



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2003, volume IV
Editions Bruylant, Bruxelles

SITT Bernard , "Le contrôle des armes de destruction massive ; en quoi l'Europe et l'OTAN sont-elles concernées ?", AFRI 2003, volume IV

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/sitt2003-3.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LE CONTRÔLE DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE

EN QUOI L'EUROPE
ET L'OTAN SONT-ELLES CONCERNÉES ?

PAR

BERNARD SITT (*)

INTRODUCTION ET CONTEXTE :
UNE PERSPECTIVE DE L'HISTOIRE RÉCENTE

Bien que le concept d'Arme de Destruction Massive (ADM) soit relativement flou (1), le contrôle de ces armes a accédé au rang de paradigme dès la fin des années de Guerre froide : le 31 janvier 1992, le Conseil de sécurité des Nations Unies, réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, déclarait que la prolifération de ces armes constituait « *une menace à la paix et à la sécurité internationales* ».

A cette époque, le monde connaissait ce qui peut apparaître comme une « décennie dorée » pour l'*arms control* « formel ». Cette période avait été inaugurée, dans le domaine bilatéral, par le sommet historique Bush-Gorbatchev de Reykjavik en 1986, qui avait permis de jeter les bases de l'accord START I et d'ouvrir la voie au Traité FNI. Elle avait été marquée par la négociation, l'entrée en vigueur et la mise en œuvre d'un nombre très significatif de traités et d'arrangements d'importance majeure concernant les armes nucléaires, les autres ADM et les missiles. La liste vaut d'être citée : le Traité FNI et le RTCM en 1987; les initiatives américano-soviétiques conjointes de désarmement de 1991, dans le domaine des armes nucléaires stratégiques, tactiques et de courte portée; les Traités START I et II en 1991 et 1993; les directives du Groupe des fournisseurs nucléaires en 1992; la Convention d'interdiction des armes chimiques en 1993; l'Arrangement de Wassenaar en 1994; la prorogation indéfinie du TNP en 1995; le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1996; et, pour finir, s'agissant des régimes de contrôle, la poursuite de la consolidation du Groupe Australie et le début des travaux en 1995 d'un groupe *ad hoc* pour négocier un pro-

(*) Directeur chargé des affaires de sécurité internationale au Commissariat à l'Energie Atomique (CEA). Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Bien qu'il existe des différences substantielles entre armes nucléaires, chimiques, biologiques, non conventionnelles ou encore d'autres types susceptibles d'être employées à des fins de destruction de grande ampleur, nous utiliserons ici le terme communément admis d'arme de destruction massive. Les armes radiologiques ne sont pas susceptibles de causer des destructions massives, mais pourraient être utilisées comme instruments efficaces de panique ou de déstabilisation de masse.

tole de vérification efficace pour la Convention d'interdiction des armes biologiques.

Le résultat global de ces actions et de celles qui avaient précédé a été la construction progressive, commencée en pleine Guerre froide mais poursuivie bien au-delà, d'une architecture subtile et diversifiée d'instruments légaux et politiques traitant à la fois des ADM et de tous les autres types d'armes. L'équilibre d'ensemble de cette architecture contribue à la fois à la sécurité globale et aux systèmes de sécurité régionaux, et il est susceptible, naturellement, d'évoluer dans toute direction positive ou négative. La gestion de cette architecture par les moyens politiques, diplomatiques, militaires et légaux traditionnels est l'instrument par excellence de dialogue stratégique, qui s'exerce, selon les politiques de sécurité des Etats et selon les situations, sur un mode coopératif ou confrontationnel. Là est d'ailleurs l'essence de l'*arms control*, quel que puisse être le contexte stratégique global ou régional du moment.

Avec le temps, on a pu observer simultanément deux tendances fondamentalement opposées : tandis qu'un nombre toujours croissant d'Etats adhèrent à cette architecture de traités et de régimes de contrôle gouvernant les ADM (2), il s'avérait qu'un petit nombre d'Etats s'étaient engagés dans des programmes de prolifération de plus ou moins grande ampleur et plus ou moins offensifs, devenant ainsi l'objet de préoccupations sérieuses et, le cas échéant, de menaces, pour leur région et pour la sécurité et la stabilité globales.

