

LES RETROUVAILLES DE LA DIPLOMATIE ET DU RENSEIGNEMENT DANS LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION

VERS UNE DIPLOMATIE DE LA NÉCESSITÉ?

PAR

PAUL DAHAN (*) ET AGNÈS MINIOT (**) (***)

«*Le secret est l'âme des bons succès*», constate, au XVII^e siècle, le cardinal, duc de Richelieu. La littérature spécialisée consacrée à l'étude des questions de maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération est aussi abondante que variée au cours des dernières décennies. Il est vrai que la problématique de la sécurité collective a toujours passionné les chercheurs en relations internationales. Elle oppose, pratiquement depuis la nuit des temps, de façon irréconciliable, les idéalistes, voire les utopistes à la manière d'Emmanuel Kant avec son *Projet de paix perpétuelle*, aux sceptiques peu disposés à se satisfaire d'une «sécurité papier», tel Raymond Aron avec son *Paix et guerre entre les nations*. Nombreux sont les experts qui déclinent, *ad nauseam*, cette thématique dans toutes ses dimensions : politique, diplomatique, géopolitique, stratégique, militaire, sociologique, humaine, historique, juridique... Pourtant, s'il y a un sujet qui est peu ou pas abordé dans ce cadre, c'est bien celui de sa dimension «renseignement». Les experts de cette discipline sont peu nombreux et, par nature, peu portés à s'exprimer publiquement. Or, il y a bien une vérité d'évidence qui s'impose dans la pratique quotidienne : c'est celle d'une implication croissante de la communauté du renseignement dans les mécanismes *sui generis* mis en place pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive (biologiques, chimiques et nucléaires) et de leurs vecteurs. Le meilleur exemple est celui de son implication dans le processus de désarmement imposé à l'Iraq à travers l'UNSCOM, après la première guerre du Golfe. Cette démarche trouve aujourd'hui son prolongement dans différents cadres et sous diverses formes. La tâche est immense tant nous luttons contre des difficultés renaissantes. Le domaine nucléaire est le plus éclairant, avec deux dossiers emblématiques, la Corée du Nord et l'Iran et, dans une moindre mesure, les interrogations de l'Agence internationale à l'énergie atomique

(*) Diplomate français.

(**) Commissaire divisionnaire.

(***) Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs.

(AIEA) sur le passé (Égypte (1)) et sur l'avenir (Syrie). Au-delà, les risques de prolifération incontrôlée sont grands (2). En diplomatie comme «*en politique, c'est folie que prophétiser, vous n'obtenez aucun crédit si vous avez raison, mais beaucoup de raillerie si vous avez tort*» (3). Il importe donc de penser le présent et l'avenir à la lumière du passé.

LE BILAN DU PASSÉ :
INCIDENCE DU CONTEXTE STRATÉGIQUE INTERNATIONAL
SUR LE RÉGIME DE NON-PROLIFÉRATION

Alors que certains avaient imaginé une sorte de «fin de l'histoire» à l'issue de la dernière décennie du XX^e siècle, c'est à un véritable «retour de l'histoire» que nous assistons au début du XXI^e siècle. L'espoir d'un nouveau départ, entrevu au moment de la chute du Mur de Berlin, s'est évanoui. Cette situation n'est pas sans conséquences négatives dans la sphère du désarmement et de la non-prolifération. Non seulement la liste des litiges existants demeure, mais de nouveaux sont apparus.

Le contexte stratégique international : de la fin de l'histoire au retour de l'histoire

Drôle de monde, n'est-il pas vrai ? La conjoncture internationale, comme le ciel, connaît des accumulations orageuses. En effet, à la confluence des multiples crises qui le secouent, il semble qu'un ressort se soit cassé dans l'axe du monde de ce début du XXI^e siècle. Il peut être appréhendé à travers cinq principales caractéristiques. Tout d'abord, le monde n'est plus le fruit d'un accord, mais d'une rupture. Ensuite, le monde n'est plus le fruit de la confiance, mais de la défiance. Parallèlement, le monde n'est plus le fruit de la raison, mais des passions. Par ailleurs, le monde n'est plus le résultat de l'absolu, mais du relatif. A cet égard, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, évoquait, en août 2007, l'entrée dans «*l'ère des puissances relatives*» (4). Enfin, le monde n'est plus le fruit du dialogue, mais de la crise. En un mot, la crise que nous traversons donne le coup de grâce à un monde ancien. Cette importante mutation trouve sa concrétisation dans le domaine de la sécurité et dans celui de la lutte contre la prolifération.

Aujourd'hui, qu'en est-il de la sécurité ? La sécurité est globale et multi-dimensionnelle. A maints égards, l'interdépendance des enjeux sécuritaires,

(1) Maurin PICARD, «Nucléaire : un rapport confidentiel de l'AIEA met en cause l'Égypte», *Le Figaro*, 9-10 mai 2009.

(2) «Programme nucléaire : l'Iran irradie la région», *Libération*, 3 déc. 2009.

(3) Lord VANSITTART, *Leçons de ma vie*, Brentano's, 1945.

