

Le contrôle des transferts d'armements : utopie ou réalité ?

Stéphanie Neuman

Les changements majeurs observés dans le système politique international affectent non seulement la politique des états mais aussi leurs comportements. Par conséquent, ce qui jadis paraissait inconcevable est désormais potentiellement envisageable. Le contrôle des armes conventionnelles, considéré pendant la guerre froide comme utopique par les experts attachés à une analyse réaliste de la situation politique, est maintenant envisagé comme une option possible. Dès lors, les années 90 apparaissent comme le moment le plus favorable de l'histoire récente, pour instaurer et appliquer des structures et des procédures de contrôle des armes conventionnelles enfin efficaces. La question est de savoir pourquoi la tendance s'est si fortement inversée et quels sont les événements qui ont conduit à ce changement "spectaculaire" ?

La guerre du Golfe : outrage moral, prolifération des armes, intérêts particuliers

L'expérience de la guerre du Golfe représente une étape décisive dans la mobilisation de l'opinion publique mondiale en faveur d'une limitation des ventes d'armes. Engagée au nom de la morale offensée par Saddam Hussein, la guerre du Golfe a incarné, aux yeux du monde développé, les dangers de la prolifération des armes dans des régions soumises à de grandes tensions ou, plus précisément, dans des pays agressifs tels que l'Irak.

Pour les Etats-Unis et l'Union soviétique, ce fut l'occasion de prendre conscience de leurs propres intérêts. La guerre leur a montré la menace potentielle pesant sur leurs troupes, quand bien même elles ne seraient présentes qu'à la périphérie d'un conflit. L'armée des Etats-Unis a manifesté notamment son inquiétude devant la diffusion d'armes conventionnelles à moyenne et à longue portée : elle accroît la vulnérabilité des américains dans les conflits régionaux. Ces armes comprennent : les sous-marins [1], la technologie dite furtive et très furtive

(LO/VLO) ; les satellites de reconnaissance [2], la technologie spatiale [3], l'informatique sophistiquée [4] et la technologie électronique de guerre [5].

Ce sentiment d'inquiétude générale est conforté par les progrès de la diffusion des armes de destruction massive désormais plus faciles à produire. L'utilisation systématique par Saddam Hussein de missiles SCUD contre les alliés et Israël, et la menace du recours à l'arme chimique ont servi de leçon. à l'Ouest l'outrage a été d'autant plus fortement ressenti que l'Irak avait acheté illégalement des armes et des technologies occidentales, et que le gouvernement irakien avait menti sur ses capacités de production nucléaire et sur ses intentions, en dépit du soutien et de l'assistance de l'Occident lors de la guerre Iran-Irak.

La réponse occidentale au comportement de Saddam Hussein a fait naître dans l'opinion l'idée que la stabilité régionale était nécessaire. La communauté internationale est donc tout à fait prête à accueillir n'importe quelle initiative sur un contrôle de l'armement.

La diminution de la rivalité entre Soviétiques et Américains

Le déclin de la guerre froide et l'affaiblissement de l'Union soviétique ont contribué à développer l'enthousiasme à l'égard du contrôle des armes. L'URSS et les Etats-Unis ont repensé leur politique vers le tiers-monde. Pendant la guerre froide, chacune des deux grandes puissances tendait à utiliser les conflits régionaux pour se partager, le plus équitablement possible, le gâteau géostratégique. Le ralliement et le soutien d'un pays à l'un des deux rivaux étaient jugés nécessaires pour mettre un frein aux succès politiques ou à l'essor territorial de l'autre. Le gain enregistré par l'une des grandes puissances était une perte pour l'autre. Aujourd'hui, les Etats-Unis et l'Union soviétique sont plus à même de considérer les conflits du tiers monde comme des conflits internes ou des guerres civiles. Le fait de s'impliquer est perçu désormais comme une dépense superflue, financièrement trop lourde. Le récent accord passé entre les deux grandes puissances, pour mettre fin aux ventes d'armes en Afghanistan, illustre ce changement. Depuis le retrait soviétique, la poursuite du soutien américain est devenue difficile à défendre devant le Congrès et le peuple américain [6]. En outre, pour l'Union soviétique, la disparition de certains points de friction avec les Etats-Unis est un argument pour obtenir des Américains une assistance économique désormais vitale.

L'amélioration des relations entre les deux états est étroitement liée au déclin économique et politique de l'URSS. Dépendant de l'aide économique et technologique américaine, et soucieuse d'une stabilité de la conjoncture internationale qui lui permettrait de remettre un peu

d'ordre chez elle, l'Union soviétique est impatiente de coopérer avec les

Etats-Unis. Il est donc peu probable que l'URSS s'oppose aux initiatives américaines relatives au contrôle sur l'armement. A ce jour, le contrôle des armes conventionnelles a été reconnu comme étant une question d'intérêt mutuel [7]. La structure unipolaire du système international : la primauté des Etats-Unis

