

LA PSI, POSTE AVANCÉ DE LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION

DE LA DIPLOMATIE DE RÉACTION
A LA DIPLOMATIE D'ANTICIPATION

PAR

PAUL DAHAN (*)

«*De minimis non curat praetor.*» La problématique de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (armes chimiques, biologiques et nucléaires) et de leurs vecteurs est longtemps restée confinée à des débats d'experts, voire d'initiés. Or, bien des signes avant-coureurs annonçaient les orages qui ont finalement éclaté. «*Les combats solitaires sont les évidences de demain*» (1). En effet, cette lutte ne prendra une nouvelle dimension qu'au tournant du millénaire. Autre temps, autre lieu, même question. La communauté internationale aura fini par se rendre à l'évidence. Depuis environ trois ans, il n'est guère d'enceinte internationale (ONU, Union européenne, OSCE, OTAN, G8...) qui ne prenne le dossier à bras le corps tant la gageure est urgente et immense. A n'en point douter la prolifération constitue aujourd'hui, par une pirouette de l'histoire, l'un, si ce n'est le plus important, des défis à la sécurité. La communauté internationale collectivement et ses membres pris individuellement doivent le relever en ce début de XXI^e siècle. A l'échelon national, les Etats doivent prendre les mesures d'application découlant de leurs engagements internationaux. A l'échelon régional, à savoir européen, un saut qualitatif significatif a été franchi avec l'adoption, le 13 décembre 2003, par le Conseil européen réuni à Bruxelles, d'une «Stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive». Celle-ci a été et est en train d'être complétée par tout un dispositif visant à lui donner une traduction plus concrète dans la pratique. Egalement et surtout à l'échelle universelle, un pas important a sans conteste été franchi avec l'adoption à l'unanimité, le 28 avril 2004, par le Conseil de sécurité (sous présidence allemande), de la résolution 1540 (2).

Le chemin parcouru au cours de la dernière décennie est immense. A une organisation de la sécurité internationale rêvée mais impossible, se substitue

(*) 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) Dominique de VILLEPIN, *Le Cri de la gargouille*, Albin Michel, Paris, 2002.

(2) Résolution 1540 du Conseil de sécurité, 28 avr. 2004 (Document S/RES/1540 (2004)).

petit à petit une organisation efficace parce que possible. Il est indispensable de mieux comprendre les raisons qui ont contribué à cette évolution. A une approche faisant de la seule mise en œuvre des traités multilatéraux de désarmement et de non-prolifération l'alpha et l'oméga des politiques de lutte contre la prolifération s'est progressivement substituée une approche plus diversifiée. Aujourd'hui, elle fait appel à une palette toujours plus large d'instruments (*cf.* le concept de «*boîte à outils*» (3) ou de «*boîte à outils stratégique*» (4)) pour relever efficacement ce défi, qui va des mesures coopératives à des mesures coercitives. C'est dans cette dernière catégorie qu'il convient de replacer l'«Initiative de sécurité contre la prolifération», plus connue sous son acronyme anglais de PSI, lancée le 31 mai 2003 à Cracovie par le Président George W. Bush et lors du Sommet du G8 de Sea Island des 8 et 9 juin 2004. Son premier anniversaire a été célébré avec un certain faste le 1^{er} juin 2004 à Cracovie en présence de 62 Etats participants. La genèse du dispositif de la PSI permet de mieux analyser son contenu et de mieux anticiper son évolution future.

GENÈSE DE LA PSI : LA PROLIFÉRATION DU DÉSORDRE

Sans mesurer les limites des dispositifs traditionnels, il est difficile de comprendre les raisons ayant conduit à rechercher de nouvelles pistes au cours des dernières années.

Limites des dispositifs traditionnels

Les dispositifs existants sont bien connus des experts. Ils se regroupent en deux catégories principales : les traités multilatéraux de désarmement et de non-prolifération et les groupes de fournisseurs. Les premiers comprennent le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ou TNP (1968) et les accords de garanties avec l'AIEA pris en application dudit Traité, la Convention d'interdiction des armes biologiques ou à toxines ou CIABT (1972), la Convention d'interdiction des armes chimiques ou CIAC. (1993), le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ou TICE (1996), le modèle de Protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA (1998) et le Code de conduite contre la prolifération des missiles balistiques ou HCOC (2002), document politique qui n'est pas un instrument juridiquement contraignant à la différence des premiers. Trois de ces traités disposent d'organes spécifiques chargés de leur vérification : l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique basée à Vienne depuis 1957), l'OIAC

(3) Ashton B. CARTER, «How to counter WMD», *Foreign Affairs*, vol. LXXXIII, n° 5, sept.-oct. 2004.