Plus récemment, avec les attaques dévastatrices du 11 septembre 2001, a émergé une nouvelle catégorie de menaces que jusqu'ici peu d'experts avaient su imaginer, tant il reste difficile de construire et penser un nouvel impensable : l'engagement total de certaines entités infra-étatiques, instrumentalisant des groupes humains voués à l'autodestruction et prêts à utiliser toute technologie courante et *a fortiori* toute catégorie d'ADM s'ils peuvent s'en emparer, est aujourd'hui une menace avérée.

Face à cette réalité complexe et évolutive à laquelle la prolifération des ADM ajoute de nouvelles ramifications, où en est l'Europe ? Et peut-on identifier ses priorités stratégiques ? Devrait-elle se concentrer d'abord sur le grand dessein de la construction de son identité à travers son élargissement ou doit-elle travailler en priorité à sa sécurité globale et tenter alors d'être un acteur puissant, jouant un rôle qui lui est propre et contribuant de manière effective à la résolution des problèmes de sécurité internationale posés par la prolifération des ADM ? Et la question de l'OTAN et de son évolution est-elle à cet égard pertinente ?

(2) Dont certains, au premier rang desquels le TNP, sont quasi universels ou ont conduit à établir une norme internationale extrêmement forte.

L'ambition de cet article n'est pas d'apporter des réponses décisives à ces questions récurrentes, mais simplement de contribuer au débat par quelques observations générales.

RISQUES, MENACES ET AUTEURS EN MATIÈRE D'ADM :
QU'Y A-T-IL DE SPÉCIFIQUE À L'EUROPE ?

En quoi le monde de l'après-11 septembre est-il différent ? Chacun peut s'accorder à reconnaître que le contexte des menaces a beaucoup évolué.

Bien sûr, les motivations et la détermination des pays proliférants qui ont acquis ou cherchent à acquérir des ADM n'a guère changé et, à cet égard, les faiblesses des traités et régimes de contrôle luttant contre la prolifération et celles de leurs systèmes de vérification sont l'une des problématiques essentielles à considérer.

C'est par ailleurs un lieu commun que d'observer que les nouvelles menaces, qu'elles soient militaires ou non militaires, n'ont pas remplacé les menaces préexistantes, mais s'y sont ajoutées. Et ce n'est pas parce que de nouvelles armes ont été inventées, mais parce que de nouveaux acteurs se sont révélés : des entités sous-étatiques transnationales, utilisant des stratégies de violence imprévues, établissant des réseaux mal identifiés ou invisibles, sans territoire national et sans identité politique, utilisant des technologies aussi bien archaïques que de haut niveau et tentant d'acquérir des ADM en établissant des trafics illicites ou en utilisant les trafics existants sur le territoire des pays qui *volens volens* les hébergent (tout cela avec des ressources financières substantielles).

Ainsi, une dimension additionnelle de ces nouvelles menaces est la possible complicité entre certains Etats inquiétants ou défailants et les réseaux terroristes dans leur région. Ce type de question ne peut évidemment être traité qu'au cas par cas et l'on ne peut compter, pour y répondre, que sur une coopération et des échanges étroitement organisés entre les polices et services de renseignement d'Etats qui nous sont alliés ou proches partenaires. Il est en tout cas une évidence : la prolifération des ADM accroît le risque de leur acquisition par des terroristes.

Y a-t-il des différences entre les Etats-Unis et l'Europe quant à la perception de menaces ?

On tendra ici à répondre « non » pour ce qui est de la prolifération des ADM : il peut certes y avoir des différences dans la rhétorique, voire dans certains cas des divergences dans le choix des solutions à court terme, mais les Etats-Unis et les pays européens ont globalement les mêmes perceptions et la même analyse des problématiques de la prolifération sur la planète et s'y sentent impliqués de la même manière.

