

DÉSARMEMENT : PRÉSERVER L'HÉRITAGE, RELANCER L'ENTREPRISE

LA QUERELLE DES ANCIENS ET DES MODERNES

PAR

PAUL DAHAN (*)

« *Personne n'a le secret de l'avenir* », déclarait au début du XIX^e siècle cet orfèvre de la diplomatie que fut Talleyrand. Dans notre monde caractérisé par une exceptionnelle volatilité des relations internationales, cet axiome s'applique parfaitement au processus de maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération. Ce dernier marque aujourd'hui le pas dans un contexte stratégique en pleine mutation (1). Dans un monde aussi imprévisible marqué par l'apparition de nouvelles menaces (non étatiques et asymétriques) et par la progression du phénomène de la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, nombreuses sont les interrogations qui se font jour sur l'avenir du désarmement multilatéral et sur les traités qui avaient constitué la pierre de touche de l'architecture de la sécurité internationale dans la seconde moitié du XX^e siècle (2).

Quel constat peut-on dresser ? Les uns considèrent les traités irremplaçables et toujours aussi pertinents, les autres les jugent dépassés, voire dangereux (3). Même si le débat est loin d'être épuisé, la vérité se trouve vraisemblablement à l'équidistance de ces thèses antagonistes. Aujourd'hui, les instruments conclus pendant la « *décennie prodigieuse* » ont subi une réelle érosion, aussi méritent-ils d'être rendus plus efficaces ; ils doivent également être complétés par des approches nouvelles et originales destinées à parvenir à une meilleure adéquation aux nouveaux paramètres de la sécurité internationale : risques accrus de prolifération et imprévisibilité des comportements (nouveaux acteurs) et des situations (terrorisme, Etats défaillants...). Nous étudierons successivement la préservation de l'héritage à travers la recherche de l'efficacité des instruments existants et la relance, en ce début

(*) Directeur adjoint des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère français des Affaires étrangères. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Cf. Paul DAHAN, « Au-delà de l'*arms control* ? A la recherche du paradigme perdu... », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 2, 2002.

(2) Cf. le rapport du Secrétaire général sur l'application de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Organisation des Nations Unies (document A/58/323 du 2 septembre 2003 § 6).

(3) Cf. Steven E. MILLER, « Le triomphe du scepticisme. L'administration Bush et le déclin de la maîtrise des armements », *La Revue internationale et stratégique*, n° 51, automne 2003.

de siècle, de l'entreprise du désarmement et de la non-prolifération grâce à la recherche d'un objectif de pertinence.

PRÉSERVER L'HÉRITAGE :
LA RECHERCHE DE L'EFFICACITÉ

« *L'efficacité est un enjeu majeur des dispositifs internationaux, comme l'illustre le dossier des inspections de désarmement dans l'Iraq de Saddam Hussein* » (4). Dans un contexte marqué par la difficulté, voire l'impossibilité, pour la communauté internationale de conclure de nouveaux traités de désarmement (5), il est indispensable d'accroître l'efficacité des instruments existants et, par conséquent, leur crédibilité, pour prévenir leur déperissement. L'objectif consiste à identifier plus rapidement les pays en défaut et à prévoir des contre-mesures encourageant le retour à un comportement conforme. Cette approche doit s'inscrire dans deux directions complémentaires : l'extension de l'autorité de la norme et la recherche de sa plus grande efficacité au regard de sa mise en œuvre.

Etendre l'autorité de la norme

Cet objectif doit être recherché par une meilleure universalité et par une plus grande transcription des normes internationales par les Etats-parties dans leur législation nationale.

L'universalité

« *L'adhésion universelle aux principaux accords multilatéraux est au cœur de la politique de l'Union européenne* » (6). Les traités ne sont pas tous universels, loin s'en faut. Ce manque d'universalité (*unequal universality*), qui nuit clairement à leur efficacité, peut prendre deux formes.

La première peut d'abord être de nature quantitative, par défaut d'une masse critique suffisante. Ainsi, le Protocole II modifié, annexé à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de mines, pièges et autres dispositifs, l'un des fleurons du droit international humanitaire, ne comporte que soixante-neuf parties contractantes. Toutefois, il est vrai que les principaux pays concernés sont participants.

L'autre forme du manque d'universalité peut ensuite être de nature qualitative – ce qui paraît plus grave –, par défaut d'adhésion à l'instrument des Etats les plus concernés. Ainsi, sa non-ratification, par les principaux pro-

(4) Philippe MOREAU DEFARGES, « L'Etat responsable », *Défense nationale*, n° 5, mai 2003.

(5) Paul DAHAN, « La conférence du désarmement : fin de l'histoire ou histoire d'une fin? », *Annuaire Français de Droit International*, vol. XLVIII, 2002.