La guerre du Golfe a incontestablement démontré l'importance des modifications intervenues en Union soviétique et l'impact qu'elles ont encore sur "l'ordre international" ; les Etats-Unis sont désormais la puissance politique et militaire prédominante au sein du système international. Les USA, eux-mêmes, ignorant pour la première fois le statut de superpuissance de l'Union soviétique ont affirmé qu'ils étaient la seule superpuissance du monde. Précisant la nature du pouvoir économique, politique, militaire et culturel du pays, Robert Gates, conseiller à la Sécurité nationale disait : "Nous n'avons pas de rivaux" [8]. Jadis, universellement perçu comme une structure bipolaire, le système international est maintenant unipolaire [9]. Les raisons de ce changement sont ainsi résumées par Catherine Kelleher : "Les Etats-Unis sont les seuls capables de mener correctement le monde vers le vingt et unième ont assurés et continueront d'assurer un leadership d'orientation [10]. Les Etats-Unis ont les ressources et une culture universelle qui séduit une grande partie de la communauté mondiale. Le système d'alliances et de coalitions non-officielles qui a été élaboré, constitue aujourd'hui le système de gestion globale le plus efficace qui soit. Aucune autre puissance ou fédération d'états ne sera capable dans un futur proche de commander ou d'orienter ce système [11]. Quatre facteurs d'ordre interne ont contribué à la domination américaine et traduisent l'importance des influences politiques sur le commerce des armes.

La recherche-développement militaire

Les dépenses de recherche-développement dans les programmes d'armements majeurs n'ont cessé de croître depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Dans le secteur de l'aviation de combat la part consacrée à la recherche et au développement est passée de 15 % environ au début des années soixante à 30 % dans les années quatre-vingt [12]. Ce fardeau est devenu insupportable pour la plupart des producteurs d'armes. Les Etats-Unis sont les plus gros investisseurs dans ce domaine (39 à 40 milliards de dollars en 1989) [13] Ils dominent ainsi la production et la vente des

technologies militaires les plus pointues, comme les composants au gallium arsenide, les fibres de carbone, les céramiques, les circuits intégrés, les missiles de défense et la technologie de l'information (des composants électroniques à l'intelligence artificielle) [14]. Ces technologies et d'autres systèmes "à la pointe du progrès" promettent d'avoir un impact extraordinaire sur "l'allure" des futurs champs de batailles. Les stratégies et les tactiques militaires sont modifiées, tout comme les structures nationales des forces armées qui portent principalement leurs efforts sur les armes non pilotées par l'homme et à longue portée [15]. Dans une économie mondiale en déclin peu de pays peuvent espérer égaler les efforts des Etats-Unis dans le secteur recherche-développement ; il faudra donc s'appuyer sur les USA pour avoir accès à la technologie avancée nécessaire à la modernisation de leurs propres stocks [16].

La taille du marché militaire

La place prépondérante des Etats-Unis dans le commerce international des armes provient également de leurs dimensions physiques et économiques, et particulièrement de la taille de leur secteur Défense. Même après les réductions budgétaires, les Etats-Unis demeurent le plus gros marché militaire mondial [17]. Ils représentent, par conséquent, un marché pour d'autres producteurs d'armes. Un officiel nord-américain remarquait à ce propos : "Le joyau de la couronne des années quatre-ving-dix est le marché des Etats-Unis" [18]. James Renner, membre de la Devtek Corp. (Canada), ajoutait que sans un accès aux marchés intérieurs des alliés et notamment à celui des Etats-Unis, le Canada n'avait pas la possibilité de maintenir ses activités [19].

La puissance du marché commercial

L'influence des Etats-Unis est confortée par la taille de son marché. Le montant de l'économie du pays, s'élevant à $5,2 \times 10^{18}$ de dollars (le plus important du monde), attire de ce fait les produits des autres pays. La société japonaise Honda Motor Company a par exemple cédé à la pression américaine en stoppant ses ventes d'équipements à caractère militaire au Vietnam, au Cambodge et au Laos, de peur de compromettre "sa position de premier constructeur automobile aux Etats-Unis" [20]. La faible dépendance face aux exportations

Contrairement aux autres pays producteurs d'armes, l'industrie de défense des Etats-Unis ne dépend pas des exportations. Grâce à la

taille de son armée mais également à celle de son économie, 5 à 15 % seulement de la production militaire américaine est exportée [21], ce qui préserve les industries militaires du pays des conséquences d'un marché mondial rigide, façonné par des producteurs dépendants de leurs exportations [22].

Tous ces facteurs perpétuent l'influence américaine dans le commerce de l'armement et au sein du système international. Face au défi lancé par le rythme de l'évolution de la technologie, la baisse de la demande, le besoin de leur industrie de défense, les pays producteurs, dont les marchés sont relativement limités, se tournent maintenant vers les Etats-Unis, source d'innovations technologiques pour acheter des biens militaires et civils. Les Etats-Unis exercent de ce fait une influence unique au monde.

Les transferts ont toujours été un instrument de la politique étrangère américaine. Il est clair que le désir d'aider alliés et amis, ce qui exerce un effet de dissuasion vis-à-vis de leurs ennemis potentiels, auquel s'ajoute l'impératif historique moral de restreindre les transferts d'armes, introduit une part de schizophrénie dans la politique étrangère américaine. Vu la position dominatrice des Etats-Unis, les préférences américaines sont susceptibles de recevoir une réponse favorable d'états qui sont, aujourd'hui plus que jamais, dépendants des largesses politiques et économiques de ce pays.