En revanche, pour ce qui a trait aux menaces de destruction massive, la réponse tend à être « oui ». Depuis des années, les pays de l'Europe occidentale ont été frappés par un terrorisme de proximité qui a causé la perte de nombreuses vies humaines et a laissé des perceptions traumatiques qu'une apparence d'accoutumance ne saurait faire oublier. A cause de ces éléments d'histoire récente et du fait de sa proximité géographique et de sa continuité territoriale avec le Proche-Orient, l'Europe a développé un sentiment très perceptible de vulnérabilité de ses territoires et de sa population. Dans ce contexte, on peut certainement regretter, au-delà de quelques initiatives utiles depuis le 11 septembre 2001, l'absence de toute politique forte et de toute réponse réellement collective. Qu'arriverait-il si une attaque terroriste massive, avec ou sans ADM au demeurant, se produisait sur le territoire d'un Etat d'Europe occidentale : quels dégâts humains et politiques, quelle coordination et quelle efficacité dans les réponses ?

Quelles sont réellement les menaces sur l'Europe et y en a-t-il qui soient spécifiques à l'Europe ?

On peut avancer que les menaces sur les Etats-Unis et sur l'Europe sont les mêmes s'agissant de la prolifération étatique et des conséquences prévisibles de scénarios de crise dans l'une des zones à haut risque du globe. A cet égard, la solidarité dans le monde euro-atlantique est ferme et claire et doit le rester. Nous souffririons tous des mêmes dommages dans le cas d'une crise nord-coréenne grave ou dans le cas d'un échange nucléaire entre l'Inde et le Pakistan ou de l'usage d'armes chimiques ou biologiques dans et par un pays du Proche ou du Moyen-Orient. Ici, à nouveau, il est regrettable que les pays d'Europe n'aient pas été jusqu'ici en mesure d'utiliser pleinement leur prestige et leur capacité d'influence pour peser plus sur le règlement des différends régionaux.

En ce qui concerne la menace d'une attaque terroriste à l'aide d'un dispositif NRBC de quelque type que ce puisse être, on peut penser qu'elle pèse de manière plus importante sur les Etats-Unis que sur l'Europe : le fait d'être l'unique « hyperpuissance » avec des pouvoirs et une visibilité économiques et politiques à l'échelle du monde et aussi d'afficher publiquement une doctrine d'action militaire préemptive comme une option militaire légitime, transforme l'Amérique en une cible particulièrement attrayante pour un esprit extrémiste en mal d'actions à la fois destructrices et démonstratives, et il y va de l'intérêt américain d'éviter toute posture politique déclarée susceptible d'accroître cet attrait ou d'en reconnaître les risques. Toutefois, que l'on ne s'y trompe pas : dans l'ordre de l'attrait, les pays d'Europe occidentale arrivent en bons seconds, même si l'attentat de Bali en particulier donne à penser que nous ne sommes pas les seuls visés.

QUELLES RÉPONSES DE LA PART DE L'EUROPE

Prendre en compte la prolifération des ADM, de leurs systèmes de vecteurs et de porteurs et la menace d'attaques ADM par tout type d'acteur implique un certain nombre d'actions, que l'on peut classer en quatre grandes catégories : dissuasion, prévention, action politico-militaire, protection. Chacune est selon nous un élément nécessaire à une politique de sécurité européenne, mais aucune d'entre elles n'est suffisante à elle seule, la meilleure politique étant à rechercher dans une combinaison équilibrée des quatre.

Dissuasion

Aussi longtemps qu'existeront des arsenaux nucléaires, reconnus ou moins connus, si ce n'est suspectés, la dissuasion nucléaire continuera à jouer un rôle unique. Et il vaut d'être rappelé que les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni ont exprimé au cours des années quatre-vingt-dix des positions selon lesquelles la dissuasion nucléaire pourrait s'exercer vis-à-vis de l'usage ou de la menace d'usage d'ADM par tout Etat (3).

Soulignons également que, pour la France en particulier, ni le développement de systèmes de dissuasion conventionnelle (4) basés sur une capacité de frappes non nucléaires associées à des missiles de haute précision, ni d'autre part une défense antimissiles du territoire national, ne sont des options qui pourraient remplacer la dissuasion nucléaire dans le cas de menaces ADM majeures.

