

Au-delà des questions de maîtrise des armements et de dépenses militaires : favoriser la gestion démocratique du secteur de la sécurité

Ravinder Pal SINGH

Il ressort d'une étude globale sur les conflits armés et la démocratie que si des manifestations et émeutes se produisent dans des démocraties, les conflits politiques et les guerres sont plus fréquents dans les régimes non démocratiques¹. Depuis 50 ans, les gouvernements élus de 46 pays ont été renversés par l'armée et remplacés par des régimes autoritaires².

Afin de comprendre s'il existe une corrélation entre les conflits, le manque de développement économique et l'absence de régime démocratique, les données concernant 110 pays ayant les plus faibles indicateurs de développement humain ont été analysées avec celles portant sur les conflits armés de la période 1946-2001. Cette analyse a constaté que sur les 110 pays, 88 avaient subi un conflit intérieur ou un coup d'État militaire. La situation des démocraties pauvres est toutefois bien meilleure que celle des autocraties pauvres³. Il ressort d'une comparaison des régimes démocratiques de 55 pays les plus pauvres que 47 ne connaissent pas (ou que partiellement) les droits politiques et les libertés publiques⁴. Il semble donc que les conflits armés soient plus fréquents dans les pays ayant un faible développement économique et des institutions démocratiques pas très bien établies.

Cet article examine deux dimensions du débat international – la bonne gestion et la réforme du secteur de la sécurité – et tente de voir comment elles peuvent renforcer les objectifs de sécurité régionale, de développement et de désarmement. Nous verrons comment une gestion démocratique pourrait favoriser les objectifs de désarmement et aborderons deux questions cruciales. Premièrement, comment les principes démocratiques et des autorités constitutionnelles légitimes (comme les organes législatifs de contrôle, les organismes de vérification et les autorités civiles) peuvent-ils définir un système de contre-pouvoir indispensable pour une bonne gestion du secteur de la sécurité ? Deuxièmement, comment le fait d'obliger le secteur de la défense à rendre des comptes peut-il l'inciter à limiter les acquisitions d'armes et les dépenses militaires ? De telles institutions peuvent-elles harmoniser les besoins légitimes de sécurité, de démocratie et de développement et imposer des restrictions nationales et régionales s'agissant de l'autonomie de l'armée pour les décisions de sécurité nationale, de budget de la défense et d'acquisitions d'armes ?

Définir une bonne gestion du secteur de la sécurité

Dans cet article, le « secteur de la sécurité » englobe toute une série d'acteurs chargés d'assumer les différentes missions de sécurité d'une société. Outre le secteur de la défense, il s'agit de la police,

Ravinder Pal Singh a été Senior Fellow, Centre for Pacific Asia Studies, Université de Stockholm, jusqu'en mars 2005. Il fut auparavant Senior Fellow, Institute for Defence Studies and Analyses, New Delhi (1989-1992) ; Project Leader, Stockholm International Peace Research Institute (1993-2000) ; Senior Fellow, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (2001) ; et chef de mission du PNUD pour les réformes du secteur de la sécurité en ex-Yougoslavie (2002).

des douanes et des gardes frontière, des services de renseignement, des services secrets, des organes de contrôle exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que des organisations de la société civile (comme des groupes de réflexion financés publiquement qui travaillent sur les questions de sécurité ou des institutions financées par l'armée mais qui acceptent dans certains cas des éléments de la société civile). L'expression « secteur de la défense » se réfère aux départements exécutifs du ministère de la défense, aux forces armées et à d'autres entités qui dépendent de son contrôle budgétaire comme les services de renseignement, les industries de défense, les usines de munitions et les établissements de recherche-développement.

La bonne gestion du secteur de la sécurité englobe plusieurs éléments politiques, économiques, sociétaux et institutionnels.

