

## NOTE D'ANALYSE

### **Définir les « nouvelles initiatives de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive »**

*par Benjamin Hautecouverture, Chargé de recherche au CESIM*

#### **Contexte<sup>1</sup>**

Le syntagme « nouvelles initiatives de lutte contre la prolifération » est diversement apprécié. Issu de l'empirisme, il a mis du temps à trouver une place dans le vocabulaire de la sécurité internationale. Son usage s'est imposé avec la multiplication, depuis moins d'une décennie, d'initiatives internationales inédites qui peinent à être considérées dans leur ensemble.

L'épithète « nouvelles » qui est apposée à « initiatives » semble les opposer à des formes anciennes. De fait, elles sont au cœur du débat contemporain sur l'*arms control*. Il s'agit d'un débat académique mais aussi politique, voire idéologique : la question de savoir si l'*arms control*, comme discipline diplomatique et stratégique complexe et intégrée, est affaibli ou renforcé par le développement des « nouvelles initiatives » renvoie en définitive à l'équilibre du régime global de sécurité. Celui-ci reste caractérisé par des exigences conjointes de non-prolifération et de désarmement en matière d'armes chimiques (*Convention d'interdiction des armes chimiques*), biologiques (*Convention d'interdiction des armes biologiques*), nucléaires (*TNP* à travers son Préambule et ses articles 1, 2, et 6). Il est vrai que cette double caractéristique ne prévaut pas au traitement des vecteurs (le *Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques* – HCoC, 2002 - ne mentionne l'objectif de réduire les stocks nationaux des missiles que « lorsque cela est possible » - §3.c).

Ce débat illustre bien entendu la dimension essentiellement stratégique du désarmement et de la non-prolifération. A ce titre, il indique que la priorité

---

<sup>1</sup> Note rédigée le 08 octobre 2007

de l'ordre du jour de la sécurité internationale depuis la fin du siècle dernier est donnée aux risques et aux menaces que représentent les proliférations (balistique, nucléaire, chimique et biologique).

De plus, la plupart des « nouvelles initiatives » ont une vocation duale, ou hybride. Elles s'adressent la plupart du temps à deux types de « nouvelles menaces » :

1. la prolifération étatique des armes de destruction massive,
2. le terrorisme de destruction massive.

A cet égard, il leur est parfois reproché d'utiliser le terrorisme comme prétexte, ou comme « produit d'appel » pour mener des activités de contre-prolifération étatique à la marge du régime global de non-prolifération.

Prises une par une, les « nouvelles initiatives » ont une ambition qui peut sembler modeste : donner corps à l'idée de « lutte contre la prolifération ». Il s'agit là d'une formule dont il est difficile de dater précisément l'acte de naissance. Il suffit de savoir qu'elle est, à quelques mois ou années près, concomitante à la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992 qualifiant la prolifération des armes de destruction massive de « menace contre la paix et la sécurité internationales ». La « lutte contre la prolifération » n'appartient pas à la catégorie de la « non-prolifération » au sens traditionnel de ce terme, ni à celle de « contre-prolifération » au sens strict. Il s'agit pourtant d'une ambition dont la portée historique est sans doute considérable : en désolidarisant les préoccupations liées à la prolifération de celles qui se rapportent au désarmement, la « lutte contre la prolifération » a ouvert un champ d'action *a priori* sans limites, qui a permis l'éclosion et l'épanouissement de ce que l'on s'est mis à appeler peu à peu à partir du tournant du siècle « les nouvelles initiatives ». Il faut donc y voir une nouvelle catégorie et non pas un ensemble strictement supplétif ou complémentaire du régime historique global de non-prolifération.

Ajouté au fait que ces initiatives s'inscrivent désormais dans le temps et dans la pratique (ainsi leur caractère de nouveauté s'étiolle année après année), il semble donc aujourd'hui plus judicieux de les regrouper sous le vocable générique d'outils de **lutte contre la prolifération**.

### **Essai de définition**

Ces outils peuvent être entendus dans un sens étroit. On parle alors d'« **initiatives ad hoc** ». **Celles-ci peuvent être lancées pour répondre à une menace identifiée** (la *Container Security Initiative* – *CSI* - pour le contrôle du contenu des chargements maritimes par conteneurs aux ports de départ et aux ports d'arrivée), **ou pour mettre en œuvre un moyen de lutte spécifique** (la *Proliferation Security Initiative* – *PSI* -

pour autoriser l'arraisonnement des navires dans les eaux territoriales des Etats participants et en haute mer *via* des accords de coopération avec les Etats de pavillons).