Le contrôle structurel des armes

Les perspectives d'un contrôle global des transferts d'armes sont renforcées par les facteurs économiques. La récession mondiale, les changements politiques internationaux sont responsables de la chute de la demande d'équipements militaires. La réduction des budgets de la défense entraîne non seulement la diminution du nombre des importations et des exportations de matériel militaire mais également celle du nombre d'armes produites au plan national. Les industries dans le domaine militaire sont donc forcées de trouver un répit financier soit en appliquant la procédure de banqueroute, soit en réduisant leur production, en acceptant la reconversion ou la fusion. La baisse de la demande a aussi entraîné une réduction des moyens de production et donc une augmentation du coût à l'unité de l'équipement militaire grevant ainsi d'un nouveau poids les ressources budgétaires déjà très amoindries. Elle a réduit le nombre d'armes que les militaires peuvent se permettre d'acheter et a instauré un mouvement cyclique entre diminution de la demande et réduction des moyens de production [23]. La détérioration continue de la situation a amené un

nombre croissant de pays à restreindre non seulement leurs propres acquisitions, mais par l'intermédiaire d'accords de contrôles, à réduire de même l'approvisionnement de leurs ennemis.

Une diminution des importations d'armes

Les importations mondiales d'armes ont nettement diminué ces dernières années, enregistrant une chute de 18 % entre 1984 et 1988. Elles ont accusé un recul sensible dans les pays du tiers-monde et dans ceux du pacte de Varsovie (22 % dans le tiers-monde, 43% en Afrique, 39 % en Amérique Latine et le Moyen-Orient, 32 % dans le pacte de Varsovie). Seules les acquisitions du Sud-Est asiatique, exprimées en dollars, ont augmenté.

Une diminution de la production

Certains observateurs évaluent à 20 ou 30 % environ, la baisse de la production dans le domaine militaire, dans les années 1990. La réduction des budgets de défense et la diminution de la demande ont eu des conséquences très négatives sur les exportations et les infrastructures industrielles militaires des pays producteurs d'armes en général. L'Europe de l'Ouest : vulnérabilité aux préférences américaines

La production chute non seulement pour les raisons citées précédemment, mais également à cause de l'annulation d'un grand nombre de programmes nationaux ou de coopérations internationales (particulièrement les programmes de construction et de développement de chars et d'avions de nouvelle génération). Selon les conclusions d'un expert : "Il ne paraît plus possible de nier le fait qu'à court ou moyen terme, la production d'équipement militaire en Europe subira un déclin rapide, et qu'une restructuration s'impose [24].

Les états européens ne disposent pas d'un marché militaire qui leur permettrait de réaliser des économies d'échelle et de répartir plus largement les coûts de recherche-développement comme le font les industries américaines. La situation est aggravée par l'augmentation rapide des coûts de production, par le rythme soutenu des changements technologiques et par la menace sous-jacente pesant sur l'environnement et les contre-mesures (comme l'extension de la défense aérienne) auxquelles sont confrontées les militaires européens [25]) L'ancien ministre français de la Défense, J. P. Chevènement, déclarait en janvier 1991 que la France ne pouvait dorénavant plus se permettre de fabriquer 84 % de ses armes [26].

Ces réalités économiques suggèrent que les industries de défense européennes demeureront dépendantes de la technologie de pointe américaine et peut-être même d'une technologie moins récente. La France, qui dans le passé a fourni un gros effort pour maintenir son indépendance en matière de production, envisage à l'heure actuelle l'achat d'équipements étrangers. L'ancien secrétaire d'état à la Défense, Gérard Renon, déclarait en mai 1991 : "Certains types d'équipements peuvent être achetés sans pour autant menacer notre sécurité. Et si les prix sont séduisants, nous pourrions en acheter à l'étranger plutôt que de lancer l'industrie française dans des programmes de développement complexes et coûteux" [27]. Si l'Europe accroît véritablement ses achats aux Etats-Unis, la plupart des biens militaires produits sur le vieux continent ainsi que les stocks seront toutefois soumis à certaines interdictions de transferts qui permettront aux Etats-Unis de contrôler leur répartition.

La perspective de réaliser des économies d'envergure par le biais de la production intégrée de défense paraît insensée. Si l'Europe voyait ses efforts couronnés de succès, comme certains le prédisent, sa dépendance à l'égard des Etats-Unis diminuerait. En novembre 1990, 12 pays, dont la majorité membres de la CEE (Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Espagne, Danemark, Grèce, Norvège, Irlande, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni) ont lancé un programme de coopération de recherche- développement dans le domaine de la défense (EUCLID) afin de redonner du souffle à la technologie européenne et de défer le pouvoir américain. EUCLID est placé sous la responsabilité de l'IEPC [28].

On peut douter cependant d'une victoire de l'Europe dans une compétition avec les Etats-Unis, puisque la CEE n'est jamais parvenue jusqu'à présent à des résultats concluants dans le domaine des technologies sensibles. Le Département américain à la défense a constaté récemment que pour 22 technologies sensibles de l'OTAN, l'Europe se trouvait à égalité dans 7 cas (à peu près un tiers) mais que contrairement au Japon, elle ne devançait la puissance américaine dans aucune catégorie [29].

Ajoutons qu'à ce jour, l'expérience a montré que les projets élaborés en collaboration sont inefficaces et onéreux. Au regard de l'énorme décalage observé dans le cas des dépenses de recherche-développement (Les Etats-Unis dépensent quatre fois plus que toute l'Europe dans ce domaine), les perspectives de coopération, sauf si elles aboutissaient à la mise en place de politiques d'investissements

significatifs, ne sauraient rendre l'Europe suffisamment compétitive [30].

