

LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE À LA CROISÉE DES CHEMINS

PAR

ABDELWAHAB BIAD (*)

« *Nous continuons d'agir comme des pompiers, tentant d'éteindre un incendie quelque part, et nous découvrons ensuite qu'un nouvel incendie s'est allumé ailleurs. La marge de sécurité est beaucoup trop étroite. Nous sommes déjà au bord de la catastrophe* », s'alarmait le directeur général de l'Agence internationale à l'énergie nucléaire (AIEA), Mohamed El Baradei (1). Le régime de non-prolifération nucléaire prendrait donc l'eau de toute part, comme un bateau en détresse.

Les régimes de non-prolifération des armes de destruction massive (ADM), institués pour certains d'entre eux depuis trois décennies, reposent sur une variété d'instruments et d'arrangements : les traités internationaux ; les systèmes de vérification de l'AIEA et de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) ; les accords concernant la sécurisation de l'arsenal nucléaire et des matières fissiles de l'ex-URSS (2) et la KEDO (3) ; les contrôles des exportations coordonnés au sein des groupes de fournisseurs ; le recours aux mesures coercitives du Conseil de sécurité des Nations Unies (comme par exemple pour l'Iraq) (4).

Cependant, depuis les attentats du 11 septembre 2001, le terrorisme ajoute une nouvelle dimension à la menace que représente la prolifération des ADM. Cette menace découle de la facilité d'accès aux équipements et technologies nucléaires, bactériologiques et chimiques tout autant que de la frontière perméable entre les utilisations pacifiques et les fins militaires. L'Administration Bush a su exploiter les attaques terroristes du 11 septembre pour stigmatiser le danger que représenterait selon elle l'acquisition d'ADM par des groupes extrémistes comme Al Qaïda et les États de l'« axe

(*) Maître de conférences à la Faculté de Droit, de Sciences économiques et de Gestion de l'Université de Rouen, dont il est également responsable des relations internationales.

(1) Cf. l'interview au quotidien *Le Monde*, 31 octobre 2003.

(2) Le Programme de réduction de la menace par la coopération (*Cooperative threat reduction*) prévoit la destruction des armes chimiques, le démantèlement des sous-marins nucléaires mis hors service, l'élimination des matières fissiles (plutonium) et le recrutement d'anciens chercheurs du secteur de l'armement (dans le cadre du Centre international de la science et de la technologie).

(3) L'Organisation pour le développement énergétique de la péninsule coréenne (*The Korean peninsula energy development organization* ou KEDO) a été créée en 1994 en vue d'assister la Corée du Nord à développer des énergies non proliférantes.

(4) En particulier la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité sur l'élimination des ADM iraqiennes.

du mal » (5), les ADM pouvant même justifier une guerre préventive, comme l'a illustré l'invasion de l'Iraq (6). Dès lors, la priorité n'est plus au désarmement mais à l'augmentation du budget militaire pour faire face aux nouvelles menaces. Le 11 septembre sert tout autant à justifier l'abandon du Traité ABM et le refus d'adhérer au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) que le déploiement du bouclier antimissiles et la mise au point de nouvelles armes nucléaires. En fin de compte, l'attitude américaine ne traduit-elle pas la conviction que la prolifération des ADM est inéluctable ?

A contre-courant de l'approche américaine, une majorité d'Etats estime que la menace terroriste a, au contraire, accru l'urgence des efforts multilatéraux dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération. Le renforcement des régimes de non-prolifération contribue à empêcher l'utilisation de matières et de technologies nucléaires, chimiques et bactériologiques à des fins terroristes ou criminelles. La consolidation de ces régimes est une composante essentielle de la lutte contre le terrorisme. Les pays non alignés (PNA) vont plus loin, estimant que le moyen le plus efficace pour empêcher les terroristes d'acquérir ces armes consisterait à les éliminer totalement (7). M. El Baradei ne pensait pas différemment lorsqu'il considérait que la guerre contre le terrorisme devrait créer une dynamique pour une culture de la sécurité collective qui rendrait l'arme nucléaire obsolète (8).

Soumis aux pressions conjuguées de l'unilatéralisme américain et de certains Etats « proliférateurs », les régimes de non-prolifération sont aujourd'hui à la croisée des chemins. Faut-il renforcer davantage ces régimes par de nouvelles normes ou faut-il appliquer intégralement celles qui existent déjà ? Faut-il privilégier en matière de lutte contre la prolifération les réponses technico-diplomatiques (renforcement des contrôles) ou les réponses militaires (contre-prolifération) ? Au cœur de ces questionnements se trouve une préoccupation centrale : comment retarder la prolifération des ADM qui semble inéluctable ? Pourquoi les efforts considérables mobilisés jusqu'ici n'ont pas ralenti un processus continu d'érosion des régimes de non-prolifération ? N'est-ce pas parce que les moyens déployés centrés sur les symptômes et les manifestations de la prolifération sont aujourd'hui insuffisants car occultant les causes profondes du phénomène ?

(5) Sur la nouvelle vision américaine du monde inspirée par les néo-conservateurs, cf. notamment William KRISTOL / Lawrence F. KAPLAN, *Notre Route commence à Bagdad. Par les Faucons de la Maison-Blanche*, (traduction de la version originale parue sous le titre *The War Over Iraq : Saddam Tyranny and America's Mission*), Saint-Simon, 2003 ; Pierre HASSNER / Justin VAÏSSE, *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Autrement, 2003.

(6) L'Iraq survey group, constitué par le Président Bush en avril 2003 pour rechercher les ADM iraqiennes, a rendu, en octobre 2003, un premier rapport dubitatif. Cf. Paul KERR, « Effort to Find WMD in Iraq Comes Up Short », *Arms Control Today*, vol. 33, n° 9, novembre 2003, pp. 27-29.

(7) Déclaration de la 13^e Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement du Mouvement des pays non alignés, Kuala Lumpur, 24-25 février 2003, § 100.

(8) Mohamed EL BARADEI, « Towards a safer world », *The Economist*, 18 octobre 2003, p. 43.

COMMENT RETARDER LA PROLIFÉRATION :
NON-PROLIFÉRATION *VERSUS* CONTRE-PROLIFÉRATION ?

Aujourd'hui, le nombre de pays susceptibles d'accéder à l'arme nucléaire se situerait entre 35 et 40 (9). Certains de ces pays, qui adhèrent en outre aux instruments de non-prolifération, maîtrisent la totalité du cycle du combustible. Ils sont ainsi en situation de pouvoir produire une bombe atomique en quelques mois, si pour une raison quelconque ils décidaient de rompre leurs engagements à l'égard du Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP).

La découverte du programme d'ADM iraquien il y a une décennie a été à l'origine d'un renforcement du régime international de non-prolifération à travers la prorogation pour une période indéfinie du TNP, la conclusion du TICE ainsi que le durcissement dans un sens plus intrusif des inspections de l'AIEA avec l'adoption du Protocole additionnel aux accords de garanties (1997). A ce propos, le Protocole additionnel ne doit pas être compris comme un simple prolongement du système de garanties précédent, mais introduit au contraire une véritable révolution dans l'organisation des contrôles : il signifie en effet le passage d'une logique strictement comptable, dans laquelle l'Agence se contente de vérifier l'exactitude des déclarations des Etats non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN) soumis aux garanties, à une logique inquisitoire, dans laquelle elle enquête directement sur les activités nucléaires de ces Etats (10). Pour M. El Baradei, le renforcement du régime de non-prolifération passe non seulement par l'application du Protocole additionnel de 1997, mais aussi par une limitation dans les programmes civils de la production de matières fissiles par retraitement et enrichissement, en la confinant exclusivement à des installations sous contrôle multilatéral (11).

