



CHRONIQUE

Les sanctions internationales face à la prolifération des ADM : un instrument à approfondir

Par Bernard SITT, directeur du CESIM

SOMMAIRE

MULTILATERAL.....2

Union européenne...3

DOSSIER SPECIAL

ELECTIONS

PRESIDENTIELLES

AMERICAINES

.....4-5

CRISES & TRAFICS....6

MISCELLANEE.....6

PUBLICATIONS.....7

SEMINAIRES.....8

Agenda.....8

Les violations majeures ou mineures des accords bilatéraux ou multilatéraux de maîtrise des armements et de non-prolifération sont un dilemme récurrent des relations internationales. L'histoire récente montre en particulier que les actions de la communauté internationale pour résoudre un problème de *non-compliance* se sont parfois soldées par des impasses. Sont là pour en témoigner les évolutions des crises nucléaires iranienne et nord-coréenne et les risques dont elles sont porteuses, régionalement ou globalement.

De fait, face au comportement non coopératif d'un État en violation présumée ou avérée de ses engagements internationaux, l'alliance de la diplomatie de la persuasion et de la diplomatie coercitive s'est trouvée à différentes reprises en échec, n'ayant pas permis de trouver un mode satisfaisant de gestion de crise, qui permette en particulier d'éviter l'alternative du tout ou rien, entre l'impuissance et la menace d'emploi de la force.

L'outil des sanctions, ou de manière plus appropriée des « mesures coercitives » de diverse nature, est l'une des options auxquelles il a parfois été jugé nécessaire de recourir pour contraindre l'État incriminé et le convaincre de sortir du blocage. Même si ces initiatives se sont souvent soldées par des échecs, la gravité de la situation et l'importance des enjeux justifient parfois le recours à des options contraignantes.

S'agissant de sanctions multilatérales, avant 1990, le Conseil de sécurité n'avait décidé de sanctions obligatoires qu'à deux reprises (Rhodésie du sud et Afrique du sud). Mais depuis, quinze à vingt États ont fait l'objet de régimes de sanctions visant des objectifs divers : contraindre un acteur étatique ou non étatique à respecter la loi internationale, contenir ou interdire un conflit, exprimer une désapprobation politique de la communauté internationale, lutter contre la prolifération des ADM.

A l'évidence, la pratique a dans tous les cas précédé la théorie, en ce sens que très peu d'études conceptuelles ont été consacrées aux sanctions internationales. Et tout reste à faire s'agissant spécifiquement de lutte contre la prolifération.

C'est pourquoi le groupe international pour les questions de sécurité globale (IGGS) affilié au CESIM a entrepris, à partir des leçons qu'il convient de tirer des crises de prolifération passées ou actuelles (Iraq, Libye, Corée du Nord, Iran), d'élaborer une approche structurée du problème en articulant des réponses à plusieurs questions clés :

Quel est l'objectif politique d'une initiative internationale en matière de sanctions ?

Quelle autorité ou instance internationale légitime doit en décider ?

Quelles sont les entités visées par les sanctions, et quelles sont leurs vulnérabilités : peuvent-elles être atteintes ? [Suite page 2]

Désintérêt des électeurs et ordre du jour économique obligent, à deux semaines des élections présidentielles américaines, force est de constater que le débat entre les deux candidats en matière d'*arms control*, de non-prolifération et de désarmement est resté feutré. Il n'en a pas été moins riche et augure, quel que soit le résultat de novembre, de nombreuses inflexions.

Après nous être penchés sur la place de l'*arms control* dans la course aux élections primaires (ONP N°23, janvier 2008), ce numéro de l'*Observatoire de la non prolifération* consacre un dossier spécial de deux pages aux positions respectives de Barak Obama et John McCain sur les principaux enjeux de ce débat : l'*arms control* multilatéral et le désarmement, le dialogue stratégique avec la Russie, et la lutte contre la prolifération (pp. 4 et 5)

MULTILATERAL

[Suite de la page 1] Quelle est la nature des sanctions envisagées : politiques, diplomatiques, économiques et financières, militaires, sanctions ciblées « intelligentes » ? Quel peut être le sens de sanctions régionales ? Quel en est l'efficacité attendue en matière de lutte contre la prolifération, et comment la garantir au mieux ? Quels peuvent être les effets dissuasifs des sanctions ? Quels en sont les effets collatéraux à minimiser (effets sur les populations, etc.) ? Comment le suivi des sanctions doit-il en être assuré ?