Le nationalisme a longtemps constitué un obstacle à la collaboration européenne, il pourrait bien le demeurer dans l'avenir. Le sentiment général de perte de souveraineté, les différences dans la perception des menaces, les multiples doctrines, la diversité des besoins en matière de défense, rendent d'autant plus difficile l'élaboration et la réalisation d'une coopération sur la production et l'approvisionnement militaire. En conséquence les projets de coopération sont perçus par chaque pays européen comme un financement, à son détriment, de programmes et d'intérêts étrangers. On observe également des formes plus subtiles de compétition. Le projet EUCLID, avec la querelle sur la graphie française ou anglaise du nom du programme, illustre en l'occurrence les dissensions constatées entre l'Angleterre et la France [31]. En outre, depuis le premier accord de coopération franco-allemand signé en 1957, l'Europe n'a que très partiellement développé et réalisé des collaborations militaires industrielles. Ces dernières représentent une petite fraction des programmes européens d'armement : 15 % pour le Royaume-Uni, pas plus de 20 % en France pour les armes conventionnelles [32]

Un accord européen sur le contrôle des armes se heurterait aux mêmes difficultés. Les restrictions sur les exportations auraient inévitablement des conséquences sur les économies. Ces limitations soulèvent par ailleurs le problème de l'impact "différencié" selon les pays de la CEE concernés. La France et la Grande-Bretagne, responsables des deux tiers des exportations de l'Europe vers l'OTAN ont été moins sensibles à l'idée d'une politique commune d'exportation, que la Belgique ou les Pays-Bas qui ne représentent à eux deux que 13 % des exportations [33]. Seule la guerre du Golfe a permis d'aboutir à un consensus entre les 12 pays membres de la CEE. La France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique ont rejoint le Luxembourg et les Pays-Bas pour un contrôle plus rigoureux des exportations [34].

L'Europe tient à conserver l'accès aux marchés civils et militaires américains. Elle est de ce fait plus vulnérable aux préférences et aux pressions relatives au contrôle des armements exercées par les Etats-Unis. La probabilité de maintenir une production et une politique d'exportations indépendante est d'autant plus faible que le coût d'accès aux marchés américains équivaut à un approvisionnement continu auprès des industries américaines, à une coopération industrielle et à des transferts restreints.

L'Union soviétique : une économie à l'abandon

Le déclin de la production

Il n'est pas nécessaire d'énumérer les différents aspects du désastre économique soviétique [35]. Le secteur militaire a aussi fait l'objet de commentaires pessimistes. En 1989, Gorbatchev avait annoncé que l'Union soviétique souhaitait réduire ses dépenses d'un septième et sa production d'un cinquième [36]. On estime à 6 % la réduction des dépenses de défense en 1989 et 1990 [37]. Cette réduction a touché la production mais également les crédits destinés à la recherche [38]. Le secteur de l'aérospatiale est confronté à une véritable fuite des cerveaux. Chercheurs, ingénieurs, techniciens recherchent des emplois dans les compagnies internationales ou les entreprises liées à des firmes étrangères où les salaires sont plus attractifs [39]. Les pièces provenant du secteur civil sont devenues de plus en plus difficile à obtenir pour les industries du secteur militaire. Certaines installations, certains moyens de production sont tellement anciens qu'un auteur les a qualifiés de "véritables musées d'archéologie industrielle" [40]. L'Union soviétique est, dit-on, à la traîne des Etats-Unis dans "presque toutes les technologies de grande importance militaire", notamment dans les domaines des matériaux composites, des semi-conducteurs et des logiciels informatiques [41]. Le déclin des exportations

Les exportations d'armes soviétiques ont subi une forte baisse ces dernières années : chute de 13 % en 1988 et 1989, malgré un début de reprise en 1988 des livraisons d'armes et 29 % entre 1989 et 1990, tant en volume [42] qu'en dollars (on passe en dollar constant de 17,9 millions en 1989 à 12,8 millions de dollars en 1990) [43].

Le manque d'efficacité des systèmes militaires soviétiques utilisés par les Irakiens durant la crise du Golfe de 1991, n'a guère encouragé les ventes d'équipements soviétiques. En plus de ces considérations techniques et psychologiques, la décision de l'Union soviétique d'exiger pour tous ses échanges commerciaux des devises fortes (depuis janvier 1991), et de fixer un prix de vente à la plupart de ses équipements militaires, risque de provoquer une nouvelle baisse des ventes. L'avantage pour la clientèle traditionnelle du tiers-monde, appauvrie et endettée [44], que possédait l'équipement soviétique (coûts peu élevés, conditions d'achats très favorables) est en train de disparaître.

Si l'URSS ne parvient pas à résoudre ses problèmes internes, à maintenir la recherche-développement ainsi qu'une infrastructure

industrielle, son rôle dans la production et le transfert mondial des armes risque de se détériorer encore un peu plus. Si les restrictions sur les exportations d'armes, et en particulier sur l'équipement sophistiqué, ont peu de retombées économiques sur les industries militaires soviétiques, elles seront, selon toute vraisemblance, d'autant plus recherchées. Le Tiers Monde et les effets de diffusion

Le déclin de l'import-export

En 1988 les importations d'armes étaient en recul de 16 % par rapport à l'année 1987. Les exportations avaient pour la même période enregistré une baisse de 12 % [45]. Pour la plupart des producteurs du tiers-monde, dont l'activité dépendait de la guerre Iran-Irak, la réduction des ventes d'armes a été un véritable désastre. Le cas du Brésil est caractéristique. Ses exportations ont baissé de 30 % entre 1987 et 1988, de 57 % entre 1988 et 1989 et de 84 % entre 1989 et 1990" [46]. L'embargo organisé contre l'Irak, principal client du Brésil, a supprimé un marché vital pour la vente de ses lance-roquettes Astros II, de ses missiles et de ses véhicules blindés Urutu. Le Brésil exporte 90 % de sa production d'armes, exportations nécessaires et même vitales pour maintenir son industrie d'armement [47]. Plusieurs de ces industries sont en faillite ou au bord de la faillite. Le Brésil est donc vraisemblablement loin de pouvoir jouer à l'avenir le rôle d'un grand fournisseur d'armes.