Prévention

Ce volet de l'action contre les ADM est par excellence celui de l'*arms control* au sens le plus large du terme (*cf. supra*), associé à une diplomatie préventive volontariste. Notre conviction est que l'*arms control* bilatéral et multilatéral a été et reste un outil essentiel des politiques de sécurité nationale, en Europe et ailleurs.

Il serait de fait extrêmement utile, dans une structure européenne appropriée ou dans un autre cadre à imaginer, d'organiser un débat euro-américain sur les objectifs et les mérites respectifs de l'*arms control* « formel » et « informel ». Un tel débat devrait notamment s'attacher à traiter :

- de l'intérêt et de l'efficacité de l'importante palette d'instruments dont la communauté internationale dispose aujourd'hui ;

(3) Pour le cas de la France, *cf.* par exemple le Livre Blanc sur la Défense du printemps 1994 et le discours du Président de la République devant l'IHEDN, le 8 juin 2001.

(4) Si ce concept devenait un jour opératoire, il ne serait d'ailleurs accessible qu'à des Etats disposant à la fois de technologies de très haut niveau et de moyens budgétaires considérables.

- des moyens politiques et techniques d'améliorer cette efficacité, vis-à-vis à la fois de la prolifération étatique et du terrorisme conventionnel et non conventionnel;
- de la contribution des moyens techniques nationaux et du renseignement.

D'une manière générale, ce serait une erreur que de sous-estimer le pouvoir de normes collectives, surtout lorsqu'elles sont accompagnées d'un régime de sanctions effectif et dissuasif. Toute méfiance systématique à l'égard des normes de non-prolifération ne peut que contribuer à leur délégitimation. En ce sens, le multilatéralisme sélectif pratiqué par l'actuelle administration américaine devrait (et mériterait de) faire l'objet de consultations plus étroites et, pourquoi pas, de décisions concertées avec les alliés européens.

A cet égard, l'Europe dans son ensemble a une capacité importante de propositions et devrait l'exercer. Après tout, cela serait pleinement cohérent avec les objectifs de la PESD. Mais où les décisions européennes en matière de non-prolifération se prennent-elles et s'exécutent-elles ?

On peut se féliciter qu'aient été lancées récemment deux initiatives de haut niveau encourageantes, impliquant l'Europe ou des Etats européens :

- au sommet du G8 à Kananaskis en juin 2002, a été décidé le lancement d'un programme de partenariat global (« 10 + 10 sur 10 ») (5), qui constitue une extension et une multilatéralisation des programmes américains Nunn-Lugar de réduction coopérative de la menace ADM issue de l'héritage de l'ex-Union soviétique. Ce programme ambitionne de financer et soutenir, en Russie initialement mais non exclusivement, des actions de non-prolifération, désarmement, prévention du terrorisme et renforcement de la sécurité des armes et des matières. Après cette démonstration de volonté politique, qui implique du reste également des pays européens non-G8, il faut souhaiter que la mise en œuvre pratique de cette initiative et l'implication russe qui en est la condition nécessaire permettront d'aboutir à des résultats effectifs et concrets à la hauteur des besoins. La gestion de l'héritage soviétique n'est pas le seul problème à résoudre en matière d'ADM, mais il en constitue une part importante en tout cas.
- en décembre 2001, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne ont lancé une initiative destinée à répondre de manière efficace, en termes de non-prolifération, de maîtrise des armements et de désarmement, aux menaces du terrorisme international. Dans ce cadre, le Conseil européen a adopté en avril 2002 une liste impressionnante de mesures concrètes concernant les instruments multilatéraux, les régimes de contrôle, la coopération avec la Russie et le cas échéant l'Asie centrale,

(5) La France a pour sa part annoncé que sa participation financière à ce projet se situera à hauteur de 750 millions de dollars sur dix ans. Cette participation sera de fait identique à la participation britannique.

le dialogue politique avec l'Asie et le Moyen-Orient. Nous verrons bien si la suite qui est donnée à ces mesures est à la hauteur des attentes.

