

AU-DELÀ DE L'ARMS CONTROL?

A LA RECHERCHE DU PARADIGME PERDU...

PAR

PAUL DAHAN (*)

La « fin de l'histoire » n'est pas arrivée, contrairement à ce que des lecteurs superficiels de Francis Fukuyama avaient cru lire dans son œuvre. Le nouveau siècle apparaît en fait comme celui de la rupture avec l'ordre ancien. Aucun domaine d'activités ne semble épargné par le changement. Plus que jamais depuis les événements tragiques du 11 septembre 2001, le monde est devenu plus complexe. Les relations internationales doivent désormais être interprétées selon des grilles de lecture novatrices, voire audacieuses. Pris dans son acception la plus large, le concept de l'*arms control*, conçu en pleine Guerre froide et mis en œuvre au cours des trois dernières décennies, marque aujourd'hui le pas. Désarmement et non-prolifération, qui en avaient constitué la clef de voûte, subissent une érosion. Le XXI^e siècle ne marquerait-il pas l'amorce d'un tournant décisif, voire d'une révolution copernicienne ? Si, dès avant la chute du Mur de Berlin, ces deux concepts s'étaient affirmés comme deux des dimensions majeures des négociations internationales, il en va maintenant autrement. A une décennie de flux qui a illustré la fin du XX^e siècle, fait suite un palier qui semble augurer d'une période de reflux pour le XXI^e siècle. Le monde ne serait-il pas ainsi parvenu à transcender l'approche traditionnelle pour s'installer subrepticement au-delà de l'*arms control* ?

LA DÉCENNIE DU FLUX

Force est de constater que le bilan de la décennie écoulée est particulièrement impressionnant. N'a-t-on pas engrangé à cette occasion les dividendes de la fin de la Guerre froide ? Nous avons été les témoins de la conclusion d'une quantité impressionnante d'accords internationaux de désarmement et de non-prolifération à tel point que l'on pourrait parler de « décennie prodigieuse ». Pour une analyse plus approfondie de cette période, le lecteur pourra se reporter aux présentations faites par Jean Klein (1), Véronique Bujon-Barré (2), Jean-François Guilhaudis (3) et, plus récemment, Gérard Araud (4). Ce bilan peut s'apprécier à l'aune de cinq critères principaux.

(*) Représentant adjoint à la Représentation de la France auprès de la Conférence du désarmement à Genève. Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur.

– **Le nombre** : Jamais dans l'histoire récente de l'*arms control*, on n'avait vu une telle profusion d'instruments juridiques. Chaque année de la dernière décennie écoulée a été marquée, au moins, par la conclusion d'un texte juridique (accord, traité, convention, protocole...).

– **La portée** : Ces accords couvrent l'ensemble du spectre, qui va du bilatéral américano-soviétique, puis russe (accords START I en 1991 et START II en 1993) jusqu'à l'universel (Convention d'interdiction des armes chimiques en 1993, décision de prorogation indéfinie du Traité de non-prolifération en 1995, Traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1996, adoption d'un Protocole sur les armes à laser aveuglant et d'un texte renforçant la portée du Protocole sur les mines, pièges et autres dispositifs de la Convention sur certaines armes classiques de 1980 en 1996, Convention d'interdiction des mines antipersonnel d'Ottawa en 1997, Protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA en 1997 et adoption par consensus d'un document final par la Conférence d'examen du TNP en 2000) en passant par le régional (Traité sur les forces classiques en Europe en 1990 et son adaptation en 1999). A cette longue liste, il convient d'ajouter les zones exemptes d'armes nucléaires. Aux deux accords conclus pendant la Guerre froide, le Traité de dénucléarisation de l'Amérique latine (Tlatelolco) en 1967 et le Traité de dénucléarisation du Pacifique sud (Rarotonga) en 1985, doivent également être ajoutés celui sur la dénucléarisation de l'Asie du Sud-Est (Bangkok) en 1995 et sur l'Afrique (Pelindaba) en 1996.

– **L'objet** : La palette est large, couvrant aussi bien les armes de destruction massive (chimique et nucléaire) que les armes classiques (essentiellement à l'échelle régionale).

– **La vérification** : Elle constitue le point clef de ces accords. A l'exception notable de la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel qui n'en est pas dotée – il s'agit d'un accord relevant davantage du droit humanitaire, tous ces instruments ont été assortis de procédures intrusives de vérification, organisées selon des modalités propres aux armes concernées. La vérification constitue la principale marque de l'*arms control*. Elle est le gage de son efficacité (5).

