

## **LE PARTENARIAT MONDIAL DU G8**

### **PLUS DE COOPÉRATION POUR PLUS DE SÉCURITÉ?**

PAR

SÉBASTIEN JAUNET<sup>1</sup>

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

Initiative lancée par les chefs d'Etat et de gouvernement du G8, le Partenariat mondial s'inscrit dans une approche coopérative de la sécurité internationale. Mécanisme incitatif devant déboucher sur des programmes concrets de réduction de la menace, il s'insère dans la gamme d'outils à notre disposition pour lutter contre la prolifération, en complétant les instruments à vocation normative et coercitive. A ce titre, il se situe également, sans en être la simple transposition multilatérale, dans la lignée des programmes bilatéraux de désarmement conduits à partir du début des années 1990 par différents pays en Russie. Citons par exemple le programme de Réduction coopérative de la menace (Cooperative Threat Reduction ou CTR) qui, conduit par les Etats-Unis à partir de 1991 à l'initiative des Sénateurs Sam Nunn et Richard Lugar, a permis de financer des actions de démantèlement d'armes nucléaires en Russie, en Ukraine, en Biélorussie et au Kazakhstan, le programme de coopération bilatérale conduit par l'Allemagne en Russie dans le domaine de la destruction d'armes chimiques ou encore le programme AIDA mis en œuvre par la France à partir de 1992 dans le domaine du démantèlement des armes nucléaires en Russie.

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

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

#### OBJECTIF : DEFINIR UN NOUVEAU CADRE DE COOPERATION POUR LUTTER CONTRE LA PROLIFERATION

Lors du sommet du G8 à Kananaskis en juin 2002, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à *«empêcher les terroristes et ceux qui les abritent d'acquérir ou de mettre au point des armes nucléaires, chimiques, radiologiques et biologiques, des missiles, ainsi que les matières, le matériel et la technologie*

---

<sup>1</sup> Diplomate en charge de la coordination du Partenariat mondial du G8 à la Direction des Affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement du ministère français des Affaires étrangères. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

qui s'y rattachent»<sup>2</sup>. Adoptée dans le contexte rappelé en introduction, la Déclaration de Kananaskis définit les engagements pris par les pays participants, articulés autour de principes forts et d'engagements financiers ambitieux, et le champ géographique et les domaines d'action correspondants.

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

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

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

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

Les lignes directrices sur les projets de coopération nouveaux ou élargis visent à définir le cadre général de mise en œuvre de ce Partenariat. Au-delà de leur caractère technique, ces lignes directrices posent les principes fondamentaux de cette initiative. Elles en constituent les lignes de force, en détaillant clairement les règles de fonctionnement indispensables. Destinées à garantir l'efficacité des projets de coopération conduits dans le cadre de cette initiative, ces lignes directrices tirent les enseignements des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des précédents programmes d'assistance à la Russie, afin d'éviter que la mise en œuvre de ces nouveaux programmes ne soit retardée par les mêmes obstacles : règles de transparence, mécanismes d'exonération de taxes et d'impôts du soutien fourni, garanties d'exonérations de responsabilité des intervenants, dispositifs et autorisations d'accès aux sites sur lesquels sont mis en œuvre effectivement ces programmes<sup>3</sup>.

Ce volet du partenariat a rempli pour l'essentiel son objectif, l'application de ces lignes directrices ayant permis d'enregistrer plusieurs avancées notables dans la mise en œuvre de ces programmes en Russie. C'est notamment sur la base de ces lignes directrices qu'a pu être conclu en 2004 l'accord-cadre pour un «Programme multilatéral environnemental dans le domaine nucléaire en Fédération de Russie» – accord MNEPR d'après son acronyme anglais –, accord qui réunit l'Allemagne, la Belgique, la Commission européenne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Russie et la Suède. L'objectif de cet accord est de fournir un cadre juridique, administratif et fiscal de référence destiné à faciliter la mise en œuvre des programmes de coopération dans le domaine nucléaire en Russie<sup>4</sup>. La conclusion de cet accord a permis deux avancées significatives : formaliser le principe de l'exemption de toutes taxes, impôts et prélèvements de l'assistance fournie dans ce cadre<sup>5</sup> et définir un cadre d'exonérations de responsabilité des contributeurs – ainsi que de leurs fournisseurs et de leurs contractants – particulièrement protecteur<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Déclaration des dirigeants du G8 lançant le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, Kananaskis, juin 2002.

