



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2001, volume II
Editions Bruylant, Bruxelles

GUILHAUDIS Jean-François , "La maîtrise des armements et le désarmement, dix ans après la guerre froide", AFRI 2001, volume II
Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/guil2001.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

Mélanges

LA MAITRISE
DES ARMEMENTS ET LE DESARMEMENT,
DIX ANS APRES LA GUERRE FROIDE
BILAN ET PERSPECTIVES

PAR

JEAN-FRANÇOIS GUILHAUDIS (*)

Il paraît bien loin le « *temps grisant, plein d'optimisme et riche de possibilités* (1) » où l'on pouvait croire que, comme l'annonçait le président George Bush, un « *nouvel ordre mondial* » devenait possible. Les Etats-Unis, à qui, pour une grande part on devait la fin de la guerre froide et la chance de pouvoir ainsi rêver, semblent récemment avoir tué l'espoir. La décision du Sénat, prise à une large majorité en octobre 1999, de refuser d'autoriser la ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, puis la recherche par les Etats-Unis de la modification du Traité ABM et l'indication que, s'il n'était pas possible d'obtenir par la négociation l'amendement du Traité ABM qui leur permettrait de mettre en place une *National Missile Defence*, ils se retireraient de ce Traité, campent Washington, à la fin du second millénaire, à peu près dans le rôle du docteur Folamour. Pays dominé par le complexe militaro-industriel, où un groupe de sénateurs sans culture et extrémistes imposent leur loi à un exécutif impuissant, les Etats-Unis avanceraient, ivres de puissance et sourds aux appels de la raison – celle de la maîtrise des armements (*arms control*) et du désarmement –, sur la voie de la domination par l'avance technologique. Ils pousseraient le monde à la catastrophe ou le ramèneraient, en tout cas, à une nouvelle guerre froide et à une nouvelle course aux armements avec une nouvelle alliance ennemie, celle qui rassemblerait la Russie et la Chine, devant des Européens consternés mais, comme à l'ordinaire, impuissants.

On conviendra que cette image est excessive, mais elle ne se construit pas sans relations avec la réalité. Surtout, elle se construit très vite et se répand dans des esprits de plus en plus nombreux. On peut craindre que, « récupérée » et utilisée, elle ne domine bientôt la diplomatie de la maîtrise des arme-

(*) Professeur de science politique à l'Université de Grenoble II.

(1) Rebecca JOHNSON, « La sécurité de l'après-guerre froide : les occasions manquées », in « Le nouveau débat sur la sécurité », *Forum du désarmement*, 1999, 1, p. 7.

ments et du désarmement et n'ait des effets très négatifs, voire dévastateurs, qui pourraient aller bien au-delà du simple blocage des progrès sur les dossiers en cours. Il n'est sans doute pas exagéré de dire, que l'on est parvenu, dans l'histoire de l'*arms control* et du désarmement, à un tournant et peut-être à la veille d'une nouvelle crise. Mais les épisodes récents ne doivent pas être surévalués, ils ne doivent pas fausser dans un sens trop négatif l'évaluation que l'on peut faire de l'*arms control* et du désarmement au cours des années quatre-vingt-dix, ni les estimations pour l'avenir, à court et moyen terme (2). L'avenir n'est pas dès maintenant tout à fait déterminé; plusieurs perspectives restent ouvertes. La voie négative – celle d'une nouvelle course aux armements et d'une nouvelle guerre froide – s'inscrit parmi les évolutions possibles, mais ce n'est pas la seule que l'on puisse envisager. Le passé, le bilan des années de l'après-guerre froide, est certes partagé, on peut y voir des blocages et des évolutions négatives, spécialement en ce qui concerne l'évolution du mécanisme du désarmement, qui sont d'ailleurs loin de relever tous de la seule responsabilité des Etats-Unis. Mais ce bilan est aussi fait de progrès de l'*arms control* et du désarmement. On peut espérer que cette évolution positive se poursuivra à l'avenir, si l'on parvient, à court terme, à éviter la constitution d'un engrenage négatif. Songer à un monde où le désarmement, et d'abord le désarmement nucléaire, s'accomplirait rapidement, paraît en revanche relever d'un optimisme tout à fait excessif.

Si le désarmement et la maîtrise des armements ont sans nul doute accompli de remarquables progrès au cours des années quatre-vingt-dix, on a pu voir très vite que ces progrès ne seraient pas tels que l'on puisse parler bientôt d'un « nouvel ordre ». Si en 1990 et 1991, la conclusion du Traité FCE, de l'accord START I, la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité et une avalanche d'initiatives américaines et soviétiques (Plan Bush et réponse de M. Gorbatchev) ont pu donner l'illusion que l'on entrait dans une ère nouvelle, on verra au bout de quelques mois que la fin de l'URSS soulève des questions difficiles au titre du Traité FCE comme du point de vue du désarmement nucléaire.

En ce qui concerne les FCE, c'est l'économie même du Traité qui sera remise en question par la fin du Pacte de Varsovie et de l'URSS parce que, négocié entre alliances, ce Traité est étroitement lié aux structures de la guerre froide. La fin de l'URSS a aussi lancé au désarmement un défi redoutable puisqu'elle conduisait à augmenter d'un coup le nombre des puissances nucléaires, c'est-à-dire à rompre la limite posée par la norme de non-prolifération, et à compliquer sensiblement, à l'avenir, la négociation relative aux armes nucléaires stratégiques. Il faudra trois ans pour résoudre cette question, puisque c'est seulement à la fin de 1994 que le risque d'une Ukraine

(2) Pour une autre tentative de bilan et perspectives, effectuée antérieurement, voir Christophe CARLE, « Le désarmement : les dix prochaines années », in « Le nouveau débat sur la sécurité », *Forum du désarmement*, 1999, 1, pp. 17-22.

choisissant de rester nucléaire, pour garantir son indépendance nouvelle, sera écarté. Pour le Traité FCE, l'adaptation à la nouvelle réalité européenne prendra près de dix ans (3). L'épisode irakien mettra en évidence la nouvelle capacité d'action du Conseil de sécurité mais, en même temps, fera découvrir les limites ignorées du système de garanties de l'AIEA. Il fera prendre conscience du danger que peuvent représenter des missiles de type SCUD, aux mains d'Etats « voyous »; par la suite, on verra la difficulté de désarmer un Etat qui ne se prête pas à l'exercice.

En bref, on prendra vite conscience de ce que : la dimension Est-ouest n'est pas la seule dimension du désarmement; il ne suffit pas de décider le désarmement, il faut le mettre en œuvre, et cela peut être long, coûteux, difficile; les temps nouveaux, même meilleurs, soulèvent des questions qui peuvent être redoutables. Le rêve du « nouvel ordre » fait songer à une révolution et à des progrès rapides et majeurs relevant du désarmement. Mais la « nouvelle mentalité », aux prises avec des réalités constituées à l'époque de la guerre froide et avec les difficultés qui s'attachent à la modification des situations et à la constitution de nouveaux équilibres, ne peut au mieux donner naissance qu'à des changements; il lui faut du temps et, souvent, il lui sera bien difficile de se dégager d'approches plus prudentes et limitées que celle du désarmement, en un mot des pratiques de l'*arms control*. Et, à vrai dire, la « vieille mentalité » n'a jamais disparu complètement, au cours des années quatre-vingt-dix.

Tout au long de la décennie, y compris dans sa première partie, les chroniques rédigées à l'époque en font foi, la pratique internationale va émettre des « *signaux contradictoires* (4) ». On constatera chaque année des progrès significatifs, mais limités, non décisifs et, toujours, des éléments qui relèvent d'une autre logique et qui laissent à penser que la course aux armements pourrait reprendre. Faut-il retenir qu'un tournant se produit vers 1995? L'année est incontestablement importante, c'est celle de la prorogation du TNP. Il est vrai que l'on verra mieux à ce moment-là les fortes tensions opposant les Etats non dotés, surtout les Etats non dotés appartenant au Sud, au mouvement des non-alignés, et les Etats dotés d'armes nucléaires. Mais cette opposition existait bien antérieurement; elle est simplement plus ouverte au milieu des années quatre-vingt-dix parce que la prorogation du TNP donne aux Etats non dotés d'armes nucléaires un « levier » qu'ils n'avaient pas auparavant, pour tenter d'obtenir des concessions décisives au titre du désarmement nucléaire; parce que, également, l'impatience de ces Etats a grandi devant des avancées qui leur paraissent trop limitées et trop

(3) Sur le traité adapté, se reporter à l'article d'Abdelwahab Biad dans cette même rubrique de l'*Annuaire Français de Relations Internationales*.

(4) L'expression est de l'Ambassadeur G. Errera, CD/PV 666, 25 janvier 1994. En ce qui concerne les chroniques, on se reportera à celles que nous avons tenues dans *Arès*, notamment *Arès*, XIII, 1, pp. 10-17; XIV, 5, pp. 185-186 et XV, 101-106 et aux développements sur l'*Arms control* dans *Strategic Survey* 1991-1992, 1992-1993, 1993-1994 et 1994-1995.

lentes dans le sens d'un désarmement nucléaire – un désarmement que, après la fin de la guerre froide, ils jugent possible, nécessaire et à réaliser sans attendre (5).

Mais la question de la prolifération est la grande question des années quatre-vingt-dix et ces pressions ne changeront pas le cours des choses. La deuxième moitié de la décennie continuera à envoyer les mêmes « signaux contradictoires », d'additionner des avancées de la maîtrise des armements et du désarmement et des inquiétudes ou des progrès qui, quoique remarquables, ne permettent jamais de conclure que l'on a réellement atteint le temps du désarmement. Au-delà de ce qui peut relever des mentalités et de la pesanteur due aux appareils, aux complexes militaro-industriels et au progrès technique, il faut constater que jamais le contexte international n'a été assez durablement favorable pour permettre de passer le cap, de basculer vraiment dans le désarmement. Les missiles et le programme d'armes de destruction massive de l'Irak, les progrès des candidats à l'arme nucléaire puis leur avènement au rang des puissances nucléaires, les graves difficultés qui ont rapidement réduit la Russie à ne plus disposer comme élément de puissance que de son armement nucléaire et ont toujours exclu que l'on puisse écarter la perspective d'un durcissement de sa part, les évolutions de la Chine... n'ont jamais permis de sortir vraiment de l'ancienne mentalité. Ce bilan riche mais contrasté – ce qui est spécialement visible à propos des accords de désarmement conclus au cours des années quatre-vingt-dix – permet de mieux comprendre les blocages grandissant dans le « mécanisme » du désarmement et surtout de mieux aborder la discussion sur les perspectives pour la dizaine d'années à venir et au-delà.

LES ACCORDS DE MAÎTRISE DES ARMEMENTS
ET DE DÉSARMEMENT :
UN BILAN RICHE MAIS CONTRASTÉ

Les années quatre-vingt-dix sont particulièrement riches en accords internationaux de maîtrise des armements et de désarmement, le mot n'est pas trop fort. Ces accords sont d'une grande diversité : bilatéraux, multilatéraux, à portée régionale ou universelle. Ils se répartissent sur l'ensemble de la période. Cela montre que la situation est très différente, incontestablement meilleure qu'au cours des années quatre-vingt même soixante ou soixante-dix. Pourtant tous ces accords peuvent également faire l'objet de remarques négatives.

