

## LE PARADIGME RETROUVE DE L'ARMS CONTROL ?

### INITIATIVE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LE TRANSPORT AÉRIEN ILLICITE D'ARMES LÉGÈRES ET DE PETIT CALIBRE ET DE LEURS MUNITIONS

PAR

Pau DAHAN et Jean-François GUILLAUME\*

« La véritable épreuve de la diplomatie n'est pas la gravité, mais la complexité des événements, leur multiplicité et leur rapidité »<sup>1</sup>, déclarait, il y a déjà plus d'un demi-siècle, l'ancien Secrétaire général du Quai d'Orsay, Alexis Léger, plus connu sous son pseudonyme littéraire Saint-John Perse. Cette assertion trouve aujourd'hui sa parfaite illustration dans une problématique importante de la sphère de la maîtrise des armements et du désarmement classique : la lutte contre le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre (ALPC ou SALW pour l'acronyme anglais de *small arms and light weapons*) et de leurs munitions, en particulier dans son volet « transport aérien ». Celle-là dernière doit être appréhendée sous ses multiples facettes : violation des embargos décrétés par le Conseil de sécurité de l'ONU, contribution à la déstabilisation des Etats, en particulier les plus fragiles, et à la prolongation des conflits régionaux, encouragement donné au terrorisme, facilitation de la criminalité organisée, mise en danger de la sécurité des transports aériens..., pour ne citer que les principales. Il est pour le moins ironique que ces armes, que l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, qualifiait en 2001 d'armes de destruction de masse, soient celles dont le commerce licite ou illicite ne fait l'objet, en l'état, d'aucune réglementation universelle. Face à ce fléau que résumait quelques chiffres éloquents (4 millions de morts depuis 1990 et 18 millions de personnes contraintes à quitter leur foyer pour ne s'en tenir qu'à quelques faits parlants), la communauté internationale se devait de réagir. Si la voie traditionnelle du désarmement à l'échelon universel a permis l'adoption en 2001 d'un programme d'action dans le cadre de la première Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, ce dernier est resté général dans ses objectifs. En outre, sa mise en œuvre par les Etats souligne les limites de cette démarche et les violations récurrentes des récents embargos décrétés par le Conseil de sécurité l'illustrent.

Il n'est pas mauvais, de temps en temps, de revenir au passé. Sauf à admettre que, ne pas voir le problème, c'est déjà le résoudre, un sursaut salutaire s'imposait. La question de la lutte contre les trafics d'ALPC se posait en termes concrets. Ne convenait-il alors pas de substituer à une approche trop générale et trop ambitieuse une autre, plus réaliste et plus ciblée sur une problématique de sécurité des Etats, en s'attaquant au vecteur de ces trafics : les aéronefs ? Par son caractère novateur et pragmatique, l'initiative française sur la lutte contre le transport aérien illicite d'ALPC et de leurs munitions lancée durant l'année 2005 permet de donner un début de réponse encourageante à une problématique multidimensionnelle. Et, ainsi, de contribuer à un renouvellement salutaire du processus classique de l'*arms control*, alors que ce dernier traverse, depuis une décennie, une crise grave.

\* Diplomates. Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs.

<sup>1</sup> Saint-John PERSE, *Œuvres complètes*, Gallimard, Paris, 1972.

## UNE PROBLEMATIQUE MULTIDIMENSIONNELLE : LA MONTEE AUX MARGES

Trop d'interdits empêchent de penser la réalité. Dans la diplomatie, comme dans de nombreuses autres disciplines, lorsque l'analyse est fautive, les remèdes ont de grandes chances d'être inadaptés. Sans un constat objectif de cette problématique multidimensionnelle et une analyse fine de ses causes, il est difficile, voire impossible de mesurer l'ampleur de la « *crise du consensus multilatéral* »<sup>2</sup> face à ce fléau que constitue le transport aérien illicite d'ALPC et de leurs munitions.

### ***Le constat incontournable : de véritables armes de destruction de masse !***

Quelques chiffres donnent un aperçu de la problématique générale des armes légères et de petit calibre. Leur nombre en circulation est estimé à 600 millions par l'ONU. Elles sont responsables de près de 500 000 morts par an, dont 300 000 dans le cadre des conflits armés. Sur les 49 conflits majeurs des années 1990, 47 ont été menés avec des ALPC comme armes principales. Leur commerce illicite représente le quart des 4 milliards de dollars du commerce global de ces armes<sup>3</sup>.

L'impact dévastateur que la fourniture de ces armes à des acteurs non-étatiques a sur l'état de droit, l'économie, l'équilibre des sociétés (les pluri-ethniques, en particulier) et leur sécurité tout autant que sur le système social et de santé d'un pays n'est plus à démontrer. Les acteurs privés de ces trafics sont aujourd'hui à même, au sein de coalitions aussi éphémères que délétères, de déstabiliser des Etats et des régions entières (continent africain surtout), dans le but de piller les ressources présentes dans leur sous-sol. Ils bénéficient d'une relative impunité, à l'abri de la diversité qui caractérise nos systèmes juridiques et législatifs nationaux et dans la fluidité inhérente à leur *modus operandi*, qui utilise au mieux une globalisation qui ne leur était pourtant pas destinée.

Les faits sont désormais comme les victimes, trop bien désignés. Les responsabilités sont claires. Ce phénomène est à la fois très simple dans ses causes et très compliqué dans ses développements.

### ***Les causes du problème : l'ingénuité sans limite des trafiquants, encore et encore...***

Le développement de ces flux d'armes, en particulier vers l'Afrique, résulte en grande partie de l'écoulement des immenses stocks d'armes classiques et de munitions accumulés pendant la Guerre froide en Europe. Le transport illicite de ces ALPC est assuré principalement par des compagnies aériennes qui sont soit basées sur le continent européen, soit « délocalisées » en Afrique. Plusieurs compagnies sont régulièrement citées depuis une dizaine d'années par les différents rapports de l'ONU sur les détournements d'embargo décrétés par le Conseil de sécurité. Elles présentent toute une spécificité : elles se situent à la fois sur le créneau du fret aérien légal – transport aérien d'aide humanitaire et de troupes des Nations Unies dans le cadre d'opérations de maintien de la paix entre autres – et sur celui, illicite, du contournement d'embargos<sup>4</sup>. Les agents de ces compagnies jouent sur plusieurs registres : itinéraires de vol (recours à la pratique des atterrissages non programmés ou d'urgence, des vols-relais, dépôt de plans de vols fictifs), documentation relative à la

<sup>2</sup> Pape Benoît XVI, « Intervention devant l'Assemblée générale des Nations Unies », New York, 18 avr. 2008.

<sup>3</sup> *Small Arms Survey, Risques et résilience*, préfacé par Bernard Kouchner, Genève, 2008.

marchandise et au transport (falsification, description inexacte de la cargaison), enregistrement de l'aéronef (falsification ou inscription dans plusieurs registres), techniques de vol (utilisation d'itinéraires détournés et de changement d'altitude)...