<sup>3</sup> Olivier DEVAUX, «Le partenariat mondial du G8 contre la prolifération», *Défense nationale*, 2003.

<sup>4</sup> Le champ d'application de cet accord-cadre couvre *a priori* la plupart des accords susceptibles d'être conclus dans le domaine de la coopération nucléaire. En effet, l'article 1 dudit projet dispose que «les parties instituent par le présent accord un cadre destiné à favoriser la coopération dans le domaine de la sûreté de la gestion du combustible nucléaire usé et des déchets radioactifs en Fédération de Russie. [...] Le MNEPR s'appliquera aux projets engagés entre contributeurs et des bénéficiaires ou à toute forme de coopération convenue entre eux. Il pourra également s'appliquer à des projets ou à toute autre forme de coopération dans d'autres domaines d'activités nucléaires, y compris la sûreté nucléaire, si les parties intéressées en conviennent.»

<sup>5</sup> L'article 9 paragraphe 1 de l'accord-cadre MNEPR prévoit ainsi que «la partie russe exempte de droits de douanes, d'impôts sur les bénéfices, d'autres impôts et de taxes analogues l'assistance fournie au titre du présent accord. La partie russe prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que l'assistance fournie en vertu du présent accord ne soit soumise à aucun impôt local ou régional.»

<sup>6</sup> L'article 7 de l'accord-cadre MNEPR renvoie à un protocole la question du régime de responsabilité. Ce protocole, «relatif aux actions en justice et procédures judiciaires et à l'indemnisation», prévoit à l'article 2 que la partie russe n'intente aucune action ou procédure judiciaire à l'encontre des contributeurs et de leur personnel ou de leurs contractants, sous-contractants, consultants, fournisseurs directs ou indirects, au titre de dommages, y compris les décès et lésions corporelles, du fait d'activités entreprises en vertu de l'accord. De même, la partie russe veille à indemniser les contributeurs et leur personnel et n'intente aucune action judiciaire à leur encontre dans le cadre d'actions intentées devant tout tribunal ou toute instance par des tierces parties

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

### *Des engagements financiers ambitieux*

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

Cette initiative a été élargie depuis à de nouveaux contributeurs : six nouveaux donateurs ont ainsi été accueillis – Pologne, Suisse, Suède, Finlande, Norvège, Pays-Bas – à Evian en 2003, puis sept autres – Australie, Belgique, Danemark, Irlande, Nouvelle-Zélande, République de Corée, République tchèque – à Sea Island en 2004. Les contributions de ces pays, qui s'élèvent au total à environ 110 millions de dollars<sup>7</sup> à la fin de l'année 2005, demeurent à ce stade nettement inférieures à celles annoncées par les pays du G8, bien que la contribution de certains de ses pays, rapportée au volume de leurs ressources nationales, représente un effort significatif.

### *Le champ géographique et les domaines d'action du Partenariat*

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

#### *Le champ géographique de cette initiative*

Sur le plan géographique, la déclaration adoptée à Kananaskis prévoit que le Partenariat mondial accordera initialement la priorité aux projets réalisés en Russie. Le principe de l'élargissement de cette initiative est établi depuis le lancement de cette initiative, la Déclaration de Kananaskis rappelant que les pays du G8 sont «disposés à ouvrir des négociations avec tout autre pays bénéficiaire, y compris les pays de l'ex-Union soviétique, prêts à adopter les lignes directrices en vue de faire partie du Partenariat»<sup>8</sup>.