(4) Eric DE LA MAISONNEUVE, «Stratégie et modernité. Agir dans un monde en crise», *Agir*, n° 18, juin 2004.

(Organisation pour l'interdiction des armes chimiques située à La Haye depuis 1997) et, enfin, l'OTICE (Organisation pour le traité d'interdiction complète des essais nucléaires, qui n'est qu'une commission préparatoire faute des quarante-quatre ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur du Traité et qui est basée à Vienne depuis 1997). Les seconds sont des groupes *ad hoc* : mis en place surtout durant les années 1980-1990, ils relèvent d'une approche coopérative de la sécurité internationale; ils mettent le droit au centre des préoccupations, plaçant la contrainte en ultime recours. Il s'agit du Club de Londres, créé en 1975 et devenu NSG sous sa forme actuelle en 1991 (nucléaire), du Groupe Australie créé en 1985 (biologique et chimique) et du MTCR mis en place en 1987 (technologies des missiles). Ils sont composés d'une quarantaine de participants, essentiellement occidentaux, du Brésil, de l'Argentine et de l'Afrique du Sud; la Russie est membre du MTCR et du NSG et la Chine vient de rejoindre ce dernier et est candidate au premier.

Si, dans l'ensemble, ces dispositifs se sont avérés nécessaires, ils ont également prouvé qu'ils n'étaient pas suffisants pour prévenir la prolifération, en particulier avec l'émergence de nouveaux pays industrialisés dans le Tiers-Monde, les coopérations Sud-Sud et les réseaux clandestins. Cette situation, à elle seule inquiétante, se double d'une dimension terroriste, ainsi que le souligne la résolution 1540 du Conseil de sécurité. La problématique du non-respect et du contournement des traités (essentiellement du TNP et des accords de garanties) a pris une ampleur remarquable à la faveur des plusieurs crises récentes : Iraq; annonce, en janvier 2003, par la Corée du Nord, de son retrait du TNP; révélations sur le programme nucléaire militaire iranien à partir de l'été 2002; règlement de la question libyenne durant l'hiver 2003-2004; mise à jour des réseaux mondiaux du Dr Khan développés à partir du Pakistan en 2004... (5) A ces affaires presque anciennes, dont certaines font l'objet d'un traitement particulier à l'AIEA, viennent s'ajouter quelques autres plus nouvelles, mettant en cause l'Afrique du Sud et la République de Corée. Si ces exemples concernent principalement des programmes nucléaires, le cas des armes chimiques mais aussi biologiques mérite également une attention particulière (6) : ces exemples ont mis en évidence l'existence de véritables routes de la prolifération; ils ont démontré les limites concrètes des dispositifs «classiques» dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Ces limites tiennent à la nature des instruments existants, à l'évolution de l'environnement international, aux grilles de lecture retenues et à l'approche de la nouvelle administration américaine.

(5) Thérèse DELPECH, «Les désarrois de la lutte contre la prolifération nucléaire», *Critique internationale*, avril 2004.

(6) Christopher F. CHYBA/Alex L. GRENINGER, «Biotechnology and Bioterrorism: An Unprecedented World», *Survival*, vol. XLVI, n° 2, été 2004.

En premier lieu, tous ces instruments n'ont d'intérêt, voire d'efficacité, que s'ils sont universels, pleinement appliqués et respectés comme le veut l'adage latin «*quid leges sine moribus*». La tentation de les violer est grande comme l'ont amplement démontré les crises évoquées plus haut : l'histoire nous apprend que «*les normes en relations internationales définissent les comportements tolérés et les conduites proscrites. Par nature, elles sont fragiles et la tentation de les transgresser est sans cesse présente*» (7). Pour les États-parties aux instruments multilatéraux qu'ils violaient en toute impunité, il s'agissait d'un «*jeu gagnant-gagnant*» (8). En d'autres termes, certains ont cru y déceler un «*jeu où l'on n'a de chance de gagner qu'à condition de tricher*» (9). Force est de constater, dans la pratique, la faiblesse intrinsèque de leurs dispositifs coercitifs. D'une part, ils sont trop faibles pour ce qu'ils ont de fort : à titre d'exemple, l'absence de mise en œuvre de la procédure dite d'inspection par mise en demeure dans la Convention d'interdiction des armes chimiques en réduit singulièrement le caractère dissuasif et l'efficacité; les divers séminaires organisés sur cette problématique sont voués à rester académiques et le restent; quant au recours au Conseil de sécurité en cas de manquement avéré, il se révèle extrêmement difficile, voire quasiment impossible à mettre en œuvre tant les conditions de sa saisine ne sont pas aisées à réunir. D'autre part, ils sont également trop forts pour ce qu'ils ont de faible : «*leur vérification, si intrusive soit-elle, ne peut jamais être absolue, de telle sorte qu'ils laissent toujours place au doute sur leur respect effectif*» (10); les faits suffisent d'ailleurs et parlent d'eux-mêmes. En outre, le moins que l'on soit autorisé à dire est que l'environnement international post-post-Guerre froide est marqué tant par une grande imprévisibilité («*entre nous, nous observons la loi, mais quand nous opérons dans la jungle, nous devons aussi recourir aux lois de la jungle*» (11)). que par la confrontation à de nouvelles menaces. Les deux principales sont le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive (12). De plus, les grilles de lecture retenues ont été pendant une assez longue période après la fin de la Guerre froide en décalage avec la réalité. Sans aller jusqu'à soutenir la gravité de l'irréalisme qui aurait affecté l'approche de la communauté internationale dans les années 1980-1990, ce jugement n'est pas sans contenir quelque vérité. Comme le relève Pierre Moscovici : «*force est de reconnaître qu'en réfléchissant aux problèmes de demain avec les grilles d'analyse d'hier nous avons pris un retard préoccupant dans cette tâche*» (13).