(6) Intervention de M. Silvio Berlusconi, au nom de la Présidence italienne de l'Union européenne, prononcée lors du débat général de la 58^e Assemblée générale des Nations Unies à New York le 23 septembre 2003.

ducteurs et exportateurs de mines, limite d'autant la portée de la Convention d'Ottawa (136 ratifications à la date du 1^{er} septembre 2003); de même, la non-ratification, par douze Etats (Etats-Unis, Chine, Inde, Pakistan, Israël...), parmi les quarante-quatre Etats nécessaires à l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE ou CTBT selon son acronyme anglais), prend ce traité en otage et en limite sa force.

Pour répondre à ce défi, la communauté internationale doit inciter de manière forte les pays restés en dehors des instruments à adhérer à ces derniers. Cette démarche peut être de deux types en fonction des situations existantes : la première consiste en la fourniture d'une assistance et d'une coopération administrative, technique ou juridique (envoi de missions d'experts, organisation de séminaires régionaux...) aux Etats ayant des structures faibles; la seconde peut prendre la forme d'une incitation de nature diplomatique classique (démarche d'un Etat ou d'un groupe d'Etats comme les Quinze et bientôt les Vingt-Cinq) se prolongeant, le cas échéant, par le passage à la contrainte pour ceux qui s'évertuent à rester contre vents et marées en dehors du champ d'application des traités, le plus souvent en raison de leurs programmes proliférants. A cet égard, signalons que l'Union européenne envisage de faire dépendre sa coopération économique avec les pays tiers ou l'aide au développement qu'elle leur accorde à la prise en compte par ces derniers des préoccupations liées à la prolifération des armes de destruction massive (adhésion au TNP, aux accords de garanties de l'AIEA, aux conventions d'interdiction des armes biologiques de 1972 et des armes chimiques de 1993, aux régimes de contrôle aux exportations...). Telle est la logique retenue dans la Déclaration du Conseil européen de Thessalonique sur la non-prolifération des armes de destruction massive des 19 et 20 juin 2003, à l'alinéa 5 de son point 8. Elle trouve son prolongement dans la « *position commune du Conseil sur l'universalisation et le renforcement des accords multilatéraux dans le domaine de la non-prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs* » adoptée le 13 novembre 2003.

La mise en œuvre

« *Les Etats-parties soulignent que l'application nationale est l'un des éléments essentiels au fonctionnement efficace de la convention* » (7). La problématique de la mise en œuvre comporte un double volet : juridique, avec la question de l'intégration dans les législations nationales, et pratique, avec celle du financement.

Pour ce qui est du premier volet, une fois acquise l'accession à l'instrument, il est indispensable que l'Etat prenne toutes les dispositions nécessaires pour transcrire dans son ordre juridique interne les dispositions conte-

(7) Paragraphe 16 de la déclaration politique de la première conférence d'examen de la Convention d'interdiction des armes chimiques du 9 mai 2003.

nues dans l'accord concerné. N'a-t-on pas constaté à l'occasion de la première conférence d'examen de la Convention d'interdiction des armes chimiques au printemps 2003, à La Haye, à laquelle sont parties prenantes plus de 150 Etats, que 55 % d'entre eux n'avaient pas encore effectué les démarches nécessaires tendant à cette fin ? Cette situation vise deux cas de figure : celui des Etats (certains pays en voie de développement pauvres) ne disposant pas de structures étatiques et celui des Etats suspectés d'activités illicites.

Pour ce qui est du volet financement, il apparaît de plus en plus qu'il constitue un enjeu majeur de la conclusion, mais surtout de la mise en œuvre des accords de désarmement (8). Cette démarche participe d'une approche « coopérative » du désarmement. A titre d'exemple, en 2002, les Quinze et l'Union européenne (Commission) auront consacré 145 millions d'euros d'assistance financière aux activités de déminage international ; ils envisagent de consacrer une somme de 240 millions d'euros pour la période 2002-2009. Rappelons que la question du financement du désarmement vaut aussi bien pour les armes classiques (mines, armes légères et de petit calibre...), par le truchement des fonds fiduciaires (*trust funds*) que pour les armes de destruction massive, par le biais du « partenariat mondial du G8 contre la dissémination d'armes et de matières de destruction massive » (programme plus connu sous le vocable de « Dix plus Dix ») à destination de la Russie, lancé le 27 juin 2002 à Kananaskis et confirmé lors du sommet d'Evian le 3 juin 2003 (9).

Rendre la norme plus efficace

Une fois étendue l'autorité de la norme, il importe de pouvoir la vérifier et d'assurer son respect.