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

#### *Les domaines d'action du Partenariat*

Comme indiqué précédemment, l'objectif des programmes financés dans le cadre du Partenariat mondial est de promouvoir la non-prolifération, le désarmement, la lutte contre le terrorisme et la sûreté nucléaire. Les programmes actuellement mis en œuvre reflètent cette diversité d'objectifs, tout en intégrant, à des degrés variables, les priorités définies à Kananaskis – la destruction des armes chimiques, le démantèlement des sous-marins nucléaires mis hors service, l'élimination des matières fissiles et le recrutement d'anciens chercheurs. Les principaux domaines d'activité mobilisant les partenaires sont actuellement au nombre de six<sup>9</sup>.

---

(article 2, paragraphe 2). Ce protocole met en place un régime d'exonération de responsabilité au terme duquel se voit assurée la protection juridique des Etats contributeurs et de tous ceux qui peuvent être amenés à travailler dans le cadre des actions de coopération prévues par le MNEPR. Toutefois, la Russie retrouve le droit d'exercer des recours contre les individus qui, au titre d'une action préméditée, auraient causé un dommage. Ce droit de recours de la partie russe est limité aux individus.

<sup>7</sup> L'annexe au rapport d'activité 2005 du Partenariat mondial, diffusé à l'occasion du sommet du G8 à Gleneagles (juillet 2005), détaille pays par pays et programme par programme les contributions annoncées. Les principaux contributeurs hors G8 sont à ce stade la Norvège (contribution de l'ordre de 36 millions \_), la Suède (contribution de l'ordre de 20 millions \_), le Danemark (contribution de l'ordre de 17 millions \_), la Finlande (contribution de l'ordre de 15 millions \_) et les Pays-Bas (contribution de l'ordre de 12 millions \_).

<sup>8</sup> Déclaration des dirigeants du G8 lançant le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, Kananaskis, juin 2002.

<sup>9</sup> Le rapport annuel d'activités du Partenariat mondial élaboré à l'issue du sommet du G8 de Gleneagles en juillet 2005 fournit une présentation détaillée des réalisations et des projets en cours, domaine par domaine, ainsi qu'une annexe détaillée pays par pays.

### La destruction des armes chimiques

Ce domaine d'action, prioritaire pour la Russie, mobilise de nombreux partenaires, en particulier l'Allemagne et les Etats-Unis. Grâce aux actions conduites dans le cadre du Partenariat, les sites de destruction d'armes chimiques de Kambarka et de Gornyy ont pu être construits et équipés. Ces sites sont maintenant en fonctionnement. L'achèvement de la construction du site de Schuch'ye constitue le prochain projet d'envergure dans ce domaine, en permettant d'entamer la destruction de nouvelles catégories d'armes chimiques, les neurotoxiques. Ce projet constitue une excellente illustration des synergies mises en œuvre dans le cadre du Partenariat, ce projet réunissant près d'une dizaine d'intervenants différents, dont la France – programme de surveillance environnementale du site.

### Le démantèlement des sous-marins nucléaires retirés du service

Ce volet constitue le deuxième domaine d'action prioritaire pour la Russie, fondé essentiellement pour des considérations d'ordre environnemental. Tout comme la destruction des armes chimiques, ces programmes mobilisent un grand nombre de partenaires, soit dans un cadre bilatéral, soit dans le cadre de programmes multilatéraux. Les actions conduites à ce jour se concentrent en Russie du nord-ouest<sup>10</sup>. La Russie a exprimé le souhait que les programmes de démantèlement des sous-marins nucléaires issus des bases situées sur la côte Pacifique puissent également bénéficier d'un soutien accru de la part des autres partenaires<sup>11</sup>.