Demeurée longtemps le monopole de quelques initiés, cette problématique a aujourd'hui largement investi la sphère publique à la faveur de l'arrestation, en mars 2008, du trafiquant d'armes Viktor Bout. A titre illustratif, une pleine page du quotidien *Le Monde* consacrée à cette affaire donne un éclairage utile sur ce *modus operandi*<sup>5</sup> : « la mort brutale du système soviétique laisse derrière elle des arsenaux pleins, des flottes d'avions désormais inutiles et des militaires clochardisés. Parallèlement, le couvercle de la Guerre froide, en sautant, ouvre la voie à des conflits notamment en Afrique [...] Les avions-cargos Antonov et Illiouchine, retirés officiellement de la circulation, sont réinjectés dans un système opaque d'immatriculations changeantes [...] Les avions partent chargés d'armes vers l'Afrique ou l'Afghanistan ». Pour sévère que soit ce constat, il importe de trouver une réponse adéquate.

### ***L'absence de réponse : la « crise du consensus multilatéral »***

D'une manière générale, nous assistons aujourd'hui à une « *crise du consensus multilatéral* », ainsi que le soulignait le pape Benoît XVI devant l'Assemblée générale des Nations Unies réunie le 18 avril 2008 à New York. Ce phénomène traduit une crise de confiance qui trouve son meilleur point d'application dans la sphère du désarmement. De façon plus spécifique, « *le désarmement général, longtemps caressé par les rêveurs, n'est pas pour la semaine prochaine* », pour reprendre la formule de Maurice Druon. Cette crise de l'*arms control* touche aussi bien les armes de destruction massive que les armes classiques. Nul n'est ici besoin de revenir sur la première catégorie d'armes. Pour ce qui est de la seconde, il est indéniable que la dissémination et le trafic illicite des ALPC – directement hérités de la Guerre froide – s'engouffrent dans les failles des régimes internationaux et se nourrit de la coopération entretenue entre acteurs étatiques et non étatiques. Force est de constater qu'il n'existe pas, en l'état, d'action internationale ou régionale spécifique et crédible pour lutter de manière efficace contre le transport aérien illicite d'ALPC et de leurs munitions.

Tout d'abord, si des organisations internationales de réglementation du transport aérien, telles l'PIATA (Association internationale du transport aérien) ou l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) existent, elles ne disposent malheureusement pas du pouvoir d'imposer leurs règles aux autorités nationales. Ces dernières gardent prise sur leurs aéroports nationaux ou sur les lignes aériennes se trouvant sur leur territoire.

La même difficulté se retrouve, ensuite, dans le cadre universel que constitue l'ONU. A cet égard, mention particulière doit être faite, des travaux lancés à New York sur la problématique du commerce illicite des ALPC dans son ensemble, dans le droit fil de la « Déclaration du Millénaire » (8 décembre 2000). Si les travaux du groupe d'experts gouvernementaux – établi en conformément à la résolution 54/54 V de l'Assemblée générale du 15 décembre 1999 intitulée « Armes légères » – ont fourni des pistes de réflexion encourageantes<sup>6</sup>, les résultats de la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, première du genre, qui s'est tenue à New York du 9 au 20 juillet 2001, ont été plus que limités en dépit de l'adoption par consensus d'un programme

<sup>4</sup> Olivier WEBER, « Victor Bout : la fin d'un marchand de mort », *Le Point*, 13 mars 2008 : « *il expédie des Casques bleus en Somalie lors de l'opération Restore Hope alors qu'il vient d'alimenter plusieurs guerres africaines* ».

<sup>5</sup> Jean-Philippe REMY, « Itinéraire d'un 'marchand de mort' », *Le Monde*, 8 mars 2008.

<sup>6</sup> *Rapport du groupe d'experts gouvernementaux*, document A/CONF. 192/2, 11 mai 2001.

d'action. Outre les traditionnelles formules incantatoires sur le thème du renforcement de la coopération entre Etats à tous niveaux, la seule véritable décision concrète a été le lancement d'une négociation d'un instrument juridiquement non contraignant sur le marquage et la traçabilité des ALPC, négociation qui s'est conclue le 8 décembre 2005 lors de la 60<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies<sup>7</sup>. La première conférence d'examen en 2006 a malheureusement confirmé la tendance générale, se concluant par l'absence de consensus sur un document final, tant les points de vue étaient divergents. A titre d'exemple, les nombreuses idées généreuses présentées en 2001 et en 2006 par l'Union européenne (UE) se sont fracassées sur l'écueil des réalités, qu'il s'agisse de l'attachement américain au principe de la libre détention d'armes par les citoyens ou du refus des pays arabes d'assimiler à des trafics les livraisons d'armes à des mouvements de libération. A bien des égards, le consensus de 2001 ne constituait-il pas un consensus en trompe l'œil ? Le choix d'une démarche globale tous azimuts au détriment d'une approche ciblée a été fatal au processus. En un mot, ce n'est pas en la chargeant qu'on remettra à flot la barque du désarmement.

Enfin, la proposition britannique de 'Traité sur le commerce des armes (TCA) doit être mentionnée. Si elle a été avalisée par la résolution 61/89 du 6 décembre 2008 de l'Assemblée générale de l'ONU et si le groupe d'experts gouvernementaux réuni au cours de trois sessions (la dernière en août 2008) est parvenu à un accord *a minima*, elle soulève encore, à ce jour, un certain nombre de difficultés. Les raisons et, à défaut des raisons, les prétextes pourraient se multiplier pour en prolonger la négociation. L'objectif principal de ce traité consistera à conduire les Etats à adopter un comportement responsable, transparent et proportionné en matière de transfert d'armes classiques. Une fois l'instrument conclu se posera la traditionnelle question de son universalité. Cette dimension, souvent négligée par la société civile, est consubstantielle de la légitimité et de la crédibilité des traités internationaux. Ainsi que le souligne Gabriel Robin, ambassadeur de France, avec pertinence, au sujet du Protocole de Kyoto : « réclamer pour lui le bénéfice de l'universalité, ce n'est pas seulement faire preuve de peu de réalisme, c'est se livrer à une supercherie, car c'est faire croire que ce qui n'est pas est »<sup>8</sup>. Une fois encore, ce maître en diplomatie que fut Talleyrand résume en 1816 les raisons de la difficulté de telles entreprises lorsqu'il déclare : « il est toujours nécessaire d'apporter de grandes précautions dans un pacte de cette nature [...] c'est dans l'intérêt de tous qu'il doit être contracté. Il faut donc que cet intérêt soit bien constaté »<sup>9</sup>. Les experts en droit commercial évoqueraient vraisemblablement un déficit d'*animus societatis*.

Il n'est donc pas question d'optimisme ni de grands projets d'avenir. Plaider pour la poursuite de la démarche traditionnelle dans le règlement du problème des trafics d'ALPC est à la fois insuffisant et illusoire. L'enjeu est trop important pour un optimisme de commande. En présence d'un insuccès prolongé, le mal n'appelle-t-il pas le remède ? S'impose ainsi la mise en place d'un plan nouveau n'ayant pas les contours de l'ancien. La nécessité impose donc plusieurs qualités : réaction, adaptation et imagination. Cette situation a conduit la France à ne pas tomber dans le piège de la facilité et à explorer la voie de la novation.

<sup>7</sup> Ilhan BERKOL, « L'instrument international de l'ONU sur la traçabilité des armes légères et de petit calibre », *Note d'analyse*, GRIP, 2007.

<sup>8</sup> Gabriel ROBIN, *Entre empire et nations. Penser la politique étrangère*, Odile Jacob, Paris, 2004.

<sup>9</sup> Charles-Maurice DE TALLEYRAND-PERIGORD, « Portrait du Duc de Choiseul », 1816, in *Mémoires et correspondances du Prince de Talleyrand*, réunis par Emmanuel DE WARESQUIEL, Robert Laffont, Paris, 2007.

