

DE LA NON-PROLIFÉRATION A LA CONTRE-PROLIFÉRATION

DU PASSÉ (RE)COMPOSÉ
AU FUTUR ANTÉRIEUR

PAR

PAUL DAHAN¹

«Il faut prendre l'événement par la main avant d'être saisi par lui à la gorge.» Le domaine des relations internationales et plus encore celui de la sécurité internationale fournissent une illustration éloquente de cette maxime de Winston Churchill. Quel est notre objectif premier pour parvenir à un renforcement durable de la paix et de la sécurité internationales en ce début de XXI^e siècle? Il relève d'une vérité d'évidence : organiser un système de sécurité collective permettant de répondre aux menaces nouvelles auxquelles le monde est confronté. Ce n'est donc pas un hasard si la réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, qui s'est tenue à New York le 14 septembre 2005, a centré ses débats sur la problématique des «menaces à la paix et à la sécurité internationales». Intervenant à cette occasion, le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, après avoir rappelé les deux conditions devant présider à la sécurité collective – légitimité et efficacité – désignait les deux principales menaces auxquelles nous devons répondre : terrorisme et prolifération des armes de destruction massive. François Heisbourg souligne : «la lutte contre la prolifération est au cœur de notre sécurité future»². La stratégie européenne de sécurité intitulée «Une Europe sûre dans un monde meilleur» entérinée par les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles les 12 et 13 décembre 2003, souligne que «l'Europe est confrontée à de nouvelles menaces, qui sont plus variées, moins visibles et moins prévisibles». Dans l'ordre retenu par ce document, elles se présentent comme suit : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des Etats et criminalité organisée. Il est symptomatique de constater que les chefs d'Etat et de gouvernement adoptaient le même jour un autre document, passé plus inaperçu à l'époque, intitulé «Stratégie de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive». Il marque un véritable tournant dans l'approche de cette question par les Européens.

Cantonné hier à des cercles restreints en raison du caractère abstrus du sujet, le débat a désormais investi la sphère publique. Cette problématique figure à l'ordre du jour de bon nombre d'organisations internationales : ONU, OTAN, Union européenne, OSCE, G8... pour ne citer que les principales. Dans son intervention à la Conférence des ambassadeurs le 29 août 2005, le Président de la République soulignait que «les crises de prolifération entretiennent l'instabilité régionale et menacent les équilibres stratégiques». Le Conseil de sécurité la caractérise ainsi : «la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales»³. Il est vrai que la possession éventuelle de telles armes par des groupes ou entités terroristes a constitué un facteur important de la prise de conscience de l'urgence qui s'attachait à trouver une solution adéquate au problème de la prolifération. Il y a eu en effet un retournement évident. Comment en est-on arrivé là? Pour répondre à cette question, il est indispensable de présenter l'approche, que l'on peut qualifier de classique, consistant à conforter la norme internationale : instruments et institutions chargés de lutter contre la prolifération à travers une démarche de non-prolifération. Il convient ensuite d'analyser les raisons expliquant ses limites : crises de prolifération et évolution des traités et de leur environnement. Enfin, il importe de nous pencher sur la nouvelle approche qui consiste à faire d'efficacité vertu : celle

¹ 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.

² François HEISBOURG, *La Fin de l'Occident? L'Amérique, l'Europe et le Moyen-Orient*, Odile Jacob, 2005.

³ Résolution 1 540 adoptée par le Conseil de sécurité le 28 avril 2004 [Document S/RES/1 540 (2004)]

de la «boîte à outils» combinant recherche de l'efficacité de l'existant et démarche correctrice. Par touches successives, nous déboucheons sur une logique de contre-prolifération.

L'APPROCHE CLASSIQUE :
CONFORTER LA NORME INTERNATIONALE

Pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, la communauté internationale dispose d'une palette variée d'instruments de non-prolifération, de désarmement ou d'instruments mixtes, c'est-à-dire d'outils à double finalité (désarmement et non-prolifération). Alors que certains relèvent d'une logique d'universalité, d'autres ressortent d'une logique de club.

Les instruments multilatéraux de désarmement et de non-prolifération : une logique d'universalité

En cinquante ans, partant d'une situation de non-droit, un ensemble de textes et d'institutions a été progressivement mis en place pour couvrir la plupart des différents domaines des armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

Pour les armes nucléaires, nous disposons du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ou TNP de 1968 (seuls n'en sont pas membres l'Inde, Israël et le Pakistan) et des accords de garanties avec l'AIEA, pris en application dudit Traité, du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ou TICE de 1996 (négocié par la Conférence du désarmement à Genève) et, enfin, du modèle de Protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA de 1998.

Pour les armes biologiques, la Convention d'interdiction des armes biologiques ou à toxines ou CIABT de 1972 ne comporte pas de dispositif de vérification, le Protocole négocié à la fin des années 1990 ayant été rejeté par les Etats-Unis.

Pour les armes chimiques, la Convention d'interdiction des armes chimiques ou CIAC de 1993 a été négociée par la même Conférence du désarmement, qui complète le Protocole de Genève de 1925 (il ne concernait que l'interdiction d'usage).

Pour les missiles existe un Code de conduite contre la prolifération des missiles balistiques (HCOC pour «The Hague code of conduct») de 2002. Contrairement aux précédents, il ne s'agit pas d'un instrument juridiquement contraignant, mais d'un document de nature essentiellement politique⁴.