### La protection physique des matières et des installations nucléaires

Ces programmes sont destinés à renforcer les dispositifs de protection physique appliqués aux matières et installations physiques sensibles ou exposées. Ces projets complètent les programmes de démantèlement des sous-marins, en permettant d'intervenir sur les sites correspondants. La France participe ainsi à plusieurs projets, destinés à évaluer les modalités d'assainissement de la base navale de Gremikha – financement et supervision des études de faisabilité – ou à améliorer le conditionnement et l'élimination des déchets nucléaires<sup>12</sup>.

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

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

### L'élimination ou la cessation de production de matières fissiles

Le programme fondamental en la matière est le programme d'élimination du plutonium militaire russe. Ce programme s'inscrit dans le cadre de l'accord conclu en septembre 2000 entre les Etats-Unis et la Fédération de Russie pour éliminer de part et d'autre 34 tonnes de plutonium militaire déclaré en excès des besoins de défense. La mise en œuvre de ce programme constitue à l'heure actuelle le principal programme d'envergure en matière de non-prolifération nucléaire. La France a annoncé une contribution de 70 millions \_ au programme d'élimination du plutonium militaire russe déclaré en excès des besoins de

---

<sup>10</sup> La France entend ainsi participer à ce stade à hauteur de 40 million \_ au fond multilatéral NDEP (cf. la note 15).

<sup>11</sup> Les programmes de démantèlement des sous-marins nucléaires russes des bases situées sur la côte Pacifique bénéficient essentiellement à ce stade de financements japonais ainsi que de soutiens américains.

<sup>12</sup> La France a ainsi proposé de financer la rénovation de l'incinérateur de déchets nucléaires solides sur le site de démantèlement de sous-marins nucléaires de Severodvinsk, d'intervenir sur le site de Zvezda afin d'optimiser le conditionnement des combustibles nucléaires usés issus du démantèlement de sous-marins nucléaires sur ce site de Zvezda et de participer à la remise en état de la base flottante «Lepsé», site d'entreposage d'éléments combustibles irradiés. La France participe aussi à des programmes de sécurisation de sources radioactives (démantèlement de générateurs thermoélectriques au strontium dans le nord-ouest de la Russie, opérations conduites en 2005 avec la Norvège).

défense<sup>13</sup>. Cet engagement français se double d'une assistance bilatérale au programme de démantèlement d'armes nucléaires russes et de sécurisation des matières fissiles correspondantes (programmes AIDA)<sup>14</sup>.

### La sûreté nucléaire

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

Les projets d'amélioration de la sûreté nucléaire constituent également un volet essentiel de la coopération conduite avec l'Ukraine dans le cadre du Partenariat mondial<sup>15</sup>.

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

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

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

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

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

#### *La nécessité de définir un cadre juridique fiable*

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

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

- accords ou arrangements multilatéraux, structurés autour d'un fonds multilatéral alimenté par les contributions des différents partenaires. Les exemples les plus significatifs en sont l'accord-cadre MNEPR et le fonds NDEP (Northern Dimension Environmental Programme)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Annonce de contribution assortie d'un certain nombre de conditions, tenant à la cessation de production de plutonium qualité militaire par la Russie, à la mise en œuvre d'un régime de vérifications internationales fournissant aux contributeurs les garanties requises quant aux matières fissiles éliminées dans le cadre de ce programme et à la mise en place d'une structure de contrôle appropriée de ce programme faisant l'objet d'un financement multilatéral.

<sup>14</sup> Programme initié en 1992 (programme AIDA I), conduit à titre trilatéral avec l'Allemagne de 1998 jusqu'en 2002 (programme AIDA II), poursuivi depuis 2002 à titre bilatéral.

<sup>15</sup> Ainsi que le projet de construction du sarcophage de Tchernobyl, destiné à remplacer la structure édiflée suite à l'accident de Tchernobyl.