En définitive, nous sommes les témoins d'une sorte d'évolution structurelle du secteur des armes conventionnelles, provoquée par le changement des conditions économiques. Cette situation rend plus crédible et plus attractif pour des acheteurs et des fournisseurs les initiatives prises en matière de contrôle. Beaucoup de gouvernements ont trouvé dans le ralentissement du commerce des armes le moyen de mettre en oeuvre des politiques de restrictions sur les exportations sans en payer le prix politique au niveau national. Confrontés à des carnets de commandes de moins en moins garnis, les industries se battent moins férocement pour obtenir des législations plus permissives. Les gouvernements se retrouvent alors plus libres pour répondre aux partisans des contrôles. En général, plus le niveau d'armes transférées est faible, plus la législation des contrôles aux niveaux national et international est applicable [48]. Réalité contre euphorie

En dépit d'un climat favorable, nos espoirs se doivent de rester modestes car une multiplicité de facteurs contribue à rendre l'établissement et l'application de ses mesures difficiles.

Réalités géopolitiques

Les réalités géopolitiques d'une grande partie du tiers-monde "offrent" une panoplie de procédés efficaces pour échapper aux restrictions imposées par le contrôle des armes. Prenant prétexte de l'existence de rivalités ethniques et religieuses, de l'existence de revendications territoriales, de nombreux pays du tiers-monde cherchent à se procurer des armes afin de maintenir un équilibre interne, de protéger leurs frontières des menaces étrangères et de garantir leur propre survie. Les initiatives de contrôle sont, comme les transferts, motivées politiquement et donc discriminatoires. Que ce soit du point de vue des fournisseurs ou des acheteurs, les contrôles des armements restent dangereux car à double tranchant. Pour l'acheteur, les contrôles sont susceptibles de priver, ou non, un ennemi des ressources nécessaires à l'attaque ; une chose est sûre cependant : ils privent l'acheteur des moyens d'assurer sa propre défense. Pour les fournisseurs, comme l'Union soviétique ou les Etats-Unis, le désir d'empêcher les transferts d'armements destinés aux agresseurs potentiels s'est toujours heurté à leur volonté de procurer des armes à des alliés et des amis. La peur d'un engagement dans une guerre non voulue, non provoquée a toujours constitué un argument radical pour justifier l'aide apportée à ses amis afin qu'ils puissent mener à bien leurs propres combats. La mise en place d'un système global de contrôle des armes, qui ne laisserait pas les pays non-producteurs à la merci de leurs voisins mieux dotés industriellement, et qui pourrait donc maintenir l'ordre mondial, reste très difficile à réussir même aujourd'hui. Le succès dépend de la réussite des tentatives d'instauration de contrôle des transferts d'armement à un niveau bilatéral, régional ou même mondial. Ces contrôles doivent tenir compte d'intérêts géopolitiques incontournables. Comme l'a justement souligné un expert indien : "Si le problème de fond des causes d'insécurité et de vulnérabilité des pays les moins avancés n'est pas abordé de façon adéquate, il serait excessivement optimiste de s'attendre à ce que le commerce des armes, qui n'est qu'un aspect mineur de l'accumulation des armes, puisse être contrôlé" [49]. Les réalités économiques

Ces réalités contribuent à porter atteinte aux initiatives de contrôle puisqu'elles déterminent les conduites des fournisseurs et des acheteurs. Comme nous l'avons déjà remarqué, pour la grande majorité des producteurs européens et du tiers-monde, les exportations sont un moyen d'aider leurs industries d'armement en réalisant des économies sur l'équipement nécessaire à leurs propres forces armées et en engrangeant de précieuses devises étrangères.

Le besoin d'exporter pèse inévitablement sur les positions défendues par les producteurs à l'égard du contrôle et justifie dans de nombreux cas le recours à la fraude. La diffusion inévitable des technologies constitue un obstacle supplémentaire quasi-incontournable : le désir de modernisation présent chez tous les militaires est un élément incitateur lourd du commerce des armes. La technologie progressant, un grand nombre d'équipements obsolètes dans les armées les plus modernes, sont alors disponibles pour satisfaire ce type de besoin. Ils parviennent généralement aux états du tiers-monde à la suite de filtrages successifs. Ces derniers sont eux aussi engagés dans ce processus de diffusion procurant à d'autres pays, encore moins développés, les vieux équipements dont ils n'ont plus besoin [50].