(7) Jean-Yves HAINE, *Les États-Unis ont-ils besoin d'alliés?*, Payot, 2004.

(8) Bruno TERTRAIS, «*Riad : la tentation nucléaire*», *Politique Internationale*, n° 103, printemps 2004.

(9) Gabriel ROBIN, *Entre empire et nations. Penser la politique étrangère*, Odile Jacob, 2004.

(10) Serge SUR, «*L'entreprise du désarmement au péril du nouveau contexte international de sécurité*», *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. IV, 2004.

(11) Robert COOPER, *The Observer*, 7 avril 2002.

(12) «*Une Europe sûr dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité.*» Document adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles le 12 décembre 2003.

(13) Pierre MOSCOVICI, *Les Dix Questions qui fâchent les Européens*, Perrin, 2004.

Enfin, Washington a pris ses distances au cours des dernières années avec les régimes multilatéraux (14) : la position de l'administration américaine est résumée d'une manière non équivoque dans les déclarations de son sous-secrétaire d'Etat pour la maîtrise des armements et la sécurité internationale (15).

Les nombreux instruments multilatéraux négociés, conclus et mis en œuvre pendant la «décennie prodigieuse» ont permis de freiner la prolifération – ce qui n'est pas un mince résultat –, mais certainement pas de régler le problème de façon entièrement satisfaisante, ceci d'autant plus que les programmes aujourd'hui mis à jour publiquement ont précisément été lancés à cette époque. Le chapitre III de la «Stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive» adoptée lors du Conseil européen du 12 décembre 2003 souligne à juste titre que «*si tous ces instruments sont nécessaires, aucun n'est en soi suffisant*».

La recherche de nouvelles pistes

Le temps n'est plus à la complaisance face au développement de la prolifération. La communauté internationale s'est progressivement engagée sur une voie associant traités et instruments multilatéraux rendus plus efficaces (16) et renforcés (17), mécanismes de non-prolifération durcis (essentiellement groupes de contrôles aux exportations) et mesures plus dissuasives, voire coercitives. Ses efforts se sont développés dans trois types d'enceintes.

D'abord, dans les enceintes spécifiques, qui n'avaient *a priori* pas vocation naturelle à traiter de ces questions. A titre d'exemple peuvent être mentionnés le G8, qui a adopté le 9 juin 2004 un «Plan d'action sur la non-prolifération» lors du Sommet de Sea Island (dans la lignée des décisions prises à Evian en 2003 et à Kananaskis en 2002), ou l'OTAN, au paragraphe 14 du communiqué du 28 juin 2004 publié à l'issue du Sommet d'Istanbul. Cette évolution concerne également ceux qui ont vocation à traiter de la non-prolifération : Groupe Australie, NSG, MTCR. Plusieurs initiatives ont été prises pour renforcer les dispositifs existants.

Ensuite, dans les enceintes régionales, où la problématique de la lutte contre la prolifération a émergé. Tel a été le cas à l'OSCE, avec le document «Stratégie de l'OSCE visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XXI^e siècle», adopté lors de la session ministérielle de Maastricht le 2 décembre 2003, mais surtout à l'Union européenne. A cet égard,

(14) Pierre BUHLER, «L'Amérique et le monde», *Commentaire*, n° 107, aut. 2004.

(15) John BOLTON, «An All-out War on Proliferation», *Financial Times*, 6 sept. 2004.

(16) Paul DAHAN, «Désarmement : préserver l'héritage, relancer l'entreprise. La querelle des anciens et des modernes», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2004.

