



HAL
open science

L'ONU et la réduction des dépenses militaires

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. L'ONU et la réduction des dépenses militaires. [Rapport de recherche] GRIP, Bruxelles. 1986. hal-02508108

HAL Id: hal-02508108

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02508108>

Submitted on 13 Mar 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.

L'ONU et la réduction des dépenses militaires
Jacques Fontanel

GRIP
Dossier « Notes et documents »
N°10 – Septembre 1986.

Bruxelles

Résumé : L'Organisation des Nations Unies a engagé plusieurs études scientifiques et techniques en vue de définir, comptabiliser et comparer les dépenses militaires des Etats dans le cadre d'une procédure de réduction de leur importance afin d'engager un processus de désarmement pour le développement des pays du Sud. Si d'un point de vue de l'analyse économique, cet effort a conduit à de nombreux résultats scientifiques intéressants, les négociations entre les grandes puissances ont surtout mis en évidence leur volonté de maintenir leur effort d'armement, dans un climat de confiance dégradé ;

The United Nations has embarked on several scientific and technical studies with a view to defining, accounting for and comparing the military expenditure of States within the framework of a procedure of reduction of their importance in order to initiate a process of disarmament for the development of southern countries. If from an economic analysis point of view, this effort has led to many interesting scientific results, the negotiations between the major powers have above all highlighted their desire to maintain their armament effort, in an atmosphere of bad confidence.

Mots clés : désarmement, course aux armements, dépenses militaires, ONU, développement

Disarmament, arms race, military expenditure, UNO, development.

GRIP Groupe de recherche et d'information sur la paix

rue Van Hoorde, 33 - 1030 Bruxelles

Tél.: 02/241.80.96 et 241.84.20 - Compte : 001-0730404-70

ISSN 0772-3172

périodique bimensuel
Dossier "notes et documents"

numéro 90
septembre 1985

L'ONU
et la réduction
des dépenses militaires

Jacques FONTANEL

INTRODUCTION

Plusieurs raisons peuvent justifier une réduction négociée des dépenses militaires :

- L'évolution des dépenses militaires est dépendante à long terme des relations inter-étatiques, mais les tensions internationales s'aggravent avec l'accroissement des budgets de la défense. La volonté de s'armer davantage conduit souvent à la recherche de nouveaux équilibres militaires et les périodes de transition sont porteuses de conflits ou de menaces de guerre.
- Les Etats considèrent que la sécurité nationale est positivement corrélée aux capacités militaires, qui sont elles-mêmes dépendantes des dépenses militaires. Il existe pourtant d'autres variables explicatives de la sécurité d'un pays comme la richesse nationale annuellement produite, la complexité du secteur militaire, l'éducation et la préparation de la population et des militaires aux conflits, la solidité des alliances, l'aide militaire, la position géographique, etc... Les dépenses militaires favorisent le développement de la capacité militaire, mais la rationalité économique et la rationalité militaire divergent parfois. Ainsi, il est courant qu'un pays fasse d'énormes dépenses pour une arme qui s'avère inefficace ou inadaptée à son objectif. Dans ce cas, il existe une relation plutôt négative entre l'essor des dépenses militaires et la sécurité nationale. Enfin, la sécurité d'un pays dépend aussi des capacités militaires des pays potentiellement adversaires. Il est donc possible de réduire l'ensemble des dépenses militaires nationales en maintenant ou en augmentant la sécurité des Etats, à condition de ne pas créer de nouveaux déséquilibres.
- Les négociations internationales qui limitent ou abolissent la production de certaines armes peuvent être utiles, mais elles n'empêchent pas une affectation différente des dépenses. Ainsi, si l'on interdit les armes chimiques, il reste possible de développer la bombe à neutrons ou de nouvelles armes au pouvoir destructeur considérable. La réduction des dépenses militaires peut conduire à une réaffectation des dépenses, mais elle oblige les Etats à réduire leurs ambitions militaires au cadre financier limité ainsi négocié.
- Les dépenses militaires sont improductives, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas au niveau mondial, la propriété économique d'augmenter les richesses produites. Une réduction des dépenses militaires peut favoriser le développement économique des pays concernés et favoriser l'accroissement de l'aide publique aux pays en voie de

— développement, notamment par la création d'un Fonds International de Désarmement pour le développement (1).