Depuis le 11 septembre, les régimes de non-prolifération doivent s'adapter à la menace du terrorisme utilisant des ADM (12). Aux Etats-Unis, le débat est aujourd'hui dominé par l'alternative non-prolifération *versus* contre-prolifération. La première approche, traditionnelle, vise à empêcher la prolifération des ADM par des moyens techniques et diplomatiques. La contre-prolifération cherche à neutraliser, par des moyens militaires, les ADM (systèmes antibalistiques, attaques contre les sites, interception des moyens de transport). Désormais, elle n'est plus considérée aux Etats-Unis comme un com-

(9) Chiffres cités par Mohamed EL BARADEI, « Towards a safer world », *op. cit.*, p. 44.

(10) Cf. AIEA, document INFICIRC/540/corr.

(11) Mohamed EL BARADEI, « Towards a safer world », *op. cit.*, p. 44. L'idée de créer un consortium international qui aurait le monopole de toutes les activités d'enrichissement et de retraitement des matières fissiles n'est pas nouvelle, elle a été avancée dans les années soixante-dix à l'occasion de la Conférence sur l'évaluation internationale du cycle du combustible nucléaire (INFCE).

(12) Ce danger est notamment mis en exergue par la Résolution 57/83 de l'Assemblée générale intitulée « Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive » et adoptée sans vote le 22 novembre 2002.

plément, mais comme un substitut à la non-prolifération. Dès lors, quel est l'avenir des clubs de fournisseurs, partie non visible de l'iceberg de la lutte contre la prolifération par des moyens techniques ? Avec l'Initiative de sécurité contre la prolifération, dont les Etats-Unis sont les architectes, il est question de promouvoir une « coalition fonctionnelle » vouée à la contre-prolifération.

Les groupes de fournisseurs, « vigiles » de la non-prolifération

La lutte contre les programmes de mise au point d'ADM est au cœur de l'action des « clubs de fournisseurs » constitués, pour les plus anciens d'entre eux, dans les années soixante-dix sur la lancée du TNP. Ces groupes s'entendent pour exercer une certaine retenue – sous la forme de directives – en matière de transfert de composants, d'équipements et de technologies nécessaires à la mise au point et à l'utilisation d'ADM, l'objectif étant de retarder les programmes militaires des « proliférateurs ». Le fonctionnement de ces groupes repose principalement sur les échanges de renseignements entre les membres. L'apparition, l'élargissement et le renforcement de l'action de ces « clubs » témoignent d'une évolution intéressante en matière de non-prolifération : la préférence pour la voie pragmatique et souple des arrangements informels et des groupes *ad hoc* aux dépens des instruments classiques que sont les traités et leurs mécanismes de vérification. Il est incontestable que ces groupes de fournisseurs ont contribué à ralentir certains programmes de développement d'armes nucléaires, bactériologiques et chimiques, y compris les vecteurs balistiques, sans que l'on puisse établir avec précision un bilan de leur efficacité.

La critique que l'on adresse généralement à ces groupes de fournisseurs est leur caractère élitiste les assimilant à des clubs fermés. A ce propos, l'Inde les perçoit comme l'expression de la « *position monopolistique industrielle et technologique* » d'une poignée d'Etats. Les adversaires des régimes de fournisseurs font valoir que l'adhésion de nombreux pays aux instruments relatifs aux ADM s'est faite dans la perspective de bénéficier d'une coopération internationale et d'un transfert de technologies aussi larges que nécessaire à leur développement. C'est une tendance dominante parmi les PNA globalement hostiles aux groupes des fournisseurs, dont les directives sont qualifiées de « *discriminatoires* ». Périodiquement, les PNA expriment leur « *préoccupation* » quant aux « *restrictions injustifiées* » à l'exportation d'équipement et de technologies à des fins pacifiques. Ils se déclarent favorables en matière de prolifération à des « *accords universels, complets et non discriminatoires, négociés au sein d'une instance multilatérale* » (13), une critique implicite de la légitimité des groupes de fournisseurs.

(13) Document final de la 13^e Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement du Mouvement des pays non alignés, Kuala Lumpur, 24-25 février 2003, § 81.

C'est probablement parce qu'elle partage une partie de ces critiques que la Chine n'est membre d'aucun de ces groupes, à l'exception du Comité Zangger. Toutefois, Pékin a récemment manifesté sa volonté d'adhérer à certains principes de non-prolifération : ainsi, les autorités chinoises ont adopté une législation sur le contrôle des exportations avec une liste de produits et d'équipements prohibés proches de ceux des membres des différents groupes de fournisseurs (14).

Deux groupes de fournisseurs inscrivent leur action dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions du TNP (article III § 2) : le Comité Zangger et le Groupe des fournisseurs nucléaires (Nuclear suppliers group ou NSG). Fondé en 1974, le Comité Zangger rassemble une trentaine de pays qui soumettent les matières et technologies contenues dans la liste de base (« *trigger list* ») à un régime d'exportation spécifique pour les Etats non parties au TNP (garantie formelle d'un usage non explosif et droit de contrôle en cas de re-transfert). Il exerce un contrôle plus souple, attirant des Etats que le caractère très strict des directives du NSG effraie. C'est le cas de la Chine, qui a adhéré au Comité Zangger en 1997.

Le Groupe des fournisseurs nucléaires a été constitué en 1975, suite à l'essai indien de mai 1974, qui a conduit les principaux fournisseurs de biens nucléaires à renforcer les contrôles à l'exportation (15). Les « Directives de Londres » – qui ont donné au groupe son appellation initiale de « Club de Londres » – définissent des règles strictes en matière de transfert de matières, d'équipements et de technologies nucléaires. A la différence des règles de fonctionnement du Comité Zangger, elles s'appliquent à tous les ENDAN, parties ou non au TNP. Ce régime a été renforcé au début des années quatre-vingt-dix.

Le contrôle intégral est désormais une condition d'exportation de biens spécifiquement nucléaires : il permet de n'exporter ces biens que si l'Etat acheteur soumet toutes ses installations aux garanties de l'AIEA. En outre, le Groupe coordonne l'application de mesures de contrôle sur les installations d'enrichissement et de retraitement ainsi que de production d'eau lourde, sur les produits à double usage, ainsi que sur les informations et l'assistance technique. Son rôle de « vigile » antiprolifération a été confirmé récemment, lorsqu'il a établi en décembre 2002 une liste d'équipements et de technologies recherchés par la République populaire et démocratique de Corée (RPDC) qui a été diffusée aux pays non membres du NSG. Le NSG est à l'origine d'un perfectionnement des contrôles qui a largement inspiré

(14) Le gouvernement chinois a rendu public, le 3 décembre 2003, sa politique en matière de non-prolifération et de contrôle des exportations, Cf. Déclaration du ministère chinois des Affaires étrangères, disponible sur le site Internet www.fmprc.gov.cn/eng/xxx/t54978.html.

(15) Ce groupe comprend à l'heure actuelle : l'Allemagne, l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Canada, la Corée du Sud, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Russie, la Slovaquie, la Suède, la Suisse, l'Ukraine et l'Union européenne.

l'entreprise de renforcement des garanties à laquelle l'AIEA s'est attelé suite à la découverte d'activités nucléaires clandestines en Iraq. Les programmes chimiques et bactériologiques de l'Iraq sont aussi à l'origine de la constitution d'un autre groupe de fournisseurs.

