

LES ÉTATS-UNIS ET LA NÉGOCIATION BIOLOGIQUE : QUEL AVENIR POUR LA CONVENTION DE 1972?

PAR

HENRI GARRIGUE (*)

La communauté internationale s'est depuis longtemps préoccupée d'encadrer par des normes d'interdiction les armes de destruction massive (biologique, chimique et nucléaire). Ce sont les armes biologiques qui ont donné lieu à la conclusion de la première Convention en 1972. Mais l'absence de tout dispositif de vérification a rapidement démontré les insuffisances de cet instrument. C'est pourquoi les Etats parties ont souhaité combler cette lacune. Le refus par les Etats-Unis, le 25 juillet 2001, d'un protocole de renforcement de la Convention biologique et l'échec de la négociation lancée en 1995 s'inscrivent dans un processus marqué par une approche américaine frappée au sceau d'une grande réserve. Pour mieux appréhender la réalité du moment, un retour en arrière sur les conditions de la conclusion de la Convention de 1972 s'impose, ainsi que sur les premières Conférences d'examen intervenues après les révélations du programme biologique soviétique. La troisième Conférence d'examen a contribué à une relance de la négociation et à une acceptation du concept de vérification. L'année 2001 aura été celle de la rupture. Les perspectives pour l'avenir apparaissent très sombres.

LA CONVENTION DE 1972

Le contexte de la fin des années soixante

A la fin des années 1960, les négociations de la Convention d'interdiction des armes biologiques sont intervenues dans un contexte très particulier. Après avoir conduit, pendant plus de trente années, des programmes offensifs biologiques de grande envergure, et compris tout le potentiel de telles armes, les Américains ont pris, le 25 novembre 1969, la décision d'y mettre fin et de se présenter en champions de l'interdiction de ces armes devenues « immorales et répugnantes ». Le Président Nixon annonçait alors que les Etats-Unis renonçaient à leurs programmes offensifs biologiques et s'engageaient activement dans la lutte contre ces armes. Les installations qui

(*) Pharmacien Chimiste en Chef Henri Garrigue est conseiller militaire adjoint, chargé des questions biologiques, à la Représentation de la France auprès de la Conférence du Désarmement à Genève. Ancien inspecteur de l'UNSCOM et ancien coordinateur biologie du ministère de la Défense, il participe aux négociations biologiques depuis la conférence spéciale de 1994. Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur.

avaient permis de développer des armes biologiques devaient réorienter leurs activités vers la biodéfense. La déclaration du Président Nixon ne concernait au départ que les agents bactériens et viraux. Trois mois plus tard, une seconde déclaration rajoutait les toxines au champ des armes biologiques que les Etats-Unis s'interdisaient de développer.

La décision américaine de renoncer aux armes biologiques n'était pas sans arrière-pensées. Les conseillers du Président estimaient en effet que ces armes, dont ils ne doutaient en aucun cas de l'efficacité, étaient de mise au point relativement peu onéreuse et donc accessibles à de nombreux pays. Cela constituait une menace qu'il convenait d'éliminer. La mise au point de telles armes présentait l'inconvénient de niveler, en quelque sorte, les forces, et d'éroder la puissance des armes classiques et nucléaires. La nécessité est alors apparue de préserver l'avance acquise dans les domaines nucléaire et balistique. Seules devaient être autorisées des armes sophistiquées et onéreuses qu'un petit nombre de pays pouvait développer.

Pour convaincre la communauté internationale, il s'est avéré impératif de démontrer l'inefficacité des armes biologiques. Pourquoi développer de telles armes alors que l'on avait l'assurance qu'elles ne fonctionnaient pas de manière satisfaisante ? De plus, dans le contexte de la Guerre froide, il était également indispensable d'engager l'Union soviétique par une norme internationale et de s'assurer ainsi qu'elle renoncerait à ce type d'armes. La Convention d'interdiction des armes biologiques répondait à ces objectifs. Elle constituait par ailleurs le premier instrument multilatéral interdisant une catégorie entière d'armes. C'est ainsi qu'une asymétrie stratégique (1) entre l'Occident et le reste du monde fut inscrite dans la convention d'interdiction des armes biologiques. Alors que les Etats puissants maintenaient leur parapluie nucléaire, les Etats faibles ayant signé la convention sur les armes biologiques ne disposaient d'aucun moyen de dissuasion.

Une convention anémique

La Convention de 1972 (2), dont les dépositaires sont les Etats-Unis, la Russie, et le Royaume-Uni, trouve son origine tant dans le Protocole de Genève de 1925, qui interdisait l'utilisation des armes chimiques et biologiques, que dans les projets de Convention soumis par le Royaume-Uni, lesquels mettaient l'accent sur l'interdiction de la possession de telles armes. Après avoir prôné le principe de cette double interdiction, l'Union soviétique céda sous la pression américaine. Américains et Soviétiques firent alors cause commune pour souhaiter une Convention bien moins forte que celle envisagée par les Européens et les non-alignés. En août 1971, ils déposè-

(1) Susan WRIGHT, « Les Etats-Unis refusent les mesures de contrôle. Double langage et guerre bactériologique », *Le Monde diplomatique*, novembre 2001.

