

L'ENTREPRISE DU DÉSARMEMENT AU PÉRIL DU NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL DE SÉCURITÉ

PAR

SERGE SUR (*)

Le XX^e siècle a été marqué par un développement sans précédent de l'entreprise du désarmement (1). Qu'on l'appelle désarmement, réduction/limitation des armements ou *arms control* (maîtrise des armements), l'inspiration générale était bien la même, si les méthodes et leurs résultats pouvaient diverger (2). Il s'agissait de contribuer à la sécurité internationale et à la prévention des conflits par une restriction des armements, mutuellement acceptée par les Etats. On tendait ainsi à stabiliser un climat de confiance entre ces derniers, dès lors qu'ils pouvaient s'estimer à l'abri d'un surclassement qualitatif ou quantitatif en terme d'armement et que, de façon explicite ou implicite, ils se limitaient en la matière à une suffisance convenue.

A vrai dire, c'est surtout l'après-Seconde Guerre mondiale qui a connu ces développements. Les suites de la Première Guerre mondiale ont au contraire connu un échec rapide des tentatives de désarmement. On estime généralement que c'est le caractère insupportable de ces deux affrontements successifs, l'ampleur et l'horreur des destructions ajoutées aux sinistres perspectives du recours aux armes nucléaires qui ont provoqué cette dynamique, dans le contexte plus large d'une délégitimation de la violence internationale et d'une réduction également sans précédent du droit, pour les Etats, de recourir à la force armée dans les relations internationales.

Cette présentation peut immédiatement apparaître normative à l'excès et se heurter au scepticisme et à l'ironie. On peut lui opposer un ensemble de

(*) Professeur à l'Université Paris II – Panthéon-Assas, directeur du Centre Thucydide et de l'*Annuaire français de relations internationales*, rédacteur en chef de *Questions internationales*.

(1) Le présent article ne traite que des difficultés rencontrées par l'entreprise du désarmement dans le nouveau contexte. Il ne s'attache pas à ses possibilités d'adaptation et de relance, qui sont réelles. Celles-ci sont examinées dans l'article de Paul Dahan. Celui-ci et le présent article doivent être considérés comme complémentaires.

(2) Le désarmement vise à l'élimination d'armements existants, dans une perspective globale. La réduction des armements poursuit le même objectif, mais sur un registre plus modeste. La limitation concerne plutôt la renonciation à en produire de nouveaux ou à dépasser certaines quantités. L'*arms control* vise à adapter la nature et le nombre des armes aux besoins de sécurité des Etats tels qu'ils les perçoivent d'un commun accord; il peut donc accepter la production de nouveaux types d'armement, dès lors qu'on n'excède pas certains plafonds. Les liens de la politique d'*arms control*, qui a dominé la relation stratégique américano-soviétique durant trois décennies, avec la dissuasion nucléaire, ont valu au premier de nombreuses critiques, surtout, mais pas uniquement, de la part des Etats non dotés, puisqu'il légitimait à la fois les armes nucléaires et la prépondérance américano-soviétique.

données contraires. En dépit de ces efforts, jamais la course aux armements, y compris aux armes de destruction massive, n'a été plus active que durant cette période. Certains soutiennent même que l'*arms control* a contribué à relancer la course aux armements en la canalisant. Les conflits particuliers n'ont jamais été si nombreux ni si meurtriers. Le désarmement ne s'est pas intéressé aux petites armes et, plus généralement, aux armes de terrain, qui ont continué à être employées à grande échelle.

En outre, l'entreprise était politiquement neutre, voire conservatrice, en ce qu'elle ne conduisait nullement à remettre en cause la hiérarchie entre Etats, mais contribuait à l'inverse à la consolider, générant ainsi des frustrations ou des évasions. Si le désarmement impose aux protagonistes une charge qui doit être diffusée entre eux, nombre d'Etats ne l'ont pas perçue comme proportionnelle : ils ont considéré que le jeu s'effectuait à leur détriment, de sorte que la participation aux traités multilatéraux a parfois été vécue comme une semi-contrainte plus que comme un avantage substantiel en terme de sécurité. Il en est notamment ainsi pour ce qui concerne la prévention de la prolifération des armes nucléaires.

Il n'en demeure pas moins que le débat stratégique international s'est largement polarisé autour du désarmement, surtout autour de l'*arms control* nucléaire et de la non-prolifération. On aurait pu penser que la fin de l'affrontement Est-Ouest, en rendant moins centrale la stratégie nucléaire, allait faciliter et accélérer l'entreprise sur ce point, d'autant plus que la réduction des armements nucléaires et l'interdiction complète des essais paraissaient constituer des étapes prometteuses. Or, au cours de ces dernières années, c'est l'inverse qui s'est produit : non seulement les risques de prolifération des armes nucléaires et, plus largement, des armes de destruction massive se sont renforcés, mais encore les instruments existants se sont trouvés fragilisés.

Comment comprendre et apprécier cette situation ? Il faut d'abord rappeler les caractéristiques – et les limites – de l'entreprise comme les éléments de cette remise en cause. Il convient ensuite de s'interroger sur les raisons qui peuvent l'expliquer, avant d'analyser l'attitude des principaux protagonistes en la matière, à partir mais aussi au-delà de leurs argumentations publiques.

UN HÉRITAGE EN PÉRIL

Le bilan de l'entreprise contemporaine est *a priori* impressionnant (3). Il repose sur des accords et instruments de nature et contenu très divers.

(3) Sur ce bilan, la meilleure étude de synthèse est due à J. GOLDBLAT, *Arms Control : A Guide to Negotiations and Agreements*, 2000 (2^e éd.). Pour une évaluation de la période récente, cf. J.F. GUILHAUDIS, « La maîtrise des armements et le désarmement, dix ans après la Guerre froide », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 2, 2001, pp. 3-31.

Certes, ceux-ci ne se rassemblent pas en un ensemble coordonné qui permettrait d'évoquer une codification du désarmement, articulé autour de principes communs qui serviraient de matrice pour des développements futurs. Comme le montre un rapide inventaire, ces instruments sont, d'un côté, dispersés et, de l'autre, toujours subordonnés à des considérations supérieures de sécurité, de sorte que leur stabilité dépend étroitement du maintien des conditions qui ont permis leur conclusion.

Un inventaire de l'entreprise en résumé

Ce désarmement, dont l'héritage subsiste encore pour l'essentiel, présente plusieurs caractéristiques. Dans ses résultats, sinon dans ses objectifs, il est resté limité et ne réalise pas un désarmement général et complet, même s'il se réclame de cette rhétorique (4). Il ne constitue ainsi pas un système de sécurité autonome et global, mais plutôt un auxiliaire d'autres systèmes, la dissuasion nucléaire spécialement, dont il a en quelque sorte organisé la co-gestion entre les Etats-Unis et l'URSS (5). Dans ces conditions, il s'est porté par préférence sur les armes nucléaires et leurs vecteurs ou les autres armes de destruction massive qui auraient pu contrarier la dissuasion, même s'il ne s'y est pas borné (6). Il ne constitue donc nullement une assurance du maintien de la paix, mais un instrument de la confiance entre Etats.

Les méthodes du désarmement

Ses méthodes reposent sur deux grands types de mesures : d'une part, un ensemble de traités qui créent des obligations juridiques entre les parties ; d'autre part, des instruments plus souples, en principe non juridiquement obligatoires, mais qui n'en comportent pas moins des engagements des Etats – ce que l'on pourrait appeler un *soft disarmement*, à la fois en raison de son autorité et de son objet. Les deux peuvent être complémentaires ou dissociés.

(4) Le Document final de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU consacrée au désarmement en 1978, qui constitue jusqu'à présent le socle doctrinal et institutionnel de l'implication des Nations Unies dans l'entreprise, utilise comme un *leitmotiv* la formule « *désarmement général et complet sous un contrôle international efficace* ».