The Australia group ou Groupe Australie (GA) est un forum informel, créé en 1985 entre seize Etats en vue d'empêcher le détournement, par le commerce, d'équipements et de technologie vers la production d'armes chimiques et bactériologiques (16). Sa genèse est étroitement liée aux allégations d'emploi d'armes chimiques par l'Iraq durant la Guerre Iraq-Iran. Les membres du Groupe inscrivent leur action dans le cadre des obligations découlant de la Convention sur les armes bactériologiques et chimiques. Il s'agit en particulier des obligations au titre de l'article III de la Convention de 1972 et des articles I et VI de la Convention de 1993, qui interdisent aux Etats-parties de transférer ces armes et d'assister un quelconque Etat à produire ces armes. Le GA a élaboré des listes communes de contrôle, qui spécifient les articles que les participants s'engagent à soumettre aux procédures d'autorisation à l'exportation, listes revues périodiquement, voire ajustées en vue de maintenir leur efficacité. En juin 2002, le Groupe réuni à Paris a adopté de nouvelles directives sur les transferts de matières et d'équipements sensibles et à double usage « *en vue de prévenir la diffusion d'armes chimiques et bactériologiques, y compris parmi les groupes terroristes* » (17). Tous les Etats sont encouragés à adopter ces directives renforcées, qui imposent un contrôle plus rigoureux sur les exportations d'agents bactériologiques et chimiques.

En l'absence d'un mécanisme international de vérification de la Convention sur les armes bactériologiques, les directives du GA constituent le seul cadre d'harmonisation des contrôles dans le contexte de la mise en œuvre de l'interdiction des armes bactériologiques, bien que ce cadre n'ait pas un caractère universel. En effet, le projet de Protocole sur la vérification n'a pu être adopté par la 5^e Conférence d'examen des Etats-parties à la Convention (novembre 2001) en raison principalement de l'opposition des Etats-Unis, qui craignaient qu'il n'entrave leur programme de bio-défense.

La première Conférence d'examen des Etats-parties à la Convention sur les armes chimiques (28 avril au 9 mai 2002), réunie conformément aux dispositions de l'article VIII, fut précédée de travaux préparatoires marqués par l'incident du limogeage, en avril 2002, du directeur de l'OIAC : l'ambassadeur brésilien José Bustani se voyait reprocher par Washington, outre sa gestion, la souplesse dans l'inspection des sites chimiques irakiens. La

(16) Trente-trois Etats participent au GA, pratiquement les mêmes que ceux du NSG, avec en plus Chypre et la Turquie et en moins l'Afrique du Sud, la Russie et l'Ukraine.

(17) Communiqué de presse diffusé le 7 juin 2002 par le Groupe Australie. Les nouvelles restrictions portent sur l'augmentation de la liste des toxines (de 11 à 19) et l'abaissement du seuil des volumes d'agents pathogènes soumis aux contrôles (de 100 à 20 litres), ainsi que du transfert d'informations et des connaissances scientifiques. Cf. le site Internet www.australiagroup.net.

Conférence d'examen fut notamment marquée par un échange d'accusations entre les délégations américaines et iraniennes : les Etats-Unis ont accusé l'Iran, la Libye (18), la Syrie et la Corée du Nord de développer des programmes d'armes chimiques (19) ; l'Iran, seul des quatre Etats mis en cause à être partie à la Convention, a reconnu que si des capacités d'armes chimiques avaient été développées dans les années quatre-vingt pour faire face aux attaques chimiques iraqiennes, ces capacités avaient été déclarées à l'OIAC et démantelées ; il a en outre retourné l'accusation en reprochant aux Etats-Unis d'avoir transféré des équipements et agents chimiques vers un Etat non partie, Israël, et d'édicter une législation contraire à l'esprit de la Convention (20). La Conférence d'examen a aussi donné lieu à un autre bras de fer opposant partisans et adversaires du GA (21) : l'Inde a réclamé la dissolution du GA, rappelant que l'Australie s'était déclarée en ce sens le 6 août 1992, lors de l'adoption de la Convention sur les armes chimiques par la Conférence du désarmement ; pour New Delhi, « dix ans après cet engagement, le Groupe est toujours le symbole visible de l'absence d'application des dispositions de la Convention sur les armes chimiques, en particulier l'article XI » (22). Les mêmes divergences se retrouvent à propos du fonctionnement d'un autre régime, celui des vecteurs balistiques.

Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur « *la question des missiles sous tous ses aspects* » estimait qu'en 2002 environ trente-cinq pays possédaient des missiles d'une portée égale ou supérieure à 150 km (23). C'est pour prévenir la prolifération des technologies balistiques que le Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles (RCTM) ou Missile technology control regime (MTCR) a été établi en 1987. Il comporte aujourd'hui trente-trois membres, en fait les mêmes qui participent au Groupe Australie. Cet arrangement multilatéral est fondé sur l'adhésion à des contrôles à l'exportation de produits, d'équipements et de technologies entrant dans la mise au point de systèmes de propulsion, de guidage, de motorisation d'engins balistiques d'une portée supérieure à 300 km et d'une charge excédent 500 kg. Le Régime contrôle les systèmes de fusées et de

(18) La Libye a annoncé le 19 décembre 2003 son intention d'abandonner ses programmes d'ADM et d'adhérer au Protocole additionnel de 1997, suite à des négociations secrètes avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni : cf. *Le Monde*, 24 décembre 2003.

(19) Cf. Stephen G. RADEMAKER, *National Statement to the First Review Conference of the Chemical Weapons Convention by Assistant Secretary of State for Arms Control*, La Haye, 28 avril 2003, p. 3, disponible sur le site Internet www.opew.org/htm/global/docs/frameset.html.

(20) Cf. *Islamic Republic of Iran : Reply to United States*, *ibid.*

(21) Cf. notamment les déclarations anti-Groupe Australie des délégations du Brésil, d'Inde, d'Iran, du Pakistan et de Malaisie (au nom du Groupe des pays non alignés) et celles pro-Groupe Australie des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni, *ibid.*

(22) Déclaration de l'ambassadeur Shyamala COSWIK, 29 avril 2003, p. 2. L'article XI § e) stipule que les Etats-parties « s'engagent à revoir leur réglementation nationale en matière de commerce des produits chimiques pour la rendre compatible avec l'objet et le but de la présente Convention », *ibid.*

(23) Ce Rapport a été élaboré à la demande de l'Assemblée générale sur la base d'un projet iranien (Résolution 55/33 A du 20 novembre 2000). Cf. Assemblée générale des Nations Unies, Cinquante-septième session, point 67 g) de l'ordre du jour provisoire, « Désarmement général et complet : missiles », document A/57/224, § 17, 23 juillet 2002.

véhicules aériens non pilotés, comme les missiles balistiques, les lanceurs spatiaux, les fusées-sondes, les missiles de croisière, les drones et les véhicules téléguidés (24). Ce champ d'action très large a alimenté les critiques sur la volonté de quelques puissances de préserver leur monopole technologique, d'entraver le transfert de technologies et, par voie de conséquence, de compromettre les programmes spatiaux d'autres Etats. Ainsi, l'inclusion des vecteurs dans les ADM a été contestée, car elle revenait à interdire à certains pays l'accès aux technologies spatiales, notamment satellitaires. Pourtant, les Directives du RCTM stipulent expressément que le Régime « *n'a pas pour but de nuire aux programmes spatiaux nationaux ou à la coopération internationale dans de tels programmes, pour autant qu'ils ne servent pas à mettre au point des vecteurs d'armes de destruction massives* ». Quel serait donc le critère objectif permettant d'agir avec discernement, étant donné que la technologie utilisée dans les lanceurs spatiaux est identique à celle dont on se sert dans les missiles balistiques ?