Les examinant au titre du bilan des progrès accomplis, on doit évoquer d'abord les accords dont la portée est la plus grande en termes d'*arms*

(5) Sur la problématique du désarmement nucléaire, voir notamment le dossier sur « L'avenir du désarmement nucléaire » dans *La revue internationale et stratégique*, n° 30, été 1998.

control et de désarmement. Il s'agit évidemment, par ordre chronologique, du Traité FCE (1990), des accords START I (1991) et II (1993), de la convention d'interdiction des armes chimiques (1993), du TICEN (1996), de la convention interdisant les mines antipersonnel (1997). A cette liste on peut ajouter : le consensus décidant la prorogation du TNP en 1995, le protocole additionnel aux accords de garantie de l'AIEA (1997) et l'adaptation du Traité FCE en 1999. On ne doit pas s'étonner de voir figurer dans cette liste des accords bilatéraux : chacun sait que les avancées de cette négociation sont déterminantes pour les positions que prennent les Etats-Unis et l'Union soviétique puis la Russie sur l'ensemble des questions de désarmement ; par ailleurs l'Assemblée générale des Nations Unies a, à juste titre, souligné dans sa résolution 54/54 A « *Préservation et respect du Traité sur la limitation des systèmes antimissiles balistiques* » (1999) que cette négociation entre les deux plus grandes puissances nucléaires intéresse « *la communauté internationale tout entière* ».

Les accords START I et II ne sont pas les premiers accords de désarmement. Non seulement ils relèvent en effet d'abord de l'*arms control* (6) mais ils ont aussi été précédés par le Traité de Washington relatif aux missiles à portée intermédiaire, en 1987, et bien sûr par le Traité FCE. Il résultera de leur application une réduction très importante des arsenaux stratégiques américains et soviétiques/russes, en gros une réduction de deux tiers, mais qui va surtout concerner des armements dépassés ou en voie de l'être. C'est aussi à une réduction de grande ampleur, sur le continent où la guerre froide avait accumulé la plus impressionnante quantité d'armements, que conduit le Traité FCE, pour les armements conventionnels. Il n'est évidemment pas sans importance qu'il ait fini par être adapté au nouveau contexte européen et que l'acte qui conclut cette adaptation ait été signé à la fin de 1999, c'est-à-dire à un moment où le Sénat des Etats-Unis a refusé de ratifier le TICEN et où les projets américains concernant la NMD sont connus. Cela signifie que de graves difficultés sur deux parties du front du désarmement n'ont pas empêché que des progrès nets soient accomplis ailleurs.

La convention sur « *l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques* » et la convention sur « *l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction* » sont de véritables conventions de désarmement (7). Elles démontrent que le désarmement s'installe dans la pratique internationale, au cours des années quatre-vingt-dix. Pour certaines armes, on parvient à éviter une approche progressive, limitative, du type de l'*arms control*. L'important alors est de retenir une définition de l'objet sur lequel

(6) Voir notamment Jean-Jacques ROCHE, « START = SALT + FNI », *Arès* XII, 1, pp. 173-180 et « START et l'avenir de l'*arms control* », *Arès*, XIII, 1, pp. 34-47.

(7) Sur la convention d'interdiction des armes chimiques, voir particulièrement Edouard SAUVIGNON, « La convention du 13 janvier 1993 », *Cahier du CEDSI*, n° 22, janvier 1999.

porte l'interdiction, qui ne permette pas de tourner cette interdiction. On ne peut pas dire que le TICEN y parvienne. Comme l'ont abondamment souligné l'Inde, l'Iran et d'autres Etats encore, le TICEN laisse subsister la possibilité de procéder à des essais par simulation; il permet non seulement le maintien à niveau des armes nucléaires mais aussi leur modernisation. C'est sans conteste, du point de vue du désarmement, une limite très importante. Le Traité aura comme effet d'interdire l'arme nucléaire à ceux qui n'ont pas encore fait d'essai ou qui ne peuvent y accéder sans essai, mais il ne limitera pas les puissances les plus avancées, surtout celles qui sont déjà dotées de l'arme nucléaire. La simulation étant possible, le TICEN n'est pas autre chose qu'une autre version du TNP, il ne va générer aucun désarmement des Grands.

Il reste que sa conclusion est sans aucun doute, – étant donné l'espoir placé en lui par les plus farouches partisans du désarmement et le contexte dans lequel il a été adopté – un lien exprès avait été établi entre la prorogation du TNP et l'adoption du TICEN – « historique » (8). Quant au TNP, que l'on considère volontiers comme le premier, le plus important des accords de limitation des armements, sa prorogation est certainement, dans une décennie qui tourne autour du problème de la prolifération, un acte majeur. Sans ce succès, il n'y aurait probablement pas eu de TICEN, la crise du désarmement aurait éclaté plus tôt, impliqué la responsabilité d'un nombre beaucoup plus grand d'Etats et l'on n'aurait pas évité, au contraire, la question que pose, aux Etats-Unis, la fin des années quatre-vingt-dix. La prorogation du TNP ne prend toutefois toute sa valeur que si l'on parvient à améliorer le dispositif en matière de vérification, à éviter par conséquent les contournements que l'on a pu constater en Irak ou en Corée du Nord au début de la décennie. C'est là l'objet et l'intérêt du protocole additionnel aux accords de garantie de l'AIEA.

La vérification est précisément un point fort de ces accords des années quatre-vingt-dix. Organisée selon des modalités diverses, propres à chaque accord, et tenant compte à mesure que le temps passe des acquis constitués par les accords précédents, elle est chaque fois un aspect majeur, qui est toujours jugé indispensable, dans l'intérêt à la fois du succès de l'accord particulier et de la poursuite du processus de maîtrise des armements et de désarmement (9). Le seul, parmi tous ces accords, qui tranche – mais il s'agit d'un accord qui relève davantage du droit international humanitaire que de l'*arms control* – est la convention relative à l'interdiction des mines

(8) Sur le TICEN, voir notamment Carole BREILLER-TARDY, « Le traité d'interdiction complète des essais nucléaires », *Arès*, XVI, 2, pp. 21-57 et Paul TAVERNIER, « L'adoption du traité d'interdiction complète des essais nucléaires », *Annuaire français de droit international (AFDI)*, 1996, pp. 118-136.

(9) Sur la vérification, voir notamment : Serge SUR (dir.), *Obligations en matière de désarmement et de limitation des armements. Problèmes de respect et mesures d'imposition*. UNIDIR, 1995 et le numéro 3, 1999 de *Forum du désarmement* : « Les inspections sur place : mêmes problèmes, autres solutions ».

antipersonnel (10). Dans ce cas, on n'a pas prévu de machine à vérifier, ce qui ne veut pourtant pas dire que la question ne se pose pas, qu'elle n'est pas considérée comme importante pour l'avenir et qu'un certain niveau de vérification n'est pas possible.

Au-delà des limites propres à chaque accord, que l'on vient de mentionner à côté de leur intérêt principal, tous ces accords présentent, quand on les considère au cours de l'année 2000, un point commun. On s'aperçoit en effet qu'ils ont quelque peine à entrer réellement en vigueur.

Du point de vue juridique, on sait que chaque traité prévoit les conditions de son entrée en vigueur. Souvent, même quand le traité vise à rassembler l'ensemble des Etats, par souci d'entrer en vigueur sans tarder trop, il n'exige ni la participation d'un nombre élevé d'Etats, ni celle de catégories particulières d'Etats ou d'Etats nommément désignés et ne retient qu'un délai bref entre le moment où est atteint le nombre de ratifications requis et l'entrée en vigueur. Mais il peut aussi être plus exigeant. Considérant les traités ici visés, on constate une large palette de solutions. Assez naturellement la convention d'interdiction des mines antipersonnel n'exige la ratification que de quarante Etats et un délai bref (art. 17). Le Traité FCE exige, au contraire, pour l'entrée en vigueur que tous les Etats qui l'ont négocié l'aient ratifié, mais ne retient qu'un délai de dix jours (art. 22 § 2). Le TICEN et la convention interdisant les armes chimiques prévoient qu'ils ne peuvent entrer en vigueur moins de deux ans après le moment où ils ont été ouverts à la signature, mais au-delà de ce point commun, ils divergent fortement. Le TICEN exige la ratification par des Etats figurant sur une liste, dans laquelle figurent tous les Etats dotés d'armes nucléaires et la plupart des Etats susceptibles de la posséder à brève échéance, en particulier l'Inde, Israël et le Pakistan. La convention sur les armes chimiques ne demande que le dépôt de soixante-cinq instruments de ratification ou adhésion.

Partant de là, on constate une situation que l'on peut juger satisfaisante : le Traité FCE, version 1990, la convention d'interdiction des armes chimiques et la convention sur les mines antipersonnel sont en vigueur ; seul tarde le TICEN (11). Mais, du point de vue de l'efficacité ou de la réalité du désarmement, une autre approche s'impose : on ne peut parler de traité en vigueur que quand tous les Etats dont la participation est nécessaire pour que le traité puisse être appliqué effectivement y participent. *Une fois cette condition réalisée, il faut aussi que la convention soit appliquée et notamment que le désarmement prévu soit obtenu dans les délais fixés.* Si on retient cette

(10) Sur la vérification dans la Convention d'Ottawa voir Trevor FINDLAY, « Le mécanisme de vérification de la convention d'Ottawa constitue-t-il une solution hybride ou un compromis fatal ? », *Forum du désarmement*, 1999, 4, pp. 47-60 et Steffen KONGSTAD, « La poursuite du processus d'Ottawa : le travail intersessions et le rôle de Genève », *ibid.*, pp. 61-66.

(11) On a considéré s'agissant du TICEN que les difficultés prévisibles concernant son entrée en vigueur, étant donné les prévisions de l'article XIV § 1, ne feraient cependant pas obstacle, en raison du très fort appui dont bénéficiait le traité, à l'apparition d'une norme d'interdiction dès la signature. La suite des événements a démontré que cette prévision était fautive.

perspective, force est de constater que, même si formellement elles sont en vigueur, ni la convention sur les mines ni la convention sur les armes chimiques n'ont atteint le stade où elles pourront être réellement appliquées. Pour le moment aucun des grands fabricants et utilisateurs de ce type de mines (Chine, Russie, Etats-Unis notamment...) n'a ratifié la convention d'Ottawa. En ce qui concerne la convention d'interdiction des armes chimiques, si la participation des deux Etats qui ont des stocks importants de ces armes, les Etats-Unis et la Russie, est maintenant acquise, on peut craindre que la destruction des stocks ne puisse pas être obtenue dans les délais que prévoit la convention (12). Il est possible par ailleurs que l'entrée en vigueur du Traité FCE adapté soit plus difficile que celle du Traité initial, les principaux Etats de l'Ouest ont en effet indiqué, au moment où le texte a été signé, qu'ils ne le transmettraient à leurs parlements pour que ceux-ci en autorisent la ratification, qu'une fois que la Russie respecterait les nouvelles dispositions en réduisant ses forces dans le nord du Caucase, région où elle dépassait les plafonds anciens. Si le désarmement s'installe dans la pratique internationale après la guerre froide, il le fait donc lentement.