L'instabilité du commerce des armes, source de complication

Face à la réduction des budgets de défense, plutôt que d'acheter les tout derniers modèles beaucoup plus onéreux, les états ont recours à des matériels déjà existants mais modernisés. Alors que les fournisseurs vendaient auparavant des systèmes complets (chars, missiles, avions), les efforts se portent aujourd'hui sur les équipements améliorés, modernisés. Le commerce porte principalement sur des pièces détachées, livrées dans des caisses ou des containers, rendant ainsi plus difficiles les vérifications, plus problématiques les contrôles, et permettant toutes les fraudes. A ce problème s'ajoute celui du transfert, en augmentation, des technologies. Les régimes de contrôle se sont attachés jusqu'à présent aux systèmes individuels ou à des étapes dans le processus de fabrication des armes. L'exportation d'entreprises entières qui peut être détournée à des fins militaires n'est quant à elle pas interdite [51]. Ajoutons que l'extension de ces contrôles des exportations laisse les pays dépendants de leurs importations et "victimes" d'un contrôle qui les rend vulnérables à des attaques de voisins plus puissants. Les enjeux ambigus et conflictuels du contrôle de l'armement

Ces enjeux représentent l'aspect le plus insoluble du contrôle des armes. La fonction même du contrôle de l'armement a rarement été évoquée et la question d'"un contrôle au bénéfice de qui ?" n'a jamais été posée. Les avantages et les buts du contrôle ont été évoqués de façon très générale, mais cette question cruciale a toujours été éludée. La limitation des armes a deux grandes fonctions si l'on s'en tient à la mention qui en est faite dans l'Encyclopedia Britannica : "Diminuer le degré de vraisemblance d'une guerre globale, en réduisant certains risques inhérents à la situation militaire, et accroître la possibilité

qu'une politique restrictive soit engagée en cas de conflit" [52]. Mais qui protéger ? S'agit-il de protéger les pays du tiers-monde contre la menace d'autres pays du tiers-monde ? De protéger les pays industrialisés des agressions du tiers-monde ? De protéger les pays industrialisés entre eux ? Des buts clairement définis permettent de déterminer le type de mesures à adopter. Il est relativement facile et peu coûteux de couvrir d'éloges le concept de contrôle de l'armement, et visiblement, nombre d'états le font. Toutefois, tant que les véritables objectifs ne seront pas arrêtés et approuvés par tous, ils ne pourront en aucun cas être transposés de la théorie à une politique effective, pratique.

En résumé, nous devons donc réfréner nos espoirs à l'égard des futures mesures de contrôle. Ces dernières, comme les transferts d'armes sont des instruments politiques, elles sont donc soumises aux mêmes facteurs conflictuels que ceux qui gouvernent la politique de chaque état. Ces régimes de contrôle ne présagent pas d'un arrêt complet des transferts d'armes. Il serait plus juste de les considérer comme des outils politiques : des outils qui amélioreraient l'équilibre entre l'existence d'une dissuasion et l'existence d'une défense crédible des pays vulnérables (en leurs fournissant par exemple suffisamment d'équipements militaires pour décourager un adversaire ou se défendre contre son agression). La nécessité de limiter les conflits, facteurs de déstabilisation régionale, par des restrictions sur les transferts d'armes, se fera sentir également. Là aussi, un équilibre sera nécessaire : un certain nombre de transferts d'armes sera requis si on souhaite empêcher le développement des déséquilibres entre états.

Face à la révolution imminente de la technologie militaire, à la dégradation de l'environnement économique, à la modification de l'ordre mondial, une opinion internationale, qui pourrait peut-être refuser les conflits régionaux et pousser les états à prendre conscience de la place du contrôle des armes dans leur propre intérêt national, se développe. Dès lors, pour la première fois dans l'histoire, les nouvelles perspectives d'un contrôle exercé sur les transferts d'armes conventionnelles semblent peut-être prendre le dessus, c'est une raison d'être optimiste.

Professeur de science politique, directrice du Comparative Defense Studies Program, Columbia University, New York

[1] Sur les 41 pays qui possèdent au total 393 sous-marins, 19 pays en construisent encore à l'heure actuelle ou en ont construit récemment. Taïwan, la Corée du Nord et peut-être aussi le Chili et le Canada se préparent à en construire. Pour une analyse détaillée de la prolifération de la technologie sous-marine, voir Statement Admiral Thomas A Brook, USN Director of Naval Intelligence before the Seapower, Strategic and Critical Materials Subcommittee of House Armed Services Committee on Intelligence Issues, 7 mars 1991, pp 59-64.

[2] L'armée américaine craint que le développement et l'extension de cette technologie ne permettent à certains pays de modifier leurs équipements afin de réduire le nombre de signatures et la vulnérabilité à une attaque, *ibid*, p. 69.

[3] La technologie spatiale de la reconnaissance militaire est de plus en plus présente sur le marché des armes (les technologies française avec SPOT, américaine avec Landsat et soviétique avec Soyuzharta, notamment). Cette disponibilité croissante offre la possibilité à tout état désirant acquérir cette technologie de disposer pour les dix prochaines années d'un programme de surveillance par satellite. Les pays qui pourront dans les années 1990 avoir accès aux technologies de la reconnaissance militaire par satellite seront capables d'obtenir une résolution d'images de moins d'un mètre. La France l'Inde, le Japon, les Etats-Unis, la Chine, disposent déjà de l'imagerie satellite. L'Allemagne, le Canada, Israël, l'Italie, le Pakistan, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, l'Espagne, Taïwan, pourront en disposer d'ici l'an 2000. L'Argentine et le Brésil pourraient l'acquérir après cette date. Mises à part l'Agence spatiale européenne et les super-puissances, quatre pays (l'Inde, Israël, le Japon, et la Chine) sont capables de mettre un satellite sur orbite. Le Pakistan, l'Afrique du Sud, et Taïwan poursuivent des efforts en ce sens. Statement Admiral Thomas A. Brook, *op. cit.*, pp 70-71.