Si certains de ces instruments disposent d'organes spécifiques chargés de leur vérification, d'autres se limitent au système classique de convocation des traditionnelles conférences quinquennales d'examen (TNP, convention biologique...) chargées de dresser un bilan du passé et de tracer des perspectives pour l'avenir. Ces organes sont : l'AIEA ou Agence internationale de l'énergie atomique, qui, basée à Vienne depuis 1957, est chargée de l'application des accords de garanties souscrits en vertu du TNP; l'OIAC ou Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, située à La Haye depuis 1997; et l'OTICE ou Organisation pour le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, qui, basée à Vienne depuis 1997, est demeurée juridiquement au stade d'une simple commission préparatoire, faute des quarante-quatre ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur du Traité. En pratique, une structure existe et fonctionne de façon satisfaisante.

Font défaut dans ce tableau trois pièces importantes : une structure destinée à suivre les problèmes balistiques, un traité sur l'interdiction de la production des matières fissiles pour des armes nucléaires (TIPMF dit Traité *cut-off*) et un mécanisme de vérification de la Convention d'interdiction des armes biologiques. L'opportunité de la mise en place des structures multilatérales en la matière fait l'objet de débats complexes et non encore résolus à ce jour. A noter que, pour la vérification des obligations de l'Iraq en matière de désarmement

⁴David BERTOLOTTI, «Le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques. Le régime qui n'existait pas?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.

découlant des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, c'est une structure *ad hoc*, avec des prérogatives renforcées, qui avait été créée, l'UNSCOM, devenue ensuite UNMOVIC pour les armes biologiques et chimiques et les missiles, associée à l'équipe d'action de l'AIEA. Ce régime a vocation à s'éteindre après la certification du désarmement de ce pays.

Les groupes de fournisseurs ou de contrôle aux exportations : une logique de club

Les groupes de fournisseurs sont des organismes *ad hoc* largement mis en place durant les années 1980-1990. Ils relèvent d'une logique de club, par opposition à une logique universaliste⁵. En fait, ils reposent sur le constat d'intérêts communs de sécurité et sur la volonté de coopérer pour les défendre dans ce cadre. Inspirés du COCOM de la période de la Guerre froide, ils sont destinés à contrôler les flux proliférants. Ils ont longtemps été considérés comme temporaires par essence : alors que certains prédisaient leur disparition avec l'adoption d'un réseau complet d'instruments juridiquement contraignants, il n'en a rien été.

Dans le domaine nucléaire, le «Club de Londres», qui est devenu «Groupe des fournisseurs nucléaires» (NSG pour Nuclear Suppliers Group) sous sa forme actuelle en 1991, a été créé en 1975, après l'essai nucléaire indien de 1974. Les principaux fournisseurs d'équipements et de technologies nucléaires s'étaient mis d'accord sur des «Directives» sur les exportations nucléaires, publiées en 1978. Ces Directives sont d'application purement nationale et constituent pour chaque Etat membre un engagement politique. Fait débat la question de leur caractère contraignant : alors que certains mettent l'accent sur la volonté de se lier, d'autres mettent en avant l'absence de sanction et de procédure d'exclusion. A la suite de la découverte du programme nucléaire secret iraquien en 1991, les membres du NSG ont complété les Directives par des règles sur les biens à double usage et une clause «catch all». Ils ont également adopté la règle dite du «contrôle intégral», qui empêche les fournisseurs d'exporter vers les pays n'ayant pas placé la totalité de leurs installations sous garantie de l'AIEA. A la fin de l'année 2005, le NSG comportait 44 membres, dont les cinq Etats dotés de l'arme nucléaire.

Dans les domaines chimique et biologique, le «Groupe Australie» (AG pour Australia Group), créé en 1985 à la suite de l'utilisation d'armes chimiques contre l'Iran, constitue un arrangement informel, qui édicte des listes de contrôle s'imposant formellement à ses membres. Il a pour objectif de prévenir la dissémination et le transfert d'équipements, de produits ou de technologies afférents tant au domaine chimique que biologique pouvant être recherchés par des pays proliférants ou des organisations terroristes. Les pays membres s'engagent à respecter des listes de contrôle couvrant les principaux domaines du double usage. Il comporte 38 Etats, ainsi que la Commission européenne. Après les attentats du 11 septembre 2001, le travail du «Groupe Australie» a connu une dynamique nouvelle tant en raison de son élargissement que de l'acceptation croissante des mesures du Groupe comme références internationales en matière de contrôle aux exportations visant les armes chimiques et biologiques.

Dans le domaine des missiles, le «Régime de contrôle de la technologie des missiles» (MTCR pour Missile Technology Control Regime), mis également en place en 1985, comporte 34 membres. Les pays participants du MTCR s'accordent sur des critères communs de contrôle des transferts d'équipement et de technologies de missiles susceptibles d'être employés pour emporter des armes de destruction massive. Depuis 1987, le Régime dispose d'une annexe technique établissant la liste des biens dont les transferts doivent être contrôlés par les Etats. Alors que le NSG et le Groupe Australie s'inscrivent dans le contexte des trois grands traités sur les armes de destruction massive, le MTCR ne s'appuie sur aucun texte juridiquement

⁵ Philippe MOREAU DEFARGES, «Entre démocratie et club», *Défense nationale*, mars 2004.

contraignant, mais s'inscrit dans la logique même de l'interdiction des armes de destruction massive.