Le Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques (dit Code de conduite de La Haye) adopté en novembre 2002 permettrait précisément de faire la distinction entre un programme de missiles à vocation scientifique ou satellitaire et un programme aux buts militaires, car il est fondé sur le principe de transparence. Une centaine d'Etats ont adhéré à ce Code, qui se distingue des Directives du RCTM en ce qu'il est plus universel et revêt le caractère d'un mécanisme politiquement contraignant de prévention de la prolifération balistique et de promotion de la confiance en la matière. Le Code de conduite international dont les participants au RCTM ont été à l'origine n'a pas pour vocation de remplacer le RCTM, mais plutôt d'établir des principes universels en matière d'utilisation non militaire des technologies balistiques.

Les Etats-Unis soutiennent les groupes de fournisseurs car ils correspondent tout à fait à leur vision des alliances *ad hoc* et flexibles d'Etats désireux d'aller de l'avant dans la lutte contre la prolifération. Estimant que le multilatéralisme ne fonctionne pas, Washington veut désormais promouvoir des « *coalitions de volontaires* », aptes à mener une action de contre-prolifération.

Une « coalition fonctionnelle » vouée à la contre-prolifération : l'Initiative de sécurité contre la prolifération

« Le plus grand danger qui menace notre Nation se situe à la croisée du radicalisme et de la technologie. Nos ennemis ont ouvertement déclaré qu'ils cherchaient à se doter d'armes de destruction massive et l'évidence indique qu'ils le

(24) La liste des équipements, logiciels et technologies du RCTM est conçue pour aider à mettre en œuvre les contrôles à l'exportation. Elle divise les articles en deux catégories, à l'intérieur desquelles on retrouve un vaste éventail d'équipements et de technologies, tant militaires qu'à double usage, qui concernent le développement, la production et le fonctionnement de missiles. Cf. le site Internet www.mter.info.

font avec détermination. Les Etats-Unis ne permettront pas que ces efforts aboutissent. Nous établirons des défenses contre les missiles balistiques et d'autres vecteurs. Nous coopérerons avec d'autres nations pour empêcher nos ennemis de se doter de technologies dangereuses. Et, parce que c'est une question de bon sens et d'autodéfense, l'Amérique agira avant même que la menace ne se concrétise ». C'est en ces termes que le document intitulé « The national security strategy of the United States » et rendu public en septembre 2002 vise à répondre aux « nouveaux et graves défis provoqués par des Etats-voyous et des terroristes ».

« The national strategy to combat weapons of mass destruction » ou Stratégie nationale de lutte contre les armes de destruction massive (décembre 2002), qui en est l'émanation, repose sur trois piliers : des efforts de contre-prolifération pour dissuader et se défendre contre la menace avant qu'elle ne se concrétise ; le renforcement des régimes de non-prolifération, en utilisant, à cet effet, la diplomatie, les accords de maîtrise des armements, les contrôles multilatéraux des exportations et l'assistance pour la réduction des risques (*threat reduction assistance*) ; une gestion efficace des effets d'une utilisation éventuelle d'ADM par des terroristes ou des Etats hostiles.

La stratégie en vue d'empêcher les « Etats-voyous » et les terroristes d'acquérir les matières et technologies nécessaires à la mise au point d'ADM sera mise en œuvre « *en organisant des coalitions – aussi large que fonctionnelles – d'Etats capable et désireux de promouvoir un équilibre des forces en faveur de la liberté* ». L'Amérique aurait vocation à assurer le « *leadership* » de ces « *coalitions de volontaires* ». C'est dans cette perspective qu'il faut situer l'appel du Président Bush, dans son discours de Cracovie le 31 mai 2003, à un partenariat d'Etats désireux de coordonner et de développer des moyens juridiques, diplomatiques, économiques, militaires et autres pour empêcher le transport maritime et aérien d'ADM et d'équipements et technologies connexes destinés aux groupes terroristes et aux « *Etats suspects* ».

L'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP) ou Prolifération security initiative, qui a été rendue publique le 4 septembre 2003 à Paris par une « Déclaration sur les principes d'interception » adoptée par onze Etats (25), est la concrétisation de l'Appel de Cracovie : le Président américain en appelle à l'émergence d'un véritable partenariat pour la contre-prolifération. La réunion de Paris a été l'aboutissement d'un processus diplomatique accéléré commencé à Madrid (12 juin 2003) et à Brisbane (9-10 juillet 2003), visant à définir de nouveaux moyens d'empêcher les transferts d'ADM, des missiles ainsi que des équipements sensibles vers des programmes proliférants, d'une part, et de réduire le risque que ces armes ne tombent entre les mains de terroristes, d'autre part.

(25) Allemagne, Australie, Espagne, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni.

La Déclaration comporte une série de directives de nature politique, juridique, technique et opérationnelle, à mettre en œuvre « *individuellement ou en coopération* », en vue d'« *intercepter le transfert ou le transport d'armes de destruction massive, de leurs vecteurs et de matières connexes à destination ou en provenance d'Etats ou d'acteurs non étatiques qui suscitent des préoccupations en matières de prolifération* » (26). Ces Etats ne sont pas nommément désignés, mais on peut supposer qu'il s'agit notamment de l'Iran et de la RPDC, rangés par Washington dans l'« *axe du mal* » (27).

Il s'agit, concrètement, de rechercher et d'inspecter tout navire et aéronef suspecté de transporter des ADM et des équipements connexes en provenance ou à destination d'un Etat « *proliférateur* ». Les directives prévoient le refus d'autoriser le survol aux aéronefs suspects, voire la nécessité de les maintenir au sol lorsqu'ils s'y trouvent pour ravitaillement. Une proposition américaine tendant à faire intercepter au vol et à forcer à l'atterrissage tout aéronef suspect n'a pas recueilli l'aval des autres partenaires. Pour mettre au point les procédures d'interception en mer, les Etats-partenaires ont décidé d'organiser une douzaine d'exercices d'interception dans l'océan Indien, en Méditerranée et dans le Pacifique (28). Les partenaires ne sont pas encore parvenus à élaborer un accord destiné à régir les interceptions et, en particulier, les arraisonnements, même si des propositions américaines en ce sens ont été examinées à la réunion de Londres (9-10 octobre 2003). Les Etats-Unis désirent des actions préventives plus agressives, car il y a, considèrent-ils, une situation de légitime défense face à la menace des ADM.

Dès lors, sur quelle base du droit international reposerait une telle initiative ? Les participants estiment que l'ISP s'inscrit dans le cadre de la Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992, stipulant que la prolifération des ADM constitue « *une menace pour la paix et la sécurité internationale* » et appelant les Etats à prévenir la prolifération (29). Ils mentionnent également la Déclaration de l'Union européenne de Thessalonique (juin 2003) (30) et le Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive du G8 appelant à « *des efforts concertés plus cohérents [...] pour prévenir la prolifération des ADM, de leurs vecteurs et des matériels connexes* » (31). Toutefois, aucune référence explicite n'est faite à un quel-

(26) Le texte est disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp.

(27) L'ISP a mûri dans l'administration américaine suite à l'incident de l'interception, en décembre 2002, par la marine espagnole, d'un navire transportant des missiles nord-coréens à destination d'Aden. En l'absence d'éléments légaux justifiant cette interception et face à la protestation du Yémen, allié dans la lutte contre le terrorisme, le navire a pu poursuivre sa route.

(28) Le premier exercice a eu lieu en mer de Corail en septembre 2003, avec la participation d'unités américaines, australiennes, françaises et japonaises.

(29) Conseil de sécurité, *Déclaration du Président*, document S/23500, 1992.

(30) Conseil européen, *Déclaration sur la non-prolifération des armes de destruction massive*, Thessalonique, 19-20 juin 2003.