(2) La convention biologique fut ouverte à la signature le 10 avril 1972 et entra en vigueur le 26 mars 1975. En novembre 2001, on dénombre 144 Etats parties et 18 signataires.

rent, des projets identiques dont le principe fut retenu. Le texte fut adopté en l'état, en dépit de l'opposition de plusieurs pays, dont la France, et des tentatives de modification présentées par divers Etats lors de l'Assemblée générale des Nations Unies. La France refusa de signer ce texte en raison de ses faiblesses, notamment en termes de vérification. Elle adopta, en juin 1972, une loi reprenant les dispositions de l'article I^{er} de la Convention, définissant le champ des interdictions; elle finira par accéder à la Convention en 1984. Les Etats-Unis soulignèrent, à l'époque, que les mesures de vérification étaient politiquement inacceptables, impraticables et inutiles.

Par rapport aux vœux émis par de nombreuses délégations en faveur d'une Convention forte, le texte retenu ne s'intéressait qu'aux seules armes biologiques et ne comportait pas d'interdiction explicite de leur utilisation. Il ne concernait pas la recherche, ne contenait pas d'éléments de vérification et, enfin, prévoyait la possibilité d'inspections, en cas de plainte pour violation, qui seraient soumises au Conseil de Sécurité (article VI). La possibilité pour les membres permanents du Conseil de faire usage de leur droit de veto conduira à affaiblir la portée de la Convention en tant que norme internationale.

Le manque d'engagement des Etats-Unis en faveur d'une convention forte, dotée d'un système efficace de vérification, discréditait quelque peu le discours en faveur de l'élimination de la menace biologique. Cette contradiction et le décalage entre les objectifs affichés et les positions défendues se retrouveront tout au long des négociations. A l'époque, certains membres du gouvernement américain ne furent pas convaincus de la pertinence de la décision du Président Nixon. A titre d'exemple, la CIA n'obtempéra pas aux ordres de destruction des stocks d'armes biologiques et en conserva certaines pour ses propres opérations. Les scientifiques, qui avaient passé plus de trente ans à la mise au point de ces armes, n'apprécièrent guère non plus cette décision. Enfin, cette convention n'obligeait pas les Soviétiques à mettre fin à leurs programmes offensifs. La volonté de Washington de disposer d'une convention faible convainquit Moscou que les Etats-Unis poursuivraient, malgré la nouvelle interdiction, leurs programmes offensifs. Aussi l'URSS redoubla-t-elle ses efforts de mise au point d'armes biologiques.

LES PROGRAMMES RUSSES ET LES PREMIÈRES CONFÉRENCES D'EXAMEN

L'accident de Sverdlovsk

En avril 1979, des spores de charbon étaient émis dans l'air et contaminaient la ville de Sverdlovsk, faisant de nombreuses victimes humaines et animales. L'information filtra vers l'Occident, qui conçut de sérieux doutes sur son origine. Il était illusoire d'invoquer l'article VI de la Convention, car

les Soviétiques disposaient d'un droit de veto. Ainsi, c'est l'article V (prévoyant une procédure de consultation et de coopération pour résoudre les problèmes liés à la mise en œuvre de la Convention) qui fut invoqué par les Américains. Un dialogue de sourds s'engagea alors entre Moscou et Washington. L'Union soviétique se borna à démentir toute violation et à justifier l'épidémie par la consommation de viande avariée. Il fallut, en fait, attendre 1992 pour que le Président Eltsine reconnaisse publiquement que l'accident provenait d'un site militaire.

A l'époque, les Etats-Unis n'ont pas utilisé tous les moyens inscrits dans la Convention. Ils auraient pu, comme d'ailleurs tous les Etats parties, après la procédure bilatérale, invoquer la procédure multilatérale, identifiée lors de la première conférence d'examen en mars 1980. Il s'agit de la tenue d'une réunion consultative d'experts ouverte à tous les Etats parties. Cette procédure fut utilisée par Cuba, en 1997, pour tenter de résoudre les attaques au Thrips Palmi qu'elle estimait avoir subi de la part des Etats-Unis. Cette procédure ne fut utilisée qu'une seule fois, alors qu'elle aurait pu l'être dans de nombreux cas tant par Washington (mycotoxines au Vietnam et en Afghanistan, programmes menés par les Soviétiques), que par Moscou (programmes offensifs américains et accusations cubaines contre les Etats-Unis). Cette absence d'utilisation des articles idoines de la Convention conduit à penser que les Etats-Unis ne croyaient pas à leur efficacité.

Les années 1980 ou l'accalmie

La Convention ne prévoit qu'une Conférence des Parties, cinq années après son entrée en vigueur. Après la conférence d'examen de 1980, aucune autre réunion n'avait été prévue. La décision de réunir une autre Conférence, six ans plus tard, ne fut finalement prise qu'en 1984. La deuxième Conférence d'examen fixa, dans sa déclaration finale, la date de la conférence d'examen suivante. Depuis, chaque Conférence agit de la même façon.