L'ensemble de ce dispositif devait contribuer à stopper le phénomène de prolifération. Cependant, pour séduisante qu'elle soit, cette hypothèse ne paraît pas entièrement convaincante. Si elle a contribué à tempérer la prolifération – ce qui, en soi, n'est pas un mince résultat –, l'entreprise du désarmement a révélé lacunes et dissimulations⁶. Elle a démontré que «*la hardiesse des mots ne suffisait pas pour dissimuler la timidité dans l'exécution*»⁷. A tel point que certains n'ont pas hésité à parler de «*garanties illusoires*» ou «*d'âge d'or de la sécurité-papier*».

LES LIMITES DE CETTE APPROCHE : REPOUDRE AU RETOUR DE L'HISTOIRE

Le monde est aujourd'hui confronté à un paradoxe : alors que certains avaient annoncé la fin de l'histoire, celle-ci a pris tout le monde de court en avançant prodigieusement. Les nombreuses crises de prolifération, dont les prémisses remontent au début des années 1970, en fournissent un témoignage concret : elles ont démontré les limites de l'approche classique en particulier celles des traités, surtout dans le contexte international post-post-Guerre froide caractérisé par la prégnance du terrorisme.

Un constat incontournable : les crises de prolifération

Une évidence s'impose : les tentations de prolifération ne sont pas nouvelles. Elles ont émaillé les dernières décennies du XX^e siècle. Pour s'en tenir au seul domaine nucléaire, plusieurs exemples méritent d'être cités. Si l'Asie semble avoir été le lieu de prédilection de ces tentatives, deux autres continents ont également été touchés. L'Amérique latine n'a pas été épargnée. Au motif d'indépendance énergétique, l'Argentine et le Brésil se seraient dotés de capacités de retraitement et d'enrichissement dans les années 1970. Ces deux expériences ont connu un épilogue heureux avec leur adhésion, à l'issue de la Guerre froide, au TNP. Le continent africain a été également concerné par trois cas. L'Afrique du Sud connaît la première tentative de prolifération à finalité militaire réussie, aventure à laquelle le régime de l'apartheid finissant a mis un terme. L'Algérie connaîtra une tentative non aboutie. La Libye a vu son épopée prendre fin en 2004, avec sa renonciation à ses programmes d'armes de destruction massive, notamment nucléaires. Alors que certains croyaient le phénomène enrayé, la prolifération a connu un regain d'actualité au cours des dernières années. «*Tout se passe comme si nous étions entrés dans le troisième âge de la prolifération nucléaire [...] Tout indique l'ouverture d'un nouveau round de la prolifération nucléaire que peine à gérer l'appareillage juridique international*»⁸. De fait, la prolifération a pris une ampleur remarquable à la faveur de plusieurs crises récentes. Tout le monde garde à l'esprit les avatars de la crise iraquienne depuis la première guerre du Golfe. D'autres exemples sont venus s'ajouter à la liste dans un passé récent : révélations sur le programme nucléaire militaire de l'Iran à partir de l'été 2002; annonce, en janvier 2003, par la Corée du Nord, de son retrait du TNP; règlement de la question libyenne durant l'hiver 2003-2004; mise à jour des réseaux du Dr Khan au Pakistan en 2004. Quelques révélations plus récentes – mais dont rien n'indique qu'elles soient liées à un programme d'armes – impliquent la Corée du Sud et l'Égypte. Si ces cas concernent principalement des programmes nucléaires clandestins – interception de matériels nucléaires destinés à la Corée du Nord en mai 2003 –, la question des armes chimiques – interception d'agents chimiques destinés à la Corée du Nord en août 2003 – mais aussi biologiques, ainsi que celle des vecteurs – interception de missiles SCUD en provenance de Corée du Nord à destination du Yémen en

⁶ Alain DEJAMMET, «Soixante ans d'une histoire mouvementée», *Questions internationales*, n° 11, janv.-fév. 2005.

⁷ René MASSIGLI, *Une comédie des erreurs 1943-1956. Souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne*, Plon, 1978.

⁸ Dominique DAVID, «Le monde de l'après-Guerre froide. Conflictualité, menaces et asymétrie», in Paul QUILES / Alexandra NOVOSSELOFF (dir.), *Face aux désordres du monde*, Compoamor, 2005.

décembre 2002 – méritent également une attention particulière. «*Le vice prospérait bien souvent sous le masque affiché de la vertu*»⁹.

Une tentative d'explication : les traités et leur environnement

En mettant en évidence l'existence de véritables routes de la prolifération, ces situations ont jeté un doute sur l'efficacité des instruments de lutte contre la prolifération. Il tient à la conjugaison de quatre facteurs principaux :