(4) Nicolas SARKOZY, Intervention devant la XV^e conférence des ambassadeurs, Paris, 27 août 2007, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

économiques, écologiques constitue la césure historique du XX^e siècle. Comme tout le reste, les menaces sont mondialisées. Les plans imaginés à la fin du XX^e siècle dans la sphère de la maîtrise des armements, du désarmement et, surtout, de la non-prolifération semblent avoir été submergés sous le torrent des événements (5). Dans ces conditions, comment ne pas s'interroger ? Doit-on pour autant en conclure qu'il ne faut rien attendre des traités mais tout de ses propres forces ? Quelle est l'utilité d'une norme quelconque si des vagues récurrentes de « violation » viennent balayer tous les instruments juridiques comme des châteaux de sable ? Fritz le sacré disait que « *les traités ne sont que des sommets de tromperie et de mauvaise foi* ». Certaines fois, n'a-t-on a pas voulu faire grand sans se demander si on faisait assez solide ? D'autres fois, n'y-a-t-il pas eu des faiblesses et des complaisances ? Le système n'a-t-il pas les défauts de ses qualités ? N'a-t-il pas sacrifié aux mythes en vigueur ? Au lieu de s'attacher aux constantes (géopolitiques ou autres), on recourt souvent aux expédients, aux circonstances passagères et variables, recherchant des succès faciles et à court terme. Si les uns et les autres devaient être sanctionnés, les premiers ne devaient-ils pas l'être pour leur obstination et les seconds, pour leur faiblesse ? (6) Il ne fait aucun doute que le désarmement multilatéral est une complète impossibilité s'il ne s'accompagne d'une confiance universelle. La confiance est dans les discours et le soupçon au fond des cœurs. La diplomatie multilatérale tombe souvent dans les discours, s'emballe parfois dans toutes les directions. Sous les apparences d'un faux désarmement, les réalistes doivent lutter contre des difficultés sans cesse renaissantes face à ceux qui s'obstinent à vouloir maintenir la communauté internationale, tels les ombres de la caverne de Platon dans une illusion chronique, dans une vision picaresque de la réalité. Dès lors, tous les paradoxes deviennent possibles.

Ses conséquences dans la sphère du désarmement : la décennie déconcertante

Après les grandes espérances de la « décennie prodigieuse » nous sommes insensiblement entrés dans les affres de la « décennie déconcertante ». Quelques manifestations générales traduisent ce phénomène, qu'il s'agisse des instruments existants (manque d'universalité quantitative et qualitative, lenteur de la mise en œuvre des dispositions des accords internationaux dans les législations nationales, non-respect...) ou en devenir (difficulté à lancer de véritables processus de négociation en raison du climat de défiance caractérisant l'environnement international). Ces grandes lignes se déclinent à l'envi dans les quatre volets des armes de destruction massive.

(5) Georges LE GUELTE, « La Non-prolifération dans l'impasse », *Défense nationale et sécurité collective*, oct. 2009.

(6) Antoine JABRE, *La Guerre du Liban. Moscou et la crise du Proche-Orient*, Belfond, 1980.

Le nucléaire

Dans le domaine nucléaire, ce constat vaut tant dans la sphère bilatérale américano-russe, avec l'interruption des négociations bilatérales américano-russes sur le désarmement nucléaire pendant plusieurs années (processus START), hormis la conclusion de l'accord SORT (compensation américaine donnée à Moscou après le retrait de Washington du Traité ABM), que dans la sphère multilatérale, comme l'indiquent la léthargie de la conférence du désarmement à Genève depuis 1996 (date de la conclusion du TICE toujours pas entré en vigueur en l'absence des 44 ratifications indispensables et non-lancement de la négociation du Traité d'interdiction de la production des matières fissiles à des fins militaires ou TIPMF, en dépit de quelques frémissements lors de la session 2009), l'échec de la conférence d'examen du TNP de 2005...

L'AIEA, pour sa part, peine à établir la réalité des violations et hésite, le plus souvent, à renvoyer les cas litigieux devant le Conseil de sécurité des Nations Unies. Le Directeur général de l'Agence, Mohamed El Baradei déclarait que «*la communauté internationale a souvent été paralysée pour réagir aux cas suspects de prolifération*» (7). En dépit de l'adoption des résolutions 1 696 (31 juillet 2006), 1 737 (23 décembre 2006), 1 747 (24 mars 2007), 1 803 (3 mars 2008), 1 835 (27 septembre 2008) et 1 887 (24 septembre 2009) imposant un régime de sanctions à l'Iran en raison de ses activités nucléaires, le problème est loin d'être réglé. Le Président de la République affirmait, le 26 août 2009 : «*en Iran, en particulier, la crise politique a fait oublier que pendant la répression, la prolifération continue : il y a toujours plus de nucléaire, plus de tests de missiles, et il n'y a jamais eu aussi peu de négociation*» (8). La Corée du Nord alterne le chaud et le froid dans le processus de négociation à six ; elle demeure toujours une plaque tournante de la prolifération (9). La question du risque de prolifération en Asie du Nord-Est mérite d'être posée, ce que font certains chercheurs (10). Force est de constater que la prolifération nucléaire a été facilitée par la mondialisation. En un mot, «*le régime de non-prolifération a donc connu des succès limités et des échecs importants*» (11).

Le biologique

La situation n'est guère plus brillante dans le domaine biologique, depuis le refus, en 2001, par Washington, du Protocole de vérification à la conven-

(7) Mohamed EL BARADEI, «Nouveau départ pour la non-prolifération», *Le Figaro*, 1^{er}-2 août 2009.

(8) Nicolas SARKOZY, Intervention devant la XVII^e conférence des ambassadeurs, Paris, 26 août 2009, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(9) Arnaud DE LA GRANGE, «Pyongyang, plaque tournante du grand marché de la prolifération», *Le Figaro*, 6 avril 2009.

(10) Barthélemy COURMONT, «Un risque de prolifération nucléaire en Asie du Nord-Est?», *Défense nationale et sécurité collective*, avr. 2009.

(11) François DE ROSE/Olivier DEBOUZY, «Éliminer les armes nucléaires?», *Commentaire*, n° 126, été 2009.

tion de 1972 (12). Même s'il a l'immense mérite d'exister, le processus multilatéral intersessionnel mis en place en 2002 ne constitue au mieux qu'une démarche s'assimilant à un ensemble de mesures de confiance. Les premières indications recueillies de la nouvelle administration américaine ne sont guère encourageantes. Washington semble vouloir s'en tenir à sa position antérieure sur le mécanisme de vérification de la convention et privilégier les sujets suivants : lutte contre le bioterrorisme, évaluation de la conformité de la mise en œuvre par les Etats membres, mécanisme de mesures de confiance...

