produits civils, 20% iraient au FIDD, 20% à l'Etat en développement et 10% à un organisme de recherche sur la conversion, qui pourrait être dirigé par l'UNIDIR, sur financement du FIDD. Enfin, les ressources physiques versées au FIDD pourraient faire l'objet de transactions entre le pays offreur et les pays demandeurs, le FIDD assurant

la gestion de l'opération de don ou de prêt. Cependant, les accords multilatéraux doivent constituer la règle.

Il n'est certainement pas judicieux, sauf cas exceptionnel, de donner les ressources disponibles. Il est hautement préférable de les prêter, à un taux d'intérêt faible et à long terme, lorsqu'il s'agit d'argent, en fonction de critères de développement précis. De même, les produits rendus disponibles par le désarmement pourraient dans certains cas faire l'objet d'une transaction commerciale intéressante pour les deux parties. Le don international conduit trop souvent au gaspillage. Les choix économiques des pays en voie de développement étant drastiques, la détermination de priorités s'impose. Il faut donc que le FIDD décide des contributions qu'il entend apporter aux différents pays demandeurs et il ne doit pas se laisser aller au mécénat. Les prêts consentis par le FIDD ne seraient pas conditionnels. Ils ne seraient assortis d'aucune condition de politique économique précise et contraignante. Seuls les intérêts et les amortissements des emprunts devraient être assurés, sauf cas exceptionnel. En ce sens, le financement du FIDD se distinguerait nettement de celui des autres organisations internationales contemporaines, qui recherchent généralement la rentabilité immédiate, la rigueur de gestion et le contrôle. Cela ne veut pas dire que les choix opérés par le FIDD ne soient pas précédés par des études économiques, mais une fois réalisés, ils n'impliqueraient aucune contrainte autre que la réalisation de l'opération. Les Etats seraient alors plus libres de leurs choix, lorsque le financement est rendu disponible. Dans le cas de vente ou de don de produits convertis, le contrôle ne peut pas réellement être mis en place, sauf s'il s'agit d'un bien d'investissement dont l'utilité pour la croissance économique d'un pays semble trop peu élevée par rapport à son transfert vers un autre pays éligible. A côté des trois activités que le FIDD devrait financer en priorité (reconversion des entreprises d'armement, agriculture, recherche-développement civile) qui soulignent les faiblesses criardes des pays du Sud (l'armement, la misère et la faible propension à l'innovation), le financement partiel du déficit extérieur peut être considéré, soit par la fourniture de produits reconvertis bon marché, soit directement par un prêt ou un don de devises. Que le Fonds puisse s'attaquer à ces quatre fléaux essentiels nous paraît symbolique et efficace pour le développement.

Bibliographie

Ball, N. (1988), *Security and Economy in the Third World*, Princeton University Press.

Cars, H.C., Fontanel, J. (1987), *Military Expenditure Comparisons*, in *Peace, Defence and Economic Analysis* (Schmidt & Blackaby, eds), Mac Millan, London.

Colard, D., Guilhaudis, J-F., Fontanel, J. (1981), *Le Désarmement pour le Développement, un pari difficile*, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, Stratégique, Paris.

Deger, S. (1986), *Military Expenditure in the Third World Countries. The Economic Effects*, Routledge & Kegan Paul, London.

Deger, S., Smith, R. (1983), *Military Expenditure and Growth in less Developed Countries*, *Journal of Conflict Resolution*, vol 27 ? n°2.

Deger, S., West, R. (1987), *Security and Development*, Frances Pinter Publishers, London.

Dumas, L.J., Thee, M. (1989), *Making Peace possible: The premise of Economic Conversion*, Pergamon, New York.

Fontanel, J. (1980), *Military Expenditure and Economic Growth: France, Morocco*, United Nations, CEDSI.

Fontanel, J. (1980), *Le concept de dépenses militaires*, *Revue Défense Nationale*.

Fontanel, J. (1982), *La comparaison des dépenses militaires*, *Revue de Défense Nationale*, 38.

Fontanel, J. (1984), *L'économie des armes . La Découverte*, Paris.

Fontanel, J., Smith, R. (1985), *L'effort économique de défense*, ARES, n spécial, Grenoble, Lyon.

Fontanel, J. (1986), *The International Disarmament Fund for Development*, *Disarmament, Vol.IX*. Spring United Nations Organization.

Fontanel, J., Smith, R. (1987), *The Creation of a Disarmament Fund for Development*, in *Defence, Security and Development*, (Deger & West Eds.), Frances Pinter Publishers. London.

Fontanel, J., Saraiva, J. (1986), *Les industries d'armement comme vecteurs du développement économique des pays du Tiers-Monde*, *Etudes Polémologiques*, n°430, Paris.

Fontanel, J. (1987), *A note on the International Comparisons of Military Expenditure*, in « *Economics of Military Expenditures* (Schmidt, C. Ed.), Mac Millan, London.

Fontanel, J. (1987), *Le désarmement pour le développement dans la pensée économique*, *Cahiers de la Faculté des Sciences Economiques de Grenoble*, Grenoble.

Fontanel, J. (1988), *L'armement et la santé dans les pays du Tiers-Monde*, *Conférence, Colloque du VIIIe Congrès International Physicians for the Prevention of Nuclear War*, Montréal, 3 Juin 1988, *Cahiers du CEDSI*, Université Pierre Mendès France de Grenoble.

Klein, L. (1986), *Disarmament and Socio-Economic Development*, *Disarmament, Vol IX*, Spring, United Nations.

Leontiev, W, Duchin, F. (1983), *Military Spending: Facts and figures, Worldwide implications and Future Outlook*, Oxford University Press. Oxford.

Leony, B.F. (1988), *Third World Military Expenditure and Economic Development*

Looney, R.E. (1988), *Third-World Military Expenditure and Arms Production*, McMillan Press, London.

Luckham, R. (1986), *Disarmament and Development in all its aspects, with a view to Drawing Appropriate Conclusions*, U.N. Department of Disarmament, January.

Martin, S., Smith, R., Fontanel, J., de Haan, H. (1987), *Time-Series Estimates of the Macroeconomic Impact of Defence spending in France and the UK, in Peace, defence and economic analysis*, Palgrave, Mac Milan, London.

Melman, S. (1974), *The >Permanent War: American Capitalism in Decline*, Simon & Schuster, New York.

Schmidt, C., Blackhaby, F. (1987), *Peace, Defence and Economic Analysis*, International Economic Association, McMillan Press, London.

Smith, R., Humm, Fontanel, J. (1985), *The Economics of Exporting Arms*, *Journal of Peace Research*, Vol. 2. (3).

UNIDIR (1987), *Désarmement-Développement: au-delà des impasses, quelques suggestions pratiques*, UNIDIR, Geneva, UNIDIR.86/13.