(5) Né à partir de 1961 dans des conditions d'abord empiriques, l'*arms control* a inspiré l'essentiel des accords américano-soviétiques et constitué la base de la plupart des traités multilatéraux. En matière nucléaire, il tend à stabiliser la dissuasion et à organiser un dialogue stratégique bilatéral, ainsi que la non-prolifération des armes nucléaires, mais non à éliminer totalement des armes dont le caractère stabilisant est reconnu. L'*arms control* domine le débat stratégique durant plus de deux décennies, jusqu'à ce que l'Initiative de défense stratégique (IDS) présentée en 1983 par le Président Reagan ne bouleverse le concept même de dissuasion nucléaire et, par conséquent, les fondements mêmes de l'*arms control*. Durant longtemps, les Nations Unies récusaient le terme d'*arms control* comme limité au dialogue stratégique américano-soviétique et lui préféraient ceux de désarmement ou de limitation des armements. Depuis la fin de l'opposition Est-Ouest, le terme d'*arms control* est utilisé pour l'ensemble. Le sens de l'entreprise a cependant évolué, se concentrant davantage sur la non-prolifération, voire la contre-prolifération de l'ensemble des armes de destruction massive (nucléaires, biologiques et chimiques).

(6) C'est ainsi que le Traité FCE (1990) réduisant les forces classiques en Europe concerne des armements comme l'artillerie et les blindés.

On laissera ici de côté les formules de désarmement coercitif qui résultent des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité : elles s'inscrivent en effet pour l'instant dans une logique particulière, qui est celle de la réaction à des atteintes nées et actuelles à la sécurité internationale – ainsi dans l'affaire iraquienne ou dans l'après-11 septembre (7). Elles sont certes virtuellement importantes pour le désarmement et l'on peut regretter que le Conseil n'ait pas exploré les virtualités de l'article 26 de la Charte (8). Toutefois, dans l'état actuel des choses, l'action du Conseil relève davantage des options ultérieures à explorer que d'un bilan réel très consistant (9).

La technique des traités utilise toute la variété permise par le droit international : traités multilatéraux (10), mais aussi traités régionaux (11) ou bilatéraux (12), spécialement entre Etats-Unis et URSS – dont l'accord conditionnait en toute hypothèse la conclusion des traités multilatéraux (13). Ces traités multilatéraux ont tendu vers l'universalité sans jamais l'atteindre exactement, restant toujours contestés par quelques Etats significatifs (14). Quant à leurs objets, ces traités ont concerné des armements de plus en plus diversifiés, en même temps qu'ils étaient de plus en plus ambitieux en termes d'objectifs (15) et de plus en plus intrusifs en terme de vérification (16).

(7) Notamment Rés. 687 (1991) et 1 441 (2002) dans l'affaire iraquienne, Rés. 1 373 (2001) à la suite des attentats du 11 septembre.

(8) L'article 26 de la Charte donne au Conseil compétence pour « élaborer des plans qui seront soumis aux membres de l'Organisation en vue d'élaborer un système de réglementation des armements », disposition restée encore inappliquée. Il faut cependant souligner que l'inspiration initiale de la Charte n'est pas tournée vers le désarmement, mais vers la sécurité collective, qui implique le recours à la force armée par le Conseil contre les Etats agresseurs ou portant atteinte à la sécurité internationale.

(9) Le Conseil a ainsi adopté des résolutions de principe relatives aux garanties de sécurité en faveur des Etats non dotés d'armes nucléaires en relation avec le TNP (Rés. 255 (1968), et 984 (1990)). Une déclaration de son Président du 31 janvier 1992 considère que la prolifération des armes de destruction massive constitue une menace contre la paix et la sécurité. Certains traités, dont le Traité sur l'interdiction de placer des ADM sur les fonds marins (1971), permettent de le saisir en cas d'activités douteuses. On peut y ajouter les mesures prises dans le cadre des opérations du maintien de la paix, qui tendent au désarmement, sur une base volontaire, des factions dans le cas du règlement des conflits internes. Ces diverses mesures ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'article 26.

(10) Ainsi, le Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, le Traité de 1967 sur l'espace extra-atmosphérique, le Traité de 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), la Convention de 1972 sur l'élimination des armes biologiques, le Traité de 1993 sur l'élimination des armes chimiques, le Traité de 1996 sur l'interdiction complète des essais nucléaires (TICE).

(11) Ainsi, les traités sur la dénucléarisation de certains espaces (Tlatelolco pour l'Amérique latine, 1967; Rarotonga pour le Pacifique sud, 1985; Bangkok pour l'Asie du Sud-Est, 1995; Pelindaba pour l'Afrique, 1996) ou encore le Traité sur la réduction des forces classiques en Europe, 1990.

(12) Notamment les Accords SALT I et ABM de 1972, puis START I (1991) et II (1993), ou le Traité FNI sur les missiles à portée intermédiaire (1987).

(13) Il en est spécialement ainsi pour le Traité sur l'espace extra-atmosphérique (1967) ou le TNP (1968).

(14) Notamment l'Inde, Israël et le Pakistan pour le TNP, auquel la Chine et la France n'ont adhéré qu'en 1992 et dont la Corée du Nord a déclaré se retirer en 2002.

(15) Ainsi le Traité américano-soviétique de Washington de 1987 sur l'élimination complète des missiles à portée intermédiaire et à plus courte portée, la Convention de Paris (1993) sur l'élimination des armes chimiques, qui prévoit leur suppression totale, ou le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (1996).

(16) A partir du Traité de Washington, la formule des inspections sur place est devenue systématique, en prévoyant l'usage de moyens de plus en plus développés. Cf. S. SUR, « Vérification en matière de désarmement », *RCADI*, t. 273, 1998, pp. 13-102.

Ces différents traités n'en étaient – et n'en sont – pas moins précaires et révocables. Précaires pour plusieurs raisons : ils ne s'attachent qu'à des catégories d'armements existants ou en projet au moment de leur conclusion, de sorte que la course ultérieure aux armements leur échappe décidément. Ils sont à cet égard radicalement incapables de prohiber la recherche et l'apparition de nouveaux systèmes d'armements. Ils s'intéressent donc plus au passé ou à un présent virtuel qu'à un futur imprévisible. Leur vérification, si intrusive soit-elle, ne peut jamais être absolue, de sorte qu'ils laissent toujours place au doute sur leur respect effectif (17). Comme ils ne sont pas réellement universels, ils comportent par nature des trous contre lesquels leurs parties doivent se prémunir.

Les traités sont en outre révocables : d'un côté, parce qu'ils sont conclus pour le temps de paix et que leur existence est affectée par la survenance d'un conflit – ils ne relèvent pas, en d'autres termes, du *jus in bello*, sauf pour ceux, marginaux, qui appartiennent au droit humanitaire (18); d'un autre côté, parce qu'il est toujours loisible aux parties de s'en retirer moyennant un bref préavis (19), ce qui signifie que leur maintien en vigueur suppose celui des conditions politico-stratégiques fondamentales qui ont entraîné leur apparition.

Les instruments du désarmement

Les instruments du *soft disarmement* sont très divers et encore plus hétérogènes. On peut rappeler les exemples de l'Acte final d'Helsinki (1975) et des autres instruments adoptés dans le cadre du processus de la CSCE, mais aussi les MOU des accords bilatéraux américano-soviétiques (20), ou encore les codes de conduite et autres *guidelines* acceptés par des pays exportateurs de technologies sensibles visant à contrôler leur diffusion, pouvant ou non comporter la participation des pays importateurs. Ils n'ont pas ainsi voca-

(17) La vérification ne peut jamais en effet être positive, en ce sens qu'elle ne peut établir avec une complète certitude le respect des engagements. Elle ne conduit qu'à des conclusions négatives : on ne peut démontrer qu'une violation a été commise. Sur le plan juridique, il en résulte une présomption de respect des engagements ; sur le plan politique, tout dépend de la confiance à l'égard de l'Etat soumis à inspection. D'où, par exemple, les divergences au sujet de l'Iraq entre les Etats-Unis, qui demandaient une vérification positive, et la France, qui constatait que l'on ne pouvait aller de bonne foi au-delà d'une vérification négative.

