

DÉSARMEMENT, MAÎTRISE DES ARMEMENTS, NON-PROLIFÉRATION

Bernard SITT

Introduction

Etienne DE GONNEVILLE

La septième conférence d'examen du TNP. Une étape dans une crise de régime?

David BERTOLOTTI

Le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques. Le régime qui n'existait pas?

Sébastien JAUNET

Le Partenariat mondial du G8. Plus de coopération pour plus de sécurité?

Paul DAHAN

De la non-prolifération à la contre-prolifération. Du passé (re)composé au futur antérieur

INTRODUCTION

DÉSARMEMENT, MAÎTRISE DES ARMEMENTS, NON-PROLIFÉRATION

PAR

BERNARD SITT (*)

Il y a un an, nous écrivions que, en matière de maîtrise des armements et de non-prolifération, l'année 2004 s'était «*placée dans la continuité de l'année 2003, sans réelles avancées, tandis que le régime de non-prolifération nucléaire connaît des revers inquiétants*». L'année 2005 n'est guère plus encourageante que les précédentes au plan de la sécurité internationale. En particulier, les incertitudes systémiques et les crises régionales se confirment, comme l'illustrent, d'une part, l'échec d'ailleurs annoncé de la Conférence quinquennale d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et, d'autre part, l'évolution de la crise nord-coréenne – où les pourparlers à six apparaissent comme le jouet de Pyongyang – et de la crise iranienne – où le jeu combiné des trois Européens et des Etats-Unis reste sans effet sur l'affichage politico-religieux extrémiste du nouveau Président et sur le durcissement de la posture nucléaire de Téhéran.

L'article de Paul Dahan, texte pivotale de notre rubrique cette année, offre un large panorama et un bilan sans concessions des succès et des échecs des instruments existants et des grandes initiatives collectives à l'œuvre dans le système du monde. Les instruments multilatéraux producteurs de normes, tels que le TNP, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et les Conventions d'interdiction des armes chimiques et bactériologiques, ont cessé de progresser vers l'universalité. Assez étrangement, la dissidence ou le non-respect des engagements d'une infime minorité d'Etats suffit à fragiliser, voire à éroder la légitimité d'un instrument quasi universel, peut-être parce que cette légitimité repose sur sa crédibilité, c'est-à-dire sa capacité à détecter les violations et à prendre les mesures correctives ou coercitives qui conviennent. Soulignons que cela soulève la question, tant étudiée mais encore non résolue par la communauté internationale, de la «*non compliance*» (non-respect). Quoi qu'il en soit, Paul Dahan observe que, en vue de «*faire d'efficacité vertu*», il faut à la fois poursuivre les efforts pour rendre les instruments existants plus efficaces, mobiliser les

(*) Directeur du Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements (CESIL, France).

Etats (résolution 1 540) et poursuivre le développement d'initiatives coopératives de nature préventive (clubs de fournisseurs, Groupe Australie, *etc.*) ou correctives (PSI) relevant de la contre-prolifération.

Notre rubrique cette année propose ainsi une large réflexion sur l'approche politico-diplomatique :

– un bilan en profondeur de la Conférence TNP du mois de mai : il apparaît que, malgré ses points faibles, ce traité, à la fois consolidé et contesté après la Guerre froide, reste, nonobstant sa fragilisation par un nombre limité de violations, l'un des instruments essentiels de la maîtrise des armements nucléaires et de la sécurité globale ;

– une analyse du Code de conduite de La Haye, premier instrument politiquement contraignant, pour plus de cent Etats, de lutte contre la prolifération balistique, dont il est intéressant de noter, ainsi que le souligne l'auteur, qu'il est considéré comme un instrument de référence et que la perspective, même lointaine, d'«*un possible prolongement onusien*» n'est pas absente ;

– une présentation, également sous forme de bilan, du Partenariat mondial lancé en 2002 par le G8 lors de son Sommet de Kananaskis, qui contribue, au-delà de la lutte contre la prolifération, à la lutte contre les menaces les plus alarmantes du terrorisme transnational.

LA SEPTIÈME CONFÉRENCE D'EXAMEN DU TNP

UNE ETAPE DANS UNE CRISE DE RÉGIME?

PAR

ETIENNE DE GONNEVILLE (*)

Principal instrument de la gestion internationale de l'atome, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) traverse une période difficile de son histoire : blocage du processus d'universalisation, crises de prolifération nucléaire (Iran, Libye, Corée du Nord), découverte de réseaux clandestins de trafic de matières et technologies nucléaires, prise de conscience du risque terroriste, frustration de certains Etats parties à l'égard de la manière dont le Traité est mis en œuvre. Ces crises et ces doutes, conjugués aux interrogations sur l'avenir du désarmement multilatéral et sur la non-prolifération, faisaient de la septième Conférence d'examen du Traité un événement attendu. Celle-ci s'est achevée le 27 mai 2005, après un mois de travaux, sans accord sur un document final de substance et sans avoir pu se prononcer sur les problématiques qui lui étaient soumises.

Certains ont vu dans le déroulement de la Conférence d'examen du TNP de 2005 la confirmation des symptômes d'une crise beaucoup plus profonde du régime de non-prolifération. Arrivé à maturité à la fin des années 1990, le régime fondé sur le TNP donnerait désormais des signes d'effritement, après une accumulation de difficultés et un blocage des mécanismes institutionnels prévus pour y faire face. En ouvrant la Conférence, le 2 mai 2005, le secrétaire général des Nations Unies avait lui-même mis en garde les Etats parties : «*la faillite des régimes internationaux ne résulte pas d'une violation unique [...]. Elle est la conséquence de nombreuses violations qui s'accumulent jusqu'au moment où le fossé entre les promesses et les résultats devient impossible à combler*» (1).

Si le TNP demeure un instrument incontesté d'organisation de la sécurité collective, il est parvenu aujourd'hui à un point d'équilibre. Les difficultés de la Conférence d'examen de 2005 ont confirmé la précarité de cette situation. La fragilisation du Traité qui pourrait en résulter nécessite de nouveaux efforts de gestion des crises de prolifération et de reconstruction de la confiance.

(*) Diplomate, membre de la délégation française à la 7^e Conférence d'examen du TNP. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Disponible sur le site Internet www.un.org/events/npt2005/statements.html.

LE TNP A UN POINT D'EQUILIBRE

Trois éléments principaux participent aujourd'hui de cette situation d'équilibre : l'héritage de trente-cinq années de maîtrise effective de la prolifération nucléaire, l'apparition de menaces pour la pérennité du Traité alors que son universalisation n'est pas achevée et le développement du débat sur le renforcement du régime de non-prolifération.

La maîtrise de la prolifération nucléaire

Signé le 1^{er} juillet 1968 par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS (Etats dépositaires), le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires est entré en vigueur le 5 mars 1970. Issu de réflexions menées dans les années 1960 (2), il part de l'hypothèse que, loin d'être stabilisatrice, la prolifération du nombre d'acteurs nucléaires augmente le risque d'emploi effectif de l'arme et de guerre nucléaire. La période de négociation suit de peu la crise de Cuba et les expérimentations française et chinoise.

Le TNP se veut une photographie de la géographie nucléaire militaire au 1^{er} janvier 1967. Il organise des relations de confiance entre «Etats dotés d'armes nucléaires» ou EDAN – ayant procédé à une explosion nucléaire avant cette date (3) – et «Etats non dotés d'armes nucléaires» ou ENDAN. Il se donne pour vocation d'empêcher la prolifération nucléaire au-delà du cercle restreint des cinq EDAN de 1967 (Etats-Unis, Russie, France, Royaume-Uni, Chine) et de mettre fin à la course aux armements entre les EDAN eux-mêmes. Les ENDAN ont, eux, un triple intérêt à adhérer au Traité : avoir l'assurance que la détention d'armes nucléaires restera limitée à cinq acteurs clairement identifiés – art. 1, 2 et 3 –, recevoir un droit d'accès à l'énergie nucléaire à des fins pacifiques – art. 4 – et faire peser des obligations de désarmement nucléaire sur les EDAN – art. VI, qui impose à tous un objectif de désarmement général et complet.

A son entrée en vigueur, le Traité ne réunit que 40 Etats. Lors de la Conférence d'examen de 1990, juste après la chute du mur de Berlin, ils sont 138 et 178 en 1995. En 2002, après l'adhésion de Cuba, ce chiffre est porté à 188, faisant du TNP un Traité presque aussi universel que la Charte des Nations Unies. Certains pays ont renoncé à des programmes nucléaires à vocation militaire avant d'y adhérer (4), démentant ainsi les hypothèses largement répandues sur le caractère inévitable de la prolifération. Prorogé en 1995 pour une durée illimitée (5), le TNP a, en trente-cinq années d'exis-

(2) Sur l'historique du TNP, cf. notamment *NPT Briefing Book*, Mountbatten Centre / Centre for Nonproliferation Studies, avr. 2005.

(3) Art. 9 alinéa 3 du Traité.

(4) Suède, Egypte, Afrique du Sud, Brésil, Etats de l'ex-URSS...

(5) Initialement conclu pour 25 ans, le Traité a été prorogé, conformément aux dispositions de son article 10 alinéa 2, par la Conférence de 1995.

tence, fait la preuve qu'il constituait un élément essentiel du maintien de la paix et de la sécurité internationales – et donc de l'organisation d'un système efficace de sécurité collective. Il a effectivement freiné la prolifération des armes nucléaires dans le monde.

L'apparition de menaces contre la pérennité d'un Traité à l'universalité inachevée

L'absence d'universalité qualitative est la première difficulté à laquelle le Traité, qui a «*essentiellement une vocation universelle*» (6), doit aujourd'hui faire face. Le processus d'universalisation du TNP, très dynamique dans les années 1990, ne progresse plus depuis 2002 et n'offre plus de perspectives à moyen terme. Ce faisant, la communauté des Etats parties au TNP laisse de côté des acteurs désormais majeurs de l'équilibre nucléaire militaire. Trois Etats significatifs n'ont en effet jamais adhéré au Traité : l'Inde, le Pakistan et Israël. Le premier l'a toujours considéré comme un Traité discriminatoire, les deux autres lient une éventuelle adhésion à l'amélioration des conditions de la sécurité régionale. Depuis les explosions indiennes et pakistanaïses de mai 1998, Islamabad et New Delhi revendiquent un statut de «*puissance nucléaire*». Israël s'en tient, lui, à une posture de dissuasion virtuelle, mais sa situation n'est dans les faits guère différente au regard du Traité. Or, comme l'a notamment rappelé le Conseil de sécurité (7), ces trois pays ne peuvent adhérer au Traité qu'en tant qu'Etats non dotés. Le blocage de l'universalisation est une donnée de plus en plus difficile à gérer au sein des enceintes d'examen du Traité, les projets de création d'un statut spécial pour les Etats hors TNP (8) revêtant bien entendu un caractère inacceptable pour les ENDAN qui ont, eux, renoncé à l'option militaire.

Les années qui ont précédé la Conférence d'examen de 2005 ont été marquées par l'apparition de crises endogènes, liées à la violation (*non compliance*) par des Etats parties des obligations de non-prolifération établies par le Traité. A l'été 2002, des révélations d'opposants en exil ont permis de mettre au jour un programme clandestin de production de matières fissiles en Iran – Etat partie depuis 1970. En janvier 2003, la Corée du Nord – Etat partie depuis 1985 –, en crise avec la communauté internationale depuis 1993, a annoncé son intention de se retirer du TNP. Fin 2003, la Libye – Etat partie depuis 1975 – a admis avoir conduit un programme clandestin d'ultra-centrifugation. Ces trois pays ont en commun d'avoir été les clients d'un réseau de marché noir d'équipements et de matières nucléaires – et, dans le cas libyen, de plan d'arme –, animé depuis le Pakistan par le Dr A.Q. Khan.

(6) Georges LE GUELTE, *Histoire de la menace nucléaire*, Hachette, 1997, p. 62.

(7) Résolution du Conseil de sécurité 1172 (1998) sur la paix et la sécurité internationales.

(8) Cf. notamment Avner COHEN / Thomas GRAHAM JR., «*An NPT for non-members*», *Bulletin of Atomic Scientists*, mai-juin 2004, vol. LX, n° 3, pp. 40-44.

La multiplication des crises de prolifération comporte des risques évidents pour la stabilité régionale, dans chacune des zones sensibles où elles se produisent. Toutefois, la crainte la plus immédiate des Etats parties au Traité concerne l'impact de ces événements sur l'avenir du régime de non-prolifération lui-même. Si les risques de contagion semblent pour l'instant contenus dans le cas de la Corée du Nord, il n'en est pas de même de la crise iranienne. Celle-ci apparaît porteuse d'un grave risque systémique, une crise nucléaire non-maîtrisée en Iran pouvant entraîner l'effondrement de l'architecture TNP au Moyen-Orient.

Ces crises ont également mis en évidence une faiblesse majeure du TNP : en tentant de concilier lutte contre la prolifération et promotion de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, le Traité peut très difficilement empêcher l'acquisition, sous couvert d'objectifs civils, des éléments d'un programme militaire par un Etat partie peu scrupuleux. Faute de pouvoir maîtriser les intentions réelles des Etats souverains qui l'animent, le mécanisme du TNP doit, pour fonctionner, reposer sur un très haut degré de confiance mutuelle, quelle que soit la fiabilité des contrôles internationaux.

Enfin la crise de la maîtrise des armements nucléaires, de nature exogène, a incontestablement eu un impact sur les acteurs du processus d'examen du Traité. La forte progression des adhésions au TNP dans les années 1990 s'était accompagnée de progrès sans précédent du désarmement nucléaire. Certains auteurs évoquent une «*décennie prodigieuse*» (9) du désarmement nucléaire et plus largement de l'«*arms control*» pour qualifier la période qui a immédiatement suivi la fin de la Guerre froide.

Ce cycle s'est achevé dès 1998, avec les essais nucléaires en Asie du Sud qui, comme les crises de prolifération, ont confirmé que l'attractivité des armes nucléaires n'avait pas diminué. A la «*décennie prodigieuse*» a succédé une période de malentendus, marquée notamment par l'adoption, à la fin de la Conférence d'examen du TNP de 2000, d'une liste de treize «*étapes pratiques*» en vue du désarmement nucléaire (10). Cherchant à aller au-delà des décisions prises par la Conférence de 1995, qui prévoyaient déjà un «*programme d'action*» de désarmement nucléaire en trois points (11), la Conférence de 2000 a créé des attentes fortes, notamment sur l'«*élimination totale des arsenaux*», qui se sont révélées irréalistes. L'impression de piétinement du processus bilatéral de désarmement nucléaire russo-américain – en dépit du Traité de Moscou de 2002 –, le blocage de la Conférence du désarmement à Genève, les difficultés à lancer la négociation «*cut-off*» (12), l'absence d'entrée en vigueur du TICE, l'effet psychologique de certaines

(9) Paul DAHAN, «*Au-delà de l'arms control*», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2003.

(10) NPT/CONF.2000/28(Part I).

(11) NPT/CONF.1995/32/DEC.2.

(12) Projet de Traité sur l'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires. La négociation avait été lancée à la Conférence du désarmement pour quelques mois en 1998.

annonces américaines – thème des «*mini-nukes*» (13) – ont contribué à créer l'impression que la dynamique du désarmement nucléaire était brisée. Le directeur général de l'AIEA estime aujourd'hui que cette situation a créé un «*environnement de cynisme*» (14) chez les Etats non dotés en raison de cette situation.

Cette impression générale est pourtant contestable : à l'exception de la Chine, tous les Etats dotés ont réduit et/ou réduisent leur arsenal (15) et adopté des moratoires sur les essais et la production de matières fissiles. La réalité, difficilement admise par les structures traditionnelles, est que le désarmement nucléaire des seuls Etats dotés n'est plus aujourd'hui la priorité de la communauté internationale. La course aux armements nucléaires entre Etats-Unis et Russie a pris fin et l'essentiel des relations de dissuasion nucléaire s'établit aujourd'hui en dehors du TNP – Pakistan-Inde, dans une moindre mesure Inde-Chine, Israël-pays arabes et Iran. En termes de priorités de sécurité, la communauté internationale en est revenue aux objectifs premiers du TNP : le risque le plus immédiat concerne aujourd'hui, de nouveau, le développement et l'émergence de nouveaux arsenaux en dehors des structures organisationnelles de la stabilité stratégique. Le 11 septembre 2001 a eu entre autres conséquences de donner une actualité toute particulière à ces préoccupations, en y ajoutant le risque terroriste.

Les efforts de renforcement du régime de non-prolifération nucléaire

Le sentiment général de crise a favorisé la relance du débat sur les moyens de renforcer le régime de non-prolifération nucléaire, à la fois dans ses principes – comment contrôler la dissémination des technologies nucléaires les plus sensibles ? – et dans sa portée – comment étendre les normes de non-prolifération aux nouveaux pays à capacités nucléaires ou aux acteurs non étatiques ? Ce débat s'est nourri des contributions de plusieurs Etats et des propositions des principales organisations internationales concernées – groupe d'experts sur le cycle du combustible réuni par le directeur général de l'AIEA, Panel de Haut-Niveau sur les menaces, les défis et le changement convoqué par le Secrétaire général des Nations Unies... Il a mené dans un temps relativement court à de premiers résultats :

– au plan universel, avec l'adoption de la résolution 1 540 du Conseil de sécurité des Nations Unies (28 avril 2004) – qui affirme que la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs constitue une menace

(13) Pour une étude des projets de «*Robust nuclear earth penetrator*», cf. notamment les publications de la Federation of American Scientists, disponibles sur le site Internet www.fas.org.

(14) Discours du directeur général de l'AIEA devant la Carnegie Non-Prolifération Conference, Washington DC, 7 nov. 2005.

(15) En 2005, le nombre total d'armes nucléaires dans le monde, déployées et non déployées, aurait diminué de 3 900 par rapport à 2004. Cf. Hans KRISTENSEN / Shannon KYLE, *SIPRI Yearbook*, 2005.

à la paix et à la sécurité internationales (16) –, et de la Convention des Nations Unies sur la répression des actes de terrorisme nucléaire – 13 avril 2005 – et la révision de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires – 8 juillet 2005;

– dans les enceintes de concertation internationale, avec notamment les initiatives lancées par le G8 à Kananaskis en 2002 – Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive –, à Evian en 2003 – plan d'action sur la sécurité des sources radioactives – et à Sea Island en 2003 – plan d'action contre la prolifération des armes de destruction massive;

– au plan régional, avec l'adoption de la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive – 12 décembre 2003;

– enfin, dans le cadre de groupes restreints – renforcement des directives du Groupe des fournisseurs nucléaires ou NSG – ou d'initiatives *ad hoc* – création de la PSI (17) en juin 2003.

A l'approche de la Conférence d'examen, plusieurs priorités avaient été mises en évidence, en particulier par les Etats du G8 et ceux de l'Union européenne (position commune du 25 avril 2005 (18)) : renforcement du système des garanties de l'AIEA – universalisation du Protocole additionnel –, contrôle des exportations – suspension des coopérations nucléaires avec les Etats en violation de leurs engagements –, contrôle des technologies les plus sensibles du cycle du combustible – idée française, reprise par le G8, de critères d'exportation spécifiques, idée américaine de restriction des transferts de technologies d'enrichissement et de retraitement aux Etats les possédant déjà –, assurances d'accès au marché du combustible nucléaire, réflexion sur les conséquences du droit au retrait du TNP.

Relancée depuis quelques années, la réflexion sur la manière de garantir la crédibilité du régime de non-prolifération est arrivée à maturité en mai 2005 (19). Des interrogations sont sensibles chez une partie des Etats non alignés, qui craignent que le renforcement du régime de non-prolifération nucléaire ne remette en cause le droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire. La Conférence d'examen aurait dû tirer des conclusions de ce débat et tenter de rassembler autour de mesures concrètes l'ensemble des Etats parties, mais il n'en a rien été.

(16) Pour mémoire, le Conseil de sécurité avait déjà retenu cette qualification dans une Déclaration du 31 janvier 1992.

(17) Initiative de sécurité contre la prolifération.

(18) Position commune 2005/329/PESC du Conseil, 25 avr. 2005.

(19) Cf. notamment la compilation réalisée par Claire APPELGARTH / Rhianna TYSON, *Major Proposals to Strengthen the Nuclear Nonproliferation Treaty – a Resource Guide*, Arms Control Association / Women's International League for Peace and Freedom, avr. 2005.

LA CONFÉRENCE DE 2005 : UN SEMI-ÉCHEC

Le semi-échec de la Conférence d'examen de 2005 n'a pas réellement surpris, compte tenu de l'expérience peu satisfaisante des sessions du comité préparatoire et d'un déroulement qui, dès la première semaine, a semblé mal maîtrisé. L'«examen» du Traité a tout de même eu lieu et la Conférence a été marquée par une redéfinition des rôles de ses principaux acteurs.

Des difficultés annoncées

Nombreux sont les commentateurs à avoir fait part de leur frustration devant les résultats de la Conférence d'examen de 2005, à l'image de Patricia Lewis, pour laquelle «*tout le travail sérieux des cinq années depuis 2000 a été gâché*» (20). De fait, la Conférence n'est parvenue à un accord sur aucune des initiatives sur le renforcement du régime de non-prolifération, ni aborder sur le fond le traitement des crises. Elle a passé deux semaines et demie, sur les quatre que duraient ses travaux, à négocier son ordre du jour, puis son programme de travail. A la conclusion des débats, seul un document final de procédure a été adopté (21).

Ce semi-échec était annoncé. Les trois sessions du Comité préparatoire de la Conférence («*Prepcoms*»), tenues en 2002, 2003 et 2004, avaient largement démontré que les Etats parties feraient le minimum d'efforts pour aboutir à des compromis en 2005. Etabli par la décision sur «*le renforcement du processus d'examen du Traité*» (22) de la Conférence de 1995, le comité préparatoire a pour objectif – outre celui de régler les questions de procédure – d'examiner les «*principes, objectifs et moyens de mettre en œuvre le Traité, ainsi que son universalité, et de formuler des recommandations à ce sujet*» à la Conférence d'examen. Dans son document final, la Conférence de 2000 avait ainsi souhaité que le Comité préparatoire de la Conférence d'examen de 2005 formulât des recommandations sur la question des assurances de sécurité.