Le sujet est complexe et les enjeux paraissent considérables. Mais d'ores et déjà, il apparaît que seules les sanctions intelligentes (*smart*) ciblées sont susceptibles d'avoir l'efficacité attendue sans effets collatéraux significatifs, et que dans cette perspective elles méritent une étude sérieuse.

Conseil de sécurité : retour sur le dernier rapport du Comité 1540

On se souvient qu'au mois d'avril dernier (résolution 1810 du 25/04/2008), le Conseil de sécurité des Nations Unies avait décidé à l'unanimité de proroger pour trois ans le mandat du Comité chargé du suivi de la mise en œuvre de la résolution 1540 (2004). A cette occasion néanmoins, le Comité n'avait pas fourni de bilan s'agissant du respect des dispositions de la résolution (voir *ONP N°27*, mai 2008). Publié le 30 juillet 2008 (S/2008/493), ce bilan est pour le moins mitigé.



Conseil de sécurité des Nations Unies.
Photo#198925 UN Photo/Mark Garten

Au premier juillet 2008, 155 États ont fourni un premier rapport de mise en œuvre au Comité, et 102 d'entre eux lui ont fourni des informations additionnelles. Par conséquent, d'une part 37 États n'ont toujours pas rempli leurs obligations au titre de l'article 4 de la résolution 1540, d'autre part la teneur des mesures adoptées par les États pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) sur leur territoire est toujours extrêmement variable. Pour le Comité, malgré un constat de progrès, « *member states need to do far more than they have already done (...)* ». Dans le détail, les annexes de données chiffrées du document montrent qu'à l'évidence, la mise en œuvre de la résolution progresse. Par exemple, alors que 25 États avaient en 2006 inscrit dans leur législation des mesures de protection physique des matières et équipements nucléaires, ils sont 60 en 2008. S'agissant de la législation sur les mesures de sécurisation des stocks, le nombre est passé de 24 à 67. Il reste que cette progression est inégale sur l'ensemble du périmètre couvert par la résolution et, surtout, que les dispositions législatives ne sont pas systématiquement suivies d'effets réels (« *law enforcement* »).

En définitive, le dernier bilan établi par le Comité 1540 conclut à une forme de paradoxe : « *The task not only calls for a long-term commitment to the objectives of the resolution, but also the nurturing of a sense of urgency, given the gravity of the threat facing the international community.* » Censée répondre à une menace pressante, la résolution 1540 ne pourra inscrire son succès que dans le temps long et semble toujours aussi difficile, voire impossible, à évaluer. Le Comité 1540, au diapason de l'analyse, recommande la prise en charge régionale et sous-régionale des efforts d'incitation à la mise en œuvre, ainsi que le développement de stratégies adaptées (« *tailored dialogue* »). On ne peut que s'en réjouir mais en l'état, la résolution 1540 ne laisse pas d'entretenir un sentiment de fausse sécurité qui explique pour partie la multiplication des initiatives prises hors du périmètre des Nations Unies. La dernière en date est le *World Institute for Nuclear Security* (WINS, voir encadré ci-contre), à peine deux ans après le lancement de l'Initiative mondiale pour combattre le terrorisme nucléaire (acronyme anglais GICNT, juillet 2006).

La stratégie visant à accumuler des strates d'activités de prévention et de lutte plus ou moins intégrées est-elle donc la seule solution à l'échec relatif de l'instrument phare du Conseil de sécurité contre la prolifération des ADM?

GAFI : mandat 2008–2012

Le Groupe d'Action Financière (GAFI) a été créé en 1989 pour aider les États à lutter contre le blanchiment de capitaux. Il a pour cela publié 40 recommandations, auxquelles se sont ajoutées 9 autres depuis 2001, année à partir de laquelle le GAFI a été chargé par ses membres de lutter contre le financement du terrorisme. Le mandat révisé du GAFI pour la période 2008–2012, adopté en avril 2008,

prend désormais en compte la « nouvelle menace » que représente le financement de la prolifération.

Même s'il ne s'agit encore que d'une préoccupation de principe (« le financement de la prolifération constitue un domaine dans lequel le GAFI peut ajouter de la valeur aux efforts globaux de la communauté internationale »), la conduite d'une étude d'évaluation de la menace a été révélée lors la dernière réunion plénière du

Groupe (Londres, 18-20/06/2008). Les résultats de ce travail devraient être publiés prochainement. La lutte contre le financement de la prolifération a été identifiée comme l'une des priorités de la présidence française de l'Union européenne et devrait, là aussi, donner lieu à un certain nombre d'initiatives, notamment lors du prochain Conseil de l'UE en décembre.