La réduction des dépenses militaires est souhaitée officiellement par tous les pays. Malheureusement, de nombreux obstacles se dressent devant cette opportunité, parmi lesquels les difficultés techniques de comparaison des dépenses militaires et les conceptions politiques différentes du climat de confiance nécessaire au désarmement revêtent une importance particulière.

(1) FONTANEL J. "Principales orientations économiques et politiques d'un Fonds International de Désarmement pour le développement". UNIDIR, Genève, 1984.

I. LES OBSTACLES TECHNIQUES

Lorsque l'Union Soviétique proposa en 1973 de réduire de 10 % des budgets militaires des membres permanents du Conseil de Sécurité pour favoriser le développement des pays du Tiers-Monde, les Etats-Unis considérèrent d'une part que l'aide aux pays en voie de développement et le désarmement n'étaient pas nécessairement des actions liées et que la mesure des dépenses militaires méritait une étude approfondie compte tenu des divergences de conceptualisation. L'Organisation des Nations Unies réunit alors un groupe d'experts chargé d'étudier les problèmes techniques de la réduction des budgets de défense nationale. Depuis 10 ans maintenant, des études cumulatives ont été entreprises qui ont permis d'améliorer très substantiellement la conceptualisation et la comparaison des dépenses militaires (2).

- a) un instrument de comptabilisation des dépenses militaires opérationnel

Les experts qualifiés des Nations Unies ont élaboré un instrument de report des dépenses militaires susceptible de favoriser les négociations sur la réduction des dépenses militaires. La conceptualisation des dépenses militaires implique la détermination du champ des dépenses militaires et la mise en place d'un système général de comptabilité.

- La notion de dépenses militaires est ambiguë, car elle dépend des circonstances de conflits et de paix. En temps de guerre, par exemple, le secteur militaire investit l'ensemble de la société, ce qui n'est généralement pas le cas en période de paix. Les experts des Nations Unies ont retenu une conception stricto sensu des dépenses militaires, basée sur le caractère militaire ou paramilitaire des dépenses engagées.
- L'instrument de publication internationale des dépenses militaires des Nations Unies distingue trois grandes rubriques : fonctionnement, achats et construction, et recherche et développement. Le tableau ventile des achats par catégories de systèmes d'armes et par types de construction. En colonne, les dépenses militaires sont classées par missions ou par programmes. Plusieurs pays ont rempli la matrice (3) et le groupe d'experts des Nations Unies sur la Réduction des Dépenses Militaires a estimé que l'instrument de publication fournissait un cadre opératoire pour la comparaison internationale des dépenses militaires.

(2) NATIONS UNIES. "Rapport sur la réduction des dépenses militaires". A/S-12/7. New-York 6 mai 1982. Pour l'historique détaillé de cette question, voir Annexe I dans ce dossier.

(3) La liste de ces pays ainsi que la façon dont ils ont répondu est reprise en Annexe II dans ce dossier.

Cependant, plusieurs problèmes n'ont pas encore été résolus :

- 1) Si les pays qui ont fourni leurs dépenses n'ont soulevé aucune objection générale concernant la structure de l'instrument de publication, ils ne sont pas représentatifs de l'ensemble des Etats du monde contemporain. En effet, aucun pays à économie planifiée n'a rempli la matrice des dépenses militaires.
- 2) Les informations sur les forces stratégiques n'ont été fournies, sous une forme d'ailleurs très générale, que par la France.
- 3) Dans le cadre d'un accord de réduction des dépenses militaires, des procédures de vérification devront être mises en place. Le groupe d'experts des Nations Unies a présenté plusieurs possibilités de vérification qui n'ont pas encore été testées.

Ces critiques ne s'appliquent pas vraiment à l'instrument de réponse lui-même, mais à l'utilisation qui en a été faite par les Etats. Elles ne remettent pas directement en cause la matrice, mais elles soulignent les difficultés politiques d'un accord sur la réduction des dépenses militaires.

b) La comparaison des dépenses militaires

En supposant que tous les Etats aient répondu à l'instrument de publication des dépenses militaires, le problème de la comparaison des dépenses militaires ne serait pas pour autant complètement résolu. En effet, l'utilisation des taux de change comme instrument de conversion des monnaies nationales s'avère inadéquate pour plusieurs raisons : les taux de change officiels ne permettent pas de mesurer le pouvoir d'achat interne des monnaies ; ils sont sujets à des variations brusques liés à des phénomènes spéculatifs ; ils sont souvent arbitraires du fait de l'action des gouvernants en matière de politique des changes, etc ... Le Groupe d'experts a recommandé l'utilisation de la méthode de parité des pouvoirs d'achat, mise au point par le Projet de Comparaison Internationale. Le principe de la méthode est relativement simple car elle s'apparente à la construction des indices des prix. Il s'agit de déterminer le pouvoir d'achat des monnaies nationales et cette méthode est actuellement expérimentée par un nouveau groupe d'experts des Nations Unies. Elle présente quelques insuffisances :