La situation en ce qui concerne les accords START est également loin d'être pleinement satisfaisante. START I est entré en vigueur avec retard, en décembre 1994. START II a été signé à Moscou, le 3 janvier 1993. Le Sénat des Etats-Unis en a autorisé la ratification le 26 janvier 1996, mais l'autorisation de la Douma, pour des raisons diverses parmi lesquelles figurent la volonté de marquer sa désapprobation au sujet de l'élargissement de l'OTAN et des frappes contre la Serbie, a tardé. La Douma n'a autorisé la ratification de START II que le 14 avril 2000 et en posant plusieurs conditions. Elle a exigé que le Sénat des Etats-Unis approuve : le protocole de 1997 étendant la date limite d'application de START II de 2003 à 2007; le mémorandum d'accord, également de 1997, qui reconnaît l'Ukraine, le Kazakhstan et la Biélorussie comme parties au Traité ABM et les deux protocoles précisant la ligne de démarcation entre défense antimissiles de théâtre et antimissiles interdits par le Traité ABM. Fixant aussi un délai pour la conclusion de START III, au 31 décembre 2003, elle a enfin autorisé le président Poutine à retirer la Russie des accords START si les Etats-Unis, déployant une NMD, violaient le Traité ABM. Le processus d'entrée

(12) Le délai normal de destruction, prévu par l'article 4 § 6 de la convention, qui est de dix ans après l'entrée en vigueur, expire le 29 avril 2007; pour la Russie, qui a accédé à la convention un peu plus tard, en novembre 1997, la destruction devrait normalement se terminer au début de 2008. Pour les armes fabriquées avec les produits du tableau I, ce délai peut être porté à quinze ans au maximum, avec l'accord de la Conférence, sur proposition du Conseil exécutif, si l'Etat estime qu'il ne pourra tenir le délai normal. Il est dès maintenant évident que du côté de la Russie, il sera très difficile voire impossible, étant donné la charge que représente cette destruction et malgré l'aide apportée par les Occidentaux, d'observer le calendrier. La Russie a commencé en 2000 à bénéficier des possibilités qu'offre la quatrième partie de l'annexe sur la vérification, en matière de modification des délais des destructions intermédiaires (voir *Arms Control Reporter* 2000, 704 B 7). Du côté des Etats-Unis, la question du respect des délais ne semble pas se poser; au 18 juin 2000, les Etats-Unis ont détruit 5 741 tonnes de produits sur 28 566, le travail à accomplir reste donc considérable. Le stock russe d'armes chimiques dépasse 40 000 tonnes.

en vigueur de START II n'est donc pas achevé, la déclaration commune du 4 juin 2000 le constate. On voit mal le président des Etats-Unis demander au Sénat dans sa composition actuelle d'approuver les conditions posées par la Douma. Il ne lui reste qu'à mettre en œuvre l'accord sans attendre une entrée en vigueur qui risque de ne jamais venir et sans que, sur les conditions posées du côté russe, la situation soit réellement éclaircie. Si cela ne paraît guère correct du point de vue du droit, la maîtrise des armements et le désarmement y trouvent leur compte et le processus START peut se poursuivre sans que ni le Sénat ni la Douma n'aient cédé. Encore faut-il que le législateur autorise l'exécutif américain à commencer les réductions vers les niveaux START avant l'entrée en vigueur de l'accord. Le Sénat avait d'abord refusé de le faire, mais l'a finalement admis le 7 juin (13). Si l'*arms control* et le désarmement progressent lentement ils peuvent aussi le faire là où, *a priori*, on pouvait songer qu'existait un blocage insurpassable.

Une seconde catégorie intéressante est celle des accords concernant les zones exemptes d'armes nucléaires (14). Ce type d'accords, dits accords régionaux, est en réalité plus complexe que ce que permet de penser cette appellation. Pour chaque région, l'accord de dénucléarisation se compose, en réalité : du Traité qui établit la statut de la zone et les obligations des Etats de la région et de un à trois protocoles qui fixent les engagements à l'égard de la zone et de ses membres, d'Etats extérieurs à la région, les Etats dotés d'armes nucléaires et les Etats ayant des responsabilités à l'égard de territoires situés dans la région. C'est dire que l'entrée en vigueur est ici particulièrement difficile à atteindre, à la fois parce que tend à jouer le principe selon lequel un accord régional n'est vraiment en vigueur que quand tous les Etats de la région ont accepté d'y participer et parce que le/les protocoles exigent d'Etats extérieurs à la zone des concessions majeures, en particulier que les puissances nucléaires s'engagent à ne pas employer ou menacer d'employer leurs armes nucléaires contre les pays de la région, à l'égard d'une zone déclarée exempte d'armes nucléaires par un traité à la négociation duquel ils n'ont pas participé. Deux accords de ce type avaient été conclus à l'époque de la guerre froide : le traité de dénucléarisation de l'Amérique latine, le plus ancien, datait de 1967 ; le second, le Traité de Rarotonga, portant dénucléarisation du Pacifique-sud avait été ouvert à la signature en 1985. Ces deux accords étaient en vigueur, au sens juridique du terme. Mais, à la fin de la guerre froide, ces zones n'étaient pas réellement établies.

Le Traité de Tlatelolco était en vigueur depuis 1968, simplement parce qu'il avait sagement anticipé la difficulté d'obtenir la participation de tous

(13) Voir *Arms Control Reporter* 2000 614 B 25.

(14) Sur ces zones voir notamment R. YAKEMTCHOUK, « Zones dénucléarisées », *Studia Diplomatica*, vol. L, n° 4-5, 1997 et J.-F. GUILHAUDIS, « Désarmement régional », in T. DE MONTBRIAL et J. KLEIN (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, Paris, PUF, 2000, pp. 173-178.

les Etats de la région, et distingué entre : une entrée en vigueur complète ou idéale, qui suppose la participation au Traité de tous les Etats de la région et la participation aux protocoles de tous les Etats visés par eux ; et une entrée en vigueur provisoire, à partir du moment où onze Etats auraient ratifié le Traité sans exiger que soient réunies les conditions pour son entrée en vigueur complète. Par ailleurs, la participation aux protocoles avait sensiblement progressé, en partie à l'aide des pressions exercées en ce sens par l'Assemblée générale des Nations Unies, mais elle n'était pas encore complète et les puissances avaient pris soin de moduler, spécialement pour le protocole 2, grâce à des déclarations interprétatives, la portée de leurs engagements. Dans le cas du Traité de Rarotonga, la situation était différente, meilleure en ce qui concerne la participation des pays de la région au Traité lui-même mais nettement moins bonne pour les trois protocoles, que les trois puissances nucléaires occidentales n'avaient pas signés. La fin de la guerre froide va provoquer, pour ces deux traités une nette amélioration. Le Traité de Tlatelolco va réellement entrer en vigueur. Pour le Traité lui-même les incertitudes concernant l'avenir nucléaire de l'Argentine et du Brésil seront levées et progressivement tous les Etats de la région vont ratifier ; le seul à ne pas l'avoir fait à ce jour – il a seulement signé – est Cuba. La ratification du protocole 1 par le dernier Etat qui devait le faire, la France, interviendra en 1992 mais, pour les protocoles, la situation antérieure n'a pas changé en ce qui concerne les interprétations limitatives introduites par les déclarations faites au moment de la signature ou de la ratification. S'agissant du Traité de Rarotonga, la conclusion du TICEN s'est accompagnée d'une évolution favorable des trois puissances nucléaires occidentales, la France et le Royaume-Uni ont ratifié les trois protocoles respectivement en 1996 et 1997 mais, pour le moment, les Etats-Unis les ont seulement signés.

La fin de la guerre froide a aussi favorisé la conclusion de deux autres traités établissant des zones dénucléarisées, dont les projets étaient antérieurement bloqués : il s'agit du Traité de Bangkok créant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Sud-Est, ouvert à la signature le 15 décembre 1995 et, pour l'Afrique, du Traité de Pelindaba, qui a été ouvert à la signature le 11 avril 1996. Dans ce dernier cas, un événement décisif pour l'évolution positive du projet a été le retournement de la politique nucléaire de l'Afrique du Sud (15). Depuis lors, l'évolution que connaissent les deux traités est assez différente. Le Traité de Bangkok est entré en vigueur depuis le 28 mars 1997 ; à l'exception des Philippines, tous les Etats de la zone l'ont ratifié, mais la situation reste bloquée concernant l'acceptation de l'unique protocole par les puissances nucléaires et on ne peut exclure

(15) En Afrique est actuellement en cours une expérience intéressante de moratoire sur les armes légères, voir à ce sujet l'encadré figurant dans la rubrique « Désarmement et non-prolifération » de cette livraison de l'AFRI.

qu'elle obtiennent la modification du texte. Dans le cas de l'Afrique, les difficultés sont moindres mais elles existent concernant les protocoles, spécialement le protocole 3. Par ailleurs, un très net manque d'empressement de la part des Etats africains fait que le Traité lui-même reste, pour le moment, loin du nombre des ratifications requises (c'est-à-dire 28); au début de l'année 2000, douze seulement étaient intervenues.

Un nombre relativement important d'accords, beaucoup moins connus, devraient encore être évoqués. Pour ne pas trop allonger cet article, on signalera seulement deux autres accords qui intéressent le désarmement classique, aspect trop secondaire du désarmement. Le premier est la convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériaux connexes. Cet accord, dont le texte a été approuvé par l'Assemblée générale de l'OEA à Lima en juin 1997, puis ouvert à la signature en novembre de la même année, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998. Il n'a certes pas la dimension du Traité FCE, mais il est adapté à un contexte très différent de celui de l'Europe et il démontre qu'ailleurs aussi, le désarmement, au sens large du terme, progresse. C'est un premier pas sur une question majeure du point de vue de la sécurité mais à laquelle la communauté internationale commence à peine à s'intéresser.

Le second est un accord d'un type spécial : il s'agit de l'arrangement dit de Wassenaar, relatif au contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de matériel à double usage. Cet accord, qui est le successeur du COCOM, a été conclu, au mois de décembre 1995, entre 28 Etats. Il établit entre ses membres, actuellement au nombre de 33, un processus de transparence, de consultation et de retenue multilatérale (16). Il s'agit d'un accord qui, c'est sa caractéristique principale, entend rassembler les fournisseurs d'armes conventionnelles, mais en nombre nettement plus élevé que le faisait le COCOM, qui ne réunissait que les Occidentaux. Rassembler l'ensemble ou presque des fournisseurs, pour maîtriser mieux les exportations à destination de la Libye, de l'Iran, de l'Irak, de la Corée du Nord... est certainement un atout mais en même temps une limite car il devient de plus en plus difficile de parvenir à un consensus à mesure que le cercle des participants s'élargit. L'arrangement de Wassenaar est nécessairement moins contraignant pour les Etats qui y participent que ne l'était le COCOM; il est par conséquent d'une efficacité limitée en tant qu'instrument, comme composante du mécanisme du désarmement.