## UNE NOVATION DANS LA REPONSE : LE RENVERSEMENT DE LA PENSÉE

La diplomatie française a lancé en 2006, dans différentes enceintes internationales et régionales, une initiative originale et pragmatique destinée à mobiliser les Etats. L'objectif est de parvenir à un règlement concret de ce problème majeur en l'abordant sous un angle spécifique, celui du vecteur de ces trafics. Pour aller à l'essentiel, « *le succès de toute doctrine en politique étrangère dépend de sa pertinence par rapport au contexte historique auquel elle doit s'appliquer* »<sup>10</sup>. Pour cette raison, une réorientation salutaire s'imposait, afin « *d'ouvrir avec fermeté une brèche dans l'avenir au lieu de colmater sans conviction les trous du présent* »<sup>11</sup>. Le défi majeur de notre temps consiste à se prémunir contre le danger d'une « *diplomatie surannée* » comme le relève Henry Kissinger. Il s'agit de chercher à agir à front renversé, à poser en des termes inédits un problème nouveau ou, pour reprendre une métaphore empruntée à William Shakespeare, « faire face au temps comme il vient et change ».

### ***Objectif : ad augusta per angusta (à des résultats grandioses par des voies étroites)***

Une chose est claire : l'urgence n'attend pas. On pourrait discuter longtemps de ce constat, sur ses causes et ses attendus. Pour l'instant, il suffit de l'accepter. L'essentiel est de ne pas ajouter une faute à des erreurs. L'initiative française évite trois erreurs et répond à trois conditions.

#### *Eviter trois erreurs*

La première erreur est de nature sémantique : elle correspond à un impératif de clarté. L'initiative n'a pas pour essence de pratiquer une diplomatie du verbe qui débouche souvent sur une diplomatie de l'impasse. La deuxième relève de l'ordre de la logique ou du rationnel. Nous devons accepter une réalité : si les négociations de traités internationaux de désarmement sont aujourd'hui rares – à Genève, le Palais des Nations résonne de discours redondants de la Conférence du désarmement dont il ne sort rien depuis 1998 –, les accords conclus le sont encore plus, à l'exception de la sphère spécifique du droit humanitaire. Dans le cadre de la Convention de 1980 sur les armes inhumaines et de ses protocoles annexes, une négociation a pu être menée à son terme ; elle a débouché sur la mise au point d'un cinquième texte, relatif aux résidus explosifs de guerre (REG) le 28 novembre 2003 (entré en vigueur le 12 novembre 2006). La troisième erreur est de nature méthodologique : il faut impérativement éviter de se tromper de méthode. L'initiative française ne s'est pas fixé pour objectif de se lancer dans d'interminables négociations, dont le champ d'application poserait problème *in limine litis* et dont le résultat serait aussi aléatoire qu'improbable. Elle n'a pas, du moins à ce stade, pour ambition de créer un droit qui aurait de fortes chances d'être inacceptable pour une majorité d'Etats et donc inapplicable, en un mot de déboucher sur de la « sécurité papier ».

#### *Répondre à trois conditions*

La construction de ce projet répond à trois conditions. La première consiste à lutter efficacement contre les activités proliférantes de ces compagnies aériennes participant à la dissémination des ALPC dans des zones de conflit et, ainsi, contribuer à une meilleure mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. La deuxième condition

<sup>10</sup> Henry KISSINGER, *La Nouvelle Puissance américaine*, Fayard, Paris, 2003.

<sup>11</sup> Jean-François MATTEI, « L'Audace de la rupture », *Le Figaro*, 6-7 mai 2006.

est d'accroître la pression internationale sur ces compagnies et sur les Etats d'immatriculation des aéronefs concernés en marquant le refus par les Etats, en particulier par les membres du Conseil de sécurité, de leurs activités illicites. La troisième condition est d'inscrire cette démarche dans une approche globale de la sécurité, afin de mieux structurer une question qui se situe au carrefour de plusieurs problématiques, et, dans cette perspective, de répondre aux préoccupations spécifiques et légitimes de sécurité des Etats.

**Contenu : res, non verba (des réalités, non des mots)**

Le diplomate cherche l'efficacité, non l'effet ! L'expérience à tenter est sans précédent. A des grands discours la réalisation de ce projet substitue actions concrètes et propositions précises. Cette initiative se caractérise par son pragmatisme et sa souplesse dans son élaboration et dans sa mise en œuvre. Elle pratique l'audace tranquille de la franchise. On peut schématiquement distinguer deux principales étapes dans sa mise en œuvre.

*Première étape : sensibiliser, mobiliser pour convaincre d'agir durant l'année 2006*

Comme le souligne Bernard de Montferrand, « lorsque l'effort est porté avec cohérence sur le bon point d'application, les résultats sont rapidement au rendez-vous »<sup>12</sup>. L'année 2006 marque le point de départ de ce projet. La diplomatie française décide d'agir en parallèle au sein de diverses structures internationales.

La première action de sensibilisation intervient au sein de l'organisation universelle qui dispose seule de la légitimité incontestable, l'ONU, en particulier au Conseil de sécurité. Lors du débat public sur les armes légères et petit calibre du 20 mars 2006, le Représentant de la France souligne alors, dans cette enceinte : « s'il veut être efficace, le Conseil doit maintenant s'attaquer aux vecteurs du commerce illicite que sont [...] les opérations de transport illicite des armes vers les foyers de tension [...] Pour que l'action du Conseil soit efficace, elle doit englober au-delà de la lutte contre les transactions elles-mêmes, deux dimensions pratiques essentielles : le transport et le financement [...] Très concrètement, dans les crises qui intéressent le CSNU, le principal vecteur du transport illicite d'ALPC est principalement le fait de compagnies de transport aérien ». Cette démarche fait l'objet d'une appréciation positive des experts sur les trafics d'armes<sup>13</sup>.

La deuxième action prend place au sein du G8, qui dispose d'un rôle d'impulsion dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement depuis plusieurs années. Elle a trouvé une traduction concrète dans les conclusions de la présidence russe du Sommet de Saint-Petersbourg du 17 juillet 2006, qui se lit ainsi : « nous dénonçons fermement le commerce illicite des armes en violation des embargos du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce commerce illicite est opéré principalement par des canaux aériens. Nous sommes tombés d'accord pour renforcer notre coopération entre nous et avec d'autres Etats dans la zone. Nous lançons un appel aux organisations internationales compétentes et aux organisations régionales intéressées à prendre en considération la problématique de ce mode de transport illicite par la voie aérienne d'armes et de leurs munitions en vue de proposer, en coordination avec l'industrie du transport aérien, des mesures susceptibles de combattre et de prévenir les violations des embargos du CSNU ». Cette décision a permis d'impliquer les principaux Etats exportateurs et importateurs d'armements et de conférer une plus grande visibilité à cette problématique. Elle a été confortée par la Stratégie pour le partenariat entre Etats et monde des affaires pour lutter contre le terrorisme, qui, adoptée à Moscou le 30 novembre 2006, fait explicitement référence à cette problématique dans son paragraphe 10 intitulé « Transports ».

<sup>12</sup> Bernard DE MONTFERRAND, *Diplomatie. Des volontés françaises*, Albatros, 2006.