Le chimique

Même si les apparences sont sauvées dans la sphère chimique, la réalité demeure contrastée, en dépit des efforts louables de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC). Aucune inspection par défi n'a pu être diligentée depuis l'entrée en vigueur de la Convention des armes chimiques de 1993. Par ailleurs, plusieurs autres éléments demeurent préoccupants : l'attitude de blocage systématique de Téhéran à l'OIAC, la difficulté de mise en œuvre de la problématique de la non-prolifération à La Haye, l'opposition des pays du Sud à l'encontre du concept de contrôle aux exportations, la reconnaissance par Washington de l'impossibilité de détruire l'intégralité de ses stocks d'armes anciennes d'ici 2012, échéance fixée par la convention chimique..., pendant de la même difficulté russe en dépit des efforts financiers importants consentis par la communauté internationale pour participer à la destruction des importants stocks de l'ex-URSS dans le cadre du Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive lancé à Kananaskis en juin 2002 (13).

Le domaine balistique

Les essais de missiles balistiques pakistanais (6 mai 2009 et 30 juin 2009), iraniens (20 mai 2009) et nord-coréens (4 avril 2009), pour ne s'en tenir qu'à ceux-là, n'ont pas cessé, démontrant que la prolifération balistique est loin d'avoir été stoppée. Bien que violant les dispositions de la Résolution 1 718 (2006), le tir nord-coréen n'a fait l'objet que d'une modeste déclaration présidentielle, difficilement adoptée à l'unanimité le 13 avril 2009, Chinois et Russes s'opposant *ab initio* au principe même d'une résolution du Conseil de sécurité. En définitive, l'adoption, le 12 juin 2009, par le Conseil de sécurité, de la Résolution 1 874 ne semble pas avoir dissuadé les dirigeants nord-coréens de procéder à de nouveaux essais. Pour nécessaires qu'ils soient, le régime du MTCR et le Code de conduite de La Haye sur les mis-

(12) Paul DAHAN, « Déconstruction de la vérification ? La Convention biologique : un précurseur... », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VIII, 2007.

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

siles sont encore insuffisants pour stopper, voire inverser, la tendance. La multiplication du nombre des missiles et l'accroissement de leur portée est inquiétante.

Or, «*la non-prolifération est liée à la reprise des efforts de désarmement qui ont marqué le pas depuis la fin de la Guerre froide*» (14). L'avenir ne sera plus ce qu'il était. En ce domaine, le passé est un long avertissement. Comment faire pour sortir de cet imbroglio ? «*Notre devoir est d'éviter la contagion nucléaire. Et pour cela, nous devons défendre le régime international de non-prolifération*», déclarait en mars 2009 le Premier ministre français devant l'Assemblée nationale (15). La communauté internationale était confrontée à de grands défis justifiant un nouvel élan. Il était dès lors indispensable de donner sa chance à la diplomatie. Par une sorte d'instinct de l'instant, la diplomatie a eu recours aux méthodes du renseignement.

LE CONSTAT DU PRÉSENT :

L'IMPLICATION CROISSANTE DE LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT DANS UNE DÉMARCHE DE CONTRE-PROLIFÉRATION

Comprendre la nature du problème est déjà la moitié de la solution. Pour reprendre la célèbre formule de Jean-Paul Sartre, «*il faut penser contre soi-même*». S'il est bien une leçon du général de Gaulle, c'est celle qui consiste à ne jamais regarder l'avenir avec les yeux du passé. «*A réalité nouvelle, réponses et moyens nouveaux*» (16). Il y avait urgence à reconsidérer la stratégie ancienne. Nous devons partir d'un constat objectif pour déboucher sur une réponse qui semble aujourd'hui incontournable.

Un constat objectif : créer la confiance entre le bicorne et le chapeau mou

Même si, en l'espace d'un demi-siècle, les interventions de la communauté internationale, sous la houlette de l'ONU, ont couvert les graves échecs de la Société des Nations, la gouvernance internationale issue de l'après-guerre ne répond que partiellement aux enjeux d'aujourd'hui. Il faut passer aux décisions et aux actes. Les actes doivent anticiper les situations de demain et non pas reproduire celles d'hier. Il s'agit moins de revenir au passé que de tirer meilleur parti de ce qui existe. Les temps sont étranges, c'est-à-dire qu'ils sont révélateurs. Il y a désormais des vérités qui se disent. L'année 2008 constitue, à maints égards, une véritable rupture dans la démarche retenue pour appréhender la place de la fonction «*renseignement*» dans le

(14) Dominique DE VILLEPIN, *La Cité des hommes*, Plon, 2009.

(15) François FILLON, «*Déclaration du gouvernement relative à la politique étrangère*», Intervention du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, Paris, 17 mars 2009.

(16) «*Grand entretien avec Bernard Squarcini*», *Union-IHEDN Défense*, n° 137, janv.-fév. 2009.

dispositif stratégique français. Elle est la résultante de la dynamique nouvelle créée par la conjugaison de deux exercices :

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de juin 2008 (17) pose un principe cardinal. Il souligne à quel point, dans le contexte d'incertitude des décennies à venir, les capacités de connaissance et d'anticipation des situations pouvant mettre en cause notre sécurité sont décisives. A cet égard, nous devons établir, sans trop d'artifice, le bilan de succès et d'échec, voire de succès par l'échec, ou d'échec par le succès de la diplomatie multilatérale dans le domaine de la sécurité internationale. En un mot, ce document fondateur met en exergue le caractère incontournable de la fonction « renseignement » dans le domaine de la sécurité internationale et dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Il rompt avec *« une activité frappée d'indignité dans l'esprit des peuples latins, mais qui jouit, en pays anglo-saxons, d'une considération certaine jusque dans la meilleure société, qui se nomme Intelligence à Londres et espionnage à Paris »* (18). Ce que le Livre blanc érige en vérité est décliné en actions concrètes par le Livre blanc du Quai d'Orsay.