SUR LE PLAN POLITIQUE

Dans une démocratie, le peuple est celui qui détient le pouvoir souverain et l'exerce par l'intermédiaire de ses représentants légitimement élus au parlement ou à l'assemblée nationale. Le gouvernement joue le rôle de comité exécutif de la législature. Il est chargé, par la législature, de l'administration publique pour une échéance déterminée et doit lui rendre des comptes. L'armée, qui fait partie de l'exécutif, doit répondre devant le parlement des politiques et du budget de la défense, et doit faire examiner et vérifier ses dépenses et résultats (par des commissions ou des organismes de vérification nommés par le parlement). C'est l'un des principaux devoirs constitutionnels des représentants élus d'une société que de garantir que le secteur de la sécurité n'est pas autonome pour les prises de décisions, mais qu'il est responsable devant les institutions démocratiques. Cette responsabilité est toutefois très faible dans de nombreux pays en raison des possibilités et de l'admissibilité politique de cette proposition.

Pour permettre une bonne gestion du secteur de la défense et de la politique, la société civile et les représentants élus doivent développer des capacités dans un certain nombre de domaines. Ils doivent être en mesure d'examiner et d'évaluer la politique de sécurité nationale, la politique de défense, le budget et l'audit de la défense, ainsi que les politiques d'acquisitions et d'effectifs, etc. La participation de la société civile dans le débat sur la sécurité doit être publiquement admise, professionnalisée et légitimée. Appliquées au niveau national, ces idées pourraient favoriser l'apparition de normes régionales pour la paix et la démocratie.

SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

Une bonne gestion doit savoir trouver le juste équilibre entre les besoins de sécurité humaine et de développement social d'une société et ses impératifs militaires de sécurité. Il importe de comprendre le décalage permanent entre, d'un côté, les dépenses militaires et les acquisitions d'armes et, de l'autre, les engagements pris au niveau mondial s'agissant des aspects de la sécurité liés au développement social.

Une bonne gestion doit savoir trouver le juste équilibre entre les besoins de sécurité humaine et de développement social d'une société et ses impératifs militaires de sécurité.

Si les acquisitions d'armes et les dépenses militaires pèsent sur les facteurs sociaux et économiques nationaux, alors les demandes du secteur de sécurité doivent être stabilisées par des moyens internes de limitation des armes. Les principales menaces qui pèsent sur la sécurité, les inquiétudes et les priorités doivent être définies

pour permettre une répartition rationnelle des ressources humaines, financières et matérielles. Une gestion démocratique du secteur de la sécurité est un atout très important pour y parvenir. De réelles institutions démocratiques devraient pouvoir contester les acquisitions ou transferts d'armes fondés sur une évaluation ambiguë de la menace, des ambitions de pouvoir, des motivations commerciales ou des possibilités de corruption.

SUR LE PLAN SOCIÉTAL

Il faudrait coordonner les impératifs de sécurité extérieure, nationale, humaine et publique. Cette coordination implique un brassage d'idées et de compétences de la société civile et du secteur de la sécurité pour définir, débattre et évaluer les différentes dimensions de la sécurité. La société civile peut notamment favoriser la création de groupes de réflexion pluridisciplinaires constitués d'analystes, d'experts des médias, d'anciens responsables militaires, de militants pour la démocratie et de défenseurs des droits de l'homme. Ils devraient être des observateurs et faciliter le rôle de contrôle joué par les sous-comités législatifs sur la politique de défense, le budget et la vérification des dépenses militaires ; l'acquisition d'armes et les industries de défense ; la gestion des effectifs et des capacités de défense ; etc. Leur objectif est de développer les capacités pluridisciplinaires en se spécialisant et un insistant sur divers aspects de la gestion de la défense.

SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL

Une bonne gestion du secteur de la sécurité implique des initiatives législatives et réglementaires pour définir des règles pour la politique d'information et l'accès à l'information pour éviter le gaspillage, la fraude et les abus qui sont rarement déclarés dans le secteur de la sécurité.

C'est particulièrement important s'agissant du commerce des armes, aussi bien du côté de l'offre que de la demande. Dans certains des principaux pays fournisseurs, les capacités de vérification des ventes d'armes sont limitées ou inexistantes. De la même façon, les capacités de gestion démocratique des acquisitions d'armes sont faibles voire nulles chez les principaux acheteurs. Tout cela peut se traduire par la corruption et l'apparition d'une demande excessive ou non contrôlée pour les armes. Par conséquent, des procédures d'examen devraient être mises au point pour garantir la responsabilité du secteur de la sécurité, avec des représentants des sous-comités législatifs chargés des questions d'acquisition d'armes et des industries de la défense, des organismes de vérification, les départements qui enquêtent sur la corruption, ainsi que d'anciens responsables ou experts, qui ne sont pas en situation de conflit d'intérêts.