Les années 1980 ont été marquées par une prise de conscience, aux Etats-Unis, des nouvelles possibilités offertes par les techniques du génie génétique qui permettent de renforcer le pouvoir pathogène des agents biologiques, et en même temps par la crainte que les Soviétiques ne mènent de tels programmes. Les Etats-Unis privilégièrent le canal des protestations diplomatiques auprès de Moscou (octobre 1984, février et décembre 1985, août 1986, juillet et décembre 1988), plutôt que celui des outils de la Convention.

Les Etats-Unis étaient convaincus de la supériorité occidentale dans le domaine des biotechnologies et estimaient que la mise au point d'armes sophistiquées était trop difficile à réaliser par la plupart des Etats. Les inquiétudes concernant les mycotoxines semblaient vaines, aucune preuve n'ayant pu être établie. Les analystes pensaient avoir mal apprécié la situation : les Soviétiques n'étaient peut-être pas coupables de violations. Meselson, conseiller et ami d'Henry Kissinger, confortait implicitement la thèse

soviétique (épidémie naturelle) : pour lui, aucune nation ne possédait des stocks d'armes biologiques. La Convention semblait remplir son rôle. Même le directeur de la CIA était très sceptique sur les allégations visant les programmes soviétiques : les sommes dépensées pour les programmes de biodéfense étaient à leur plus bas niveau. Le feu couvait en fait sous la cendre : l'Union soviétique, l'Iraq et l'Afrique du Sud menaient des programmes offensifs. L'idée de l'utilité d'un système de vérification faisait son chemin. Rompant avec le discours passé, le Président Reagan lançait, à propos des armes nucléaires, sa nouvelle formule « *Trust but Verify* ».

Une nouvelle perception de la menace

C'est la désertion, vers le Royaume-Uni, en octobre 1989 de Vladimir Pasechnik, scientifique soviétique, directeur d'un institut de biologie à Leningrad, qui poussa Washington à revoir son approche du problème. Pasechnik révéla que les Soviétiques menaient un programme biologique offensif de très grande envergure, employant plusieurs dizaines de milliers de spécialistes. Il avait lui-même travaillé à la mise au point de missiles de longue portée, à têtes biologiques, et à la dispersion par aérosol de toute une gamme d'agents. Il décrivait aussi les modifications génétiques effectuées sur certains agents pour augmenter leur virulence et leur résistance dans l'environnement, la mise au point d'un bacille de la peste résistant aux antibiotiques et sa militarisation. Les informations fournies par le déserteur paraissaient crédibles. La réaction américaine à l'encontre de Moscou resta encore sur le terrain diplomatique.

En 1990, des informations en provenance d'Iraq vinrent conforter la menace biologique. Selon des spécialistes, les Iraquiens travaillaient à la mise au point d'une bombe nucléaire et s'intéressaient à la biologie moléculaire et aux biotechnologies. Il était probable qu'ils conduisaient un programme biologique offensif.

LA TROISIÈME CONFÉRENCE D'EXAMEN EN 1991,
UN NOUVEL ÉLAN DANS LA NÉGOCIATION BIOLOGIQUE :
LE CONCEPT DE LA VÉRIFICATION ACCEPTÉ PAR TOUS

La troisième conférence d'examen

Les découvertes du programme soviétique, la confirmation des informations fournies par Pasechnik, ne furent pas révélées au grand jour par les Britanniques et les Américains, afin de protéger le Président Gorbatchev et sa politique d'ouverture. Les Américains réussirent à convaincre les Britanniques de ne pas dévoiler les informations concernant les Soviétiques et de se concentrer sur l'Iraq, présenté comme un cas unique. La Conférence d'examen renforça les mesures de confiance décidées en 1980 et en 1986,

mais s'interdit de mettre en place un ensemble de mesures de vérification, basé sur celui de la Commission Spéciale des Nations Unies (UNSCOM); elle manqua aussi l'occasion de créer un comité inter-sessionnel en charge de veiller à l'application de la Convention et une structure permanente minimale (deux personnes), en charge de la mise en œuvre des mesures de confiance. La troisième Conférence donna en revanche mandat à un groupe d'experts gouvernementaux (VEREX) d'identifier, sur un plan scientifique et technique, de possibles mesures de vérification et d'évaluer, dans quelle mesure, ces dernières pourraient participer au renforcement de la Convention.

Manœuvres diplomatiques

L'effondrement de l'Union soviétique le 31 décembre 1991 et leurs relations privilégiées avec le nouveau Président Boris Eltsine, conduisirent les Américains à penser que toute la lumière serait faite sur les programmes soviétiques. Le Président Eltsine s'engageait d'ailleurs à faire une déclaration à ce sujet, à l'Assemblée générale des Nations Unies, fin 1992. Au printemps 1992, Washington fut surpris par le projet de déclaration que les Russes lui firent parvenir : la Russie ne reconnaissait pas les programmes offensifs de l'Union soviétique, et fournissait une liste d'installations militaires de biodéfense très restreinte. Cela conduisit, fin 1992, à la décision de mener des inspections trilatérales pour vérifier la nature de certaines installations. Le Président russe avait obtenu que les inspections concernent les trois pays dépositaires de la Convention (Etats-Unis, Royaume-Uni et Russie). Ces inspections influencèrent le comportement des Etats-Unis dans la suite des négociations.