Vérification

« *Les faiblesses des traités et régimes de contrôle luttant contre la prolifération et celles de leurs systèmes de vérification sont l'une des problématiques essentielles à considérer* » (10). La problématique de la vérification ne constitue pas une simple hypothèse d'école. Elle renvoie à la question fondamentale de la crédibilité des accords de désarmement comme l'ont amplement démontré des crises récentes. Elle s'articule autour d'un triptyque bien connu des experts : déclaration initiale complétée en cas de nécessité d'une demande d'éclaircissement ; inspection de routine ; inspection par défi. Le

(8) Paul DAHAN, « Du désarmement-développement au développement-désarmement ? La révélation des contraires », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 4, 2003.

(9) Plan d'action du G8, « Le partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes », sommet d'Evian, 3 juin 2003.

(10) Bernard SITT, « Le contrôle des armes de destruction massive », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 4, 2003.

renforcement des procédures de vérification doit s'envisager dans une démarche : intrinsèque ou extrinsèque.

Pour ce qui est de la première, il est impératif, à titre d'exemple, pour la crédibilité future de la Convention d'interdiction des armes chimiques, que soit mise en œuvre, malgré de fortes résistances, la procédure des inspections par mise en demeure ou *challenge inspections*. Rien ne serait plus fâcheux qu'un écart important ne continue de se creuser entre un objectif ambitieux inscrit dans la Convention – *nec plus ultra* du désarmement – et une réalité qui ferait de cette procédure un sabre de bois.

S'agissant de la seconde démarche, ne conviendrait-il pas de développer le rôle du Conseil de sécurité (qui dispose d'un pouvoir d'enquête) en matière d'établissement des faits, en suscitant la création d'un corps d'inspecteurs internationaux ? (11) Cette initiative pourrait s'inspirer du modèle de la résolution 37/98D, intitulée « Procédures provisoires visant à maintenir l'autorité du protocole signé à Genève en 1925 » et adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 1982 sur la base d'une proposition française. Elle devrait bien évidemment prendre en compte l'expérience accumulée par l'UNSCOM, la COCOVINU et l'AIEA.

Respect

« La grande faiblesse de tous les régimes applicables aux armes de destruction massive – nucléaires, chimiques et biologiques – réside dans le fait que les mesures d'exécution ne sont pas suffisamment strictes et ne précisent généralement pas les peines encourues en cas de non-respect » (12). La question du respect des engagements souscrits (*compliance*) constitue à l'évidence la clef de l'avenir du désarmement au début du XXI^e siècle. Il serait impensable que certains États puissent délibérément s'exonérer des engagements solennels souscrits dans des engagements internationaux, laissant aux seuls États vertueux le privilège de supporter le poids des contraintes inhérentes à ce genre d'instruments. Il y aurait là un sérieux risque que les traités ne se transforment en « lignes Maginot », créateurs d'un « *sentiment de fausse sécurité* » (13). Là encore, deux pistes complémentaires doivent être suivies.

La première piste consiste à rendre publics les manquements ou les activités douteuses et à interpeller leurs auteurs (*cf.* la déclaration conjointe

(11) La proposition de création d'un « *corps du désarmement composé d'inspecteurs permanents* », formulée par le ministre des Affaires étrangères, M. Dominique de Villepin, lors du discours d'ouverture de la onzième Conférence des Ambassadeurs, à Paris, le 28 août 2003, reprend une proposition identique présentée par le même ministre, lors de la réunion du Conseil de sécurité du 19 mars 2003, à New York, et lors de son intervention « Le droit, la force et la justice », devant l'Institut international des études stratégiques de Londres, le 27 mars 2003. Cette proposition a été représentée par le Président de la République, M. Jacques Chirac, lors de son intervention à l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, le 23 septembre 2003.

(12) Document A/58/323, 2 septembre 2003, (paragraphe 20).

(13) Intervention de M. John Bolton, sous-secrétaire d'État américain au contrôle des armements, lors de la cinquième conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques, 19 novembre 2001, à Genève.

publiée à l'issue de la visite des ministres des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, de France et d'Allemagne, à Téhéran, le 21 octobre 2003). Au cours des derniers mois, la communauté internationale a rapidement progressé sur cette voie; si la pratique de la dénonciation des violateurs patentés de instruments juridiquement contraignants, en particulier dans les enceintes internationales, était restée, jusque dans un passé relativement récent, le monopole des Etats-Unis (opération qualifiée de « *naming names* » dans le jargon diplomatique) (14), les choses ont bien évolué; l'heure n'est plus aux demi-mesures : désormais, d'autres acceptent de le faire, comme cela a été le cas lors du Sommet du G8 d'Evian de juin 2003 pour la Corée du Nord et l'Iran en matière nucléaire (15). Pour sa part, la France a marqué sa préoccupation face aux risques actuels de prolifération, de l'Iran à la Corée du Nord (16).