L'importance du problème

Les pays qui ont connu des conflits internes ont tendance à dresser des obstacles à une gestion démocratique du secteur de la sécurité et ne veulent généralement pas se doter des capacités ni des mécanismes constitutionnels qui permettraient une bonne gestion. Même si dans ces pays, le rôle de l'armée est souvent présenté comme nécessaire pour préserver la paix et la sécurité publique, l'influence ou le pouvoir politique de l'armée empêche souvent une gestion démocratique ainsi que l'équité politique et économique : les menaces qui pèsent sur la sécurité sont souvent exagérées pour

préservent l'autonomie politique de l'armée et son pouvoir de décision exclusif. En ce sens, le secteur de la sécurité peut compromettre la justice sociale et les objectifs plus larges de stabilité et de paix réelle.

Dans le cadre d'une mauvaise gestion, des ressources qui auraient dû être affectées au développement social sont allouées au secteur de la sécurité. Une faible responsabilité publique et une forte corruption dans les secteurs publics vont souvent de pair avec des niveaux relativement élevés de dépenses militaires et d'acquisitions d'armes. Le détournement de ressources compromet la mobilité des facteurs économiques et entrave l'activité socio-économique. Même si dans certains régimes autoritaires ou militaires les fonds publics ne sont pas attribués de manière excessive aux dépenses militaires, la question de promouvoir l'infrastructure de développement social n'est jamais étudiée avec l'attention qu'elle mérite. Les priorités et politiques de sécurité humaine ne sont examinées que sommairement par ces gouvernements, comme le montre l'insuffisance du développement humain dans ces pays⁵. Le fait d'ignorer les rapports entre les dépenses militaires et les questions liées à la vie quotidienne (autrement dit, entre la sécurité et les dépenses sociales) explique pourquoi les décisions d'acquisition d'armes sont envisagées uniquement comme une question de capacité militaire et non comme des décisions de compromis entre les besoins militaires et ceux plus larges de la sécurité humaine.

Même dans les pays qui semblent prêts pour la transition vers la démocratie, la bureaucratie du secteur de la sécurité est l'un des principaux obstacles à l'instauration d'un régime démocratique. La corruption et la fraude peuvent se généraliser alors que l'armée revendique une confidentialité non fondée ou non approuvée pour sa procédure de décision⁶. Des niveaux plus forts de corruption, de gaspillage et de fraude peuvent compromettre le contrôle de la législature sur le secteur public. Ce phénomène ne fait qu'exacerber la volonté d'accroître la confidentialité militaire et entretenir le mouvement. Les demandes de responsabilité publique et les interrogations portant sur les dépenses du secteur de la sécurité par rapport aux priorités socio-économiques sont rejetées par l'élite politique, qui juge de tels actes antipatriotiques ou les considère comme des initiatives visant à compromettre la sécurité militaire. En évitant le débat public, les États n'envisagent pas d'autres politiques de défense ou de sécurité.

Dans une démocratie, l'armée n'a pas non plus de responsabilité publique directe ; le contrôle des décisions du secteur de la sécurité s'exerce par l'intermédiaire des représentants élus. Dans un grand nombre de pays, la législature et même le pouvoir exécutif – les deux organes politiques représentatifs – ont des pouvoirs limités pour contrôler que les décisions du secteur de la sécurité respectent les grandes priorités de la société⁷. L'autonomie politique de l'armée peut encore étouffer le débat public sur la nécessité de trouver l'équilibre entre les priorités de la défense et du développement.

Dans de nombreux pays, la législature n'a pas décidé d'affronter le secteur de la défense. Il n'est pas prévu de contrôle législatif des politiques concernant les informations militaires ni de méthodes d'évaluation de l'information. Il n'existe pas non plus de mesure législative permettant de concilier les besoins valables de confidentialité de l'armée et la possibilité pour une législature d'avoir accès à l'information pour vérifier les exigences militaires⁸. D'autres éléments peuvent gêner les possibilités de gestion démocratique, comme des dispositions constitutionnelles insuffisantes pour garantir la responsabilité de l'armée ; l'absence de contrôle démocratique du processus de décision du secteur de la sécurité ; les faiblesses des organes délibérants pour l'examen des budgets du secteur de la défense, et notamment les fonctions des organismes de vérification ; l'incapacité de l'État à contrôler la corruption, la fraude et les abus dans le secteur de la sécurité ; et l'indifférence de la société civile à l'égard du secteur militaire ou des dirigeants élus qui n'assument pas leur devoir constitutionnel de contrôle⁹.