Fin 1992, Ken Alibek, un autre déserteur originaire du Kazakhstan, arriva aux Etats-Unis où il confirma les informations de Pasechnik et en fournit de nouvelles, plus inquiétantes encore, sur la poursuite des programmes russes.

La création du groupe spécial

Les travaux de VEREX débouchèrent sur l'identification de 21 mesures et la conviction que ces mesures pouvaient renforcer la Convention. Une Conférence spéciale des Etats parties fut convoquée en septembre 1994. Elle décida de créer un groupe spécial (« *ad hoc* group ») ayant pour mandat de négocier un Protocole de renforcement de la Convention, s'appuyant sur les mesures identifiées par le groupe VEREX. Le groupe devait achever ses travaux avant la quatrième conférence d'examen en 1996.

L'euphorie des années 1995 et 1996

Les années 1995 et 1996 correspondirent à une inflation de propositions visant à renforcer la Convention. Un modèle de Protocole basé sur des déclarations d'installations pertinentes, des visites de transparence et de clarification et enfin des inspections en cas de violation de la Convention, d'épidémies suspectes ou d'allégation d'emploi fut proposé. Un document (« texte évolutif ») fut préparé. Toutes les idées visant à renforcer les articles de la Convention furent insérées dans ce document. Bien que réservés sur le concept de vérification, les Américains participèrent activement à l'élaboration de ce Protocole.

Entre-temps, en 1993, les Etats-Unis avaient subi un premier attentat terroriste contre le World Trade Center et prenaient conscience d'un changement dans la nature du terrorisme. L'attentat au sarin de la secte Aum Shinrikyo et la découverte que cette secte millénariste avait effectué des attentats biologiques, vinrent renforcer la conviction que la menace du terrorisme biologique s'amplifiait. Dès 1995, les Etats-Unis mirent en œuvre des programmes de lutte contre le bioterrorisme (détection, diagnostic et protection).

La quatrième conférence d'examen

La quatrième conférence d'examen se passa dans une atmosphère constructive. Tout semblait possible. Elle prit note du rapport intérimaire du groupe spécial, confirma son mandat, et lui demanda d'achever ses travaux avant la conférence d'examen suivante, de 2001. Le groupe devait présenter, entre-temps, le Protocole à une Conférence spéciale des Etats parties. La Conférence souligna que les nouveaux risques liés à l'émergence de la biologie moléculaire et des études génomiques relevaient bien de la Convention biologique.

Une fois encore, aucune délégation ne critiqua la Russie pour ses activités passées ou le manque d'information concernant les programmes passés de l'Union soviétique. Moscou n'eut donc ni à se justifier ni à fournir d'explications. Comme en 1991, l'Iraq, qui venait de reconnaître (septembre 1995), après cinq années de dénégations véhémentes, avoir conduit un programme offensif biologique, fut le seul pays à devoir subir l'opprobre de la Conférence. L'Afrique du Sud ne fut pas non plus fustigée pour ses actions passées.

L'Iran proposa que l'intitulé et l'article I^{er} de la Convention soit amendés afin d'interdire l'utilisation des armes biologiques. Le projet d'amendement fut rejeté, mais la Conférence condamna l'utilisation des armes biologiques dans sa déclaration finale.

LES DIFFICULTÉS DE LA NÉGOCIATION :
L'ENGAGEMENT AMÉRICAIN FAIBLIT

Alors que l'Union européenne déclarait sa volonté de voir les travaux achevés, si possible avant 1998, et soutenait la nécessité d'un Protocole fort, la fermeté américaine à l'égard des mesures proposées s'émoussait. Sous la pression de l'industrie pharmaceutique, la délégation américaine remettait d'abord en question les visites de transparence, soulignant que ces dernières faisaient courir un risque de perte d'informations confidentielles commerciales. Elle critiquait ensuite les déclarations qui concernaient, selon elle, un nombre trop important d'installations industrielles. Dès 1999, le Pentagone remit aussi en question la déclaration des installations de biodéfense : il refusait que les installations travaillant dans le domaine de la détection, du diagnostic, des tests et évaluation soient déclarées (pour mémoire, la déclaration des installations de recherche était déjà hors du champ du futur Protocole); seule une faible partie des installations de biodéfense pouvait faire l'objet de déclaration. Enfin, les procédures d'inspections en cas de suspicion de violation furent aussi remises en cause.

L'histoire semble se répéter. Après avoir œuvré avec l'Union soviétique pour une convention faible, 25 ans plus tôt, les Américains paraissaient ne pouvoir accepter qu'un Protocole faible. Les Européens devaient faire face à un double front de remise en cause des mesures contenues dans le Protocole : le premier venant des Etats-Unis, le second venant de la Chine, de l'Inde, de l'Iran et du Pakistan. Ces derniers ne voulaient pas d'un Protocole qui aurait permis d'effectuer des visites et inspections sur leur territoire. Ils récusaient les inspections en cas d'épidémies suspectes et tentaient d'obtenir un maximum d'avantages dans le cadre de la coopération. Enfin, ils prônaient la levée des contrôles aux exportations mis en place par le groupe Australie. Pour être certains que les Etats-Unis soient parties au Protocole, les Européens acceptèrent de rabaisser leurs ambitions et de réduire la portée des mesures.