(18) Les traités relatifs au désarmement sont conclus pour le temps de paix et leur pérennité est affectée par l'état de guerre comme par une situation de légitime défense. En revanche, en principe, le droit humanitaire est destiné à s'appliquer en période de conflit armé – avec la réserve d'une situation extrême de légitime défense où la survie même de l'Etat est en jeu, pour citer la Cour internationale de Justice (Avis du 8 juillet 1996 sur l'emploi des armes nucléaires). Le droit humanitaire ne considère pas l'existence des armes, mais leur emploi. Parmi les traités qui relèvent autant, sinon plus, du droit humanitaire que du désarmement, le Protocole de Genève de 1925 interdisant l'emploi d'armes chimiques ou biologiques, et partiellement la Convention de 1993 sur l'élimination des armes chimiques.

(19) Nombre de traités pertinents autorisent un retrait unilatéral moyennant un préavis de six mois, fondé sur des raisons impérieuses de sécurité nationale qu'il appartient à l'Etat en cause d'apprécier – sous réserve, dans le cas du TNP notamment, de la possibilité de saisir le Conseil de sécurité.

(20) *Memorandum of Understanding*, qui apportent des précisions techniques aux engagements résultant des accords et prévoient parfois des procédures de contact.

tion à être universels dans leur participation, même s'ils tendent à avoir des effets universels.

Ils ont en commun de ne pas constituer des traités obligatoires et de reposer sur une coopération volontaire et permanente entre signataires, coopération qui se trouve encadrée et canalisée. Ils sont ainsi très souples, pouvant s'adapter plus aisément qu'un instrument conventionnel à des données nouvelles. En pratique, ils peuvent cependant constituer un cadre stable, d'autant mieux respecté que la contrainte est faible. Ils peuvent même comporter leur propre mécanisme de vérification, comme pour le Document de Stockholm (21).

Ils peuvent remplir des fonctions différentes : contribuer à préparer de véritables traités (ainsi le processus de la CSCE pour le Traité FCE); accompagner et compléter la mise en œuvre de traités en vigueur, bilatéraux, régionaux ou multilatéraux (ainsi les MOU, voire les déclarations finales des conférences d'examen des traités multilatéraux) (22); avoir une existence autonome dans des domaines non couverts par des accords obligatoires (ainsi l'accord de Wassenaar en matière d'exportation de technologies sensibles) (23).

Leur signification est, sinon contradictoire, du moins ambiguë. D'un côté, comme on l'a dit, ils s'inscrivent dans le cadre des traités de désarmement reposant sur la réciprocité, sinon sur la symétrie (24). D'un autre côté, ils peuvent être discriminatoires, parce qu'ils viseront à limiter des transferts de technologies ou de matériels à certains Etats sans leur consentement – ainsi, avec le Club de Londres dans le domaine nucléaire ou avec le Groupe australien en matière d'armes chimiques (25). Ces discriminations, même fondées sur le souci de garantir la sécurité internationale en prévenant la prolifération des armements, sont à l'évidence mal perçues par les pays visés. Elles peuvent constituer une amorce, voire une technique de désarmement coercitif ou de contre-prolifération. Elles heurtent aussi une tendance plus large à la libéralisation des échanges.

Une remise en cause rampante

Durant les décennies de l'opposition Est-Ouest, la dynamique de l'*arms control* a été une composante essentielle du maintien d'une paix globale ou, plus exactement, de l'absence d'un conflit généralisé. La fin du camp socia-

(21) Adopté dans le cadre du processus de la CSCE, ce Document comporte pour la première fois l'acceptation par l'URSS d'un mécanisme d'inspection sur place.

(22) Cf. J. GOLDBLAT, *op. cit.*, note 3.

(23) Sur ce point, cf. R. PRENAT, « Les régimes multilatéraux de maîtrise des exportations de technologies sensibles à l'utilisation militaire », *Annuaire français de droit international*, 1998, pp. 298-311.

(24) La réciprocité est celle des consentements et l'asymétrie celle des engagements. Ainsi, dans le cadre du TNP, les consentements des parties sont identiques, mais les obligations des pays dotés d'armes nucléaires et des autres sont différentes.

(25) R. PRENAT, *ibid.*

liste et de l'URSS, d'une part, l'apparition d'un nouveau paysage politico-stratégique, d'autre part, ont débouché sur une remise en cause spectaculaire de l'héritage. Relève-t-elle d'une crise d'ajustement, d'un débat sur les méthodes, les objectifs, la notion même de désarmement dont on a déjà connu certains éléments au cours de la période précédente (26) ? N'est-elle pas, à l'inverse, le signe d'une crise plus fondamentale qui rendrait non seulement cet héritage, mais encore l'entreprise elle-même obsolètes et impuissants, pour reprendre les termes du Président Reagan au sujet de l'arme nucléaire dans son discours sur l'IDS en 1983 ?

Les manifestations sont trop connues pour qu'on y insiste à nouveau ici. Elles concernent aussi bien la dynamique de l'entreprise que son acquis. Pour la dynamique, l'entreprise multilatérale du désarmement est en panne depuis plusieurs années (27) et la Conférence du désarmement à Genève, après s'être cherché un ordre du jour, se cherche désormais une raison d'être. Cette asthénie n'est pas compensée par une dynamique de relais qui proviendrait d'accords régionaux ou bilatéraux ou même des mécanismes coercitifs du Conseil de sécurité, dont le bilan en la matière reste minimal (28).

Pour l'acquis, ce qui est sans doute plus grave, les instruments existants sont eux-mêmes contestés, ouvertement lorsque par exemple le Traité ABM est dénoncé par les États-Unis, que le TICE est rejeté par le Congrès américain, mais aussi que l'Inde et le Pakistan procèdent à des essais nucléaires, que la Corée du Nord se retire du TNP et s'engage ostensiblement sur la voie de l'armement nucléaire, montrant probablement le chemin à d'autres proliférateurs encore discrets, voire dénégateurs. C'est davantage la signification, l'ampleur et la nature de cette remise en cause qui doivent nous retenir.

LES RAISONS D'UNE EROSION

Les raisons que l'on peut invoquer se situent sur plusieurs plans différents. Sans doute serait-il illusoire de voir dans le 11 septembre et dans les bouleversements qu'il a apportés l'origine d'une inversion de la dynamique du désarmement. Il a eu plutôt sur ce plan un effet d'accélération et, en partie, de révélation, mais les données étaient largement antérieures. On peut

(26) On peut ainsi rappeler les difficultés de l'*arms control* du début de la décennie 1980, avec la non-ratification par les États-Unis des Accords SALT II (1979), la crise des Euromissiles et l'Initiative de défense stratégique de l'Administration Reagan. Ces difficultés ont été résolues positivement avec le démantèlement des Euromissiles.

(27) P. DAHAN, « La Conférence du désarmement : fin de l'histoire ou histoire d'une fin », *Annuaire français de droit international*, 2002, pp. 196-213.

(28) Surtout en raison de la volonté américaine de mettre fin au régime d'inspections en Iraq fondé sur la Rés. 1441, dont l'échec n'avait nullement été démontré, bien au contraire. On peut, à l'inverse, estimer que les virtualités du Conseil de sécurité en la matière demeurent intactes et mériteraient d'être davantage explorées.

en trouver l'explication dans la convergence entre plusieurs phénomènes : un doute sur l'efficacité des instruments en vigueur ; le développement de nouveaux types d'atteintes à la sécurité qu'ils ne permettent pas de prévenir ; plus généralement, le développement d'un climat général de méfiance dans les rapports internationaux, qui ne permet plus d'avoir une confiance suffisante dans les mécanismes préventifs.

Doute sur l'efficacité des instruments

Ce doute n'est pas en soi nouveau, mais il s'est trouvé renforcé au cours des dernières années. L'affaire iraquienne y a en partie contribué et, ce, dès la décennie 1990, en montrant que les procédures et les moyens les plus intrusifs de vérification ne permettaient pas d'aboutir à des résultats décisifs, tout au moins aux yeux d'une partie des États intéressés. Le territoire et les installations de l'Iraq étaient ouverts à tout moment à des inspections sans frein ; il était au surplus soumis à un désarmement imposé, conforté par un ensemble de mesures coercitives par l'autorité du Conseil de sécurité (29) et, pour parfaire l'ensemble, régulièrement bombardé. Or, il pouvait encore donner des raisons sérieuses de penser qu'il dissimulait des armements prohibés.