<sup>13</sup> Laurent LEGER, *Trafics d'armes. Enquête sur les marchands de mort*, Flammarion, Paris, 2007.

Sur la base de ces percées, la dernière action s'est déroulée tout au long de l'année 2006 au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), avec le soutien actif de sa présidence belge. Cette organisation régionale au sens du chapitre VIII de la Charte de l'ONU a été privilégiée en raison de son approche transdimensionnelle de la sécurité (politico-militaire, humaine, économique-environnementale) et de sa capacité à servir de laboratoire d'idées, comme ce fut déjà le cas durant la Guerre froide. La première action de sensibilisation de la France a eu lieu lors de la deuxième conférence préparatoire du 14<sup>e</sup> Forum économique à Bakou, dont le thème était le « renforcement de la sécurité des transports dans la zone OSCE ». Elle a trouvé un heureux prolongement dans la décision de la session ministérielle n° 9/06 de Bruxelles des 4 et 5 décembre 2006. Elle s'articule autour d'un triptyque : échange entre les Etats d'informations sur leurs législations nationales en matière de transport aérien d'armes et de munitions ; lancement au niveau national d'un dialogue entre le secteur public et privé (compagnies aériennes) ; rédaction d'un Guide des meilleures pratiques – venant s'ajouter aux huit autres déjà conclus dans cette enceinte sur divers aspects de la problématique des ALPC. Assuré de ce soutien, il importait de transformer l'essai.

*Seconde étape : entraîner, construire pour agir durant les années 2007 et 2008*

Une fois garantie la légitimation par les organisations citées ci-dessus du bien-fondé de la démarche, il importait, à partir de 2007, de l'étendre aux enceintes internationales ou régionales pertinentes et susceptibles de porter un volet particulier de cette problématique transdimensionnelle.

Au premier rang de celles-là, un effort particulier a été porté au cadre, naturel pour la France et ses principaux partenaires, de l'Union européenne (UE). Dans le droit fil de la Stratégie européenne de sécurité et de la Stratégie de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive adoptées par le Conseil européen de décembre 2003, la France s'est faite l'avocat, auprès de ses partenaires, de la nécessité, pour l'Union, de contribuer à la stabilité et à la sécurité de son voisinage. A cette occasion, les Vingt-Sept ont adopté, le 15 décembre 2005, une Stratégie européenne de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions. Ce document s'inscrit dans une logique de prévention des trafics d'armes, avec une priorité géographique, le continent africain. Au-delà des textes, afin de rester dans le droit fil de cette démarche pragmatique, il importait de faire vivre concrètement cette stratégie à Bruxelles et dans d'autres organisations internationales. A l'Union européenne, plusieurs pistes opérationnelles ont été explorées et mises en œuvre : mécanisme d'échanges d'informations entre les 27 sur les compagnies européennes impliquées dans ces trafics lorsque ces dernières utilisaient des aéroports européens, mécanisme d'échanges d'information *via* le centre de situation (SITCEN). N'oublions pas dans cette énumération le rôle important de catalyseur du Parlement européen !

Organe plus effacé mais non moins efficace dans la traque des compagnies aériennes pratiquant ces trafics, l'action d'Eurocontrol doit être mentionnée. Cette organisation intergouvernementale européenne pour la navigation aérienne regroupant 37 Etats européens sensibilise ses membres à sa capacité de traçabilité des vols et de détection des compagnies présentes sur la liste noire de l'Union européenne grâce à un système automatisé.

Des actions de sensibilisation ont également été conduites dans le cadre d'autres organisations internationales. L'Association internationale des transporteurs aériens souligne

la nécessité, pour les compagnies aériennes opérant dans le domaine du fret, de trouver un juste milieu entre préoccupations légitimes de sécurité des Etats et nécessaire fluidité du commerce aérien. L'Organisation mondiale des douanes (OMD) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont manifesté leur désir de poursuivre leur dialogue avec l'OSCE et d'apporter leur expertise dans les programmes de coopération et d'assistance que suscitera le guide des meilleures pratiques sur le transport aérien illicite d'ALPC.

Le G8 a confirmé, dans sa déclaration adoptée le 8 juin 2007, à l'occasion du Sommet d'Heiligendamm, son engagement souscrit en 2006.

L'OSCE n'est pas restée à l'écart de ce mouvement. La rédaction d'un guide des meilleures pratiques sur cette question a été effectivement entreprise dans le cadre du Forum sur la coopération et la sécurité (FCS), en application de la décision ministérielle mentionnée plus haut. Afin de l'y aider, un séminaire spécifique consacré à l'étude de ce sujet en la présence de représentants de plusieurs institutions concernées (OACI, IATA, OMD...) a été organisé le 21 mars 2007 à Vienne (Autriche). Dans son intervention, le Secrétaire général de l'OSCE a souligné la nécessité d'une « *implication des responsables nationaux des départements en charge des contrôles aux exportations et importations, de la défense et du commerce, mais également du secteur privé et des organisations internationales* », en raison du « *caractère trans-régional et trans-dimensionnel* » de ces trafics<sup>14</sup>. L'action de l'OSCE dans le domaine des ALPC a été analysée par le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) à travers la problématique générale<sup>15</sup> et l'initiative sur le transport aérien<sup>16</sup>.

Une décision importante mérite une attention particulière. Lors de leur réunion plénière, les quarante Etats participants à l'Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes classiques et de biens à technologies à double usage ont adopté, le 6 décembre 2007, à Vienne, sur la base d'une proposition française, un document intitulé Meilleures pratiques pour prévenir les transferts déstabilisants d'armes légères et de petit calibre par voie aérienne. Il se décompose en plusieurs parties : cadre de référence, champ d'application (restreint aux vols privés, mais reconnaissance de la responsabilité des Etats pour le transport d'armes par leurs vols gouvernementaux), mesures proposées (dispositions pouvant être prises avant, pendant et après l'exportation d'ALPC, concertation nationale et internationale pour lutter contre le contournement des contrôles, partenariat entre entreprises de transport aérien et gouvernements). La France souhaite étendre sa mise en œuvre en réfléchissant à une initiative de type PSI<sup>17</sup> dans le domaine de la lutte contre les trafics d'armes classiques, en particulier dans le suivi de l'application des embargos décrétés par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

En résumé, comme l'a rappelé le 10 juin 2008 Jean-François Dobelle, représentant permanent de la France à la Conférence du désarmement à Genève, l'initiative française se décline autour de cinq axes : renforcer les échanges d'informations entre Etats sur leur dispositif de contrôle pour aboutir à une coopération renforcée ; favoriser les partenariats avec les entreprises de transport aérien pour identifier les meilleures mesures à adopter tenant compte de leur spécificité ; mettre en place des guides de meilleures pratiques ; resserrer le champ de la zone grise dans laquelle trafiquants d'armes, acteurs non étatiques,

<sup>14</sup> Marc PERRIN DE BRICHAMBAUT (Secrétaire général de l'OSCE), « Remarques introductives lors de la réunion spéciale du FCS consacrée aux trafics illicites d'ALPC par voie aérienne », Vienne, 21 mars 2007.

<sup>15</sup> Cédric POITVIN, « La politique de l'OSCE en matière d'ALPC », *Note d'analyse*, GRIP, 2007.