En 2000, les Etats-Unis tentèrent de repousser l'échéance et de rappeler que la date de la conférence d'examen de 2001 n'était pas une date limite mais une date cible pour l'achèvement des travaux du groupe. Le sous-secrétaire d'Etat Holum vint à Genève en mars 2000 pour insister sur le sujet et proposa, sans concertation avec les Européens, un compromis pour l'obtention rapide d'un Protocole. Ce compromis ne fut pas repris par les délégations. On peut toutefois douter de l'authenticité de ce compromis qui apparaît plus comme une manœuvre, que comme une position sincère,

même si le Président Clinton (3) déclarait le 16 mars 2000, que l'année serait consacrée par son gouvernement, au renforcement de la Convention.

Début 2001, les grandes lignes du texte composite, futur Protocole, étaient déjà claires. Dès que le texte fut présenté par le Président, l'Union européenne se déclara en faveur de ce texte qui constituait le compromis maximal qu'elle pouvait accepter. Les Américains indiquaient avoir des difficultés et les non-alignés les plus durs (Chine, Inde, Iran et Pakistan) déclaraient que ce texte pouvait servir de base de négociation pour la définition d'un Protocole final.

LE DIVORCE EST CONSOMMÉ

Le 25 juillet 2001, les Etats-Unis déclarèrent qu'ils ne pouvaient accepter le Protocole : trop de points importants devaient être revus et la conception même du texte était biaisée. Aucune révision n'était possible. Ils considéraient de plus que, si le mandat du groupe spécial était toujours valide, le texte évolutif était lui aussi biaisé ; il fallait repartir sur de nouvelles bases. Les Etats-Unis ne se prononçaient pas sur le devenir du groupe spécial au-delà de la conférence d'examen de novembre. Ils proposaient de formuler, pour cette dernière, un certain nombre de mesures alternatives visant à renforcer la Convention.

En agissant ainsi, les Etats-Unis prenaient la responsabilité de l'échec des négociations et permettaient aux non-alignés les plus durs de trouver soudainement toutes les vertus au défunt Protocole. La Russie ne manifesta pas la moindre position au-delà du regret de voir le Protocole rejeté par les Américains et plusieurs années de travaux balayées par la volonté d'un seul pays.

Les leçons de la session de juillet 2001

La session de juillet a connu un affrontement Nord/Sud et une radicalisation des positions, alors même que des points de vue très similaires étaient partagés par les Occidentaux (hors Etats-Unis) et la plupart des non-alignés modérés. Ces délégations se retrouvaient pour regretter la décision des Etats-Unis et estimer que le Protocole constituait la seule mesure de renforcement efficace de la Convention. En revanche, les non-alignés les plus durs exigeaient que la responsabilité de l'échec de la négociation soit clairement attribuée aux Etats-Unis (citation dans le rapport de procédure de la session). Rappelant qu'il était contraire aux usages de désigner ainsi un pays,

(3) Discours du Président Clinton à la « Carnegie Non Proliferation conference », à Washington, le 16 mars 2001 : « *it would be foolish to rely on treaties alone to protect our security. But it would also be foolish to throw away the tools that sound treaties do offer : a more predictable security environment, monitoring inspections, the ability to shine light on threatening behaviour and mobilize the entire world against it. So this year, we will work to strengthen the Biological Convention* ».

les Occidentaux, en en faisant une question de principe, soutinrent les Etats-Unis. La session s'acheva finalement sans l'adoption d'un rapport.

Au cours de la session, les Américains purent s'assurer qu'aucune délégation ne voulait d'un Protocole auquel ils ne seraient pas parties et qu'ils n'avaient pas à craindre le développement, à leur rencontre, d'un processus du type « Ottawa du biologique ». Ils étaient de plus confortés dans leur position de chef de file naturel des Occidentaux.

Influence des attentats terroristes

Les attentats du 11 septembre ont posé les Etats-Unis en victimes. Il n'était plus possible « politiquement », pour la grande majorité des pays, de s'opposer à Washington. Les Etats-Unis adoptèrent une position ambiguë, mettant en avant l'importance des événements du 11 septembre, tout en soulignant par ailleurs que ceux-ci n'avaient aucune influence sur leur décision à l'égard du Protocole.

Alors que les attaques au bacille du charbon auraient pu infléchir la position des Etats-Unis et les convaincre de relancer les négociations, c'est l'inverse qui s'est produit. Les raisons de cette attitude tiennent vraisemblablement à l'importance qu'ont donnée les Américains au bioterrorisme depuis 1995, en investissant des sommes importantes pour prévenir les attentats de ce type. Ils se sont aperçus que pour mieux évaluer la menace et s'en protéger, ils devaient conduire des études à la marge de la Convention, si ce n'est en violation de cette dernière. Un Protocole, basé sur un triple jeu de mesures (déclarations obligatoires de programmes et d'installations, visites de ces installations et possibilités de demandes de clarification), ne pourrait que les affaiblir : ce texte irait à l'encontre de leurs objectifs de protection et révélerait leur vulnérabilité aux terroristes potentiels. Plutôt que de s'engager dans des accords multilatéraux, mieux valait donc proposer des mesures nationales visant à criminaliser l'utilisation des agents biologiques, et faire en sorte que, par un jeu d'accords d'extradition, aucun terroriste ne puisse échapper à la justice.