(17) Cf. le document de travail «Pour un renforcement du régime de non-prolifération nucléaire» (NPT/CONF.2005/PC.III/WP.22 du 4 mai 2004), présenté par la France lors de la troisième session du comité préparatoire (New York, 26 avril-7 mai 2004) de la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2005.

l'adoption, le 13 décembre 2003, par le Conseil européen, de la «Stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive» a constitué un saut qualitatif important en la matière : elle est d'ores et déjà complétée par toute une série d'initiatives novatrices qui en renforcent dès à présent l'efficacité, qu'il s'agisse des démarches lancées pour l'universalisation des instruments existants ou de l'insertion de clauses dite de prolifération dans tous les accords que l'Union conclura à l'avenir avec les pays tiers (cf. la «clause de non-prolifération» qui, adoptée par le Conseil du 14 novembre 2003, a connu ses premiers cas d'application dans les négociations, dont certaines sont encore en cours, des accords de l'Union avec la Syrie, le Tadjikistan, le Mercosur, le Conseil de coopération des Etats du Golfe, la Macédoine, Israël, le Maroc, la Jordanie et l'Iran); elle le sera à l'avenir par des dispositifs visant à la criminalisation des activités délictueuses (cf. la déclaration sur *«les sanctions pénales concernant les matériels liés aux ADM»*, adoptée par le Conseil européen du 18 juin 2004). Plus récemment encore, la Déclaration sur la prolifération des armes de destruction massive adoptée le 26 juin 2004 lors du Sommet Union européenne/Etats-Unis à Dromoland souligne que *«ce défi mondial appelle une solution à long terme et multiforme»*.

Enfin, dans l'enceinte universelle par excellence, à savoir l'ONU. Encore faut-il opérer une distinction entre, d'une part, les organes de négociation (Conférence du désarmement) et de délibération (Assemblée générale, Première commission et Commission du désarmement) et, d'autre part, le Conseil de sécurité. Alors que les évolutions ont été des plus modestes, voire dans certains cas inexistantes s'agissant des premières, en raison de la réticence des pays non alignés à l'encontre du concept de prolifération qu'ils jugent discriminatoire (à titre d'exemple, la résolution A/RES/58/317 «Réaffirmer le rôle central des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales et la promotion de la coopération internationale» adoptée le 5 août 2004 par l'Assemblée générale par 94 voix avec 47 abstentions – dont l'Union européenne, le Canada et le Japon – et deux voix contre – les Etats-Unis et Israël – ne fait délibérément pas référence dans le paragraphe 9 de son dispositif à la résolution 1540), elles ont été particulièrement novatrices pour ce qui est du second. En effet, la résolution 1540 adoptée par le Conseil de sécurité le 28 avril 2004 confirme que *«la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales»*. Douze ans auront été nécessaires pour que le Conseil passe d'une simple déclaration présidentielle – adoptée le 31 janvier 1992 à l'issue de sa réunion au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement – à une résolution adoptée par consensus (18). Cette résolution prévoit en particulier le renforcement du

(18) Serge SUR, «La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques», *RGDIP*, 2004.

rôle du Conseil de sécurité, du régime de non-prolifération (par la promotion de l'adoption universelle et l'application intégrale des traités pertinents), du multilatéralisme efficace (par l'appel lancé aux Etats pour édicter des mesures concrètes, en particulier des sanctions pénales 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 que lui remettront les Etats dans les six mois sur la mise en œuvre de la résolution) et de la coopération internationale pour aider à sa mise en œuvre.

Point n'était besoin d'un esprit bien perspicace pour deviner que la lutte contre la prolifération déboucherait par touches successives sur des approches moins coopératives et plus coercitives en raison de l'attitude de ceux qui font litige de leurs engagements solennels : «*que vaut une diplomatie qui s'appuie sur des baïonnettes émoussées?*» (19). C'est dans ce contexte général qu'il convient de replacer l'Initiative de sécurité contre la prolifération ou PSI (20).

ANALYSE DE LA PSI : «L'IMPÉRATIF DU MOMENT»

Sans une bonne connaissance des objectifs et de la forme que revêt la PSI, il est malaisé de cerner l'évolution qui la sous-tend.