<sup>16</sup> Ilhan BERKOL, *op. cit.*

<sup>17</sup> Paul DAHAN, « La PSI, poste avancée de la lutte contre la prolifération. De la diplomatie de réaction à la diplomatie d'anticipation », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 436-449.



mouvements terroristes, criminalité organisée accèdent à des armements susceptibles de déstabiliser des Etats ou des régions entières ou contribuer à perpétrer des actes de terrorisme ou de piraterie ; renforcer la coopération entre Etats face à ces acteur illicites.

Si, par sa nature même, l'exercice doit être porté dans les enceintes multilatérales ci-dessus mentionnées, il est indispensable qu'il soit également conforté dans sa légitimité internationale au niveau régional (Cf. concept de « *régionalisation des questions de sécurité* » avancé par le Professeur Serge Sur précité) et bilatéral. A cet égard, le rappel de l'importance de la problématique du trafic des ALPC introduite dans la Déclaration sur le cadre stratégique américano-russe adoptée le 6 avril 2008 par les présidents George Bush et Vladimir Poutine, à Sotchi, va de tout évidence dans la bonne direction. L'inscription de cette problématique au rang des priorités de la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2008 confortait cette démarche englobante.

Toutefois, il faut le reconnaître, l'exercice n'est pas aisé, se situant encore à un stade préliminaire de sa mise en œuvre. Ce défi mérite patience et persévérance, mais également réalisme et lucidité. Les orientations données à cette démarche pourraient la conduire à servir de modèle à une nouvelle forme de l'*arms control* au XXI<sup>e</sup> siècle. Il ne s'agit pas de revenir aux formes périmées de la diplomatie, mais de mobiliser sur tous les volets du désarmement, en s'attachant à un désarmement réel et en refusant de s'en tenir aux apparences d'un désarmement légal.

#### UNE CONTRIBUTION AU RENOUVELLEMENT DE L'ARMS CONTROL : LA THEORIE D'UNE PRATIQUE ?

D'un mal peut sortir un bien. Continuer à cultiver le mythe de l'âge d'or du désarmement n'aurait eu qu'un seul résultat positif : le ridicule. A l'instar du conseil prodigué par Paul Cambon, nous devons « *renoncer aux chimères pour nous consacrer aux solutions réalisables* ». Ce projet s'inscrit dans la ligne d'une rupture tranquille, voire d'une refondation de l'*arms control*. En ce sens, il se situe au-delà de l'*arms control* (*beyond arms control*)<sup>18</sup>. Comme l'a souligné le Président de la République française, « *le désarmement est un sujet qui doit être abordé avec réalisme et avec lucidité* »<sup>19</sup>. Se situant dans le droit fil de cette logique, la nouvelle démarche vise à repenser le concept et la méthodologie.

#### ***Repenser le concept : le primat de la sécurité***

« *Il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va* » nous enseigne Sénèque. Il faut tirer les erreurs du passé et mieux construire l'avenir pour sortir de la « *décennie désespérante* », de la « *décennie perdue* »<sup>20</sup>, pour entrer, bon gré mal gré, de plain-pied dans une nouvelle ère, plus prometteuse. Cet exercice est aussi exigeant qu'indispensable. Il passe par deux impératifs catégoriques.

<sup>18</sup> Paul DAHAN, « Au-delà de l'*arms control* ? A la recherche du paradigme perdu... », *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002, pp. 553-560.

<sup>19</sup> Nicolas SARKOZY (Président de la République française), Discours tenu à l'occasion de la présentation du sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) *Le Terrible*, Cherbourg, 21 mars 2008.

<sup>20</sup> Javier SOLANA MADARIAGA (Haut-Représentant de l'Union européenne pour la PESC), Intervention devant la Conférence du désarmement, Genève, 25 juin 2008.

*Consolider l'environnement stratégique : la confiance et la vérité*

Entre 1991 et 2001, l'ordre attendu ne se concrétise pas. Le monde se déchire entre désir de paix et pulsions de violence. Cette situation paradoxale résulte, en fait, de contradictions qui affectent le système international et, par suite, brouillent ses évolutions<sup>21</sup>. Dans son intervention précitée, le Président de la République rappelle qu'aujourd'hui « nous sommes confrontés à l'affirmation de nouvelles puissances, de nouvelles ambitions, de nouvelles menaces et donc de nouvelles réalités. [...] le monde est différent, plus instable, plus changeant, plus complexe. Cela ne veut pas dire qu'il soit forcément dangereux, cela veut dire qu'il est moins prévisible qu'avant ». Lors de son intervention destinée à présenter le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, il soulignait que « c'est l'incertitude qui est la marque du monde actuel »<sup>22</sup>. Face à un tel constat, une nouvelle dynamique de l'*arms control* s'impose. Elle suppose deux conditions remplies : le rétablissement de la confiance et le recours à la pratique de la vérité.

## Le rétablissement de la confiance

La méfiance s'est installée insidieusement dans les relations internationales au tournant du siècle. Comme le soulignait le pape Benoît XVI à l'issue de l'Angelus à Castel Gandolfo le 28 août 2008 : « la situation internationale a connu ces dernières semaines une montée des tensions qui me préoccupe vivement. Nous devons constater avec amertume le risque d'une détérioration progressive de la confiance et de la collaboration entre les nations ». Avant tout, il importe de rétablir, voire de recréer un climat de confiance entre les Etats, pré-condition aussi importante dans les relations humaines que dans les relations internationales. Confiance et respect mutuel sont au cœur de cette nouvelle démarche. On ne le répétera jamais assez tant les évidences nous aveuglent, que la confiance est le nerf de la sécurité internationale et du succès de l'*arms control*. Négliger ce paramètre fondamental reviendrait à échafauder un rêve au Royaume d'Utopie, à se condamner *ab initio* à l'échec. Si cet objectif de la recherche d'une confiance authentique est indispensable dans la sphère du désarmement classique, il l'est d'autant, si ce n'est plus dans celui des armes de destruction massive, comme en fournit une parfaite illustration le processus de suivi de la Convention d'interdiction des armes biologiques de 1972<sup>23</sup>. A titre d'exemple, le ministre russe des Affaires étrangères liait, en partie, l'évolution du dossier de la défense antimissiles à l'adoption d'un paquet de mesures de confiance<sup>24</sup>. Nous disposons encore de leviers pour aider à restaurer la confiance : transparence et réciprocité. Encore faut-il céder à la tentation du possible ! La confiance est plus que jamais le corollaire de la sécurité coopérative<sup>25</sup>. C'est ce qu'indiquait le Président de la République française à son homologue russe à Evian le 8 octobre 2008 : « alors entre nous, il faut rétablir la confiance qui est la condition de la relance d'un partenariat euro-russe ambitieux »<sup>26</sup>.

## Le recours à la pratique de la vérité

Il est aussi nécessaire qu'indispensable d'en finir avec un régime de demi-vérités et de demi-silences. Dans l'imagerie populaire, diplomatie et vérité semblent être des concepts

<sup>21</sup> François-Charles MOUGEL / Séverine PACTEAU, *Histoire des relations internationales XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, PUF, Paris, 2006.

<sup>22</sup> Nicolas SARKOZY (Président de la République française), Discours tenu à l'occasion de la présentation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Paris, 17 juin 2008.

<sup>23</sup> Paul DAHAN, « Déconstruction de la vérification ? La convention biologique : un précurseur... », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VIII, 2007, pp. 703-721.

<sup>24</sup> Clifford J. LEVY, « Kremlin less hostile to U.S. plan on missiles », *International Herald Tribune*, 21 mars 2008.