En un sens plus large, il s'agit de :

**L'ensemble des initiatives politiques et/ou institutionnelles lancées depuis la fin de la Guerre froide en marge des grands instruments juridiques intergouvernementaux traditionnels, et dont la vocation est d'accroître l'efficacité opérationnelle de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive à destination des acteurs étatiques et non-étatiques.**

Ces outils se caractérisent essentiellement par :

leur inspiration **pragmatique**,  
leur nature **fonctionnelle**,  
leur caractère **instrumental**,  
leur **diversité** d'objet et de portée,  
leur **souplesse** institutionnelle,  
l'originalité de leur vocation collective fondée sur la **coopération** et le **partenariat**.

### **Formes**

La variété des formes que prennent aujourd'hui les outils internationaux de lutte contre la prolifération rend leur lecture délicate. Une classification par objet risque d'être artificielle. Dans un souci de clarté, elles peuvent être présentées sous forme de catalogue en fonction de leur lieu d'émission. Par exemple :

<b>Origine</b>	<b>Outil</b>
Unilatérale	<i>Proliferation Security Initiative</i> (Etats-Unis) <i>Container Security Initiative</i> (Etats-Unis) <i>Secure Freight Initiative</i> (Etats-Unis) <i>Megaports Initiative</i> (Etats-Unis) Programmes <i>Cooperative Threat Reduction</i> (Etats-Unis)
Bilatérale	<i>Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism</i> (Etats-Unis / Russie)
Organisations régionales	<i>Stratégie européenne de lutte</i>

	<i>contre la prolifération des ADM (Union Européenne)</i>
ONU	Résolutions 1540 et 1673 (Conseil de sécurité) Résolutions 1696, 1718, 1737, 1747 (Conseil de sécurité)
Organisations internationales fonctionnelles	Programmes de l'AIEA et de l'OIAC
Groupements intergouvernementaux	<i>Partenariat mondial contre la prolifération des ADM (G8)</i>

Cette liste n'est, bien entendu, pas exhaustive.

### **Problématique**

Certaines de ces initiatives n'ont pas de contenu politique fort. C'est par exemple le cas de la *Secure Freight Initiative (SFI)*, activité très opérationnelle lancée en décembre 2006 par les Etats-Unis en partenariat avec sept ports internationaux à titre pilote, pour soumettre les conteneurs maritimes à destination des Etats-Unis à une détection des radiations et à un examen par rayons X. C'est également le cas de la *Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT)*. Lancée à l'été 2006 en marge du Sommet du G8 de Saint-Petersbourg par G. Bush et V. Poutine, elle s'est étendue depuis dans un sens très fonctionnel comme point de rencontre et d'échanges sur les meilleures pratiques en termes de sûreté et de sécurité nucléaires. Elle semble en cela s'inspirer de l'activité de l'AIEA en la matière.

D'autres outils, plus ambitieux, ont vocation à identifier les Etats défaillants sur le plan des infrastructures juridiques, administratives et opérationnelles et/ou sur le plan politique. On peut citer la *PSI* pour ce qui relève des initiatives strictement *ad hoc*. On peut également citer les résolutions de portée générale 1540 et 1673 du Conseil de sécurité et les résolutions sur l'Iran (1737, 1747) et la Corée du Nord (1718), qui s'appuient toutes sur des Comités de suivi. Ces outils ont un contenu politique fort en cela qu'ils permettent, au moins potentiellement, de désigner des Etats proliférants ou proliférateurs.

En définitive, étudier les « nouvelles initiatives de lutte contre la prolifération » en respectant leur complexité implique l'examen de trois questions :

1. Si l'on se cantonne à l'objectif affiché d'accroître l'efficacité opérationnelle de la lutte contre la prolifération, alors la problématique principale doit être celle de sa mesure. **Comment évaluer l'impact des outils ?**

2. Si l'on admet que **les outils de « lutte contre la prolifération »** ont aussi une dimension politique et stratégique, **doivent-ils être davantage intégrés ?** Bon nombre de Démocrates au Congrès des Etats-Unis ont plaidé au cours de l'année 2007 pour que la *PSI* soit placée sous l'autorité du Conseil de sécurité, alors que l'administration Bush fait valoir que l'instrument tire déjà sa légitimité d'être implicitement le bras armé de la résolution 1540 du Conseil de sécurité, position qu'a pu soutenir également la France.
  
3. Enfin, **les outils de « lutte contre la prolifération » doivent-ils et peuvent-ils occuper une place mieux définie dans le régime global de non-prolifération et de désarmement ?**