Comment, dès lors, ne pas s'interroger sur l'efficacité des instruments qui reposent quant à eux sur une participation volontaire, sur des mécanismes d'inspection beaucoup moins puissants, dès lors que les régimes et les politiques de certains pays paraissent opaques et que leurs intentions sont manifestement ambiguës ? Cela, d'autant plus que certaines transgressions sont jusqu'à présent restées sans réactions notables, voire semblent en définitive enregistrées et tolérées, comme dans le cas de la Corée du Nord ?

Cette crise de confiance dans l'efficacité de la vérification fait contraste avec les espoirs qui avaient été mis en elle au cours de la décennie précédente. Entre le Traité FNI de 1987 et le TICE de 1996, en passant par la Convention sur l'élimination des armes chimiques de 1993, sans oublier le contrepoint de la Résolution 687, des progrès qualitatifs avaient été accomplis. Non seulement l'intrusivité des procédures avait été accrue, mais des mécanismes correctifs des manquements révélés avaient été imaginés (30).

(29) La Rés. 687 du 3 avril 1991 a soumis l'Iraq à des obligations très fortes en matière de désarmement d'armes de destruction massive, ainsi qu'à un processus de vérification indéfini sous l'autorité du Conseil, confié à un organe subsidiaire, l'UNSCOM, avec le concours de l'AIEA. Il a permis d'éliminer l'essentiel des armements prohibés, mais un doute sérieux subsistait, notamment en matière d'armes biologiques. Les difficultés rencontrées par l'UNSCOM ont conduit en 1998 au retrait de la mission. Se fondant sur la violation de la Rés. 687, les États-Unis et le Royaume-Uni ont bombardé régulièrement des zones ou des activités suspectes en Iraq. Le mécanisme d'inspections sur place a ensuite été relancé, avec le consentement de l'Iraq, en 2002, par la Rés. 1441, et s'est déroulé sans entrave notable jusqu'à l'invasion de l'Iraq par les États-Unis et le Royaume-Uni.

(30) Dans les traités en cause, notamment la Convention sur l'élimination des armes chimiques de 1993 ou le TICE de 1996, il ne s'agit pas tant de réagir de façon coercitive contre des violations, que d'exercer des pressions collectives pour faciliter l'application du traité par les États éventuellement récalcitrants. Il s'agit de mesures favorisant l'application et, donc, d'un processus d'exécution, plutôt que de sanctions répri-

Il s'y ajoute un doute sur le caractère adapté ou suffisant des prohibitions contenues dans les traités : l'interdiction des essais nucléaires ne suffit pas à garantir la non-prolifération, comme le montre depuis longtemps le cas d'Israël. L'existence de technologies duales rend aléatoires certaines interdictions d'armements. La recherche ne peut en réalité jamais être efficacement interdite et le passage de la recherche au développement peut être très rapide. Les développements incessants des technologies civiles sont susceptibles d'application militaires ou hostiles qui ne sont décelées qu'avec retard et ce ne sont là que quelques exemples (31).

On peut y ajouter l'absence d'universalité concrète des traités, qui a permis par exemple à l'Inde et au Pakistan de se doter officiellement d'un armement nucléaire. Plus largement, il faut souligner la montée des risques diffus liés à la prolifération des armes de destruction massive. A vrai dire, ces raisons ne sont pas non plus nouvelles et, pour qu'elles entraînent un changement de perception de l'efficacité des instruments existants autant qu'un doute sur l'utilité d'en conclure de nouveaux, il faut qu'elles se combinent avec un nouveau contexte politico-stratégique, avec la perception de nouvelles menaces.

Nouvelles menaces contre la sécurité

On met à cet égard l'accent, à juste titre, sur les menaces liées au terrorisme international, surtout dès lors qu'il bénéficie du concours occulte de certains États. Il s'agit de l'« *axe du mal* » identifié, dénoncé et combattu avec vigueur par l'Administration américaine, surtout dans l'après-11 septembre. Si cet « *axe du mal* » peut être considéré comme la pointe active de ces menaces, il ne les résume pas. Celles-ci sont à la fois plus larges et plus diffuses. On peut en effet distinguer d'abord des menaces d'origine gouvernementale ou étatique, ensuite des menaces d'origine non gouvernementale et, enfin, celles qui résultent de leur combinaison.

Les menaces d'origine gouvernementale

Les menaces d'origine gouvernementale ne tiennent pas seulement à des intentions perfides prêtées à certains gouvernements et aux capacités hostiles dont on les suppose dotés ou en passe de se doter : à la limite, l'hypothèse serait trop simple. Elles tiennent également à la carence de certains gouvernements, faibles ou contestés, en butte à des affrontements internes qui créent un désordre sanglant, générateur de crises régionales de nature

mant des violations, dans une logique répressive, ce qui est conforme à la nature volontaire des engagements acceptés par les États. Cf. S. SUR, *op. cit.*

(31) Durant longtemps, la recherche militaire était la plus avancée et pouvait ensuite comporter des applications civiles – dans les domaines de l'exploration spatiale ou de l'informatique notamment. Depuis quelques années, la situation s'est inversée et ce sont les recherches civiles qui tendent à précéder d'éventuelles applications militaires. La prévision et les éventuelles restrictions en la matière en sont ainsi rendues plus difficiles.

à mettre progressivement en cause la stabilité internationale. On peut toujours faire la part du feu, jouer le cordon sanitaire, cantonner les conflits en attendant de les réduire par l'épuisement des combattants, et c'est en général la première réaction, même si elle ne s'affiche pas comme telle.

Toutefois, la remise en question du modèle étatique, de son efficacité en matière de paix publique et de responsabilité dans la stabilité de la sécurité internationale, tout ce que comporte la formule d'« Etats faillis » (*failed states*), crée des espaces d'insécurité absolue qui risquent fort d'être à la fois imprévisibles et contagieux. Cette imprévisibilité croissante des situations internationales est une raison importante qui éloigne des approches juridiques classiques. Celles-ci en effet reposent toujours sur l'hypothèse d'une stabilité indéfinie. Elles sont dès lors inadéquates à répondre à des changements soudains et qui est plus est violents.

Certes, les situations de ce type débordent le désarmement *stricto sensu*. Elles le concernent toutefois de plusieurs manières. Elles soulignent la carence de l'entreprise en matière de petites armes (32), celles qui permettent les massacres et autres affrontements meurtriers, et mettent ainsi en lumière l'inadaptation des instruments en vigueur. En créant des espaces sans autorité contrôlable, elles ouvrent la voie à des trafics de toute nature, pouvant faciliter des transferts prohibés.

Elles favorisent surtout le développement et la sanctuarisation de réseaux terroristes, aptes ensuite à exporter une violence internationale dont le 11 septembre a démontré la redoutable efficacité (33). L'Afghanistan d'avant le 11 septembre, certains pays asiatiques, le Moyen-Orient, de larges secteurs du continent africain, voire la Corée du Nord illustrent ces différentes hypothèses, qui conduisent aux menaces d'origine non gouvernementale.

Les menaces non gouvernementales

La prise de conscience des menaces non gouvernementales ne s'est opérée qu'avec retard et le 11 septembre a joué un grand rôle en la matière. Pourquoi ce retard ? Il tient d'abord à l'image longtemps exclusivement positive de la société civile et des ONG, considérés comme des partenaires modestes, compassionnels et bienveillants dans les relations internationales : après tout, les ONG les plus visibles, les mouvements d'opinion les plus spectaculaires militaient pour le désarmement ; le développement d'un partenariat avec un nombre croissant d'ONG dans les négociations internationales a indiscutablement conduit les Etats à minimiser la dangerosité virtuelle de

(32) En la matière, on se borne surtout à quelques efforts de transparence sans pouvoir en réalité maîtriser la circulation de ces armements et les trafics auxquels elle donne lieu. Cf. S. SUR, « Le contrôle des flux d'armes légères et la prévention des conflits interétatiques », *Mélanges Raymond Goy*, 1998, pp. 399-410.