Les conséquences d'une mauvaise gestion dépassent les frontières nationales : la stabilité et la sécurité régionales peuvent aussi être touchées. L'absence de responsabilité publique s'agissant des dépenses militaires produit des budgets de défense dans lesquels des sommes sont affectées sans autorisation à l'acquisition d'armes. Ces achats risquent d'inciter d'autres acteurs à acquérir, par réaction, des armes et partant d'accroître l'instabilité régionale. Il existe des initiatives visant à améliorer la gestion du secteur de la sécurité par le biais de moyens externes. Les initiatives internationales de maîtrise des armements, comme le Registre des armes classiques des Nations Unies, visent principalement à contrôler les transferts qui risqueraient de conduire à une accumulation excessive et déstabilisatrice d'armes. Les décisions concernant le budget et les acquisitions restent des décisions nationales. Dans certaines zones du monde en développement, les mesures externes sont considérées comme des mécanismes intrusifs qui compromettent la sécurité nationale. Les anciens pays colonisés considèrent ainsi les initiatives internationales de transparence comme des « idées occidentales ». L'élite politico-militaire utilise souvent de tels arguments pour éviter de rendre des comptes.

Favoriser la gestion démocratique du secteur de la sécurité

Dans les pays qui ont connu de nombreux conflits et dans lesquels le développement humain et la gestion démocratique sont faibles, il existe peu de personnes et d'institutions ne faisant pas partie de l'armée ayant pour mission de contrôler le processus de décision lié aux questions de sécurité¹⁰. Tant que le processus de décision du secteur de la sécurité restera entre les mains de quelques privilégiés, il échappera à tout contrôle professionnel dans le domaine public et à tout contrôle démocratique.

Avec la progression mondiale de la démocratie et des institutions démocratiques, nous sommes en train de passer d'une situation où l'armée était autonome pour ses décisions et sa politique à une situation où le secteur de la sécurité est de plus en plus responsable envers les représentants élus du peuple. Ce changement est aussi lent et hésitant que les régimes autoritaires sont impitoyables. Dans une démocratie parlementaire, le secteur de la sécurité devrait être responsable devant la législature, puisqu'il dépend de fonds publics autorisés par le parlement. Il n'empêche que dans de nombreux pays, peut-être pour des raisons d'héritage autoritaire ou colonial, les représentants élus restent privés des ressources et capacités nécessaires pour accomplir leur devoir constitutionnel. La connaissance publique des questions de sécurité demeure insuffisante dans la plupart des pays, y compris dans les démocraties développées. Il n'en reste pas moins que dans les démocraties de transition, il existe aux niveaux juridique, organisationnel et de l'information, des barrières qui empêchent le développement de la connaissance publique. Les pouvoirs exécutif et législatif n'ont pas pris de disposition pour surmonter ces barrières.

Afin d'améliorer la responsabilité, il faut donc examiner les obstacles qui s'opposent à une gestion démocratique ainsi que les possibilités d'y parvenir. Il faut pour cela favoriser une meilleure connaissance des processus de décision dans le secteur de la sécurité. Il faut démystifier le secteur de la sécurité en faisant connaître les rôles et fonctions des autorités militaires, les processus exécutif et législatif de contrôle et les fonctions d'autres organismes officiels. Pour faire progresser la connaissance publique, il faudrait poser toute une série de questions sur un nombre de thèmes connexes. Par exemple, la compréhension nécessaire des rapports complexes entre les dépenses militaires et les dépenses sociales pourrait se faire par des études portant sur les processus de décisions concernant les politiques de défense, l'élaboration des budgets, la vérification

Il faut démystifier le secteur de la sécurité en faisant connaître les rôles et fonctions des autorités militaires ...

des dépenses militaires, la gestion de la défense et des acquisitions d'armes, et par des explications sur le rôle des organes exécutifs et législatifs. Cela pourrait améliorer la connaissance publique et peut-être même le processus de décision dans le secteur de la sécurité. D'autres thèmes pourraient être étudiés : les politiques industrielles et technologiques pour la défense, le contrôle des activités de renseignement, les paramilitaires et la police, les droits de l'homme et le droit militaire. Ces thèmes pourraient être abordés sous différents angles : politique, économique, organisationnel ou constitutionnel.