Le Comité préparatoire a démontré une certaine utilité, devenant pour l'essentiel un lieu d'échange d'idées et de propositions. A trois reprises avant la Conférence d'examen, les Etats parties ont ainsi pu s'exprimer sur chacune des problématiques liées au Traité – non-prolifération, usages pacifiques, désarmement – et faire progresser leurs initiatives. Cependant, le Comité a failli à sa mission première : préparer la Conférence d'examen. En mai 2004, la dernière session du Comité s'est séparée sur le constat qu'elle n'avait pu s'accorder sur aucune recommandation de substance, ni même sur l'ordre du jour de la Conférence d'examen – l'Iran s'étant opposé au

(20) Patricia LEWIS, «The NPT review conference : no bargains in the UN basement», disponible sur le site Internet www.opendemocracy.org, 1^{er} juin 2005.

(21) NPT/CONF.2005/57, disponible sur le site Internet www.un.org/events/npt2005/reports.html.

(22) NPT/CONF/.1995/32/DEC.1.

compromis sur une formule rappelant les «*faits nouveaux intervenus concernant l'application du Traité*» (23) depuis la Conférence d'examen de 2000.

Un déroulement mal maîtrisé

Mal préparée, la Conférence d'examen s'est engagée sur un malentendu, la plupart des délégations pensant à tort que les dernières questions de procédure laissées ouvertes par les «*Prepcoms*» avaient été réglées en principe.

Le président désigné de la Conférence d'examen, l'ambassadeur brésilien Sergio Duarte, avait en effet consacré à cela l'essentiel de ses consultations avec les Etats parties au cours de l'année 2004-2005 et on pouvait donc s'attendre à ce que, à sa première session, la Conférence décidât sans difficulté des sujets sur lesquels elle allait débattre – l'ordre du jour – et de la manière dont les débats allaient être organisés – le programme de travail. L'accord sur l'ordre du jour a en fait pris une première semaine et demie de discussions, la Conférence ne réussissant à trancher que le 11 mai la question de la référence au passé du processus d'examen. Il lui a encore fallu jusqu'au 18 mai pour parvenir à un programme de travail. Ce dernier retient une organisation des débats classique dans le processus TNP, en créant des Grandes Commissions – désarmement, garanties et zones exemptes d'armes nucléaires, usages pacifiques de l'énergie nucléaire. Il reprend également la formule des «*organes subsidiaires*» de ces mêmes Grandes Commissions, sur un modèle testé en 2000 et élargi à des problématiques nouvelles – désarmement nucléaire et assurances négatives de sécurité, questions régionales, dont celle du Moyen-Orient, autres dispositions du Traité, y compris la question du retrait.

A bien des égards, les difficultés rencontrées par le processus d'examen du TNP sur les questions de procédure ont pu rappeler le blocage actuel d'autres enceintes multilatérales, comme la Conférence du désarmement, qui n'est plus parvenue à adopter un programme de travail depuis 1998, et de la Commission du désarmement des Nations Unies, qui n'a, elle, plus d'ordre du jour. Pour autant, le scénario de l'enlèvement en 2005 et notamment la détermination de certaines délégations à détruire systématiquement toute tentative de la Conférence d'aller de l'avant, ont surpris.

L'Égypte est ainsi apparue comme le premier responsable du blocage des travaux. Tout au long de la Conférence, la délégation de ce pays s'est employée à des opérations de freinage, contribuant parfois seule au piétinement du débat sur l'ordre du jour de la Conférence, puis sur le programme de travail. Enfin, une fois les débats de substance engagés, cette même délégation a refusé toute transmission des travaux – inachevés – des Grandes Commissions et des organes subsidiaires vers le Comité de rédaction – sauf,

(23) NPT/CONF.2005/PC.III/WP.30.

fort opportunément, des travaux de la Grande Commission sur le désarmement nucléaire. Les motivations précises du Caire font, aujourd'hui encore, l'objet de nombreuses interrogations. L'Iran, qui s'attendait à une Conférence extrêmement dure, a tiré avantage de cette situation, n'hésitant pas à afficher une alliance de circonstance avec l'Égypte. Cela est également vrai dans une large mesure des États-Unis, qui risquaient d'être en 2005 la principale cible des États non dotés d'armes nucléaires.

L'«examen» du Traité tout de même réalisé

Les péripéties byzantines du début de la Conférence d'examen de 2005 et l'absence de document final de substance ne doivent pas faire oublier que l'essentiel a été préservé : l'«examen du Traité» a bien eu lieu et personne n'a remis en cause sa pertinence, bien au contraire. Le débat d'idées a été mené lors du Débat général, dès le début de la Conférence, puis, de façon certes trop brève, au sein des Grandes Commissions et des organes subsidiaires.

Au sein de la Grande Commission affectée à la «*mise en œuvre des dispositions du Traité relatives [...] au désarmement et à la paix et à la sécurité internationales*», la discussion a porté sur la mise en œuvre des engagements déjà pris en matière de désarmement nucléaire – entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et lancement de la négociation «*cut-off*» en particulier. Elle a enregistré les appels lancés aux États dotés à réduire le rôle des armes nucléaires dans les doctrines de sécurité – conséquence en particulier du trouble suscité par les annonces américaines –, ainsi que le statut opérationnel de ces armes.

L'organe subsidiaire sur «*la question du désarmement nucléaire et des garanties de sécurité*» a traité pour l'essentiel, et de manière traditionnelle de la question des assurances de sécurité, négatives et positives. Les assurances unilatérales données en 1995 par les EDAN, ainsi que celles données dans le cadre des Traités sur les zones exemptes d'armes nucléaires ont été réaffirmées. La Chine a proposé de nouveau le non-emploi en premier comme solution à cette question. Des États ont appelé à la négociation d'un instrument international juridiquement contraignant.

La Grande Commission affectée à la «*mise en œuvre des dispositions du Traité relatives à la non-prolifération des armes nucléaires, aux garanties et aux zones exemptes d'armes nucléaires*» a manqué de temps pour aborder l'ensemble des sujets la concernant, alors qu'ils devaient former le cœur des travaux de 2005. Aucun consensus n'a pu s'établir sur la nature des mesures à prendre pour lutter contre la prolifération nucléaire. Cependant, cela ne doit pas masquer le fait que, en dépit d'oppositions fermes mais minoritaires, plusieurs techniques nouvelles et initiatives récentes pour combler les lacunes du système international paraissent mieux acceptées : universa-

lisation du Protocole additionnel de l'AIEA (24); pertinence des groupes de fournisseurs nucléaires – leur légitimité est désormais moins contestée et l'utilité de leur expérience en matière de contrôle des exportations est reconnue; rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de lutte contre la prolifération; idée que le droit à l'énergie nucléaire est conditionné par le respect des articles 1, 2 et 3 du Traité et par la poursuite «*de bonne foi*» de fins pacifiques (25); reconnaissance de l'utilité du débat sur les technologies les plus sensibles du cycle du combustible...

Les difficultés rencontrées par l'organe subsidiaire sur les «*questions régionales, y compris en ce qui concerne le Moyen-Orient et l'application de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient*» ont confirmé que, d'une manière générale, la Conférence d'examen n'était pas le lieu du traitement direct des crises régionales de non-prolifération. S'agissant de la Corée du Nord, un *modus vivendi* avait été trouvé dès la session 2003 du «*Prepcom*», pour éviter d'avoir à trancher la question de l'appartenance ou non de ce pays au TNP après l'annonce de retrait – le président de la session du Comité préparatoire avait simplement conservé par-devers lui la plaque nominative de la délégation nord-coréenne, absente. Cette formule a été répétée en 2004 et 2005, sans soulever aucune objection. La question de l'Iran n'a, elle, pu être abordée en tant que telle dans les documents de travail des organes de la Conférence. La délégation iranienne a notamment refusé que son propre cas soit évoqué au sein de l'organe subsidiaire sur les questions régionales. L'Égypte, qui avait pourtant demandé et obtenu la mise sur pied de cet organe, lui a facilité la tâche, en retardant le démarrage des discussions de substance de la Conférence, puis en formulant des propositions sur le cas d'Israël, qui ne pouvaient emporter l'adhésion ni des États-Unis ni de l'Union européenne.

Les débats les plus constructifs ont eu lieu au sein de la Grande Commission consacrée à la «*mise en œuvre des dispositions du Traité relatives au droit inaliénable qu'ont toutes les parties au Traité de poursuivre la recherche, la production et l'emploi de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discrimination et conformément aux articles 1 et 2*», en grande partie du fait de l'habileté de sa présidence. Un texte de substance court rassemblant l'ensemble des thèmes en discussion dans cette Grande Commission était presque convenu à la fin des travaux. Le temps a en revanche manqué pour engager une négociation de fond sur des initiatives débattues par ailleurs au G8 et au NSG et mises en avant par les pays de l'Union européenne : suspension des coopérations nucléaires en cas de manquement aux obligations

(24) «*Le nombre de signataires du Protocole additionnel de l'AIEA a crû de 20% en 2005, franchissant la barre des 100 en juillet*». Cf. le site Internet www.iaea.org.

(25) Seul l'Iran, relayé *in fine* par l'Égypte, s'est opposé à ce que la Conférence consacre cette référence au principe de «*bonne foi*» en matière d'usages pacifiques de l'énergie nucléaire...

de non-prolifération, question du contrôle des technologies du cycle du combustible et assurances d'accès au marché du combustible nucléaire.

Enfin, pour la première fois dans l'histoire du processus d'examen, la question du retrait du TNP a été discutée dans un organe subsidiaire propre. L'organe subsidiaire sur les «*autres dispositions du Traité, y compris l'article 10*», y a en effet consacré l'essentiel de ses débats, sur la base de documents de travail européen (26) et australo-néo-zélandais (27). A la demande de l'Égypte, cette question a été examinée de façon parallèle à celle de l'universalité. Des documents sur ces deux points ont été consolidés en séance informelle, avant que l'Égypte ne bloque la remontée des travaux. Il faut en retenir qu'un consensus était sur le point de s'établir sur l'idée que le retrait du TNP pouvait – dans des cas de prolifération – «*causer des menaces à la paix et à la sécurité internationales*» – et que le Conseil de sécurité était dès lors compétent –, qu'un Etat demeurerait responsable des violations commises avant un éventuel retrait et que des dispositions devaient être prises pour interdire que des équipements transférés au titre de l'article 4 du TNP ne soient utilisés après un retrait.

Le renouvellement des acteurs

La Conférence de 2005 a également consacré un large renouvellement des acteurs du processus d'examen. La Conférence d'examen de 2000 avait été marquée par une confrontation entre les Etats dotés – format «P5», en référence à leur qualité de membres permanent du Conseil de sécurité – et la «Coalition pour un nouvel agenda» (NAC) (28), formée en 1998. Cette relation P5-NAC, qui avait vu la solidarité du P5 progressivement se fragmenter, avait fourni en 2000 le principal espace de négociation sur les questions de désarmement nucléaire.

Le rôle de ces deux acteurs a été relativisé lors de la Conférence de 2005. Le P5 n'est que peu apparu à l'avant-scène, en se montrant notamment incapable, au su de tous, de s'accorder sur une déclaration conjointe. En contrepoint, le NAC est apparu lui-même fortement divisé. Rassemblée autour des questions de désarmement nucléaire exclusivement, la «Coalition» n'a pas su s'adapter aux nouvelles priorités du processus d'examen en matière de non-prolifération. L'attitude destructrice des Égyptiens a de plus fortement porté atteinte aux relations de confiance en son sein (29).

(26) NPT/CONF.2005/WP.32. Ce document est à l'origine une initiative franco-allemande.

(27) NPT/CONF.2005/WP.16.

(28) Égypte, Afrique du Sud, Brésil, Mexique, Suède, Irlande, Nouvelle-Zélande.

(29) Certains auteurs ont une analyse plus radicale. Cf. Rebecca JOHNSON, «Politics and protection: why the 2005 NPT review Conference failed», *Disarmament Diplomacy*, n° 80, aut. 2005 : «*the NAC had collapsed in all but name before the review conference started*».

La polarisation de la Conférence s'est en fait effectuée autour des groupes régionaux, en raison principalement des méthodes retenues par le président de la Conférence. Celui-ci, choisissant de travailler de façon privilégiée avec les présidents de groupes régionaux, a poussé ces derniers à rechercher un consensus «de groupe» sur ses propositions avant tout mouvement de la Conférence. Le Groupe occidental (WEOG) a ainsi joué un rôle inédit, sortant de sa fonction traditionnelle de simple concertation et arrêtant, face au Mouvement des non-alignés (NAM), des positions définies par consensus. Sa cohésion a été par moment menacée par la rigidité de la délégation américaine, mais celle-ci a le plus souvent compris l'avantage qu'elle pouvait retirer du mode de fonctionnement retenu. La solidarité du NAM a, elle, atteint ses limites à plusieurs reprises, mais a pu être réalisée en opposition au WEOG, à l'initiative de ses membres les plus radicaux.

Très divisée à la fin de la Conférence de 2000, l'Union européenne a, en 2005, fait preuve de cohésion jusqu'au dernier jour de la Conférence d'examen. Cette cohésion est la conséquence de l'adoption de la Position commune du 24 avril 2005, qui, tout en fournissant un socle acceptable pour tous en matière de désarmement, proposait des idées novatrices en matière de non-prolifération. Avec vingt-cinq Etats membres et huit pays adhérents, candidats et candidats potentiels, l'Union européenne est ainsi apparue comme la principale force de proposition de l'enceinte new-yorkaise. La brièveté des débats de substance n'a certes pas permis de tester les limites de cette unité, à la fois sur le désarmement nucléaire et sur les usages pacifiques, mais la Position commune demeure, à l'issue de la Conférence, le seul texte quelque peu ambitieux sur l'ensemble des sujets abordés dans le processus d'examen du Traité. Le bilan de la Conférence est, du point de vue de la cohésion des Européens dans ce type d'enceintes, particulièrement positif.

Enfin, cent dix-neuf instituts de recherche et organisations non gouvernementales (ONG) ont assisté à la Conférence d'examen. Les ONG se sont vu accorder, comme en 2000, une session d'une demi-journée pour s'adresser à la Conférence et ont pu entretenir des contacts réguliers avec les délégations d'Etats parties. Leur rôle est cependant resté largement secondaire, en partie parce qu'une majorité d'entre elles centrent toujours leurs travaux sur le désarmement nucléaire des Etats dotés, alors que c'est la prise de conscience du danger de la prolifération qui nourrit aujourd'hui l'essentiel des débats de substance. Le temps passé par la Conférence sur les questions de procédure a également limité la valeur ajoutée qu'elles auraient pu apporter aux discussions entre Etats.

UN TRAITÉ PÉRENNE, MAIS NON DÉPOURVU DE FRAGILITÉS

Si l'attachement au Traité a pu être réaffirmé, il n'en reste pas moins que la Conférence a mis en lumière de réelles fragilités. Les pays occidentaux devront renouveler les efforts d'explication de leurs politiques de non-prolifération, en parallèle du traitement déterminé des crises.

La réaffirmation de l'attachement de tous au Traité

A l'issue des débats, le regard porté sur le déroulement de la Conférence ne saurait être entièrement négatif. La 7^e Conférence d'examen est la troisième, après celles de 1980 et 1990, à s'achever sans document final de substance. Cela ne constitue donc pas une remise en cause du mécanisme d'examen du Traité. Elle a pu s'accorder sur un ordre du jour et un programme de travail, qui définissent une perception commune des priorités et qui serviront de base au prochain cycle de négociation.

La pérennité du TNP n'a à aucun moment été remise en cause. Dans leurs interventions nationales à l'issue de la Conférence, les Etats parties ont solennellement réaffirmé, pour l'avenir, leur attachement au Traité. L'échange d'idées au sein de la Conférence a également permis de mettre clairement en évidence les priorités actuelles de la communauté internationale en matière de non-prolifération et d'usages pacifiques de l'énergie nucléaire.

Le déroulement même de la Conférence de 2005 confirme toutefois plusieurs dérives, qui pourraient, si elles se poursuivaient, porter progressivement atteinte à l'intégrité du Traité.

De réelles fragilités, manifestées par trois dérives

La première de ces dérives consiste au passage d'un affrontement entre Etats dotés d'armes nucléaires et Etats non dotés d'armes nucléaires sur les questions de désarmement nucléaire à une confrontation Nord-Sud sur la question de la non-prolifération. Historiquement, c'est sur le désarmement nucléaire et entre EDAN et ENDAN que passait la ligne de fracture au sein de la Conférence d'examen. C'est sur cette question et à partir de ce cadre de dialogue que les Conférences de 1980 et 1990 ont échoué et c'est sur les mêmes éléments que le succès a été réalisé en 1985, 1995 et 2000. Le fait que le désarmement nucléaire n'ait pas véritablement trouvé sa place dans les débats de 2005 n'est pas en soi «le» problème. Après quinze années de réduction des arsenaux de quatre des cinq Etats dotés et face aux crises de prolifération, il était normal que les priorités de la communauté internationale évoluaient. Toutefois, le passage simultané à une nouvelle forme de polarisation au sein de la communauté du TNP – Etats «occidentaux» d'un côté, «non-alignés» de l'autre – et à un nouveau «marchandage» sur la subs-

tance – non-prolifération contre usages pacifiques – n'a pas fourni en 2005 un mode de fonctionnement plus satisfaisant au processus d'examen. Nombre d'Etats parties, occidentaux comme non-alignés, restent sur un sentiment de frustration. Les plus radicaux regrettent, eux, de n'avoir pu user de cette tribune comme d'un exutoire pour mettre en cause les positions américaines.

Une deuxième dérive est liée au risque de remise en cause du rôle du processus d'examen du Traité dans la lutte contre la prolifération nucléaire. L'incapacité de la Conférence d'examen de 2005, à la différence de celles de 1995 – règle du «contrôle intégral» – et de 2000 – consécration du protocole additionnel de l'AIEA –, de prendre des décisions concrètes sur cette question devrait inciter les Etats occidentaux à poursuivre le renforcement du régime TNP de l'extérieur, en dehors des cadres multilatéraux traditionnels. Il est un fait que, au cours des dernières années, l'essentiel du renforcement du régime de non-prolifération a été le fruit des travaux d'enceintes regroupant un nombre restreint d'Etats – Union européenne, G8, NSG – ou d'initiatives *ad hoc* – PSI. La méthode a fait la preuve de son efficacité, quitte à rechercher *a posteriori* un élargissement du soutien à ces initiatives.

Enfin, une autre dérive, réaction aux deux premières, se caractérise par la tentation de «fuite en avant» d'acteurs du désarmement nucléaire lassés du blocage durable des enceintes multilatérales de désarmement et non-prolifération – TNP, Conférence du désarmement, UNDC. Certains Etats pourraient être tentés d'occuper une partie du vide ainsi créé en lançant des processus nouveaux se substituant aux enceintes traditionnelles. Les premiers symptômes de cette réaction sont notamment apparus au cours des travaux de la première commission de la 60^e Assemblée générale des Nations Unies, en octobre 2005. La faiblesse principale de ces initiatives vient de l'espoir de leurs auteurs de pouvoir régler par des artifices institutionnels des blocages qui sont pour l'essentiel de nature politique. En réinventant des mécanismes de négociation, au besoin en contournant la règle du consensus et en faisant l'impasse sur les Etats principalement concernés – par exemple, négocier sur le désarmement nucléaire sans les Etats dotés –, elles n'ont que peu de chance d'atteindre leurs objectifs de relance du multilatéralisme en matière d'«*arms control*».

Des efforts d'explication à poursuivre en parallèle au traitement déterminé des crises

Face au risque d'une érosion lente de l'architecture de paix et de sécurité en matière de non-prolifération, deux types d'action semblent nécessaires à l'issue de la Conférence d'examen.

Il est d'abord évident que, compte tenu de leur impact sur la confiance dans le TNP, le règlement satisfaisant des crises régionales de prolifération

reste aujourd'hui le principal enjeu. Même si le processus d'examen s'est révélé incapable de les appréhender en tant que telles, les crises iranienne et nord-coréenne ont bien figuré au premier rang des préoccupations de la Conférence, y compris dans les débats de procédure – pertinence de la question du retrait, controverse sur la mention des «*faits nouveaux intervenus concernant l'application du Traité*» depuis 2000... La Conférence a d'ailleurs confirmé une impression d'isolement des positions des deux États concernés et un large soutien aux actions de règlement, qui se déroulent en dehors du processus d'examen – pour parler à six, initiative E3/EU. C'est maintenant un enlisement durable du règlement de ces deux crises majeures qu'il conviendra d'éviter.

Toutefois, cet effort de gestion des crises ne saurait suffire à répondre aux questions soulevées par le glissement du débat au sein du processus d'examen du TNP. Des efforts d'explication seront nécessaires de la part des pays occidentaux, pour démontrer que le renforcement du régime de non-prolifération contribue bien à la sécurité de tous et ne fait pas obstacle au développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques dans les pays qui en ont effectivement besoin.

Beaucoup de pays non alignés en restent en effet à l'idée que le renforcement des normes de non-prolifération joue exclusivement en faveur des États développés et n'ont pas encore suffisamment évalué les conséquences pratiques des nouvelles propositions – il est vrai que les premiers efforts d'explication menés, par exemple, par l'Union européenne, avaient d'abord concerné des pays du groupe occidental.

Le danger de la dissémination de certaines technologies à double usage – enrichissement et retraitement –, tout comme l'idée que l'avenir des échanges de biens et technologies nucléaires dépend précisément du retour de la confiance chez les pays fournisseurs ne sont pas encore clairement perçus. Enfin, les États qui sont engagés dans une politique d'ouverture vers l'Inde en matière de coopération nucléaire civile et cherchent dans le même temps à associer ce pays aux efforts de maîtrise des armements et de non-prolifération devront montrer que leur démarche constitue effectivement un gain pour la sécurité internationale. Le risque, dans le cas contraire, serait de remettre en cause la dynamique du renforcement du régime de non-prolifération.

* *
*

Faut-il préférer l'incertitude à l'ambiguïté ?