– **L'irréversibilité** : En signant et ratifiant un instrument juridiquement contraignant, un Etat parvient à un point de non-retour. Il lui est alors plus difficile de transgresser la norme sous peine d'encourir des sanctions de la communauté internationale.

LE PALIER

Les raisons de la stagnation

Bruno Tertrais précise qu'« il semble que la non-prolifération nucléaire et le désarmement aient désormais atteint un palier, qu'il ne sera pas possible

de dépasser à échéance prévisible » (6). Trois types de raisons peuvent expliquer cette situation.

– Les premières tiennent à la *violation par certains Etats des Traités de désarmement et de non-prolifération* auxquels ils sont parties. Dans son intervention à Genève du 19 novembre 2001, lors de la 5^e Conférence d'examen de la Convention de 1972 sur les armes biologiques à Genève, M. John Bolton, sous-secrétaire d'Etat au contrôle des armements au Département d'Etat a dressé la liste des Etats parties soupçonnés de violer la Convention d'interdiction des armes biologiques : Iraq, Corée du Nord, Iran et Libye, auxquels il a ajouté un Etat signataire, la Syrie et un non signataire, le Soudan. Par ailleurs, la violation du TNP par la Corée du Nord a donné lieu à un règlement *ad hoc*, qui apparaît plus comme une prime à la prolifération que comme une sanction. Enfin, une action efficace a été entreprise (désarmement de l'Iraq) sur le fondement de dispositions tout à fait exceptionnelles résultant de la défaite militaire de l'Etat fautif et donc en dehors du cadre classique des traités de non-prolifération et de désarmement.

– Les deuxièmes sont liées à la *mise en œuvre même de ces accords*. Bon nombre d'entre eux présentent au moins un point commun : la difficulté d'entrée en vigueur (*cf.* TICE ou START pour ne citer que les plus importants. Il n'est pas inutile de relever que, même si un grand nombre est formellement en vigueur, plusieurs d'entre eux ne sont pas concrètement mis en œuvre. Se pose la question de leur universalité. Si tant est que ces textes soient entrés en vigueur, les principaux Etats concernés peuvent rester en dehors de leur champ d'application. A titre d'exemple, aucun des grands producteurs, exportateurs et utilisateurs de mines antipersonnel – Chine, Etats-Unis, Russie et Corée du Nord – n'a adhéré à la Convention d'Ottawa, ce qui en réduit singulièrement la portée. Enfin, certains semblent vouloir les remettre en cause, motif pris qu'ils ne correspondraient plus à l'évolution du monde actuel. Tout un chacun a à l'esprit le Traité ABM de 1972.

– Les troisièmes découlent de l'évolution du *contexte stratégique international*. A cet égard, les indices d'incertitude sont nombreux. Tout d'abord, la poursuite de la prolifération constitue un premier facteur d'instabilité. « La prolifération n'est pas un phénomène nouveau. Mais elle a pris un tour différent après la fin de la Guerre froide. On a assisté à une augmentation à la fois de 'l'offre' et de la 'demande' » (7). Même si plusieurs pays (Afrique du Sud, Argentine et Brésil) ont renoncé à cette arme, une première prolifération est d'ordre nucléaire. Le monde a constaté au printemps 1998 que le cercle des Etats dotés s'était élargi à l'Inde et au Pakistan. D'autres restent plus discrets, comme Israël. Ces événements constituent autant de limites à la politique de non-prolifération. On imagine difficilement New Delhi et Islamabad adhérer au TNP comme Etats non nucléaires.

La seconde prolifération est balistique. Près de 25 nations disposeraient, en 2000, d'engins balistiques d'une portée de 200 à 3 000 km. Cela démontre également les limites des régimes tels que le MTCR, malgré les tentatives d'universalisation de son code de conduite. La troisième prolifération concerne d'autres armes de destruction massive (armes chimiques et surtout biologiques depuis les « événements » de l'automne 2001 aux États-Unis ayant conduit à l'apparition des cas de maladie du charbon). Elle représente une menace croissante.

