

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

PANORAMA D'UNE ANNÉE EN DEMI-TEINTE

PAR

BERNARD SITT (*)

et BENJAMIN HAUTECOUVERTURE (**)

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'année 2013 n'a permis d'observer que peu d'évolutions positives s'agissant des problématiques liées aux armes de destruction massive. Les crises de prolifération que nous évoquions l'an dernier continuent de marquer les rivalités de puissance qui affectent certaines zones sensibles de la planète, et le désarmement accomplit peu de progrès.

En Corée du Nord, Kim Jung-un continue de renforcer son emprise sur un pays ruiné, qui marque son mépris de la norme internationale de non-prolifération en annonçant et effectuant le 13 février son troisième essai nucléaire, condamné par la communauté internationale. Et les Pourparlers à six menés sous les auspices de la Chine continuent de rester dans l'impasse.

Egalement dans l'impasse, la Conférence du désarmement (CD) a achevé sa session 2013 le 13 septembre sans avoir adopté de programme de travail. L'on notera, incidemment, l'adoption en séance plénière le 16 août d'une décision portant création d'un groupe de travail informel, ouvert aux Etats membres et observateurs de la CD, dédié à l'élaboration d'un programme de travail. Dans les faits, le groupe a fait rapport à la CD le 10 septembre, donnant l'occasion au représentant du Pakistan de rappeler que son pays ne souscrirait à aucun accord international qui serait « préjudiciable à sa sécurité et à ses intérêts stratégiques », dans une allusion à peine voilée au lancement de négociations sur un futur traité sur l'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (Traité « *cut-off* »).

Au demeurant, la norme d'interdiction complète des essais nucléaires poursuit sa progression lente vers l'universalité. Cent quatre-vingt-trois Etats ont à présent signé le TICE, et cent soixante et un l'ont ratifié. Mais il reste toujours huit Etats de l'Annexe 2, parmi lesquels la Chine, les Etats-Unis, Israël et l'Iran, dont la ratification est nécessaire pour permettre l'entrée en vigueur du Traité. Un nouveau secrétaire exécutif de l'Organisation du Traité, le Docteur Lassina Zerbo, a pris

(*) Directeur du CESIM (Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements).

(**) Chargé de recherche à la FRS (Fondation pour la recherche stratégique) et au CESIM.

ses fonctions en août, prônant une approche dite d'« agressivité constructive », en particulier à l'égard des derniers pays de l'Annexe 2, et soulignant en septembre un certain nombre de succès récents de l'OTICE :

– l'ouverture du dialogue avec certains pays de l'Annexe 2 non signataires : la Chine a accepté de transmettre des données nationales au Centre international de données à Genève et accepte désormais qu'un représentant du pays prenne part au groupe d'experts pour l'entrée en vigueur du TICE;

– le succès de détection de l'essai nucléaire nord-coréen de 2009;

– la construction de capacités en Afrique, dans le Pacifique et en Amérique Latine afin que les pays de ces régions participent pleinement au régime de vérification en cours de mise en place.

Une problématique de crise qui a, une fois de plus, dominé l'actualité internationale est celle de l'Iran. Une bonne nouvelle cette année a été le Plan d'action conjoint signé le 24 novembre par les P5+1 et l'Iran. Cette « solution globale de long terme agréée en commun » - ainsi qu'elle est désignée avec insistance dans le préambule de l'accord - est une matérialisation concrète de l'assouplissement des positions iraniennes depuis l'arrivée de Hassan Rohani à la présidence (et avec l'aval du Guide suprême Ali Khamenei). Ce plan d'action est adopté après plus de onze années d'une crise interrompue seulement une fois par l'accord de Paris du 15 novembre 2004 entre les UE3 et l'Iran (dont le négociateur était alors le même Hassan Rohani), puis entrée dans une phase plus radicale après l'arrivée de Mahmoud Ahmadinejad au pouvoir.

Mais ce texte, rédigé au conditionnel, n'est pas un accord à proprement parler. Ce n'est qu'un accord sur la substance d'un futur accord. La négociation se tiendra au cours d'une première étape de six mois, et une seconde étape permettra de conclure et d'aboutir à un accord complet au maximum un an après l'adoption du présent document.