Objectifs et forme

La PSI comporte aux moins trois objectifs essentiels. Le premier, de nature coercitive, porte sur l'interception de transferts 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 (21) : ces interceptions peuvent s'effectuer grâce à une large gamme de moyens, pouvant aller de l'intervention auprès des responsables des transports jusqu'au recours à des moyens coercitifs; elles peuvent indistinctement porter sur des transports maritimes, terrestres ou aériens. Les objectifs de la PSI résultent de la Déclaration sur les principes d'interdiction adoptée lors de la réunion de Paris des 3 et 4 septembre 2003. La résolution 1540 adoptée le 28 avril 2004 par le Conseil de sécurité ne fait pas une référence explicite à la PSI, mais reconnaît l'utilité de mesures de ce type, sans préjuger des modalités d'organisation. Cette démarche ne vise pas *a priori* des Etats ou des organisations, mais s'attaque à des activités précises, quels qu'en soient les auteurs. Le deuxième objectif, étroitement lié au premier, est de nature dissuasive : il

(19) Robert COULONDRE, *De Staline à Hitler. Souvenirs des deux Ambassades. 1936-1939*, Hachette, 1950.

(20) «Harnessing the power of nations for arms control : the proliferation security initiative and coalitions of the willing», *Backgrounder* (Heritage Foundation), n° 1737, 18 mars 2004.

(21) Cf. à cet égard le site Internet canadien www.proliferationsecurity.info.

doit conduire le fautif à trouver assez d'avantages et plus d'intérêts à respecter les normes internationales qu'à tenter de les violer. Le troisième objectif est de nature coopérative : il s'agit de favoriser la coopération entre Etats et entre Etats et transporteurs, cela impliquant une sensibilisation en amont et un travail en aval avec la chaîne privée du transport.

La PSI est conçue non pas comme une institution, mais comme un ensemble d'activités à géométrie variable (22). Elle ne comporte pas de membres mais des participants. Elle est ouverte à tous les Etats pouvant et souhaitant contribuer efficacement à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Elle s'organise schématiquement autour de trois cercles concentriques, en allant du plus petit (celui du «*core group*» ou noyau dur) au plus large (celui des Etats, dont le nombre tourne autour de 50 ayant simplement endossé ses principes, en particulier par la Déclaration de Paris du 4 septembre 2003) en passant par un intermédiaire (celui des Etats en mesure de fournir une contribution concrète en cas d'actions coercitives). Les 15 Etats membres du «*core group*» sont l'Allemagne, l'Australie, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, pays fondateurs auxquels se sont associés, lors de la réunion plénière de Lisbonne, le Canada, la Norvège et Singapour et, lors de celle de Cracovie, la Russie; à ce stade, on relève une faible participation asiatique. A ce jour, la PSI a tenu, si l'on excepte les réunions d'experts, six réunions plénières : Madrid (12 juin 2003), Brisbane (9-10 juillet 2003), Paris (3-4 septembre 2003), Londres (9-10 octobre 2003), Lisbonne (4-5 mars 2004) et Cracovie (31 mai-1^{er} juin 2004).

L'évolution dans les logiques

La PSI reprend certaines initiatives existantes qu'elle systématise pour faire face aux défis de la prolifération : en un mot, elle tend à faire mieux, plus rapidement et de façon plus coordonnée ce qui se faisait déjà. Elle marque une évolution importante dans la mesure où elle traduit le passage d'une logique institutionnelle à une logique opérationnelle, d'une logique de vérification à une logique de surveillance, d'une logique juridique statique à une logique juridique dynamique et, enfin, d'une logique de non-prolifération à une logique de contre-prolifération.

Au cours des dernières années, trop d'organisations internationales à composition universelle ont privilégié une approche institutionnelle, voire routinière et bureaucratique recherchant à tout prix le consensus dans le traitement des problèmes de prolifération : certains évoquaient l'idée d'un «*consensus permissif*». La PSI tire deux leçons essentielles de la pratique internationale, que soulignait à sa façon dès 1969 Paul-

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

Henry Spaak (23) : la première est que, souvent, «*les formules d'unanimité ne sont que des formules d'impuissance*»; la seconde est que certaines organisations internationales en charge de la mise en œuvre d'accords de désarmement et de non-prolifération «*accomplissent sérieusement des tâches secondaires et résolvent de temps en temps un problème technique limité*» (cf. les débats à l'OIAC sur les retraites des fonctionnaires, les barèmes de contribution, les formulaires d'inspection..., alors même que les questions de prolifération n'ont pas droit de cité à La Haye). En d'autres termes, pourrait être reprise la présentation peu flatteuse des activités de la SDN : «*on discute de la place des virgules et de la valeur des conditionnels*» (24). Dans la PSI, les diplomates, en coopération avec leurs collègues des autres départements ministériels concernés interviennent à divers stades de la procédure, le plus souvent dans l'urgence : cette approche s'inscrit en faux contre la formule désormais célèbre selon laquelle «*l'art diplomatique s'accommode volontiers de reporter à plus tard une question épineuse*» (25).