Enfin, la (N)MD pourrait constituer un puissant instrument de déconstruction du réseau des traités ou des régimes multilatéraux. La volonté des États-Unis de se doter d'un système de défense anti-missile pour assurer la protection de leur territoire et celui de leurs alliés pourrait mal augurer de l'avenir des négociations de désarmement. Nombreuses ont été, à la Conférence du Désarmement à Genève en particulier, les mises en garde lancées par les Chinois et les Russes sur les risques d'une relance de la course aux armements consécutive au lancement du projet américain. Le chercheur américain George Bunn ne déclarait-il pas en 2000, dans un article devenu célèbre, que la problématique du déploiement d'un système de défense anti-missile risquerait de conduire à une autre sorte de « *National Missile Defence* » qu'il qualifiait de « *No More Disarmament* » ?

Des perspectives incertaines

Dans ce contexte, les perspectives de la maîtrise des armements et du désarmement paraissent peu prometteuses tant dans le domaine nucléaire que dans les autres.

– Pour ce qui est du **nucléaire**, le rejet de la ratification du TICE par le Sénat américain risque d'obérer son entrée en vigueur pour longtemps, même si l'on tient compte de l'importance des mesures unilatérales décidées par certains pays (France et Royaume-Uni en particulier et plus récemment par les États-Unis et la Russie), l'élimination, des armes nucléaires prévue par l'article VI du TNP reste encore hypothétique. On sait que les États-Unis ont annoncé le 13 décembre 2001 leur retrait du Traité ABM de 1972, traité qui constituait jusque-là le pivot de l'équilibre stratégique entre les deux Grands. Enfin, la négociation d'un Traité d'interdiction de la production des matières fissiles à des fins militaires (« *cut-off* ») – qui devait être le plus grand chantier de la Conférence du Désarmement après la conclusion des Conventions d'interdiction des armes chimiques et des essais nucléaires – relève, dans le contexte actuel, plus de la chimère que de la réalité.

– Pour ce qui est des **autres domaines du désarmement**, les perspectives semblent également peu encourageantes, qu'il s'agisse de contenir la prolifération des missiles balistiques, de renforcer le régime de vérification de la Convention de 1972 sur l'interdiction des armes biologiques, de faire produire tous ses effets à la Convention de 1993 sur les armes chimiques,

d'élargir le champ d'application de la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel et de réglementer les trafics illicites d'armes légères et de petit calibre. A cet égard, le programme d'action adopté par la Conférence internationale réunie sous les auspices des Nations Unies en juillet 2001 demeure encore très modeste et ne peut en aucune façon être assimilé à de l'*arms control*.

LA PÉRIODE DU REFLUX ?

Ne serions-nous pas parvenus à un tournant de l'*arms control* et du désarmement, voire à la veille d'une crise ? Si cette mutation concerne au premier chef le désarmement bilatéral américano-russe, elle n'en affecte pas moins le désarmement multilatéral.

Une mutation affectant le désarmement bilatéral américano-russe

Georges-Henri Soutou précise que le concept d'*arms control*, imaginé au début des années 1960 aux Etats-Unis, a eu pour principal objectif d'établir une relation de confiance et de parité entre Washington et Moscou, de freiner la course aux armements et de maîtriser la Guerre froide (8). Comme le relève Bruno Tertrais, « l'*arms control* tel qu'il a été pratiqué pendant la Guerre froide semble bien appartenir au passé... Il supposait une relation d'égal à égal qui ne correspond plus à la vision des Etats-Unis... » (7). Différents signes de contestation du concept ont été perceptibles au cours des derniers mois tant au travers des prises de position de certains responsables américains que d'articles de doctrine. Pour ce qui est de ces derniers, renvoyons à la lecture des articles de Lewis Dunn et Victor Alessi (9) ou de Jack Mendelsohn (10), William Potter (11) et Kim Holmes (12). Cette contestation du concept intervient à deux niveaux.

– Tout d'abord, dans son *principe*. Il est clair que l'on envisage sérieusement, à Washington, d'autres alternatives à la relation stratégique américano-russe en évoquant un nouveau cadre stratégique (« *new strategic framework* »). Elles reposent sur une triple pétition de principe : le processus classique de l'*arms control* est bloqué, a montré ses limites et est sans avenir ; le niveau de l'arsenal nucléaire doit être déterminé en fonction des seuls besoins de sécurité américains et non par les nécessités d'une négociation bilatérale ; une refonte du système de sécurité s'impose, et il convient d'y travailler avec les Russes. Le nouveau socle de la relation bilatérale repose-rait sur un nouveau dosage entre armements offensifs et défensifs – l'importance accordée à la défense anti-missile – tenant compte des nouvelles menaces, une révision de la dissuasion nucléaire et une réduction substantielle du nombre des têtes déployées sur des vecteurs stratégiques (cf. annonces faites lors du sommet de Crawford en novembre 2001).