La conférence d'examen de novembre 2001 : les travaux suspendus

Dès le premier jour, et contre toute attente, les Etats-Unis citèrent, parmi les Etats parties à la Convention, quatre pays qu'ils soupçonnent de développer des armes biologiques : Corée du Nord, Iraq, Iran et Libye. Ils dénoncèrent aussi le Soudan et la Syrie. Pour des raisons évidentes tenant à la guerre en Afghanistan, les Etats-Unis « omettaient » le Pakistan, la Russie et l'Inde, traditionnellement rangés par eux dans la catégorie des Etats « voyous » (*rogue states*). Israël était aussi le grand absent. D'aucuns soulignèrent que les Etats-Unis auraient pu utiliser, si leurs doutes avaient été fondés, les articles V et VI de la Convention pour résoudre ces problèmes.

Prenant de court la plupart des délégations qui espéraient encore en la négociation d'un instrument multilatéral dans le cadre du groupe spécial, les Etats-Unis ont clairement annoncé qu'ils ne voulaient plus de négociations, plus de groupes d'experts en charge d'identifier des mesures de renforcement de la Convention. Les seules Conférences qu'ils accepteraient auraient pour unique but d'examiner la mise en œuvre des mesures décidées lors de la Conférence d'examen. Eventuellement, des groupes d'experts pourraient se réunir pour les préparer.

Dans ces conditions, la Conférence ne put fonctionner normalement. La discussion se concentra sur les questions du non-respect de la Convention et du suivi des mesures éventuellement adoptées dans la déclaration finale. La simple mention du groupe spécial était inacceptable pour Washington. Alors que les avancées technologiques auraient dû, en raison des nouveaux risques associés à la révolution génomique, au décodage du génome humain et aux récentes implications de la notion de protéome, représenter des sujets majeurs de discussion, elles ne furent que peu examinées. Bien que persuadée que le Protocole était l'outil idoine de renforcement de la Convention, l'Union européenne accepta, dans l'attente de jours meilleurs, de concentrer ses efforts sur la définition de nouvelles mesures alternatives au Protocole, qui viendraient renforcer la Convention.

Dans les dernières heures de la Conférence, il semblait qu'un succès était encore possible, que les questions de non-respect et du suivi pouvaient être résolues. Une déclaration finale paraissait avoir des chances d'être adoptée. Le dernier jour, en milieu d'après-midi, les Etats-Unis déposaient un amendement « tueur ». Afin de préserver d'éventuelles chances pour l'avenir, une seule solution s'imposa : la suspension de la conférence pour une durée d'un an.

L'échec de la Conférence était prévisible, voire inévitable. Il constituait le seul moyen pour les Etats-Unis de faire porter la responsabilité de l'échec des négociations sur l'ensemble des Etats parties. Cet échec devrait leur permettre de regagner la faveur de leur opinion publique, laquelle se prononce actuellement pour un Protocole et une organisation biologique (4). Après la sur-médiatisation de ce qu'il est encore convenu d'appeler les attaques à l'agent du charbon, et la vague de psychose mondiale qui en a résulté, les Américains attendent de leur gouvernement des mesures fortes à l'encontre du bioterrorisme. Le refus du Protocole semble mal perçu. Un mouvement d'incompréhension des décisions de l'administration américaine a vu le jour

(4) Selon un sondage réalisé aux Etats-Unis en novembre 2001, 81 % des Américains estiment que des inspections d'installations privées ou publiques pour vérifier leur capacité à produire des agents biologiques devraient être obligatoires ; 72 % estiment qu'il est plus important de s'assurer que ces installations ne produisent pas d'agents, plutôt que de préserver des secrets commerciaux ; enfin, 71 % estiment que les Etats-Unis devraient soutenir la création d'une agence internationale en charge de surveiller le respect de la Convention aux Etats-Unis et dans le reste du monde.

récemment. Des représentants démocrates (5), des associations de scientifiques et d'autres organisations non gouvernementales (6) demandent à l'heure actuelle, des comptes à leur gouvernement, et condamnent ouvertement ses décisions.

Motivations américaines

Le monde a changé. Les conditions de la Guerre froide, qui avaient conduit les Etats-Unis à mettre en place des instruments internationaux pour équilibrer la puissance soviétique, ne sont plus remplies (fin de la Guerre froide). La Convention ne paraît plus présenter d'utilité pour les Américains; plus encore, un Protocole ne pourrait que leur faire supporter un fardeau inutile. Il est probable qu'ils estiment pouvoir imposer leur volonté aux pays en les contraignant sur un plan économique bilatéral. La mise en œuvre efficace de mesures nationales devrait suffire à leurs yeux pour parer aux problèmes de la prolifération biologique.

Lors de cette Conférence, les Etats-Unis avaient toutes les cartes de la négociation en main. Ils pouvaient impunément bloquer les décisions éventuelles, ce dont ils ne se sont pas privé, avant de porter l'estocade. Pour obtenir l'échec nécessaire, les Etats-Unis ont effectué plusieurs tentatives infructueuses; la dernière s'avéra la bonne.