- le premier concerne la nature même du droit international, surtout dans le domaine de la sécurité. Contrairement au droit interne – une norme valant *erga omnes* –, il s'agit plus d'un contrat conclu sur une base volontaire, généralement par les pays déjà vertueux et peu ou pas par les pays «tricheurs». Certains arguent à cet égard du «relativisme du droit international», ajoutant que, «*dès que le droit international ne reflète plus la pratique des Etats, ce n'est plus du droit mais de l'incantation creuse, un univers de papier*»¹⁰.
- le deuxième tient à la nature des traités. Certains pèchent soit par leur manque d'universalité (quantitative et qualitative) ou par leur défaut de mise en œuvre dans les législations nationales, soit, surtout, par leur non-respect (*non compliance*). Plusieurs exemples récents illustrent cet aspect incontournable de la question : Corée du Nord et Iran.
- le troisième est relatif à la logique particulière dont relèvent ces traités. Ils sont trop forts pour ce qu'ils ont de faible – ainsi pour la non-mise en œuvre de la procédure d'inspection par mise en demeure dans la Convention d'interdiction des armes chimiques, qui réduit d'autant le caractère dissuasif de l'instrument – et sont trop faibles pour ce qu'ils ont de fort – ainsi avec les doutes exprimés par certains sur l'efficacité de certains régimes de vérification.
- le quatrième tient au fait que, trop souvent, les institutions chargées d'empêcher la prolifération ont paru, jusque dans un passé récent, préférer la courtoisie à la franchise et se contenter de pratiquer parfois «*la diplomatie oratoire*», voire «*avoir de la mesure jusque dans la modération*»¹¹.

Les instruments diplomatiques ne sont jamais que la consécration de situations changeantes. Or, le nouveau contexte politico-stratégique est en pleine évolution¹². Alors que la fin du siècle dernier semblait être frappé au sceau de «*la fin de l'histoire*», l'actuel semble l'être à celui d'une sorte de «retour de l'histoire». Ainsi, certains s'interrogent : «*le XXI^e siècle sera-t-il le siècle de la peur?*»¹³. Cette mutation apparaît comme la résultante de quatre principaux facteurs :

- le premier tient à la persistance des conflits régionaux. Ceux-ci constituent l'élément central et le plus visible du panorama. Si l'on s'en tient aux plus significatifs, il en résulte un tableau qui ne porte pas à l'optimisme. Si l'on s'en tient à trois d'entre eux (Iraq, conflit israélo-palestinien et Afghanistan), ils dessinent un arc de crise qui va du Moyen-Orient à l'Asie centrale.
- le second tient à l'évolution de la menace, mélange de menaces d'origine gouvernementale ou étatique qu'illustre la problématique de la déliquescence des Etats ou des *failed States*, d'origine non gouvernementale, provenant essentiellement de groupes terroristes. Enfin, nous ne devons pas omettre les menaces qui sont issues de

⁹ Pierre-Louis BLANC, *Valise diplomatique. Souvenirs, Portraits, Réflexions*, Editions du Rocher, 2004.

¹⁰ Pierre BUHLER, «*Intervention militaire et sources de légitimité*», in Pierre HASSNER / Gilles ANDREANI (dir.), *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

¹¹ Comte DE SAINT-AULAIRE, *Genève contre la paix*, Plon, 1936.

¹² Serge SUR, «L'entreprise du désarmement au péril du nouveau contexte international», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004.

¹³ Thérèse DELPECH, *L'Ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXI^e siècle*, Grasset, 2005.

leur combinaison, en particulier des Etats servant de bases arrière aux réseaux terroristes.

- le troisième a trait au passage d'un climat de confiance à un climat de défiance. En témoigne, à titre d'exemple, au niveau universel, l'absence de résultat concret dans la déclaration finale du Sommet mondial du soixantième anniversaire de l'ONU (volet désarmement et non-prolifération). Cette remarque vaut également au niveau régional, en particulier pour l'OSCE, organisation régionale au sens du Chapitre VIII de la Charte, qui traverse depuis plusieurs années une crise politique : «*notre Organisation, qui est née de la volonté de sortir de la Guerre froide, traverse aujourd'hui une crise de confiance*»¹⁴. La confiance est une composante essentielle de la sécurité internationale, elle en est à la fois la condition et le produit¹⁵.
- le quatrième concerne le grippage des mécanismes du désarmement multilatéral et de la non-prolifération au cours de la dernière décennie. Ce phénomène touche autant les organes de délibération localisés à New York – blocage de la commission du désarmement, qui se cherche toujours un ordre du jour, caractère répétitif des résolutions non contraignantes adoptées par la première commission de l'Assemblée générale, au moins pour les trois quarts – que l'organe de négociation basé à Genève – incapacité de la Conférence du désarmement à s'accorder, depuis 1997, sur son programme de travail. Doit être ajouté à ce tableau l'échec de la dernière conférence quinquennale d'examen du TNP du printemps 2005¹⁶, qui s'explique en grande partie par l'évolution des postures des principaux protagonistes à l'égard de l'entreprise du désarmement – si celle de l'administration américaine a souvent été stigmatisée¹⁷, il n'en reste pas moins que l'attitude de certains pays non alignés, et non des moindres, ne facilite guère les choses.

En un mot, les coups portés au régime de non-prolifération ne pouvaient qu'ébranler la confiance dans l'efficacité de l'organisation de la sécurité collective. Ne risquait-on pas de voir un cercle vicieux solidement se refermer? La communauté internationale se devait de réagir en faisant preuve de prescience. «*En diplomatie, quand on veut un résultat, il faut savoir créer le mécanisme le plus propre à l'obtenir*»¹⁸. C'est bien dans cette voie que l'on s'est orienté au cours des dernières années et que l'on continue d'aller à l'avenir.