(31) Déclaration du Sommet du G8, Kananaskis, juin 2002. Sur cette question, cf. Olivier DEVAUX, « Le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération », *Défense nationale*, novembre 2003, pp. 174-181.

conque instrument du droit international susceptible de légitimer les interceptions maritimes ou aériennes.

Quel type d'action serait licite et ne violerait pas les règles d'interception des navires définis par le droit de la mer? En haute mer, l'interception d'un navire suppose l'accord de l'Etat de pavillon. Quant à l'interception dans les eaux territoriales (mer territoriale et eaux intérieures), elle nécessite en outre la coopération de l'Etat côtier. Dans ce contexte, l'efficacité de l'ISP est tributaire d'un mécanisme d'autorisation et de coopération entre Etats. En outre, la Convention de Montego Bay n'autorise une interception en haute mer d'un navire que dans les cas d'infractions précises (piraterie, transport d'esclave, trafic de drogue, émissions non autorisées ou fraude au pavillon) (32). Cela exclut *a priori* le trafic d'armes de destruction massive. Toutefois, on pourrait faire valoir l'existence d'un corpus de règles susceptibles de légitimer les interceptions en mer pour rechercher des ADM, en particulier les accords sur le transport de matières nucléaires et de produits toxiques, les règlements communautaires de l'UE sur l'exportation de produits à double usage, le TNP ainsi que les Conventions sur les armes chimiques et bactériologiques, les traités instituant des zones exemptes d'armes nucléaires, les règlements de l'AIEA et les résolutions du Conseil de sécurité décrétant des embargos sur les exportations d'armes.

En définitive, il s'agirait donc moins d'inventer de nouvelles règles que de renforcer celles qui existent déjà, en vue de fermer une des portes d'accès encore disponible pour le trafic d'ADM. En l'absence d'un cadre juridique précis justifiant les interceptions, les participants peuvent requérir une autorisation du Conseil de sécurité, estime John Bolton, le sous-Secrétaire d'Etat à l'*arms control* et à la sécurité internationale, l'architecte de l'ISP (33).

L'ISP, qui n'a pas un caractère juridique contraignant, est plus une incitation à l'action et en particulier à l'établissement de procédures rationalisées d'échanges de renseignements sur des activités de prolifération. En effet, l'acquisition, l'exploitation et la coopération en matière de renseignements constituent le principal défit dans la mise en œuvre de l'initiative (34). L'ISP illustre, en fin de compte, la volonté de ses promoteurs de montrer leur détermination à lutter contre le transport d'ADM au profit des « *proliférateurs* ». Certains voient dans l'initiative un signe encourageant de la plus grande implication de l'Administration Bush dans le multilatéralisme. D'autres considèrent que ce type d'initiative permet de canaliser les ardeurs américaines.

(32) Article 110 de la Convention de Montego Bay.

(33) Interview à l'*Arms control association*, 4 novembre 2003, disponible sur le site Internet www.arms-control.org/factsheets/PSI.asp.

(34) Le 4 juin 2003, John Bolton révélait au Congrès qu'au cours des deux derniers mois, deux cargaisons d'équipements destinées au programme d'ADM nord-coréen avaient été saisies grâce à la coopération des autorités françaises et allemandes. Cela n'aurait pas été possible sans les échanges de renseignements.

Cependant, face au volume considérable du transport maritime et aérien qui circule à travers la planète, l'efficacité de l'ISP sur le terrain est tributaire d'une large participation, en particulier des Etats côtiers et des Etats de transit, ainsi que des grandes puissances maritimes. En principe, l'Initiative est ouverte à la participation de tout Etat qui adhère aux principes de la Déclaration de Paris. Selon ses promoteurs, une cinquantaine d'Etats se seraient déclarés disposés à participer aux efforts d'interception. Cependant, un certain nombre d'Etats pressentis n'ont pas rejoint l'ISP, notamment deux proches alliés de Washington, le Canada et la Corée du Sud, et, surtout, deux grandes puissances, la Russie et la Chine. Pékin a invoqué ses doutes sur la légalité et l'efficacité de l'ISP, estimant que le meilleur moyen de prévenir la prolifération est le dialogue (35). Il est de toute évidence trop tôt pour mesurer l'impact de cette initiative auprès des autres Etats membres des Nations Unies, même si tous sont aujourd'hui convaincus que l'érosion des régimes de non-prolifération est porteuse de périls.

FACE A L'EROSION DES RÉGIMES :
S'ADRESSER AUX CAUSES PLUTÔT QU'AUX SYMPTÔMES
DE LA PROLIFÉRATION

L'érosion des régimes peut être attribuée à des facteurs techniques et politiques. Les barrières techniques à la mise au point des armes et à la maîtrise des étapes du processus de militarisation se sont érodées avec le temps. L'efficacité des accords de garanties de l'AIEA a souffert des limites techniques du système de vérification fondé sur les déclarations des Etats signataires. Ainsi, l'existence du programme d'enrichissement iranien n'a pu être décelé par les vérifications de routine que l'AIEA effectue sur les activités nucléaires des Etats adhérant au TNP. D'autre part, Mohamed El Baradei déplorait que la diversification des technologies (en particulier le développement de l'enrichissement et du retraitement de l'uranium) et le fait que la plupart des équipements en question sont à double usage aient contribué à rendre plus difficile le contrôle de l'accès à la technologie nucléaire militaire (36). A cela, il faut ajouter le fait que, pour plusieurs Etats-parties au TNP, les accords de garanties signés avec l'AIEA ne sont pas en vigueur et que seulement 20 % des ENDAN ont ratifié le Protocole additionnel de l'AIEA destiné précisément à pallier ces insuffisances (37).

Des facteurs politiques contribuent également à l'érosion des régimes de non-prolifération. Le premier d'entre eux est l'attitude des Etats-Unis. Cependant, cette dernière est-elle la cause ou la conséquence de l'érosion des

(35) Déclaration du porte-parole du ministère chinois des Affaires étrangères, 4 septembre 2003.

(36) Mohamed EL BARADEI, « Towards a safer world », *op. cit.*, p. 43.

(37) Au 1^{er} décembre 2003, le Protocole additionnel était en vigueur pour 38 Etats sur les 184 « ENDAN » parties au TNP.

régimes de non-prolifération ? « *Les deux hypothèses sont sans doute vraies* », concluait un rapport d'information de l'Assemblée nationale (38). Bien avant le 11 septembre 2001, Washington avait amorcé un processus de remise en cause des accords multilatéraux d'*arms control* et de désarmement : refus de ratifier le TICE, non-ratification de START II, retrait du Traité ABM et programme de bouclier antimissiles (39). Aujourd'hui, les Etats-Unis n'hésitent pas à mettre en doute l'avenir même des régimes de non-prolifération, lesquels seraient devenus inadaptés en cela qu'ils permettraient la « *tricherie* » et ne prendraient pas en compte des phénomènes nouveaux comme la menace terroriste et la « *prolifération entre proliférateurs* » (40). Il est vrai que le respect des obligations (*compliance*) – ou plutôt le non-respect – est un point faible majeur des régimes de non-prolifération des ADM.

La lutte contre la prolifération menée jusqu'ici privilégie les réponses techniques par rapport aux réponses politiques : elle traite les symptômes plutôt que les causes. Cela explique en grande partie la difficulté de prévenir et de gérer les crises de prolifération qui éclatent périodiquement. Cependant, le coup d'arrêt significatif à l'érosion des régimes de non-prolifération serait incontestablement une relance du processus de désarmement nucléaire.