Les limites que l'Iran serait prêt à accepter pour son programme nucléaire seraient substantielles : affectation de la moitié de son stock d'uranium enrichi à 20% à son réacteur de recherche de Téhéran et dilution de l'autre moitié à moins de 5%, aucune activité d'accroissement de ses capacités existantes d'enrichissement mais poursuite d'activités de recherche-développement dans ce domaine, interruption de la construction du réacteur plutonigène d'Arak, exclusion de toute activité de retraitement, intensification de la surveillance des activités nucléaires iraniennes par l'AIEA.

En échange, aucune nouvelle mesure de sanctions ni de restriction des exportations de pétrole brut ne serait prise, les sanctions existantes sur les exportations de produits et services pétrochimiques seraient suspendues et des dispositions seraient prises dans le but de favoriser les échanges commerciaux de l'Iran à but humanitaire.

Au terme de cette année de négociation, les parties devraient aboutir à un accord global qui aurait une durée déterminée d'un commun accord, et qui inclurait en particulier un programme d'enrichissement dont les paramètres seraient définis en

fonction des besoins effectifs de l'Iran. Cet accord réglerait également l'ensemble des problèmes qui perdurent avec l'AIEA et le Conseil de sécurité, y compris la ratification et la mise en application du Protocole additionnel, dont on peut penser qu'il aurait pu jouer un rôle plus central dans la négociation. Les doutes concernant le réacteur d'Arak seraient résolus, et l'ensemble des régimes de sanctions seraient levés, ce dernier point revêtant pour l'Iran une importance considérable.

On mesure la très grande ambition de ce plan d'action, dont la négociation ne manquera pas de soulever nombre d'écueils, si l'on en juge à l'aune de l'expérience de onze années de blocages diplomatiques. Mais si l'Iran appréciait dans une perspective différente les bénéfices potentiels de son retour à une situation normale dans la communauté internationale, cet accord pourrait prendre une dimension historique. Il faut relever par ailleurs que si la négociation aboutit, les contraintes s'exerçant sur l'Iran s'en trouveront accrues : toute violation de l'accord par ce pays le placerait dans une position plus difficile que jamais. L'année de négociation à venir sera instructive à cet égard.

L'emploi de l'arme chimique en Syrie a été quant à lui un scénario du pire, qui a mis à nu les impuissances de la communauté internationale lorsqu'elle a été amenée à faire face à un dictateur régional possédant des armes chimiques, et les ayant selon toute vraisemblance employées contre sa propre population, notamment en août dans un faubourg de Damas. Le rapport de la mission spéciale des Nations unies chargée d'enquêter sur les allégations d'emploi, remis le 16 septembre au Conseil et à l'Assemblée générale, contient à cet égard des éléments de preuve indiscutables, et le Secrétaire général des Nations unies l'a qualifié d'accablant.

Mais l'option d'une intervention armée des Occidentaux agréée par le Conseil de sécurité n'a pas pu tenir longtemps face au veto russe et chinois, et n'a même pas pu jouer le rôle dissuasif qu'elle aurait pu avoir vis-à-vis de Bachar el-Assad. Cela étant, l'accord cadre américano-russe du 14 septembre, accompagné du dépôt le même jour de l'instrument d'adhésion de la Syrie à la Convention d'interdiction des armes chimiques (CIAC), a permis un déblocage de la situation, à ce stade en tout cas.

Et un pas supplémentaire assez substantiel a été franchi avec l'adoption le 27 septembre de la résolution 2 118 du Conseil de sécurité. Même si elle traduit des compromis qui sauvent la mise du pouvoir syrien, cette résolution condamne l'emploi d'armes chimiques en Syrie, et considère qu'un tel emploi constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales, ce qui la place implicitement dans le contexte du chapitre VII de la Charte, c'est-à-dire permet d'envisager l'usage de la force en cas d'emploi. Elle détaille en outre le processus de désarmement chimique de ce pays et énonce un certain nombre de dispositions contraignantes auxquelles la Syrie, à l'occasion de son adhésion à la CIAC, a déclaré qu'elle se conformerait de bonne foi, et qu'elle appliquerait la Convention à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur formelle. C'est un langage qui mérite d'être noté.