L'intérêt d'une bonne gestion pour la sécurité régionale

Si les conséquences que peut avoir sur la stabilité régionale l'absence de gestion démocratique du secteur de la sécurité n'ont pas encore été étudiées, les rapports mutuellement positifs du développement social et de la démocratie sont bien connus¹¹. Il faut trouver comment favoriser la stabilité et la sécurité régionales en créant des institutions pour une gestion démocratique¹². Une telle gestion du secteur de sécurité permettrait de renforcer les institutions de contrôle de l'intérêt public, de favoriser la transparence des processus de décision militaire et d'encourager une plus forte participation publique dans le débat sur la sécurité nationale. Ce processus permettrait aussi de restreindre les niveaux démesurés des dépenses militaires et les acquisitions d'armes non vérifiées, deux facteurs qui ne font qu'exacerber les courses aux armements au niveau régional et entraver le développement économique. Il est donc important d'étudier la faisabilité des initiatives préconisant une gestion démocratique, le développement socio-économique et la sécurité régionale. Cette démarche se heurterait, sans aucun doute, à des difficultés dans les pays où le droit est faible et où les contre-pouvoirs capables de contrôler les prises de décisions publiques et la probité du service public (y compris du secteur de la défense) sont insuffisants.

Une première initiative serait de mettre au point une enquête scientifique pour recenser et étayer les principales insuffisances de certains pays en matière de gestion démocratique du secteur militaire et voir leur incidence sur la sécurité régionale. Il faudrait pour ce faire examiner systématiquement l'ampleur et la portée du problème afin de définir des normes et des directives objectives pour évaluer le niveau de l'autonomie de l'armée dans l'appareil de décision politique d'un pays dans une région précise. Une meilleure connaissance des raisons qui expliquent le pouvoir ou l'influence politique de l'armée faciliterait la mise en place de contre-pouvoirs pour contrôler les dépenses de l'armée et la façon dont elle évalue les menaces. Une telle analyse faciliterait la réalisation d'un certain nombre d'objectifs de sécurité régionale. Comprendre le manque de gestion démocratique de l'armée dans une région pourrait faire progresser la coordination entre les besoins de démocratie, de sécurité militaire et de développement social et, partant, favoriser un cycle vertueux de paix et de développement.

La stabilité régionale pourrait aussi être améliorée pour réduire les risques militaires au niveau régional en mettant au point des organisations régionales pour éviter le risque d'attaque surprise ; réduire les risques de décisions militaires fondées sur des malentendus ou des erreurs d'appréciation ; réduire la méfiance et les erreurs de jugement sur les intentions de parties antagonistes ; faire progresser les mesures de prévention des conflits ; définir des mesures qui permettraient d'éviter un affrontement militaire, empêcher que des opérations locales ne dégénèrent en conflit déclaré, et trouver des moyens d'empêcher ou de limiter les risques de reprise de la violence une fois que les parties ont cessé le feu. Ces organes devraient être composés de législateurs, d'anciens militaires de carrière, de militants pour la paix et d'éminentes personnalités.

Travailler ensemble au niveau régional favoriserait la confiance et la coopération entre les pays de la région, ce qui permettrait de faire progresser de manière constructive la sécurité régionale. Les

ressources pourraient servir à renforcer les capacités de la société civile pour qu'elle examine d'autres possibilités pour la sécurité que les options recommandées par l'armée. Un processus régional visant à développer les connaissances concernant la gestion du secteur de la sécurité favoriserait l'apparition de capacités professionnelles dans le domaine public, dans toute la région, pour une gestion démocratique du secteur de la défense. Un forum sur cette question au niveau régional permettrait de recenser des normes communes pour les secteurs militaires des législatures nationales dans un certain nombre de domaines, comme la vérification des dépenses militaires, les crédits budgétaires (y compris l'étude de nouvelles possibilités pour attribuer une part justifiée du budget national de défense à la vérification législative des principaux transferts d'armes), la planification des dépenses et les fonctions de vérification. Un tel forum régional devrait pouvoir trouver des méthodes pour améliorer la prévisibilité des décisions concernant l'acquisition d'armes dans la région, encourager les limites démocratiques pesant sur le secteur militaire et favoriser une politique préconisant une gestion de l'information dans le respect de la confidentialité militaire tout en permettant un contrôle démocratique des décisions de l'armée.