(16) Les éléments initiaux de l'arrangement et les annexes ont été adoptés à Vienne au mois de juillet 1996.

LE « MÉCANISME » DU DÉSARMEMENT :
CROISSANCE ET BLOCAGE

Le terme « mécanisme » est utilisé dans le Document final de la première session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le désarmement, en 1978. A l'époque, l'Assemblée place sous cette rubrique les instances de délibération et de négociation. A la fin des années quatre-vingt-dix, on peut et on doit raisonner en termes de mécanisme, non seulement pour la production de la maîtrise des armements et du désarmement mais aussi pour sa mise en œuvre. Les années quatre-vingt-dix ont largement contribué à la croissance du mécanisme de la maîtrise des armements et du désarmement. En même temps les évolutions qui sont intervenues à ce titre ne sont pas exemptes d'aspects négatifs, ou qui au moins peuvent susciter des inquiétudes pour l'avenir. Cette remarque vaut pour l'ensemble du mécanisme, dont il n'est probablement pas exagéré de dire qu'il est bloqué ou en passe de l'être. L'élément le plus remarqué, au cours des dernières années, est certainement le rôle qu'ont joué les ONG, la « société civile internationale », dans lesquelles certains placent beaucoup d'espoir pour l'avenir du désarmement. On a été moins attentif aux évolutions subies par le mécanisme traditionnel, mise à part l'impasse où se trouve la Conférence du désarmement et, surtout, au phénomène d'institutionnalisation grandissante qui intéresse les accords de désarmement. Ces aspects aussi doivent être évoqués; comme on le verra toutes ces évolutions sont, en partie au moins, liées.

Le rôle des ONG et de la société civile internationale ne date pas des années quatre-vingt-dix, on se souvient notamment des campagnes menées dans les années soixante-dix ou quatre-vingt contre les essais nucléaires français, la bombe à neutrons, les euromissiles, la guerre des étoiles ou l'hiver nucléaire. Les pétitions, manifestations, défilés ne sont pas nouveaux, la participation des ONG aux travaux des conférences internationales ne l'est pas non plus. Mais il est vrai que plusieurs changements sont intervenus.

Au temps de la guerre froide, toutes ces manifestations n'échappaient pas au soupçon d'être manipulées et le sentiment de l'existence d'une menace leur enlevait une grande part de leur crédibilité et posait nécessairement d'étroites limites à leur influence. Il n'en va plus ainsi; le temps de la guerre froide est passé. La légitimité, la crédibilité et l'efficacité des ONG ont crû très sensiblement dans un monde où la place des media est considérablement plus grande. Le principe selon lequel l'opinion publique a un rôle positif en matière de désarmement, sur lequel l'Assemblée générale insistait lors de la seconde session spéciale sur le désarmement, il y a près de vingt ans, correspond plus que jamais à l'air du temps. La genèse de la convention d'interdiction des mines antipersonnel en donne un excellent exemple. Cette

convention a été établie selon un processus assez particulier. En mai 1996 fut d'abord adoptée, après deux ans de négociations, une révision du protocole II à la convention du 10 octobre 1980 sur « *l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination* ». Il s'agissait d'un texte de compromis qui marquait des progrès limités ; mais il avait le soutien des grands producteurs de ce type de mines : les Etats-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde et le Pakistan (17). Ce texte fut jugé tout à fait insuffisant, décevant, et très fortement critiqué par notamment la Campagne internationale contre les mines antipersonnel.

La distance, jugée très excessive par les organisations humanitaires, entre ce qu'elles jugeaient nécessaire et le nouveau protocole a provoqué le processus d'Ottawa. Ce processus a consisté à court-circuiter le voie normale de négociation qui passe par la Conférence du désarmement, en la présumant inefficace. Un groupe d'une vingtaine d'Etats s'est, à l'initiative du Canada, engagé dans ce processus et a, avec le soutien très fort des organisations non gouvernementales actives en matière de lutte contre les mines antipersonnel, donné naissance à un texte cohérent qui pose une interdiction totale, sans réserves, aménagements ou période transitoire, des mines antipersonnel. D'un certain point de vue, ce texte additionne les records : « *premier traité dans le domaine du désarmement ou de la maîtrise des armements à avoir été négocié et à être entré en vigueur aussi rapidement ; premier instrument de maîtrise des armements à inclure une disposition sur l'assistance aux victimes ; premier texte issu d'un processus original remarquable, qui a voulu éviter les instances de négociation habituelles et a su créer une vaste coalition entre gouvernements, institutions et organisations animés d'une même volonté ; première convention conclue grâce à la détermination des organisations non gouvernementales... Avec l'entrée en vigueur du Traité, nous célébrons la conclusion d'un processus exaltant* » (18). L'aventure a été couronnée par le prix Nobel de la paix décerné en 1997 à la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL).

Et le processus se poursuit, après l'entrée en vigueur de la convention, le 1^{er} mars 1999. Elle relance l'action des ONG, cette fois dans l'application de la convention, pour travailler à son universalisation, veiller au respect de ses dispositions, soutenir des programmes de déminage. Bien qu'aucun rôle ne leur ait été attribué par la convention au titre de la vérification, elles comptent jouer ici un rôle majeur. ICBL a créé un observatoire des mines et un réseau mondial d'ONG a été mis en place pour exercer un contrôle systématique. Ce rôle remarquable des ONG a été voulu, soutenu par certains gou-

(17) La Chine, les Etats-Unis, l'Inde et la Pakistan ont d'ailleurs ratifié ce protocole II ; en Russie, la procédure a commencé à la Douma à l'initiative du président Poutine.

(18) Kerstin HOFFMAN, in « Note de la rédactrice en chef. Vers un monde sans mines », *Forum du désarmement*, 1999, 4, p. 1.

vernements au moment de la conclusion de la convention, il continue à l'être après, notamment par la première Assemblée des Etats parties, réunie à Maputo en mai 1999, qui fait une place aux ONG dans le mécanisme inter-sessions qu'elle a établi. On compte beaucoup pour aller de l'avant sur « *le partenariat créatif entre les gouvernements, les organisations internationales et les ONG* » (19).

L'Etat, dont on dit qu'il est déjà dépassé et quasi impuissant dans le domaine économique et financier va-t-il l'être aussi dans celui des armes et du désarmement, bastion s'il en est de la souveraineté? L'avenir seul dira si le partenariat constaté dans le cas du processus d'Ottawa reste limité au domaine particulier des mines – où la dimension humanitaire est spécialement forte et où semble aussi avoir existé une conjonction particulière de facteurs favorables (20) – ou si le rôle des ONG et de la société civile pourra se manifester aussi efficacement ailleurs, notamment dans le champ du désarmement nucléaire (21). Quoi qu'il en soit, on voit avec le processus d'Ottawa qu'une dynamique de ce type, si elle permet d'obtenir rapidement un résultat, comporte aussi inévitablement des inconvénients. En effet, « *que ce soit sur le plan de la définition des engins prohibés, sur celui de l'ampleur des mécanismes de vérification ou sur celui de l'œcuménisme d'un document rejeté par les principaux pays concernés, des restrictions limitent l'efficacité des engagements par rapport aux objectifs initiaux* » (22). Il semble que l'on ne puisse exclure une évolution positive mais nul ne sait si, par exemple à la faveur d'une évolution technique qui viendrait faciliter l'abandon des mines, les Etats concernés rejoindront, et quand, la convention. Pour le moment elle est bien juridiquement en vigueur mais son efficacité, du point de vue du désarmement, reste très limitée. Un autre aspect, plus préoccupant, est la contribution de la nouvelle diplomatie, de type Ottawa, à la crise dans laquelle s'enfonce le volet production du mécanisme du désarmement.

(19) David C. ARWOOD, « Mise en œuvre de la convention d'Ottawa : continuité et changement dans le rôle des ONG », *Forum du désarmement*, 1999, 4, p. 28. L'ensemble de cet article est d'un grand intérêt s'agissant du rôle des ONG dans le processus et après.

(20) Voir à ce sujet M. BETTATI, « La convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction », *AFDI* 1997, pp. 218-219.

(21) On notera à ce sujet ces remarques de M. J. Dhanapala, Secrétaire général adjoint aux affaires de désarmement : « *une telle synergie ne sera pas toujours possible. En revanche, ce qui peut se renouveler c'est cette formidable prise de conscience sociétale et la volonté qui en découle d'engager une action contre le recours aux armes et la violence pour résoudre les problèmes. Une résistance sociétale non violente contre les armements et les conflits est certainement favorisée dans les pays où la démocratie est forte, les affaires publiques sont bien gérées et les droits de l'homme sont respectés. Il peut toutefois arriver que même des gouvernements élus démocratiquement soient devancés par une vague de fond populaire. La société civile internationale peut influencer sur la sécurité du nouveau millénaire en tirant sa motivation et son énergie des multiples exemples qui ont démontré le pouvoir du peuple au niveau national.* » Commentaire spécial, en introduction au numéro 1 de *Forum du désarmement* 1999 intitulé « Le nouveau débat sur la sécurité ». Une demande pressante est adressée à la CD pour qu'elle modifie ses procédures pour que les ONG puissent participer plus largement à ses travaux (voir en ce sens la déclaration des participantes au séminaire annuel organisé à l'occasion de la Journée internationale de la femme en mars 2000, citée in CD/PV 845 p. 5).

(22) M. BETTATI, *op. cit.*, p. 223.

Les modes de production du désarmement étaient dans les années quatre-vingt, à l'époque de la guerre froide et du monde divisé, fixés de manière stable, depuis la première session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le désarmement, réunie en 1978. A l'échelon universel, on distinguait entre organes de délibération et de négociation. La négociation était la tâche de la Conférence du désarmement « *forum multilatéral unique de négociation sur le désarmement* ». Cet organe restreint, composé de 40 membres, dont les 5 puissances nucléaires, répartis en 3 groupes – groupe occidental, groupe socialiste et groupe des 21 rassemblant des pays neutres et non alignés – était chargé de mettre au point par consensus les textes de conventions qui seraient ensuite transmis à l'Assemblée générale. Il était donc entendu que toute convention à portée universelle devait passer par la Conférence du désarmement et reposer sur l'accord, exprimé selon la technique du consensus, des trois groupes d'Etats, du début (la création d'un comité chargé de la négociation et l'adoption de son mandat) à la fin (l'adoption du texte par la conférence). Sans consensus, il n'y avait aucun texte et même aucune négociation; chacun des trois groupes avait la possibilité de dire « *non* » à l'une et à l'autre. Il n'est pas surprenant que, dans ces conditions, la Conférence du désarmement n'ait adopté aucun texte conventionnel avant la fin de la guerre froide – elle avait simplement avancé la préparation de la convention d'interdiction des armes chimiques. Une certaine impatience se manifestait parfois chez les pays neutres et non alignés, mais ce mode de travail n'était pas contesté.