(33) Cf. sur ce point la série d'études consacrée au 11 septembre dans l'*Annuaire français de relations internationales*, vol. 3, 2002.

ces organisations, en leur conférant *a priori* une présomption de légitimité et un brevet de bonne conduite. Le retard tient ensuite au fait que les trafics transnationaux, la criminalité internationale organisée, dont l'importance est accrue par l'ouverture des frontières et la libéralisation des échanges, n'ont, durant longtemps, été envisagés que sous l'angle de la répression policière et judiciaire, à un niveau en quelque sorte infra-sécuritaire : les menaces que ces réseaux pouvaient représenter étaient perçues comme d'ordre transnational, fondamentalement civil, appelant sans doute une surveillance et une coopération interétatiques, mais n'atteignant pas le seuil de la sécurité internationale au sens militaire du terme.

On savait bien, mais de façon un peu abstraite, que les réseaux transnationaux pouvaient contribuer à des transferts d'armements prohibés et qu'ils pouvaient menacer la non-prolifération. Cependant, ce n'est qu'après le 11 septembre que ces réseaux font irruption au premier plan des problèmes de la sécurité internationale. On mesure alors le péril autonome et diffus qu'ils représentent et combien les instruments classiques du désarmement sont en porte à faux par rapport à ce péril : les réseaux ne sont en effet pas directement concernés par les prohibitions ; ils échappent à la surveillance et à la vérification organisées ; ils ne dépendent que de la vigilance interne des Etats concernés et de la coopération policière internationale. Or, ils peuvent, à une échelle non négligeable, se doter de diverses catégories d'armes : armes classiques pouvant nourrir des actions terroristes ou des mouvements subversifs ; précurseurs ou éléments d'armes chimiques ou nucléaires par voie de trafics ou contrebande ; armes chimiques ou biologiques, comme l'a démontré la secte Aoun au Japon ; missiles et autres vecteurs. Ils définissent et mettent également en œuvre de nouvelles stratégies, qui échappent aux prévisions antérieures ; ils recherchent l'invisibilité et tendent à se reconstituer à mesure qu'on les démantèle. Il faut attendre la Résolution 1373 du Conseil de sécurité pour qu'un effort d'envergure soit accompli pour appréhender le problème dans toute son ampleur (34).

Néanmoins, on rejoint un terrain plus classique avec la connivence entre ces réseaux et certains Etats ou certaines autorités publiques des Etats, dans le cadre d'actions clandestines. C'est alors le thème de l'« *axe du mal* » développé par l'Administration Bush et dont l'Afghanistan dominé par les Talibans a été le premier exemple manifeste. Identifier ces Etats, les nommer, les dénoncer et les combattre est cependant plus facile à dire qu'à faire.

(34) Cette résolution du 28 septembre 2001 comporte une série d'obligations pour tous les Etats en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme international et établit un mécanisme de surveillance et d'assistance pour l'adaptation des législations internes, sous l'égide d'un organe subsidiaire du Conseil de sécurité. Même si ce n'est pas son objet principal, ce mécanisme permet d'identifier les Etats qui n'appliquent pas ou mal leurs obligations, conduisant ainsi à la limite à une auto-élection comme Etat complice en matière de terrorisme international.

Cet axe du mal peut être compris, au sens étroit, comme comprenant les Etats qui agissent de concert avec des réseaux occultes pour obtenir des armes de destruction massive et encourager le terrorisme international. En un sens plus large, on peut y ajouter les Etats dont l'organisation, soit par libéralisme, soit par faiblesse ou corruption, permet à ces réseaux de bénéficier d'asiles, de bases arrière, de zones de préparation et de repli. Dans les deux cas, on est dans une situation plus facile, car on a affaire à des Etats et l'on retrouve les partenaires usuels des relations internationales. Le partage peut être opéré plus aisément entre les deux catégories, entre ceux qui procurent involontairement des facilités aux réseaux en cause et ceux qui en sont souterrainement les complices. La ligne de clivage n'est cependant pas toujours aussi simple et, si des pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni ne peuvent pas être soupçonnés de complaisance envers ces réseaux, on reste parfois perplexe devant l'attitude d'autres pays comme le Pakistan ou l'Arabie saoudite, que l'on ne range pourtant pas dans l'« *axe du mal* ».

Une telle indécision, additionnée aux risques de prolifération et à l'imprévisibilité croissante du comportement d'acteurs inédits et mobiles, contribue à nourrir un nouveau climat de méfiance dans les relations internationales, climat de méfiance dans lequel les accords relatifs au désarmement ou à la limitation des armements ne sauraient prospérer.

Le passage de la confiance à la méfiance

Là se trouve sans doute la raison la plus déterminante de la remise en cause de l'entreprise du désarmement ou de l'*arms control*. Tout au long des décennies précédentes, un climat de confiance avait été progressivement développé et l'on ne saurait trop insister à cet égard sur le rôle positif des mesures de confiance adoptées dans le cadre du processus d'Helsinki (35). Certes, il n'en est pas la seule origine : l'*arms control* américano-soviétique, le dialogue en matière nucléaire, la convergence objective comme subjective d'intérêts entre les deux puissances désireuses d'aboutir à une stabilité stratégique sont sans doute primordiaux – mais le processus paneuropéen en a pris le relais lorsque cette convergence a été érodée avec les Euromissiles puis l'IDS.

C'est à la confiance ainsi objectivée que l'on a dû le caractère pacifique du bouleversement survenu à la fin du siècle avec la réunification de l'Allemagne et la chute de l'URSS. Ce qui le démontre *a contrario*, c'est que les changements ne se sont réalisés par la violence que dans les zones qui restaient à l'écart de ce processus – ex-Yougoslavie, Albanie, Moyen-Orient – ou encore que les crises ne paraissent aujourd'hui menaçantes que dans les espaces qu'il n'a pas concernés – péninsule coréenne, Asie méridionale, Afrique notamment.

(35) Sur ce point, cf. V. Y. GHEBALI, *Mesures de confiance de la CSCE : documents et commentaires*, UNIDIR (Research Paper n° 3), 1989.

La confiance était devenue un concept organisateur de la sécurité internationale et un concept fondamentalement préventif, dans le cadre duquel l'entreprise du désarmement pouvait prospérer. Il n'était même pas nécessaire que soient formalisés des accords internationaux et le désarmement pouvait emprunter des voies unilatérales (36). C'est ainsi que l'Europe dans son ensemble est aujourd'hui largement désarmée, peut-être de façon excessive compte tenu des nouvelles menaces. Non pas que celles-ci appellent nécessairement une réplique militaire, mais elles supposent toujours une capacité de coercition, y compris de coercition armée, qui implique la disposition de forces armées adéquates.

La confiance ne signifie pas nécessairement la convergence des intérêts, pas davantage qu'elle n'est en elle-même un système de sécurité. Cependant, elle implique en particulier la prévisibilité des comportements, ce à quoi contribuent largement les instruments en matière de limitation des armements. Les aspects préventifs de la sécurité tendent alors à dominer par rapport aux aspects correctifs ou coercitifs et un cercle vertueux de sécurité coopérative peut se mettre en place. Aussi bien les attentats du 11 septembre que les réactions qu'ils ont engendrées ont brisé ce cercle aussi sûrement qu'ils ont abattu les deux tours du World Trade Center et atteint le Pentagone. Du même coup, l'accent a été mis sur les dimensions coercitives et répressives de la sécurité.

Le concept même de sécurité internationale globalement considérée en a été affecté, puisque les Etats-Unis ont affirmé et exercé leur droit à une sécurité individuelle qui doit primer sur tout autre considération. Les accords relatifs au désarmement ne sont pas seuls en cause, puisque ce sont tous les mécanismes relatifs à la sécurité collective qui ont été touchés – Conseil de sécurité, alliances traditionnelles, dont l'OTAN. Une gestion individuelle et *ad hoc* tend à se substituer à la gestion collégiale des décennies précédentes.