Le Livre blanc du ministère des Affaires étrangères et européennes de septembre 2008 (19) la décline dans les faits pour ce qui concerne la sphère diplomatique. La démarche retenue rompt avec la grande défiance existant traditionnellement entre le monde diplomatique et celui du renseignement, entre le monde des diplomates et celui des agents de renseignement, *« les mines de rien »* comme les qualifie dédaigneusement Suzanne Bidault, première femme entrée au Quai d'Orsay par la voie du « grand concours » en 1930. Ce document souligne que l'action extérieure de l'Etat doit apporter sa contribution à cette fonction stratégique qu'est celle de la connaissance et de l'anticipation, notamment grâce au réseau d'information extérieure que constituent nos postes diplomatiques. La contribution du ministère des Affaires étrangères et européennes passe par le recueil, la circulation, le partage et l'analyse de ces informations (page 108). Cette démarche doit être distinguée de l'action en matière de renseignement. Cependant, ce dernier constitue un atout considérable pour l'action extérieure et le ministère des Affaires étrangères et européennes doit être en mesure de tirer pleinement parti de l'information et des analyses issues de nos capacités de renseignement. Ces échanges doivent être systématisés au sein des postes et au niveau des administrations centrales. Ils pourraient s'appuyer sur des

(17) *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Odile Jacob/La Documentation française, juin 2008. Cf. en particulier le chapitre 8, « Connaître et anticiper », dans la troisième partie, intitulée « Une nouvelle stratégie pour l'action ».

(18) Edmonde CHARLES-ROUX, *L'irrégulière. L'itinéraire de Coco Chanel*, Grasset, 1974.

(19) Alain JUPPÉ/Louis SCHWEITZER (dir.), *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne 2008-2020*, La Documentation française, Paris, sept. 2008. Cf. en particulier la proposition 2 d'*« une capacité d'anticipation et de prospective renforcée, mieux articulée avec les autres sources de prévisions publiques et nos capacités de renseignement »*, inscrite dans la deuxième partie, intitulée « Nos priorités ».

échanges de personnels plus diversifiés, afin de consolider la culture du renseignement au sein du ministère, sur des sujets déterminés (par exemple la lutte contre le terrorisme ou la contre-prolifération, précise-t-il) et sur des échanges systématiques à vocation opérationnelle, pour permettre leur traitement en temps réel (pages 108-109). La Direction de la prospective – qui a succédé au Centre d'analyse et de prévision ou CAP – se voit confier un rôle d'interface avec les Services de renseignement. On ne peut être plus clair sur le sujet. Le moindre des défis n'est-il pas de définir une diplomatie qui évite l'ornière pour s'ancrer sur le roc? L'antienne est bien connue.

Une réponse incontournable : sa déclinaison autour du binôme légitimité/efficacité (20)

L'un des objectifs essentiels de la diplomatie française est en particulier de veiller à «*consolider l'efficacité et la légitimité des différents régimes de contrôle (nucléaire, mais aussi biologique, chimique et balistique). Le maintien du régime de non-prolifération nucléaire est l'une des clés de la stabilité internationale*» (cf. les conclusions du Livre blanc du ministère des Affaires étrangères et européennes). La Résolution 1 540 adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU le 28 avril 2004 traduit une prise de conscience importante de la communauté internationale, assimilant la prolifération des armes de destruction massive à une menace contre la paix et la sécurité internationales. La mise en place d'un comité de suivi constitue en soi un complément indispensable de la résolution. L'adoption, le 12 décembre 2003, par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union, d'une *Stratégie européenne de sécurité* et d'une *Stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive* est venue conforter le dispositif universel à l'échelon régional. Sous présidence française a été adopté par le Conseil européen à la fin de l'année 2008 un important document, complétant la Stratégie de 2003 : il est intitulé *Nouveaux axes d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs*. Il est complété par une «*Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale*». Force est de constater que *si elle veut être efficace, la diplomatie doit quelquefois en passer par une certaine confidentialité, dans un premier temps au moins. Et confidentialité ne signifie pas silence*» (21). Il faut avoir assez de hardiesse d'esprit pour faire ce qu'exigent les circonstances. Et, ainsi que le souligne un expert du monde du renseignement, «*c'est à l'espion moderne que l'on fait appel pour remédier à une situation due aux déficiences des ministres, des diplomates et des généraux*» (22). Toutes ces initiatives, loin d'être antinomiques, apparaissent

(20) Alain JUPPÉ/Bernard NORLAIN/Alain RICHARD/Michel ROCARD, «Pour un désarmement nucléaire mondial, seule réponse à la prolifération anarchique», *Le Monde*, 15 oct. 2009.

(21) Rama YADE, *Les Droits de l'homme expliqués aux enfants de 7 à 77 ans*, Seuil, 2008.

(22) Gordon THOMAS, *Histoire des services secrets britanniques*, Nouveau Monde éditions, 2008.

comme complémentaires. L'une se nourrit de l'autre et *vice versa*. Elles consistent à renforcer les synergies entre les différents acteurs de la communauté du renseignement. Elles se développent dans la sphère diplomatique *stricto sensu*, mais aussi dans celle du renseignement, pour se rejoindre dans une logique interministérielle.