- Les produits militaires sont rarement directement comparables d'un pays à l'autre, surtout en ce qui concerne les armes les plus sophistiquées et les plus puissantes, notamment les matériels nucléaires. Il existe de nombreux biens uniques qui sont très difficilement utilisables pour le calcul des indices.

- Les chiffres publiés par les Etats doivent pouvoir être vérifiables (4), car il existe de nombreuses possibilités de manipulation et de fraudes. Dans le cadre d'un accord de réduction des dépenses militaires, il semble nécessaire de dépasser le concept de secret militaire, de façon à rendre publiques certaines informations concernant les prix, les quantités et les caractéristiques des armes représentatives de l'évolution de la parité de pouvoirs d'achat des dépenses militaires.

Cette méthode est actuellement expérimentée sur 8 pays : la Suède, le Royaume Uni, les Etats-Unis, l'Australie, la Finlande, l'Italie, la Norvège et l'Autriche. Malheureusement, cet échantillon n'est pas très caractéristique des forces en présence. Cependant, l'objectif de l'exercice du Groupe d'experts de l'ONU est de démontrer qu'il est possible d'utiliser la méthode de parité de pouvoirs d'achat, à condition que les Etats fournissent les informations nécessaires. Si le Groupe réussit à prouver la bonne qualité des comparaisons intertemporelles et internationales des dépenses militaires, alors les Etats ne pourront plus utiliser l'argument de l'impossibilité pratique de construction de ces comparaisons pour refuser de participer aux négociations sur la réduction des dépenses militaires.

II. LES OBSTACLES POLITIQUES

Si les problèmes techniques de l'estimation et de la comparaison des dépenses militaires ne sont pas complètement résolus, il n'empêche que les affrontements politiques contemporains restent la principale raison de l'absence d'accords sur la réduction des dépenses militaires. Lors de la deuxième session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le désarmement (5), les Etats-Unis ont pris une initiative importante : demander la réunion d'une conférence internationale sur les dépenses militaires. Par contre, l'Union Soviétique apportait une appréciation négative aussi bien sur les travaux d'experts des Nations Unies sur la réduction des dépenses militaires que sur le rapport sur le désarmement pour le développement. La réduction des dépenses militaires mondiales passe d'abord par un accord entre les deux grandes puissances. C'est pourquoi le principal obstacle à cette forme de désarmement est l'opposition entre l'Union Soviétique et les Etats-Unis.

(4) Pour les différents critères de vérification fixés par l'ONU, voir Annexe III dans ce dossier.

(5) ARES. Défense et sécurité. "La crise du Désarmement. La 2ème session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Désarmement (1982)". ARES Grenoble 1983.

a) Le projet de conférence internationale sur les dépenses militaires

Le projet de conférence internationale avait pour buts :

- d'étudier les progrès réalisés par les groupes d'experts en ce qui concerne notamment la publication, la comparaison et la vérification des dépenses militaires,
- d'analyser les raisons pour lesquelles les dépenses militaires nationales ne sont pas largement publiées à l'aide de l'instrument normalisé préparé par les experts de l'ONU,
- d'examiner les moyens susceptibles d'accroître et d'assurer la publication universelle des données;
- d'élaborer des moyens permettant une meilleure diffusion de ces informations.

Pour les Etats-Unis, la confiance politique nécessaire à un accord sur la réduction des dépenses militaires passe par la transparence des informations sur les dépenses militaires. Le Président Reagan considère que les informations publiées par l'URSS sont universellement mis en doute et que, de ce fait, il n'est pas concevable de négocier une limitation des efforts militaires des Etats-Unis. La confiance passe par une bonne information, harmonisée et vérifiée. En refusant d'apporter son concours à l'effort de clarification et de diffusion des dépenses militaires, l'Union Soviétique ne met pas les Etats-Unis en position d'accepter une négociation sur la réduction des dépenses militaires.

b) La volonté politique de réduction des dépenses militaires.