La délibération était la tâche de l'Assemblée générale des Nations Unies dont les travaux, pour les sessions ordinaires, étaient préparés par la Première Commission et la Commission du désarmement (23). L'Assemblée s'est emparée, à l'époque, de cette fonction délibérative, pour mener une diplomatie très active en matière de désarmement, pour tenter d'exercer une fonction normative et de peser par là sur le processus de négociation; elle se retenait parfois difficilement de se transformer en législateur (24). Mais cette diplomatie active était fondamentalement une diplomatie d'affrontement, conduite par les non alignés – à qui leur nombre permettait de se servir du principe de la majorité qui régit les travaux de l'Assemblée, pour en faire leur instrument – fréquemment en association avec l'URSS et les pays socialistes, les cibles de leurs attaques étant constituées par les États-Unis et leurs alliés. Cette diplomatie prenait des tours divers : l'Assemblée, que l'on a vue en législateur, se transformait parfois en exécutif ou en juge; elle conduisait aussi bien une diplomatie d'isolement et de dénonciation qu'une

(23) Voir J.-F. GUILHAUDIS, « Les Nations Unies et le désarmement », in *L'ONU dans tous ses états*, GRIP, 1995, pp. 62-72.

(24) A titre d'exemple illustrant cet effort normatif et la tentation du législateur, on peut notamment citer la Déclaration de l'océan Indien comme zone de paix (rés. 2832 (XXVI), 1971), la définition de la zone exempte d'armes nucléaires donné en 1975 (rés. 3472 B (XXX)) ou l'adoption, chaque année depuis la 37^e session (rés. 37/100 C, 1982) d'une résolution qui préconise un traité sur l'interdiction d'utiliser les armes nucléaires, en joignant en annexe le texte d'un projet de convention.

diplomatie de soutien, légitimation et reconnaissance ou de protection et d'occultation.

A priori, on pourrait penser que les sessions extraordinaires tranchaient avec cette manière ordinaire, parce que régies par le principe du consensus. En réalité, cela n'est que très partiellement exact. Si la première session de ce type a permis d'adopter, par consensus, un document final substantiel – fait « historique » à une époque où le désarmement ne progresse pas – on ne sortait pas vraiment de la perspective générale d'affrontement car le document final de 1978 sera ensuite utilisé dans cette perspective, pour renforcer les pressions exercées sur l'adversaire.

Avec la fin de la guerre froide des changements profonds vont intervenir dans tout ce schéma : ils concernent aussi bien la conférence du désarmement que l'Assemblée et même les organes principaux des Nations Unies, car un premier fait ressort : l'Assemblée n'est plus seule, comme auparavant. Le Conseil de sécurité et, dans une certaine mesure, la Cour internationale de justice font leur entrée dans la diplomatie du désarmement.

À l'époque de la guerre froide, le Conseil de sécurité ne s'est pas occupé de désarmement. Il n'a pas mis en œuvre l'article 26 de la Charte. Son activité la plus marquante a consisté à décider un embargo sur les armes à destination de la Rhodésie (résolution 253 [1968]) et de l'Afrique du Sud (résolution 418 [1977]). En 1991, cela va changer brusquement : le Conseil va faire sa grande entrée dans le domaine du désarmement en adoptant, le 3 avril, la résolution 687 au sujet de l'Irak. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité, s'appuyant sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, décide le désarmement partiel de l'Irak – il intéresse sa capacité nucléaire, chimique et biologique et ses missiles balistiques, tous les missiles de ce type d'une portée supérieure à 150 kilomètres doivent être détruits. Ce désarmement est par ailleurs assorti d'un mécanisme de contrôle et inséré dans un plan régional, qui consiste à tenter de créer au Moyen-Orient une zone exempte d'armes de destruction massive. Cette résolution sans précédent (25), qui marquait une rupture avec le passé, était porteuse d'une véritable révolution en matière de désarmement, sur la base de la Charte et du corpus déjà constitué par les conventions multilatérales. Pourquoi ne pas songer au Conseil décidant dans l'intérêt de la paix l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient – éventuellement en laissant aux Etats concernés le soin d'aménager par accord cette zone – mais en l'assortissant d'un mécanisme de contrôle et de sanctions ; décidant que tel Etat doit rejoindre le TNP ou la convention sur les armes chimiques ; réglant les transferts d'armements classiques, etc.

(25) Voir Serge SUR, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *Travaux de recherche de l'UNIDIR*, n° 12, 1999.

Les perspectives qu'ouvre la résolution 687 (1991) sont porteuses de bouleversement aussi bien en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre du désarmement que les rôles respectifs en ce domaine de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. La suite devait montrer rapidement que si le rôle du Conseil de sécurité s'est bien accru, il n'emporte aucun réel bouleversement. L'épisode irakien, qui a connu après 1991 bien des péripéties et qui n'est pas terminé, reste pour le moment un cas à part. Certes le Conseil se manifeste plus souvent, récemment avec la résolution 1172 (1998) relative aux essais nucléaires réalisés par l'Inde et le Pakistan.

Mais, en dehors du cas irakien, la mesure la plus forte qu'il ait prise consiste à décider un « *embargo général et complet sur toutes les livraisons d'armements et d'équipements militaires* » (cas de la Yougoslavie). En somme, le Conseil fait, sur une plus large échelle, ce qu'il faisait à l'époque de la guerre froide, parce que – passée la courte embellie du début des années quatre-vingt-dix – l'évolution des relations entre les membres permanents ramène de plus en plus à une situation d'antagonisme et donc de blocage; il n'est même pas certain qu'elle laisse le Conseil sortir sans dommage de l'affaire irakienne. Le cours des choses est donc propre à rassurer les pays non alignés qui commençaient à craindre que les « Grands », sous la houlette de Washington, n'accaparent la question du désarmement et que le Conseil de sécurité réduise l'Assemblée générale à une place secondaire. S'agissant du rôle des organes principaux, on tend à revenir au schéma classique, dans lequel la vedette revient sans conteste à l'Assemblée.

C'est un rôle que la CIJ ne lui contestera pas, sinon ponctuellement, lorsqu'elle rendra un arrêt ou donnera un avis audacieux propre à retenir un temps l'attention des media. Il se peut même que la Cour renforce la situation de l'Assemblée. C'est en effet à quoi aboutit l'avis du 8 juillet 1996 sur la question : « *Est-il permis en droit international de recourir à la menace ou à l'emploi d'armes nucléaires en toutes circonstances?* » L'avis est très balancé (26). La CIJ en effet indique, à l'unanimité, que « *ni le droit international coutumier, ni le droit international conventionnel n'autorisent spécifiquement la menace ou l'emploi d'armes nucléaires* » et, par 11 voix contre 3, que « *ni le droit international coutumier ni le droit international conventionnel ne comportent d'interdiction complète et universelle de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires en tant que telles* ». Il n'y a donc pas contradiction entre l'avis et la dissuasion nucléaire. Mais la marge qui reste à la dissuasion est bien étroite et l'avis n'est pas pro-nucléaire : « *la menace ou l'emploi des armes nucléaires serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés, et spécialement aux principes et règles du droit humanitaire* » (par 7 voix contre 7 avec voix prépondérante du Président) et surtout : « *il existe une obligation de poursuivre de bonne foi et de*

(26) Sur cet avis voir notamment Anne-Sophie MILLET, « Les avis consultatifs de la CIJ du 8 juillet 1996 ». *RGDIP*, 1997, pp. 141-174.

mener à terme des négociations conduisant au désarmement nucléaire dans tous ses aspects, sous un contrôle international strict et efficace » (à l'unanimité).

L'avis a évidemment été considéré comme une victoire par les anti-nucléaires et la pression a été aussitôt renforcée sur la base de l'article VI du TNP – dont on a considéré que la CIJ avait donné interprétation imposant une accélération significative du désarmement nucléaire et même l'élimination à brève échéance des armes nucléaires –, tant dans le cadre de la préparation de la conférence d'examen du TNP, qu'à la Conférence du désarmement. Sur la base de cet enchaînement, on peut envisager que se crée une sorte de couple – Assemblée, CIJ – voire un trio – Assemblée, CIJ, ONG – en faveur du désarmement, ce qui reviendrait à pousser encore plus loin que cela n'est actuellement le cas la pression internationale sur le désarmement. Il est très probable que cela ne contribuerait pas à améliorer la situation difficile où se trouve la Conférence du désarmement.

La Conférence du désarmement est, en effet, dans une situation qui s'aggrave de plus en plus et qui pose maintenant la question de la survie de l'institution. Depuis quatre ans, elle n'a rien négocié et, pour la deuxième fois consécutive, elle n'a même pas pu, en 2000, adopter un programme de travail. Comment en est-on arrivé là, alors que la conférence avait obtenu un succès au début des années quatre-vingt-dix avec la mise au point de la convention d'interdiction des armes chimiques, puis avec celle du TICEN ? Plusieurs facteurs négatifs sont intervenus. En premier lieu, l'augmentation du nombre des membres de la Conférence ; une forte pression s'exerçait en ce sens depuis des années, la Conférence a finalement cédé en 1996, passant de 40 à 66 membres et le processus d'ouverture se poursuit encore. Il est clair que cet accroissement, « démocratique », n'est pas un élément susceptible de favoriser, surtout lorsque le climat international se dégrade, l'obtention d'un consensus.

Le décalage grandissant entre la pression accrue dans le sens du désarmement nucléaire d'une part et, d'autre part, la capacité par définition réduite de produire le désarmement, qui est celle de la Conférence du désarmement, a conduit dès 1996 à une première entorse majeure à la règle du consensus. Cela est arrivé lors de l'adoption du TICEN. Le texte du Traité négocié à la CD bénéficiait d'un très large soutien mais il n'avait pas fait l'objet d'un consensus, pourtant la convention a vu le jour. La règle a été transgressée, non à la Conférence elle-même – celle-ci n'a pas transmis pour adoption un texte pour lequel le consensus n'existait pas – mais ensuite lorsqu'un groupe d'Etats a transmis le texte du projet de traité à l'Assemblée générale pour qu'elle l'adopte, ce qu'elle a fait le 10 septembre 1996 par 158 voix contre 3 (Inde, Libye, Bhoutan) et les abstentions de Cuba, de la Syrie, du Liban, de la Tanzanie et de Maurice (27).

(27) Voir notre chronique dans *Arès*, vol. 16, 1, 1997, pp. 106-107.