Cette attitude n'est pas l'origine du climat de méfiance ainsi recréé, mais elle a contribué à le renforcer. De la même manière que le désarmement ne peut prospérer que dans un climat de confiance, la méfiance corrompt tout. Elle généralise le soupçon, elle entraîne la pression, elle fragmente et divise là où la confiance rapprochait. Dès lors, ce n'est plus aux normes qu'il faut s'intéresser, ce n'est plus aux ensembles, ce n'est plus à la stabilité organisée, aux mécanismes préventifs qu'il faut s'attacher, mais aux protagonistes et aux perceptions différentes de leurs besoins en termes de sécurité.

PROTAGONISTES ET POSITIONS

Les raisons qui expliquent la remise en cause du désarmement dans ses formes actuelles ne sont donc pas toutes interétatiques. Elles répondent

(36) Sur ce point, cf. S. SUR (dir.), *Désarmement et limitation des armements : mesures et attitudes unilatérales*, UNIDIR (Research Report), 1992.

aussi à la diversification des relations internationales, à l'apparition de nouveaux acteurs et à l'ouverture généralisée des échanges. En revanche, les nouvelles attitudes qu'elles suscitent sont bien le fait des Etats, lesquels demeurent les protagonistes essentiels en termes de sécurité et donc de maîtrise des armements. Les acteurs non étatiques peuvent soulever de nouveaux problèmes ; ils ne sont en revanche structurellement pas en mesure de leur apporter des solutions, même s'ils peuvent y contribuer. Celles-ci passent par les Etats, qu'ils agissent individuellement sur le plan interne ou international, ou encore dans un cadre collectif voire institutionnel.

Très schématiquement, car il ne s'agit pas ici d'analyser dans le détail des positions précises, mais plutôt de définir diverses postures générales à l'égard de l'entreprise du désarmement, on peut distinguer trois types de situations : celle des Etats-Unis, les plus contestataires à l'égard de ses formes actuelles ; celle des pays européens, les plus attachés à son maintien, quitte à accepter certaines évolutions ; celle des autres pays, en majorité issus des anciens neutres et non-alignés, qui souhaiteraient un rééquilibrage plus vaste de l'exercice mais n'ont pas les moyens de l'obtenir. C'est dans cet ensemble disparate que l'on rencontre ceux qui seraient tentés d'exploiter la confusion actuelle pour développer discrètement des programmes d'armement, les *rogue states* réels ou supposés, qui constituent l'un des principaux défis pour les formes classiques, préventives et consensuelles, de l'entreprise du désarmement.

Les Etats-Unis et l'asymétrie mobile

Les Etats-Unis ont à tous égards une position singulière et la revendiquent. Non seulement ils se considèrent comme la principale cible des menaces, surtout de l'« *hyper-terrorisme* » (37), mais encore ils estiment être seuls en mesure d'y répondre de façon efficace. Ils en tirent une double conclusion : d'un côté, qu'ils doivent être exonérés des contraintes internationales en matière d'armements ; de l'autre, qu'ils doivent disposer d'un droit de recours inconditionné à la force armée. Cette position est certes plus doctrinale que concrète. A tout le moins elle ne se développe qu'avec une relative prudence, qui comporte l'exposé de justifications juridiques, la recherche préalable d'un encadrement multilatéral, voire institutionnel, et, en dernier recours, l'action solitaire si les Etats-Unis le jugent utile à leur intérêt national.

Ils n'acceptent pas toutefois pour autrui ce qu'ils revendiquent pour eux-mêmes, sauf peut-être en faveur d'Israël, Etat avec lequel leur comportement tend de plus en plus à s'aligner dans le rejet des réglementations et des actions concertées. Cette donnée est nouvelle. Fidèles alliés d'Israël, les Etats-Unis n'imitaient pas pour autant jusqu'à présent ses méthodes, ce

(37) Suivant la formule de F. HEISBOURG, *Hyperterrorisme. La nouvelle guerre*, Odile Jacob, 2001.

qu'ils tendent à faire de plus en plus aujourd'hui, avec un recours préventif et unilatéral à la coercition armée, justifié par la lutte contre le terrorisme : on sait que les liens supposés entre le régime de Saddam Hussein et Al Qaïda ont servi d'argument, parmi d'autres, à la conquête et à l'occupation de l'Iraq en 2003 ; cette occupation les rapproche également de la politique israélienne et il est douteux que les Etats-Unis accepteraient un tel comportement de la part d'autres Etats.

Il s'agit donc d'un comportement asymétrique, en ce qu'il ne peut pas être exemplaire, donné comme modèle pour autrui, mais à l'inverse justifié par la singularité de leur situation, comme puissance globale et comme cible préférentielle de menaces sans précédent. Il s'agit en même temps d'une asymétrie mobile, en ce qu'elle ne s'inscrit pas dans un cadre stabilisé, où l'on distinguerait préalablement des amis et des ennemis clairement identifiés. La distinction ami-ennemi est bien la clef du mécanisme, politique donc plus que juridique, mais amis et ennemis ne sont pas les mêmes en fonction des circonstances.

La logique des coalitions définies au coup par coup, en fonction des missions, suivant la formule célèbre de Donald Rumsfeld, comporte par nature cette variabilité. Il s'agit de disposer d'une boîte à outils (*tool box*) dans laquelle on puise en fonction des besoins. On pourra ainsi s'appuyer sur la Chine pour réagir contre la perspective d'une Corée du Nord nucléaire, mais on l'écartera *a priori* de la recherche de mesures d'intervention en mer contre le transport de marchandises dangereuses ; de même, on utilisera le Pakistan pour lutter contre le terrorisme en Afghanistan, sans approuver pour autant sa force nucléaire et le développement de missiles ; on aura recours au Conseil de sécurité pour un vaste programme de prévention et de répression du terrorisme (38), mais on le récusera pour la reconstruction politique de l'Iraq.

Comment cette asymétrie mobile se traduit-elle en matière de désarmement ? Par une attitude sélective à l'égard des instruments en vigueur – rejet du TICE, dénonciation du Traité ABM, refus de la Convention sur l'élimination des mines antipersonnel (39), refus d'un développement de procédures de vérification en matière d'armes biologiques, mais attachement au TNP ; mise à l'écart des inspecteurs de l'ONU en Iraq, mais utilisation des mécanismes de l'AIEA en Iran (40). Surtout, attachement à la non-prolifération des armes de destruction massive, mais glissement des mécanismes préventifs vers les mécanismes coercitifs et correctifs de la contre-prolifération.

(38) Rés. 1373 du 28 septembre 2001, précitée.

(39) Convention d'Ottawa, 18 septembre 1997.

(40) Dans l'affaire iranienne, confrontés à la mauvaise volonté de l'Iran en matière d'inspections et au risque d'une violation du TNP, ce sont les pays européens qui ont été les plus réservés à l'égard d'une saisine du Conseil de sécurité, souhaitée à l'inverse par les Etats-Unis.

Cette logique, qui est une logique de situations et non de principes, n'est toutefois ni négative ni passive. Elle tend dans une certaine mesure à simplifier les problèmes en les ramenant à l'option coercitive, voire guerrière. Comme on le sait, là où l'approche pacifique et politique démultiplie et diversifie les questions, l'approche guerrière les ramène à une contradiction principale et, du même coup, les concentre et les simplifie. Sans doute serait-il excessif et injuste de réduire l'attitude américaine à ce registre expéditif et limité, comme l'attestent l'approche prudente du problème posé par la Corée du Nord ou les initiatives prises en matière de prévention du terrorisme (41). Toutefois, elle repose en toutes circonstances sur la volonté de conserver les mains libres et de ne pas être lié par des sujétions que l'on entend être en mesure d'imposer aux autres.

Les pays européens en porte-à-faux

La situation ainsi créée est cruelle pour l'Europe, entendue comme l'ensemble des pays relevant de l'espace actuel et virtuel de l'Union. La méfiance dans les rapports internationaux, le retour des actions guerrières, la remise en cause des approches institutionnelles et multilatérales, la contestation de l'efficacité des instruments du désarmement : tout cela heurte directement tout à la fois les valeurs dont ils se réclament, les méthodes qu'ils préconisent et le projet qu'incarne la construction européenne. L'Europe a, dans son espace, réalisé entre ses membres une paix structurelle; elle repose sur la collégialité politique et sur le respect d'un droit communautaire particulièrement développé.