Les premières initiatives dans la sphère diplomatique sont apparues à la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle, tirant les enseignements de certaines illusions du passé. Elles se situent dans un cadre multilatéral, avec la mise en place, au début des années 1990, à l'initiative de l'ONU (*cf.* les résolutions 687 du 3 avril 1991 et 715 du 11 octobre 1994 du Conseil de sécurité), de l'UNSCOM, dans le cadre de l'affaire iraquienne (23). Elles ont été poursuivies dans des institutions relevant d'une logique de club, à l'instar de l'initiative de sécurité contre la prolifération (PSI sous son acronyme anglo-saxon), dont le président Barack Obama a souhaité qu'elle soit désormais institutionnalisée (24). Elles ont trouvé un prolongement dans le cadre du Groupe Australie – pour les armes biologiques et chimiques – et du MTCR – pour les missiles. Les échanges entre Services de renseignement complètent efficacement l'action de la diplomatie classique. Si ces approches concernent surtout les armes de destruction massive, elles ont connu un point d'application original dans la sphère des armements classiques avec la lutte pour les trafics d'armes légères et de petit calibre (ALPC ou SALW sous son acronyme anglo-saxon) par voie aérienne (25). Toutes ces initiatives se situent dans une logique de boîte à outils telle qu'elle a été présentée au nom de la présidence de l'Union européenne par le ministre des Affaires étrangères et européennes Bernard Kouchner à Washington à la fin de l'année 2008 (26).

Les initiatives dans la **sphère du renseignement**, déjà plus anciennes, se sont poursuivies de manière parallèle, à la fois dans une logique purement nationale, une logique bilatérale traditionnelle (échanges entre deux services sur la base de la confiance et le respect de certains principes, dont la règle du tiers service qui veut que nul ne peut transmettre à un tiers un renseignement reçu sans l'accord de l'émetteur), mais aussi dans une logique de clubs réunissant les chefs des services de renseignement intérieurs européens (27). Elles se caractérisent par la discrétion, l'anticipation, le pragmatisme... L'action de la communauté du renseignement dans la lutte

(23) Paul DAHAN, «Moyens et méthodes du renseignement : l'exemple du désarmement de l'Irak», *Questions internationales*, n° 35, janv.-fév. 2009.

(24) Barack OBAMA, Discours du Président des Etats-Unis, Prague, 5 avr. 2009.

(25) Paul DAHAN/Jean-François GUILLAUME, «Le paradigme retrouvé de l'arms control? Initiative française de lutte contre le transport aérien illicite d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions», *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2009.

(26) Bernard KOUCHNER, «US-Europe relations : toolbox for a new era», Intervention du ministre français des Affaires étrangères et européennes au nom de l'Union européenne, Brookings Institution, Washington, 12 nov. 2008.

(27) Eric MÉCHOULAN, «Les formes de coopération internationale entre services de renseignement et de sécurité», *Questions internationales*, n° 35, janv.-fév. 2009.

contre la prolifération s'organise autour de deux principaux objectifs : accéder à une meilleure connaissance des programmes proliférants et entraver l'acquisition, par les Etats candidats à la prolifération, des connaissances scientifiques, des technologies et des biens nécessaires à leurs programmes.

Le premier objectif, à savoir la connaissance des programmes, est primordial. Il permet aux décideurs politiques de disposer d'une capacité indispensable d'anticipation et à l'outil diplomatique d'orienter son action. La communauté du renseignement *largo sensu* y concourt, même si l'action du service extérieur est prépondérante. Comme le relève justement le Directeur général de la sécurité extérieure (DGSE), «*le contre-terrorisme et la contre-prolifération sont les deux domaines d'intérêt partagé où les coopérations sont, à la fois, les plus denses et les plus ouvertes à des contributions de plusieurs services*» (28). Dans cet esprit, une coordination et une synthèse régulière sont opérées au niveau du Conseil national du renseignement (CNR) et du SGDN, permettant ainsi aux décideurs politiques de faire part de leurs attentes, alimentant ainsi ce qu'on a coutume de désigner sous l'appellation «cycle du renseignement». A titre d'exemple, l'envoi par l'Iran à l'AIEA, le 24 septembre 2009, d'une lettre faisant référence à un nouveau site d'enrichissement à Qom n'est pas fortuit : il intervient juste avant que les services de renseignement occidentaux n'en révèlent publiquement l'existence (29). Outre sa contribution, directe ou indirecte, à l'adoption de la Résolution 1 887 et d'une déclaration commune de MM. Brown, Obama et Sarkozy lors du sommet du G20 de Pittsburgh, cette «annonce spontanée» par Téhéran a conduit à l'adoption, le 27 novembre 2009, par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA, d'une résolution dénonçant en particulier les activités nucléaires clandestines de l'Iran (30). On mesure ainsi toute l'importance que revêt pour la communauté internationale, en particulier pour ses organisations en charge de la lutte contre la prolifération, l'accès à des informations pertinentes dont seuls les services de renseignement disposent.

Le second objectif, à savoir la fonction d'entrave, se décline au plan national autour des deux principaux volets complémentaires pour freiner la progression des programmes proliférants : la sensibilisation et le contrôle. Cet objectif contribue également grâce aux renseignements collectés à la fonction de connaissance des programmes proliférants.

Le premier volet de l'entrave consiste en une action de sensibilisation, tant des milieux scientifiques impliqués dans des actions de coopération internationale que du tissu industriel. Il se caractérise par une opération de contact pris sur le terrain. Son objectif premier est de nature pédagogique :

(28) Erard CORBIN DE MANGOUX, «Les mutations du renseignement extérieur français», *Questions internationales*, n° 35, janv.-fév. 2009.

(29) Nathalie NOUGAYRÈDE, «Les grandes puissances se mobilisent après les révélations sur un site nucléaire iranien secret», *Le Monde*, 27-28 sept. 2009.