La gestion problématique des crises de prolifération

Le TNP, « clef de voûte » du régime international de non-prolifération nucléaire est aujourd'hui l'accord d'*arms control* en vigueur le plus universel (41). Au cours de la décennie écoulée, quelques succès ont été enregistrés, avec l'abandon des programmes nucléaires militaires par l'Afrique du Sud, l'Argentine et le Brésil, la dénucléarisation de la Biélorussie, de l'Ukraine et du Kazakhstan, les adhésions de l'Algérie (1996) et de Cuba (2002). Tous ces pays ont rejoint le TNP. Cependant, le régime de non-prolifération nucléaire doit surmonter des crises, dont les plus récentes concernent la transparence des activités nucléaires de la RPDC et de l'Iran.

La situation de la RPDC est singulière puisqu'elle représente le seul cas à ce jour de retrait du TNP. Ce retrait, annoncé le 1^{er} janvier 2003, est devenu effectif trois mois plus tard, conformément à l'article X du TNP. Pyongyang a admis dès octobre 2002 développer des armes nucléaires (42),

(38) Assemblée nationale, 11^e législature, Commission de la défense nationale et des forces armées, *Rapport d'information sur la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs*, document n° 2788, 7 décembre 2000.

(39) Sur la remise en cause de ces accords, cf. Abdelwahab BIAD, « Face à la perspective d'un bouclier antimissiles : l'architecture de l'*arms control* et du désarmement en question », *Annuaire français de droit international*, 2000, pp. 221-241.

(40) On cite ainsi en exemple la coopération dans les domaines balistiques et nucléaires entre la RPDC et le Pakistan. Cf. *Le Monde*, 1^{er} décembre 2002.

(41) Au 1^{er} décembre 2003, 189 Etats étaient parties au TNP.

(42) *Le Monde*, 18 octobre 2002.

ce qui constitue en soi une violation de quatre engagements : le TNP, l'Accord de garanties de l'AIEA, la Déclaration conjointe Nord-Sud pour la dénucléarisation de la péninsule coréenne (1992) et l'accord Etats-Unis-RPDC de 1994 (*agreed framework*). L'AIEA, qui se trouve aujourd'hui dans l'incapacité de remplir sa tâche de vérification, a multiplié – sans succès – les démarches pour obtenir des clarifications par la RPDC sur ses activités nucléaires (43). Le régime communiste a invoqué « *la menace d'une frappe nucléaire préventive américaine* » pour engager la procédure de retrait du TNP. Toutefois, la RPDC s'est retiré du Traité à un moment qui lui paraissait le plus opportun, sans doute pour mieux négocier des garanties américaines. Dès lors, ne se trouve-t-on pas dans une situation d'abus de droit ? D'autre part, le retrait ne met pas fin au fait que Pyongyang reste comptable de la violation du Traité et voit donc sa responsabilité engagée lorsqu'il s'en retire. Le fait de se retirer d'un traité ne constitue-t-il pas une violation du principe de bonne foi qui est au cœur des instruments conventionnels (44) ?

Cependant, face à cela, la stratégie américaine de menace de recours à la force contre Pyongyang semble contre-productive en cela qu'elle contribue à accroître la tension avec le risque de fuite en avant dangereuse d'un régime stalinien aux abois. C'est dans un tout autre esprit que le « Processus de Pékin » a été lancé en vue du règlement pacifique de la crise nucléaire coréenne. Les partenaires des Etats-Unis dans ce processus (Chine, Russie, Japon et Corée du Sud) ont estimé que l'absence de progrès dans le traitement de la question coréenne révèle les limites de la menace de recours à la force pour atteindre des objectifs de non-prolifération (45). Un règlement global reposerait sur la reconnaissance par la RPDC de l'objectif de dénucléarisation de la péninsule coréenne contre l'obtention de garanties de sécurité.

L'Iran est l'autre ENDAN à se trouver sur la ligne de mire de l'Administration Bush. L'AIEA a décelé l'existence de nombreuses zones d'ombre dans le programme nucléaire iranien qui nécessitaient une clarification (46). L'Agence adoptait le 12 septembre 2003 une résolution sommant l'Iran de fournir d'urgence des éclaircissements sur son programme et d'entamer des négociations en vue d'adhérer au Protocole additionnel aux accords de garanties (47). La crise entre l'Iran et l'AIEA fait suite aux accusations des Etats-Unis sur la violation iranienne des obligations de non-prolifération

(43) Trois résolutions sur la RPDC ont été adoptées par le Conseil des gouverneurs de l'Agence, le 29 novembre 2002, le 6 janvier et le 13 février 2003, sans suite.

(44) Conformément à l'article 26 de la Convention de Vienne sur les traités (1969).

(45) Les Etats-Unis ont décidé de suspendre en novembre 2002 les livraisons de fuel lourd à la RPDC par le consortium international KEDO. Cf. Peter HAYES, « Bush's Bipolar Disorder and the Looming Failure of Multilateral Talks with North Korea », *Arms Control Today*, vol. 33, n° 8, octobre 2003, pp. 3-6.

(46) Ces éclaircissements concernent certaines installations de la Compagnie d'électricité Kalaye, en particulier l'usine d'enrichissement par centrifugation de Natanz et le réacteur à eau lourde d'Arak.

(47) AIEA, Document GOV/2003/69.

découlant du TNP. Washington exerce une pression constante sur les membres du NSG et du Comité Zangger, en particulier la Russie, sommée de suspendre sa coopération nucléaire avec l'Iran. Les Iraniens ont dénoncé ces pressions comme « *injustes* » au regard de l'impunité dont jouit Israël dans ce domaine, tout en invoquant leur droit d'accéder à la technologie nucléaire pacifique au titre de l'article IV du TNP (48). Ces pressions ont été dans un sens efficaces, les autorités iraniennes ayant fini par admettre qu'elles développaient depuis dix-huit ans un programme d'enrichissement d'uranium par centrifugeuse et depuis douze ans par laser et qu'elles étaient disposées à le suspendre et à adhérer au Protocole additionnel. Dans un rapport transmis le 10 novembre 2003 aux Etats membres, l'Agence de Vienne concluait qu'il n'y a « *pas de preuves* » que l'Iran ait été en train de mettre au point l'arme nucléaire, mais qu'en raison des « *dissimulations* » passées, il faudra « *un certain temps* » pour établir de façon sûre le caractère exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien (49). Les Etats-Unis restent sceptiques se déclarant convaincus que la vérité qui régit les inspections est que « *l'absence d'évidence n'est pas l'évidence de l'absence* » (50).

La gestion de la crise iranienne a révélé les divergences entre les approches américaines et européennes de la prolifération. Les Etats-Unis désiraient que le Conseil de sécurité soit saisi de cette affaire pour décider de mesures coercitives, tandis que les pays européens (en fait l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni) souhaitaient que l'Iran soit, non pas sanctionné, mais invité à coopérer davantage. Alors que les Etats-Unis sont disposés à utiliser la force en agissant, si besoin, préventivement et unilatéralement contre les Etats « proliférateurs », les Européens préfèrent privilégier les instruments politiques et diplomatiques classiques et le multilatéralisme (51). Ils relèvent l'existence d'un large éventail d'instruments, allant des traités multilatéraux aux contrôles des exportations, en passant par des moyens de pression politiques et économiques. A ce propos, c'est une véritable « clause de non-prolifération » que l'UE compte désormais mettre en œuvre dans les accords de coopération avec des Etats tiers, tendant à « *mettre à profit, le plus efficacement possible, son influence politique, diplomatique et économique pour faire avancer les objectifs de non-prolifération* ». Face à une crise de prolifération, l'UE opte donc pour une approche multilatérale

(48) Guissou JAHANGIRI, « Iran : le nucléaire explose au nez des conservateurs », *Courrier international*, 30 octobre 2003.