[4] "New Curbs on Exports Are Sought", New York Times, 11 septembre 1991, D. 1, D.28.

[5] Nombre de ces systèmes sont déjà exportés. Des problèmes d'intégration des divers sous-systèmes/composants retardent l'utilisation opérationnelle effective des systèmes de guerre électronique dans ces pays. Ces systèmes deviendront cependant plus faciles à manipuler dans la mesure où les ordinateurs continuent à être exportés. Statement Admiral Thomas A Brook, *op. cit.*, p. 75.

[6] "U S. and Soviets To End Arms Sales to Afghan Rivals", New York Times, 14 septembre 1991, p. A1, A4.

[7] L'administration Bush a défini plusieurs objectifs de politique étrangère qui permettraient une limitation des transferts d'armes : prévention de la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques ; contrôle des transferts de haute technologie, limitation du niveau d'armement au Moyen-Orient. Edouard Shevardnadze, ancien ministre soviétique des Affaires étrangères, dans une lettre datée du 15 avril 1990 adressée au secrétaire général des Nations Unies, a suggéré que la limitation des ventes internationales et les approvisionnements d'armes conventionnelles étaient un moyen de construire un nouveau modèle de sécurité (Izvestia, 15 août 1990, in SIPRI Yearbook 1991, p. 220.). Sergei Grigoryev, adjoint du porte-parole du Président Gorbatchev a déclaré que les nations développées devraient se mettre d'accord sur des limitations de ventes d'armes aux pays "dangereux" (résumé in Current News, 19 février 1991). Dans la déclaration conjointe sur la non-prolifération, signée en 1990 avec les Etats-Unis l'Union soviétique a accepté les dispositions du Missile Technology Control Regime (MTCR) destinées à mettre un frein h la prolifération de la technologie des missiles. En 1991, l'Union soviétique a accueilli favorablement la proposition américaine sur l'interdiction des armes chimiques (résumé in Current News, 24 mai 1991).

[8] "US. Declares itself the sole Superpower", Washington Times, 8 mai 1991, p.1.

[9] Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", Foreign Affairs, "America and The World 1990/91, vol. 70, n° 1, 1991, pp. 23-33 ; Lawrence Freedman, "The Gulf war and the new world order", Survival, vol. XXXIII, n° 3, mai/juin 1991, pp. 195-209.

[10] Ceci fait référence à la définition du pouvoir donnée par Joseph Nye. Il distingue deux types de pouvoir dans les relations internationales : celui de contraindre et celui de suggérer. Le pouvoir de contraindre (hard command power) est constitué par la capacité de changer ce que les autres font et veulent. Le pouvoir de suggérer, d'influer est la capacité de faire agir les autres pays selon un comportement structurellement coopératif (cooptive power behavior). Le pouvoir de contraindre est un pouvoir relationnel associé à la coercition, comme l'action et les sanctions militaires. Le pouvoir de suggérer est un pouvoir structurel lié d l'utilisation de l'économie et de la politique : capacité à diriger en donnant l'exemple ou en instaurant un agenda international, Voir Joseph Nye, Bound to lead : The

Changing Nature of American Power, New York : Basic Book, 1990 p. 267.

[11] Catherine McArdle Kelleher, "The changing Currency of Power : Paper 1, The Future Nature of U.S. influence in West Europe and North East Asia", Adelphi Papers 256 : America's Role in a Changing World, Part1, hiver 1990/91, pp. 23-36, pp. 28-29.

[12] Heisbourg, p.62

[13] Le montant rapporté ici est en dollars constant 1990. L'allocation en recherche-développement militaire s'élevait en 1990 pour les Etats-Unis à environ 41 milliards de dollars. Report of the Secretary Franck C. Carlucci to the Congress on the FY1990/FY1991 Biennial Budget and FY 1990-94 Defense Programs, 17janvier 1989, Washington, D.C. : US. Government Printing Office, 1989, p. 219.

[14] François Heisbourg, op. cit., p. 64.

[15] Joseph F. Pilat et Paul C. White, Technology and Strategy in changing World", The Washington Quarterly, Printemps 1990, p. 82-83.

[16] Pour une excellente analyse de l'état de la production militaro-industrielle des nouvelles technologies à travers le monde, voir François Heisbourg.

[17] Le budget des acquisitions rapporté pour 1990 s'élevait à 84 milliards de dollars. Report of the Secretary Franck C. Carlucci to the Congress, op. cit., p. 219.

[18] Dollar s abrupt Fall May transform International Defense trade trends", Defense News, 20 octobre 1988, p. 1.

[19] "Canada Takes Measures to Loosen Arms Export Laws", Defense News, 3 juin 1991, p. 3.

[20] Washington Times, 30 septembre 1987.

[21] Defense and Economy World Report, 2 mars 1987, p. 5814

[22] La dépendance des industries américaines à l'égard des exportations est variable. Certaines firmes sont plus sensibles que d'autres aux réductions du budget de la défense et cherchent à

accroître le montant de leurs revenus sur les marchés étrangers. Le total des revenus issu des ventes à l'étranger de Sikorsky a augmenté ces dernières années de 5 à 25 %. La compagnie espère porter ce pourcentage à 40 %. New York Times, 12 avril 1990, p. D8.