La première tentative, qui fut exercée dès le premier jour, consista à citer les pays suspectés de violation (il était certainement prévu que ces derniers, connus pour leur susceptibilité, et prompts à l'attaque, s'insurgeraient, perturberaient l'atmosphère de la Conférence et mettraient tout en œuvre pour répondre à la critique américaine). Après avoir dénoncé ces Etats comme violant la Convention, cette manœuvre devait leur faire porter la responsabilité de l'échec : la réponse mesurée de ces pays a déjoué la manœuvre. Les Etats-Unis tentèrent plusieurs fois au cours de la Conférence de recréer l'atmosphère de la dernière session du groupe spécial et les conditions d'un clivage Nord/Sud. Ces tentatives furent déjouées, cette fois-ci, par les Européens, qui refusèrent de se limiter au rôle de sous-groupe du groupe occidental en gardant une certaine indépendance. Ils maintinrent une marge de manœuvre et d'ouverture vers les non-alignés modérés et les Occidentaux qui refusaient de se laisser entraîner par l'approche radicale américaine. Les Etats-Unis n'avaient plus d'autre solution que de faire venir, une seconde fois, le sous-secrétaire Bolton pour une dernière tentative de radicalisation,

(5) « House Government Reform Committee » du Congrès américain, le 21 novembre 2001. Témoignages de l'ambassadeur J. Leonard, qui conduisait les négociations de la Convention sous l'Administration Nixon, d'Elisa Harris, directeur de la non-prolifération et du contrôle aux exportations du NSC de 1993 à 2001, et de Douglas MacEachin, ancien directeur adjoint de la CIA. Lettre adressée au Président Bush par Henry Waxman, membre du comité.

(6) Parmi les dix organisations non gouvernementales qui se sont exprimées à Genève, il convient de citer plus particulièrement, la Fédération des Scientifiques Américains et VERTIC.

puis devant l'échec de cette dernière, d'introduire leur amendement « tueur ».

LES PERSPECTIVES POUR LA CONVENTION BIOLOGIQUE

Que représente la norme ?

La Convention d'interdiction des armes biologiques fut, dès le début, affaiblie par les Etats-Unis et l'Union soviétique, qui ne voulaient pas qu'elle soit munie d'un système de vérification. Elle constituait donc un traité « faible ». La mise en place, dès 1986, de mesures dites de confiance et leur élargissement en 1991 avaient été des tentatives de renforcement de la Convention au résultat de faible ampleur, en raison de leur caractère non juridiquement contraignant. Souscrire aux mesures de confiance était et constitue un acte politiquement contraignant : seule une poignée d'Etats parties envoient annuellement leur déclarations et 25 % environ ont répondu au moins une fois.

L'évolution des négociations avait laissé penser que la Convention pourrait être renforcée par un Protocole et devenir enfin une norme d'interdiction forte. Les déclarations américaines assurant que certains Etats violent la Convention sans pour autant que la communauté internationale ne leur demande des comptes, les exactions de deux des trois dépositaires (révélations des programmes américains et violations passées non reconnues par les Russes) et, enfin, le rejet du Protocole et l'échec de la Conférence d'examen, portent un coup fatal à la crédibilité de la Convention. Elle fait désormais plus figure d'épouvantail que de Traité d'interdiction. Quelle dissuasion pourrait-elle exercer sur un Etat qui déciderait de violer la Convention ou, s'il n'en est pas partie, de mener des programmes biologiques offensifs ?

Nous sommes confrontés à un anachronisme : la norme d'interdiction des armes biologiques est rendue inopérante au moment où le monde s'accorde pour estimer que la menace (Etats proliférants ou terroristes) n'a jamais été aussi forte, que les risques sont plus importants que jamais de voir des Etats ou des groupes terroristes utiliser les techniques modernes du génie génétique pour renforcer le pouvoir pathogène ou la virulence des agents. Les risques actuels paraissent, de plus, mineurs au regard des risques futurs liés aux applications résultant de la connaissance du génome humain.

Quel scénario à court terme ?

Il est probable que, dans les mois prochains, les Etats-Unis stigmatiseront l'attitude des délégations qui n'ont pas voulu accepter leurs propositions. Il est vraisemblable qu'ils se poseront en champions de la non-prolifération et de la lutte contre le bioterrorisme et conduiront, sous leur tutelle et à leur avantage, un processus « Ottawa du biologique ». Ils mettront en œuvre les

mesures nationales qu'ils préconisent, et demanderont à leurs proches alliés, dans un premier temps, de faire de même. Par voie d'entraînement, il est également probable que plusieurs Etats non-alignés suivront. Ceux qui ne se rangeront pas pourront sans difficulté être désignés comme des Etats « voyous », responsables de l'échec de la Conférence.

La reprise de la Conférence d'examen en novembre 2002 pourrait bien conduire encore à un échec. A moins de circonstances exceptionnelles, il paraît douteux que les Etats-Unis ne revoient d'ici-là leur position. Il est en revanche probable qu'ils tenteront de demander des comptes aux Etats parties qui auront pris, en suivant leur initiative, des mesures nationales.