<sup>16</sup> Ce fonds multilatéral géré par la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) et associant la Commission européenne est destiné à financer des programmes de coopération et de dépollution nucléaire dans le nord-ouest de la Russie. L'objectif de ce fonds est de fédérer un ensemble d'interventions sur d'anciennes bases de sous-marins nucléaires retirés du service et un ensemble de programmes de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs issus du démantèlement de ces sous-marins, principalement dans le nord-ouest de la Russie. Dans ce cadre, le gouvernement

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

#### *Une association à la préparation technique des programmes*

Une association très en amont à la préparation technique des programmes permet d'optimiser la définition technique des projets de coopération et de définir en commun les objectifs opérationnels. Les délais de préparation inhérents à cette démarche, parfois de l'ordre de plusieurs années<sup>17</sup>, rendent en revanche difficile l'articulation entre le calendrier technique et le calendrier politique de l'initiative.

*A contrario*, d'autres pays, à la fois pour des raisons d'affichage à court terme et/ou d'absence d'expertise industrielle correspondante, préfèrent contribuer, sans être associés à la phase de préparation technique<sup>18</sup>, à des programmes déjà définis et prêts à être mis en œuvre.

#### *Un réseau de partenaires industriels et scientifiques disponibles*

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

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

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

#### *Un accord sur les domaines de coopération envisagés*

Les domaines de coopération identifiés à Kananaskis couvrent à la fois les programmes de coopération portant sur la non-prolifération, le désarmement, la lutte contre le terrorisme et la sûreté nucléaire, y compris les questions environnementales, l'objectif étant d'«*accroître la stabilité stratégique, en accord avec nos objectifs de sécurité internationale et à l'appui des régimes multilatéraux de non-prolifération*»<sup>19</sup>.

---

de la Fédération de Russie, la Commission européenne, la BERD, la Banque européenne d'investissements (BEI), la Banque d'investissement nordique et la Banque mondiale ont proposé la création d'un fonds *ad hoc*, géré par la BERD. Deux types d'actions doivent être financés par ce fonds : d'une part, des opérations de protection de l'environnement (traitement de déchets, amélioration de l'efficacité énergétique, etc.) et, d'autre part, des opérations de sûreté nucléaire en mer de Barents. Les contributions des donateurs peuvent être dédiées à l'un ou l'autre de ces volets. Ce fonds sera géré par la BERD et supervisé par une assemblée des donateurs. Les contributions annoncées à ce stade sur le volet nucléaire du fonds sont les suivantes : France (40 millions €), Commission européenne (40 millions €), Canada (20 millions €), Norvège (10 millions €), Pays-Bas (10 millions €), Allemagne (10 millions €) et Finlande (2 millions €). La Grande-Bretagne et l'Italie ont également fait part de leur intention de contribuer à ce fonds multilatéral.

<sup>17</sup> C'est en particulier le cas pour intervenir sur des sites fortement dégradés et n'ayant pas encore bénéficié de programmes de coopération, pour lesquels la phase d'état des lieux constitue un préalable indispensable.

<sup>18</sup> Approche qualifiée par certains de «*shopping-list*», les contributeurs étant invités à financer des programmes prêts à être mis en œuvre par des opérateurs du pays bénéficiaire.

<sup>19</sup> Déclaration des dirigeants du G8 lançant le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, Kananaskis, juin 2002.

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

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

#### *La nécessité d'éviter un «transfert» de responsabilité*

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

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

#### QUELLES PERSPECTIVES POUR LE PARTENARIAT MONDIAL?

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

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

La diversité d'analyses et d'objectifs poursuivis à titre national par les partenaires dans la mise en œuvre de cette initiative rend illusoire toute démarche qui viserait à imposer une grille d'analyse unique des programmes à traiter prioritairement<sup>20</sup>. C'est d'ailleurs pour partie cette variété d'analyses qui contribue à son dynamisme et préserve le Partenariat de l'écueil d'une lecture restrictive, centrée autour de