[23] François Heisbourg a constaté que le prix des armes dans les domaines de la construction navale et de l'aérospatiale était, comparativement à d'autres catégories de produits, de 26 et 90 % plus chers. François Heisbourg, "Public Policy and the Creation of a European Arms Market", European Armaments Market and Procurement Cooperation, ed. Pauline Creasey and Simon May Londres : Macmillan, 1988, pp. 60-88, 61.

[24] Edward J. Laurance, "A Model and Some Preliminary Indications, préparé pour la conférence annuelle de l'Association internationale d'études, Vancouver, mars 1991, p. 8.

[25] Heisbourg, p. 60.

[26] Interview avec Gérard Renon, "One on One", Defense News, 27 mai 1991, p. 38.

[27] Interview avec Gérard Renon, idem.

[28] "Europe Searches for Own Voice in Future International Conflicts", Aviation Week and Space Technology, 24 décembre 1990, pp. 37 40.

[29] George Leopold, "US Faces Tough Competition in Critical Technologies", Defense News, 16 juillet 1990.

[30] Pour une étude relative à l'augmentation des dépenses de recherche-développement dans les programmes d'armement et ses conséquences sur l'Europe, voir François Heisbourg, "Public Policy and the Creation of a European Arms Market", European Armaments Market and Procurement Cooperation, ed. Pauline Creasey and Simon May, Londres : Macmillan 1988, pp. 60-88, 62-66.

[31] "Europe Searches for Own Voice in Future International Conflicts", op. cit.

[32] Heisbourg, p. 60.

[33] U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), World Military Expenditures and Arms Transfers 1988. Voir aussi Laurance, pp. 30-31.

[34] "EC Mirus to Examine Arms Export Restrictions to Gulf Region", Defense News, 25 février 1991

[35] . En 1991, la République de Russie a indiqué que ses ventes de pétrole avaient chuté de 50 %, entraînant une baisse sensible de ses revenus réalisés en devises fortes, nécessaires à l'achat de nourriture et de grain. Le gouvernement estimait qu'il avait besoin pour l'année à venir d'une aide alimentaire de 14,7 milliards de dollars. L'Union soviétique serait toutefois selon les experts étrangers dans l'incapacité totale de distribuer une telle aide à la population. "Moscow Increases Estimate of Need for Foreign Food", New York Times, 20 septembre 1991, p. A1, A6.

[36] International Defense Review, février 1989, p. 137.

[37] Interview avec Uri Ryzhou, "One on One", Defense News, 22 juillet 1991, p. 62..

[38] 38. La production de chars est passée brutalement de 3800 en 1988 à 700 dans les prévisions pour l'année 1991. London Financial Times, 16 juillet 1991, p. 17

[39] "Coup Hits as Soviet Aerospace Industry Fights Funding and Operational Problems", Aviation Week and Space Technology, 26 août 1991, p. 24.

[40] Ken Adelman, "Wrong Route to Defense Conversion ?", Washington Times, 26 juillet 1991, p. C3.

[41] Aviation Week and Space Technology, 26 mars 1990, p. 17.

[42] Statement of Rear Admiral Thomas A. Brooks, op. cit., p. 38

[43] Richard F. Grimmert, Trends in Conventional Arms Transfers to the Third World by Major Supplier, 1981-1988, Washington D.C. : Congressional Research Service, 2 août 1991, table 2A, p. 59.

[44] Pour une discussion plus approfondie sur les transferts d'armes entre l'Union soviétique et le tiers-monde, voir Susan Kaufman Purcell,

"The US and Regional Conflicts", Adelphi Paper, n° 256, part. 1, America's Changing Role, hiver 1990/91, pp. 73-84, p. 75.

[45] WMEAT 1988.

[46] SIPRI Yearbook 1991, p. 198.

[47] Ron Matthews, "The Neutrals as Gunrunners", Orbis, Hiver 1991, pp. 41-52, 45.

[48] Beaucoup d'états ont en fait pris l'initiative de renforcer les procédures relatives au contrôle sur les exportations d'armes. La France et l'Allemagne ont durci leur législation sur l'exportation des armes de destruction massive. L'Italie a gelé ses ventes d'armement, et depuis 1989, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la Norvège, la Suède et la Suisse ont à leur tour durci leur politique concernant les exportations. (Aaron Karp, "A Farewell to the Arms Trade", non publié, 8 mai 1991, Stochholm, p. 24.

[49] Jasjit Singh, "Control of the Arms Trade as a Contribution to Conflict Prevention", Proceedings of the Thirty-Ninth Pugwash Conference on Science and World Affairs, "Building Global Security Through Cooperation", Cambridge, USA, 23-28 juillet 1989, pp. 345-352, p. 351.

[50] L'Irak, par exemple, a exporté vers Djibouti, le Soudan, la Mauritanie et le Liban du matériel militaire pris à l'Iran durant la guerre Iran-Irak. (Statement of Rear Admiral Thomas A Brooks, USN Director of Naval Intelligence Before the Seapower, Strategic, and Critical Materials Subcommittee of the House Armed Services Committee on Intelligence Issues, 7 mars 1991, p. 47). Israël a également vendu du matériel militaire soviétique appartenant aux Palestiniens à des pays du tiers-monde.

[51] Statement of RearAdmiral., op.cit., p. 53.

[52] Encyclopedia Britannica, 15e édition, 1974, Micropedia, vol. I p. 529.