La seconde piste consiste à encourager la prise, par les parties, de contre-mesures collectives contre les Etats en défaut, en cas de non-respect. Nous citerons à titre d'exemple les modèles fournis par la Convention d'interdiction des armes chimiques de 1993 (article XII) et le TICE de 1996 (article V). A l'instar des mesures liées à la mise en œuvre des traités, celles relatives au respect pourraient à l'avenir occuper une place importante dans les processus des conférences d'examen. Cela a du reste été le cas dans les deux déclarations adoptées par la première conférence d'examen de la Convention d'interdiction des armes chimiques, qui s'est achevée le 9 mai 2003 à La Haye (*cf.* le document précité).

Sans que l'on puisse évoquer, comme certains ont pu le faire, un « crépuscule des traités », force est de constater que malgré toutes les améliorations qu'on pourrait leur apporter, ces instruments ne constitueront plus, du moins pour un temps, l'*alpha* et l'*oméga* des politiques de sécurité. Si nécessaires qu'ils soient, ils n'en sont pas moins suffisants. Les diplomates savent bien, pour reprendre la formule désormais célèbre, que « *les seuls traités durables seraient les traités qui seraient conclus entre les arrière-pensées* » (17). En d'autres termes, tout accord ne vaut que par ce que valent ses conséquences.

(14) Intervention précitée de M. John Bolton et de son adjoint, M. Stephen Rademaker lors de la première conférence d'examen de la Convention d'interdiction des armes chimiques, le 28 avril 2003, à La Haye.

(15) Déclaration du G8 d'Evian sur la non-prolifération des armes de destruction massive, 3 juin 2003.

(16) Intervention précitée de M. Dominique de Villepin, du 28 août 2003, et de M. Jacques Chirac, lors de la onzième Conférence des Ambassadeurs, du 29 août 2003.

(17) Comte de SAINT-AULAIRE, « Confession d'un vieux diplomate », Flammarion, 1953.

RELANCER L'ENTREPRISE :
LA RECHERCHE DE LA PERTINENCE

« *Le succès de toute doctrine en matière de politique étrangère dépend de sa pertinence par rapport au contexte historique auquel elle doit s'appliquer* » (18). Cette pétition de principe illustre parfaitement le périmètre actuel du débat. Si l'on se contentait uniquement de suivre la première voie (préservation de l'acquis), on ne résoudrait qu'imparfaitement, voire pas du tout, le problème. C'est pourquoi il importe d'imaginer et d'explorer rapidement, de façon pragmatique, de nouvelles pistes, plus adaptées aux défis posés aujourd'hui aux traités de désarmement et de non-prolifération. La nouvelle approche, déjà largement explorée, consiste à diversifier le contenu et à repenser la méthodologie des outils destinés à renforcer la sécurité internationale en ce début du XXI^e siècle.

Diversifier le contenu

Prévenir le dépérissement des instruments actuels suppose un mélange de mesures touchant à la prolifération et pouvant aller jusqu'à la coercition et la mise en place de mesures de confiance, de façon à identifier et à marginaliser les États récalcitrants et à encourager les États coopératifs.

Répondre au danger de la prolifération

« *Directement héritée de la Guerre froide, la prolifération des armes de destruction massive s'engouffre dans les failles des régimes de non-prolifération et se nourrit de la coopération entretenue entre 'puissances émergentes' dans les domaines balistiques et nucléaires* » (19). Alors qu'« *un nombre toujours croissant d'États adhère à cette architecture de traités et de régime de contrôle gouvernant les ADM, il s'avère qu'un petit nombre d'États s'étaient engagés dans des programmes de prolifération de plus ou moins grande ampleur et plus ou moins offensifs* » (20), le plus souvent en contradiction avec leurs engagements et leurs obligations internationales. La prolifération de ces armes constitue le vrai défi du monde d'aujourd'hui. Cantonné jusque dans un passé récent à des cercles restreints, le débat a désormais investi la sphère publique. Pour s'en convaincre, il suffit de constater la place importante qu'il occupe dans les communiqués des grandes enceintes internationales (G8, ONU, OTAN, Union européenne, OSCE...). La réponse à « *cette principale menace qui pèse sur la sécurité internationale* » (21) doit s'orienter dans deux directions convergentes.

(18) Henry KISSINGER, *La Nouvelle Puissance américaine*, Fayard, 2003.

(19) Henri BENTEGEAT, « Stratégie militaire française », *Défense nationale*, n° 6, juin 2003.

(20) Bernard SITT, *op. cit.*

(21) Extrait de la déclaration du Sommet du G8 d'Evian, du 3 juin 2003, sur la non-prolifération des armes de destruction massive, *op. cit.*