Une bonne gestion des transferts d'armes

Le système international facilite déjà des avancées au niveau du droit et des processus et normes éthiques dans différents domaines. Différentes initiatives de coopération au niveau international sont déjà engagées : des efforts visant à empêcher le trafic de la drogue, le trafic des femmes et le travail des enfants ; l'élaboration des normes des Nations Unies relatives à la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises en ce qui concerne les droits de l'homme ; et des initiatives pour un commerce équitable et des pratiques commerciales éthiques, comme le système de certification des diamants bruts du Processus de Kimberley. Quoi qu'il en soit, le commerce des armes reste intouchable. Alors qu'il est associé à de très forts taux de corruption et de pratiques contraires à l'éthique, il est épargné par les initiatives internationales en raison de la protection des « intérêts de sécurité nationale » et des « secrets industriels ».

Ces arguments opposés à la volonté de contrôle de l'intérêt public laissent la fraude et la corruption se développer dans le système. La corruption est largement connue comme une caractéristique courante du commerce des armes¹³ – il n'est pas rare que des décisions d'acquisition d'armes n'aient pas de rapport évident avec l'évaluation de la menace ainsi que la politique et les projets d'acquisitions en matière de défense. Le commerce des armes peut clairement avoir une influence déstabilisatrice sur les gouvernements démocratiques et, s'il n'est pas justifié sur le plan des besoins de sécurité, il peut avoir un effet déstabilisateur sur les pays et sur l'ensemble d'une région.

Pour favoriser la stabilité régionale et empêcher la corruption, il faut que le commerce des armes dépende de normes internationales. Un processus international de vérification des transactions entre vendeurs et acheteurs pourrait être un moyen de contrôler les pratiques anticonstitutionnelles ou les acquisitions liées à la corruption. En favorisant l'apparition de normes globales d'examen et de contrôle des transferts d'armes, un tel mécanisme serait aussi une excellente initiative de restauration de la confiance au niveau régional.

Pour développer le contrôle et la vérification du commerce des armes, la transparence des processus sera indispensable tout comme l'obligation de les justifier. Il faudra, en outre, valider les processus de décision des vendeurs comme des acheteurs. Un mécanisme reconnu au niveau international pour effectuer les contrôles au niveau national permettrait de garantir que les armes sont reçues par des utilisateurs finals légitimes pour être employées à des fins légitimes de sécurité. L'accord devrait définir les processus nationaux pour les ventes et les acquisitions d'armes.

Des normes admises au niveau international pour vérifier les informations faisant état de corruption dans le commerce des armes favoriseraient une bonne gestion et permettraient d'appliquer les mêmes règles à toutes les sociétés qui fournissent des armes. Un pays qui souhaite acquérir des armes pourrait ainsi choisir la meilleure option technique et financière pour lui. Cela permettrait aussi de limiter la corruption et les manipulations politiques sur les contrats d'armement (par exemple, offrir une aide au développement à celui qui faciliterait des contrats de livraison d'armes). Les insuffisances démocratiques des décisions concernant l'acquisition d'armes doivent être étudiées aussi bien du côté de l'offre que de la demande. Un mécanisme reconnu au niveau international pourrait favoriser la stabilité des transferts d'armes en évitant l'accumulation excessive et déstabilisatrice de systèmes d'armes. Il permettrait de garantir que les transferts interviennent entre des gouvernements légitimement élus, de contrôler les processus légitimes des transferts d'armes, et de s'assurer de la pertinence des dépenses militaires par rapport à la politique de développement et de sécurité nationale – tout en préservant la confidentialité nécessaire.