(49) AIEA, « Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran », *Report by the Director General*, GOV/2003/75, § 47, 50 & 52. Ce rapport est disponible sur le site Internet www.iaea.org.

(50) Déclaration de Stephen RADEMAKER, *op. cit.*, p. 4.

(51) « *L'Union européenne est attachée au système des traités multilatéraux, qui constitue la base juridique et normative de tous les efforts en matière de non-prolifération. [...] L'Union européenne aidera les pays tiers à s'acquitter des obligations qu'ils ont contractées dans le cadre de conventions et de régimes multilatéraux* », peut-on lire dans le document intitulé *Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive* et adopté lors du Conseil européen de Bruxelles, le 12 décembre 2003. Ce Document s'inspire de la *Déclaration de l'UE sur la non-prolifération des armes de destruction massive*, *op. cit.*

fondée sur une problématique « avantages-coûts » pour le « proliférateur ». Cela implique que le soutien diplomatique sur des questions connexes, l'assistance économique et financière, le transfert de technologie à des fins pacifiques, voire des garanties de sécurité peuvent être des arguments convainquants pour inciter un Etat à abandonner un programme militaire proliférant. En dernier ressort, le recours aux « mesures coercitives » du Chapitre VII de la Charte, y compris l'emploi de la force peut être envisagé avec un rôle central du Conseil de sécurité (52). C'est dans cette perspective qu'il faut situer l'intervention réussie d'une troïka européenne auprès de l'Iran pour l'inciter à plus de transparence (53).

Cependant, à long terme, la réponse au défi ne réside-t-elle pas dans la prévention à la source de la prolifération ? A ce propos, la position de l'UE se distingue de celle des Etats-Unis au moins sur deux plans. Premièrement, l'Union met en exergue la nécessité de s'attaquer aux « *problèmes de l'instabilité et de l'insécurité régionale* » et aux « *situations conflictuelles qui sont à la base de nombreux programmes d'armement* » (54). Pour l'UE, « *il conviendrait, dans la mesure du possible, de trouver des solutions politiques aux problèmes qui conduisent ces pays à chercher à se doter d'armes de destruction massive* ». En effet, parmi les raisons poussant un Etat à proliférer, on trouve fréquemment l'instabilité régionale ou l'aggravation de conflits et le sentiment d'insécurité qui en découle. Nul ne peut nier le fait que les préoccupations de sécurité soient au cœur de l'option nucléaire d'Israël, du Pakistan et, plus récemment, de l'Iran et de la RPDC. En second lieu, l'UE établit un lien entre mesures de désarmement et objectifs de non-prolifération, les premiers contribuant à « *faire avancer* » les seconds (55).

Le lien entre la non-prolifération et le désarmement nucléaire

Il y a une forme d'hypocrisie à promouvoir la non-prolifération tout en tolérant que certains Etats prolifèrent impunément. La situation d'Israël, de l'Inde et du Pakistan est à cet égard problématique, en raison de leur refus d'assumer toute obligation de non-prolifération. Si le TNP peut survivre sans ces trois Etats réfractaires, le régime de non-prolifération ne le pourrait pas. Il y a nécessité de poursuivre le dialogue avec les intéressés afin de les intégrer dans un processus régional de désarmement et, dans un

(52) *Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive, op. cit.*

(53) La visite des ministres des Affaires étrangères allemand, britannique et français à Téhéran s'est soldée par l'accord du 21 octobre 2003, par lequel Téhéran s'engage à adhérer au Protocole additionnel de l'AIEA. L'Iran a signé ce Protocole le 18 décembre 2003.

(54) *Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive, op. cit.*

(55) *Déclaration sur la non-prolifération des armes de destruction massive, op. cit.*

premier temps, de les inciter à ratifier le TICE (56). Il faudrait faire preuve de plus de détermination pour traiter avec les Etats réfractaires, y compris en usant des moyens de pressions diplomatiques et économiques. Aujourd'hui, la tendance ne semble pas aller en ce sens. En effet, Israël, qui s'en tient à sa politique traditionnelle consistant à ne pas confirmer, ni infirmer les informations concordantes lui attribuant un arsenal de quelques centaines d'armes atomiques, a récemment armé d'ogives nucléaires les missiles de croisière Harpoon de fabrication américaine (57). Les programmes d'ADM d'Israël constituent le principal obstacle à l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive (ZEADM) au Moyen-Orient en application de la Résolution 487 (1981), du paragraphe 14 de la Résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité et des résolutions pertinentes adoptées par consensus par l'Assemblée générale. On remarquera que les Etats-Unis, si prompts à dénoncer les Etats cherchant à introduire des ADM au Moyen-Orient, sont singulièrement muets lorsqu'il s'agit d'Israël. A l'instar de l'Etat hébreu, l'Inde et le Pakistan se sont dotés de systèmes de lanceurs nucléaires faisant de l'Asie du Sud une des régions où la probabilité d'un conflit nucléaire est la plus forte. Depuis le 11 septembre 2001, la nécessité de la lutte contre le terrorisme a desserré l'étau des sanctions qui pesait sur ces deux Etats depuis les essais nucléaires de mai 1998 (58).

L'armement nucléaire possédé par une poignée d'Etats constitue structurellement un véritable facteur d'incitation à la prolifération. L'asymétrie instaurée par le TNP dans les années soixante-dix ne devait pas se pérenniser. Tant que les puissances nucléaires continuent à s'accrocher à leurs armes nucléaires et à mettre l'accent sur leur importance, certains ENDAN pourront considérer celles-ci comme essentielles à leur propre sécurité nationale, qu'il existe ou non une menace nucléaire directe. En d'autres termes, au nom de quel argument moral, les Etats dotés de l'arme nucléaire (EDAN) continuent-ils de justifier, sur le plan stratégique, la possession et le perfectionnement de leur arsenal nucléaire, tout en faisant valoir auprès des autres les avantages de la non-prolifération, sans faire preuve d'hypocrisie ?

L'esprit du TNP, c'est-à-dire l'établissement d'un lien entre la non-prolifération et un processus de désarmement nucléaire multilatéral, doit être respecté pour consolider les régimes relatifs aux ADM. Le Traité, notamment après les décisions de 1995 (59) et de 2000 en vue de son renforcement,

(56) Au 1^{er} décembre 2003, 170 Etats ont signé le TICE et 108 l'ont ratifié, parmi lesquels 32 des 44 Etats figurant à l'Annexe II du Traité dont la ratification est nécessaire pour l'entrée en vigueur du Traité. La plus récente ratification significative fut celle de l'Algérie, qui a déposé le 11 juillet 2003 le 32^e instrument de ratification de l'Annexe II. La Chine et les Etats-Unis ont signé, mais pas ratifié, l'accord, tandis que Israël, l'Inde, le Pakistan et la RPDC ne l'ont ni signé, ni ratifié.

(57) *Le Monde*, 14 octobre 2003.

(58) Suite à la Résolution 1172 du 6 juin 1998.

(59) La Conférence de 1995 des Etats-parties au TNP a décidé de proroger le Traité pour une durée indéterminée : cf. NPT/CONF.1995/Décision 3.