Avec la PSI, on passe en outre d'une logique de vérification des traités de maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération, nécessairement lourde à mettre en œuvre tant les États les ayant accepté l'ont assortie de verrous juridiques, à une logique de surveillance des cargaisons, assurément plus rapide dans son exécution, pour lui conférer toute son efficacité. Cette logique repose sur l'importance du volet renseignement : «*nous devons réévaluer l'interaction entre le travail des services de renseignement et les dispositifs de maîtrises des armements. Les informations recueillies selon les méthodes de renseignement diffèrent de celles rassemblées au cours d'inspection de maîtrise des armements*» (26). La PSI tend à une optimisation de l'information entre services des pays concernés pour mieux contrôler les trafics illicites dans le cadre d'opérations spécifiquement identifiées. Si ce partage existait déjà sur une base bilatérale, il devient désormais plus systématique et plus multilatéral et doit désormais s'accompagner de la recherche d'une plus grande synergie entre sphère du renseignement et sphère opérationnelle.

La question de l'adéquation de la norme internationale au nouveau contexte international a été posée avec constance au cours des dernières années : «*le droit international est-il bien adapté aux réalités actuelles de la sécurité internationale ou faut-il le faire évoluer? A certains égards, cette évolution a déjà commencé*» (27). Pour une analyse plus détaillée, le lecteur pourra se rapporter à l'étude réalisée par le Congrès américain sur le

(23) Paul-Henry SPAAK, *Combats inachevés. De l'Espoir aux déceptions*, Fayard, 1969.

(24) Hervé ALPHAND, *L'Étonnement d'être. Journal 1939-1973*, Fayard, 1977.

(25) Francis WALDER, *Saint-Germain ou La Négociation*, Gallimard, 1958 (Prix Goncourt 1958).

(26) Patricia LEWIS, «*Armes biologiques irakiennes : ce que nous savons, ce que nous ignorons et ce que nous pourrions apprendre*», *Politique étrangère*, été 2004.

(27) Thérèse DELPECH, «*Bagdad : trois leçons pour une crise*», *Politique internationale*, n° 100, été 2003.

sujet (28). La mise en œuvre de la PSI respecte les législations nationales et le droit international, ce qui impose certaines contraintes, en particulier en ce qui concerne le respect des prérogatives des Etats du pavillon. La PSI adopte une approche originale consistant, d'abord, à essayer d'appliquer efficacement le droit existant (*cf.* le paragraphe 10 du dispositif de la résolution 1540) et, seulement ensuite et en cas de lacune du dispositif existant, de le compléter. Ceci concerne en premier lieu les accords bilatéraux avec les Etats de pavillon, tels ceux signés par les Etats-Unis avec le Liberia le 11 février 2004 et avec le Panama le 12 mai 2004 (avec ces deux accords, Washington s'estimerait en mesure d'exercer un contrôle sur 48 % du tonnage mondial de transports maritimes de marchandises et Londres souligne que 10 pavillons représentent 70 % du trafic). Ceci concerne en second lieu, la révision de la Convention plus connue sous son acronyme anglais de SUA (Convention pour la suppression des actes illicites contre la sûreté de la navigation maritime) : cette dernière viserait des actes terroristes commis sur/à l'encontre des navires en haute mer, ainsi que des actes de complicité relatifs au transport maritime intentionnellement illégal d'armes de destruction massive et des matériels connexes.

En 1784, dans un mémoire adressé à Louis XVI, Vergennes soulignait que «*la force est le gage le plus sûr du respect, surtout lorsque cette force n'est déployée qu'avec sagesse, et employée avec justice*». La PSI permet une accumulation de forces par ses signataires face à des pays tiers en contradiction avec le droit existant en la matière. Cette initiative s'appuie aussi sur les leçons tirées de précédentes opérations d'interception pour resserrer la coopération entre pays disposés à agir (exemples des missiles nord-coréens à destination du Yémen et chargements chimiques et nucléaires destinés à la Corée du Nord). Avec cette dimension, la plus audacieuse, nous passons insensiblement à une approche de contre-prolifération («*aussi il est plus que jamais indispensable de corriger les lacunes et les défaillances du dispositif de contre-prolifération*» (29)). Elle conjugue également une logique de dissuasion (exercices) à une logique de coercition (arrondissement). A ce jour, plusieurs exercices ont été conduits : aérien, «*Air brake*», par l'Italie (février 2004); interception maritime, «*Clever sentinel*» par l'Italie (avril 2004), «*Pacific protector*» par l'Australie (septembre 2003) et par l'Espagne (octobre 2003), «*Basilic*» par la France (novembre 2003), «*Sea saber*» par les Etats-Unis (janvier 2004), «*Samourai team*» par le Japon (octobre 2004), «*Chokepoint*» par les Etats-Unis (novembre 2004); interception terrestre, «*Safe borders*» par la Pologne (avril 2004), «*Hawkeye*» par l'Allemagne sur l'aéroport interna-

(28) Benjamin FRIEDMAN, «*The Proliferation Security Initiative: The Legal Challenge*», *Policy Brief* (Bipartisan Group), 4 sept. 2003.