La dernière Conférence d'examen du TNP, suivie par le Sommet des Nations Unies de septembre 2005 qui n'a pu s'accorder, dans sa déclaration, sur les questions de non-prolifération et de désarmement, renforce le senti-

ment que le régime de non-prolifération traverse une phase de profonde incertitude. Certes, ses fondements ne sont pas atteints, puisque personne ne conteste sérieusement l'idée que la prolifération des armes nucléaires comporte des risques inacceptables pour l'humanité, mais le scénario d'un délitement progressif du régime, par accumulation de violations et perte de confiance, n'est plus totalement exclu.

L'absence de document final de substance en 2005 ne saurait toutefois suffire en elle-même à confirmer cette tendance. La Conférence d'examen de 2000 s'était achevée par un document final «*consensuel, inattendu et ambigu*» (30). Cinq ans après, les ambiguïtés de ce document n'ayant pas été dissipées, il reste une référence bien moins utile que les décisions et la résolution de la Conférence de 1995 et, surtout, un objet de perpétuelles contestations. Il n'est pas certain qu'un document final de consensus adopté dans des conditions similaires aurait été très profitable au régime de non-prolifération.

Le mérite de la Conférence de 2005 aura en fait surtout été d'identifier les principaux défis auxquels fait face aujourd'hui la communauté internationale en matière de non-prolifération, d'usages pacifiques de l'énergie nucléaire et de désarmement. Qu'elle n'ait pas trouvé la voie d'une réponse collective est regrettable, mais ne remet pas en cause la pertinence du Traité. Le document final de procédure adopté en 2005 fournit les éléments nécessaires à la poursuite du processus d'examen du TNP. Celui-ci reprendra en 2007, avec le début des trois sessions du comité préparatoire – 2007, 2008, 2009 –, qui conduiront à la Conférence d'examen de 2010.

Les Etats parties au TNP devront dans cette perspective faire preuve d'imagination, d'initiative et de fermeté pour démontrer que le régime de non-prolifération tel qu'il existe aujourd'hui est crédible et que l'impression de crise était exagérée et transitoire. Ne pas le faire entraînerait pour le TNP un risque sérieux de perte de substance, à un moment où il est particulièrement nécessaire à la préservation de la paix et de la sécurité internationales.

(30) Camille GRAND, «La Conférence d'examen 2000 du TNP et l'avenir du régime de non-prolifération nucléaire», *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001, p. 685.

LE CODE DE CONDUITE DE LA HAYE CONTRE LA PROLIFÉRATION DES MISSILES BALISTIQUES

LE RÉGIME QUI N'EXISTAIT PAS?

PAR

DAVID BERTOLOTTI (*)

«*Nos deux problèmes sont la pesanteur et la paperasse. On peut vaincre la pesanteur, mais parfois la paperasse vous écrase*», aurait dit un jour Werner von Braun, le père de tous les missiles balistiques, à un journaliste américain qui l'interrogeait sur les obstacles rencontrés dans le développement de vecteurs balistiques et spatiaux (1). Si les pays dits «proliférants» sont effectivement confrontés, comme les autres, au défi technologique que représente la mise au point d'un système aussi complexe qu'un missile balistique, force est de reconnaître que, jusqu'à aujourd'hui, les normes universelles de maîtrise des armements dans le domaine balistique ne les avaient pas «écrasés sous la paperasse»... puisque inexistantes.

Dans ce contexte, il est étonnant que le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques (*The Hague Code of conduct against the proliferation of ballistic missiles*, le HCOC), à la différence du Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR), dont il est pourtant issu, n'ait jusqu'ici pas davantage retenu l'attention. Il peut en effet être considéré comme la première initiative multilatérale s'attaquant au problème de la prolifération balistique qui à la fois soit finalisée, fasse l'objet d'une réelle mise en œuvre – même imparfaite – et ait atteint de premiers résultats concrets (2). Le HCOC avait pourtant été accueilli fraîchement par les observateurs : «*mieux que rien*», concédait l'hebdomadaire *Defense News* au lendemain de la conférence de lancement de La Haye ; «*high on quantity, low on quality*», concluait Mark Smith, l'un des spécialis-

(*) Conseiller des Affaires étrangères, en poste à la Direction des Affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement du ministère français des Affaires étrangères. Cet article n'engage que son auteur.

(1) «*Our two problems are gravity and paperwork. We can lick gravity, but sometimes paperwork is overwhelming.*» Ces paroles célèbres sont réputées avoir été prononcées dans un entretien au *Chicago Sun Times* en 1958.

(2) Suivant le jugement de l'ambassadeur italien Antonio CATALANO DI MELILLI au séminaire sur le HCOC organisé par la FLACSO de Santiago du Chili les 26 et 27 octobre 2004 : «*The construction of paramultilateral security regimes – the HCOC, a case study*», disponible sur le site Internet www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=968.

tes britanniques reconnus des questions de prolifération balistique, dans son premier article sur le Code après sa signature (3).

Ces jugements mitigés s'expliquent en partie par le caractère hybride du Code, qui a pu faire penser qu'il reflétait un non-choix de la part de ses concepteurs. En effet, le HCOC emprunte à l'héritage classique des « anciens » en matière de mesures de confiance, de par sa « vocation universelle » et parce qu'il se veut porteur de sécurité par la transparence. Dans le même temps, il peut tout aussi bien apparaître comme une sorte de « coalition des volontaires » contre la menace balistique (« *far better to know who is actually prepared to live under its terms, and who is not* », déclare d'ailleurs sans ambages le sous-secrétaire américain à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale, John Bolton, à La Haye). Sous cet aspect, le HCOC est typique des tentatives des « modernes » de renouveler les instruments de la maîtrise des armements et de la non-prolifération (4). Face à un phénomène de la prolifération des missiles en plein essor et malgré ses imperfections, le HCOC serait en quelque sorte le quatrième régime de la non-prolifération, le « régime qui n'existait pas » (5), enfant naturel du MTCR et de la nécessité, que la communauté internationale hésiterait encore à reconnaître.

C'est donc le pari de l'élaboration d'une norme dans un domaine qui en manquait totalement que le HCOC a entrepris de relever, afin de répondre à une préoccupation croissante de sécurité. Ce faisant, le Code a pour la première fois posé des principes, et imaginé des mesures de confiance qui, bien qu'imparfaits, constituent un point d'équilibre sur lequel de nombreux États, y compris parmi ceux dits « proliférants », devraient pouvoir se retrouver. En ce sens, on peut prédire au HCOC une belle trajectoire, dont l'apogée pourrait être un lien accru avec les Nations Unies et le point d'impact une norme encore plus ambitieuse.

LA PROLIFÉRATION DES MISSILES : LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DÉSARMÉE ?

La prolifération balistique, une réalité...

La réalité de la prolifération balistique demeure aujourd'hui encore très étroitement liée aux technologies basiques dérivées de celles disponibles dans les pays occidentaux et surtout dans l'ex-URSS, dans les années 1950

(3) Ironiquement titré « Stuck on the launch pad? The Ballistic Missile Code of conduct opens for business », *Disarmament Diplomacy*, n° 68, déc. 2002-janv. 2003.

(4) Cf. Paul DAHAN, « Désarmement : préserver l'héritage, relancer l'entreprise. La querelle des Anciens et des Modernes », *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004.

(5) Cette expression est librement empruntée à une remarque de l'ambassadeur argentin Carlos Sersale di Cerisano, président du MTCR en 2003-2004. Cf. l'interview donnée par lui à l'*Asian Export Control Observer*, n° 5, déc. 2004-janv. 2005.

(missile de type Scud, à propulsion liquide, donc plus aisément susceptible d'ingénierie à rebours, d'une portée de 300 km pour une charge utile de l'ordre de 1 000 kg). Néanmoins, la portée des missiles balistiques des États non dotés de l'arme nucléaire au sens du TNP a connu une croissance rapide au cours des dix dernières années. Ainsi, l'Iran ne disposait à la fin des années 1980 que de missiles Scud-B (ou Shahab-1) d'une portée de 300 km; après avoir, avec l'aide de la Corée du Nord, augmenté la portée de ses Scud jusqu'à 500 km (Scud-C ou Shahab-2), il a testé à de nombreuses reprises depuis 1998 un missile Shahab-3 d'une portée supposée de 1 300 km, qui serait aujourd'hui opérationnel; enfin, il développe actuellement un Shahab-3 modifié, dont l'objectif semble être d'atteindre 2 000 km de portée (6).

Au total, 19 pays détiendraient aujourd'hui des missiles balistiques de moins de 1 000 km de portée (7). Le nombre de pays développant des programmes balistiques de plus de 1 000 km de portée, en dehors des cinq États officiellement dotés d'armes nucléaires, reste de son côté contenu, mais il est déjà préoccupant. Six pays disposent de tels vecteurs : Corée du Nord, Inde, Iran, Israël, Pakistan, l'Arabie saoudite possédant quant à elle des missiles CSS-2 achetés à la Chine dans les années 1980, de 2 500 km de portée environ, mais n'en maîtrisant pas la conception.

Armes de prestige pour les pays proliférants, marques de la maîtrise d'un savoir-faire technique avancé, les missiles balistiques sont aussi et surtout les armes de la déstabilisation par excellence dans les zones « crisogènes ». Lancés en quelques minutes pour les plus modernes d'entre eux, parcourant des centaines de kilomètres dans des temps de vol très courts, les missiles balistiques échappent à tout moyen de défense – du moins tant qu'une défense antimissiles crédible n'aura pas véritablement vu le jour. De surcroît, la détention de missiles balistiques de moyenne ou longue portée, à la précision généralement insuffisante pour justifier d'un emport conventionnel, va en pratique de pair avec le développement de programmes d'armes de destruction massive (ADM), nucléaires ou chimiques en particulier.

... longtemps mal prise en compte dans les efforts de lutte contre la prolifération

Pourtant, les missiles balistiques n'ont longtemps pas suscité la même réprobation morale, fondement d'une initiative de désarmement, que les ADM qu'ils vectorisent (8). Certes, à partir de 1987, le MTCR rassemble les

(6) Cf. l'étude très détaillée : Gary SAMORE (dir.), *Iran's Strategic Weapons Programmes – A Net Assessment*, International Institute for Strategic Studies, Londres, 2005.

(7) Joseph CIRINCIONE / John B. WOLFSTHAL / Miriam RAJKUMAR, *Deadly Arsenal* 2nd édition, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2005.

(8) Mark SMITH, «Missile proliferation, missile defences and arms control», *Joint MCIS-Monterey Occasional Paper on Ballistic Missile Proliferation and Defences*, Monterey Institute for International Studies, mars 2001.

Etats soucieux de freiner la dissémination des matériaux et technologies liés aux missiles. Cependant, à ce jour encore, il reste le seul «régime de fournisseurs» à ne pouvoir s'appuyer sur aucune norme internationale juridiquement contraignante, au contraire du groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) et du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ou du Groupe Australie et de la Convention d'interdiction des armes chimiques (CIAC). La déclaration présidentielle du Conseil de sécurité sur la prolifération des ADM de 1992 omet ainsi les missiles. Ce n'est qu'en 2004 que la résolution 1 540 viendra ajouter le membre de phrase «*et de leurs vecteurs*» aux ADM pour qualifier l'ensemble de menaces à la paix et à la sécurité internationales.

Les efforts de réduction de la menace balistique par des mesures autres que le contrôle des exportations n'ont en fait pas réellement commencé avant la fin des années 1990. Les traités américano-soviétiques conclus dans les années 1980 contiennent bien des mesures de réduction des arsenaux balistiques et contribuent indirectement à diminuer le nombre de missiles déployés dans le monde (9). Le Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) se range au premier rang de ces accords, puisqu'il a permis l'élimination complète par les deux Grands des missiles balistiques d'une portée comprise entre 500 et 5 500 km. Toutefois, ces textes s'inscrivent dans une logique bilatérale de maîtrise de la terreur et non dans un objectif de non-prolifération. Et il n'est jamais rien sorti du volet des propositions Reagan de 1986 portant sur l'élimination de tous les missiles intercontinentaux, bien que cette initiative ait été par la suite régulièrement ranimée par certains experts (10).

Après la première guerre du Golfe, qui voit l'utilisation par l'Iraq de missiles balistiques de portée intermédiaire, à la fois contre des troupes déployées et contre des centres de population, notamment en Israël, le MTCR renforce ses directives de contrôle en 1993. Cette même année, la France introduit, à la Conférence du désarmement à Genève, des propositions sur les notifications préalables de tirs balistiques et spatiaux, qui constituent une préfiguration des principes du HCOC. Toutefois, au cours de la «*décennie dorée du désarmement*» (11) qui bat alors son plein, la prolifération des missiles est laissée de côté.

Deux facteurs seront déterminants pour relancer les efforts internationaux en matière de non-prolifération balistique. Tout d'abord, l'essai nord-

(9) Cf. les arguments, et les décomptes, mis en avant par Joseph CIRINCIONE, notamment dans «The declining ballistic missile threat», *Carnegie Nonproliferation Policy Outlook*, fév. 2005.

(10) Pour une synthèse de ces questions, cf. Jonathan DEAN, «Step-by-step control over ballistic and cruise missiles», *Disarmament Diplomacy*, n° 31, oct. 1998, ainsi que la proposition de référence contenue dans J. Jerome HOLTON / Laura LUMPE / Jeremy J. STONE, «Proposal for a zero ballistic missile regime», *1993 Science and International Security Anthology*, Washington, 1993, disponible sur le site Internet www.fas.org.

(11) Bernard STTT, «Le contrôle des armes de destruction massive», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2003.

coréen d'un missile Taepo-Dong, qui survole le Japon le 31 août 1998, va frapper les esprits. Il confirme les craintes que l'on pouvait avoir au sujet des activités clandestines de la Corée du Nord et, surtout, il illustre de manière éclatante le pouvoir d'intimidation du vecteur balistique. Le Conseil de sécurité ne réagit que par une déclaration à la presse le 15 septembre (12), mais une étape a été franchie dans les esprits. Paradoxalement, la relance concomitante des projets de défense antimissiles aux Etats-Unis sera le second facteur replaçant la question de la prolifération des missiles au centre de l'attention (13). Les Etats-Unis ayant choisi de recourir à un moyen militaire et unilatéral de défense, la communauté internationale réalise qu'aucune norme ne la protège du danger des missiles. La voie est ouverte pour des initiatives en ce sens.

La négociation du Code : compte à rebours avant lancement

En quelques mois, le paysage vide de la non-prolifération balistique se complète de plusieurs initiatives, aussi concurrentes que complémentaires d'ailleurs (14). Le 22 avril 1999, le Département des Affaires de désarmement de l'ONU, à l'initiative du sous-secrétaire général Jayantha Dhanapala, consacre un symposium à la question de l'impact du développement des missiles sur la sécurité internationale, qui souligne le besoin d'un instrument multilatéral. La Russie, désireuse de pallier la disparition annoncée du Traité ABM, propose, courant 1999, un «système global de contrôle» ou GCS. Presque simultanément, le MTCR – dont la Russie est membre – met en chantier un code de conduite international, l'ICOC. Enfin, l'Iran, à la 55^e Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), en 2000, propose – non sans arrière-pensées – et obtient la mise en place d'un «panel d'experts gouvernementaux» chargé de faire rapport sur la question des missiles «sous tous ses aspects» (15). La «fin de l'histoire» est connue : seul l'ICOC, devenu HCOC, a véritablement atteint son objectif. Le GCS n'a plus donné lieu à réunion des Etats intéressés depuis février 2001. Le panel, réuni une première fois en 2002, n'a pu faire rapport de sa seconde série de consultations à la 59^e AGNU en 2004, faute d'un consensus sur l'analyse du phénomène de la prolifération (16).

(12) Cette déclaration «regrette» que la RPDC ait procédé à ce tir sans notification préalable et souligne que de telles activités nuisent... aux activités de pêche et de navigation dans la région! En revanche, le Conseil, deux mois plus tôt, dans sa résolution 1172(1998) condamnant les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, avait appelé les deux pays à «cesser de développer des missiles balistiques pouvant emporter des armes nucléaires».

(13) Cf. les réflexions de Mark SMITH, *op. cit.*

(14) Ainsi, Yuri E. FEDOROV, «The global control system and the international Code of conduct : competition or cooperation?», *The Nonproliferation Review*, été 2002.

(15) Résolution 55/33A, 20 nov. 2000.

(16) Document A/59/278 : «compte tenu de la complexité des questions examinées, [le panel] n'a pu parvenir à un consensus au sujet d'un rapport final», consigne pudiquement le Secrétaire général. En réalité, l'obstruction égyptienne et plus encore iranienne ont empêché l'adoption d'un rapport qui penchait trop, au goût de ces pays, du côté des thèses des «modernes» de la non-prolifération.

Le processus et l'historique de la négociation de l'ICOC, devenu HCOC, ont été abordés par la littérature spécialisée à l'époque (17). Les membres du MTCR, ayant constaté que le contrôle des exportations ne pouvait être la seule réponse à la prolifération des missiles, ont, à partir de la plénière de Noordwijk en 1999, cherché à se doter d'un instrument nouveau encadrant le comportement des Etats dans ce domaine. Autrement dit, là où le MTCR ne pouvait légitimement et efficacement s'occuper que de « l'offre » de missiles, il fallait inventer quelque chose qui permettrait de traiter le problème d'une « demande » en pleine croissance.

Un premier projet de texte de Code de conduite international est adopté dès la plénière du MTCR à Helsinki, en octobre 2000. La France et l'Union européenne plaident alors pour le renforcement du caractère universel du texte, cela semblant depuis l'origine l'une des meilleures garanties d'efficacité des mesures agréées (18). C'est dans cette optique que les membres du MTCR détachent ensuite l'ICOC du MTCR et initient en 2001 un processus d'élaboration ouvert à tous. Deux réunions de concertation sont organisées, à Paris en février 2002 et à Madrid en juin de la même année, auxquelles près d'une centaine de pays participent. Ces deux réunions aboutissent enfin à l'élaboration d'un texte s'efforçant de rassembler le plus grand nombre de pays possible. Le Code, issu des consultations menées, à la suite des conférences de Paris et de Madrid, essentiellement par les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark et la France, est finalement considéré comme définitif et adressé à l'ensemble des Etats avec une invitation à participer à la conférence de lancement de La Haye les 25 et 26 novembre 2002. 93 pays se portent signataires initiaux du texte, dont une soixantaine sont effectivement présents aux Pays-Bas.

LE HCOC :

DES CIBLES MULTIPLES, UNE PORTÉE LIMITÉE ?

Que trouve-t-on dans le Code? (19)

Le Code constitue d'abord une reconnaissance de l'importance du problème de la prolifération. Dans son préambule, il rappelle en effet la préoccupation suscitée par la prolifération des armes de destruction massives et de leurs vecteurs. La signature de cet instrument par plusieurs dizaines d'Etats permet de fait l'affirmation d'un constat que la prolifération des

(17) On pourra ainsi lire avec intérêt Christer AHLSTRÖM, « Non-proliferation of ballistic missiles : the 2002 Code of Conduct », *SIPRI Yearbook*, 2003, Appendix 18A.

(18) Position commune 2001/567/PESC du Conseil du 23 juillet 2001 sur la lutte contre la prolifération des missiles balistiques et l'Action commune 2002/406/PESC du Conseil du 27 mai 2002, relative à un soutien financier en faveur du processus international de négociation devant conduire à l'adoption d'un code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques.

(19) Pour le texte complet du Code en anglais, cf. le site du ministère autrichien des Affaires étrangères www.bmaa.gv.at/view.php3?f_id=54&LNG=en&version= .

missiles est porteuse de risques pour la paix et la sécurité internationales. C'est une étape qui n'avait jamais été franchie auparavant.

Le Code énonce ensuite un certain nombre de principes (article 2) :

- la nécessité de prévenir et de réduire la prolifération balistique et, à cette fin, de renforcer les instruments internationaux de désarmement et de non-prolifération;
- la reconnaissance du fait que les Etats ne doivent pas être privés de l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques, à la condition que les programmes spatiaux ne servent pas à dissimuler des programmes balistiques;
- la reconnaissance de la nécessité de mesures de transparence en matière balistique et spatiale pour renforcer la confiance entre Etats.

Ces principes posés, le Code développe une première série de mesures de confiance, de portée générale (article 3) :

- ratifier, adhérer ou se conformer aux accords existant dans ce domaine (20);
- faire preuve de retenue en matière de conception, d'essais et de déploiement des missiles balistiques, y compris en réduisant les arsenaux nationaux;
- faire preuve de vigilance dans l'aide pouvant être accordée à des programmes de lanceurs spatiaux, afin d'éviter de contribuer à la prolifération balistique, compte tenu du fait que ces programmes peuvent servir à dissimuler des programmes de missiles;
- plus généralement, n'accorder aucune assistance à aucun programme de missiles balistiques dans des pays susceptibles de concevoir ou d'acquérir des ADM en violation des traités internationaux de désarmement et de non-prolifération.

Le Code énumère dans un second temps (article 4) des mesures de transparence plus spécifiques à son objet :

- déclaration annuelle de politique en matière balistique et spatiale et information sur les tirs d'essais effectués;
- pré-notifications des tirs d'essais des missiles balistiques et de lanceurs spatiaux (*pre-launch notifications* ou PLN);
- possibilité, sur une base volontaire, de convier des observateurs pour des visites volontaires d'observation sur des sites de lancement.

Il est précisé que cette liste n'est pas exhaustive et que les Etats signataires peuvent, «*en tant que de besoin et sur la base du volontariat*», élaborer des mesures de transparence bilatérales ou régionales additionnelles.

(20) Trois textes internationaux sont mentionnés : le Traité de 1967 sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes; la Convention de 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux; la Convention de 1974 sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique.

Enfin, le texte du Code règle quelques questions d'organisation (article 5). L'organisation de réunions annuelles des pays ayant souscrit est décidée et le consensus y sera la règle pour la prise de décisions. Enfin, un Etat doit assurer les fonctions de point de contact (secrétariat), notamment pour faire circuler les pré-notifications : dès le deuxième jour de la Conférence de La Haye, l'Autriche est désignée «Point de contact central immédiat» du Code).