(30) Résolution GOV/2009/82, «Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des résolutions 1 737 (2006), 1 747 (2007), 1 803 (2008) et 1 835 (2008) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran».

mieux faire connaître la problématique d'ensemble, les enjeux globaux en termes de paix et de sécurité internationale, ainsi que les réglementations à l'exportation et les sanctions qui s'y rattachent. En dernière analyse, il s'agit de déboucher sur une prise de conscience du rôle que les acteurs privés peuvent jouer dans une perspective responsable et citoyenne et sur leur coopération active. Principalement imaginée et développée par les services de renseignement intérieurs occidentaux depuis plusieurs années, cette pratique a trouvé une traduction internationale coordonnée dans le cadre de la PSI. Cette démarche diplomatique originale, associant les services de renseignement, vise à fédérer les efforts conjoints des pays participant à cette initiative, de leurs administrations et des acteurs privés dont elle prône la responsabilisation et la contribution à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Au plan national, le plan gouvernemental Interception Prolifération, adopté le 9 février 2009 sous la houlette du SGDN, consacre, quant à lui, un volet important aux relations avec l'industrie, dont la coopération est essentielle (31). Les actions de sensibilisation sont désormais programmées dans le cadre d'une action interministérielle prenant la forme de conférences destinées aux fédérations et aux syndicats professionnels. La Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) fait figure d'acteur majeur de ce dispositif, auquel participent activement d'autres entités étatiques, telles que les Douanes, le Service des biens à double usage (SBDU) (32), la DGA et le SGDN, dans un esprit constructif de complémentarité. Le monde industriel se montre d'autant plus réceptif aux préoccupations étatiques de lutte contre la prolifération qu'il intègre dans ses objectifs, désormais plus que dans le passé, ce risque contre lequel il doit se prémunir. Il est vrai que la panoplie des sanctions encourues en cas de violation des normes nationales et internationales est large, allant du domaine financier (amendes, saisie des matériels...) au domaine judiciaire (poursuites) en passant par celui de l'image (listes noires, campagnes organisées par la concurrence, par des ONG, voire par des Etats). En revanche, la situation des milieux scientifiques s'avère à l'expérience plus problématique. Par tradition et par nature, portée vers le partage de la connaissance, la communauté scientifique se montre dans l'ensemble distante par rapport aux impératifs de sécurité. Rappelons que l'Instruction interministérielle n° 486 du 1^{er} mars 1993 régit les coopérations développées entre les établissements scientifiques les plus sensibles et les pays présentant un risque dans le domaine de la protection du patrimoine scientifique et technique national et de la lutte contre la prolifération. Ce texte, qui organise la coordination interministérielle en la

(31) Francis DELON, « Lutte contre la prolifération : des principes aux actes », *Union-IHEDN Défense*, n° 142, nov.-déc. 2009.

(32) Ce service fait partie de la Direction générale du commerce, de l'industrie et des services du ministère de l'Industrie.

matière, confiée, notamment à la DCRI, une fonction de sensibilisation et de contrôle.

Le second volet de l'entrave à la prolifération est précisément constitué par la fonction de contrôle. Il s'exerce sur les exportations de biens, mais également sur les transferts intangibles, la transmission des connaissances scientifiques et des savoir-faire techniques. Pour ce qui est des connaissances et des savoir-faire, le ministère des Affaires étrangères et européennes a mis en place, en étroite coopération avec la DCRI et les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité concernés, un dispositif dit de «vigilance consulaire» concernant les Etats proliférants. Dans cette optique, une attention particulière est accordée aux étudiants et candidats à un cycle de coopération scientifique en France et dont le champ d'études pourrait s'avérer proliférant ou dont l'établissement français d'accueil intervendrait dans un domaine sensible; ils peuvent se voir refuser l'octroi de leur visa de séjour ou réorientés vers une filière moins problématique. S'agissant des biens, le contrôle a pris et prendra encore plus d'importance à l'avenir dans un dispositif de lutte contre la prolifération efficace. En effet, en favorisant les échanges, la mondialisation facilite le commerce des biens à double usage et des matériels de guerre ou assimilés. L'accroissement des flux d'échanges commerciaux profite aux filières d'acquisition mises en place par les Etats proliférants et l'essor des nouvelles technologies duales (ultracentrifugation, lasers de puissance, nanotechnologies, matériaux composites, drones...) contribue à rendre les contrôles plus difficiles. L'action de contrôle repose sur un travail en amont des Services de renseignement et des Douanes, mais, l'intervention d'autres acteurs étatiques est indispensable dès lors qu'il s'agit de prévenir l'exportation, voire d'intercepter les marchandises déjà en partance du territoire national ou incluses dans des flux commerciaux internationaux. A cet égard, le plan gouvernemental Interception Prolifération offre désormais un cadre réglementaire aux opérations d'interception de marchandises sur le territoire national, alors que la PSI organise la coopération entre Etats en vue des interceptions de biens incorporés dans les flux commerciaux internationaux. Le contrôle des exportations implique une forte dimension interministérielle entre services de renseignement (DCRI, Douanes (33), mais aussi DGSE et Direction du renseignement militaire ou DRM) et administrations telles que le ministère des Affaires étrangères et européennes, le Service des biens à double usage – en charge de la délivrance des licences d'exportation –, la Délégation générale pour l'armement ou DGA – en raison de son expertise sur les matériels de guerre – et le Commissariat à l'énergie atomique ou CEA – compte tenu de sa connaissance des questions nucléaires.

(33) Les Douanes figurent désormais dans la communauté des Services, au même titre que Tracfin, dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*.

Une difficulté importante de cette démarche tient à ce que cette action doit tendre à la recherche d'un équilibre subtil à trouver entre rigueur du contrôle et liberté du commerce. Cette action s'effectue à travers divers canaux, internes et externes.