Pour créer un tel mécanisme, il faudrait dans un premier temps passer en revue les mécanismes et processus actuels de bonne gestion des transferts d'armes afin de contrôler les allégations de corruption entre les principaux pays qui vendent ou achètent des armes. Une telle étude permettrait de voir les pays les plus exposés à la corruption en examinant les processus de vérification des ventes d'armes et le potentiel de corruption d'un pays en étudiant les processus d'acquisition d'armes. Pour parvenir à ces normes acceptées au niveau international, il faut définir un processus permettant de vérifier les allégations de corruption qui puisse fonctionner dans le cadre du forum multilatéral des acheteurs et vendeurs d'armes. Il devrait tenir compte à la fois des impératifs de confidentialité militaire et des besoins de responsabilité publique, et devrait fonctionner dans une enceinte constitutionnellement légitime capable de lutter contre toute corruption ou fraude dans les transferts d'armes.

Vu la nature de la sécurité et les sensibilités commerciales s'agissant des transactions liées aux armes, un processus crédible, négocié au niveau international est nécessaire. Il pourrait s'agir, dans un premier temps, d'un accord entre les plus gros acheteurs et vendeurs d'armes, soit une douzaine de pays ; il pourrait, ensuite, s'étendre à d'autres pays partageant les mêmes objectifs. Cet accord devrait accorder un pouvoir de vérification à une autorité légitime indépendante qui serait compétente pour examiner les informations faisant état de corruption dans les transactions internationales portant sur les armes.

Les sensibilités nationales jugeront certainement inacceptables les enquêtes internationales faisant suite à des allégations. Il faudrait donc qu'un mécanisme international définisse quels sont les processus les plus exposés à la corruption et facilite la mise en place de capacités nationales pour mener les enquêtes nécessaires. Une fois que des capacités nationales seraient en place pour vérifier les acquisitions d'armes, l'idée d'enquêter et d'évaluer qualitativement les dépenses militaires serait plus facilement acceptable.

Le rôle de la communauté internationale

La communauté internationale ne peut jouer qu'un rôle limité à ce niveau et l'intervention de donateurs internationaux peut même aller à l'encontre du but recherché pour ce qui a trait à la gestion démocratique du secteur de la sécurité, surtout pour les questions de sécurité nationale.

La communauté internationale a toutefois un rôle à jouer dans le développement des capacités des institutions démocratiques comme les organes parlementaires et les organismes de vérification. La communauté des donateurs pourrait étudier les possibilités d'un fonds qui pourrait surmonter les

obstacles habituels que rencontrent le développement et la démocratie, ainsi que le désarmement. La communauté internationale pourrait aussi faciliter les échanges, grâce aux technologies de l'information, entre les groupes de réflexion nationaux, les organismes de surveillance et les groupes de réflexion internationaux et régionaux qui travaillent sur les questions de démocratie, de sécurité et de développement.

Dans nombre de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine en transition vers la démocratie, la fonction publique est rarement capable d'exercer un contrôle civil sur le secteur de la défense. Les limites dans ce domaine doivent être réglées et la communauté internationale peut jouer un rôle à ce niveau. Des programmes internationaux d'échange pourraient être instaurés entre la société et la fonction publique dans les démocraties avancées ou en transition pour favoriser les capacités de contrôle du secteur de la défense. La communauté internationale pourrait encourager la recherche et la création d'une base de données pour comparer l'état de la démocratie et l'autonomie politique de l'armée dans les pays où le développement social est faible. Les institutions financières internationales devraient éviter d'assortir l'aide de conditions en vue de contrôler les dépenses militaires. Elles devraient plutôt développer les capacités nationales ainsi que les processus de contrôle intérieur des budgets militaires.

Conclusion

Dans le but d'atteindre les objectifs évoqués dans cet article, des mesures de confiance portant sur des restrictions régionales et internationales des armes permettraient de compléter le développement social et démocratique et, partant, de renforcer la paix, la sécurité et la stabilité.

Des restrictions sur le commerce des armes ou sur les dépenses militaires ne peuvent suffire car elles impliquent rarement la société civile et les représentants élus. Il faut donc investir dans des partenariats entre communautés d'experts qui travaillent sur les questions de gestion du secteur de la sécurité, la promotion de la démocratie, ainsi que le développement social et humain aux niveaux local, national et régional. Une plus grande participation de la société civile et des représentants élus renforcerait les chances de trouver des idées nouvelles pour favoriser une bonne gestion du secteur de la sécurité, des politiques de sécurité éthiques et réalistes, et la consolidation de la paix.