LA NOUVELLE APPROCHE : FAIRE D'EFFICACITE VERTU

Le temps n'est plus à la complaisance face au développement de la prolifération. L'impératif d'action est une nécessité, mieux, c'est un devoir. Jean Monnet nous rappelait que «*les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise*». Après avoir accepté la négation des réalités, la communauté internationale s'est progressivement engagée sur une voie nouvelle (ainsi le concept de «boîte à outils»). Cette «*approche correcte*»¹⁹ associe, de façon empirique, un objectif, rendre les normes et mécanismes existants plus efficaces, et un moyen, mettre en œuvre des mécanismes correctifs de nature coopérative ou coercitive.

Un objectif : rendre plus efficaces les normes et mécanismes existants

¹⁴ Allocution de M. Philippe Douste-Blazy, ministre français des Affaires étrangères, lors de la session ministérielle de l'OSCE, Ljubljana, 5 déc. 2005.

¹⁵ Serge SUR, «Les défis de la paix et de la sécurité», *Agir*, n° 22, mai 2005.

¹⁶ Etienne DE GONNEVILLE, «La 7^e conférence d'examen du TNP. Une étape dans une crise de régime?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.

¹⁷ John BOLTON, «Pour une Amérique sans entraves», *Politique internationale*, n° 109, aut. 2005.

¹⁸ Jacques ANDREANI, *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Odile Jacob, 2000.

¹⁹ Jean-Paul II, *Discours à l'UNESCO*, Paris, 1980.

Pour ce qui est des instruments multilatéraux, cette approche s'inscrit dans deux directions complémentaires.

La première vise à renforcer le régime de non-prolifération. Elle s'adresse aux Etats qui sont parties aux différents instruments de lutte contre la prolifération. Dans le domaine nucléaire, la communauté internationale privilégie aujourd'hui les axes suivants : plus grande responsabilisation des pays exportateurs par un renforcement des contrôles sur les technologies nucléaires sensibles (enrichissement, retraitement, technologie eau lourde) et accroissement des capacités de vérification de l'AIEA en soutenant l'universalisation du protocole additionnel. Ce sont des approches similaires qui sont retenues pour les autres armes de destruction massive. Encore plus important, si ce n'est capital, cette démarche concerne les Etats qui demeurent à l'extérieur de ces régimes, en les conduisant petit à petit à s'en rapprocher de façon volontaire. A titre d'exemple, l'Inde a adopté le 13 mai 2005 une loi sur les armes de destruction massive et le Pakistan s'est également engagé sur la même voie. Ces approches peuvent être encouragées et appuyées de l'extérieur. Tels sont les objectifs de la déclaration conjointe américano-indienne du 18 juillet 2005 et de la déclaration franco-indienne du 12 septembre 2005, qui combinent développement de la coopération bilatérale dans le domaine nucléaire civil et engagement de New Delhi à se rapprocher des normes de non-prolifération nucléaire. Cette dernière précise clairement le sens de la nouvelle posture : *«la France reconnaît la nécessité d'une coopération pleine avec l'Inde dans le domaine du nucléaire civil et œuvrera en ce sens en collaborant avec d'autres pays et avec le groupe des fournisseurs du nucléaire (NSG) et en renforçant la coopération bilatérale. La France se réjouit de l'engagement ferme pris par l'Inde d'empêcher la prolifération d'armes de destruction massive (ADM) et des mesures prises et envisagées à cette fin. Dans ce contexte, les deux pays travailleront à la conclusion d'un accord de coopération bilatérale dans le domaine du nucléaire».*

Si le concept retenu est admis par tous, ses modalités de mise en œuvre font débat aux Etats-Unis (Congrès et instituts de recherche²⁰). De plus, il soulève certaines réticences parmi les Etats qui ont renoncé à l'arme nucléaire (Brésil, Afrique du Sud) et ceux qui sont traditionnellement hostiles au nucléaire : ces pays s'inquiètent en premier lieu des conséquences de l'accord américano-indien sur le TNP, le NSG et, au-delà, sur le régime de non-prolifération nucléaire dans son ensemble.

La seconde approche vise à conforter la norme. La communauté internationale se concentre sur deux aspects fondamentaux : l'extension de l'autorité de la norme à travers une meilleure universalité (quantitative et qualitative) et une meilleure transcription des normes internationales dans les législations nationales, d'une part; la recherche d'une plus grande efficacité de la norme grâce à une vérification appropriée et surtout à son respect (*compliance*), d'autre part. Pour ce qui est de ce dernier volet, la communauté internationale tente d'organiser ses réponses en cas de violation des engagements souscrits et de renforcer le traitement multilatéral de ces questions, notamment en prévoyant une meilleure implication du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette problématique se trouve aujourd'hui au cœur des travaux de l'AIEA, de l'OIAC ou des mécanismes de suivi tels que le TNP ou la CIABT. En un mot, il ne saurait y avoir d'efficacité d'une norme sans son plein respect : *pacta sunt servanda*.

Pour ce qui est des groupes de fournisseurs, la démarche a été concomitante et parallèle. Les Etats participants s'efforcent de rendre les mailles du filet plus infranchissables en élargissant les équipements et matières contrôlées et les modalités de contrôle, tout en conduisant des actions de sensibilisation (activités dites d'*outreach*) en direction des pays tiers (au NSG, au HCOG et au Groupe Australie).

20

Strobe TALBOT, «Good day for India. Bad for non-proliferation», *Yale Global*, 21 juil. 2005.