---

<sup>20</sup> Cf. l'analyse réalisée en mai 2004 par John Bolton, alors secrétaire d'Etat adjoint pour le contrôle des armements et la sécurité internationale au Département d'Etat américain, dans la revue *Global Partnership Update*, publiée par le Centre for Strategic and International Studies – Strengthening the Global Partnership.

priorités exclusives. A l'inverse, le risque opposé est celui d'un éparpillement des contributions sur un nombre excessif de domaines d'intervention, qui réduirait le Partenariat à un simple agrégat de programmes conduits dans différents domaines. Le Partenariat mondial ne serait alors qu'une sorte de catalogue de programmes réactualisés régulièrement par les participants, sans priorités définies collectivement.

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

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

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

#### *Le renforcement des programmes de biosécurité*

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

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

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

La mise en œuvre de ce programme est négociée au sein d'un groupe de travail du G8 placé sous co-présidence américaine et russe<sup>21</sup>. Cette négociation porte à ce stade principalement sur les modalités de financement du programme – les estimations actuelles étant de l'ordre de 2,7 milliards de dollars –, la définition d'un régime d'exonération de responsabilité civile nucléaire acceptable pour l'ensemble des partenaires et la définition de la structure internationale qui sera chargée de la mise en œuvre de ce projet et de son contrôle, tant technique que financier.

Ce programme d'élimination du plutonium militaire russe déclaré en excès des besoins de défense se double d'un programme d'arrêt des trois réacteurs plutonigènes encore en activité en Russie – un réacteur sur le site de Zheleznogorsk, deux réacteurs sur le site de Seversk. Dans le cadre de l'accord russo-américain de 1994 sur l'arrêt de la production de plutonium de qualité militaire et sur la fermeture des réacteurs plutonigènes russes<sup>22</sup>, il est prévu que soient construites, à proximité des sites correspondants, des centrales électriques thermiques,

---

<sup>21</sup> Il s'agit du groupe de travail multilatéral sur l'élimination du plutonium militaire russe (Multilateral Plutonium Disposition Group ou MPDG), auquel participent les pays du G8 ainsi que la Suède, en tant qu'observateur.

<sup>22</sup> Accord russo-américain du 23 septembre 1997 (Agreement between the government of the United States of America and the government of the Russian Federation concerning cooperation regarding plutonium production reactors, aussi connu sous le nom de Plutonium Production Reactor Agreement ou PPRRA), modifié le 12 mars 2003.

pour remplacer les capacités énergétiques correspondant à la production d'électricité de ces réacteurs plutonigènes. Un certain nombre de partenaires ont choisi de contribuer financièrement à ce programme mis en œuvre dans un cadre bilatéral russo-américain.

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

Les partenaires de cette initiative ont fait le choix d'une présentation détaillée des programmes conduits sous l'égide du Partenariat mondial, dans le cadre d'un rapport d'activité annuel élaboré dans le cadre du G8<sup>23</sup>. Ces documents fournissent à la fois une vue détaillée de l'engagement de chaque partenaire dans cette initiative et témoignent de la diversité des domaines couverts. Ils font aussi ressortir en creux la nécessité d'une évaluation plus générique des résultats au regard des objectifs fixés à Kananaskis. L'importance des moyens et l'ambition des objectifs rendent indispensable une approche plus analytique. L'évaluation globale de la contribution de l'initiative au renforcement de la stabilité stratégique et de la sécurité internationale doit compléter cette approche descriptive. La question correspondante est simple : à quelle augmentation du niveau de sécurité sommes-nous parvenus dans ce cadre et à quel coût? Certains domaines d'intervention se prêtent relativement facilement à une approche de ce type : quels stocks d'armes prohibées ou de matières déclarées en excès des besoins de défense détruites et à quel coût? combien de sous-marins démantelés et pour quel montant? Cependant, ces approches ne fournissent qu'une évaluation circonscrite. Au-delà des objectifs quantitatifs globaux, avons-nous l'assurance que ce sont les stocks d'armes et de matières les plus dangereuses qui sont détruits? Traitons-nous à l'heure actuelle les menaces les plus urgentes au regard des objectifs fixés par le Partenariat mondial? Quels sont les autres domaines qui nécessiteraient des interventions des partenaires, du fait de leur urgence en termes de sécurité ou de leur contribution potentielle en termes de désarmement? Cette démarche traduit la nécessité de disposer, afin de pouvoir conduire l'évaluation, d'une grille de lecture cohérente, articulée autour de priorités claires.