Aucun des participants à la Conférence de La Haye n'a toutefois pensé être allé au bout de la route. La première des déceptions tient au «désistement» de dernière minute de plusieurs Etats détenteurs de capacités balistiques ayant participé aux conférences de Paris et Madrid : en dehors du cercle du MTCR, seule la Libye signe le Code le 25 novembre. La Chine, l'Inde, le Pakistan, Israël, l'Iran sont tous absents, de même que plusieurs pays aux ambitions spatiales : le Brésil – pourtant membre du MTCR –, le Mexique, la Malaisie et la quasi-totalité des pays arabes – seuls le Maroc et la Jordanie sont au rendez-vous.

Ensuite, la tonalité des commentaires des principaux orateurs est frappante, en ce qu'y transparait invariablement l'idée que le Code n'est qu'un effort modeste et imparfait en vue de répondre à un défi global. «*Le Code est une première étape et, devrais-je ajouter, une étape modeste*» (21), déclare ainsi le ministre néerlandais des Affaires étrangères Jaap de Hoop-Scheffer, dans son discours d'accueil des délégations. «*La tâche entreprise avec la rédaction de ce code n'est pas achevée*», lui répond en écho la ministre déléguée française aux Affaires européennes, Noëlle Lenoir. John Bolton renchérit : «*tout en étant un ajout important au large arsenal des mesures dans le domaine de la non-prolifération, il ne faut pas cacher que l'ICOC a ses limites*» (22).

Néanmoins, comme le souligne la brochure éditée par les autorités françaises à l'occasion de la conférence d'examen du TNP en 2005, «*ayant délibérément choisi une approche souple et non prescriptive, le Code a l'avantage de poser des règles de conduite acceptables par tous sur une question qui n'avait fait jusqu'alors l'objet d'aucune réelle réflexion internationale*» (23). La liste des pays n'ayant pas signé le Code peut faire douter de cette «acceptabilité». Il n'en demeure pas moins que le HCOC est aussi proche que possible d'un dénominateur commun sur la question des missiles et offre une grande souplesse dans son application.

(21) «*The Code is a first step and, I should add, a modest one.*»

(22) «*While an important new addition to the broad arsenal of non-proliferation measures, it is no secret that the ICOC has its limitations.*»

(23) *Lutte contre la prolifération, maîtrise des armements et désarmement : l'action de la France*, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/maitrise_armement.pdf

Un Code de conduite pour quels missiles?

Cette flexibilité a été obtenue au prix de plusieurs «impasses» délibérées. En premier lieu et non sans paradoxe, le HCOC ne définit pas son objet d'intérêt premier, le texte restant muet sur ce qu'est un missile balistique. La définition peut paraître superflue : un missile balistique est un vecteur qui suit une trajectoire balistique pour la plus grande partie de son vol – formulation classique, que l'on trouve par exemple annexée au Traité START; ou bien encore, de manière un peu plus précise, un missile qui, en dehors des phases de vol propulsé, initiale et éventuellement terminale, décrit une trajectoire régie par les seules forces de gravitation.

Cependant, la vraie difficulté résidait dans le choix d'une portée convaincante en termes de mesures de confiance. Pour simplifier, si seuls des missiles intercontinentaux peuvent en pratique menacer les États-Unis, un missile de courte portée, voire une roquette, sont facteurs de déstabilisation au Proche-Orient ou dans la péninsule coréenne. Les différents signataires avaient et conservent des vues sensiblement différentes sur le seuil qu'il aurait fallu retenir en l'absence de toute référence internationale largement admise. La résolution 687 a imposé à l'Iraq de ne pas développer de vecteur d'une portée supérieure à 150 km. Jusqu'à son entrée dans le MTCR, la Corée du Sud avait limité ses programmes à 180 km de portée par un mémorandum signé entre Washington et Séoul en 1979 (24). Enfin, la Libye, en 2003, a retenu un paramètre du MTCR (300 km) comme borne du développement de son arsenal. Au demeurant, on relèvera que, en matière balistique, une simple portée n'est de toute façon pas pertinente, seul le couple portée-charge utile ayant une signification militaire et opérationnelle. Les membres du HCOC ont évidemment eu ce débat – sans conclusion à ce stade; la flexibilité qui continue de prévaloir est donc, pour partie, une souplesse par défaut.

Un «code de la route» sans gendarme?

De plus, le Code ne comporte pas de mécanisme de vérification. L'article 5c) prévoit bien que les États signataires s'entendent sur un «*mécanisme approprié de résolution volontaire des questions relatives aux déclarations nationales et/ou des questions relevant des programmes de missiles balistiques et/ou de lanceurs spatiaux*». Ce point reste néanmoins obscur et ne saurait en tout cas se comprendre comme instituant un système de vérification ou d'inspection. Or, on pourra souligner que la Libye, signataire du Code en 2002, révélait à peine plus d'un an après la Conférence de La Haye, le 19 décembre 2003, qu'elle développait des programmes d'ADM ainsi que les vecteurs, de capacités supérieures aux limites du MTCR, capables de les

(24) Cf. par exemple Gu GUOLIANG, «Missile proliferation and missile defense in North-East Asia», *Forum du Désarmement*, n° 2, 2005.

emporter. Il est vrai aussi qu'elle n'avait jusque-là pas soumis une première déclaration.

Sans doute la formule souple d'un Code de conduite était-elle incompatible avec la machinerie de la vérification, caractéristique des accords de désarmement de la «décennie dorée». Une autre manière d'aborder cette question de la vérification aurait cependant pu être, pour les signataires du HCOC, de s'entendre sur une méthode de diffusion rapide des PLN qui, le cas échéant, aurait été couplée à un système de détection et d'observation des tirs. Là encore, cela aurait requis une mécanique bien plus lourde que le secrétariat léger dont les Etats ont préféré se contenter. Les PLN restent donc aujourd'hui diffusés, sous couvert d'une note diplomatique, par l'intermédiaire du Point de contact central immédiat autrichien, auprès des représentations permanentes à Vienne.

Les Etats-Unis et la Russie, qui ont de longue date développé des mécanismes bilatéraux d'alerte avancée, n'ont pas encore pu faire partager leur expérience aux autres membres (25). En particulier, la mise en service du Joint Data Exchange Centre (JDEC) de Moscou est sans cesse repoussée, compromettant la perspective d'une multilatéralisation du système, pourtant évoquée par les deux pays dès les premières réunions du HCOC. La question reste ouverte de savoir si l'ouverture de ce système constituerait réellement un atout pour le Code, notamment en direction des non-signataires actuels : se savoir observé par des capteurs russes et américains, même «mis en commun», est-ce en effet un facteur de confiance? Plusieurs pays ont de leur côté manifesté leur intérêt pour un système moins ambitieux mais propre au Code. Cette voie, peut-être esquissée de manière prématurée, ferait certainement partie des pistes futures pour un renforcement du HCOC.

Le HCOC, première pierre d'un «TNP balistique»?

Certains auteurs reprochent au HCOC de constituer une légitimation de la détention de missiles balistiques par ceux qui en possèdent déjà, relevant que le mécanisme même de déclaration annuelle sur les programmes balistiques et spatiaux est un acquiescement à la présence de missiles, parfois vecteurs potentiels d'ADM, dans les arsenaux des pays signataires (26). Le fait que le Code, dans ses dispositions finales, rappelle que «*la mise en œuvre des mesures de confiance susmentionnées ne sert pas à justifier les programmes auxquels ces mesures de confiance s'appliquent*» sonnerait alors presque comme un aveu – en tout cas comme une bien pâle précaution oratoire.

(25) Pour un aperçu synthétique de cette question importante, cf. Mark SMITH, «Preparing the ground for modest steps : a progress report on the Hague Code of conduct», *Disarmament Diplomacy*, n° 72, août-sept. 2003.

(26) Cf. W. Pal SIDHU / Christophe CARLE, «Managing missiles : blind spot or blind alley?», *Disarmament Diplomacy*, janv.-fév. 2003.

L'idée sous-jacente de ces critiques est que le HCOC préfigurerait un «TNP balistique», divisant à nouveau le monde entre «*have*» et «*have not*», avec toutes les conséquences que cela peut aussi impliquer en matière d'accès à l'espace. Il est intéressant de relever à cet égard que le Président de la République français avait lui-même soulevé le caractère délicat de ce point lors de la négociation du texte : «*je ne dirai pas qu'il s'agit d'une sorte d'élaboration d'une sorte de TNP balistique, car cela pourrait être mal interprété et ce n'est pas ce que je veux dire*», déclarait-il le 13 juin 2001 (27).

De fait, l'engagement des signataires du Code en matière de désarmement est faible : réduire, «*lorsque cela est possible, [...] les stocks nationaux*» de missiles. Ce qui peut apparaître comme un manque d'ambition est tout autant le constat d'une évidence. Au-delà de la seule question des ADM, on peut difficilement nier l'étroitesse du lien entre l'acquisition de missiles balistiques et les besoins de défense (y compris conventionnelle) des États. Ce raisonnement a d'ailleurs été une constante des positions françaises de négociation : «*il ne s'agit pas de remettre en cause la liberté des États d'apprécier et de définir les moyens nécessaires à la préservation de leurs intérêts de sécurité. Rien d'ailleurs ne nous y autorise*», souligne le directeur politique français, Gérard Errera, en ouverture de la réunion de négociation de Paris, le 7 février 2002. John Bolton ne dit guère autre chose à La Haye : les États-Unis interprètent cet engagement comme ne limitant pas leur droit de prendre les mesures nécessaires pour répondre à leurs exigences de sécurité nationale – le développement de la défense antimissiles notamment (28).

En outre, le HCOC, centré, comme son nom l'indique, sur la question des missiles balistiques, a – délibérément – laissé de côté les autres vecteurs potentiels d'ADM : missiles de croisière et drones. Cette démarche, marquée elle aussi au coin du réalisme, a sans doute été la clef du succès de la négociation de l'ICOC – là où le panel des Nations Unies s'est enlisé dans la question des missiles «*sous tous ses aspects*» (29). Il eût certainement été impensable pour les États-Unis, mais aussi pour la France ou d'autres pays occidentaux, de prendre des engagements dans des domaines qui touchent à l'action même de leurs forces armées : missiles de croisière et drones sont en effet devenus les systèmes d'armes de choix de tout conflit moderne, notamment dans la gestion des crises, lorsque les contraintes de la situation imposent le recours à des frappes de précision.

(27) Conférence de presse de Jacques Chirac à l'issue de la réunion spéciale du Conseil de l'Atlantique-Nord, Bruxelles, 13 juin 2001, document disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(28) «*The United States – like other countries – understands this commitment as not limiting our right to take steps in these areas necessary to meet our national security requirements consistent with US national security strategy. This includes our ability to maintain our deterrent umbrella for our friends and allies, and the capabilities necessary to defeat aggression involving WMD attacks.*»

(29) Pour une allusion à ces divergences d'approche, cf. Ho Jin LEE, «Observations and lessons from the work of the panel of governmental experts on missiles», *Disarmament Forum*, n° 2, 2003.

Le HCOC et l'accès à l'espace

Une dernière question mérite l'attention : bien que le Code ne soit pas un «TNP balistique», fallait-il qu'il établisse un principe de contreparties en termes d'accès facilité aux usages pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, voire qu'il soit doté de mesures incitatives («*incentives*»), telles que des facilités de service de lancement ? Le GCS russe allait en ce sens et de nombreux pays issus du mouvement des non-alignés l'ont réclamé durant la négociation du Code, craignant que celui-ci ne soit sinon trop imprégné des principes perçus comme bloquants du MTCR. Les signataires, après avoir un temps considéré cette hypothèse de travail, ont finalement répondu par la négative.

On peut nourrir des doutes sur la possibilité de mettre en œuvre des incitations économiques en matière de services de lancement. D'un côté, les Etats ont perdu une part de leur rôle dans un domaine qui s'est ouvert à un fonctionnement de marché. Les opérateurs de lancement, placés dans des situations financières parfois tendues en raison de la contraction des demandes de mise en orbite, ne sont guère enclins à revoir leurs tarifs pour favoriser un aléatoire objectif de non-prolifération. A tout le moins ceux-ci auraient-ils été fondés à monnayer un geste en ce sens ; des formules complexes (fonds spécial, consortium...) auraient alors dû être imaginées pour financer ce soutien des Etats aux services de lancement. D'un autre côté, l'offre de services de lancement n'aurait pas répondu à la revendication des principaux pays préoccupés par cet aspect (Inde, Brésil, Malaisie...), qui aspiraient à des transferts de technologie et non à des offres de service.

Il existe en revanche une autre manière de poser la question des incitations, peut-être plus convaincante que celle reposant sur des paramètres économiques. Il s'agit de s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait eu – voire qu'il y aurait toujours – à mettre en place, *via* le HCOC, des incitations politiques à la renonciation aux programmes d'ADM et de vecteurs, suivant en cela le modèle libyen ou, *mutatis mutandis*, l'exemple d'«offre globale» que les «E3» étaient disposés à proposer à l'Iran dans le cadre du règlement diplomatique du dossier nucléaire.

On objectera le fait que promettre des assurances de sécurité ou des compensations économiques à des pays, sous prétexte qu'ils renonceraient à leurs programmes balistiques et spatiaux, serait potentiellement contradictoire avec l'esprit du Code, qui réaffirme le droit aux usages pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. Au-delà, cela risquerait aussi, aujourd'hui d'envoyer un signal ambigu. Ce serait en effet pour les signataires actuels reconnaître implicitement avoir commis une erreur d'appréciation dans la négociation initiale ; ce serait surtout donner une «prime» aux pays restés jusque-là en dehors du Code et développant des programmes dangereux, ce que sans doute aucun Etat, en particulier parmi les membres du MTCR, ne souhaite vraiment.

UNE TRAJECTOIRE PROMETTEUSE ?

L'universalité, première des priorités

Malgré l'absence d'incitations, le processus d'universalisation a fait des progrès, modestes mais réels : de 93 signataires à La Haye, on est passé à 123 au moment où cet article est rédigé. Aucune adhésion majeure en termes de capacités balistiques n'a été enregistrée, mais l'attitude de plusieurs pays devrait être observée avec attention dans les mois à venir.

Celle de la Chine, tout d'abord, qui «*partage les objectifs de non-prolifération du HCOC et a pris une part active aux discussions sur le projet de Code*». «*Bien qu'elle n'ait pas rejoint le HCOC, elle est restée en contact avec toutes les parties, y compris les Etats signataires, joignant ses efforts pour prévenir la prolifération des missiles balistiques*» (30). On ne peut donc exclure la possibilité que, parallèlement à sa candidature au MTCR, qui n'a toujours pas fait l'objet d'un consensus au sein du Régime, la Chine considère plus activement sa participation au Code – même si, à ce jour, la signature du HCOC ne constitue pas un critère explicite d'adhésion au Régime (31).

L'attitude de l'Inde sera, elle aussi, très importante à observer. D'une part, l'Inde, sous la pression des Etats-Unis, s'est engagée dans un mouvement de rapprochement du régime international de prolifération qui, dans le domaine des missiles, s'est traduit par l'annonce d'une adhésion prochaine aux directives du MTCR (32) – alors même que l'Inde a toujours dénoncé avec vigueur les barrières technologiques imposées par le MTCR à ses programmes spatiaux. D'autre part, l'Inde et le Pakistan ont poursuivi leur dialogue sur les mesures de confiance et ont semble-t-il récemment approfondi les dispositions communes de l'accord de Lahore en matière de pré-notification des tirs balistiques.

Les efforts d'universalisation se poursuivent en tout cas et représentent la première priorité pour les Etats signataires. La France entreprend régulièrement des démarches diplomatiques en direction des Etats n'ayant pas encore souscrit au HCOC. Le Japon a concentré ses efforts de promotion du Code en direction des pays de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN), à travers notamment deux réunions en février et juin 2003 (33). Seule la zone moyen-orientale demeure très en retrait, faute de

(30) Ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, *China's Endeavors for Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation – White Paper*, 1^{er} sept. 2005.

(31) Pour une discussion sur le comportement possible de la Chine dans la perspective d'une adhésion au MTCR, cf. Victor ZABORSKY, «Does China belong in the MTCR?», *Arms Control Today*, oct. 2004.

(32) «Joint statement between President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh», 18 juil. 2005, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/news/releases/2005/07/20050718-6.html.

(33) Ministère japonais des Affaires étrangères, *Japan's disarmament and nonproliferation policy*, avr. 2004, p. 198, disponible sur le site Internet www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/policy/pamph0404/part6.pdf.

relais pour le HCOC suffisamment efficace – signe que la problématique des missiles, comme celle des ADM, y est bien au cœur des questions de sécurité.

Des mesures de confiance qui continuent de se mettre en place

Tous les Etats signataires dotés de capacités balistiques significatives ont remis leur première déclaration annuelle (34). Ces documents ne sont pas publics, les membres du HCOC ayant estimé – non sans raison – que l'accès à ces déclarations devait précisément demeurer l'un des « gains » d'une adhésion au Code.

La mise en œuvre de la mesure de confiance principale, les PLN, est bien engagée. La France pré-notifie les tirs du lanceur Ariane effectués depuis le Centre spatial guyanais de Kourou, pour le compte des autres Etats membres de l'Agence spatiale européenne. Un essai en vol de missile balistique lancé de sous-marins français a également été notifié pour la première fois en 2004. Le Japon pré-notifie lui aussi ses lancements spatiaux (35). Enfin, la Russie, dont l'Agence spatiale publiait déjà sur Internet le calendrier des tirs, est devenue le premier émetteur de PLN. Le grand exercice « Sécurité 2004 » mené en février 2004 s'est ainsi traduit par plusieurs notifications de tirs de missiles intercontinentaux.

Un dernier signe du développement et de l'intérêt pour les mesures de confiance prévues par le Code est la première « visite volontaire d'observation » accueillie par la Norvège en décembre 2004 sur le site d'Andøya (36), en application du dernier tiret de l'article 4 a) ii) du Code. Des observateurs de plusieurs pays se sont ainsi rendu à Andøya au moment d'une campagne de lancement de fusées sondes. Les observateurs ont pu visiter les installations, y compris le pas de tir, et participer au *briefing* de pré-lancement (le lancement lui-même ayant finalement été reporté en raison de conditions météorologiques défavorables). Le Japon a annoncé son intention d'ouvrir ses installations de Tanegashima à une visite similaire. Le tableau d'ensemble, deux ans après le lancement, n'est donc pas si insatisfaisant.

L'approfondissement du lien avec les Nations Unies

Dès le lancement du Code, les Etats signataires avaient manifesté leur volonté de nouer des liens plus étroits entre le HCOC et les Nations Unies.

(34) Cf. *Lutte contre la prolifération...*, *op. cit.*

(35) Ministère japonais des Affaires étrangères, *op. cit.*, p. 197.

(36) Cf. le communiqué du Ministère norvégien des Affaires étrangères du 3 décembre 2004, « International observers invited to Andøya Rocket Range », annonçant cette visite, disponible sur le site Internet www.odin.no/ud/english/news/news/032191-070015/dok-bn.html. L'auteur remercie Mme Hilde Skorpen, directrice adjointe de la non-prolifération, de lui avoir permis de se référer à un compte rendu de cette visite préparé par le ministère norvégien des Affaires étrangères.

En février 2003, la présidence néerlandaise du Code a transmis au Secrétaire général de l'ONU le texte du Code et la liste de ses signataires pour l'information de l'Assemblée générale (37). L'Union européenne, dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la prolifération des ADM, en a fait une priorité. La position commune 2003/805/PESC du Conseil sur l'universalisation et le renforcement des accords multilatéraux dans le domaine de la non-prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, adoptée le 17 novembre 2003, dispose dans son article 8 que l'UE «œuvrera, lorsque cela est possible et approprié, à établir un lien plus étroit entre le Code et le système des Nations Unies».

La première concrétisation de cet engagement a été, dès la 59^e session de l'AGNU, le dépôt en première commission d'une résolution de soutien au HCOC (38). Factuelle, la résolution prend acte, en s'en félicitant, du lancement du Code et du nombre d'Etats signataires (115 à l'époque). Elle invite les Etats qui n'ont pas encore signé le Code à considérer la possibilité de le faire. Ce faisant, l'esprit de la résolution n'est pas de créer une ligne de fracture entre pays «in» et pays «out». Les Etats membres du HCOC encouragent en effet dans leur texte «l'exploration de voies et moyens supplémentaires pour traiter efficacement le problème de la prolifération des missiles balistiques capables d'emporter des armes de destruction massive» – sorte de reconnaissance implicite des limites intrinsèques du Code, mais aussi signal envoyé aux pays soutenant habituellement la résolution présentée par l'Iran sur la question des missiles.

Cette première résolution sur le HCOC a été un vrai succès. Intervenant dans un paysage de la Première Commission déjà encombré de textes, n'ayant fait l'objet que d'une campagne de préparation diplomatique assez courte et portant sur un arrangement international nouveau et très mal connu de nombre de délégations, la résolution HCOC a rassemblé 162 votes favorables en Assemblée générale, distançant nettement la résolution «iranienne». Fait remarquable, plusieurs Etats non signataires du Code, certains parmi les absents les plus significatifs (Chine, Israël), se sont ralliés à la résolution, ce qui est incontestablement un signe positif. Une résolution similaire (39), co-parrainée par 106 Etats, a été présentée pour la seconde fois à la 60^e AGNU et a remporté un succès aussi net, étant adoptée par 151 Etats au niveau de la Première Commission (contre une seule voix défavorable – celle de l'Iran).

Il n'est toutefois pas sûr que l'ONU puisse rapidement fournir un cadre de référence solide à des efforts futurs et plus ambitieux de la communauté internationale en matière de non-prolifération balistique. A côté des bonnes nouvelles que représente le consensus sur les résolutions de soutien au

(37) Doc. A/57/724.

(38) Doc. A/RES/59/91.

(39) Doc. A/C.1/60/L.22.

HCOC en première Commission, force est de relever l'échec du deuxième panel d'experts gouvernementaux sur les missiles évoqué plus haut. Une autre déception, plus inattendue, est venue du rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, rendu public en décembre 2004 (40) : il passe entièrement sous silence la question des vecteurs. Il est revenu au secrétaire général de réparer cet oubli dans son propre rapport, en mars 2005, affirmant que « *les quantités disponibles de missiles balistiques à portée et à précision accrues sont un problème de plus en plus préoccupant pour beaucoup d'Etats, de même que la prolifération de missiles portables qui pourraient être utilisés par les terroristes* » (41).