Il est vrai que l'Union européenne n'a pas réussi à devenir un modèle qui aurait pu inspirer d'autres régions ni même à assurer seule la sécurité sur ses marges, spécialement dans les Balkans. Toutefois, elle est porteuse d'un projet dont elle aspire à universaliser les principes. Or, elle se heurte, en la circonstance, à son allié principal, voire unique, dont elle se sent solidaire, même si c'est à des degrés différents suivant les Etats qui la composent. Cette solidarité est d'autant plus indispensable à sa propre sécurité qu'elle n'a pu parvenir à se doter des moyens de l'assurer par elle-même et ne semble pas en passe de le faire dans un avenir rapproché. Face à la remise en cause ouverte ou rampante des instruments relatifs au désarmement et de l'ensemble de l'entreprise, les pays européens sont donc en porte-à-faux, aussi bien objectivement que subjectivement.

Porte-à-faux objectif

L'Union européenne n'a pas spécifiquement compétence en matière de désarmement et n'adopte pas en ce domaine de positions communes. Elle n'a guère d'alternative à une approche préventive et conciliatrice des rap-

(41) Notamment avec un ensemble de mesures tendant à une sécurité accrue du transport aérien.

ports internationaux, qui ne considère l'emploi de la force armée que comme un dernier recours et à condition qu'il soit internationalement autorisé. Le voudrait-elle qu'elle n'aurait pas les moyens d'une stratégie équivalente à celle des Etats-Unis, ni en termes d'armements, ni en termes de moyens de surveillance et de détection, ni en terme de projection de forces à l'extérieur.

Elle ne pourrait constituer dans ce registre un partenaire efficace des Etats-Unis et devrait accepter un rôle second, ne lui permettant d'exercer qu'une influence très limitée, simple relais de leur domination, comme l'a montré le rôle des Etats européens qui les soutiennent dans l'affaire iraquienne. Voudrait-elle au demeurant se doter de ces moyens qu'elle se heurterait à la résistance des Etats-Unis, qui n'entendent pas subir de concurrence organisée. Dans une logique proche du *double binding*, l'Europe est invitée à accroître ses capacités militaires mais se voit interdire de leur assigner des objectifs autonomes.

L'Union européenne, fruit de la construction communautaire, est parvenue au cours de son développement à dominer les organisations qui auraient pu lui faire concurrence – AELE, Conseil de l'Europe – et à devenir le seul pôle organisateur sur le plan institutionnel. Cependant, elle n'a pu surmonter le défi que constitue pour elle l'OTAN sur le terrain de la sécurité. Initialement conçue pour la défense de l'Europe occidentale contre la menace soviétique, l'OTAN est devenue une machine à l'empêcher de se doter d'instruments propres de défense, sauf à les subordonner au bon vouloir américain.

Porte-à-faux subjectif

Les divers pays européens, s'ils se réfèrent en principe à des valeurs et à ces méthodes qui contribuent à leur identité, ne s'entendent en pratique ni sur les moyens ni sur les objectifs d'une politique extérieure et de sécurité communes et encore moins sur l'attitude à adopter face aux Etats-Unis. Il serait certes souhaitable que l'Europe sorte de l'obsession américaine pour se définir par elle-même et par rapport à elle-même, mais force est de reconnaître que les Etats-Unis savent se placer en permanence au cœur des débats stratégiques européens et que l'Europe intériorise les problèmes américains d'une manière sans doute excessive.

Indépendamment des Etats-Unis toutefois, l'Union européenne connaît aussi ses propres divisions, spécialement en matière de désarmement. Le Royaume-Uni et la France, puissances nucléaires, ont des intérêts et des positions qui leur sont propres, sans toutefois être identiques (42). Ils se dis-

(42) C'est ainsi que la France n'est toujours pas partie à certains traités remontant à la période de l'*arms control* nucléaire, notamment au Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais nucléaires ou au Traité de 1971 sur l'interdiction d'installation d'armes de destruction massive sur le fond des mers, bien qu'elle les respecte en pratique. Cette attitude est en partie motivée par la considération que trois pays ont des responsabilités particulières dans la mise en œuvre de ces traités, les Etats-Unis, l'URSS (Russie) et le Royaume-

tingent cependant sur ce plan d'autres pays européens, notamment d'Europe du Nord, plus attachés à l'objectif d'un désarmement nucléaire complet. La participation commune à l'essentiel des instruments pertinents, comme la volonté commune de contribuer efficacement à la lutte contre la prolifération et contre le terrorisme limitent ces divergences sans les faire disparaître.

Positions conciliatrices

Dans ces conditions, l'Europe ne peut guère exister que sur des positions conciliatrices, dont l'attachement au multilatéralisme comme aux institutions internationales, notamment au Conseil de sécurité. Les différents pays européens sont donc parmi les plus favorables au maintien de l'héritage de l'entreprise du désarmement, ce qui les conduit à une attitude en partie défensive, en toute hypothèse moins portée aux initiatives que celle des Etats-Unis. C'est ainsi que l'on acceptera d'entrer dans la logique de la contre-prolifération, mais en souhaitant qu'elle représente un complément du régime préventif actuel de non-prolifération, et non une alternative.

Même en termes de conciliation, les positions des pays européens peuvent diverger. Le Royaume-Uni est ainsi surtout attaché à la conciliation entre les Etats-Unis et l'Europe, dans un rôle de *go between* qu'il aimerait pivot – être une puissance-pivot lui rappellerait les jours glorieux et révolus où son caractère de garant de l'équilibre international lui valait une domination universelle. Ils sont rejoints sur cette ligne par plusieurs nouveaux membres de l'Union, avant tout soucieux de ne pas se couper des Etats-Unis. D'autres pays européens, la France et l'Allemagne par exemple, sont plus soucieux d'exercer cette fonction conciliatrice par rapport au reste du monde, ce qui peut impliquer une plus grande distance à l'égard des positions américaines.

Au nombre de ces positions conciliatrices, qui expriment une sensibilité plus ouverte à l'égard des revendications des autres Etats, on trouve l'appui à une conception plus large de la sécurité internationale, qui ne se réduise pas à des aspects militaires ou coercitifs. Dans cet esprit, on s'intéressera aux origines plus profondes de la violence, civile ou internationale. On insistera sur la reconstruction des sociétés et des institutions internes affaiblies ou détruites, dans la logique du *nation building*, parce que cette reconstitution contribue autant à la prévention de conflits futurs qu'au règlement des conflits actuels. On soutiendra la justice internationale pénale dans l'espoir qu'elle contribuera à l'apaisement des tensions comme au progrès du droit.

Au-delà de la lutte contre la violence et de la reconstruction de la paix, on sera ouvert au thème du développement économique et social comme

Uni – survivance de l'esprit de Yalta. On sait en outre que la France n'a rejoint que tardivement les principaux traités relatifs à l'*arms control*, dans la mesure où ils pouvaient entraver le développement de sa force autonome de dissuasion.

facteur de stabilité. On envisagera ainsi avec faveur la création d'un conseil de sécurité économique (43) qui renforcerait les moyens bien limités de l'actuel Conseil économique et social des Nations Unies. On soutiendra le rôle complémentaire des ONG en matière de droit humanitaire et de développement comme facteur de diffusion et de démultiplication de l'action internationale, pouvant l'inscrire en dehors d'une logique de puissance. L'ensemble suppose un rôle accru des institutions internationales, au premier chef des Nations Unies.

Autres Etats

Les autres Etats constituent une nébuleuse disparate, dont la grande majorité correspond à ce que fut le Tiers-Monde, aujourd'hui moins cohérent et moins maître de son avenir que jamais. Il conviendrait de traiter à part la Russie et la Chine, sinon le Japon et l'Inde. Pour des raisons différentes, ces pays ont plutôt une ligne basse dans les débats multilatéraux ; épousant en quelque sorte la logique américaine sans toutefois la reproduire, ils tendent en effet à se replier sur leurs intérêts nationaux envisagés en un sens étroit : Russie et Chine sont plutôt absorbés par leurs problèmes intérieurs, Inde et Japon par l'amélioration de leur statut international (44). Dans ces conditions, ni les uns ni les autres ne se soucient guère d'offrir de visions alternatives d'un ordre international à organiser et, pour des raisons différentes, ne sont guère portés à prendre d'initiatives autres que déclaratoires en matière de désarmement.