\* \*  
\*

A quel stade en sommes-nous maintenant? Fin de partie ou nouvelle ère? Alors que la dynamique du désarmement, tant dans sa dimension multilatérale que bilatérale – américano-russe –, semble marquer le pas<sup>24</sup>, le Partenariat mondial constitue une approche originale. Elle conjugue forte incitation financière et coopération politique et technique afin de mettre en œuvre des programmes de non-prolifération et de désarmement. A ce titre, le Partenariat mondial s'insère dans la gamme des instruments internationaux déjà existants. Outil de coopération, il constitue un complément aux instruments classiques de coercition qui peuvent être mis en œuvre en cas de situation portant atteinte à la sécurité internationale ou à la stabilité stratégique.

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

---

<sup>23</sup> L'élaboration de ce rapport d'activité est supervisée par le groupe d'experts du G8 en charge du suivi de la mise en œuvre de cette initiative, le Groupe de travail sur le Partenariat mondial (Global Partnership Working Group ou GPWG). Le GPWG est un groupe de travail du G8 se réunissant trois à quatre fois par an, à l'initiative de la présidence du G8, afin de suivre l'évolution de la mise en œuvre du Partenariat mondial. Ce groupe réunit les représentants des pays du G8 et se réunit aussi régulièrement dans un format élargi rassemblant les représentants de l'ensemble des pays contributeurs et récipiendaires. Ce groupe de travail fait rapport aux Sherpas et est chargé de l'élaboration des documents du G8 relatifs au Partenariat (plan d'action en 2003, rapport annuel d'activité en 2003, 2004 et 2005). Un rapport d'activité annuel a été élaboré en 2003 à l'issue du Sommet d'Evian, en 2004 à l'issue du Sommet de Sea Island et en 2005 à l'issue du Sommet de Gleneagles. Ces rapports sont maintenant complétés par une annexe détaillée, indiquant pour chaque pays les programmes financés dans le cadre de cette initiative, domaine d'activité par domaine d'activité.

<sup>24</sup> Paul DAHAN, «Au-delà de l'*arms control*? A la recherche du paradigme perdu...», *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002.

Le Partenariat démontre, s'il en était encore besoin, le caractère incontournable d'une aide financière destinée à rendre possible le désarmement, aussi bien comme préalable à la conclusion de nouveaux accords que comme condition *sine qua non* à leur mise en œuvre. L'ampleur des actions à conduire, en termes de volume, l'héritage de passifs accumulés et la complexité technique croissante des opérations correspondantes font du désarmement un fardeau financier. Plus que dans le passé, il appartiendra aux négociateurs de ces accords de prendre en compte cette dimension financière, alors que, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, «à une logique du désarmement générateur de développement fait suite une logique de développement moteur du désarmement»<sup>25</sup>. Faute de quoi, on risque d'assister à un «détricotage» des accords de désarmement et de non-prolifération et, par voie de conséquence, à une diminution de la sécurité internationale. Dans cette perspective, le Partenariat a le grand mérite, pour répondre à ces menaces anciennes, de proposer de nouveaux dispositifs, exigeants mais ambitieux, articulés autour du principe suivant : plus de coopération pour plus de sécurité.

---

<sup>25</sup> Paul DAHAN, «Du désarmement-développement au développement-désarmement? La révélation des contraires», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2003.