Le HCOC, engin à plusieurs étages?

En tout état de cause, il n'existe pas aujourd'hui de position commune des membres du HCOC sur un possible prolongement onusien du Code, même si plusieurs Etats estiment que la pérennité du Code comme initiative contre la prolifération des missiles passe par l'ONU (42). D'autres pistes existent toutefois, qui feraient des dispositions du Code les fondations sur lesquelles viendraient se cimenter, avec le temps, de nouvelles « briques » d'engagements supplémentaires (43). Le Code « *doit devenir une référence générale en matière de non-prolifération des missiles balistiques, de par sa portée universelle, de par l'application qui en sera faite et enfin, de par la reprise de ses dispositions dans la négociation d'instruments ultérieurs* », disait d'ailleurs déjà Noëlle Lenoir à La Haye.

Référence générale, le HCOC l'est peu ou prou devenu. La résolution 1540 ne le mentionne pas au côté des grands traités – nature non juridiquement contraignante oblige – mais on trouve mention du Code dans les déclarations du G8. Encore absent de la déclaration sur la non-prolifération du sommet d'Evian en 2003, quelques mois seulement après son lancement, le HCOC apparaît à partir du sommet de Sea Island, où le G8 invite tous les Etats qui n'ont pas encore signé le Code à le faire (44); l'appel est réédité, avec plus d'urgence (« *sans délai* ») au sommet de Gleneagles (45). Le HCOC va jusqu'à trouver sa place dans le communiqué du sommet de l'OTAN d'Istanbul, en juin 2004. L'Alliance « *souligne l'importance* » des

(40) *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, doc. A/59/665. Cf. plus particulièrement la partie V, « Armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques », qui ne contient aucune référence aux missiles vecteurs de ces armes.

(41) Kofi ANNAN, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », doc. A/59/2005.

(42) Par exemple, l'avis exprimé dans l'article précité par Carlos Sersale.

(43) Pour une analyse stimulante de cette question – sous l'angle du MTCR –, cf. Robert McDOUGALL, « A legal framework for missiles control : how can the MTCR contribute? », disponible sur le site Internet www.dfait-maeci.gc.ca/arms/mcdougall5-en.asp.

(44) *G8 Action Plan on Non-proliferation*, Sea Island Summit 2004, disponible sur le site Internet www.fco.gov.uk/Files/kfile/Art%2016%20Non-Proliferation,0.pdf.

(45) *Gleneagles Statement on Non-Proliferation*, Gleneagles Summit 2005, disponible sur le site Internet www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_CounterProliferation.pdf.

«*accords internationaux connexes*» tels que le Code (46). En cela, il représente déjà un résultat important. Sa portée universelle et l'application qui en sera faite restent, pour quelque temps encore, des questions en devenir, mais on l'a vu, l'espoir est permis.

C'est bien sous l'aspect de la reprise – et de l'enrichissement – de ses dispositions dans la négociation d'instruments ultérieurs que doit s'envisager désormais l'avenir du HCOC. De fait, on peut imaginer d'autres mesures de confiance qui viendraient s'agréger autour d'un HCOC «renforcé». La France, toujours attachée à ne pas laisser se perdre l'élan créé par l'adoption du Code, en a déjà avancé certaines dans une contribution diffusée à l'occasion de la réunion du panel d'experts de l'ONU sur les missiles en 2004 : «*sur une base régionale : limitation volontaire du couple portée-charge utile, moratoires sur les essais en vol, notifications de tirs aux pays voisins ou directement affectés pour les Etats n'ayant pas encore signé le HCOC, décisions de séparation tête/corps du missile, par exemple. Le cas échéant et selon des modalités à définir, ces mesures de confiance pourraient être complétées de mécanismes volontaires de vérification réciproque. De telles mesures pourraient plus particulièrement trouver à s'appliquer dans le cas de la vérification de la présence de têtes conventionnelles sur les missiles opérationnels*» (47). D'autres existent, telles les zones exemptes de missiles ou des accords régionaux de réduction volontaire des arsenaux, qui pourraient être développées «sous le parapluie» du HCOC.

* *
*

Dans les efforts de lutte contre la prolifération, les vecteurs avaient toujours été le «parent pauvre» par rapport aux armes de destruction massives elles-mêmes. Pourtant, aucune analyse sérieuse de la menace posée par le phénomène de la prolifération ne pouvait éluder le fait que le vecteur était aussi important que l'arme transportée. Le souci de développer une architecture de sécurité collective efficace ne pouvait donc durablement faire l'impasse sur la question des missiles. Dans un contexte de crise de l'*arms control*, un choix devait cependant être opéré entre ne rien faire de sérieux tant qu'un traité multilatéral, universel et juridiquement contraignant, ne serait pas négocié ou choisir une approche plus modeste des «petits pas», réaliste car adaptée aux contraintes du contexte stratégique international. Le Code de conduite de La Haye est le fruit de cette seconde option.

Le HCOC a-t-il alors créé ce régime qui manquait à la communauté internationale pour lutter contre la prolifération, en particulier balistique ? Ou

(46) Communiqué du sommet d'Istanbul publié par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique-Nord tenue à Istanbul le 28 juin 2004, disponible sur le site Internet www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096f.htm.

(47) Doc. A/59/137/Add. 1.

bien n'a-t-il fait qu'ouvrir des portes ? La réponse appartient en fait largement aux signataires du Code, qui vont devoir choisir de décrocher cet étrange objet de son état d'apesanteur. Les idées existent. Là où le MTCR avait eu à affronter un problème de légitimité dans son entreprise de création du Code, les signataires du HCOC – plus de 120 Etats – ne devraient pas s'effrayer de lancer une nouvelle entreprise. Cependant, si les trajectoires balistiques mènent directement à l'impact, les voies de la diplomatie sont parfois obliques...

LE PARTENARIAT MONDIAL DU G8

PLUS DE COOPÉRATION POUR PLUS DE SÉCURITÉ?

PAR

SÉBASTIEN JAUNET (*)

La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive constitue aujourd'hui un impératif catégorique pour le renforcement de la paix et de la sécurité internationales. Lancé en juin 2002 lors du sommet du G8 à Kananaskis par les chefs d'Etat et de gouvernement du G8, le Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes constitue initialement une réponse originale à ce défi. Il s'inscrit à la croisée d'une double problématique : lutte contre la prolifération et lutte contre le terrorisme. Lutte contre la prolifération d'abord : comment sécuriser les stocks de matières et d'armes de destruction massive et reconvertir les scientifiques du complexe militaro-industriel rendus disponibles suite à l'effondrement de l'Union soviétique? Lutte contre le terrorisme ensuite : dans le contexte de l'après-11 septembre 2001, comment prévenir l'acquisition par des terroristes de ces armes et de ces matières et l'accès à ces connaissances?

Initiative lancée par les chefs d'Etat et de gouvernement du G8, le Partenariat mondial s'inscrit dans une approche coopérative de la sécurité internationale. Mécanisme incitatif devant déboucher sur des programmes concrets de réduction de la menace, il s'insère dans la gamme d'outils à notre disposition pour lutter contre la prolifération, en complétant les instruments à vocation normative et coercitive. A ce titre, il se situe également, sans en être la simple transposition multilatérale, dans la lignée des programmes bilatéraux de désarmement conduits à partir du début des années 1990 par différents pays en Russie. Citons par exemple le programme de Réduction coopérative de la menace (Cooperative Threat Reduction ou CTR) qui, conduit par les Etats-Unis à partir de 1991 à l'initiative des Sénateurs Sam Nunn et Richard Lugar, a permis de financer des actions de démantèlement d'armes nucléaires en Russie, en Ukraine, en Biélorussie et au Kazakhstan, le programme de coopération bilatérale conduit par l'Allemagne en Russie dans le domaine de la destruction d'armes chi-

(*) Diplote en charge de la coordination du Partenariat mondial du G8 à la Direction des Affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement du ministère français des Affaires étrangères. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

miques ou encore le programme AIDA mis en œuvre par la France à partir de 1992 dans le domaine du démantèlement des armes nucléaires en Russie.

Trois ans après son lancement, le Partenariat mondial a permis d'enregistrer un certain nombre de réalisations concrètes : réalisation d'installations pour la destruction d'armes chimiques, programmes de démantèlement de sous-marins nucléaires retirés du service ou programmes de sécurisation et de protection physique de matières nucléaires. La mise en œuvre de cette initiative en Russie et le retour d'expériences des différents partenaires fournissent un certain nombre d'enseignements sur les conditions permettant de mettre en œuvre un partenariat véritable, afin d'éviter les écueils rencontrés dans le cadre des programmes d'assistance conduits par le passé.

Après avoir décrit l'objectif de définition d'un nouveau cadre de coopération pour lutter contre la prolifération que poursuit le Partenariat mondial, il est essentiel d'en tirer un premier bilan plus de trois ans après son lancement. Ce bilan permet de rappeler les exigences d'un véritable partenariat et de tracer également quelques perspectives quant à l'avenir de cette initiative.

OBJECTIF : DÉFINIR UN NOUVEAU CADRE DE COOPÉRATION POUR LUTTER CONTRE LA PROLIFÉRATION

Lors du sommet du G8 à Kananaskis en juin 2002, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à «*empêcher les terroristes et ceux qui les abritent d'acquérir ou de mettre au point des armes nucléaires, chimiques, radiologiques et biologiques, des missiles, ainsi que les matières, le matériel et la technologie qui s'y rattachent*» (1). Adoptée dans le contexte rappelé en introduction, la Déclaration de Kananaskis définit les engagements pris par les pays participants, articulés autour de principes forts et d'engagements financiers ambitieux, et le champ géographique et les domaines d'action correspondants.

Les engagements de Kananaskis : la combinaison de principes forts et d'engagements financiers ambitieux

Les pays du G8 se sont engagés à soutenir des projets de coopération pour promouvoir la non-prolifération, le désarmement, la lutte contre le terrorisme et la sûreté nucléaire. La destruction des armes chimiques, le démantèlement des sous-marins nucléaires mis hors service, l'élimination des matières fissiles et le recrutement d'anciens chercheurs du secteur de l'armement figurent parmi les principales préoccupations identifiées à Kananaskis. Cette déclaration définit une série de principes et de lignes

(1) Déclaration des dirigeants du G8 lançant le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, Kananaskis, juin 2002.

directrices destinées à mettre en œuvre ces priorités, afin de renforcer la sécurité et la sûreté internationales.

La mise en œuvre des principes et des lignes directrices de Kananaskis

Ces principes, au nombre de six, déclinent les mesures à prendre pour empêcher les terroristes ou ceux qui les abritent de se procurer des armes de destruction massive et des matières connexes, principalement : promouvoir les traités multilatéraux et les instruments internationaux destinés à prévenir la prolifération ou l'acquisition illégale de ces matériels, développer et appliquer des mesures nationales efficaces pour la sécurisation, la protection physique et le contrôle des matières et équipements correspondants, soutenir les programmes de réduction des stocks correspondants.

Les lignes directrices sur les projets de coopération nouveaux ou élargis visent à définir le cadre général de mise en œuvre de ce Partenariat. Au-delà de leur caractère technique, ces lignes directrices posent les principes fondamentaux de cette initiative. Elles en constituent les lignes de force, en détaillant clairement les règles de fonctionnement indispensables. Destinées à garantir l'efficacité des projets de coopération conduits dans le cadre de cette initiative, ces lignes directrices tirent les enseignements des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des précédents programmes d'assistance à la Russie, afin d'éviter que la mise en œuvre de ces nouveaux programmes ne soit retardée par les mêmes obstacles : règles de transparence, mécanismes d'exonération de taxes et d'impôts du soutien fourni, garanties d'exonérations de responsabilité des intervenants, dispositifs et autorisations d'accès aux sites sur lesquels sont mis en œuvre effectivement ces programmes (2).

Ce volet du partenariat a rempli pour l'essentiel son objectif, l'application de ces lignes directrices ayant permis d'enregistrer plusieurs avancées notables dans la mise en œuvre de ces programmes en Russie. C'est notamment sur la base de ces lignes directrices qu'a pu être conclu en 2004 l'accord-cadre pour un « Programme multilatéral environnemental dans le domaine nucléaire en Fédération de Russie » – accord MNEPR d'après son acronyme anglais –, accord qui réunit l'Allemagne, la Belgique, la Commission européenne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Russie et la Suède. L'objectif de cet accord est de fournir un cadre juridique, administratif et fiscal de référence destiné à faciliter la mise en œuvre des programmes de coopération dans le domaine nucléaire en Russie (3). La conclusion de cet

(2) Olivier DEVAUX, « Le partenariat mondial du G8 contre la prolifération », *Défense nationale*, 2003.

(3) Le champ d'application de cet accord-cadre couvre *a priori* la plupart des accords susceptibles d'être conclus dans le domaine de la coopération nucléaire. En effet, l'article 1 dudit projet dispose que « *les parties instituent par le présent accord un cadre destiné à favoriser la coopération dans le domaine de la sûreté de la gestion du combustible nucléaire usé et des déchets radioactifs en Fédération de Russie. [...] Le MNEPR s'appliquera aux projets engagés entre contributeurs et des bénéficiaires ou à toute forme de coopération convenue entre eux. Il pourra également s'appliquer à des projets ou à toute autre forme de coopération dans d'autres domaines d'activités nucléaires, y compris la sûreté nucléaire, si les parties intéressées en conviennent.* »

accord a permis deux avancées significatives : formaliser le principe de l'exemption de toutes taxes, impôts et prélèvements de l'assistance fournie dans ce cadre (4) et définir un cadre d'exonérations de responsabilité des contributeurs – ainsi que de leurs fournisseurs et de leurs contractants – particulièrement protecteur (5).

Au-delà des pays signataires de cet accord, la reprise, par plusieurs autres pays participants au Partenariat mondial, de certaines des dispositions de cet accord-cadre atteste l'intérêt du cadre ainsi défini par l'accord MNEPR.

Des engagements financiers ambitieux

Les pays du G8 se sont engagés à rassembler jusqu'à 20 milliards de dollars pour soutenir financièrement le Partenariat mondial sur la période 2002-2012, les Etats-Unis s'engageant à fournir la moitié de ce montant. Ces engagements ont été confirmés lors du sommet du G8 à Evian en 2003, puis à Sea Island en 2004. Le total des contributions annoncées par les pays participants s'élève à l'heure actuelle à près de 18 milliards de dollars. Ce total se répartit ainsi : 10 milliards de dollars pour les Etats-Unis, 2 milliards de dollars pour la Russie, 1,5 milliard d'euros pour l'Allemagne, 1 milliard d'euros pour l'Italie, 1 milliard d'euros pour la Commission, 750 millions de livres pour le Royaume-Uni, 750 millions d'euros pour la France, 1 milliard de dollars canadiens pour le Canada et 200 millions de dollars pour le Japon.

Cette initiative a été élargie depuis à de nouveaux contributeurs : six nouveaux donateurs ont ainsi été accueillis – Pologne, Suisse, Suède, Finlande, Norvège, Pays-Bas – à Evian en 2003, puis sept autres – Australie, Belgique, Danemark, Irlande, Nouvelle-Zélande, République de Corée, République tchèque – à Sea Island en 2004. Les contributions de ces pays, qui s'élèvent au total à environ 110 millions de dollars (6) à la fin de l'année

(4) L'article 9 paragraphe 1 de l'accord-cadre MNEPR prévoit ainsi que « la partie russe exempte de droits de douanes, d'impôts sur les bénéfices, d'autres impôts et de taxes analogues l'assistance fournie au titre du présent accord. La partie russe prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que l'assistance fournie en vertu du présent accord ne soit soumise à aucun impôt local ou régional ».

(5) L'article 7 de l'accord-cadre MNEPR renvoie à un protocole la question du régime de responsabilité. Ce protocole, « relatif aux actions en justice et procédures judiciaires et à l'indemnisation », prévoit à l'article 2 que la partie russe n'intente aucune action ou procédure judiciaire à l'encontre des contributeurs et de leur personnel ou de leurs contractants, sous-contractants, consultants, fournisseurs directs ou indirects, au titre de dommages, y compris les décès et lésions corporelles, du fait d'activités entreprises en vertu de l'accord. De même, la partie russe veille à indemniser les contributeurs et leur personnel et n'intente aucune action judiciaire à leur encontre dans le cadre d'actions intentées devant tout tribunal ou toute instance par des tierces parties (article 2, paragraphe 2). Ce protocole met en place un régime d'exonération de responsabilité au terme duquel se voit assurée la protection juridique des Etats contributeurs et de tous ceux qui peuvent être amenés à travailler dans le cadre des actions de coopération prévues par le MNEPR. Toutefois, la Russie retrouve le droit d'exercer des recours contre les individus qui, au titre d'une action préméditée, auraient causé un dommage. Ce droit de recours de la partie russe est limité aux individus.

(6) L'annexe au rapport d'activité 2005 du Partenariat mondial, diffusé à l'occasion du sommet du G8 à Gleneagles (juillet 2005), détaille pays par pays et programme par programme les contributions annoncées. Les principaux contributeurs hors G8 sont à ce stade la Norvège (contribution de l'ordre de 36 millions €), la Suède (contribution de l'ordre de 20 millions €), le Danemark (contribution de l'ordre de 17 millions €), la Finlande (contribution de l'ordre de 15 millions €) et les Pays-Bas (contribution de l'ordre de 12 millions €).

2005, demeurent à ce stade nettement inférieures à celles annoncées par les pays du G8, bien que la contribution de certains de ses pays, rapportée au volume de leurs ressources nationales, représente un effort significatif.

Le champ géographique et les domaines d'action du Partenariat

La Déclaration de Kananaskis précise à la fois le champ géographique de cette initiative, dans une perspective d'ouverture, et les domaines d'action correspondants.

Le champ géographique de cette initiative

Sur le plan géographique, la déclaration adoptée à Kananaskis prévoit que le Partenariat mondial accordera initialement la priorité aux projets réalisés en Russie. Le principe de l'élargissement de cette initiative est établi depuis le lancement de cette initiative, la Déclaration de Kananaskis rappelant que les pays du G8 sont «*disposés à ouvrir des négociations avec tout autre pays bénéficiaire, y compris les pays de l'ex-Union soviétique, prêts à adopter les lignes directrices en vue de faire partie du Partenariat*» (7).

Le G8 a ainsi entériné en septembre 2004 l'entrée de l'Ukraine dans le Partenariat comme récipiendaire potentiel. Plusieurs autres pays issus de l'ex-Union soviétique ont également manifesté à ce stade leur intérêt pour rejoindre cette initiative en tant que récipiendaires potentiels.

Les domaines d'action du Partenariat

Comme indiqué précédemment, l'objectif des programmes financés dans le cadre du Partenariat mondial est de promouvoir la non-prolifération, le désarmement, la lutte contre le terrorisme et la sûreté nucléaire. Les programmes actuellement mis en œuvre reflètent cette diversité d'objectifs, tout en intégrant, à des degrés variables, les priorités définies à Kananaskis – la destruction des armes chimiques, le démantèlement des sous-marins nucléaires mis hors service, l'élimination des matières fissiles et le recrutement d'anciens chercheurs. Les principaux domaines d'activité mobilisant les partenaires sont actuellement au nombre de six (8).

La destruction des armes chimiques

Ce domaine d'action, prioritaire pour la Russie, mobilise de nombreux partenaires, en particulier l'Allemagne et les États-Unis. Grâce aux actions conduites dans le cadre du Partenariat, les sites de destruction d'armes chi-

(7) Déclaration des dirigeants du G8 lançant le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, Kananaskis, juin 2002.

(8) Le rapport annuel d'activités du Partenariat mondial élaboré à l'issue du sommet du G8 de Gleneagles en juillet 2005 fournit une présentation détaillée des réalisations et des projets en cours, domaine par domaine, ainsi qu'une annexe détaillée pays par pays.

miques de Kambarka et de Gorny ont pu être construits et équipés. Ces sites sont maintenant en fonctionnement. L'achèvement de la construction du site de Schuch'ye constitue le prochain projet d'envergure dans ce domaine, en permettant d'entamer la destruction de nouvelles catégories d'armes chimiques, les neurotoxiques. Ce projet constitue une excellente illustration des synergies mises en œuvre dans le cadre du Partenariat, ce projet réunissant près d'une dizaine d'intervenants différents, dont la France – programme de surveillance environnementale du site.

Le démantèlement des sous-marins nucléaires retirés du service

Ce volet constitue le deuxième domaine d'action prioritaire pour la Russie, fondé essentiellement pour des considérations d'ordre environnemental. Tout comme la destruction des armes chimiques, ces programmes mobilisent un grand nombre de partenaires, soit dans un cadre bilatéral, soit dans le cadre de programmes multilatéraux. Les actions conduites à ce jour se concentrent en Russie du nord-ouest (9). La Russie a exprimé le souhait que les programmes de démantèlement des sous-marins nucléaires issus des bases situées sur la côte Pacifique puissent également bénéficier d'un soutien accru de la part des autres partenaires (10).

La protection physique des matières et des installations nucléaires

Ces programmes sont destinés à renforcer les dispositifs de protection physique appliqués aux matières et installations physiques sensibles ou exposées. Ces projets complètent les programmes de démantèlement des sous-marins, en permettant d'intervenir sur les sites correspondants. La France participe ainsi à plusieurs projets, destinés à évaluer les modalités d'assainissement de la base navale de Gremikha – financement et supervision des études de faisabilité – ou à améliorer le conditionnement et l'élimination des déchets nucléaires (11).

Les actions de reconversion des scientifiques issus du secteur de l'armement

Les principaux programmes en la matière sont mis en œuvre par le Centre international des sciences et des technologies (CIST), basé à Moscou. Il

(9) La France entend ainsi participer à ce stade à hauteur de 40 million € au fond multilatéral NDEP (cf. la note 15).

(10) Les programmes de démantèlement des sous-marins nucléaires russes des bases situées sur la côte Pacifique bénéficient essentiellement à ce stade de financements japonais ainsi que de soutiens américains.