Cette logique interministérielle trouve son point d'orgue dans l'adoption, le 24 mars 2009, de l'Instruction interministérielle relative aux actions de lutte contre la prolifération. Elle s'articule autour de deux grands axes : légitimité, avec le renforcement du régime international de non-prolifération, et efficacité, avec une coopération opérationnelle étroite pour entraver les transferts sensibles illégaux et pour lutter contre les réseaux clandestins. Elle se décline autour de deux actions. La première consiste en l'approfondissement de la connaissance des phénomènes de prolifération pour mieux anticiper ; elle permet de poursuivre les efforts en matière de recherche et d'exploitation des renseignements de façon à fournir aux décideurs une évaluation juste et autonome des risques et des menaces. La seconde vise au renforcement de l'efficacité de l'action de l'Etat en matière de lutte contre la prolifération.

Pour les Services de renseignement, la coopération internationale est aussi importante que la coopération interministérielle. Qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, elle permet d'affiner la connaissance de l'état des programmes, des filières d'acquisition et de leurs acteurs (intermédiaires, sociétés écrans, organismes financiers...), ainsi que des biens recherchés. Cette approche apporte des indices précieux sur les verrous technologiques sur lesquels butent les programmes des Etats proliférants. Aujourd'hui, la coopération internationale s'étend à la participation active des Services aux grandes entités de lutte contre la prolifération (Groupe Australie, MTCR, NSG) aux côtés des diplomates. Avec sa participation dans des enceintes diplomatiques, la communauté des Services de renseignement permet de dépasser le stade d'une certaine forme de diplomatie oratoire en conférant aux travaux une dimension plus technique, plus opérationnelle. Cela a été particulièrement le cas lors de la dernière présidence française de l'Union européenne en 2008.

Cette nouvelle approche démontre l'indispensable complémentarité entre action diplomatique et action des Services de renseignement. Elle se situe dans une logique de complémentarité et non d'exclusivité. Elle conjugue «petits faits vrais» chers au monde du renseignement et grands mots souvent privilégiés par la diplomatie. Le cardinal de Retz aimait à dire : «on ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment». Elle a le mérite de conduire les Etats violant leurs engagements à admettre leurs turpitudes face aux éléments objectifs fournis par les Services de renseignement. Déjà, l'on a avancé d'un pas. Comment aller encore plus loin à l'avenir ?

LA PRÉSERVATION DE L'AVENIR :
VERS UNE DIPLOMATIE DE LA NÉCESSITÉ ?

Il n'est pas interdit de croire au «*réveil du désarmement nucléaire et à l'option zéro*» (34). Malheureusement, les grandes lignes de l'ordre à venir se dessinent. Au XXI^e siècle, pour reprendre la formule de Raymond Aron sur le XX^e siècle, la roche Tarpéienne est proche du Capitole. Dans ce temps historique, des regroupements sont nécessaires. Plus que par le passé, nous devons faire preuve d'imagination et utiliser la richesse de la pensée pour trouver des solutions aux crises de prolifération auxquelles nous sommes confrontés. Cette démarche passe par une impérieuse nécessité, celle d'une meilleure anticipation et d'une meilleure connaissance conformément aux recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Cependant, pour qu'elle soit pleinement efficace, nous devons être conscients des limites de cette démarche, en particulier au niveau international.

Une impérieuse nécessité : anticiper, connaître, avoir un temps d'avance..., encore et toujours (35)

Quelques interrogations s'imposent. Elles ont été parfaitement résumées dans les années 1950 par Raymond Aron (36). Comment ces surprises de l'histoire n'incitent-elles pas le diplomate à un examen de conscience ? Comment recommander les méthodes prudentes de la diplomatie traditionnelle à un moment où la structure du monde condamne ces méthodes à l'inefficacité ? La réalité pèse d'un autre poids que les rêves et les proclamations. Ces symboles forment le socle d'une défense et d'une diplomatie originales. C'est pourquoi il convient de dépasser un certain code des bienséances en accordant les formes avec la réalité pour sortir d'une certaine hypocrisie. Aujourd'hui, ce que nous avons à apprécier, c'est aussi bien le principe que ses modalités pratiques de mise en œuvre, d'une part, et ses limites, de l'autre. Chaque crise a ses vertus, à commencer par l'obligation de se remettre en question. Or, les mentalités ne s'adaptent que lentement aux faits.

Le cadre **conceptuel** a été fixé, une fois pour toutes par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale dans son chapitre 8. Il constitue une «feuille de route» pour tous. Il était bon que ce qui se murmurait dans les cercles d'initiés constitue désormais un mantra de l'action. Comme nous l'avons souligné plus haut, cette posture a été confortée, sous présidence française de l'Union européenne, par l'adoption le 8 décembre 2008 de deux

(34) Laurent ZECCHINI, «Le réveil du désarmement nucléaire et l'option zéro», *Le Monde*, 1^{er} avr. 2009.

(35) «Grand entretien avec Bernard Squarcini», *op. cit.*

(36) Raymond ARON, «Préface», in George F. KENNAN, *La Diplomatie américaine 1900-1950*, Calmann-Lévy, 1952.

documents importants venant compléter ceux de décembre 2003 : *la déclaration sur le renforcement de la sécurité* (pendant de la stratégie européenne de sécurité) et *les nouveaux axes d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs*. Ce second document se fixe pour objectif de *mettre en place une coopération opérationnelle solide dans la lutte contre la prolifération afin de bloquer les transferts sensibles et de contrer les réseaux illégaux*. Il se décline autour de cinq axes principaux : savoir et anticiper, prévenir, faire obstacle à la prolifération, coopérer, soutenir et coordonner. On constate ici l'importance primordiale conférée désormais par les vingt-sept à la fonction *savoir et anticiper* en un mot à la fonction renseignement.

Le cadre institutionnel commence à être décliné au niveau national. À cet égard, la mise en place du Conseil national du renseignement et de son coordonnateur – au demeurant diplomate – en sont l'illustration. Ces deux organes vont jouer un rôle précieux à l'avenir, dans une logique de synergie plus poussée entre tous les membres de la communauté nationale du renseignement. Toutefois, les institutions sans les femmes et les hommes destinés à les mettre en œuvre au quotidien ne sont rien.