Pour l'Union Soviétique, le manque d'information sur les efforts militaires des Etats ne constitue pas un facteur important qui fonde la course aux armements. Les systèmes de comptabilité harmonisés visant à élargir la collecte et la diffusion des données sur le coût des préparatifs militaires des Etats cachent, en fait, les véritables raisons de la course aux armements, à savoir l'absence de volonté politique des Etats en ce qui concerne les mesures de désarmement. "La collecte de renseignements supplémentaires sur les dépenses militaires des Etats, l'élaboration d'un système de comparaison et les systèmes de comptabilité, quels qu'ils soient, sont détachés de la réalité et mènent à une impasse lorsqu'il s'agit de résoudre le problème de la réduction des dépenses militaires dont dépend, en fin de compte, l'affectation de ressources supplémentaires aux fins du développement. Certains Etats se servent du fait que l'ONU mène des activités de ce genre pour camoufler leur réticence à s'engager dans la voie d'une réduction des dépenses

militaires" (6).

Entre les deux grandes puissances, un dialogue de sourd se poursuit depuis dix ans sur le problème de la réduction des dépenses militaires. Les Etats-Unis souhaitent connaître plus précisément l'effort financier de l'Union Soviétique, avant d'engager un processus financièrement équilibré de désarmement. Ils estiment que l'écart entre leurs propres estimations des dépenses militaires de l'Union Soviétique et les publications faites par cet Etat est trop important pour constituer une base solide de négociation. Pour l'Union Soviétique, ces études techniques n'ont pas vraiment d'intérêt car la réduction des dépenses militaires implique une confiance réciproque ; de ce fait, les négociations doivent porter sur les informations publiées par les Etats eux-mêmes. Cette conception ne peut pas être retenue par les Etats-Unis qui estiment que leur système "démocratique" conduit à des estimations quasi-parfaites des dépenses militaires réelles, ce qui n'est pas le cas pour un pays aussi fermé que l'URSS (7).

S'il est vrai que les études techniques ne pourront pas à elles seules justifier un désarmement, elles sont susceptibles de créer un climat de confiance lorsque les estimations faites par les grandes puissances s'avèrent très divergentes. Il s'agit là d'une concession qui ne devrait pas coûter trop cher à tout pays qui a une réelle volonté politique de réduction des dépenses militaires et qui comprend qu'il s'agit là d'un obstacle quasi-infranchissable. D'autre part, il est difficile de fournir de nombreuses informations importantes sur la défense d'un pays sans un climat de confiance réciproque et sans une ferme attitude favorable au désarmement. Il est évident que les pays fourniront d'autant mieux les informations sur les dépenses militaires qu'ils auront le sentiment d'une volonté internationale de paix.

Chaque Etat doit montrer son attachement au désarmement ou à la réduction des dépenses militaires en faisant un geste significatif vers l'autre. C'est ainsi que l'URSS pourrait participer, même de manière peu détaillée, à l'exercice des experts de l'ONU et il faudrait que les Etats-Unis, au moins dans une première phase, ne fassent pas de la vérification un préalable à toute négociation.

(6) FONTANEL et GUILHAUDIS. "Le Désarmement par le Développement, la Réduction des Dépenses militaires. L'affrontement des super puissances" ARES, Op.Cit. P/105 et s.

(7) Voir les plus récentes statistiques sur les dépenses militaires mondiales en Annexe IV dans ce dossier.

Bibliographie

Ares, Défense et sécurité (1983), La crise du désarmement, la seconde session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies, Ares, Défense et Sécurité, Grenoble.

Colard, D., Fontanel, J., Guilhaudis, J-F. (1981), Le désarmement pour le développement : un pari difficile, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale. Les Sept Epées, Cahier n° 19, Paris, 171 p.

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

Fontanel, J. (1982), La comparaison des dépenses militaires, Revue Défense Nationale Novembre 1982 (15 pages)

Fontanel, J., Guilhaudis (1983), Le désarmement pour le développement, la réduction des dépenses militaires, l'affrontement des super puissances, in « La crise du désarmement », Ares, Défense et Sécurité, Grenoble.

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

Fontanel, J. (1984), Les principales orientations économiques et politiques d'un Fonds International du Désarmement pour le Développement, UNIDIR, Geneva.

Nations Unies (1982), Rapport sur la réduction des dépenses militaires, A/S-12/7, New York, 6 mai.