(11) La France a ainsi proposé de financer la rénovation de l'incinérateur de déchets nucléaires solides sur le site de démantèlement de sous-marins nucléaires de Severodvinsk, d'intervenir sur le site de Zvezda afin d'optimiser le conditionnement des combustibles nucléaires usés issus du démantèlement de sous-marins nucléaires sur ce site de Zvezda et de participer à la remise en état de la base flottante «Lepsé», site d'entreposage d'éléments combustibles irradiés. La France participe aussi à des programmes de sécurisation de sources radioactives (démantèlement de générateurs thermoélectriques au strontium dans le nord-ouest de la Russie, opérations conduites en 2005 avec la Norvège).

existe également un centre correspondant basé à Kiev, chargé des programmes correspondants en Ukraine (CISTU). Le rôle du CIST est de mettre en contact et de faire travailler ensemble, sur la base de listes de projets et d'un recensement des capacités existantes dans les laboratoires russes, des équipes de recherche russes et des contributeurs prêts à soutenir certains de ces projets. L'objectif de ces collaborations est de développer des coopérations, scientifiques ou industrielles, permettant d'employer dans des domaines connexes cette expertise scientifique issue du domaine de l'armement. Un grand nombre de pays participant au Partenariat mondial ont choisi de favoriser le CIST dans la mise en œuvre des programmes de reconversion des scientifiques issus du secteur de l'armement, le CIST permettant de combiner financements multilatéraux et souplesse de mise en œuvre. La France finance ainsi, par le canal du CIST, des programmes de biosécurité employant des scientifiques russes.

L'élimination ou la cessation de production de matières fissiles

Le programme fondamental en la matière est le programme d'élimination du plutonium militaire russe. Ce programme s'inscrit dans le cadre de l'accord conclu en septembre 2000 entre les États-Unis et la Fédération de Russie pour éliminer de part et d'autre 34 tonnes de plutonium militaire déclaré en excès des besoins de défense. La mise en œuvre de ce programme constitue à l'heure actuelle le principal programme d'envergure en matière de non-prolifération nucléaire. La France a annoncé une contribution de 70 millions € au programme d'élimination du plutonium militaire russe déclaré en excès des besoins de défense (12). Cet engagement français se double d'une assistance bilatérale au programme de démantèlement d'armes nucléaires russes et de sécurisation des matières fissiles correspondantes (programmes AIDA) (13).

La sûreté nucléaire

La sûreté nucléaire fait également partie des priorités identifiées à Kananaskis. La Commission européenne, au travers notamment des programmes TACIS, soutient plusieurs programmes de sûreté nucléaire en Russie. La France a également manifesté son intérêt pour ce type de projets et a ainsi proposé à la Russie de financer à hauteur de 39 millions €, dans le cadre du Partenariat mondial, un programme d'amélioration de la sûreté du réacteur VVER de Kalinine 2 en Russie.

(12) Annonce de contribution assortie d'un certain nombre de conditions, tenant à la cessation de production de plutonium qualité militaire par la Russie, à la mise en œuvre d'un régime de vérifications internationales fournissant aux contributeurs les garanties requises quant aux matières fissiles éliminées dans le cadre de ce programme et à la mise en place d'une structure de contrôle appropriée de ce programme faisant l'objet d'un financement multilatéral.

(13) Programme initié en 1992 (programme AIDA I), conduit à titre trilatéral avec l'Allemagne de 1998 jusqu'en 2002 (programme AIDA II), poursuivi depuis 2002 à titre bilatéral.

Les projets d'amélioration de la sûreté nucléaire constituent également un volet essentiel de la coopération conduite avec l'Ukraine dans le cadre du Partenariat mondial (14).

Au-delà de la diversité de ces domaines d'action, les premiers bilans de la mise en œuvre de cette initiative sont riches d'enseignements et permettent de préciser les exigences d'un véritable partenariat, tant sur le plan technique que sur le plan politique.

DE LA DÉCLARATION DE KANANASKIS (2002)
A LA MISE EN ŒUVRE DE GLENEAGLES (2005) :
UN PREMIER BILAN

L'expérience tirée de ces trois premières années de mise en œuvre du Partenariat mondial est utile. Au-delà de la diversité des situations rencontrées et des enseignements tirés en fonction des spécificités des programmes et des intervenants, un double constat semble s'imposer : sur le plan juridique et technique, la mise en œuvre d'un véritable partenariat exige une implication mutuelle pour définir en commun les accords, les projets et les compétences nécessaires et, sur le plan politique, repose sur un partage clair des responsabilités autour de projets d'intérêt commun.

*La nécessité d'un cadre juridique et technique robuste, articulé
autour d'un réseau de partenaires scientifiques et industriels*

La mise en œuvre concrète des projets de coopération avec la Russie a mis en exergue un certain nombre d'exigences techniques pour aboutir à un véritable partenariat qui ne soit pas une nouvelle déclinaison *mutatis mutandis* d'une politique d'assistance articulée autour d'une relation donateur / bénéficiaire. Ces exigences sont au nombre de trois.

La nécessité de définir un cadre juridique fiable

La définition d'un cadre juridique fiable constitue un préalable indispensable pour fournir aux intervenants en Russie les garanties nécessaires, tout particulièrement en ce qui concerne la protection des intervenants en matière d'exonération de responsabilité, l'exemption de toutes taxes et impôts de l'assistance fournie et la définition des conditions d'accès aux sites sensibles où sont conduits les programmes de coopération.

Les cadres juridiques mis en place pour encadrer ces programmes se caractérisent par leur diversité et consistent en :

(14) Ainsi que le projet de construction du sarcophage de Tchernobyl, destiné à remplacer la structure édiflée suite à l'accident de Tchernobyl.

- accords ou arrangements multilatéraux, structurés autour d'un fonds multilatéral alimenté par les contributions des différents partenaires. Les exemples les plus significatifs en sont l'accord-cadre MNEPR et le fonds NDEP (Northern Dimension Environmental Programme) (15).
- accords bilatéraux destinés à encadrer des programmes strictement bilatéraux. Ces accords sont conclus au niveau intergouvernemental ou à un niveau technique, selon les domaines d'intervention visés et les accords déjà existants.
- accords bilatéraux destinés à organiser autour d'un cadre bilatéral les contributions fournies par d'autres partenaires. Il s'agit en quelque sorte de proposer une formule de portage juridique ou de sous-traitance («*piggy-backing*») à d'autres partenaires. Certains partenaires peuvent privilégier cette formule lorsque leur contribution ne leur permet pas de conduire seuls un programme ou pour privilégier une mise en œuvre rapide d'actions concrètes en évitant la négociation d'accords bilatéraux. Cette formule permet aussi de financer des programmes mis en œuvre par des tiers sans intervenants nationaux.

Une association à la préparation technique des programmes

Une association très en amont à la préparation technique des programmes permet d'optimiser la définition technique des projets de coopération et de définir en commun les objectifs opérationnels. Les délais de préparation inhérents à cette démarche, parfois de l'ordre de plusieurs années (16), rendent en revanche difficile l'articulation entre le calendrier technique et le calendrier politique de l'initiative.

A contrario, d'autres pays, à la fois pour des raisons d'affichage à court terme et/ou d'absence d'expertise industrielle correspondante, préfèrent contribuer, sans être associés à la phase de préparation technique (17), à des programmes déjà définis et prêts à être mis en œuvre.

(15) Ce fonds multilatéral géré par la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) et associant la Commission européenne est destiné à financer des programmes de coopération et de dépollution nucléaire dans le nord-ouest de la Russie. L'objectif de ce fonds est de fédérer un ensemble d'interventions sur d'anciennes bases de sous-marins nucléaires retirés du service et un ensemble de programmes de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs issus du démantèlement de ces sous-marins, principalement dans le nord-ouest de la Russie. Dans ce cadre, le gouvernement de la Fédération de Russie, la Commission européenne, la BERD, la Banque européenne d'investissements (BEI), la Banque d'investissement nordique et la Banque mondiale ont proposé la création d'un fonds *ad hoc*, géré par la BERD. Deux types d'actions doivent être financés par ce fonds : d'une part, des opérations de protection de l'environnement (traitement de déchets, amélioration de l'efficacité énergétique, etc.) et, d'autre part, des opérations de sûreté nucléaire en mer de Barents. Les contributions des donateurs peuvent être dédiées à l'un ou l'autre de ces volets. Ce fonds sera géré par la BERD et supervisé par une assemblée des donateurs. Les contributions annoncées à ce stade sur le volet nucléaire du fonds sont les suivantes : France (40 millions €), Commission européenne (40 millions €), Canada (20 millions €), Norvège (10 millions €), Pays-Bas (10 millions €), Allemagne (10 millions €) et Finlande (2 millions €). La Grande-Bretagne et l'Italie ont également fait part de leur intention de contribuer à ce fonds multilatéral.

(16) C'est en particulier le cas pour intervenir sur des sites fortement dégradés et n'ayant pas encore bénéficié de programmes de coopération, pour lesquels la phase d'état des lieux constitue un préalable indispensable.

(17) Approche qualifiée par certains de «*shopping-list*», les contributeurs étant invités à financer des programmes prêts à être mis en œuvre par des opérateurs du pays bénéficiaire.

Un réseau de partenaires industriels et scientifiques disponibles

La définition des cadres juridiques appropriés et du phasage technique des programmes constituent des préalables indispensables. L'adéquation entre les programmes définis et les réseaux de partenaires industriels et scientifiques disponibles constitue un autre facteur essentiel pour définir le format de participation à ces programmes et l'ordre des priorités retenues à titre national. L'évaluation des réseaux de partenaires industriels et scientifiques pouvant participer à la mise en œuvre de ces programmes doit distinguer entre les potentiels de coopérations scientifiques et de coopérations techniques et industrielles : un tissu dense de coopérations scientifiques peut n'avoir qu'un effet d'entraînement limité lors de la mise en œuvre opérationnelle.

La nécessité d'un partage clair des responsabilités autour de projets d'intérêt commun

Comme cela ressort de la Déclaration de Kananaskis, les domaines d'activité potentiels du Partenariat mondial sont nombreux. Le succès de la mise en œuvre de cette initiative nécessite, sur le plan politique, un accord sur les domaines de coopération d'intérêt commun et un partage clair des responsabilités, pour éviter que les contributeurs ne deviennent responsables des engagements des bénéficiaires qu'ils aident à mettre en œuvre.

Un accord sur les domaines de coopération envisagés

Les domaines de coopération identifiés à Kananaskis couvrent à la fois les programmes de coopération portant sur la non-prolifération, le désarmement, la lutte contre le terrorisme et la sûreté nucléaire, y compris les questions environnementales, l'objectif étant d'«*accroître la stabilité stratégique, en accord avec nos objectifs de sécurité internationale et à l'appui des régimes multilatéraux de non-prolifération*» (18).

La Russie, principal bénéficiaire de ce partenariat, a rappelé de manière constante que ses deux priorités étaient la destruction des armes chimiques et le démantèlement des sous-marins nucléaires russes retirés du service. De fait, ces deux priorités ont été très largement reprises par les partenaires de cette initiative, puisque la plus grande partie des fonds mobilisés par les partenaires sont consacrés à ces deux domaines d'intervention. Le risque existe de conférer un caractère d'exclusivité à ces deux priorités et de se limiter à une lecture restrictive de cette initiative conduisant à écarter ou à refuser tout affichage des projets portant sur d'autres domaines.

(18) Déclaration des dirigeants du G8 lançant le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, Kananaskis, juin 2002.

L'enjeu consiste donc pour les partenaires à identifier des domaines de coopération conciliant leurs intérêts respectifs, le cas échéant en investissant des domaines d'intervention connexes – par exemple, la surveillance environnementale en matière de destruction d'armes chimiques ou la sécurisation et la protection physique des matières nucléaires dans le domaine du démantèlement des sous-marins –, sans pour autant rechercher une identité absolue des priorités définies. À l'inverse, il serait sans doute politiquement contre-productif d'envisager de s'engager, au titre du Partenariat mondial, dans un domaine de coopération qui serait récusé par l'autre partenaire, faute d'accord préalable.

La nécessité d'éviter un « transfert » de responsabilité

La Déclaration de Kananaskis le rappelle de façon explicite : « *chaque pays a la responsabilité première de remplir ses obligations.* » En favorisant une démarche de nature coopérative, le Partenariat mondial constitue une approche originale de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, l'objectif premier étant de passer d'une logique d'assistance à une logique de partenariat. Cette initiative ne doit toutefois pas déboucher sur une logique de transfert de responsabilités qui conduirait à conditionner le respect par les récipiendaires de leurs obligations en matière de non-prolifération et de désarmement au niveau d'aide fourni par les contributeurs. La problématique de la destruction des armes chimiques, articulée autour des engagements de destruction pris dans le cadre de la Convention d'interdiction des armes chimiques (CIAC), fournit régulièrement l'occasion de présentations biaisées de ce type, l'avancement jugé insuffisant de programmes de destruction des armes chimiques financés par les partenaires étant alors avancé pour justifier du retard pris dans la mise en œuvre des engagements pris dans ce cadre. Ce type de dérives illustre le risque de déresponsabilisation d'une initiative telle que le Partenariat mondial, si elle ne s'accompagne pas de la mise en œuvre d'un cadre de coopération robuste.

Au-delà de ces premiers enseignements, il est nécessaire de s'interroger sur les perspectives offertes par le Partenariat mondial, en fonction de sa capacité à s'adapter aux priorités en matière de sécurité internationale et de lutte contre la prolifération et en fonction de sa capacité à évaluer précisément l'impact de ses programmes en termes de sécurité.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LE PARTENARIAT MONDIAL ?

Le Partenariat mondial devrait constituer une des priorités de la présidence russe du G8 en 2006 en matière de désarmement et de non-prolifération, alors que les trois premières années de cette initiative ont permis d'entrer de plain-pied dans la phase de mise en œuvre concrète. Désormais, l'enjeu est double : privilégier les programmes contribuant à la réduction de

la menace et au renforcement de la sécurité internationale; évaluer la contribution globale de cette initiative au renforcement de la sécurité internationale et à l'effort de réduction de la menace.

Le choix prioritaire de programmes contribuant à la réduction de la menace

La diversité d'analyses et d'objectifs poursuivis à titre national par les partenaires dans la mise en œuvre de cette initiative rend illusoire toute démarche qui viserait à imposer une grille d'analyse unique des programmes à traiter prioritairement (19). C'est d'ailleurs pour partie cette variété d'analyses qui contribue à son dynamisme et préserve le Partenariat de l'écueil d'une lecture trop restrictive, centrée autour de priorités exclusives. A l'inverse, le risque opposé est celui d'un éparpillement des contributions sur un nombre excessif de domaines d'intervention, qui réduirait le Partenariat à un simple agrégat de programmes conduits dans différents domaines. Le Partenariat mondial ne serait alors qu'une sorte de catalogue de programmes réactualisés régulièrement par les participants, sans priorités définies collectivement.

Ce double écueil potentiel, qu'il s'agisse du risque d'une lecture excessivement restrictive ou d'une dispersion des moyens et des énergies, rend d'autant plus nécessaire un accord autour de quelques problématiques fédératrices. A ce stade, trois axes de travail semblent devoir être privilégiés.

La sécurisation et la protection physique des matières nucléaires et la lutte contre la menace radiologique

Le programme de démantèlement de sous-marins nucléaires russes a très sensiblement progressé. Ces programmes doivent cependant être complétés par des actions de sécurisation et de protection physique des combustibles et des déchets nucléaires résultant de ces opérations de démantèlement et, plus généralement, des bases navales correspondantes. Plusieurs partenaires ont souligné leur volonté d'intensifier leur coopération en la matière, ce qui devrait prolonger les efforts consentis en terme de démantèlement. Ces programmes sont d'autant plus nécessaires que plusieurs éléments issus de ces programmes, en particulier les compartiments réacteurs, devront être stockés sur de longues durées avant que les opérations correspondantes de démantèlement des cœurs puissent commencer. Trois sites mobilisent en particulier les contributeurs du Partenariat : Saida Bay, Andreeva Bay et Gremikha.

(19) Cf. l'analyse réalisée en mai 2004 par John Bolton, alors secrétaire d'Etat adjoint pour le contrôle des armements et la sécurité internationale au Département d'Etat américain, dans la revue *Global Partnership Update*, publiée par le Centre for Strategic and International Studies – Strengthening the Global Partnership.

Le renforcement des programmes de biosécurité

Plusieurs partenaires du G8 (Canada, Etats-Unis, France) ont indiqué vouloir faire de ces programmes un domaine prioritaire d'action dans le cadre de leur participation au Partenariat mondial. La France a ainsi proposé à la Russie un programme de biosécurité visant au développement de nouveaux moyens prophylactiques et thérapeutiques en vue de lutter contre la menace commune que représente le bioterrorisme. Ce projet de coopération se justifie par l'expérience de la Russie en matière biologique, ainsi que par l'existence d'installations de haute sécurité. La France a proposé que ces projets soient financés *via* le CIST de Moscou.

L'élimination des matières fissiles déclarées en excès des besoins de défense

Le programme fondamental en matière d'élimination des matières fissiles est le programme d'élimination du plutonium militaire russe conçu dans le cadre de l'accord américano-russe de septembre 2000. Le volet russe de ce programme, qui doit faire l'objet d'un financement international, s'inscrit dans le cadre du Partenariat mondial, lequel a retenu l'élimination des matières fissiles parmi les priorités d'action définies à Kananaskis.

La mise en œuvre de ce programme est négociée au sein d'un groupe de travail du G8 placé sous co-présidence américaine et russe (20). Cette négociation porte à ce stade principalement sur les modalités de financement du programme – les estimations actuelles étant de l'ordre de 2,7 milliards de dollars –, la définition d'un régime d'exonération de responsabilité civile nucléaire acceptable pour l'ensemble des partenaires et la définition de la structure internationale qui sera chargée de la mise en œuvre de ce projet et de son contrôle, tant technique que financier.

Ce programme d'élimination du plutonium militaire russe déclaré en excès des besoins de défense se double d'un programme d'arrêt des trois réacteurs plutonigènes encore en activité en Russie – un réacteur sur le site de Zheleznosgorsk, deux réacteurs sur le site de Seversk. Dans le cadre de l'accord russo-américain de 1994 sur l'arrêt de la production de plutonium de qualité militaire et sur la fermeture des réacteurs plutonigènes russes (21), il est prévu que soient construites, à proximité des sites correspondants, des centrales électriques thermiques, pour remplacer les capacités énergétiques correspondant à la production d'électricité de ces réacteurs plutonigènes. Un certain nombre de partenaires ont choisi de contribuer

(20) Il s'agit du groupe de travail multilatéral sur l'élimination du plutonium militaire russe (Multilateral Plutonium Disposition Group ou MPDG), auquel participent les pays du G8 ainsi que la Suède, en tant qu'observateur.

(21) Accord russo-américain du 23 septembre 1997 (Agreement between the government of the United States of America and the government of the Russian Federation concerning cooperation regarding plutonium production reactors, aussi connu sous le nom de Plutonium Production Reactor Agreement ou PPRA), modifié le 12 mars 2003.

financièrement à ce programme mis en œuvre dans un cadre bilatéral russo-américain.

L'évaluation de la contribution de cette initiative à la sécurité internationale

Les partenaires de cette initiative ont fait le choix d'une présentation détaillée des programmes conduits sous l'égide du Partenariat mondial, dans le cadre d'un rapport d'activité annuel élaboré dans le cadre du G8 (22). Ces documents fournissent à la fois une vue détaillée de l'engagement de chaque partenaire dans cette initiative et témoignent de la diversité des domaines couverts. Ils font aussi ressortir en creux la nécessité d'une évaluation plus générique des résultats au regard des objectifs fixés à Kananaskis. L'importance des moyens et l'ambition des objectifs rendent indispensable une approche plus analytique. L'évaluation globale de la contribution de l'initiative au renforcement de la stabilité stratégique et de la sécurité internationale doit compléter cette approche descriptive. La question correspondante est simple : à quelle augmentation du niveau de sécurité sommes-nous parvenus dans ce cadre et à quel coût ?

Certains domaines d'intervention se prêtent relativement facilement à une approche de ce type : quels stocks d'armes prohibées ou de matières déclarées en excès des besoins de défense détruites et à quel coût ? combien de sous-marins démantelés et pour quel montant ? Cependant, ces approches ne fournissent qu'une évaluation circonscrite. Au-delà des objectifs quantitatifs globaux, avons-nous l'assurance que ce sont les stocks d'armes et de matières les plus dangereuses qui sont détruits ? Traitons-nous à l'heure actuelle les menaces les plus urgentes au regard des objectifs fixés par le Partenariat mondial ? Quels sont les autres domaines qui nécessiteraient des interventions des partenaires, du fait de leur urgence en termes de sécurité ou de leur contribution potentielle en termes de désarmement ? Cette démarche traduit la nécessité de disposer, afin de pouvoir conduire l'éva-

(22) L'élaboration de ce rapport d'activité est supervisée par le groupe d'experts du G8 en charge du suivi de la mise en œuvre de cette initiative, le Groupe de travail sur le Partenariat mondial (Global Partnership Working Group ou GPWG). Le GPWG est un groupe de travail du G8 se réunissant trois à quatre fois par an, à l'initiative de la présidence du G8, afin de suivre l'évolution de la mise en œuvre du Partenariat mondial. Ce groupe réunit les représentants des pays du G8 et se réunit aussi régulièrement dans un format élargi rassemblant les représentants de l'ensemble des pays contributeurs et bénéficiaires. Ce groupe de travail fait rapport aux Sherpas et est chargé de l'élaboration des documents du G8 relatifs au Partenariat (plan d'action en 2003, rapport annuel d'activité en 2003, 2004 et 2005). Un rapport d'activité annuel a été élaboré en 2003 à l'issue du Sommet d'Evian, en 2004 à l'issue du Sommet de Sea Island et en 2005 à l'issue du Sommet de Gleneagles. Ces rapports sont maintenant complétés par une annexe détaillée, indiquant pour chaque pays les programmes financés dans le cadre de cette initiative, domaine d'activité par domaine d'activité.

luation, d'une grille de lecture cohérente, articulée autour de priorités claires.