Comme on le voit, le processus d'Ottawa n'a pas été le seul à contourner la Conférence, à remettre en question, pour accélérer le désarmement, le traditionnel principe du consensus. Mais une rupture de la règle sur une question qui touche au nucléaire est d'une autre gravité qu'une rupture sur un point périphérique, l'interdiction des mines antipersonnel. Deux conséquences vont rapidement en résulter : le choix fait par l'Inde et le Pakistan de devenir ouvertement des puissances nucléaires, pour créer une situation de non-retour et, à la Conférence du désarmement, le retour des puissances, qui avaient pourtant accepté la manœuvre conduite à propos du TICEN par l'Australie, dans l'intérêt de la non-prolifération, au consensus et un net durcissement sur cette base restaurée, soit un veto opposé dorénavant à la poursuite de la dynamique du désarmement nucléaire. Ce blocage devait logiquement relancer les tentatives de contournement, bien qu'il soit très difficile à réaliser en matière nucléaire. Ceci nous conduit à évoquer, pour en terminer avec le bilan des années quatre-vingt-dix, l'institutionnalisation croissante des accords de désarmement.

Sous la rubrique « institutionnalisation croissante des accords de désarmement » peuvent être rangés deux phénomènes que l'on doit actuellement bien distinguer. Il faut, en premier lieu, constater que les conventions récentes créent de véritables organisations internationales. C'est le cas aussi bien de la convention d'interdiction des armes chimiques que du TICEN. Chacune aura sa propre organisation. Cela correspond au développement du volet vérification des accords de désarmement. Dans le cas du TNP, où cette fonction est extérieure puisque confiée à l'AIEA, le mécanisme de garanties est aussi en cours de renforcement, et s'agissant de la convention d'interdiction des armes biologiques – convention de 1972 entrée en vigueur en 1975 et dépourvue de mécanisme de vérification – on travaille à la mise au point d'un protocole qui comblerait cette lacune. Un second aspect est la densité croissante prise par les conférences d'examen, en particulier dans le cadre du TNP. A ce titre, 1995 a constitué une année décisive. En échange de la prorogation indéfinie du TNP, les Etats dotés d'armes nucléaires ont dû accepter un renforcement du processus des conférences d'examen et un document énonçant les « *Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaire* » (28).

A partir de là, l'expérience faite entre 1995 et 2000 le montre, il existe une forte tendance à donner le maximum de permanence au processus d'examen, en instituant une réunion annuelle du Comité préparatoire ou même un secrétariat permanent et à accroître les exigences énoncées au titre des « Principes et objectifs ». Ceci est d'autant plus vrai que les anti-nucléaires considèrent que les progrès vers le désarmement nucléaire sont trop lents. A la limite, on peut dire que le mécanisme des conférences d'exa-

(28) Voir J.-F. GUILHAUDIS, « La prorogation du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires », in « Chronique des faits internationaux », *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, 1995.

men du TNP tend à devenir lui-même un moyen de contourner la Conférence du désarmement. Du côté canadien, on n'hésitera pas à penser que « *la Conférence (d'examen du TNP 2000) aura été une manifestation positive et mémorable de la puissance du multilatéralisme consensuel* » (29). Si on est moins optimiste, on y verra une nouvelle raison de s'interroger sur l'avenir de la maîtrise des armements et du désarmement.

PERSPECTIVES : LA POURSUITE DE LA MAÎTRISE
DES ARMEMENTS ET DU DÉSARMEMENT, AUTREMENT

Malgré les prévisions très négatives que l'on faisait à la fin de 1999, après le refus du Sénat américain de ratifier le TICEN et l'évolution de la politique américaine vers la mise en place d'une NMD, l'année 2000 n'a pas été celle de la crise du désarmement. On y retrouve des éléments positifs et négatifs, comme au cours des années précédentes. Au titre des seconds, sur le versant de l'ombre, figure surtout le blocage persistant de la Conférence du désarmement, qui n'est toujours pas parvenue à s'accorder sur un programme de travail. Mais, de l'autre côté, sur le versant du soleil, la liste est plus longue : même si cela fut difficile, la conférence d'examen du TNP est parvenue, après la déclaration du 1^{er} mai confirmant l'engagement des cinq puissances nucléaires en faveur du désarmement nucléaire, à adopter un document final par consensus ; en dépit des limites que l'on a signalées, le processus START est consolidé par la ratification russe de START II ; enfin, le président Clinton a pris la décision, le 1^{er} septembre, de ne pas autoriser le déploiement NMD et de laisser la décision à cet égard à son successeur.

Certes, on peut avoir le sentiment que l'on a simplement reculé pour mieux sauter un peu plus tard, mais on peut aussi penser que la grande crise, dont les menaces du président Poutine de mettre fin à la participation de la Russie aux systèmes de limitation des armements nucléaires stratégiques paraissent attester l'inéluctabilité, fait partie des épouvantails que l'on agite à des fins tactiques et qu'il y a des chances sérieuses, pour que les choses continuent comme avant. Le futur pourrait ainsi se situer entre le désarmement accéléré et la fin du désarmement, tout simplement dans la poursuite de l'*arms control* et du désarmement. Même si on ne peut exclure la perspective d'une aggravation qui pourrait affecter, au-delà des accords relatifs aux armes nucléaires, l'ensemble des accords de désarmement, l'hypothèse de la poursuite de la maîtrise des armements et du désarmement paraît la plus probable ou la plus réaliste, à condition d'ajouter l'adverbe « autrement », pour marquer que cela ne pourra plus se faire comme au temps de la guerre froide ni dans les mêmes conditions que pendant la plus

(29) Canada, Direction du contrôle des armements. Rapport sommaire : Conférence d'examen du TNP 2000. Site Internet. Sur la Conférence d'examen 2000, voir, dans cette livraison de l'*Annuaire*, l'article de Camille GRAND.

grande partie des années quatre-vingt-dix. On peut penser en effet que, pour tout ce qui est relatif aux armes nucléaires, aux systèmes antimissiles et à l'espace, en un mot aux questions stratégiques, la part du multilatéralisme, qui avait crû au cours des années quatre-vingt-dix, va décroître. En revanche, sur ces mêmes questions stratégiques, la diplomatie, voire la négociation, ne sera plus, comme au temps de la guerre froide, bilatérale; elle sera élargie.

Moins de multilatéralisme dans la négociation intéressant les questions stratégiques

Les années quatre-vingt-dix – c'est un des traits majeurs de la décennie – ont fourni l'occasion aux Etats non dotés d'armes nucléaires de peser sur le désarmement nucléaire, ce qu'ils ne pouvaient pas faire du temps de la guerre froide. Dès le début de la décennie, les pays non alignés, considérant que les armes nucléaires n'avaient plus de justification, ont accru leur pression en faveur de l'interdiction complète des essais nucléaires, en provoquant en 1991 la tenue d'une conférence d'amendement du Traité de Moscou (1963) (30). Ce mouvement a ensuite pu déboucher, à cause de la nécessité de proroger le TNP, sur un compromis selon lequel, en échange de la prorogation indéfinie du TNP, les Etats dotés acceptaient l'énoncé de « *Principes et objectifs de la non-prolifération nucléaire et du désarmement nucléaire* », ce qui couvrait l'engagement de conclure le TICEN avant la fin de 1996, et un processus d'examen périodique renforcé. La prorogation du TNP a donc fourni aux Etats non dotés un « levier » pour peser enfin sur le désarmement nucléaire; ils s'en sont aussitôt servi pour obtenir, en 1996, le TICEN et pour tenter d'aller plus loin. Leur objectif est l'élimination complète des armes nucléaires. Cela signifie une accélération des réductions bilatérales et d'autres progrès, si possible selon un calendrier, au moyen d'accords négociés à la Conférence du désarmement, notamment sur les garanties de sécurité (31).

Au-delà des traductions concrètes possibles de cette marche en avant vers le désarmement, le point essentiel est qu'il est conçu non plus comme une affaire relevant des Etats dotés, comme une obligation de comportement à mettre en œuvre dans le long terme et dont ils définissent par accord entre eux progressivement la mesure, mais comme une obligation de résultat, fixée par contrat entre les Etats dotés et les Etats non dotés, à satisfaire pleinement, à court terme. En 1995, la prorogation du TNP puis, en 1996, la mise au point du TICEN ont commencé à traduire dans la réalité cette conception, qui multilatéralise le désarmement nucléaire et le transforme en

(30) Voir Dominique MALIESKY, « Vers une interdiction complète des essais nucléaires », *Arès* XIII, 5, pp. 222-232.

(31) Voir A. BIAD, « Les arrangements internationaux pour garantir les Etats non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace d'emploi de ces armes », *AFDI*, 1997, pp. 227-252.

un « *droit au...* », exigible par les Etats non dotés. Mais, par la suite, le processus s'est arrêté. Les EDAN se sont « *opposés systématiquement et résolument... à toutes tentatives cherchant à les impliquer dans un engagement de fond sur les questions de désarmement nucléaire dans un cadre multilatéral* » (32).

C'est de là que vient, pour l'essentiel, la crise de la Conférence du désarmement. Le blocage constaté cette année encore montre que l'affrontement n'a pas cessé et le fait qu'un document ait été adopté à la conférence d'examen du TNP ne permet d'entretenir aucune illusion sur une éventuelle évolution des Etats dotés. Les puissances nucléaires considèrent qu'elles respectent les engagements pris au titre de l'article VI et qu'elles travaillent actuellement de manière très active au désarmement nucléaire. Leur « *engagement sans équivoque... de parvenir à l'élimination totale de leurs arsenaux nucléaires* » (33) ne signifie absolument pas qu'elles ont adopté la conception des partisans du désarmement nucléaire, impératif de court terme, et se sont converties à l'idée d'un nouvel ordre du jour pour la mise en œuvre du désarmement nucléaire (34). De leur point de vue, cette nouvelle déclaration, qui n'est assortie d'aucun calendrier, n'a pas d'autre portée au fond que celle qui fut faite le 6 avril 1995, dans laquelle la France, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la Russie exprimaient leur « *détermination de continuer à mettre pleinement en œuvre toutes les dispositions du Traité, y compris celles de l'article VI* ». Aucune des puissances nucléaires n'a renoncé à faire des armes nucléaires l'instrument essentiel de sa sécurité; le Secrétaire général des Nations Unies le constate avec regret dans son rapport pour le nouveau millénaire : « *les Etats dotés de l'arme nucléaire continuent d'affirmer qu'entre leurs mains l'arme nucléaire est une garantie supplémentaire de sécurité* » (35).

Les pressions en faveur d'un désarmement nucléaire accéléré, les exigences exprimées en termes de calendrier, de programme de travail, d'accords à conclure d'urgence et la frustration qui en découle après le refus opposé par les Etats dotés, représentent à vrai dire une bonne part de la

(32) Tariq RAUF, « Vers le désarmement nucléaire », in « Où va le TNP? », *Forum du désarmement*, 1, 2000, p. 52.

(33) Dans le document final adopté par consensus le 22 mai figure le passage suivant : « *Un engagement sans équivoque de la part des Etats dotés d'armes nucléaires de parvenir à l'élimination complète de leurs arsenaux nucléaires et, par là, au désarmement nucléaire, ce à quoi tous les Etats parties doivent s'attacher, conformément à l'article VI* »; la déclaration des 5, en date du 1^{er} mai pose « *We reiterate our unequivocal commitment to the ultimate goal of a complete elimination of nuclear weapons and a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control* », ce qui est plus proche du texte de l'article VI du TNP : « *chacune des parties au traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace* ».

