

## La maîtrise des armements : une éternelle Cendrillon ?

Alyson J.K. BAILES

Il existe, depuis quelques années, au moins trois points communs entre le sort de la maîtrise des armements et du désarmement (par opposition à la non-prolifération) et celui de Cendrillon. Bien qu'elle soit assurément vertueuse et intéressante lorsqu'elle est envisagée sous son meilleur jour, la maîtrise des armements a été écartée et parfois même ouvertement insultée et malmenée par plus d'un pays se comportant comme de « méchantes sœurs ». Si Cendrillon était obligée de porter des haillons, la maîtrise des armements a, pour sa part, été privée de moyens (et trop souvent du meilleur capital humain) et n'a pas reçu l'attention qu'elle aurait dû au milieu de nombreuses initiatives pour la sécurité. Enfin, la maîtrise des armements a souvent trouvé des raisons d'espérer auprès de partenaires aussi désavantagés, modestes et malheureux qu'elle. Les rares domaines dans lesquels la maîtrise des armements a progressé régulièrement concernent des sujets concrets comme la lutte contre les armes inhumaines d'emploi aveugle et les activités de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) dans des pays fragiles sortant d'un conflit.

Tout cela s'explique par une série de raisons ayant été déjà beaucoup analysées : l'attitude des grandes puissances, qui depuis les années 1990 se soucient moins de limiter et décourager l'accroissement de leurs arsenaux que d'améliorer leurs propres capacités d'intervention dans les conflits et de lutte contre leurs ennemis non étatiques tels que des terroristes. Dans ces derniers cas, les armes ne sont plus considérées comme un danger ni comme un mal nécessaire, mais comme un instrument légitime et indispensable dès lors qu'il est entre de « bonnes » mains. Pour éviter que ces armes ne se retrouvent entre de « mauvaises » mains ou pour les retirer à ceux qui les détiennent, les méthodes retenues sont fondées davantage sur la *coercition* (interdiction unilatérale ou destruction par la force) que sur la *concertation* (négociation de limitations réciproques, identiques ou équilibrées). En se focalisant sur les ennemis non étatiques, les actions menées ont compromis la réglementation habituelle des armements par des traités puisque les instruments juridiques internationaux ne sont pas adaptés à de tels protagonistes. Au niveau politique, des événements qui illustrent bien cette évolution sont les interventions menées par les États-Unis en Afghanistan et en Iraq et les dernières actions de l'armée russe en Géorgie qui ont divisé l'opinion publique mondiale. Il est désormais plus difficile de se fonder sur des valeurs et causes communes pour élaborer une réglementation efficace.

D'autres personnes ayant déjà abordé en détails ces différents points, nous n'allons pas, dans cet article, étudier plus avant la question de savoir qui a malmené la maîtrise des armements et pourquoi. Nous ne pouvons pas non plus faire comme si tous les problèmes allaient être résolus avec l'arrivée d'un prince charmant, comme dans Cendrillon. Il est vrai que le prochain président des États-Unis

---

Alyson J.K. Bailes est professeur invité à l'université d'Islande à Reykjavik. Certains des arguments avancés dans cet article furent présentés lors d'un séminaire sur le désarmement, la réglementation des armes classiques et la mondialisation organisé au Centre de politique de sécurité à Genève, le 9 juillet 2008, en collaboration avec le Centre for International Security and Diplomacy (CISD) de la London School of Oriental and African Studies.

d'Amérique pourra marquer un nouveau départ dans ce domaine comme dans d'autres ; mais le contexte sera difficile, avec de nouvelles tensions entre l'Est et l'Ouest ainsi qu'entre le Nord et le Sud. Il est peu probable que la maîtrise des armements devienne soudainement une priorité et il faudra du temps pour instaurer la confiance indispensable pour enregistrer de réels progrès.

Il convient toutefois de soulever ici une question moins classique : Cendrillon se serait-elle habituée aux cendres ? Autrement dit, la maîtrise des armements se serait-elle mise dans une situation inextricable ? Il existe au moins deux raisonnements permettant d'étayer cette thèse. L'intolérance a peut-être été trop forte entre les partisans d'une maîtrise des armements pure et dure et ceux qui

**La maîtrise des armements se serait-elle mise dans une situation inextricable ?**

prônent le juste équilibre entre coercition et coopération. Certains pays et institutions ont défini de nouvelles stratégies fondées sur l'analyse objective des insuffisances de la méthode des traités. Ils ont tenté de préserver des valeurs telles que la modération, la réciprocité, l'ouverture et l'amélioration de la sécurité pour tous. Rejeter ces initiatives au motif qu'il ne s'agit pas réellement de maîtrise des armements ne profite à personne ; il est grand temps de trouver l'option qui réunira le meilleur des idées d'hier et d'aujourd'hui. Il faudrait commencer par s'assurer le concours de certains acteurs non étatiques (les « bons » ou ceux qui se disent prêts à respecter les engagements) pour se défendre contre les acteurs destructeurs, puis chercher des méthodes de contrôle adaptées à un contexte non Westphalien.