(29) Allocution du Président de la République, M. Jacques Chirac, lors de la présentation des vœux du corps diplomatique, Paris, 8 janvier 2004.

tional de Francfort-sur-le-Main (avril 2004); simulation aérienne, par le Royaume-Uni (octobre 2003) et «Aspe» par la France (juin 2004). Une seule interception a été conduite en coopération entre l'Allemagne, l'Italie, les Etats-Unis et le Royaume-Uni en octobre 2003; elle concerne un navire à destination de la Libye et a conduit à l'identification du réseau du Dr Khan, père de l'arme nucléaire pakistanaise (30). Pour être complet sur ce sujet, il convient de mettre en exergue le volet coopératif de la PSI, qui permet aux Etats ne disposant que de moyens limités de faire appel à d'autres pour les aider à remplir leurs engagements.

L'Initiative de sécurité contre la prolifération révèle ainsi sa pertinence en s'attachant à regarder la vérité en face et à reconnaître que l'inaction est souvent bien plus risquée que l'action. Cependant, rien n'est vraiment acquis dans un environnement marqué par la diversité des menaces qui pèsent sur le monde en ce début de millénaire.

EVOLUTION DE LA PSI : UNE SYNTHÈSE ORIGINALE

Plus d'un an et demi après son lancement, la PSI se trouve à la croisée des chemins. Les problèmes sont maintenant posés, les difficultés sont circonscrites, les solutions sont ébauchées. Quelles sont ses évolutions probables ainsi que les défis potentiels qu'elle devra relever?

Evolutions probables

L'honnêteté exige de reconnaître que l'entreprise est grande et qu'elle ne va pas sans difficulté.

De façon générale, comment se présente la situation? S'ils ne garantissent pas à ce stade le succès de la PSI, les développements récents tendent à le rendre probable. Conformément aux tendances générales actuelles, ils demeurent aussi dans une logique traditionnelle. Les proliférateurs ont manifestement compris le message qui leur était destiné. Comme ceci était souligné au milieu du XX^e siècle : *«toute société est un système qui se tient en partie par le consentement, en partie par un mélange plus ou moins bien dosé de pression morale et de coercition»* (31). Ils se trouvent confirmés par l'esprit de la résolution 1540 du Conseil de sécurité. Les premières indications dont nous disposons permettent de penser que la valeur dissuasive de ce dispositif est indéniable. Toutefois, seul un minimum de recul permettra de voir si la tendance se confirmera au cours des années à venir. Sauf relâchement de la part de ses promoteurs, il n'y a *a priori* aucune raison pour que ceci ne soit pas le cas. Après la mise en place du volet

(30) Dépêche AFP «Des traces d'uranium enrichi en Iran proviendrait du Pakistan», reprise dans *Le Monde*, 11 août 2004.

(31) Guglielmo FERRERO, *Reconstruction. Talleyrand à Vienne. 1814-1815*, Plon, 1940.

opérationnel de la PSI, l'accent devra à l'avenir être mis sur son cadre juridique (32).

De façon plus spécifique, les débats ont déjà largement commencé. Ils ont porté et continueront de porter sur une problématique relative à un triple élargissement : le premier concerne le nombre de ses participants (universalité *versus* club), le second a trait à son assise juridique (définition des infractions, dispositifs d'arraisonnement...) et le troisième à son périmètre opérationnel. En toute hypothèse, ils risquent de n'être jamais définitivement tranchés tant la recherche d'un équilibre entre les divers objectifs de la PSI suppose des ajustements techniques permanents largement tributaires de la situation internationale.

Défis potentiels

Quels sont les plus importants défis auxquels se trouve aujourd'hui confrontée l'entreprise de la PSI et auxquels elle devra encore plus faire face demain ? Ils sont essentiellement de quatre ordres.

Les premiers défis tiennent à la composition de l'Initiative et au risque d'un élargissement trop important du nombre de ses membres. Les spécialistes des Relations internationales savent bien que plus l'organisation mise sur pied est importante, plus elle subira un effet d'inertie. Ce que la PSI gagne en universalité, elle risque de le perdre en enracinement. En d'autres termes, l'Initiative ne peut que perdre en force ce qu'elle gagne en étendue. En outre, une claire distinction s'imposera rapidement entre les trois catégories de participants à la PSI. Les Etats ayant endossé les principes de l'Initiative devront connaître le rôle précis qui leur sera imparti dans le dispositif général. Se verront-ils conférer un statut d'acteur ou de simple spectateur ? Il va de soi que la participation aux charges ne se concevra pas sans une participation aux responsabilités. Au-delà d'un nécessaire élargissement quantitatif, s'impose désormais un élargissement qualitatif faisant place aux Etats pouvant apporter au dispositif une contribution réelle par leur statut intrinsèque (Inde, Chine, Malaisie, Indonésie...) ou par leur situation sur les routes de la prolifération.