Le cadre humain mérite également une attention particulière. Une meilleure synergie au sein de la communauté du renseignement *largo sensu* est indispensable pour renforcer l'efficacité du dispositif. La création d'une académie du renseignement donnera toute sa signification à cette démarche, en conduisant, plus que dans le passé, diplomatie et renseignement à réfléchir et travailler ensemble. Pour ne rien omettre dans l'intérêt de la vérité, il est indispensable de prendre conscience des limites inhérentes à cette approche.

Des limites incontournables : des principes à l'action

Ainsi que le souligne Ernest Renan, «*la vérité est toute en nuances.*» N'attendons pas de la communauté du renseignement qu'elle résolve tous nos maux et encore moins qu'elle relève à elle seule l'important défi que constitue pour la communauté internationale la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs ! Son action se heurte essentiellement à deux types de limites, qui ne doivent pas être sous-estimées.

Limites tenant aux principes sous-tendant leur action

Ces limites sont essentiellement de trois ordres. Tout d'abord, l'action des Services de renseignement ne constitue en aucune façon la formule miracle, la panacée aux défis de la lutte contre la prolifération : elle agit comme un complément aux autres démarches et trouve sa place dans une logique de boîte à outils – concept anglo-saxon de *toolbox*. Ensuite, elle ne doit pas

conduire à un mélange des genres préjudiciable à la crédibilité de la démarche multilatérale : aux uns l'établissement des faits, aux autres la décision en opportunité politique. Enfin, les risques de manipulation ou d'instrumentalisation des services de renseignement par les autorités politiques ne sont pas à exclure (*cf.* la guerre en Iraq). Un constat objectif s'impose : les services de renseignement ne sont pas des services scientifiques et indépendants. Ils sont des organes administratifs et politiques, bras armés de la politique d'un Etat. L'exemple de la seconde guerre en Iraq montre les risques potentiels de dérive. Cependant, d'autres limites à leur action méritent d'être mentionnées.

Limites tenant à l'action des organisations internationales

Dans leur immense majorité, les institutions internationales ne disposent pas de capacités de renseignement autonomes, comme l'a démontré l'exemple des Nations Unies, avec l'UNSCOM, qui a eu recours à des moyens techniques nationaux. Ni l'AIEA, ni l'OIAC, organes techniques de vérification de la mise en œuvre du TNP et de la Convention d'interdiction des armes chimiques, n'en sont dotées et pour cause. Même si, conscientes du problème, certaines organisations internationales (Union européenne, OTAN...) tentent aujourd'hui de développer des capacités de renseignement autonomes dans des domaines aussi variés que la conduite de leurs opérations militaires ou civilo-militaires, la lutte contre le terrorisme et, bien évidemment, la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, elles se heurtent rapidement à un obstacle de taille : le renseignement constitue, à ce jour, un monopole, un pouvoir régalien de l'Etat que ce dernier ne souhaite pas abandonner à des institutions internationales qui ne disposent, à ce jour, ni de la légitimité ni du savoir-faire que les Services de renseignement ont acquis au fil des décennies. Nous nous trouvons ainsi au cœur du problème, à savoir la crédibilité des régimes de vérification et, par voie de conséquence, la crédibilité et la pérennité des régimes de désarmement et de non-prolifération. C'est pourquoi il faut avoir la sagesse de procéder par étapes, avec un sens avéré des réalités, tout en ayant assez de hardiesse pour faire ce qu'exigent les circonstances.

* *
*

«*L'histoire est la somme des événements qui auraient pu être évités*», déclarait le chancelier Konrad Adenauer. Force est souvent de constater que le culte de l'illusion, habituel dans le discours d'Etat, rejoint le déni de réalité, si présent dans notre histoire (37). Ce qu'il y a de plus précieux au monde, ce sont probablement les illusions : nous en vivons tous et nous leur devons

(37) Nicolas TENZER, *Quand La France disparaît du monde*, Grasset, 2008.

tous beaucoup, pour ce qu'elles nous donnent de joie de vivre. En diplomatie, toutefois, et surtout en matière de sécurité internationale, il est nécessaire d'être sans pitié pour les illusions. La communauté du renseignement a ceci de précieux qu'elle travaille uniquement sur des «*petits faits vrais*», pour reprendre la formule de Stendhal. Les conceptions changent de jour en jour, peut-être d'heure en heure. Le jugement doit être à mesure. Le temps n'est pas notre allié. Il est notre juge... Attendre n'est pas une ambition... La crise nous libère du carcan de la pensée unique. C'est une chance... Comme devant chaque idée neuve, les résistances seront fortes, déclarait le Président de la République lors de son intervention du 26 août 2009 précitée. Rien d'original, bien sûr. Qu'on ne s'y trompe pas, dans le domaine de la sécurité comme dans bien d'autres dans la sphère des relations internationales, «*les utopies ne sont que des vérités prématurées*», ainsi que le rappelle Lamartine. Par une pirouette de l'histoire que n'aurait certainement pas désavouée Talleyrand, diplomatie et renseignement se retrouvent aujourd'hui au grand jour, cette fois main dans la main, pour contribuer au renforcement de la paix et de la sécurité internationales, en luttant efficacement contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Il s'agit d'une dynamique de construction d'une culture qui est en cours. On retrouve ici la prévention qui a trop longtemps frappé les métiers du renseignement, à l'exact opposé de la culture anglo-saxonne (38). La sécurité de demain se décide aujourd'hui. Ayons l'audace de voir loin pour imaginer une diplomatie de la nécessité.

(38) Pierre-Henri D'ARGENSON, «L'influence française à Bruxelles : les voies de la reconquête», *Politique étrangère*, n° 4, 2008.