– Ensuite dans son *mécanisme*. La voie qui semble privilégiée est la voie unilatérale, qualifiée à l'époque de George Bush de « désarmement unilatéral concerté ». Faute d'assentiment des Russes, elle consiste à envisager des actions unilatérales permettant d'assouplir les contraintes juridiques et matérielles. Son principal avantage serait la rapidité et la simplicité. Cette nouvelle approche allégerait, voire supprimerait, les contraintes liées aux définitions, à la vérification et à la ratification.

Une mutation affectant le désarmement multilatéral

Privé de la dynamique du désarmement bilatéral, le désarmement multilatéral marque le pas. Il fait l'objet d'une quadruple contestation qui concerne ses mécanismes, son concept de base, sa vérification et son champ d'application.

– Pour ce qui est de ses *mécanismes*, il convient de faire un retour en arrière. C'est le document final adopté en 1978 par la première session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies consacrée au désarmement (1^{re} SED) qui a fixé dans ses grandes lignes les mécanismes du désarmement multilatéral. Il établit une nette distinction entre les fonctions de délibération (revenant à des organes à composition universelle : la Première Commission et la Commission du Désarmement) et celles de négociation (revenant à un organe à composition restreinte : la Conférence du Désarmement). L'absence de consensus sur l'ordre du jour d'une quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale (4^e SED) rend illusoire à court terme une refonte de ces mécanismes qui sont actuellement grippés.

– Le *concept de base* fait l'objet d'une double remise en cause. De la part des « unilatéralistes », Il n'est nul besoin de s'étendre ici sur les tendances qui se manifestent Outre-Atlantique. Elles insistent sur une « renonciation au fantasme selon lequel les accords de maîtrise des armements pourraient apporter la moindre contribution à la sécurité des Etats-Unis » (13). Dans le même ordre d'idées, M. John Bolton rejetait pêle-mêle les approches de la maîtrise des armements du passé qui ne pouvaient résoudre les problèmes actuels, les accords qui ne seraient pas dans l'intérêt bien compris des Etats-Unis et les Traités « Maginot » qui créaient un « *sentiment de fausse sécurité* ». Il demandait d'aller « *au-delà des mesures traditionnelles d'arms control* » pour relever les défis du monde actuel (cf. son intervention du 19 novembre 2001 précitée). La contestation vient également de la part des « universalistes ». Ils se recrutent le plus souvent parmi les tenants d'une universalisation de la Conférence du Désarmement (en particulier l'Afrique du Sud qui stigmatise le caractère « *non démocratique et non transparent* » de l'enceinte genevoise). Ces délégations ont beau jeu de stigmatiser l'inertie de la Conférence pour appeler à la contourner en privilégiant des mécanismes de négociation *sui generis*. Nous sommes confrontés au paradoxe suivant : plus la Conférence est célébrée comme « *forum multilatéral unique de négocia-*

tion sur le désarmement », plus elle apparaît comme une coquille vide, les quelques négociations ou discussions encore en cours (biologique ou armes légères) ayant lieu en dehors d'elle.

– La **vérification** fait l'objet d'une sérieuse remise en cause. Les Américains soulignent qu'il est temps de prendre note de l'échec des politiques de non-prolifération reposant sur des instruments multilatéraux classiques. Pourquoi, ajoutent-ils dans ce contexte, accepter des régimes de vérification intrusifs et inefficaces? Cela vaut aussi bien pour les accords déjà conclus (armes chimiques), ou futurs (armes biologiques), domaines dans lesquels ont été rejetés le protocole et les systèmes de vérification. Il est vrai que certains Etats – radicaux du mouvement des non-alignés et Chine – ne sont pas les plus farouches défenseurs des systèmes intrusifs de vérification. Si la décennie écoulée a été celle de la consécration de procédures de vérification crédible, les années à venir risquent de marquer, au mieux, une pause et, au pire, une érosion, voire une remise en cause. A cet égard, le sort réservé au projet de Protocole à la Convention biologique nous fournit un important élément d'appréciation.