L'idée que les processus de gestion démocratique du secteur de la sécurité sont incompatibles avec la confidentialité militaire ou les intérêts de sécurité nationale n'a pas été prouvée scientifiquement. Une transparence totale n'est pas un préalable à la responsabilité ; ajoutons qu'un silence avalisé sur les questions militaires ne signifie pas responsabilité. La question est de savoir s'il est possible d'avoir des processus de contrôle public qui remplissent les conditions d'une bonne gestion et répondent, en même temps, aux besoins légitimes de confidentialité.

Notes

1. T. Gurr, M. Marshall et D. Khosla, 2001, *Peace and Conflict 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements and Democracy*, College Park, University of Maryland, p. 20. à l'adresse <www.cidcm.umd.edu-peace_and_conflict.asp>.
2. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2002, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, Bruxelles, Éditions De Boeck Université, p. 6, à l'adresse <hdr.undp.org/reports/global/2002/fr/> ; et Brian Blodgett, pas de date, « Conflicts, Coup d'état, Revolution, Insurrections, Civil Wars, and Wars of the 20th Century », à l'adresse <members.tripod.com/Brian_Blodgett/Conflicts.htm>.

3. J. Siegle, M. Weinstein et M. Halperin, 2004, « Why Democracies Excel: Dispelling a Myth », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 5 (septembre/octobre), p. 59. L'avantage des démocraties pauvres sur les autocraties pauvres est manifeste si l'on compare des indicateurs sociaux comme l'espérance de vie, l'accès à l'eau potable, les taux d'alphabétisation, les rendements agricoles et la qualité des services de santé publique. Les démocraties à faible revenu font largement mieux que les régimes autocratiques sur presque tous ces points. Les démocraties à faible revenu ont, d'une manière générale, de meilleurs résultats que les autocraties s'agissant de la corruption et de l'état de droit.
4. PNUD, 2003, *Rapport mondial sur le développement humain 2003*, Paris, Economica ; Freedom House, 2003, *Freedom in the World*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers ; International Peace Research Institute, Oslo (PRIO) et Uppsala University, *Dataset on Armed Conflicts 1946–2001*, à l'adresse <www.prio.no/cwp/ArmedConflict>.
5. PNUD, 2003, op. cit. et Freedom House, 2003, op. cit.
6. A. Wetterwik et M. Buckley, 2001, « Setting the Framework: Key Findings of the Stockholm Conference », dans Transparency International, *Report of the Conference: Corruption in the Official Arms Trade*, Cambridge, Royaume-Uni, 5–7 avril, p. 12 à 14, à l'adresse <www.transparency.org/integrity_pact/dnld/report_coat.uk-swe.pdf>.
7. N. Kamal, 2001, *Corruption and the Arms Trade*, dans Transparency International, op. cit., p. 88.
8. R. Pal Singh (sous la direction de), 1998, *Arms Procurement Decision-making Processes. Vol 1: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*, Oxford, Oxford University Press et SIPRI, p. 263 à 271.
9. R. Pal Singh (sous la direction de), 2001, *Arms Procurement Decision-making Processes. Vol 2: Chile, Greece, Malaysia, Poland, South Africa and Taiwan*, Oxford, Oxford University Press et SIPRI, p. 241 à 247.
10. Ibid., chap. 8.
11. B. Boutros-Ghali, 2002, *The Interaction Between Democracy and Development*, Paris, UNESCO, p. 13, à l'adresse <portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=1859&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.
12. PNUD, 2002, op. cit.
13. « Le commerce officiel des armes et, de manière plus générale, l'acquisition de matériel de défense représentent un secteur important qui doit être amélioré : il serait responsable de plus de 50% de tous les pots-de-vin versés dans le monde ; sa réforme est indispensable pour créer une société forte et stable dans de nombreux pays du monde ». Voir Transparency International, 2004, *The Defence Procurement Process and its Vulnerabilities*, p. 2, à l'adresse <www.transparency.org.uk/PCOATdocs/PCOAT%20Defence%20Procurement%20Processes.pdf>.