(34) Idée proposée dans une déclaration ministérielle conjointe par les ministres des Affaires étrangères de l'Afrique du Sud, du Brésil, de l'Égypte, de l'Irlande, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Slovénie et de la Suède (A/53/138 annexe) et reprise par l'AGNU dans sa résolution 53/77 Y : « *Vers un monde exempt d'armes nucléaires : nécessité d'un nouvel ordre du jour* », votée le 4 décembre 1998 par 114 voix contre 18 (dont celles des Etats-Unis, de la France, du Royaume-Uni et de la Russie et celles de l'Inde, d'Israël et du Pakistan) et 38 abstentions (dont celle de la Chine). Le thème a été repris en décembre 1999 par la résolution 54/54 G.

(35) Dans : « *Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle* ». A/54/2000, § 249.

crise actuelle du désarmement. Les partisans du désarmement nucléaire n'hésitent pas à désigner des coupables, les Etats dotés et d'abord les Etats-Unis et leurs alliés, qui ont raté les opportunités qui s'offraient après la guerre froide (36). Comme il paraît difficile, aussi bien pour des raisons techniques que pour des raisons politiques, de procéder à un désarmement nucléaire accéléré (37), on ne peut s'empêcher de penser que les responsabilités sont au moins partagées et que les antinucléaires (38), en exerçant des pressions exagérées, ont affaibli le multilatéralisme. Après les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, le retour de la tension entre les Etats-Unis, la Russie, la Chine, le renforcement du projet de NMD aux Etats-Unis, il y a évidemment moins de chances encore que les Etats dotés se prêtent à l'exercice que réclament les chantres de la dénucléarisation. On voit mal dans ces conditions à quoi pourrait servir d'organiser, comme le préconise le Secrétaire général à l'occasion du millénaire, « *une grande conférence internationale qui permettrait de trouver des moyens de mettre fin à la menace nucléaire* » (39). Les puissances nucléaires ne considérant manifestement pas qu'il est actuellement possible de mettre fin aux armes nucléaires – position qui à leurs yeux n'est pas en contradiction avec l'engagement pris à l'article VI du TNP –, cette conférence ne peut avoir d'autre sens, dans le contexte actuel, que d'exercer une fois de plus une pression vers la dénucléarisation, sans résultat, et probablement de dégrader encore l'approche multilatérale. Si ce choix se maintient, on peut craindre que cela n'aggrave sérieusement deux questions qui dès maintenant se posent, à raison de l'impasse dans laquelle se trouve la dénucléarisation : celle du sort de la Conférence du désarmement ; celle plus grave encore de l'avenir du TNP.

En ce qui concerne la Conférence du désarmement, on peut penser que si personne ne souhaite prendre la responsabilité de la « tuer », certains Etats ne verraient guère d'inconvénient à ce qu'elle disparaisse. « *Il faut*, disait par exemple, le 17 février 2000, le représentant des Etats-Unis à la CD, *que nous centrions nos efforts sur ce qu'il est possible de faire maintenant et que nous ne cherchions pas des solutions parfaites et globales pour atteindre l'objectif du désarmement. Il convient également que nous résistions au désir de marquer des points dans le débat politique ou de faire jouer à la Conférence un rôle touchant des questions qu'elle ne pourra pas traiter efficacement. Si nous sommes capables de faire cela, la Conférence pourra sans difficultés continuer à agir utilement. Autrement, ceux qui attendent des progrès en matière de désarmement*

(36) Rebecca JOHNSON, « La sécurité de l'après-guerre froide : les occasions manquées », in « Le nouveau débat sur la sécurité », *Forum du désarmement*, 1999, 1, p. 13. Pour un plaidoyer récent en faveur du désarmement nucléaire, voir David MARTIN et Michel ROCARD, « La menace des armes nucléaires ne doit pas être éternelle », *Politique étrangère*, 2000, 1, pp. 213-223, qui préconise un programme sur plusieurs décennies et propose une initiative de la France et du Royaume-Uni.

(37) Voir notamment Jean KLEIN, « Désarmement et maîtrise des armements », in T. DE MONTBRIAL et J. KLEIN (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, Paris, PUF, 2000, pp. 165-173, spécialement p. 171.

(38) Sur les diverses composantes du courant antinucléaire, on lira avec profit dans *Strategic Survey 1997/98*, publié par l'IISS, le passage « Nuclear Weapons : The Abolitionist Upsurge », pp. 45-54.

(39) A/54/2000 § 253.

iront voir ailleurs » (40). Autre indice récent, dans le même sens : les Nations Unies ont décidé de convoquer en 2001 une conférence sur le commerce illégitime des armes légères, c'est-à-dire de contourner une nouvelle fois le forum de Genève, de le priver d'un thème, qui se prête beaucoup mieux à une approche multilatérale, et qui aurait pu lui permettre de repartir (41). Le sort de la Conférence sera une sorte de baromètre des relations entre Etats dotés et Etats antinucléaires, il va dépendre de leur capacité de trouver un nouveau *modus vivendi* sur les questions touchant au nucléaire, aux systèmes défensifs et à l'espace et, d'abord, sur le TNP.

Malgré la prorogation décidée en 1995, la consolidation du système de garanties (42) et le « succès » de la conférence d'examen tenue cette année (43), le TNP sort nettement affaibli des années quatre-vingt-dix. La question des infractions de l'Irak et de la Corée du Nord n'est toujours pas résolue de manière satisfaisante ; par ailleurs, la première réaction très négative aux essais de l'Inde et du Pakistan, s'est vite estompée. Il ne subsiste guère d'illusions sur la possibilité de les obliger à revenir en arrière et, même s'ils ne sont pas encore officiellement acceptés comme Etats dotés, le sentiment général est bien que cela finira par venir, que le fait est accompli. On peut admettre que le TNP est un traité vicié depuis le départ, dans la mesure où il interdit à certains ce qu'il autorise à d'autres, et qu'il se prête mal à ce que soit très fermement défendue la non-prolifération. Il semble beaucoup plus difficile d'accepter l'idée que la règle de non-prolifération a été violée parce que les puissances nucléaires ne désarmaient pas assez vite, la guerre froide terminée. Dans tous les cas les programmes nucléaires des Etats du seuil ont cheminé bien avant la fin de la guerre froide. On peut probablement soutenir que c'est au contraire la crainte que le désarmement se renforce qui a poussé l'Inde et le Pakistan à franchir le cap, avant qu'il ne soit trop tard.

On s'attend maintenant à ce que la nucléarisation gagne le Moyen-Orient, l'Etat le plus souvent visé est l'Iran. Il n'est donc pas exclu que le nombre des puissances nucléaires augmente encore prochainement. Cette évolution serait évidemment facilitée si le TNP ne survivait pas et si la règle de la non-prolifération disparaissait. Toutefois cela paraît, à brève échéance, très peu probable. Les puissances nucléaires, même si leur politique n'échappe pas aux critiques des adversaires de la prolifération, conservent l'intérêt commun de ne pas partager leur privilège. Quoique le caractère inégal du TNP leur pèse de plus en plus, on voit mal les Etats non dotés partisans

(40) CD/PV 842, p. 4.

(41) L'utilisation de cette solution permettra aussi une plus grande participation des ONG.

(42) Voir sur ce point le numéro 4 du *Bulletin de l'AIEA* (vol. 41, 1999) : « Les garanties et la non-prolifération ».

(43) Sur cette conférence voir, outre l'article de Camille GRAND figurant dans cette livraison de l'*AFRI* : « Tariq Rauf. An Unequivocal Success? Implications of the NPT review conference », *Arms Control Today*, vol. 30, n° 6, juillet-août 2000, pp. 9-16.

de la dénucléarisation totale, remettre en cause le Traité. Comme, par ailleurs, le dispositif établi pour empêcher la prolifération (Comité Zangger, Groupe des fournisseurs nucléaires, régime de contrôle de la technologie des missiles) demeure, les données qui commandent le respect ou la transgression de la norme de non-prolifération restent sensiblement les mêmes. Pour accéder à l'arme nucléaire, il faut toujours être poussé par un puissant motif de sécurité ou d'ambition, être capable d'y parvenir, payer un prix fort et tricher, dissimuler.

La survie du TNP assure que si la part du multilatéralisme, dans le domaine nucléaire, va cesser de croître, les Etats dotés ne vont pas pour autant « récupérer » le nucléaire et revenir à la situation qui prévalait au temps de la guerre froide. Les années quatre-vingt-dix auront au moins établi, grâce au renforcement du processus d'examen périodique du TNP et au TICEN, un droit de regard et d'exigence d'une densité beaucoup plus grande, au profit des Etats non dotés. Dans l'immediat, il va falloir trouver un nouvel équilibre entre Etats dotés et non dotés. De ce point de vue, le document final adopté par la conférence d'examen du TNP au mois de mai dernier peut constituer un point de départ. Il existe certainement une fonction importante de médiateur à exercer; l'avenir dira si les pays de la « *New Agenda Coalition* » sont capables de tenir le rôle. Il est probable qu'il faudra du temps pour trouver cet équilibre et relancer, si cela est encore possible, la Conférence du désarmement. Dans l'immediat, on peut s'attendre à un durcissement des positions antinucléaires à l'Assemblée générale des Nations Unies, voire à une offensive au titre de la dénucléarisation de l'hémisphère sud.

Il reste aussi à savoir si l'évolution que connaît le multilatéralisme, au titre du désarmement nucléaire, n'est pas susceptible d'avoir des conséquences négatives pour les autres secteurs du désarmement. Certes, le blocage de la Conférence du désarmement n'affecte pas directement les développements qui restent éventuellement à intervenir au titre des grands traités, même dans le cas où ils ont été mis au point par la Conférence. Une fois conclus et en vigueur, ces traités ont une vie autonome. S'il faut les compléter, les modifier, c'est la procédure que chaque traité prévoit qui va s'appliquer. Il en va de même pour les conditions d'entrée en vigueur. Et en ce qui concerne les traités à conclure, l'expérience a montré que, bien qu'elle soit reconnue comme forum multilatéral unique de négociation, la Conférence du désarmement pouvait être évitée, si les conditions nécessaires sont réunies pour le faire. Mais, évidemment, les Etats sont libres de considérer que le blocage de la Conférence du désarmement et le refus des Etats dotés de jouer pleinement le jeu du désarmement nucléaire, justifient qu'ils ne s'engagent pas au titre de la convention sur les armes chimiques, du TICEN ou qu'ils refusent de participer à telle ou telle nouvelle négociation. Il n'est pas douteux que l'évolution du processus de mise au point du proto-

cole à la convention d'interdiction des armes biologiques et le sort que connaîtra la conférence prévue au sujet du trafic des armes légères constitueront des indices de choix quant à la possibilité de poursuivre le désarmement, au cours des années 2000. La manière dont vont évoluer les relations entre puissances nucléaires, c'est-à-dire le nouvel *arms control*, sera probablement plus importante encore.