<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/3/31/40433806.pdf>

Le WINS

Annoncé le 29 septembre 2008, le lancement du *World Institute for Nuclear Security* (WINS) est l'aboutissement d'un projet initié aux États-Unis en 2004. Cette nouvelle organisation principalement financée par le NTI et le département américain de l'énergie, pour un montant global d'environ 6 millions de dollars, sera chargée de réunir les praticiens mondiaux de la sécurité nucléaire. Objectif affiché : échanger et promouvoir les meilleures pratiques dans ce domaine, en se fondant sur une coopération étroite avec le bureau de la sécurité nucléaire de l'AIEA. C'est pourquoi le siège de cette institution, qui devrait comprendre 5 à 10 personnes, a été installé à Vienne.

http://www.nti.org/c_press/release_WINS_092908.pdf

UNION EUROPEENNE

Les programmes de réduction de la menace en Russie

La crise géorgienne a laissé planer une certaine incertitude sur l'avenir des programmes et des coopérations établis avec la Russie dans le domaine de la non-prolifération. Au Etats-Unis, Sam Nunn et Richard Lugar, initiateurs du *Cooperative Threat Reduction Program* (CTR) ont, un moment, exprimé leur inquiétude sur d'éventuelles coupes budgétaires dans le volet du programme destiné à la Russie.

En Europe, les réticences russes à appliquer le plan de paix ont conduit l'Union européenne à suspendre pour un temps les discussions sur le renouvellement de l'Accord de Partenariat et de Coopération (APC) avec la Russie de 1997. L'APC compte quatre espaces communs dont un (l'espace commun de sécurité extérieure) intègre les questions de non-prolifération et permet de financer (sur les fonds de la PESC) les différents programmes existants. Il s'agit pour l'essentiel de programmes engagés dans le cadre conceptuel du Partenariat Global ou relayant des programmes TACIS, clos en 2006. Parallèlement, l'Instrument de stabilité mis en place par la Commission permet le financement de programmes complémentaires (ou de programmes PESC).

Dans ce contexte, il est important de souligner qu'un éventuel gel de la négociation du nouvel APC n'aurait probablement que peu d'impact sur les programmes relatifs à l'espace commun de sécurité extérieure, qui pourrait se poursuivre hors cadre. Le sentiment général ne vise d'ailleurs pas à interrompre ces coopérations. Parallèlement, les programmes relevant de l'Instrument de stabilité sont indépendants de l'APC et ne devraient pas être directement concernés par un éventuel durcissement.



Tubes de missiles balistiques russes en cours de démantèlement. Crédit photo : Defense Threat Reduction Agency

Derniers programmes en date

Programmes dans le cadre de l'APC

- Financement du site de destruction d'armes chimiques de Shchuch'y (3,1 millions d'euros)
- Financement de la protection physique du site nucléaire de l'Institut Bochvar

Programmes de l'Instrument de stabilité (tous pays confondus)

- 266 millions d'euros entre 2007 et 2013 sur des programmes liés à l'encadrement des scientifiques de l'armement NBC, au renforcement des procédures d'exportation, de contrôle des équipements duaux et des trafics NRBC, et à la sûreté NRBC
- En 2007-2008, 40% des 53 millions d'euros du budget annuel devaient servir à financer la coopération avec l'ISTC (Russie) et le STSU (Ukraine), centres de réorientation des travaux des scientifiques de l'armement NBC

Première commission de l'Assemblée générale de l'ONU : l'UE dans le texte

La 63e session de la Première commission de l'Assemblée générale des Nations Unies s'est ouverte lundi 6 octobre 2008. S'il est naturellement trop tôt pour se faire une idée d'ensemble de l'événement, les premières interventions au débat général distinguent celle de l'ambassadeur français Eric Danon pour l'Union européenne (UE), en matière de non-prolifération comme de désarmement.

Affichant le soutien traditionnel de l'UE au « multilatéralisme réel », l'ambassadeur Danon a prévenu d'emblée : « le renforcement et une plus large adhésion aux normes ne suffisent pas ; il faut s'assurer de leur respect. » Sur ce plan, l'UE rappelle son attachement de principe à « un mécanisme efficace pour renforcer et vérifier le respect de la CIAB », ce dont il faut prendre acte. Mais c'est surtout la place de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI), ainsi que des autres activités *ad hoc* de cette nature au sein même du régime global de non-prolifération qui a été précisée de façon assez inédite : « les normes juridiques, a affirmé l'ambassadeur Danon, ne sauraient se suffire à elles-mêmes. (...) Cela nécessite régulièrement des actions de contre-prolifération s'assurant de la mise en œuvre par chacun des États de ses obligations au titre des traités de non-prolifération. » La formule est remarquable puisque, *stricto sensu*, aucun instrument de contre-prolifération de portée générale ne s'inscrit dans le cadre onusien. Dans le contexte des crises de prolifération iranienne et nord-coréenne (la déclaration de l'UE, seule en cela avec celle d'Israël, mentionne aussi les suspicions à propos de la Syrie), un tel langage entend bien forcer la communauté internationale à reconnaître aux outils de contre-prolifération une forme de légitimité fonctionnelle, qu'elle qu'en soit l'origine.