* *
*

A quel stade en sommes-nous maintenant ? Fin de partie ou nouvelle ère ? Alors que la dynamique du désarmement, tant dans sa dimension multilatérale que bilatérale – américano-russe –, semble marquer le pas (23), le Partenariat mondial constitue une approche originale. Elle conjugue forte incitation financière et coopération politique et technique afin de mettre en œuvre des programmes de non-prolifération et de désarmement. A ce titre, le Partenariat mondial s'insère dans la gamme des instruments internationaux déjà existants. Outil de coopération, il constitue un complément aux instruments classiques de coercition qui peuvent être mis en œuvre en cas de situation portant atteinte à la sécurité internationale ou à la stabilité stratégique.

A ce stade de sa mise en œuvre, une question-clef se pose : le Partenariat mondial est-il transposable à d'autres régions du monde et à d'autres types d'armements, classiques en particulier ? Les mécanismes de coopération mis en œuvre avec la Russie et l'Ukraine peuvent-ils être étendus à d'autres partenaires pour répondre à d'autres enjeux de désarmement et de non-prolifération ? Ou bien, au contraire, le Partenariat mondial constitue-t-il une réponse circonstanciée, répondant aux problématiques spécifiques posées par la Russie et des pays de l'ex-Union soviétique et, à ce titre, non transposable ?

Le Partenariat démontre, s'il en était encore besoin, le caractère incontournable d'une aide financière destinée à rendre possible le désarmement, aussi bien comme préalable à la conclusion de nouveaux accords que comme condition *sine qua non* à leur mise en œuvre. L'ampleur des actions à conduire, en termes de volume, l'héritage de passifs accumulés et la complexité technique croissante des opérations correspondantes font du désarmement un fardeau financier. Plus que dans le passé, il appartiendra aux négociateurs de ces accords de prendre en compte cette dimension financière, alors que, en ce début de XXI^e siècle, «à une logique du désarmement générateur de développement fait suite une logique de développement moteur du désarmement» (24). Faute de quoi, on risque d'assister à un «détricotage» des accords de désarmement et de non-prolifération et, par voie de conséquence,

(23) Paul DAHAN, «Au-delà de l'*arms control* ? A la recherche du paradigme perdu...», *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002.

(24) Paul DAHAN, «Du désarmement-développement au développement-désarmement ? La révélation des contraires», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2003.

à une diminution de la sécurité internationale. Dans cette perspective, le Partenariat a le grand mérite, pour répondre à ces menaces anciennes, de proposer de nouveaux dispositifs, exigeants mais ambitieux, articulés autour du principe suivant : plus de coopération pour plus de sécurité.

DE LA NON-PROLIFÉRATION A LA CONTRE-PROLIFÉRATION

DU PASSÉ (RE)COMPOSÉ
AU FUTUR ANTÉRIEUR

PAR

PAUL DAHAN (*)

«*Il faut prendre l'événement par la main avant d'être saisi par lui à la gorge.*» Le domaine des relations internationales et plus encore celui de la sécurité internationale fournissent une illustration éloquente de cette maxime de Winston Churchill. Quel est notre objectif premier pour parvenir à un renforcement durable de la paix et de la sécurité internationales en ce début de XXI^e siècle? Il relève d'une vérité d'évidence : organiser un système de sécurité collective permettant de répondre aux menaces nouvelles auxquelles le monde est confronté. Ce n'est donc pas un hasard si la réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, qui s'est tenue à New York le 14 septembre 2005, a centré ses débats sur la problématique des «*menaces à la paix et à la sécurité internationales*». Intervenant à cette occasion, le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, après avoir rappelé les deux conditions devant présider à la sécurité collective – légitimité et efficacité – désignait les deux principales menaces auxquelles nous devons répondre : terrorisme et prolifération des armes de destruction massive.

François Heisbourg souligne : «*la lutte contre la prolifération est au cœur de notre sécurité future*» (1). La stratégie européenne de sécurité intitulée «*Une Europe sûre dans un monde meilleur*» entérinée par les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles les 12 et 13 décembre 2003, souligne que «*l'Europe est confrontée à de nouvelles menaces, qui sont plus variées, moins visibles et moins prévisibles*». Dans l'ordre retenu par ce document, elles se présentent comme suit : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des Etats et criminalité organisée. Il est symptomatique de constater que les chefs d'Etat et de gouvernement adoptaient le même jour un autre document, passé plus inaperçu à l'époque, intitulé «*Stratégie de lutte contre*

(*) Directeur adjoint des Affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère français des Affaires étrangères. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) François HEISBOURG, *La Fin de l'Occident? L'Amérique, l'Europe et le Moyen-Orient*, Odile Jacob, 2005.

la prolifération des armes de destruction massive». Il marque un véritable tournant dans l'approche de cette question par les Européens.

Cantonné hier à des cercles restreints en raison du caractère abstrus du sujet, le débat a désormais investi la sphère publique. Cette problématique figure à l'ordre du jour de bon nombre d'organisations internationales : ONU, OTAN, Union européenne, OSCE, G8... pour ne citer que les principales. Dans son intervention à la Conférence des ambassadeurs le 29 août 2005, le Président de la République soulignait que «*les crises de prolifération entretiennent l'instabilité régionale et menacent les équilibres stratégiques*». Le Conseil de sécurité la caractérise ainsi : «*la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales*» (2). Il est vrai que la possession éventuelle de telles armes par des groupes ou entités terroristes a constitué un facteur important de la prise de conscience de l'urgence qui s'attachait à trouver une solution adéquate au problème de la prolifération. Il y a eu en effet un retournement évident. Comment en est-on arrivé là? Pour répondre à cette question, il est indispensable de présenter l'approche, que l'on peut qualifier de classique, consistant à conforter la norme internationale : instruments et institutions chargés de lutter contre la prolifération à travers une démarche de non-prolifération. Il convient ensuite d'analyser les raisons expliquant ses limites : crises de prolifération et évolution des traités et de leur environnement. Enfin, il importe de nous pencher sur la nouvelle approche qui consiste à faire d'efficacité vertu : celle de la «boîte à outils» combinant recherche de l'efficacité de l'existant et démarche correctrice. Par touches successives, nous déboucherons sur une logique de contre-prolifération.

L'APPROCHE CLASSIQUE : CONFORTER LA NORME INTERNATIONALE

Pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, la communauté internationale dispose d'une palette variée d'instruments de non-prolifération, de désarmement ou d'instruments mixtes, c'est-à-dire d'outils à double finalité (désarmement et non-prolifération). Alors que certains relèvent d'une logique d'universalité, d'autres ressortent d'une logique de club.

Les instruments multilatéraux de désarmement et de non-prolifération : une logique d'universalité

En cinquante ans, partant d'une situation de non-droit, un ensemble de textes et d'institutions a été progressivement mis en place pour couvrir la

(2) Résolution 1 540 adoptée par le Conseil de sécurité le 28 avril 2004 [Document S/RES/1 540 (2004)]

plupart des différents domaines des armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

Pour les armes nucléaires, nous disposons du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ou TNP de 1968 (seuls n'en sont pas membres l'Inde, Israël et le Pakistan) et des accords de garanties avec l'AIEA, pris en application dudit Traité, du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ou TICE de 1996 (négocié par la Conférence du désarmement à Genève) et, enfin, du modèle de Protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA de 1998.

Pour les armes biologiques, la Convention d'interdiction des armes biologiques ou à toxines ou CIABT de 1972 ne comporte pas de dispositif de vérification, le Protocole négocié à la fin des années 1990 ayant été rejeté par les Etats-Unis.

Pour les armes chimiques, la Convention d'interdiction des armes chimiques ou CIAC de 1993 a été négociée par la même Conférence du désarmement, qui complète le Protocole de Genève de 1925 (il ne concernait que l'interdiction d'usage).

Pour les missiles existe un Code de conduite contre la prolifération des missiles balistiques (HCOC pour «The Hague code of conduct») de 2002. Contrairement aux précédents, il ne s'agit pas d'un instrument juridiquement contraignant, mais d'un document de nature essentiellement politique (3).

Si certains de ces instruments disposent d'organes spécifiques chargés de leur vérification, d'autres se limitent au système classique de convocation des traditionnelles conférences quinquennales d'examen (TNP, convention biologique...) chargées de dresser un bilan du passé et de tracer des perspectives pour l'avenir. Ces organes sont : l'AIEA ou Agence internationale de l'énergie atomique, qui, basée à Vienne depuis 1957, est chargée de l'application des accords de garanties souscrits en vertu du TNP; l'OIAC ou Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, située à La Haye depuis 1997; et l'OTICE ou Organisation pour le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, qui, basée à Vienne depuis 1997, est demeurée juridiquement au stade d'une simple commission préparatoire, faute des quarante-quatre ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur du Traité. En pratique, une structure existe et fonctionne de façon satisfaisante.

Font défaut dans ce tableau trois pièces importantes : une structure destinée à suivre les problèmes balistiques, un traité sur l'interdiction de la production des matières fissiles pour des armes nucléaires (TIPMF dit Traité *cut-off*) et un mécanisme de vérification de la Convention d'interdiction des armes biologiques. L'opportunité de la mise en place des structures

(3) David BERTOLOTTI, «Le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques. Le régime qui n'existait pas!», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.

multilatérales en la matière fait l'objet de débats complexes et non encore résolus à ce jour. A noter que, pour la vérification des obligations de l'Iraq en matière de désarmement découlant des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, c'est une structure *ad hoc*, avec des prérogatives renforcées, qui avait été créée, l'UNSCOM, devenue ensuite UNMOVIC pour les armes biologiques et chimiques et les missiles, associée à l'équipe d'action de l'AIEA. Ce régime a vocation à s'éteindre après la certification du désarmement de ce pays.

Les groupes de fournisseurs ou de contrôle aux exportations : une logique de club

Les groupes de fournisseurs sont des organismes *ad hoc* largement mis en place durant les années 1980-1990. Ils relèvent d'une logique de club, par opposition à une logique universaliste (4). En fait, ils reposent sur le constat d'intérêts communs de sécurité et sur la volonté de coopérer pour les défendre dans ce cadre. Inspirés du COCOM de la période de la Guerre froide, ils sont destinés à contrôler les flux proliférants. Ils ont longtemps été considérés comme temporaires par essence : alors que certains prédisaient leur disparition avec l'adoption d'un réseau complet d'instruments juridiquement contraignants, il n'en a rien été.

Dans le domaine nucléaire, le «Club de Londres», qui est devenu «Groupe des fournisseurs nucléaires» (NSG pour Nuclear Suppliers Group) sous sa forme actuelle en 1991, a été créé en 1975, après l'essai nucléaire indien de 1974. Les principaux fournisseurs d'équipements et de technologies nucléaires s'étaient mis d'accord sur des «Directives» sur les exportations nucléaires, publiées en 1978. Ces Directives sont d'application purement nationale et constituent pour chaque Etat membre un engagement politique. Fait débat la question de leur caractère contraignant : alors que certains mettent l'accent sur la volonté de se lier, d'autres mettent en avant l'absence de sanction et de procédure d'exclusion. A la suite de la découverte du programme nucléaire secret iraquien en 1991, les membres du NSG ont complété les Directives par des règles sur les biens à double usage et une clause «catch all». Ils ont également adopté la règle dite du «contrôle intégral», qui empêche les fournisseurs d'exporter vers les pays n'ayant pas placé la totalité de leurs installations sous garantie de l'AIEA. A la fin de l'année 2005, le NSG comportait 44 membres, dont les cinq Etats dotés de l'arme nucléaire.

Dans les domaines chimique et biologique, le «Groupe Australie» (AG pour Australia Group), créé en 1985 à la suite de l'utilisation d'armes chimiques contre l'Iran, constitue un arrangement informel, qui édite des listes de contrôle s'imposant formellement à ses membres. Il a pour objectif de

(4) Philippe MOREAU DEFARGES, «Entre démocratie et club», *Défense nationale*, mars 2004.

prévenir la dissémination et le transfert d'équipements, de produits ou de technologies afférents tant au domaine chimique que biologique pouvant être recherchés par des pays proliférants ou des organisations terroristes. Les pays membres s'engagent à respecter des listes de contrôle couvrant les principaux domaines du double usage. Il comporte 38 Etats, ainsi que la Commission européenne. Après les attentats du 11 septembre 2001, le travail du «Groupe Australie» a connu une dynamique nouvelle tant en raison de son élargissement que de l'acceptation croissante des mesures du Groupe comme références internationales en matière de contrôle aux exportations visant les armes chimiques et biologiques.

Dans le domaine des missiles, le «Régime de contrôle de la technologie des missiles» (MTCR pour Missile Technology Control Regime), mis également en place en 1985, comporte 34 membres. Les pays participants du MTCR s'accordent sur des critères communs de contrôle des transferts d'équipement et de technologies de missiles susceptibles d'être employés pour emporter des armes de destruction massive. Depuis 1987, le Régime dispose d'une annexe technique établissant la liste des biens dont les transferts doivent être contrôlés par les Etats. Alors que le NSG et le Groupe Australie s'inscrivent dans le contexte des trois grands traités sur les armes de destruction massive, le MTCR ne s'appuie sur aucun texte juridiquement contraignant, mais s'inscrit dans la logique même de l'interdiction des armes de destruction massive.

L'ensemble de ce dispositif devait contribuer à stopper le phénomène de prolifération. Cependant, pour séduisante qu'elle soit, cette hypothèse ne paraît pas entièrement convaincante. Si elle a contribué à tempérer la prolifération – ce qui, en soi, n'est pas un mince résultat –, l'entreprise du désarmement a révélé lacunes et dissimulations (5). Elle a démontré que *«la hardiesse des mots ne suffisait pas pour dissimuler la timidité dans l'exécution»* (6). A tel point que certains n'ont pas hésité à parler de *«garanties illusoire»* ou *«d'âge d'or de la sécurité-papier»*.

LES LIMITES DE CETTE APPROCHE : RÉPONDRE AU RETOUR DE L'HISTOIRE

Le monde est aujourd'hui confronté à un paradoxe : alors que certains avaient annoncé la fin de l'histoire, celle-ci a pris tout le monde de court en avançant prodigieusement. Les nombreuses crises de prolifération, dont les prémisses remontent au début des années 1970, en fournissent un témoignage concret : elles ont démontré les limites de l'approche classique en par-

(5) Alain DEJAMMET, «Soixante ans d'une histoire mouvementée», *Questions internationales*, n° 11, janv.-fév. 2005.

(6) René MASSIGLI, *Une comédie des erreurs 1943-1956. Souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne*, Plon, 1978.

ticulier celles des traités, surtout dans le contexte international post-post-Guerre froide caractérisé par la prégnance du terrorisme.

Un constat incontournable : les crises de prolifération

Une évidence s'impose : les tentations de prolifération ne sont pas nouvelles. Elles ont émaillé les dernières décennies du XX^e siècle. Pour s'en tenir au seul domaine nucléaire, plusieurs exemples méritent d'être cités. Si l'Asie semble avoir été le lieu de prédilection de ces tentatives, deux autres continents ont également été touchés. L'Amérique latine n'a pas été épargnée. Au motif d'indépendance énergétique, l'Argentine et le Brésil se seraient dotés de capacités de retraitement et d'enrichissement dans les années 1970. Ces deux expériences ont connu un épilogue heureux avec leur adhésion, à l'issue de la Guerre froide, au TNP. Le continent africain a été également concerné par trois cas. L'Afrique du Sud connaît la première tentative de prolifération à finalité militaire réussie, aventure à laquelle le régime de l'apartheid finissant a mis un terme. L'Algérie connaîtra une tentative non aboutie. La Libye a vu son épopée prendre fin en 2004, avec sa renonciation à ses programmes d'armes de destruction massive, notamment nucléaires.

Alors que certains croyaient le phénomène enrayé, la prolifération a connu un regain d'actualité au cours des dernières années. *«Tout se passe comme si nous étions entrés dans le troisième âge de la prolifération nucléaire [...] Tout indique l'ouverture d'un nouveau round de la prolifération nucléaire que peine à gérer l'appareillage juridique international»* (7). De fait, la prolifération a pris une ampleur remarquable à la faveur de plusieurs crises récentes. Tout le monde garde à l'esprit les avatars de la crise iraquienne depuis la première guerre du Golfe. D'autres exemples sont venus s'ajouter à la liste dans un passé récent : révélations sur le programme nucléaire militaire de l'Iran à partir de l'été 2002; annonce, en janvier 2003, par la Corée du Nord, de son retrait du TNP; règlement de la question libyenne durant l'hiver 2003-2004; mise à jour des réseaux du Dr Khan au Pakistan en 2004. Quelques révélations plus récentes – mais dont rien n'indique qu'elles soient liées à un programme d'armes – impliquent la Corée du Sud et l'Égypte. Si ces cas concernent principalement des programmes nucléaires clandestins – interception de matériels nucléaires destinés à la Corée du Nord en mai 2003 –, la question des armes chimiques – interception d'agents chimiques destinés à la Corée du Nord en août 2003 – mais aussi biologiques, ainsi que celle des vecteurs – interception de missiles SCUD en provenance de Corée du Nord à destination du Yémen en décembre 2002 –

(7) Dominique DAVID, «Le monde de l'après-Guerre froide. Conflictualité, menaces et asymétrie», in Paul QUILLES / Alexandra NOVOSSELOFF (dir.), *Face aux désordres du monde*, Compoamor, 2005.

méritent également une attention particulière. «*Le vice prospérait bien souvent sous le masque affiché de la vertu*» (8).

Une tentative d'explication : les traités et leur environnement

En mettant en évidence l'existence de véritables routes de la prolifération, ces situations ont jeté un doute sur l'efficacité des instruments de lutte contre la prolifération. Il tient à la conjugaison de quatre facteurs principaux :

- le premier concerne la nature même du droit international, surtout dans le domaine de la sécurité. Contrairement au droit interne – une norme valant *erga omnes* –, il s'agit plus d'un contrat conclu sur une base volontaire, généralement par les pays déjà vertueux et peu ou pas par les pays «*tricheurs*». Certains arguent à cet égard du «*relativisme du droit international*», ajoutant que, «*dès que le droit international ne reflète plus la pratique des Etats, ce n'est plus du droit mais de l'incantation creuse, un univers de papier*» (9).
- le deuxième tient à la nature des traités. Certains pèchent soit par leur manque d'universalité (quantitative et qualitative) ou par leur défaut de mise en œuvre dans les législations nationales, soit, surtout, par leur non-respect (*non compliance*). Plusieurs exemples récents illustrent cet aspect incontournable de la question : Corée du Nord et Iran.
- le troisième est relatif à la logique particulière dont relèvent ces traités. Ils sont trop forts pour ce qu'ils ont de faible – ainsi pour la non-mise en œuvre de la procédure d'inspection par mise en demeure dans la Convention d'interdiction des armes chimiques, qui réduit d'autant le caractère dissuasif de l'instrument – et sont trop faibles pour ce qu'ils ont de fort – ainsi avec les doutes exprimés par certains sur l'efficacité de certains régimes de vérification.
- le quatrième tient au fait que, trop souvent, les institutions chargées d'empêcher la prolifération ont paru, jusque dans un passé récent, préférer la courtoisie à la franchise et se contenter de pratiquer parfois «*la diplomatie oratoire*», voire «*avoir de la mesure jusque dans la modération*» (10).

Les instruments diplomatiques ne sont jamais que la consécration de situations changeantes. Or, le nouveau contexte politico-stratégique est en pleine évolution (11). Alors que la fin du siècle dernier semblait être frappé au sceau de «*la fin de l'histoire*», l'actuel semble l'être à celui d'une sorte

(8) Pierre-Louis BLANC, *Valise diplomatique. Souvenirs, Portraits, Réflexions*, Editions du Rocher, 2004.

(9) Pierre BUHLER, «*Intervention militaire et sources de légitimité*», in Pierre HASSNER / Gilles ANDRÉANI (dir.), *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

(10) Comte DE SAINT-AULAIRE, *Genève contre la paix*, Plon, 1936.

(11) Serge SUR, «*L'entreprise du désarmement au péril du nouveau contexte international*», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004.

de «retour de l'histoire». Ainsi, certains s'interrogent : «*le XXI^e siècle sera-t-il le siècle de la peur?*» (12). Cette mutation apparaît comme la résultante de quatre principaux facteurs :

- le premier tient à la persistance des conflits régionaux. Ceux-ci constituent l'élément central et le plus visible du panorama. Si l'on s'en tient aux plus significatifs, il en résulte un tableau qui ne porte pas à l'optimisme. Si l'on s'en tient à trois d'entre eux (Iraq, conflit israélo-palestinien et Afghanistan), ils dessinent un arc de crise qui va du Moyen-Orient à l'Asie centrale.
- le second tient à l'évolution de la menace, mélange de menaces d'origine gouvernementale ou étatique qu'illustre la problématique de la déliquescence des Etats ou des *failed States*, d'origine non gouvernementale, provenant essentiellement de groupes terroristes. Enfin, nous ne devons pas omettre les menaces qui sont issues de leur combinaison, en particulier des Etats servant de bases arrière aux réseaux terroristes.
- le troisième a trait au passage d'un climat de confiance à un climat de défiance. En témoigne, à titre d'exemple, au niveau universel, l'absence de résultat concret dans la déclaration finale du Sommet mondial du soixantième anniversaire de l'ONU (volet désarmement et non-prolifération). Cette remarque vaut également au niveau régional, en particulier pour l'OSCE, organisation régionale au sens du Chapitre VIII de la Charte, qui traverse depuis plusieurs années une crise politique : «*notre Organisation, qui est née de la volonté de sortir de la Guerre froide, traverse aujourd'hui une crise de confiance*» (13). La confiance est une composante essentielle de la sécurité internationale, elle en est à la fois la condition et le produit (14).
- le quatrième concerne le grippage des mécanismes du désarmement multilatéral et de la non-prolifération au cours de la dernière décennie. Ce phénomène touche autant les organes de délibération localisés à New York – blocage de la commission du désarmement, qui se cherche toujours un ordre du jour, caractère répétitif des résolutions non contraignantes adoptées par la première commission de l'Assemblée générale, au moins pour les trois quarts – que l'organe de négociation basé à Genève – incapacité de la Conférence du désarmement à s'accorder, depuis 1997, sur son programme de travail. Doit être ajouté à ce tableau l'échec de la dernière conférence quinquennale d'examen du TNP du printemps 2005 (15), qui s'explique en grande partie par l'évolution des postures des principaux protagonistes à l'égard de l'entreprise du désarmement – si

(12) Thérèse DELPECH, *L'Ensaevagement. Le retour de la barbarie au XXI^e siècle*, Grasset, 2005.