S'agissant du NSG, les actions ont été orientées dans deux voies : lutte contre le terrorisme nucléaire et radiologique (engagement des exportateurs à ne pas alimenter cette filière) et suspension de toute coopération avec les Etats qui violent leurs engagements internationaux. Certaines pistes sont actuellement explorées en vue de renforcer les contrôles sur les biens et technologies les plus sensibles, à savoir celles de l'enrichissement et du retraitement, qui sont les plus proliférantes.

Pour le MTCR, les participants ont développé leur action dans deux directions complémentaires : élargissement du champ du contrôle – accroissement de la liste des biens contrôlés et soumission à contrôle des biens non listés, grâce à la mise en œuvre de la clause *catch all* – et développement d'outils informels en l'absence de normes juridiquement contraignantes – accord informel d'interception et sensibilisation des pays de transit.

Le Groupe Australie s'est engagé, depuis les attentats du 11 septembre 2001, dans une double dynamique : élargissement progressif du nombre de ses membres (de 16 à 39, auxquels s'ajoute la Commission européenne), d'une part, et de ses compétences traditionnelles (prévention du terrorisme chimique et biologique et enrichissement des listes de contrôle, avec l'adjonction de nouveaux agents chimiques et biologiques non retenus auparavant), d'autre part.

Même s'ils ne sont pas parfaits à ce jour, les résultats sont très encourageants, tant les mesures prises ont permis de stopper un certain nombre de flux proliférants. Les interceptions de trafics réalisées au cours des dernières années en fournissent une preuve éclatante. Nous assistons aujourd'hui à une évolution intéressante de la politique de non-prolifération. Elle tend à compléter une approche que l'on pourrait qualifier de passive – contrôle des exportations qui conserve bien évidemment tout son intérêt – par une coopération que l'on pourrait caractériser d'active, utilisant de nouveaux instruments, telle que la résolution 1 540 ou la PSI. C'est en ce sens que la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive débouche de proche en proche sur un nouveau paradigme.

Un moyen : mettre en œuvre des mécanismes correctifs de nature coopérative et coercitive

«*En diplomatie, le temps qui passe n'améliore pas forcément les dossiers difficiles*»²¹. C'est pourquoi il était indispensable de ne plus croire, comme le Dr Pangloss, que tout était pour le mieux dans le meilleur des mondes. Il importait donc d'adopter une démarche plus volontariste conjuguant coopération et coercition.

Les mécanismes de nature coopérative consistent à tenter de trouver une solution amiable avec un Etat qui rencontre des difficultés soit à s'associer à une norme, soit à remplir les engagements auxquels il a souscrit grâce à une procédure visant à l'aider à les surmonter. Ils peuvent revêtir les trois orientations suivantes :

- la première associe coopération et destruction. Elle concerne des pays qui sont désireux de mettre en œuvre leurs engagements contractuels, mais éprouvent des difficultés financières à y parvenir. A cet égard peut être mentionnée l'approche retenue par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet du G8 de Kananaskis en 2002 (confirmée en 2003 à Evian, à Sea Island en 2004 et à Gleneagles en 2005), dans le Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive²². Ce dernier, même s'il a une vocation universelle, il s'adresse d'abord à la Russie et aux pays de l'ex-URSS (programme dit «10 plus 10 d'aide à la destruction de ses armes biologiques, chimiques et nucléaires»). Cette démarche s'inscrit dans le long terme et concerne par nature des Etats coopératifs.

²¹ Etienne MANAC'H, *Mémoires d'Extrême-Asie. Une terre traversée de puissances invisibles : Chine, Indochine 1972-1973*, Fayard, 1982.

²² Sébastien JAUNET, «Le Partenariat mondial du G8 : plus de coopération pour plus de sécurité?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.

- la deuxième combine coopération et incitation. Elle s'adresse soit à des Etats qui hésitent à adhérer à un traité, soit à des Etats dont les structures administratives ne leur permettent pas de prendre en charge seuls les opérations lourdes liées à l'adhésion à une convention internationale. Entrent dans cette catégorie toutes les réalisations concrètes récentes de l'Union européenne prises en application de sa «Stratégie de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive», en particulier les démarches destinées à promouvoir l'universalisation de ces instruments juridiques et politiques, leur mise en œuvre dans les législations nationales et, bien évidemment, leur respect. A titre d'illustration, on pourra se reporter aux mesures prises dans la perspective de la Conférence d'examen du TNP du printemps 2005²³. Depuis le 17 novembre 2003, l'insertion automatique d'une clause de non-prolifération est désormais la règle dans les accords de coopération conclus par l'Union avec les pays tiers. Elle constitue une incitation utile et souvent efficace.
- la troisième peut relayer coopération et coercition. Cette démarche est principalement dirigée vers des Etats qui sont en violation, à des stades plus ou moins avancés, des normes auxquelles ils ont souscrit volontairement. L'un des objectifs principaux recherchés est de restaurer la confiance avec l'Etat concerné²⁴. Peut être citée celle actuellement suivie par trois pays européens (Allemagne, France et Royaume-Uni) pour mettre un terme aux ambitions nucléaires militaires de l'Iran²⁵ ou celle des cinq Etats (Corée du Sud, Chine, Etats-Unis, Japon et Russie) dans le cas de la Corée du Nord. Si la première n'a pas été conclusive, à ce jour (rejet par Téhéran du «paquet» de propositions des trois Européens, reprise des activités de conversion de l'uranium à Ispahan au début du mois d'août 2005...), la seconde a permis de déboucher le 19 septembre 2005 sur un accord de principe, même si de nombreux points délicats (questions de la séquence et de la vérification) restent encore en suspens. Cette démarche relève d'une approche mixte : coopérative pouvant déboucher en cas d'échec sur une plus dissuasive (éventuelle transmission du dossier par l'AIEA au Conseil de sécurité pour renforcer la main de l'organisation viennoise), voire coercitive le moment venu.