<sup>25</sup> Serge SUR, *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 2006 (4<sup>e</sup> éd.).

<sup>26</sup> Nicolas SARKOZY (Président de la République française), Discours tenu devant la World Policy Conference, Evian, 8 oct. 2008.

antinomiques, depuis la nuit des temps. Le diplomate aurait l'obligation de dire exactement le contraire de la vérité. Même si cela n'est que littérature, l'avertissement doit être pris au sérieux. Dans la vie pratique, il est bon de voir la vérité des choses et d'en comprendre les causes, ne fût-ce que pour en calculer les effets. A l'heure de la mondialisation et des nouvelles techniques de l'information, pareille duplicité serait de moins en moins envisageable. Comme le soulignait Bernard Kouchner à Washington en septembre 2007, « *la diplomatie de la vérité, c'est mieux que l'absence de vérité en diplomatie* ». A cet égard, la nouvelle posture doit également s'attacher à lutter contre une « *évolution du vocabulaire inspirée par le désir d'habiller de courtoisie un aveu d'impuissance* »<sup>27</sup>. Ce n'est pas de l'idéalisme. C'est la forme la plus authentique du réalisme. L'honnêteté n'est pas une preuve de faiblesse

### *Retenir une approche globale de la sécurité : sécurité collective et désarmement*

Reste à résoudre un ultime obstacle. Nous sommes entrés dans un monde différent, où l'incertitude conduit logiquement à l'instabilité. Risques et menaces se multiplient et les sociétés peinent parfois à envisager les réponses adéquates. Il devient alors impératif de prendre en compte ces préoccupations en relançant l'entreprise du désarmement et en la replaçant dans le cadre plus global de l'édification d'un système de sécurité collective. A ce titre, la novation principale tient au nécessaire recours à un concept de « *sécurité globale* »<sup>28</sup>. C'est dans cet esprit que doit être appréhendée la proposition du Président de la République française de convoquer, avant la fin 2008, un sommet de l'OSCE pour discuter « *de nouveaux concepts de défense paneuropéens* » (Evian, 8 octobre 2008).

Le premier objectif assigné à cette démarche est double<sup>29</sup>. Tout en préservant son acquis, il importe de relancer l'entreprise du désarmement. Cela signifie qu'il ne faut pas faire table rase du passé. Procéder autrement ne ferait que précipiter le monde dans le fatal effet de la fameuse loi de Gresham constatée jadis au sujet du bimétallisme, selon laquelle la mauvaise monnaie chasse la bonne. Ce n'est qu'à ce prix que pourra progressivement se mettre en place une future architecture de sécurité destinée à se substituer progressivement à la précédente. La principale des novations tient à la recherche d'une gestion multilatérale de la sécurité. A cet égard, seront préférées des approches relevant de la sécurité réelle à celles d'un désarmement illusoire et d'un désarmement qualitatif par rapport à un désarmement quantitatif, constante de la diplomatie française depuis Aristide Briand.

Corollaire du précédent, le second objectif impartit consiste à mettre en place un système de sécurité collective aussi légitime qu'efficace. Cela passe par une responsabilisation des acteurs concernés, sans laquelle un tel système n'aurait à l'évidence aucun intérêt pratique. Il faut travailler à une réappropriation (*ownership*) de ce concept par les Etats et éviter qu'il ne constitue une sorte de prétexte à l'inaction. A cette fin, il importe de se prémunir contre trois dérives potentielles. En premier lieu, méfions-nous des dangers d'un certain activisme déclaratoire. A ce titre, gardons à l'esprit la métaphore du Comte de Saint-Aulaire, qui résonne toujours comme autant de mises en garde : « *la sécurité collective vaut la propriété collective, ce qui est l'affaire de tout le monde est l'affaire de personne* »<sup>30</sup>. En deuxième lieu, sécurité nationale et sécurité internationale ne coïncident pas toujours, mettant en évidence

<sup>27</sup> Paul BLANC, *Le Prince et le griot*, Berger-Levrault, 1987.

<sup>28</sup> Richard NARICH, « Sécurité et gouvernance », *Défense nationale et sécurité collective*, janv. 2008.

<sup>29</sup> Paul DAHAN, « Désarmement : préserver l'héritage, relancer l'entreprise. La querelle des anciens et des modernes », *Annuaire français des relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 748-761.

<sup>30</sup> Comte DE SAINT-AULAIRE, *Confession d'un vieux diplomate*, Flammarion, Paris, 1953.

la difficulté consistant à donner un contenu précis à ce concept de sécurité collective. Henry Kissinger résume ainsi le problème : « *la sécurité collective a son point faible : les intérêts sont rarement uniformes et la sécurité d'un seul tenant [...] Comme il arrive souvent lorsqu'on invoque la sécurité collective, l'action unifiée s'était transformée en alibi pour ne rien faire* »<sup>31</sup>. Cependant, aujourd'hui plus encore qu'hier, existe à l'évidence un véritable *continuum* entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, une véritable dimension internationale de la sécurité intérieure, ainsi que le souligne le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale : « *la distinction traditionnelle entre sécurité intérieure et extérieure n'est plus pertinente* »<sup>32</sup>. En troisième lieu, gardons-nous, comme ce fut parfois le cas dans le passé, des exercices limités à quelques pays vertueux et dont seraient exonérés ceux dont le comportement pose problème. Le concept de réciprocité doit désormais être placé au cœur du débat sur le désarmement. Comme le précisait le Président de la République française à Cherbourg le 21 mars 2008, « *ne soyons pas naïfs, la base même de la sécurité collective et du désarmement, c'est la réciprocité* ».

Si exigeante soit-elle, cette démarche semble mieux acceptée, non en raison d'un idéal, mais parce que répondant aux intérêts de sécurité bien compris des Etats, de la communauté internationale. Ce serait peu dire qu'elle nécessite beaucoup de précautions, beaucoup d'attention pour ne pas tomber à chaque pas dans l'erreur.

### ***Repenser la méthodologie : le discours de la méthode***

Les regrets ne changent rien au train du monde. Le choix d'une méthode adaptée importe aussi. Stratégie et tactique sont indissociables. Souplesse, pragmatisme, efficacité sont des termes à conserver à l'esprit en abordant cette démarche. Ne renouvelons pas l'erreur de méthode. Dans le même temps, il faut travailler à diversifier les acteurs et à cibler les problématiques.

#### *Diversifier les acteurs*

Tout le monde tombe d'accord pour penser que, plus le socle de l'*affectio societatis* est large et solide, plus les chances sont grandes de voir l'entreprise condamnée au succès. Cet objectif passe par une diversification des acteurs. Elle vaut aussi bien pour des acteurs interétatiques que non étatiques

Cette diversification des acteurs s'étend d'abord aux organisations traditionnellement impliquées dans le processus. L'avenir ne semble plus être le monopole d'une seule organisation internationale dotée de l'exclusivité du traitement d'une question, comme ce fut le cas durant la « *décennie prodigieuse de l'arms control* ». L'avenir semble davantage être à une approche tous azimuts. Désormais, il faut apprendre à œuvrer parallèlement dans différentes organisations internationales pour rechercher un effet de miroir et d'émulation entre elles. Les expériences des unes se nourrissent de celles des autres. Les résultats positifs enregistrés dans certaines organisations ont toujours un effet bénéfique sur les autres. Cette démarche doit également s'accompagner d'une interactivité croissante entre enceintes universelles et régionales, entre enceintes politiques et techniques. Les grands principes entérinés à New York se déclinent souvent de manière différenciée en fonction des continents. Ce qui est dogme à Vienne à l'OSCE est parfois hérésie à Addis Abeba, dans le cadre de l'Union

<sup>31</sup> Henry KISSINGER, *Diplomatie*, Fayard, Paris, 1966.