Il est à présent essentiel de vérifier la mise en œuvre effective des engagements syriens, et la CIAC offre, parallèlement à la résolution 2 118, toutes les dispositions utiles pour ce faire. Elle a été en particulier le premier instrument international

multilatéral à mettre en place un régime d'inspections « par défi », qui permette de procéder aux vérifications pertinentes en tout temps et en tout lieu sur le territoire de l'Etat inspecté, sans que celui-ci puisse refuser, en cas de suspicion de violation ou d'allégation d'emploi d'armes. Le scénario syrien est exemplaire à ce titre, et l'on ne devrait à aucun prix négliger un tel outil, qui permettra de vérifier à tout moment et autant que nécessaire la bonne foi du régime de Damas.

La « crise chimique » en Syrie et les développements de la crise nucléaire iranienne dans la deuxième partie de l'année illustrent à quel point la région moyen-orientale est au cœur des problématiques contemporaines de lutte contre la prolifération et de désarmement. L'on se souvient que la 8^e Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), tenue au siège des Nations Unies à New York du 3 au 28 mai 2010, avait été marquée par l'adoption d'un plan d'action prévoyant notamment l'organisation, en 2012, d'une Conférence réunissant tous les Etats du Moyen-Orient sur l'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires et de toutes autres armes de destruction massive (ZEADM) dans la région. Malgré la nomination, en 2012, d'un facilitateur – l'Ambassadeur Jaakko Laajava - et d'un pays hôte – la Finlande -, le projet n'a pas encore vu le jour cette année et, à l'heure où ces lignes sont écrites, ne devrait pas voir le jour avant la tenue de la dernière session de la Commission préparatoire (PrepCom) du cycle d'examen en cours du TNP (avril – mai 2014). Il s'agit naturellement d'un facteur de fragilisation de la prochaine Conférence d'examen du Traité qui se tiendra au printemps 2015, alors que le PrepCom 2013 a été marqué par un regain de tension s'agissant de la mise en œuvre du Plan d'action de 2010.

Enfin, la Stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (« la stratégie »), adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003 lors du Sommet de Thessalonique, fêtait cette année son dixième anniversaire. Formulant à l'époque de manière inédite une vision, un cadre et des moyens communs destinés à faire de l'Union européenne un acteur mondial en matière de lutte contre la prolifération, ce document méritait pour le moins d'être souligné, évalué, critiqué et promu d'une manière particulière par l'analyse comme par celles et ceux qui, à Bruxelles, sont chargés de sa mise en œuvre et de son suivi depuis dix ans. Etrangement, force est de reconnaître qu'il n'en a à peu près rien été tout au long de cette année. Désireux de souffler ici les dix bougies de la stratégie pour mémoire, l'on rappellera brièvement quelques données :

S'agissant du contexte d'adoption de la stratégie en décembre 2003, l'on se souvient que des attentats d'ampleur inédite ont été perpétrés sur le sol américain deux années auparavant, qui donnaient crédit à la perception occidentale d'une menace terroriste de destruction massive. En outre, l'existence d'un réseau de prolifération animé par le Pakistanais Abdul Qadeer Khan est avérée au cours de l'année 2003 alors que Bagdad est accusé par Washington de ne pas avoir abandonné son programme d'ADM. L'administration Bush s'est lancée et a remporté deux victoires militaires en Afghanistan et en Irak. En somme, les ADM sont directement et indirectement devenues une menace contre la paix et la sécurité au cours des années 1990, ce que la déclaration présidentielle du Conseil de sécurité des Nations Unies de janvier 1992 avait formellement introduit et en dépit des mul-

tiples avancées sur le front de l'*arms control* multilatéral au cours de la première décennie post-guerre froide (adoption -1993- et entrée en vigueur -1997- de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques, adoption -1996- d'un Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, etc.). Face à ce qu'il est alors convenu d'appeler « les nouvelles menaces », les Etats membres de l'Union ne répondent pas encore d'une voix commune. Une politique européenne émerge mais la guerre d'Irak du printemps 2003 met à nu des oppositions profondes.