Il est intéressant de constater la similitude du «paquet» proposé aux Iraniens et aux Nord-Coréens, puisqu'il comporte, à côté d'un volet proprement nucléaire (engagement de l'Etat incriminé à renoncer à ses activités sensibles), un volet politico-militaire (garanties données à cet Etat concernant sa sécurité) et économique (insertion dans le jeu du commerce international). D'autres pistes sont actuellement suivies. Elles concernent d'abord la lutte contre le financement des trafics illicites d'armes de destruction massive, notamment par le gel des flux financiers (*freeze of assets*). C'est dans cette voie que les Etats du G8 se sont engagés lors du Sommet de Gleneagles en 2005 : «*nous appelons aussi de nos vœux le renforcement de la lutte contre les réseaux de prolifération et les flux financiers illicites en élaborant, sur une base légale appropriée, des procédures de coopération qui permettent de recenser, de tracer et de geler les transactions financières et les avoirs concernés*». Elles portent ensuite sur le contrôle des «transferts intangibles de technologie» (ITT). D'autres, enfin, ont trait à une sorte de contrôle de la transmission du savoir pour prévenir les risques de fuites de données sensibles vers des entités qui n'auraient pas à en connaître.

La convergence des régimes préventifs et des régimes correctifs

La mise au point de mécanismes de nature coercitive répond à un double objectif : le passage d'une logique consensuelle de la maîtrise des armements à une logique autoritaire de convergence des régimes préventifs et des régimes correctifs. A trop dissimuler les sanctions, on ne fait que tenter dangereusement les

²³ «Position commune 2005/329/PESC du Conseil du 25 avril 2005 relative à la conférence d'examen de l'an 2005 des Parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires», *Journal officiel de l'Union européenne*, 27 avr. 2005.

²⁴ Philippe DOUSTE-BLAZY / Joshka FISCHER / Javier SOLANA / Jack STRAW, «Iran : rétablir la confiance», *Le Monde*, 22 sept. 2005.

²⁵ Madeleine ALBRIGHT / Robin COOK / Hubert VEDRINE / Lamberto DINI / Lloyd AXWORTHY / Niel Helveg PETERSEN / Ana PALACIO / Jozias VAN AARSTEN, «Coopérer pour contrer les ambitions nucléaires de l'Iran», *Le Monde*, 30 déc. 2004.

proliférateurs potentiels : «*il nous faut naviguer entre deux écueils : l'impasse de la force sans le droit, l'utopie du droit sans la force*»²⁶. Cela suppose, comme l'imaginait déjà le Président Woodrow Wilson, dans l'entre-deux-guerres, que l'ordre international soit régi par une combinaison de règles de droit et de procédures. C'est bien dans ce schéma que nous nous trouvons dans le domaine de la sécurité internationale, qui requiert l'existence de ces deux éléments complémentaires et incontournables.

Le premier concerne l'existence d'un cadre normatif incontestable. Si jusque dans un passé récent, la communauté internationale ne disposait pas d'un socle juridique suffisamment solide en la matière, tel n'est plus le cas désormais. Alors qu'elle ne pouvait exciper qu'une simple Déclaration présidentielle – adoptée le 31 janvier 1992 à l'issue de sa réunion au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement –, elle peut désormais se fonder sur la résolution 1 540 du Conseil de sécurité, adoptée le 28 avril 2004 à l'unanimité²⁷. Elle qualifie la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et leurs vecteurs de «*menace pour la paix et la sécurité internationales*». Elle vise à prévenir le risque d'un «*terrorisme de destruction massive*»²⁸.

Cette résolution prévoit en particulier le renforcement : du rôle du Conseil de sécurité; du régime de non-prolifération par la promotion de l'universalisation et du respect des traités pertinents; du multilatéralisme par l'appel lancé aux Etats afin qu'ils prennent des mesures concrètes 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 nationaux dans les six mois suivant l'adoption de la résolution sur sa mise en œuvre; et de la coopération internationale pour aider à son application. La résolution précise l'attitude que les Etats sont tenus d'adopter à l'égard des acteurs non étatiques, qui «*tentent de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de procéder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et leurs vecteurs*». En un mot, elle marque un véritable tournant dans la lutte contre la prolifération.

Le second élément a trait à l'existence d'un cadre opérationnel efficace. Ce dernier peut être de nature *ad hoc* et correspond à la démarche classique mise en œuvre depuis plusieurs années par les Etats sur une base nationale, bilatérale ou multilatérale. Il peut être également de nature institutionnelle et mérite une attention particulière. Est visée l'«*Initiative de sécurité contre la prolifération*» (PSI pour Proliferation Security Initiative) lancée en mai 2003²⁹ et confortée dans ses objectifs par la résolution 1 540 du Conseil de sécurité du 28 avril 2004. Elle 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*».