<sup>32</sup> *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, chap. 2 « Les nouveaux paramètres de la sécurité », Odile Jacob/La Documentation française, 2008.

africaine. Ainsi, la diplomatie devient un enjeu considérable d'enrichissement et d'adaptation au confluent de traditions anciennes et d'opportunités nouvelles.

Cette même diversification concerne également d'autres acteurs moins traditionnels dans la sphère du désarmement. Deux d'entre eux méritent une attention particulière : société civile et communauté du renseignement.

Il y aurait injustice à omettre la société civile dans cette posture. Raymond Aron annonçait déjà dans les années 1960 l'irruption des masses dans les relations internationales<sup>33</sup>. Plus récemment, Bertrand Badie évoquait la place nouvelle des organisations non gouvernementales (ONG) dans le concert des nations<sup>34</sup>. N'évoque-t-on pas à cet égard l'irruption d'une *track two diplomacy* ? Cet élargissement du champ d'action concerne le secteur privé dans le cadre de partenariats informels public/privé comme ce fut le cas avec la charte de lutte contre le terrorisme adoptée en 2006 à l'initiative de la Russie. Il concerne la sphère de la société civile, proprement dite. Si l'intrusion des ONG dans la sphère du droit humanitaire est ancienne, elle est plus récente dans celle de la sécurité internationale et du désarmement. Tout le monde garde à l'esprit l'action déterminante d'un collectif international d'ONG dans la négociation de la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel en 1997. Cet exemple trouve aujourd'hui son prolongement naturel dans le domaine de la lutte contre le commerce illicite d'ALPC.

L'approche coopérative de ces organisations non gouvernementales s'opère à trois stades successifs du processus. Le premier est celui de la sensibilisation de l'opinion publique et des gouvernements au caractère dangereux et déstabilisant de la problématique concernée (mines, ALPC...). Les ONG inventent au quotidien un espace public alimenté des informations qu'elles recueillent, y compris sur le terrain (*fact finding*). Le deuxième est celui de l'appui informel, mais incontournable, à la mise au point de la norme de comportement. Et, enfin, étape non moins importante que les deux précédentes, le troisième se situe au niveau de l'aide à la mise en œuvre concrète des divers engagements souscrits volontairement par les Etats et par les autres acteurs concernés. Cette opération peut prendre différentes formes, allant de la mobilisation à la dénonciation au travers du *naming* (en épinglant des Etats ou autres entités irrespectueux d'une bonne gouvernance) et du *shaming* (stigmatisation). Cette stigmatisation « morale » peut, parfois, comporter des effets plus rapides et efficaces que des sanctions « juridiques », comme le démontre une affaire mettant en cause la Chine, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe<sup>35</sup>. Les ONG sont conscientes du fait que leur efficacité ne peut être que coopérative dans le cadre d'une *track one and half diplomacy*. Force est de constater que la rupture n'est jamais totale entre ces deux mondes de la diplomatie. Élément méritant d'être relevé : les collectifs d'ONG souhaitent, voire exigent, l'imposition artificielle de date butoir à la conclusion d'accords qu'elles promeuvent (*cf.* le Traité sur les bombes à sous-munitions). Si sympathique soit cette démarche, elle n'en comporte pas moins quelques inconvénients de taille. Le temps diplomatique n'est pas le temps médiatique. Souvenons-nous des déconvenues inhérentes aux accords conclus dans la hâte, laissant à l'écart les pays les plus concernés et n'engageant que les moins problématiques.

Enfin, nous ne pouvons faire l'impasse sur un acteur nouveau de la sphère du désarmement, discret par sa nature même : la communauté du renseignement. Prise dans son

<sup>33</sup> Raymond ARON, *Paix et Guerres entre les Nations*, Calmann-Levy, Paris, 1962.

<sup>34</sup> Bertrand BADIE, *Le Diplomate et l'intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Fayard, Paris, 2008.

<sup>35</sup> Christophe AYAD, « Livraison d'armes : sous la pression, Pékin lâche Mugabe », *Libération*, 25 avr. 2008.

acceptation la plus large, elle peut jouer un rôle incontournable dans la détection précoce des activités délictueuses de certains acteurs étatiques ou non étatiques. Un constat s'impose : elle dispose de « *moyens techniques nationaux* » dont ne disposent pas les organisations internationales concernées et qui s'avèrent indispensables pour étayer un dossier. Cette problématique est appelée à connaître de nouveaux développements dans les années à venir. Il n'est pas indifférent que le Livre blanc sur la défense et la sécurité internationale consacre un chapitre spécifique<sup>36</sup> à la fonction de connaissance et d'anticipation, qui englobe à l'évidence le renseignement. Notons que diverses enceintes, le plus souvent à caractère non universel (Groupe Australie, MTCR, PSI...), ont pris l'habitude d'inscrire à leur ordre du jour un point consacré à l'échange de renseignements, conférant aux discussions diplomatiques un tour plus concret et plus opérationnel. Pour leur part, des organisations universelles telles que l'AIEA ou l'POIAC commencent à marquer un intérêt particulier à recevoir des informations sensibles dont elles ne disposent pas à ce jour. Cette démarche méritera, le moment venu, de faire l'objet d'un minimum d'encadrement pour prévenir tout risque d'instrumentalisation<sup>37</sup>.

Mettre le maximum de chances de réussite de son côté passe aussi par un choix plus pertinent des problématiques retenues.

### *Cibler les problématiques*

A l'évidence, la clef de la réussite de cette démarche est liée à une double évolution des esprits : dans la détermination des objectifs et dans leur traitement diplomatique.

La diplomatie doit relever un défi de taille en recherchant des objectifs plus ciblés au détriment de problématiques trop larges, trop ambitieuses et donc inatteignables à court et à moyen terme. L'heure est aux codes de conduite, aux guides de meilleures pratiques... Doivent être préférés aux traités ou accords internationaux juridiquement contraignants les instruments moralement ou politiquement contraignants. L'application des remèdes qu'appelle d'urgence le mal n'est pas en l'occurrence subordonnée à l'adoption de nouveaux traités ; quelques règles de comportement suffiraient. Un exemple illustre le bien-fondé de cette démarche. Le succès, si relatif soit-il, de l'approche du désarmement humanitaire au cours des dernières années dans le cadre des protocoles annexes à la Convention de 1980 tient en grande partie au fait qu'il ne vise pas à interdire une catégorie d'armes, mais à en réglementer l'usage. Plus que de grands discours, la réalisation de cette entreprise suppose des actions concrètes et des propositions précises. L'adoption, par consensus entre 111 Etats, le 30 mai 2008 à Dublin, d'un accord sur les armes à sous-munitions marque, elle aussi, une avancée substantielle dans le renforcement du droit international humanitaire. A la diplomatie abstraite, il faut sans cesse opposer la diplomatie concrète. Ces instruments devront dépasser le stade des pétitions de principe généreuses pour déboucher sur des actions opérationnelles. René Massigli, ambassadeur de France, longtemps en charge des questions multilatérales au Quai d'Orsay avant le second conflit mondial, éclaire utilement notre propos<sup>38</sup> : « *il ne suffira plus de vouloir des principes ; il est si facile de donner son adhésion à des principes, sachant comme le disait Paul Revoil à la Conférence d'Algésiras, qu'en s'appuyant sur eux, on finira bien par les faire céder ! – il nous faut vouloir dans les détails les conséquences de ce que nous avons voulu en bloc* ». Interrogé au printemps 2008 sur l'avenir du processus d'examen du Traité de

<sup>36</sup> Pp. 132-149.