Les deuxièmes défis tiennent à un élargissement trop important du nombre de ses activités (*cf.* le discours du Président Bush du 11 février 2004 et le Plan d'action du G8 sur la non-prolifération adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement à Sea Island le 9 juin 2004). L'adage populaire «*qui trop embrasse, mal étreint*» trouve ici toute sa pertinence. Est en effet posée la question de l'extension de la PSI au-delà de la simple interception des cargaisons proliférantes à ce que l'on qualifie de «*law enforcement*», à savoir la traduction des trafiquants en justice, à la fermeture des laboratoires clan-

(32) Bertrand GRÉGOIRE, «L'Initiative américaine de sécurité contre la prolifération 'PSI'», *Défense nationale*, octobre 2004.

destins, à la saisie des matériels, au gel des avoirs desdits trafiquants... S'il s'agit d'un prolongement logique de la PSI, on peut s'interroger sur le point de savoir si elle constitue l'outil pertinent pour y parvenir. Ne conviendrait-il pas auparavant de s'assurer que la communauté internationale ne dispose pas déjà des outils juridiques adéquats pour effectuer les missions principales de l'Initiative, en particulier les règles d'interception ?

Les troisièmes défis ont trait à la définition des «*matériels connexes*» («*related materials*») visés par la Déclaration de Paris. La question est ainsi posée : souhaitera-t-on retenir une définition étroite ou large de ces matériels ? Il y a dans tout cela les germes d'innombrables difficultés pratiques et quotidiennes, lesquelles risqueraient de se produire et de grever d'une lourde hypothèque l'avenir de la PSI. La liste des matériels contrôlés par les groupes de fournisseurs constitue la référence naturelle, mais de nombreux pays susceptibles d'entrer dans la PSI n'en sont pas encore membres.

Les quatrièmes défis concernent la nécessité d'un renforcement de la coordination opérationnelle, indispensable à la réussite des opérations d'interception. Seule la multiplication des exercices permettra de mettre au point des procédures efficaces garantissant le caractère dissuasif de l'Initiative. Plusieurs points-clefs méritent d'être soulignés : importance de la qualité du renseignement, des moyens de communication adaptés entre les participants et de la capacité d'interception de la cargaison. C'est pourquoi est nécessaire une planification idoine des exercices (nombre total suffisant de 6 à 7 par année, bien répartis dans le temps et dans l'espace), destinée à afficher la détermination des partenaires dans leur objectif général de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive au travers de leurs trafics. Non moins importante est dans ce contexte la question de l'articulation entre l'échelon opérationnel et l'échelon politique.

* *
*

Un chapitre nouveau commence dans l'histoire de la lutte contre la prolifération, peut-être même un livre nouveau ! L'Initiative de sécurité contre la prolifération est tombée à point nommé au moment où certains démolissaient par la base l'édifice dont d'autres achevaient le toit. La PSI n'est certes pas la panacée, mais elle ne saurait en être l'ennemi. Désormais, elle doit apporter la preuve de sa pertinence dans la panoplie des outils de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, faute de quoi elle pourrait n'être qu'une coquille vide. Toutefois, ce n'est que de réunion en réunion, trait pour trait, que se dessinera son profil définitif. Mieux vaut prévenir les événements que de les subir («*de fait, les dangers concomitants que représentent la prolifération des armes et le terrorisme contraignent beaucoup de gens à réévaluer la légalité et la légitimité du recours à l'action*

préventive» (33). Aussi la lutte contre la prolifération est-elle une condition de la paix et de la sécurité internationale! Le renforcement de la sécurité internationale est un travail de Sisyphe que l'homme doit toujours recommencer : un édifice en perpétuelle réparation parce qu'il commence à se ruiner au moment où on le bâtit. A certains égards, il rappelle le Bucentaure, l'historique galère du Doge de Venise, qui restait toujours la même alors que toutes ses pièces avaient été changées. La PSI se présente aujourd'hui comme un véritable poste avancé pour relever efficacement le défi de la prolifération. Son succès illustrerait le passage d'une diplomatie de réaction à une diplomatie d'anticipation.

(33) Robert KAGAN, *Le Revers de la puissance. Les Etats-Unis en quête de légitimité*, Plon, 2004.