Ce faisant, la PSI comporte trois objectifs essentiels : coercitif, dissuasif et coopératif. Elle est conçue non pas comme une institution, mais comme un ensemble d'activités à géométrie variable. Ne comportant pas de membres, mais des participants, elle est ouverte à tous les Etats pouvant et souhaitant contribuer efficacement à la lutte contre la prolifération. L'Initiative s'organise schématiquement autour de trois cercles concentriques, en allant du plus petit – celui du *core group* ou noyau dur comprenant 15 membres – au plus large – celui des Etats, aux environs de 50, ayant endossé ses principes, en particulier la Déclaration de Paris du 4 septembre 2003 –, en passant par un intermédiaire – celui des Etats en mesure de fournir une action concrète en cas d'action coercitive. La PSI marque un tournant dans la lutte contre la prolifération, traduisant une quadruple évolution. Elle témoigne du passage d'une logique institutionnelle à une logique opérationnelle, d'une logique de vérification à une logique d'inspection, d'une logique juridique statique à une logique juridique dynamique et, enfin, d'une logique de non-prolifération à une logique de contre-prolifération.

Point n'était en effet besoin d'un esprit bien perspicace pour deviner que la lutte contre la prolifération déboucherait de proche en proche sur des conceptions moins coopératives et plus coercitives, en raison de l'attitude de ceux qui font fi de leurs engagements solennels. Le Président de la République, M. Jacques

²⁶ Michel BARNIER, intervention lors du 30^e anniversaire du Centre d'analyse et de prévision du ministère français des Affaires étrangères, Paris, 9 juil. 2004.

²⁷ Résolution précitée.

²⁸ Théodore ANTHONIOZ, «De la non-prolifération à la contre-prolifération», *Questions internationales*, n° 13, mai-juin 2005.

²⁹ Paul DAHAN, «La PSI, poste avancé de la lutte contre la prolifération. De la diplomatie de réaction à la diplomatie d'anticipation», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005.

Chirac, déclarait : «aussi il est plus que jamais indispensable de corriger les lacunes et défaillances du dispositif de contre-prolifération»³⁰.

* *
*

On remarque moins ce qui réussit que ce qui échoue. Un grand pas a été franchi dans l'histoire de la lutte contre la prolifération au cours des trois dernières années. Est-il possible aujourd'hui et, plus encore demain de concilier désarmement, non-prolifération et contre-prolifération? Si la question est simple, la réponse l'est moins et, ce, d'autant que l'évolution est en cours de configuration. Un dispositif de lutte contre la prolifération pertinent devra s'articuler autour d'un triptyque : désarmement efficace, non-prolifération renforcée et contre-prolifération institutionnalisée. «Prendre une assurance contre l'incendie ne signifie pas qu'on aime les incendies»³¹. Force est de constater que la doctrine rejoint aussi bien la pratique que l'histoire.

L'état du débat doctrinal est parfaitement résumé par le Professeur Serge Sur : «la contre-prolifération (institutionnelle) pourrait comporter un régime de coûts à l'encontre des pays récalcitrants et d'avantages pour les pays qui coopéreraient dans une logique d'assistance conditionnelle, qui rendrait plus acceptable et plus collective l'entreprise de non-prolifération, d'autant plus qu'elle viendrait à l'appui des régimes préventifs multilatéraux en vigueur, au lieu de paraître les menacer par un changement radical de doctrine, substituant la répression à la prévention et la coopération forcée au consentement»³².

La pratique le rejoint. Ainsi, le Président de la République, M. Jacques Chirac, déclarait au début de l'année 2005 : «les pays qui respectent leurs obligations internationales en matière de non-prolifération, et qui apportent la preuve de la nature pacifique de leurs activités, doivent pouvoir bénéficier des technologies auxquelles les règles internationales leur donnent légitimement accès. Mais il faut être sans faiblesse pour ceux qui trahissent leurs engagements»³³.

La mythologie, le rejoint également. Elle fournit souvent un cadre de référence tout aussi utile à la réflexion qu'à l'action, comme le soulignait une des figures du Quai d'Orsay de l'entre-deux-guerres, Maurice Paléologue³⁴ : «eh bien! N'oubliez jamais que, dans cette demeure éthérée des Immortels, pendant que les dieux et déesses folâtraient voluptueusement, se grisaient de nectar et d'ambrosie, on remarquait une divinité qui, même quand elle prenait sa part des plaisirs augustes, conservait toujours l'égide sur la poitrine, le casque sur la tête et la lance à la main. Cette divinité prudente, c'était Pallas-Athéna; c'était la sagesse.»

En ce début de siècle, la lutte contre la prolifération est devenue une condition de la paix et de la sécurité internationales par sa contribution irremplaçable au renforcement d'un système de sécurité collective. Le présent n'est rien, s'il n'est pas la préparation de l'avenir. Dans ce domaine, le passé fut bien près de barrer l'avenir. Aujourd'hui, une lutte efficace contre la prolifération conduit à conjuguer passé (re)composé et futur antérieur.

30 Cérémonie de présentation des vœux au Corps diplomatique, Paris, 8 janv. 2004.

31 Henry A. KISSINGER, *Les Malentendus transatlantiques*, Denoël, 1965.

32 Serge SUR, *Le Conseil de sécurité de l'après-11 septembre*, LGDJ, 2004.

33 Cérémonie de présentation des vœux au Corps diplomatique, Paris, 6 janv. 2005.

34 Maurice PALEOLOGUE, *Au Quai d'Orsay à la veille de la tourmente. Journal 1913-1914*, Plon, 1947.