

NOTE DE LECTURE

La Proliferation Security Initiative à l'épreuve du GAO

Par Benjamin Hautecouverture, Chargé de recherche au CESIM

« Nonproliferation. U.S. Agencies Have Taken Some Steps, but More Effort Is Needed to Strengthen and Expand the Proliferation Security Initiative », *Report to Congressional Committees*, GAO, novembre 2008 (GAO-09-43), 56 p.¹

Objectifs du rapport et méthodologie

Ce rapport du *Government Accountability Office* (GAO) sur l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI) donne suite à un premier rapport rédigé en septembre 2006 et classifié. En substance, ce premier travail concluait que les agences américaines chargées de la mise en œuvre de la PSI ne disposaient alors ni de procédures pour planifier et gérer les activités, ni d'indicateurs de performance permettant d'en mesurer les résultats, et donnait des recommandations en ce sens.

Adopté en août 2007 par le Congrès, le « *Implementing Recommendations of 9/11 Commission Act* » a repris ces recommandations dans plusieurs dispositions contraignantes et non contraignantes² et a demandé au GAO d'évaluer à nouveau la mise en œuvre de la PSI. Le présent document est donc un audit de performance, mené entre novembre 2007 et novembre 2008 auprès des agences et administrations concernées.

Il aborde en particulier deux questions :

1. Quelles sont les mesures prises pour établir des procédures, des structures, des budgets et des indicateurs de performance ?

¹ Noté réalisée avec le soutien de la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense

² Pub. L. N° 110-53, Sec. 1821

2. Quels sont les efforts menés pour accroître la coopération et la coordination de l'activité entre les Etats partenaires, et pour mettre en œuvre une stratégie permettant de résoudre la question épineuse des interdictions de transport ?

Points saillants

Il est d'abord remarquable que l'analyse du GAO présente l'architecture administrative en charge de la PSI aux Etats-Unis, ce qui est utile et rare dans la littérature ouverte. Schématiquement, le partage des responsabilités peut être figuré sous la forme du tableau suivant :

Administrations et agences	Responsabilités internes	Budgets
Département de la Défense	Office of the Secretary of Defense (OSD): <ul style="list-style-type: none"> • Deputy Assistant Secretary of Defense for Counternarcotics, Counterproliferation, and Global Threats • Interagency Working Group Joint Staff Combatant Commands (COCOMs): <ul style="list-style-type: none"> • PSI Support Cell 	Budget annuel de 800 000 \$ (depuis FY 2008)
Département d'Etat	Bureau of International Security and Nonproliferation (ISN) <ul style="list-style-type: none"> • Office of Counter Proliferation Initiatives (CPI) 	Pas de ligne budgétaire spécifique
« Law Enforcement Agencies »	Customs and Border Protection (CBP) <ul style="list-style-type: none"> • Office of International Affairs (INA) Federal Bureau of Investigation (FBI) <ul style="list-style-type: none"> • Counter Proliferation Operations Unit à l'intérieur du WMD Directorate (soit un agent à mi-temps) Coast Guards <ul style="list-style-type: none"> • Office of Law Enforcement, Operations Law Division • Office of Counterterrorism and Defense Operations 	100 000 \$ en 2007, 50 000\$ en 2008 40 000\$ en 2008, le reste sur une base <i>ad hoc</i> Pas de ligne budgétaire spécifique

Ensuite, le GAO identifie deux lacunes principales :

1. Premièrement, l'administration n'a pas produit de directive sur la PSI, telle que demandée par la législation d'août 2007, ce qui n'a pas aidé les administrations et agences concernées à structurer leurs activités. L'administration n'a pas non plus fourni au Congrès de rapport budgétaire sur la mise en œuvre de la PSI, dû pour le mois de février 2008. Il est donc délicat d'avoir aujourd'hui une vision claire des efforts financiers fournis depuis une année et demi. Pour le GAO, « *more effort is needed to strengthen and expand U.S. PSI activities.* » Parmi l'ensemble des structures regroupées dans le tableau ci-dessus, il semble que seul le département de la Défense ait véritablement pris des mesures pour établir des procédures, des structures, des budgets et des indicateurs de performance. *A contrario*, « *none of the agencies has established performance indicators to measure the results of PSI activities.* » Dans ces conditions, il est encore difficile de mesurer aujourd'hui l'impact réel de la PSI comme outil de contre-prolifération.

2. Deuxièmement, si les agences américaines ont fait des efforts pour accroître la coordination et la coopération entre les 19 pays *leaders* de l'initiative (exercices, activités d'*outreach*, réunions de planification), en revanche elles n'ont pas fait ce travail à l'intention des 70 autres Etats participants. Le GAO fournit un exemple éloquent de ce manque de participation : « *From September 2003 through September 2008, 21 countries have led 36 PSI exercises. However, only 6 of the 36 exercises were hosted or cohosted by countries from among the more than 70 PSI countries who are not invited to attend the multilateral meetings.* »

Recommandations formulées

Le rapport du GAO formule deux recommandations :

1. Les diverses agences impliquées devraient mettre en place des procédures et des indicateurs de soutien des activités de la PSI.
2. Le département d'Etat et celui de la Défense devraient accroître la coopération et la coordination entre les Etats-Unis et les quelques 70 pays qui ne font pas partie du « *core group* » du mécanisme.

En conclusion, on notera l'importance de ces deux recommandations. Après cinq années et demi d'existence, parmi les principales critiques généralement faites à la PSI par une partie importante de l'analyse, comme par les Etats qui refusent encore d'y participer, figurent en effet :

- le manque total de certitudes quant à l'efficacité réelle du mécanisme,
- le manque de participation effective de la plupart des 90 Etats qui ont adopté le principe d'interdiction de la PSI, formulé à Paris en septembre 2003.³

Ces critiques trouvent donc un écho soutenu dans cet audit de performance du GAO sur la PSI, à l'intention des quatre comités concernés au Congrès des Etats-Unis.⁴

Le GAO a d'ores et déjà reçu des réponses écrites à ses deux recommandations, de la part des agences, du département d'Etat et de la Défense. Le Département de la sécurité intérieure (DHS) et le FBI ont accepté la première recommandation. Les départements d'Etat et de la Défense ont accepté la seconde (à ce titre, on peut s'attendre à un accroissement des activités de promotion et d'*outreach* régionales, de la part du « *core group* » de la PSI, mouvement qui épouserait le sens de l'action menée par le Comité 1540 pour une meilleure mise en œuvre de la résolution 1540 au sein des régions défaillantes).

³ Voir en particulier, sur ces deux critiques, l'article de Aswakumaran Vinod Kumar, rédigé à la suite de la célébration du cinquième anniversaire de la PSI en mai 2008, « The Proliferation Security Initiative : Five years later, losing its sheen ? » *IDSA Strategic Comments*, Institute for Defence Studies & Analysis, 7 juillet 2008, <http://www.idsa.in/publications/stratcomments/VinodKumar070708.htm>

⁴ *Committee on Armed Services* (Sénat, Carl Levin), *Committee on Foreign Relations* (Sénat – Joseph R. Biden), *Committee on Armed Services* (Chambre des représentants – Ike Skelton), *Committee on Foreign Affairs* (Chambre des représentants – Howard L. Berman)