– Enfin, le concept est contesté dans son **champ d'application**. Dans l'hypothèse où le désarmement bilatéral (START et ABM) et multilatéral (échec de la négociation biologique, piétinement du processus de lutte contre le trafic illicite des petites armes à l'ONU et absence de progression du désarmement nucléaire) continueraient à marquer une pause de longue durée, certains Etats pourraient être conduits à privilégier d'autres voies. Les premiers pourraient se replier sur une approche régionale du désarmement, plus prometteuse à leurs yeux. Les seconds opteraient pour la « tentative d'Ottawa ». Les derniers envisageraient de contourner les processus traditionnels. Le Mexique a ainsi proposé de convoquer une « Conférence internationale chargée de trouver les moyens d'éliminer les dangers nucléaires », véritable sabotage du processus TNP.

CONCLUSION

S'il est incontestable que la dernière décennie du XX^e siècle a été marquée par une inflation, presque vertigineuse, d'accords de désarmement, le début du XXI^e siècle risque, au contraire, de se caractériser par une déflation. La paralysie structurelle de la Conférence du Désarmement ne constitue-t-elle pas l'un des signes avant-coureurs d'un tournant, d'une crise, voire d'un dépassement de l'*arms control*? Cette tendance se confirmera-t-elle à court ou à moyen terme? Même s'il est encore prématuré de conclure, certains signes le laissent entrevoir. A un phénomène de désuétude, d'abrogation *de facto* et de contournement des instruments juridiques existants, risque de s'ajouter un recours plus fréquent à des déclarations

politiques sans valeur juridique, sans mécanisme de vérification, sans ratification et par nature réversibles.

Le pire n'étant jamais à exclure, on pourrait imaginer d'autres scénarii plus pessimistes qu'évoquaient déjà dans les années 1930 Gabriel Chevallier dans son ouvrage intitulé *Clochemerle* (14) ou plus récemment George Bunn, déjà cité, avec sa parabole du « *No More Disarmament* ». A l'orée du XXI^e siècle, la transmutation en cours nous renvoie à la nécessité de replacer dans une perspective de long terme la problématique de la défense et de la sécurité. Faut-il se lamenter en vain à la recherche du paradigme perdu ? Ne vaudrait-il pas mieux se contenter de consolider l'acquis ? Un jour viendra où apparaîtra clairement que « *celui qui ne confère pas de force au droit se soumet au droit de la force* » (Fritz Erler, homme politique allemand des années 1950). Alors la communauté internationale reprendra nécessairement la voie du paradigme retrouvé !

ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

- (1) Jean KLEIN, « Vingt ans de négociations sur le désarmement et la maîtrise des armements », *Politique étrangère*, automne 1999.
- (2) Véronique BUJON-BARRÉ, « Les traités de désarmement et de maîtrise des armements », *L'Armement*, novembre 1999.
- (3) Jean-François GUILHAUDIS, « La maîtrise des armements et le désarmement, dix ans après la Guerre froide – Bilan et perspectives », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 2, 2001.
- (4) Gérard ARAUD, « Désarmement et non-prolifération : un bilan », *L'Armement*, octobre 2001.
- (5) Bruno TERTRAIS, « Le bel avenir de l'arme nucléaire », *Critique internationale*, octobre 2001.
- (6) Serge SUR, « Vérification en matière de désarmement », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 273, 1998.
- (7) Bruno TERTRAIS, « Le concept nucléaire français dans le nouvel environnement stratégique », *L'Armement*, octobre 2001.
- (8) Georges-Henri SOUTOU, *La Guerre de 50 ans – Les relations Est-Ouest 1943-1990*, Fayard, 2001.
- (9) Lewis DUNN et Victor ALESSI, « Arms control by other means », *Survival*, hiver 2000-2001.
- (10) Jack MENDELSON, « Sécurité nationale et maîtrise des armements sous l'administration Bush », *Politique étrangère*, octobre-décembre 2001.
- (11) William POTTER, « Etats-Unis-Russie : quel avenir pour la maîtrise des armements ? », *Politique étrangère*, octobre-décembre 2001.
- (12) Kim HOLMES, « Par-delà la destruction mutuelle assurée : le rôle d'une défense antimissile pour assurer la paix et la stabilité », *Politique étrangère*, octobre-novembre 2001.
- (13) Norman PODHORETZ, « Pour une diplomatie néo-reaganienne », *Politique internationale*, automne 2000.
- (14) Gabriel CHEVALLIER, *Clochemerle*, Chapitre XIX « Petites causes, grands effets », *Le Livre de poche*.