Un nouvel arms control : du face-à-face entre deux superpuissances à une diplomatie élargie

L'*arms control* va, à nouveau, avoir une place dominante, au cours des prochaines années; le blocage de la Conférence du désarmement et les références de plus en plus fréquentes à la stabilité stratégique (44) ne laissent guère de doute à cet égard. Mais, sans qu'il soit encore possible de préciser quelle sera l'ampleur de cette différence, il sera différent de celui qui fut pratiqué au moment de la guerre froide et au cours des années quatre-vingt-dix.

START III a succédé à START II, qui prenait la suite de START I, après les SALT; les présidents américain et russe se retrouvent régulièrement, au sommet, pour discuter et négocier le sort des missiles balistiques et autres armes stratégiques. La Russie a pris la suite de l'URSS..., on pourrait croire que rien n'a vraiment changé et que l'on va simplement revenir en arrière. En réalité, même si la diplomatie du désarmement va se recentrer, au moins pour un temps, sur la relation Etats-Unis/Russie, plusieurs changements considérables sont intervenus au cours des années quatre-vingt-dix, d'une dimension telle qu'il s'agira d'une maîtrise des armements nouvelle manière.

On a déjà mentionné l'un de ces changements : il s'agit du droit de regard et d'exigence des Etats non dotés, de la communauté internationale, du nouveau rôle des ONG et de la société civile, avec lequel le jeu des puissants devra de plus en plus composer. Même si, vraisemblablement, ils ne suffiront plus pour forcer le passage du désarmement nucléaire, ils pèseront sur le jeu des grandes puissances et infléchiront la maîtrise des armements. Un autre changement essentiel, dont les effets se feront sentir de plus en plus sur les dossiers stratégiques, est l'effondrement de la puissance russe. La Russie de M. Poutine dispose encore d'un arsenal nucléaire considérable mais elle n'a plus que des capacités économiques et financières très limitées, sensiblement inférieures à celles de la France ou du Royaume-Uni.

De là découlent plusieurs conséquences. Moscou cherche d'abord à obtenir que la négociation START III atteigne un niveau de réduction plus audacieux que celui qui avait initialement été envisagé, non par souci du désar-

(44) La stabilité stratégique est visée aussi bien par la déclaration commune des 5 du 1^{er} mai 2000, que dans celle de MM. Clinton et Poutine le 5 juin.

ment, mais parce que la Russie n'est pas actuellement capable d'entretenir un arsenal plus important; en revanche, la fonte des capacités réelles russes, du point de vue des forces classiques, a comme conséquence que la Russie mise maintenant sur les armes nucléaires tactiques. Au total, son statut de grande puissance est plus dépendant que jamais de son armement nucléaire. A terme cette situation peut certainement changer mais, pour le moment, la Russie ne peut s'accommoder de l'élimination des armes nucléaires; des cinq Etats dotés classiques, elle est celui qui en dépend le plus.

Cette situation nouvelle ne peut manquer d'affecter la capacité russe de répondre au projet américain de NMD. L'administration Clinton a présenté ce projet sur un mode mineur – comme un projet certes ambitieux mais très limité – et coopératif (45). Mais personne ne se définit par rapport à ce projet-là; chacun considère ses développements futurs, lui donne par conséquent une envergure bien plus considérable et y voit un projet sinon hostile, du moins dominateur. La puissance et la richesse des Etats-Unis sont telles que tous sont persuadés qu'ils peuvent porter ce projet et gagner, c'est-à-dire que, même si un système défensif réellement efficace n'est finalement pas obtenu, ils auront au moins à nouveau creusé un écart très net du point de vue militaire et au-delà, du point de vue scientifique et technologique, avec les autres Etats. On se souvient que l'URSS avait combattu avec acharnement l'IDS du président Reagan. La Russie ne peut être que plus opposée encore au projet NMD, car s'il devait prendre le tour qu'avait l'IDS, elle disposerait de bien moins de moyens que l'URSS de M. Gorbatchev pour y répondre. A terme, elle risque simplement de perdre son statut de grande puissance et de s'épuiser une nouvelle fois à tenter de rivaliser avec Washington. Il n'est pas difficile de comprendre, cela étant posé, que M. Poutine ait brandi une menace majeure en face du projet NMD, considéré comme violant le Traité ABM : le retrait russe des accords relatifs aux armes stratégiques et éventuellement tactiques. Cette menace est évidemment relayée par tous ceux qui voient dans le Traité ABM la clef de la stabilité stratégique et plus généralement par les partisans du désarmement nucléaire. Il est toutefois douteux qu'elle puisse avoir un effet dissuasif sérieux simplement parce que la Russie, étant en position de faiblesse et disposant d'une capacité d'adaptation bien moindre, a certainement plus intérêt que les Etats-Unis au maintien des accords START; pour la même raison, sa position de négociation qui consiste, comme au temps de l'URSS, à lier START III et le respect du Traité ABM paraît discutable.

La Russie n'étant plus un partenaire au niveau des Etats-Unis, la question se pose de savoir qui peut éventuellement la remplacer et infléchir les

(45) Sur la National missile defence voir notamment : Xavier DE VILLEPIN, « La défense antimissiles du territoire (NMD) aux Etats-Unis. Rapport d'information », Sénat, doc. n° 417, juin 2000 et Dean A. WILKING, *Ballistic-Missile Defence and strategic stability*, Adelphi paper 334, IISS, 2000.

choix qui seront faits en relation avec le projet NMD. Malgré ses progrès, le niveau atteint par la Chine ne permet pas de lui attribuer ce rôle. L'idée selon laquelle l'un des grands objectifs du projet américain est de creuser un nouvel écart avec Pékin – soit parce que la Chine ne tentera pas de suivre les Etats-Unis pour ne pas gaspiller son développement mais paiera ce choix par un net retard sur le plan stratégique, soit parce que, au contraire, elle se lancera aussi dans l'aventure mais s'épuisera parce que n'ayant pas les moyens de rivaliser avec Washington – est convaincante. Seuls d'autres Occidentaux ont les moyens de rivaliser ou, plutôt, de suivre les Etats-Unis. Il s'agit des Européens et du Japon. Dans leurs cas les capacités économiques, financières, scientifiques sont là, la limite est politique. Après avoir été confrontés aux questions de sécurité à cause de leur voisinage, les Européens sont maintenant affrontés – alors qu'ils se sont bien gardés, passée l'affaire des essais nucléaires français, de travailler ensemble sur la question de la dissuasion – aux grands choix stratégiques.

Une nouvelle fois, l'ordre du jour de l'histoire pose une question à laquelle les Européens sont mal préparés. Il est vrai qu'ils ont manifesté lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'Alliance atlantique à Florence, au mois de mai dernier, de fortes réticences, et que la mise en œuvre du projet américain risque fort de susciter des tensions transatlantiques. Certains ont proposé que l'Europe choisisse cette occasion pour s'affirmer comme un acteur sur la scène internationale et qu'elle utilise pour cela l'atout que représente le fait que le projet NMD (46) intéresse des radars d'alerte rapide situés sur les territoires du Royaume-Uni et du Danemark. On peut douter que l'Union européenne ait dès maintenant les moyens de s'affirmer comme un acteur sur un dossier aussi délicat. Même s'ils sont réticents, les Européens ne pourront guère faire autre chose que suivre, participer au moins partiellement au projet américain, ou prendre des initiatives concurrentes, sous peine d'être distancés dans nombre de secteurs de pointe auquel le projet NMD va donner, comme ce fut le cas pour l'IDS, une nouvelle très forte impulsion (47). La mise en œuvre très probable, à brève échéance, du projet NMD sera donc une nouvelle occasion, après l'éclatement de la Yougoslavie, offerte aux Européens de travailler sur leur sécurité et cette fois sur ses aspects les plus stratégiques, soigneusement évités jusqu'à présent. Certes Moscou va rester le partenaire privilégié de Washington pour la négociation sur les armes stratégiques existant, mais le cours des choses – l'entrée probable dans une nouvelle phase de la course aux armements – fait que les Européens, et d'une autre manière le Japon, semblent

(46) Bernd W. KUBBIG, « Positioning Europe as a Credible Actor in the 'Ballistic Missile Defence' Game : Concept and Recommendations », *PRIF Reports* n° 56, sept. 2000, notamment p. 11.

(47) On ne doit pas ignorer que très vraisemblablement les grandes entreprises européennes seront sollicitées et probablement intéressées par une participation, et que le contrôle des gouvernements sur ces entreprises est en voie d'affaiblissement rapide.

devoir être de plus en plus, à l'avenir, les nouveaux partenaires des Etats-Unis.

Dans l'immédiat, malgré la gravité des menaces brandies par les Russes et les fortes réticences des Européens, on peut penser que le projet de NMD sera poursuivi parce qu'il bénéficie aux Etats-Unis d'un soutien très large et parce que personne n'a les moyens d'y opposer un veto, quoique l'addition des réticences et des oppositions ne soit pas un élément négligeable. Eviter que cette nouvelle aventure ait des effets négatifs pour les accords existant sera difficile, mais la crise n'est pas inéluctable. Du côté américain comme du côté russe, on a pris soin de garder ouverte la voie de la coopération; par ailleurs la présence d'un tiers – les Européens – évite le face-à-face et donne de l'espace à la diplomatie. Une des grandes interrogations, pour les prochaines années, est de savoir qui au juste y participera, si elle sera conduite en un lieu unique ou en plusieurs. On peut imaginer que le G7-G8, qui consacre déjà une part de ses travaux aux questions de sécurité et de désarmement, joue un rôle plus grand encore, ou que soit créé un autre forum, qui permettrait d'associer la Chine, l'Inde..., dans un processus de cogestion des divers aspects de la nouvelle course aux armements, sous leadership américain.

Après les « signaux contradictoires » des années quatre-vingt-dix, il semble que les années 2000 seront dominées, avec la nucléarisation de l'Asie et le lancement de la NMD, par une tendance bien plus claire : une relance de la course aux armements. Cela n'exclut pas que demeure une part pour le désarmement. Plusieurs accords importants ont été conclus qui doivent être renforcés et on peut même envisager que d'autres accords voient le jour, sur un plan régional, voire mondial. Il est toutefois peu probable qu'ils puissent porter sur le complexe stratégique que forment le nucléaire, l'espace et les systèmes défensifs. Il est aussi possible qu'un « *linkage* » négatif ait pour effet d'arrêter des processus positifs en cours, notamment la consolidation du Traité d'interdiction des armes biologiques, d'interdire tout nouveau progrès du désarmement, voire dégrade des régimes établis, spécialement celui de la non-prolifération. Mais la tendance dominante va ramener au premier plan la maîtrise des armements. La pièce se jouera dans un théâtre rénové – nous sommes après la guerre froide et même, comme certains l'ont fait remarquer, après la fin de la guerre froide – les rôles se précisent...; beaucoup d'inconnues demeurent en ce qui concerne aussi bien les acteurs, les types de communication, le dialogue, les actes, les scènes... qui vont constituer cette maîtrise des armements nouvelle manière et bien sûr son degré de nouveauté. En tout cas, la rubrique « *Arms control* » va certainement retrouver la place qu'elle avait progressivement perdue dans les revues spécialisées.