énonce un large éventail d'engagements par toutes les parties. Il faudrait que tous les Etats acceptent d'abord de rendre compte du respect de leurs engagements, qu'ils portent sur la non-prolifération ou sur le désarmement. Ainsi, les cinq grandes puissances avaient formulé à l'occasion de la Conférence d'examen du TNP de 2000, leur « *attachement sans équivoque aux objectifs ultimes de l'élimination complète des armes nucléaires et à un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace* » (60). Ils ont appuyé un plan en treize étapes établissant clairement le lien entre non-prolifération et désarmement nucléaire (61). Trente-trois ans après l'entrée en vigueur du TNP, force est de constater l'absence d'un véritable processus de désarmement nucléaire, comme s'y étaient pourtant engagé les EDAN en vertu de l'article VI.

Les EDAN ont défendu l'idée selon laquelle les treize points ne constituent nullement un engagement juridique. La France, pour sa part, continue à lier le désarmement nucléaire au désarmement général et complet, en invoquant une lecture stricte de l'article VI. Fait plus inquiétant, l'Administration Bush a ouvertement remis en question cet engagement et a contesté en particulier l'idée de rapports périodiques sur la mise en œuvre de l'article VI. Les Etats-Unis ne soutiennent donc plus certaines des conclusions du Document final de la Conférence d'examen de 2000, qu'ils ont pourtant contribué à faire adopter par consensus. La remise en cause des engagements souscrits à propos de la mise en œuvre de l'article VI contribue à affaiblir la crédibilité du régime de non-prolifération des armes nucléaires.

Les sessions du PrepCom (62) ont révélé un profond malaise et une grande inquiétude à l'égard des implications sur la non-prolifération et le désarmement de la nouvelle stratégie américaine dans le domaine nucléaire. La Coalition pour un nouvel agenda, émanation du Groupe des pays non alignés, est à l'origine du discours le plus élaboré sur les dangers que feraient peser, sur l'existence des régimes de non-prolifération, le développement d'une nouvelle génération d'armes nucléaires et l'élaboration de doctrines stratégiques qui élargissent le rôle de ces armes en dehors du champ traditionnel

(60) Déclaration commune de la Chine, des Etats-Unis, de la France, de la Russie et du Royaume-Uni à la Conférence d'examen du TNP, NPT/CONF.2000/21, New York, 1^{er} mai 2000.

(61) Il s'agit notamment des mesures suivantes : entrée en vigueur dans les meilleurs délais du TICE ; ouverture et conclusion dans les cinq ans de négociations sur un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à des fins militaires ; poursuite du processus de réduction des armes nucléaires stratégique et tactiques ; adoption de mesures concrètes permettant de réduire la capacité opérationnelle des systèmes d'armes nucléaires ; diminution du rôle des armes nucléaires dans les politiques de sécurité pour minimiser le risque d'emploi ; renforcement de la transparence des capacités nucléaires militaires. Cf. NPT/CONF.2000/28, Part I & II, article VI, 19 mai 2000.

(62) Les 1^{re} et 2^e sessions du Comité préparatoire (PrepCom) de la Conférence d'examen du TNP prévue en 2005 se sont tenues respectivement à Genève du 8 au 19 avril 2002 et à New York du 28 avril au 8 mai 2003.

de la dissuasion (63). C'est une condamnation sans équivoque du « *Gulliver déchaîné* », pour reprendre l'expression de Stanley Hoffmann (64).

A ce propos, le *Nuclear posture review* (NPR) ou Examen du dispositif nucléaire, rendu public en janvier 2002, contient des éléments particulièrement alarmants. En effet, le NPR propose une plus grande flexibilité dans le recours aux armes nucléaires dans un monde caractérisé par l'apparition de « *sources multiples et potentielles de conflits* ». Ainsi, les Etats-Unis envisageraient la mise au point de nouvelles armes nucléaires destinées à être utilisées dans les situations suivantes : en réponse à une attaque par des armes chimiques ou bactériologiques ; pour détruire des objectifs profondément enterrés ; en cas de développement militaires imprévus (65). Outre qu'elle affecte radicalement la dissuasion (66), cette proposition constitue une remise en cause très sérieuse des garanties de sécurité formulées par les EDAN, portant engagement à ne pas utiliser ou menacer d'utiliser des armes nucléaires contre des ENDAN, engagement consacré par la Résolution 984 (1995) du Conseil de sécurité (67). La NPR a aussi des implications sur l'approche traditionnelle de l'*arms control*. Désormais, avec le Traité sur la réduction des armes nucléaires stratégique offensives (*Strategic offensive reduction treaty* ou SORT) du 24 mai 2002, il s'agit moins de détruire les armes soumises à réduction qu'à les désactiver pour les stocker, ces armes pouvant être réactivées dans un délai très court en cas de besoin.

Comme l'a justement souligné le directeur général de l'AIEA, ces projets compliqueraient la lutte contre la prolifération, « *en adressant un mauvais message à d'autres pays* » (68). Selon lui, les ADM quelles qu'elles soient constituent sans conteste une « *menace contre la paix et la sécurité internationale* », qui nécessite une « *réponse urgente et globale* ». Il faut redynamiser la sécurité collective pour se donner les moyens d'agir le plus tôt possible dans les situations de menace posées par les ADM tout autant que de violation massive des droits de l'homme, estime Mohamed El Baradei (69). Il appelle

(63) Cf. le *New Agenda Coalition Paper* présenté par l'Égypte au PrepCom : NPT/CONF.2005/PC.1/9, 5 avril 2002.

(64) Stanley HOFFMANN, *L'Amérique vraiment impériale ?*, Audibert, 2003, en particulier pp. 95-112.

(65) Pour une analyse de la NPR, cf. Georges LE GUELTE, « La nouvelle posture nucléaire américaine : révolutions dans les concepts stratégiques ? », *Revue des relations internationales et stratégiques*, n° 47, automne 2002, pp. 67-74. Sur la politique américaine dans le domaine nucléaire, cf. également Philippe GOT / Nicolas BRONARD, « La *National Security Strategy* », *Défense nationale*, décembre 2002, pp. 105-112 ; Camille SELLIER, « Relance américaine dans le jeu nucléaire », *Défense nationale*, janvier 2003, pp. 86-97.

(66) Pour le Président Bush, « *la dissuasion qui a fonctionné pendant la Guerre froide n'est plus adaptée face à des leaders d'Etats-voyous prêts à prendre des risques, à parier sur les vies de leurs concitoyens et la survie de leur nation* » (*The National Security Strategy of the United States*).

(67) Dans une interview accordée en février 2002 à la revue *Arms Control Today*, le Secrétaire d'Etat adjoint John Bolton déclarait que l'Administration Bush ne se sentait plus liée par les promesses faites par les administrations précédentes s'agissant des conditions dans lesquelles elle envisagerait le recours à l'arme nucléaire : « *Expounding Bush's Approach to US Nuclear Security* », *Arms Control Today*, mars 2002, vol. 32, n° 2, p. 6.

(68) « *Curbing Nuclear Proliferation : an interview with Mohamed El Baradei* », *Arms Control Today*, vol. 33, n° 9, novembre 2003, p. 4.

(69) *Ibid.*

de ses vœux l'avènement d'« un nouveau système de sécurité, qui traiterait les causes profondes de l'insécurité internationale et pas seulement les symptômes, qui ne serait plus fondé sur la dissuasion, mais sur l'équité et l'universalité ». De son point de vue, « tous les États – les puissances nucléaires, les pays qui n'ont pas l'arme, comme ceux qui sont en dehors du TNP (dont Israël, Inde et Pakistan) – y seraient inclus [...]. Cela doit devenir un principe absolu du droit international, comme le rejet du génocide ou de l'esclavage, à l'abri des changements de régime ou de politique dans tel ou tel pays. La question nucléaire ne peut être traitée à un moindre niveau, elle est capitale pour l'humanité » (70).

(70) Interview au quotidien *Le Monde*, 31 octobre 2003.