Les Etats-Unis réussiront-ils par cette voie à contrer la prolifération biologique ? Rien n'apparaît moins sûr. Il est probable que certains Etats ou groupes seront tentés par ce qu'ils perçoivent comme une impunité, et passeront à l'acte. L'asymétrie imposée par la décision de 1972 a fait la preuve de ses limites, et il est probable que certains Etats chercheront à combler le fossé qui les sépare des nations puissantes, et qu'en absence de norme crédible, nous assistions à un regain de prolifération et à une multiplication des attentats bioterroristes.

CONCLUSION

La Convention a été élaborée en 1972 dans un but précis : interférer dans les programmes russes et introduire une asymétrie stratégique. Avec la fin de la Guerre froide, les Américains considèrent que la Convention ne répond plus à leurs attentes. Elle ne conserverait, à leurs yeux, qu'une valeur symbolique. A l'instar d'autres normes multilatérales de désarmement, elle a eu son utilité ; mais elle ne paraît plus répondre à la problématique actuelle de la sécurité internationale. Le sort réservé à cette Convention, premier Traité de désarmement multilatéral à être entré en vigueur, ne préfigure-t-il pas celui des autres instruments de maîtrise des armements et de désarmement ?

Dates et événements marquants

<i>Dates</i>	<i>Événements</i>
Début années 1960	Arrêt du programme offensif biologique britannique.
25 novembre 1969	Déclaration du Président Nixon. Arrêt du programme offensif biologique américain, puis extension aux toxines.
1972	Convention biologique et loi française interdisant les armes biologiques.
1975	Entrée en vigueur de la Convention biologique.
1979	Epidémie de charbon à Sverdlovsk.
1980	Conférence d'examen.
1984	Adhésion de la France à la Convention biologique.
1986	Deuxième Conférence d'examen.
1989	Désertion de Vladimir Pasechnik.
1990	Informations sur un possible programme biologique offensif en Iraq et invasion du Koweït.
1991	Troisième Conférence d'examen. Effondrement de l'Union soviétique. Eltsine, premier Président de la Russie.
1994	Conférence spéciale/Rapport VEREX. Création du Groupe Spécial.
1993	Attaque terroriste du World Trade Center.
1995	Attentat terroriste au sarin de la secte Aum Shinrikyo. Révélations sur les programmes de l'Iraq et de l'Afrique du Sud. Mise en place de la lutte contre le bioterrorisme aux Etats-Unis.
1996	Quatrième Conférence d'examen.
25 juillet 2001	Les Etats-Unis refusent le Protocole.
Novembre 2001	Cinquième conférence d'examen. Les Américains refusent toute négociation. La Conférence est suspendue.

ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

Traité internationale

- Protocole de Genève, 1925.
- Convention d'interdiction du développement, de la production et du stockage des armes biologiques, 1972.

Articles

- « Strengthening the biological weapons convention », *Arms Control Today*, n° 25, avril 1995.
- Milton LEITENBERG, « 2001 : Two Shocks to the International Regime. Part I, The destruction of the verification Protocol to the Biological Weapons Convention, Part II, September 11, 2001 – The first success in mass casualty terrorism », communication faite au Pugwash à Genève, novembre 2001.
- Matthew MESELSON *et al.*, « The Sverdlovsk Anthrax outbreak of 1979 », *Science*, n° 226, novembre 1994.
- Graham PEARSON, « The protocol to the biological weapons convention is within reach », *Arms Control Today*, juin 2000.

- Graham PEARSON, « Strengthening the biological and toxin weapons convention », *CBWC Bulletin*, juin 2000.
- Nicholas SIMS, « The BTWC in historical perspective : from review and strengthening processes to an integrated treaty regime », *Disarmament Forum UNIDIR*, automne 2000.
- Nicholas SIMS, « Four decades of missed opportunities to strengthen the BWC : 2001 Too? », *Disarmament Diplomacy*, juin 2001.
- Nicholas SIMS, « The case for a BWC committee of oversight : draft mandate and commentary », *Disarmament Diplomacy*, septembre 2001.
- Susan WRIGHT, « Les Etats-Unis refusent les mesures de contrôle. Double langage et guerre bactériologique », *Le Monde diplomatique*, novembre 2001.

Ouvrages de référence

- Ken ALIBEK *et al.*, *Biohazard*, NY Random House, 1999.
- Nicholas SIMS, *The diplomacy of biological disarmament : vicissitudes of a treaty in force, 1975-85*, Macmillan Press, 1988.
- Judith MILLER *et al.*, *Biological weapons and America's secret war Germs*, Simon & Schuster, septembre 2001.

Rapports

- *House of Cards : The pivotal Importance of a technically sound BWC monitoring protocol*, Henry Stimson Center, mai 2001.
- Michael CROWLEY, « Disease by design : De-mystifying the biological weapons debate », *Basic publication*, novembre 2001.
- Milton LEITENBERG, « Biological weapons arms control », *Project on Rethinking Arms control*, n° 16, mai 1996.
- Aida Luisa LEVIN, « Historical outline », Strengthening the biological weapons convention by confidence building measures, n° 10, SIPRI, 1990.
- G. PEARSON *et al.*, « The US rejection of the composite protocol : a huge mistake based on illogical assessments », *Evaluation paper*, n° 22, Université de Bradford, août 2001.