L'ensemble disparate des autres Etats est certes pour partie distribué en grandes régions géographiques, géo-culturelles, géostratégiques, mais ces régions ne correspondent pas réellement à des ensembles organisés, sinon de façon incomplète voire embryonnaire, surtout en terme de sécurité. Sans que le concept de choc des civilisations paraisse justifié, ces différents pays sont souvent perçus comme source de dangerosité, comme posant des problèmes de sécurité internationale dont ils n'ont pas la solution, comme un ventre mou difficilement contrôlable, entre les deux pôles également inquiétants des *failed states* et des *rogue states*.

Ils sont globalement caractérisés par la dissociation entre leurs aspirations et leurs capacités. Les thèmes post-coloniaux du « Nouvel ordre économique international » (45) et d'une refonte des règles internationales dans un esprit collégial et solidariste qui leur assurerait une majorité automatique dans les

(43) On peut certes soutenir que ce conseil existe déjà, avec le Conseil économique et social dont il suffirait de reconsidérer le rôle. Cf. A. DEJAMMET, *Supplément au voyage en Onusie*, Fayard, 2003.

(44) Qui implique pour le Japon l'accession au statut de membre permanent du Conseil de sécurité, comme pour l'Inde, mais aussi pour ce pays la reconnaissance d'un statut d'Etat doté d'armes nucléaires.

(45) On sait que la promotion du NOEI a dominé, au moins dans la rhétorique des Nations Unies et sur la base de résolutions de l'Assemblée générale, la décennie 1970. Appuyée sur le « Groupe des 77 », elle impliquait une conception solidariste et redistributrice des relations économiques internationales en faveur des pays en développement et, plus largement, une influence plus grande de ces Etats dans la refonte des règles internationales. Cf. sur ce point M. BEDJAOU, *Le Nouvel Ordre économique international*, Economica, 1979.

organisations universelles ne sont plus de mise. Même dans les instances multilatérales, leur poids relatif a diminué – le Conseil de sécurité est plus important que l'Assemblée générale, le G 8 plus puissant que le Groupe des 77, l'OMC est dominée par les grandes puissances économiques. En terme de sécurité, leur rôle actif se borne à contribuer, le cas échéant, aux opérations de paix des Nations Unies ou alors à devenir satellites des Etats-Unis.

En matière de désarmement, un tournant a sans doute été représenté par la Conférence de prorogation du TNP en 1995. Avec l'adoption d'une prorogation indéfinie, elle a démontré leur incapacité à peser pour obtenir des contreparties, que ce soit en termes de désarmement nucléaire, de garanties de sécurité ou d'assistance technologique. Ils doivent à l'inverse subir un ensemble de régimes complémentaires de non-prolifération fondés sur la coopération entre exportateurs pour maîtriser la diffusion des technologies sensibles. Ni à la Conférence du désarmement ni à l'Assemblée générale, ils ne peuvent faire adopter leurs priorités et le projet de réunion d'une 4^e session extraordinaire de l'AGNU consacrée au désarmement fait pour l'instant long feu.

Restent les *rogue states*, caractérisés par un mélange entre régimes dictatoriaux, sociétés opaques, sous-développement, volonté supposée de se doter clandestinement et contrairement à leurs engagements d'armes de destruction massive, complicité avec les réseaux terroristes et au minimum complaisance avec eux. Le fait que l'on y range entre autres l'Iran, le Soudan, la Corée du Nord montre qu'il ne s'agit pas réellement d'une catégorie, ni sur le plan géographique, ni sur le plan culturel ou idéologique. Ils sont par définition rebelles à l'entreprise du désarmement, même s'ils ont parfois dû lui payer un *lip service*, et constituent l'un des principaux défis pour son efficacité, en même temps qu'un des meilleurs arguments en faveur de la substitution d'une contre-prolifération coercitive à la non-prolifération consensuelle et préventive.

Il est clair que le défi qu'ils posent au désarmement et à la sécurité internationale doit être relevé. Il est également clair que l'on n'a pu encore définir une stratégie internationale efficace pour y parvenir. Les deux exemples de l'Iraq et de la Corée du Nord illustrent en sens opposé la difficulté : l'action guerrière contre l'Iraq a transformé un *rogue state* en *failed state*, sans que les perspectives de reconstruction se dessinent clairement en dehors d'un régime d'occupation dont on ne voit pas le terme; le choix du traitement à la fois diplomatique et régional de la question de la Corée du Nord est pour l'instant sans aboutissement autre qu'un durcissement du régime et de ses exigences. On peut craindre que cet exemple ne précipite l'acquisition, par d'autres Etats, d'armes et de leurs vecteurs qui les sanctuariserait et obligerait à composer avec eux, sans même aller jusqu'à la doctrine

extrême de la « *sanctuarisation agressive* » (46). L'Inde et le Pakistan ne rentrent sans doute pas dans la même catégorie, mais leur attitude a démontré la force des situations acquises et constitue indubitablement un encouragement général à la prolifération.

Cela souligne au passage que la notion même de *rogue state* est subjective, qu'elle ne fait pas l'objet d'un consensus. Cela souligne surtout que le désarmement coercitif, si tentant qu'il puisse paraître, est, au bout du compte, une impasse, dans la mesure où il ne règle pas les problèmes de fond et n'en retient que la surface. Il est juste d'observer toutefois qu'aucune stratégie alternative efficace n'a encore été imaginée, alors même que la contre-prolifération demeure un concept embryonnaire (47). Il y a là un défi – et peut-être une chance – pour le Conseil de sécurité et, plus généralement, pour une action internationale substituée aux seules approches unilatérales.

*
* *

Un tel examen ne doit pas pour autant conduire au pessimisme, mais plutôt à la conclusion que l'entreprise du désarmement demande à être repensée et relégitimée dans le nouveau contexte international de sécurité. Il est marqué par une méfiance croissante entre Etats, par une imprévisibilité accrue d'acteurs de moins en moins maîtrisables et, parfois, de moins en moins maîtres d'eux-mêmes, par une tendance au recours soudain à des formes de violence inédites comme à l'emploi en réaction de la force armée et par des risques, à l'évidence multipliés, de prolifération d'armements de toute nature comme de nouvelles formes de course aux armements. La Résolution 1373 du Conseil de sécurité est un bon exemple des innovations heureuses qui peuvent être utilisées, comme plus généralement les compétences du Conseil, encore largement inexplorées en la matière. Plus largement, le rétablissement de la confiance est à la fois un instrument et un objectif. Il suppose une conception globale de la sécurité internationale, mais aussi le retour à une approche diplomatique et le maintien d'un dialogue stratégique, sur le plan universel, mais aussi régional et local.

(46) La sanctuarisation agressive suppose qu'un Etat doté d'armes nucléaires se met ainsi à l'abri d'une coercition militaire extérieure en raison de ses capacités de représailles et qu'il peut alors se livrer impunément à des agressions extérieures. L'Iraq et la Corée du Nord en particulier sont soupçonnés d'avoir été ou d'être capables de ce type de comportement, dont la perspective rend la prolifération des armes de destruction massive, spécialement nucléaires, particulièrement déstabilisante.

(47) Elle semble au demeurant évoluer vers un concept plus ouvert, celui de la lutte contre la prolifération, qui associe un ensemble de mécanismes préventifs, juridiquement obligatoires ou non, et la recherche de nouveaux mécanismes coercitifs. Dans cet esprit, la *Proliferation security initiative (PSI)*, lancée en 2003 par les Etats-Unis, vise à constituer des coalitions *ad hoc* contre certaines formes de transferts de matériels sensibles, notamment par voie maritime. Il est clair que la possibilité de réaliser des interceptions en haute mer serait mieux établie si l'on recourait à une habilitation du Conseil de sécurité – mais cela conduirait à élargir la coalition.