(13) Allocution de M. Philippe Douste-Blazy, ministre français des Affaires étrangères, lors de la session ministérielle de l'OSCE, Ljubljana, 5 déc. 2005.

(14) Serge SUR, «Les défis de la paix et de la sécurité», *Agir*, n° 22, mai 2005.

(15) Etienne DE GONNEVILLE, «La 7^e conférence d'examen du TNP. Une étape dans une crise de régime?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.

celle de l'administration américaine a souvent été stigmatisée (16), il n'en reste pas moins que l'attitude de certains pays non alignés, et non des moindres, ne facilite guère les choses.

En un mot, les coups portés au régime de non-prolifération ne pouvaient qu'ébranler la confiance dans l'efficacité de l'organisation de la sécurité collective. Ne risquait-on pas de voir un cercle vicieux solidement se refermer ? La communauté internationale se devait de réagir en faisant preuve de prescience. « *En diplomatie, quand on veut un résultat, il faut savoir créer le mécanisme le plus propre à l'obtenir* » (17). C'est bien dans cette voie que l'on s'est orienté au cours des dernières années et que l'on continue d'aller à l'avenir.

LA NOUVELLE APPROCHE :
FAIRE D'EFFICACITÉ VERTU

Le temps n'est plus à la complaisance face au développement de la prolifération. L'impératif d'action est une nécessité, mieux, c'est un devoir. Jean Monnet nous rappelait que « *les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise* ». Après avoir accepté la négation des réalités, la communauté internationale s'est progressivement engagée sur une voie nouvelle (ainsi le concept de « boîte à outils »). Cette « *approche correcte* » (18) associe, de façon empirique, un objectif, rendre les normes et mécanismes existants plus efficaces, et un moyen, mettre en œuvre des mécanismes correctifs de nature coopérative ou coercitive.

Un objectif : rendre plus efficaces les normes et mécanismes existants

Pour ce qui est des instruments multilatéraux, cette approche s'inscrit dans deux directions complémentaires.

La première vise à renforcer le régime de non-prolifération. Elle s'adresse aux États qui sont parties aux différents instruments de lutte contre la prolifération. Dans le domaine nucléaire, la communauté internationale privilégie aujourd'hui les axes suivants : plus grande responsabilisation des pays exportateurs par un renforcement des contrôles sur les technologies nucléaires sensibles (enrichissement, retraitement, technologie eau lourde) et accroissement des capacités de vérification de l'AIEA en soutenant l'universalisation du protocole additionnel. Ce sont des approches similaires qui sont retenues pour les autres armes de destruction massive. Encore plus important, si ce n'est capital, cette démarche concerne les États qui demeurent à l'extérieur de ces régimes, en les conduisant petit à petit à s'en rap-

(16) John BOLTON, « Pour une Amérique sans entraves », *Politique internationale*, n° 109, aut. 2005.

(17) Jacques ANDRÉANI, *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Odile Jacob, 2000.

(18) Jean-Paul II, *Discours à l'UNESCO*, Paris, 1980.

procher de façon volontaire. A titre d'exemple, l'Inde a adopté le 13 mai 2005 une loi sur les armes de destruction massive et le Pakistan s'est également engagé sur la même voie.

Ces approches peuvent être encouragées et appuyées de l'extérieur. Tels sont les objectifs de la déclaration conjointe américano-indienne du 18 juillet 2005 et de la déclaration franco-indienne du 12 septembre 2005, qui combinent développement de la coopération bilatérale dans le domaine nucléaire civil et engagement de New Delhi à se rapprocher des normes de non-prolifération nucléaire. Cette dernière précise clairement le sens de la nouvelle posture : « *la France reconnaît la nécessité d'une coopération pleine avec l'Inde dans le domaine du nucléaire civil et œuvrera en ce sens en collaborant avec d'autres pays et avec le groupe des fournisseurs du nucléaire (NSG) et en renforçant la coopération bilatérale. La France se réjouit de l'engagement ferme pris par l'Inde d'empêcher la prolifération d'armes de destruction massive (ADM) et des mesures prises et envisagées à cette fin. Dans ce contexte, les deux pays travailleront à la conclusion d'un accord de coopération bilatérale dans le domaine du nucléaire.* ».

Si le concept retenu est admis par tous, ses modalités de mise en œuvre font débat aux Etats-Unis (Congrès et instituts de recherche (19)). De plus, il soulève certaines réticences parmi les Etats qui ont renoncé à l'arme nucléaire (Brésil, Afrique du Sud) et ceux qui sont traditionnellement hostiles au nucléaire : ces pays s'inquiètent en premier lieu des conséquences de l'accord américano-indien sur le TNP, le NSG et, au-delà, sur le régime de non-prolifération nucléaire dans son ensemble.

La seconde approche vise à conforter la norme. La communauté internationale se concentre sur deux aspects fondamentaux : l'extension de l'autorité de la norme à travers une meilleure universalité (quantitative et qualitative) et une meilleure transcription des normes internationales dans les législations nationales, d'une part ; la recherche d'une plus grande efficacité de la norme grâce à une vérification appropriée et surtout à son respect (*compliance*), d'autre part. Pour ce qui est de ce dernier volet, la communauté internationale tente d'organiser ses réponses en cas de violation des engagements souscrits et de renforcer le traitement multilatéral de ces questions, notamment en prévoyant une meilleure implication du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette problématique se trouve aujourd'hui au cœur des travaux de l'AIEA, de l'OIAC ou des mécanismes de suivi tels que le TNP ou la CIABT. En un mot, il ne saurait y avoir d'efficacité d'une norme sans son plein respect : *pacta sunt servanda*.

Pour ce qui est des groupes de fournisseurs, la démarche a été concomitante et parallèle. Les Etats participants s'efforcent de rendre les mailles du filet plus infranchissables en élargissant les équipements et matières contrô-

(19) Strobe TALBOT, « Good day for India. Bad for non-proliferation », *Yale Global*, 21 juil. 2005.

lées et les modalités de contrôle, tout en conduisant des actions de sensibilisation (activités dites d'*outreach*) en direction des pays tiers (au NSG, au HCOC et au Groupe Australie).

S'agissant du NSG, les actions ont été orientées dans deux voies : lutte contre le terrorisme nucléaire et radiologique (engagement des exportateurs à ne pas alimenter cette filière) et suspension de toute coopération avec les Etats qui violent leurs engagements internationaux. Certaines pistes sont actuellement explorées en vue de renforcer les contrôles sur les biens et technologies les plus sensibles, à savoir celles de l'enrichissement et du retraitement, qui sont les plus proliférantes.

Pour le MTCR, les participants ont développé leur action dans deux directions complémentaires : élargissement du champ du contrôle – accroissement de la liste des biens contrôlés et soumission à contrôle des biens non listés, grâce à la mise en œuvre de la clause *catch all* – et développement d'outils informels en l'absence de normes juridiquement contraignantes – accord informel d'interception et sensibilisation des pays de transit.

Le Groupe Australie s'est engagé, depuis les attentats du 11 septembre 2001, dans une double dynamique : élargissement progressif du nombre de ses membres (de 16 à 39, auxquels s'ajoute la Commission européenne), d'une part, et de ses compétences traditionnelles (prévention du terrorisme chimique et biologique et enrichissement des listes de contrôle, avec l'adjonction de nouveaux agents chimiques et biologiques non retenus auparavant), d'autre part.

Même s'ils ne sont pas parfaits à ce jour, les résultats sont très encourageants, tant les mesures prises ont permis de stopper un certain nombre de flux proliférants. Les interceptions de trafics réalisées au cours des dernières années en fournissent une preuve éclatante. Nous assistons aujourd'hui à une évolution intéressante de la politique de non-prolifération. Elle tend à compléter une approche que l'on pourrait qualifier de passive – contrôle des exportations qui conserve bien évidemment tout son intérêt – par une coopération que l'on pourrait caractériser d'active, utilisant de nouveaux instruments, telle que la résolution 1540 ou la PSI. C'est en ce sens que la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive débouche de proche en proche sur un nouveau paradigme.

Un moyen : mettre en œuvre des mécanismes correctifs de nature coopérative et coercitive

«*En diplomatie, le temps qui passe n'améliore pas forcément les dossiers difficiles*» (20). C'est pourquoi il était indispensable de ne plus croire, comme le Dr Pangloss, que tout était pour le mieux dans le meilleur des mondes.

(20) Etienne MANAC'H, *Mémoires d'Extrême-Asie. Une terre traversée de puissances invisibles : Chine, Indochine 1972-1973*, Fayard, 1982.

Il importait donc d'adopter une démarche plus volontariste conjuguant coopération et coercition.

Les mécanismes de nature coopérative consistent à tenter de trouver une solution amiable avec un Etat qui rencontre des difficultés soit à s'associer à une norme, soit à remplir les engagements auxquels il a souscrit grâce à une procédure visant à l'aider à les surmonter. Ils peuvent revêtir les trois orientations suivantes :

- la première associe coopération et destruction. Elle concerne des pays qui sont désireux de mettre en œuvre leurs engagements contractuels, mais éprouvent des difficultés financières à y parvenir. A cet égard peut être mentionnée l'approche retenue par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet du G8 de Kananaskis en 2002 (confirmée en 2003 à Evian, à Sea Island en 2004 et à Gleneagles en 2005), dans le Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive (21). Ce dernier, même s'il a une vocation universelle, il s'adresse d'abord à la Russie et aux pays de l'ex-URSS (programme dit «10 plus 10 d'aide à la destruction de ses armes biologiques, chimiques et nucléaires»). Cette démarche s'inscrit dans le long terme et concerne par nature des Etats coopératifs.
- la deuxième combine coopération et incitation. Elle s'adresse soit à des Etats qui hésitent à adhérer à un traité, soit à des Etats dont les structures administratives ne leur permettent pas de prendre en charge seuls les opérations lourdes liées à l'adhésion à une convention internationale. Entrent dans cette catégorie toutes les réalisations concrètes récentes de l'Union européenne prises en application de sa «Stratégie de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive», en particulier les démarches destinées à promouvoir l'universalisation de ces instruments juridiques et politiques, leur mise en œuvre dans les législations nationales et, bien évidemment, leur respect. A titre d'illustration, on pourra se reporter aux mesures prises dans la perspective de la Conférence d'examen du TNP du printemps 2005 (22). Depuis le 17 novembre 2003, l'insertion automatique d'une clause de non-prolifération est désormais la règle dans les accords de coopération conclus par l'Union avec les pays tiers. Elle constitue une incitation utile et souvent efficace.
- la troisième peut relayer coopération et coercition. Cette démarche est principalement dirigée vers des Etats qui sont en violation, à des stades plus ou moins avancés, des normes auxquelles ils ont souscrit volontairement. L'un des objectifs principaux recherché est de restaurer la con-

(21) Sébastien JAUNET, «Le Partenariat mondial du G8 : plus de coopération pour plus de sécurité?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.

(22) «Position commune 2005/329/PESC du Conseil du 25 avril 2005 relative à la conférence d'examen de l'an 2005 des Parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires», *Journal officiel de l'Union européenne*, 27 avr. 2005.

fiance avec l'Etat concerné (23). Peut être citée celle actuellement suivie par trois pays européens (Allemagne, France et Royaume-Uni) pour mettre un terme aux ambitions nucléaires militaires de l'Iran (24) ou celle des cinq Etats (Corée du Sud, Chine, Etats-Unis, Japon et Russie) dans le cas de la Corée du Nord. Si la première n'a pas été conclusive, à ce jour (rejet par Téhéran du «paquet» de propositions des trois Européens, reprise des activités de conversion de l'uranium à Ispahan au début du mois d'août 2005...), la seconde a permis de déboucher le 19 septembre 2005 sur un accord de principe, même si de nombreux points délicats (questions de la séquence et de la vérification) restent encore en suspens. Cette démarche relève d'une approche mixte : coopérative pouvant déboucher en cas d'échec sur une plus dissuasive (éventuelle transmission du dossier par l'AIEA au Conseil de sécurité pour renforcer la main de l'organisation viennoise), voire coercitive le moment venu.

Il est intéressant de constater la similitude du «paquet» proposé aux Iraniens et aux Nord-Coréens, puisqu'il comporte, à côté d'un volet proprement nucléaire (engagement de l'Etat incriminé à renoncer à ses activités sensibles), un volet politico-militaire (garanties données à cet Etat concernant sa sécurité) et économique (insertion dans le jeu du commerce international). D'autres pistes sont actuellement suivies. Elles concernent d'abord la lutte contre le financement des trafics illicites d'armes de destruction massive, notamment par le gel des flux financiers (*freeze of assets*). C'est dans cette voie que les Etats du G8 se sont engagés lors du Sommet de Gleneagles en 2005 : «*nous appelons aussi de nos vœux le renforcement de la lutte contre les réseaux de prolifération et les flux financiers illicites en élaborant, sur une base légale appropriée, des procédures de coopération qui permettent de recenser, de tracer et de geler les transactions financières et les avoirs concernés*». Elles portent ensuite sur le contrôle des «transferts intangibles de technologie» (ITT). D'autres, enfin, ont trait à une sorte de contrôle de la transmission du savoir pour prévenir les risques de fuites de données sensibles vers des entités qui n'auraient pas à en connaître.

La convergence des régimes préventifs et des régimes correctifs

La mise au point de mécanismes de nature coercitive répond à un double objectif : le passage d'une logique consensuelle de la maîtrise des armements à une logique autoritaire de convergence des régimes préventifs et des régimes correctifs. A trop dissimuler les sanctions, on ne fait que tenter dangereusement les proliférateurs potentiels : «*il nous faut naviguer entre deux écueils :*

(23) Philippe DOUSTE-BLAZY / Joshka FISCHER / Javier SOLANA / Jack STRAW, «Iran : rétablir la confiance», *Le Monde*, 22 sept. 2005.

(24) Madeleine ALBRIGHT / Robin COOK / Hubert VÉDRINE / Lamberto DINI / Lloyd AXWORTHY / Niel Helveg PETERSEN / Ana PALACIO / Jozias VAN AARSTEN, «Coopérer pour contrer les ambitions nucléaires de l'Iran», *Le Monde*, 30 déc. 2004.

l'impasse de la force sans le droit, l'utopie du droit sans la force» (25). Cela suppose, comme l'imaginait déjà le Président Woodrow Wilson, dans l'entre-deux-guerres, que l'ordre international soit régi par une combinaison de règles de droit et de procédures. C'est bien dans ce schéma que nous nous trouvons dans le domaine de la sécurité internationale, qui requiert l'existence de ces deux éléments complémentaires et incontournables.

Le premier concerne l'existence d'un cadre normatif incontestable. Si jusque dans un passé récent, la communauté internationale ne disposait pas d'un socle juridique suffisamment solide en la matière, tel n'est plus le cas désormais. Alors qu'elle ne pouvait exciper qu'une simple Déclaration présidentielle – adoptée le 31 janvier 1992 à l'issue de sa réunion au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement –, elle peut désormais se fonder sur la résolution 1 540 du Conseil de sécurité, adoptée le 28 avril 2004 à l'unanimité (26). Elle qualifie la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et leurs vecteurs de «*menace pour la paix et la sécurité internationales*». Elle vise à prévenir le risque d'un «*terrorisme de destruction massive*» (27).

Cette résolution prévoit en particulier le renforcement : du rôle du Conseil de sécurité; du régime de non-prolifération par la promotion de l'universalisation et du respect des traités pertinents; du multilatéralisme par l'appel lancé aux Etats afin qu'ils prennent des mesures concrètes pour ceux qui ne les respecteraient pas; du dialogue par la création, pour une durée de deux ans, d'un comité en charge de l'examen des rapports nationaux dans les six mois suivant l'adoption de la résolution sur sa mise en œuvre; et de la coopération internationale pour aider à son application. La résolution précise l'attitude que les Etats sont tenus d'adopter à l'égard des acteurs non étatiques, qui «*tentent de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de procéder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et leurs vecteurs*». En un mot, elle marque un véritable tournant dans la lutte contre la prolifération.

Le second élément a trait à l'existence d'un cadre opérationnel efficace. Ce dernier peut être de nature *ad hoc* et correspond à la démarche classique mise en œuvre depuis plusieurs années par les Etats sur une base nationale, bilatérale ou multilatérale. Il peut être également de nature institutionnelle et mérite une attention particulière. Est visée l'«Initiative de sécurité contre la prolifération» (PSI pour Proliferation Security Initiative) lancée en mai 2003 (28) et confortée dans ses objectifs par la résolution 1 540 du Conseil de sécurité du 28 avril 2004. Elle porte «*sur l'interception de transferts*

(25) Michel BARNIER, intervention lors du 30^e anniversaire du Centre d'analyse et de prévision du ministère français des Affaires étrangères, Paris, 9 juil. 2004.

(26) Résolution précitée.

(27) Théodore ANTHONIOZ, «De la non-prolifération à la contre-prolifération», *Questions internationales*, n° 13, mai-juin 2005.

(28) Paul DAHAN, «La PSI, poste avancé de la lutte contre la prolifération. De la diplomatie de réaction à la diplomatie d'anticipation», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005.

d'armes de destruction massive, de leurs vecteurs ou des équipements et matériels contribuant à leur fabrication, provenant ou à destination de pays ou d'entités suscitant des préoccupations dans ce domaine».

Ce faisant, la PSI comporte trois objectifs essentiels : coercitif, dissuasif et coopératif. Elle est conçue non pas comme une institution, mais comme un ensemble d'activités à géométrie variable. Ne comportant pas de membres, mais des participants, elle est ouverte à tous les Etats pouvant et souhaitant contribuer efficacement à la lutte contre la prolifération. L'Initiative s'organise schématiquement autour de trois cercles concentriques, en allant du plus petit – celui du *core group* ou noyau dur comprenant 15 membres – au plus large – celui des Etats, aux environs de 50, ayant endossé ses principes, en particulier la Déclaration de Paris du 4 septembre 2003 –, en passant par un intermédiaire – celui des Etats en mesure de fournir une action concrète en cas d'action coercitive. La PSI marque un tournant dans la lutte contre la prolifération, traduisant une quadruple évolution. Elle témoigne du passage d'une logique institutionnelle à une logique opérationnelle, d'une logique de vérification à une logique d'inspection, d'une logique juridique statique à une logique juridique dynamique et, enfin, d'une logique de non-prolifération à une logique de contre-prolifération.

Point n'était en effet besoin d'un esprit bien perspicace pour deviner que la lutte contre la prolifération déboucherait de proche en proche sur des conceptions moins coopératives et plus coercitives, en raison de l'attitude de ceux qui font fi de leurs engagements solennels. Le Président de la République, M. Jacques Chirac, déclarait : *«aussi il est plus que jamais indispensable de corriger les lacunes et défaillances du dispositif de contre-prolifération»* (29).

* *
*

On remarque moins ce qui réussit que ce qui échoue. Un grand pas a été franchi dans l'histoire de la lutte contre la prolifération au cours des trois dernières années. Est-il possible aujourd'hui et, plus encore demain de concilier désarmement, non-prolifération et contre-prolifération ? Si la question est simple, la réponse l'est moins et, ce, d'autant que l'évolution est en cours de configuration. Un dispositif de lutte contre la prolifération pertinent devra s'articuler autour d'un triptyque : désarmement efficace, non-prolifération renforcée et contre-prolifération institutionnalisée. *«Prendre une assurance contre l'incendie ne signifie pas qu'on aime les incendies»* (30).

(29) Cérémonie de présentation des vœux au Corps diplomatique, Paris, 8 janv. 2004.

(30) Henry A. KISSINGER, *Les Malentendus transatlantiques*, Denoël, 1965.

Force est de constater que la doctrine rejoint aussi bien la pratique que l'histoire.

L'état du débat doctrinal est parfaitement résumé par le Professeur Serge Sur : « *la contre-prolifération (institutionnelle) pourrait comporter un régime de coûts à l'encontre des pays récalcitrants et d'avantages pour les pays qui coopéreraient dans une logique d'assistance conditionnelle, qui rendrait plus acceptable et plus collective l'entreprise de non-prolifération, d'autant plus qu'elle viendrait à l'appui des régimes préventifs multilatéraux en vigueur, au lieu de paraître les menacer par un changement radical de doctrine, substituant la répression à la prévention et la coopération forcée au consentement* » (31).

La pratique le rejoint. Ainsi, le Président de la République, M. Jacques Chirac, déclarait au début de l'année 2005 : « *les pays qui respectent leurs obligations internationales en matière de non-prolifération, et qui apportent la preuve de la nature pacifique de leurs activités, doivent pouvoir bénéficier des technologies auxquelles les règles internationales leur donnent légitimement accès. Mais il faut être sans faiblesse pour ceux qui trahissent leurs engagements* » (32).

La mythologie, le rejoint également. Elle fournit souvent un cadre de référence tout aussi utile à la réflexion qu'à l'action, comme le soulignait une des figures du Quai d'Orsay de l'entre-deux-guerres, Maurice Paléologue (33) : « *eh bien! N'oubliez jamais que, dans cette demeure éthérée des Immortels, pendant que les dieux et déesses folâtraient voluptueusement, se grisaient de nectar et d'ambrosie, on remarquait une divinité qui, même quand elle prenait sa part des plaisirs augustes, conservait toujours l'égide sur la poitrine, le casque sur la tête et la lance à la main. Cette divinité prudente, c'était Pallas-Athéna; c'était la sagesse.* »

En ce début de siècle, la lutte contre la prolifération est devenue une condition de la paix et de la sécurité internationales par sa contribution irremplaçable au renforcement d'un système de sécurité collective. Le présent n'est rien, s'il n'est pas la préparation de l'avenir. Dans ce domaine, le passé fut bien près de barrer l'avenir. Aujourd'hui, une lutte efficace contre la prolifération conduit à conjuguer passé (re)composé et futur antérieur.

(31) Serge SUR, *Le Conseil de sécurité de l'après-11 septembre*, LGDJ, 2004.

(32) Cérémonie de présentation des vœux au Corps diplomatique, Paris, 6 janv. 2005.

(33) Maurice PALÉOLOGUE, *Au Quai d'Orsay à la veille de la tourmente. Journal 1913-1914*, Plon, 1947.