<sup>37</sup> Paul DAHAN, « Vérification de l'arms control : moyens et méthodes du renseignement », *Questions internationales*, n° 35, janv.-fév. 2009.

<sup>38</sup> René MASSIGLI, *Sur quelques maladies de l'Etat*, Plon, Paris, 1958.

non-prolifération (TNP), le directeur général de l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA) Mohamed El Baradeï déclarait que l'important n'était pas tant dans la production de documents (*paper work*) que dans des réalisations concrètes, au premier rang desquelles il citait le Traité d'interdiction de la production des matières fissiles à des fins militaires (TIPMF ou Traité *cut-off* sous son nom anglais).

La diplomatie doit concentrer ses efforts sur des approches plus informelles que formelles. Ce moins grand formalisme doit se traduire à trois niveaux, correspondant aux trois principales étapes de la démarche. Tout d'abord, à celui du cadre choisi : l'ère des grands traités et des grands accords internationaux semble révolue, au moins pour un temps ; les cadres juridiques trop stricts paraissent aujourd'hui inadaptés au contexte international de méfiance que nous connaissons. Ensuite, au niveau du contenu, en particulier celui de la terminologie : la diplomatie devra de plus en plus opter pour le langage clair, au détriment du langage amphigourique. Souvenons-nous de cet avertissement lancé par un diplomate écrivain lorsqu'il affirmait que « *les mots lui avaient fait trop de promesses irréalisables* »<sup>39</sup>. C'est bien de promesses non tenues dont il s'agit. Promesses dont l'accumulation et la non-tenue minent la crédibilité d'un système de sécurité collective déjà bien affaibli par le manque de réactivité de la communauté internationale confrontée à des comportements déviants. Enfin, évolution au niveau de la sanction retenue : la démarche préconisée doit privilégier l'« exécutoire soft » au « déclaratoire hard », les sanctions informelles ayant souvent une réelle efficacité. A cet égard, ce jugement d'Henry Kissinger, selon lequel « *la diplomatie est affaire de persuasion et non de contrainte* »<sup>40</sup> conserve plus que jamais toute sa pertinence. La procédure de l'inspection par défi imaginée dans la Convention d'interdiction des armes chimiques de 1993 et présentée, en son temps, comme le *nec plus ultra* de l'*arms control* est restée lettre morte faute de recueillir les majorités qualifiées nécessaires. L'expérience récente enseigne la réticence quasi ontologique des pays du Sud à mettre en œuvre les sanctions à l'encontre des violateurs avérés des normes juridiques dans le cadre des organisations en charge de la mise en œuvre des traités (AIEA pour le Traité de non-prolifération et OIAC pour le Traité d'interdiction des armes chimiques) et du Conseil de sécurité (*cf.* la durée de mise au point de la résolution 1 803 du 3 mars 2008 sur l'Iran). Les sanctions ne sortent pas intactes de leurs précédentes expériences, surtout lorsqu'elles sont négatives (*cf.* les violations répétées des embargos sur les ALPC évoquées plus haut). Trop souvent existe un décalage entre les annonces et les actions. Doit-on en rester au blâme platonique ? Dans ce contexte, il est inutile, voire contre-productif, de s'épuiser à mettre au point des procédures qui ont les plus grandes chances de n'être jamais appliquées.

Nous pouvons, sans risque d'erreur, transposer au cas de la sphère du désarmement classique, le remède proposé, pour la construction européenne, par Pierre Moscovici<sup>41</sup> : « *il faudra donc, à l'avenir, convaincre, entraîner, mobiliser plutôt que contraindre, forcer, tancer* ». En dernier ressort, ces évolutions traduisent la recherche d'un multilatéralisme efficace, dont le meilleur garant doit rester le Conseil de sécurité. Le problème est loin d'être simple. La bataille est loin d'être gagnée. Elle devra se poursuivre pendant de nombreuses années, les circuits des trafics étant complexes, les violateurs créatifs et l'imagination de l'homme sans borne.

\* \*

<sup>39</sup> Romain GARY, *Europa*, Gallimard, Paris, 1972.

<sup>40</sup> Henry KISSINGER, *Les Chemins de la paix*, Denoël, Paris, 1972.

<sup>41</sup> Pierre MOSCOVICI, *Les Dix questions qui fâchent les Européens*, Perrin, Paris, 2004.

\*

L'évidence est là. Alors que certains proclamaient sa fin, l'histoire est sans fin : elle est revenue au galop. Alors que certains voulaient engranger les dividendes de la paix, le monde semble n'avoir jamais été si dangereux, la menace si multiforme et les dépenses d'armements si élevées – doublement en dix ans. Alors que certains prédisaient l'extension à l'infini de sa « *décennie prodigieuse* », l'*arms control* est dans l'impasse. L'heure du désarmement n'est pas venue. Si le débat n'est pas nouveau, cette désillusion mérite d'être méditée. « *Le préalable est de repartir d'une vision moins chimérique et plus réaliste du monde global d'aujourd'hui* »<sup>42</sup>. En d'autres termes, il importe de lutter contre l'optimisme du système. Voilà sans doute le défi du nouveau siècle. N'est-ce pas l'immense mérite de l'initiative française que de le relever ? Jugeons plutôt. Sorte d'utopie refondatrice, elle prévient le risque de conduire les funérailles du monde de sécurité. Une page se tourne. Même si elle est loin d'être terminée, il est possible d'en tirer certains enseignements. Cette approche possède au moins trois mérites intrinsèques. Première leçon, par son caractère innovant, elle offre un précédent sans égal en matière de lutte contre les trafics illicites d'ALPC ; si certains se contentent de gérer le passé de l'*arms control*, elle lui crée un futur en dépit de l'inopportunité du moment. Deuxième leçon, cette voie permet d'aller de l'avant sans ruiner le chemin parcouru : diplomatie classique et dynamiques nouvelles font ainsi jeu égal. Troisième leçon, elle marque le passage d'une diplomatie du verbe à une diplomatie de l'action : si l'action diplomatique est rarement cohérente, la cohérence est souvent gage de son succès. Or, qui parle d'espoir, parle d'avenir.

Est-ce là une phase transitoire ? Ou est-ce au contraire une préfiguration de l'avenir ? La réponse est plus compliquée que la question. Une chose est certaine : la méthode est à retenir ; elle est à employer. D'une impasse, elle fait une avenue. Et d'un regret, une promesse. Après la « *décennie prodigieuse* », nous avons abordé, à la fin du siècle dernier, une « *décennie désespérante* », caractéristique des années de transition, souvent grosses de danger. Formons le vœu que cette initiative puisse contribuer au passage à une nouvelle décennie, « *prometteuse* », voire « *prométhéenne* », celle du paradigme retrouvé de l'*arms control*.

<sup>42</sup>Hubert VEDRINE, *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation*, Fayard, Paris, 2007.