Nous examinons, dans le reste de cet article, une autre question plus générale. La maîtrise des armements a-t-elle démontré qu'elle est adaptée aux concepts de sécurité apparus depuis la fin du <sup>xx</sup>e siècle et aux défis qui seront des plus déterminants pour l'humanité au <sup>xxi</sup>e siècle ?

Prenons l'exemple des nouvelles priorités que sont le principe de « sécurité humaine » et la mise en place de systèmes de gouvernance (après un conflit ou dans le cadre de transformations nationales plus pacifiques) garantissant les droits, les intérêts ainsi que la survie physique des citoyens. Ce concept puissant est à l'origine de plusieurs logiques de sécurité et notamment de l'appel à des interventions internationales plus fréquentes au nom du « devoir de protéger » (ce qui nécessite bien évidemment plus de forces disponibles et plus d'armes), ainsi qu'une nouvelle mobilisation pour bloquer les flux d'armes légères et de petit calibre qui sont celles qui font le plus de victimes dans les conflits intra-étatiques. Tout cela encourage des initiatives plus complexes de consolidation de la paix après les conflits ; l'on sait d'ailleurs depuis longtemps qu'une réforme du secteur de la sécurité est indispensable pour mettre en place des autorités centrales transparentes, justes et viables et l'on comprend désormais qu'il faut également des conditions économiques justes et viables qui se perpétuent. Les restrictions concernant les armes légères et de petit calibre, des programmes efficaces de désarmement, de démobilisation et de réintégration dans les zones de conflit et des politiques de réforme du secteur de la sécurité instaurant des armées démocratiques dévouées au maintien de la paix suffisent-ils à assurer la maîtrise des armements dans ce domaine qui évolue très vite ?

Toutes ces actions sont bénéfiques pour les nations qui sortent d'un conflit mais, sur le plan plus large de la sécurité, elles peuvent avoir des lacunes et créer des déséquilibres. Les États réformés comme ceux qui se relèvent d'une crise et veulent jouer un rôle avisé dans la société mondiale devraient savoir qu'une bonne politique de défense signifie aussi des efforts *permanents* de modération militaire, de maîtrise des armements et de désarmement. Aucun pays au monde ne peut avoir une défense nationale forte qui ne repose pas sur des bases concrètes et ne tienne pas compte de ses voisins et des dynamiques locales de sécurité. Les rebelles, les terroristes et les trafiquants d'armes qui sont renvoyés d'un pays peuvent s'installer dans celui d'à côté ; c'est généralement ce qu'ils font. Les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration et ceux de réforme du secteur de la sécurité négligent souvent l'importance d'instaurer des régimes qui seront sans faille face au trafic d'armes de destruction massive. À ne se concentrer que sur les armes légères et de petit calibre, le désarmement risque de perdre de vue l'effet déstabilisateur et destructeur que des systèmes d'armes

plus importants peuvent avoir sur les hommes. L'aide extérieure pour réformer le secteur de la sécurité se transforme parfois en assistance militaire pour le nouveau régime et – surtout lorsqu'elle répond à des objectifs plus importants pour le fournisseur que pour le bénéficiaire de cette aide, comme la lutte antiterroriste – peut facilement prendre des proportions alarmantes, inquiéter les pays voisins et même conduire à des utilisations abusives de ce matériel pour une répression interne.

L'on peut dire, quel que soit le continent, que la « sécurité dans un pays » est tout aussi difficile que le « communisme dans un pays » ; les pays fragiles ont surtout besoin de relations stables avec leurs voisins. En menant des tâches militaires ensemble, notamment dans le domaine du maintien de la paix, les nations européennes ont montré que des relations de bon voisinage sont possibles. Depuis les années 1950 jusqu'à la fin du xx<sup>e</sup> siècle, la paix en Europe a aussi reposé sur un ensemble complexe d'accords de maîtrise des armements nucléaires et classiques, de règles concernant les mesures de confiance, de dirigeants amis et d'adversaires éventuels. Depuis 2001, ce système a décliné en Europe ; même les pays occidentaux « forts » et riches craignent aujourd'hui pour leur sécurité, alors que la Fédération de Russie trouve à son tour des arguments pour s'opposer aux limitations. Dans d'autres régions du monde où la maîtrise des armements est bien moindre, il semble imprudent de penser que les rivalités locales et les dissensions que peuvent engendrer les interventions extérieures peuvent être maîtrisées pour éviter une guerre ouverte sans la moindre discussion sur des limitations réciproques des armements ni aucune clarification concernant les codes de conduite régionaux. La ratification par l'Iraq en 2008 du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires est une excellente chose, mais pourquoi ne fut-elle envisagée – ou n'est-elle devenue possible – que cinq ans après la chute de Saddam Hussein ?