Quant à l'OTAN, il sera instructif de suivre son évolution face aux nouvelles menaces. Elle pourrait bien, en effet, se transformer progressivement en une organisation de sécurité collective dotée d'armes et d'une structure militaire. On peut observer en passant que le Centre de l'OTAN sur la prolifération des ADM est une structure unique dans le monde euro-atlantique, qui pourrait jouer un rôle accru, au bénéfice des Etats-membres, dans l'analyse de la prolifération NRBC et de l'activité des acteurs non étatiques dans ce domaine; ce rôle pourrait être renforcé par une participation et une coopération accrues, étendue par exemple avec profit aux Etats du Partenariat pour la Paix.

Action politico-militaire

C'est rappeler un lieu commun que d'observer que la relation euro-américaine est ici très asymétrique, en raison d'un fossé considérable en matière de budget et de capacités. Il y a là un sujet de débat en soi, entre Européens en particulier, mais il serait très dommageable en tout cas que ce fossé conduise à creuser encore plus un fossé stratégique qui s'est déjà lourdement manifesté lors de la guerre du Golfe ou des opérations en Afghanistan et qui pourrait bien continuer à s'accroître.

Il est en tout cas essentiel, et c'est la position constante de l'Union européenne, que toute opération future à grande échelle, en Iraq ou ailleurs, ne puisse être lancée qu'avec la caution légitime de la communauté internationale, c'est-à-dire avec l'approbation pleine et entière du Conseil de sécurité. *A fortiori*, lorsque des menaces ADM sont à prendre en compte, l'action politico-militaire ne devrait être que multilatérale. A défaut, les résultats ne pourraient qu'être gravement contre-productifs, voire dévastateurs, notamment au Moyen-Orient, où la priorité, pour les Etats occidentaux comme pour le monde islamique, est au conflit israélo-palestinien, dont l'absence de règlement pèsera toujours lourd dans les implications de tout autre engagement stratégique dans la région.

Protection

De manière très brève, cette dernière catégorie d'actions contre les menaces ADM, qui recouvre parmi d'autres, mais pas exclusivement, la question des défenses antimissiles de théâtre, n'est peut-être pas la plus sensible politiquement. C'est un domaine où des coopérations bien équilibrées pourraient être conçues et développées dans un cadre euro-atlantique.

En ce qui concerne les défenses antimissiles de théâtre, il y a largement matière à penser et à bâtir en Europe, aux Etats-Unis et ailleurs. En particulier, on pourrait sans difficultés excessives imaginer des concepts et des

systèmes qui à la fois seraient pleinement compatibles avec la dissuasion et pourraient la compléter face à des menaces vis-à-vis desquelles elle serait hors de propos.

CONCLUSION

Tous les Etats européens ont des perceptions communes des risques et des menaces ADM de tous types susceptibles de peser sur leur sécurité nationale, quoique avec moins d'acuité qu'aux Etats-Unis, encore que les uns et les autres soient exposés de manière tout à fait comparable aux risques d'action ADM de type terroriste ou dans le cadre d'affrontements avec des Etats proliférants. De manière évidente, tous ont des besoins communs d'analyse, de renseignement, de prévention et de protection.

Pour les années à venir, un objectif stratégique très important est la réduction à tout prix (voire la suppression, mais y a-t-il place pour l'utopie?) du fossé politico-stratégique euro-américain. Il y a place en tout cas pour un débat constructif sur les problématiques de l'*arms control* formel et informel face au nouvel environnement stratégique et aux nouvelles menaces en matière d'armes de destruction massive.

A l'intérieur de l'Europe, le débat politico-stratégique n'est pas inactif, mais n'a pas conduit à des actions communes en matière de non-prolifération. Comment la PESD va-t-elle élaborer de manière effective une approche spécifique du problème de la prolifération des armes de destruction massive? Comment va-t-elle interagir de façon constructive avec l'OTAN dans ce domaine, où celle-ci a pris une indubitable avance?

Une démonstration importante de la volonté politique de l'Europe pourrait être l'élaboration d'un concept commun en matière d'*arms control* multilatéral contre le terrorisme. Ceci constituerait à n'en pas douter une contribution significative à la sécurité, en même temps qu'une manifestation de *leadership* dans un monde qui, pour être plus stable, devra par nécessité être multipolaire.