La question qui se pose en ce tout début de siècle est la suivante : les succès du multilatéralisme et du droit international apportent-ils des garanties de sécurité ou masquent-ils les failles d'un système insuffisamment intrusif ? Alors que les Américains affichent leur défiance, la réflexion européenne aboutit à une forme de synthèse : « le multilatéralisme efficace ». Ce sera la pierre d'angle des politiques à mener et des instruments à mettre en œuvre pour offrir à l'Union un rôle mondial. Son originalité tient à la fois au réalisme et au refus du recours à la force comme moyen d'action privilégié sur la scène internationale. Une autre façon de qualifier la stratégie de 2003 est d'y voir un compromis habile entre positions divergentes.

Après dix années de mise en œuvre, évaluer la stratégie de « multilatéralisme efficace » n'est pas simple. Les rapports biannuels de l'Union sur sa mise en œuvre s'essaient depuis peu à des évaluations quantitatives qui ne convainquent pas tout à fait (nombre de ratifications de tel instrument au regard des budgets alloués par l'UE pour son universalisation sur telle période, par exemple). La force de l'approche européenne consiste à inscrire dans le long terme une volonté de maintien et de renforcement d'outils de sécurité collective agréés par le plus grand nombre possible d'Etats. Sa faiblesse est de se heurter parfois à une réalité stratégique aussi contradictoire qu'obstinée.

Cette rubrique présente cette année deux articles : l'un sur la Convention d'interdiction des armes chimiques, l'autre sur le Groupe des fournisseurs nucléaires.

La Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC) est le premier traité multilatéral associé à un régime de vérification contraignant interdisant une catégorie entière d'armes de destruction massive. Alors que la fin du processus de destruction des stocks d'armes chimiques se profile, il est crucial de définir des priorités pour l'avenir de l'Organisation pour la prohibition des armes chimiques (OIAC), avec une transition d'un régime de désarmement vers un régime de lutte contre la prolifération. La Troisième Conférence d'examen s'est déroulée à La Haye, du 8 au 19 avril 2013, dans un contexte marqué par les allégations d'emploi d'armes chimiques en Syrie, alors que ce pays n'était pas encore partie à la Convention. Les événements en Syrie ont permis de mettre en lumière l'importance de renforcer la Convention et le rôle de l'OIAC, ainsi que les enjeux auxquels cette dernière est confrontée.

Créé à la suite de l'essai nucléaire indien « pacifique » de 1974, le Club de Londres, futur Groupe des fournisseurs nucléaires à partir du début des années 1990 (*Nuclear Suppliers Group* - NSG), est le principal régime de contrôle des exportations nucléaires depuis quarante ans, ainsi qu'une pièce désormais maîtresse du régime mondial de non-prolifération nucléaire. Le principe même du

Groupe est de s'adapter au marché nucléaire mondial s'agissant de l'offre de biens et technologies pour contrôler en amont les risques de prolifération associés. Or, offre et demande ont beaucoup évolué depuis le début du siècle dans un contexte international de sécurité lui-même instable. Aujourd'hui fort de 48 Etats membres qui continuent de prendre leurs décisions par consensus, le NSG est aujourd'hui réputé être « à la croisée des chemins ». Alors que la capacité nucléaire mondiale pourrait doubler d'ici 2030, en particulier du fait de l'entrée sur le marché de nombreuses économies émergentes, le NSG, contraint de s'adapter, oscille entre sa vocation technique et sa vocation politique, entre souci d'efficacité, demande d'équité, et besoin de légitimité.

Ces deux articles illustrent les nécessités d'adaptation d'instruments de sécurité collective à l'évolution du contexte dans lequel ils ont été adoptés autant qu'ils témoignent de la vitalité du régime multilatéral de non-prolifération et de désarmement malgré une année 2013 apparemment mitigée.