N'oublions pas, bien évidemment, l'éternel choix entre « le beurre et les canons » qui oppose l'armement et la sécurité humaine. Selon les données du *SIPRI Yearbook 2008*, les dépenses militaires ont progressé de 51% en Afrique *en valeur réelle* au cours des dix dernières années et légèrement plus vite en Afrique du Nord alors que les conflits ont eu lieu ailleurs. En Asie du Sud, les dépenses ont progressé de 57%, en Océanie de 45%, au Moyen-Orient de 62% et en Amérique du Sud de 38%. Dans le cas de l'Afrique, l'augmentation de certaines dépenses s'explique par la réforme militaire et les opérations de maintien de la paix, mais dans d'autres cas, les dépenses sont liées à des conflits en cours ou potentiels, à des ambitions de direction régionale et aussi, pour une part non négligeable, à de nouvelles richesses pétrolières. Cette même raison explique aussi la progression rapide des dépenses de certains pays d'Amérique latine, du Moyen-Orient et de pays issus de l'ex-Union soviétique.

Nous aurions tort de prendre un ton occidental condescendant et de critiquer les choix de ces pays surtout que les dépenses des États-Unis sont le premier facteur inflationniste des dépenses militaires dans le monde depuis 2001. Une autre série de statistiques concernant les priorités de dépenses des différents pays donnent matière à réflexion. Les pays riches dépensent en moyenne trois fois plus pour la santé que pour la défense et aussi presque trois fois plus pour l'éducation. Selon le *SIPRI Yearbook 2007*, les pays à faible revenu consacrent un peu moins d'argent à la santé qu'à la défense (en moyenne 2,1% du produit intérieur brut contre 2,5%) et seulement 50% de plus à l'éducation qu'à la défense. Ces derniers chiffres progressent depuis 1999, mais lentement. Il convient enfin de noter que si les citoyens des pays pauvres risquent plus de mourir de la violence des conflits que les citoyens des pays riches, ils ont encore plus de risques de succomber à cause d'une maladie, de la faim ou d'autres effets de la pauvreté que de mourir à cause de la violence. En conclusion, plus un pays est pauvre, plus la progression des dépenses de défense au détriment d'autres dépenses aura des conséquences graves. Bien évidemment, le même problème se pose lorsque les pays riches décident de soutenir des opérations militaires plutôt que l'aide au développement.

Ces problèmes ne sont pas vraiment nouveaux, mais en ce début de xxi<sup>e</sup> siècle, il faut également tenir compte de nouvelles instabilités et des fluctuations folles des prix de l'énergie, de l'alimentation et peut-être bientôt d'autres matières premières. Ces macro-crisis compromettent non seulement

une utilisation judicieuse des ressources pour tous les pays – et risquent de favoriser, dans certains cas, l'apparition de nouveaux conflits – mais, associées aux questions de défense, elles peuvent enclencher un cercle vicieux. Un pays qui, grâce à son pétrole, gagne plus d'argent ou qui tire profit de ses exportations alimentaires est presque toujours tenté d'investir une partie de cet argent dans de l'équipement militaire. S'il manque de nourriture ou de pétrole et craint d'avoir à se battre pour protéger ses ressources et en avoir plus, il sera tenté d'augmenter ses dépenses de défense alors qu'il peut encore moins se le permettre. Les pays prospères qui craignent un afflux massif de réfugiés fuyant des problèmes climatiques ou une famine investiront certainement encore plus dans la protection de leurs frontières. Tout cela compromet les chances d'une gestion pacifique, concertée, juste et licite de la raréfaction des ressources vitales que le changement climatique ne manquera pas d'exacerber. À cela vient s'ajouter un facteur aggravant : les forces militaires consomment d'énormes quantités d'énergie et ont une empreinte carbone importante. Si nous reconnaissons que l'importation de fruits exotiques est un luxe qui ne va pas dans le sens de la survie mondiale, que dire de l'envoi de troupes dans le monde pour des activités locales parfois limitées ?

Nous posons cette question mais ne prétendons pas avoir la réponse. Nous voulons simplement dire que si Cendrillon veut quitter son foyer poussiéreux sans attendre le prince charmant, la maîtrise des armements doit sortir du créneau dans lequel elle s'est retrouvée à cause de l'indifférence des autres et, peut-être aussi, de son propre traditionalisme. En nous interrogeant ici sur la pertinence de la limitation des armements pour la consolidation de la paix, la coopération régionale, le développement humain, la nouvelle instabilité économique mondiale et les changements climatiques, nous n'avons évoqué que quelques uns des liens possibles entre la maîtrise des armements et les grands problèmes du XXI<sup>e</sup> siècle. Trouver des points communs entre ces différents sujets est une gageure politique et philosophique, mais permettra aussi de tisser des liens entre les élites, les organisations non gouvernementales, les institutions internationales et les instances spécialisées concernées. Cendrillon ne doit pas rester seule à la maison à moins de l'avoir décidé.