A l'évidence soucieuse d'équilibrer un discours ferme sur la non-prolifération, la déclaration de l'UE est également prolix sur les questions de désarmement. Notons, parmi huit « initiatives concrètes et réalistes », l'idée française d'un traité interdisant les missiles sol-sol de portées courte et intermédiaire, couplée avec celle de la Russie qui, on s'en souvient, avait été proposée avec le soutien des États-Unis lors de la 62e session de la Première commission, en octobre 2007. Toujours en matière balistique, l'UE entend soumettre à l'examen de la Commission un projet de résolution sur le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques (HCOC), ce qui serait la première fois depuis 2005, lorsque l'Assemblée générale avait adopté la résolution 60/62 (-A/RES/60/62).

<http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com08/statements/6OctEU.pdf>

ELECTIONS AMERICAINES : LES POSITIONS DE BARAK OBAMA



Autoproclamé candidat de la rupture, Barak Obama est attaqué par son adversaire pour son manque d'expérience. Soucieux de s'exprimer sur la plupart des dossiers avec un évident souci du détail, le candidat démocrate a au contraire cherché à démontrer qu'il mettrait son expertise au service de l'ouverture comme de la fermeté. Ses prises de position indiquent une volonté de retour aux formes traditionnelles de l'*arms control* bilatéral et multilatéral, un sens du pragmatisme et l'affirmation d'un maître étalon : la hiérarchisation réaliste des priorités.

L'arms control multilatéral et le désarmement

C'est certainement en matière d'*arms control* multilatéral que la volonté de rupture du candidat démocrate est la plus affirmée, en termes de principes, de méthode et d'ordre du jour.

L'élimination des armes nucléaires dans le monde est avancée comme « élément central de la politique nucléaire américaine », non comme horizon mais comme objectif pour lequel les États-Unis doivent donner l'exemple. Dans ce cadre, la reprise du programme « *Reliable Replacement Warhead* » ne sera pas d'actualité sous administration démocrate. En revanche, les États-Unis devraient réinvestir le jeu et les enceintes de l'*arms control* multilatéral. C'est pourquoi la ratification du TICE par le Sénat est présentée comme une priorité politique interne et le lancement des négociations d'un traité FMCT à la Conférence du désarmement, une priorité diplomatique.

Pour autant, B. Obama entend ne pas être taxé d'angélisme internationaliste et prévient : « *as long as states retain nuclear weapons, the United States will maintain a nuclear deterrent that is strong, safe, secure, and reliable.* »

« *As president, I will make it a top priority to prevent nuclear fuel from becoming nuclear bombs.* » Le candidat démocrate entend travailler « avec les gouvernements intéressés » pour mettre en place une « nouvelle architecture internationale de l'énergie nucléaire » assise sur trois piliers : la création d'une banque internationale de combustible, ainsi que de centres internationaux pour la gestion du cycle du combustible, et l'assurance de garanties crédibles de fourniture pour les États demandeurs. Reste à savoir quelle sera la place des initiatives existantes dans ce schéma, en particulier celle du GNEP du secrétaire d'État actuel à l'énergie Samuel Bodman.

Le dialogue stratégique bilatéral avec la Russie

Barak Obama aime à rappeler qu'il n'est pas un produit générationnel de la Guerre froide. Selon lui, la Russie n'est « ni l'ennemi, ni le proche allié des États-Unis ». Dans ces conditions, la relation bilatérale stratégique avec Moscou n'est pas privilégiée en tant que telle mais considérée comme pertinente au cas par cas.

D'abord, États-Unis comme Russie doivent chercher des « réductions réelles et vérifiables de toutes les armes, déployées ou non, stratégiques ou non. » Mais l'exigence ne s'arrête pas à l'*arms control* bilatéral. Des coupes doivent être opérées dans le stock mondial et un dialogue entre les États dotés doit s'engager pour accroître la transparence des arsenaux. Pour B. Obama, la Chine doit donc devenir partie prenante de la relation. Au plan quantitatif, des réductions conduisant à des niveaux d'armements en deçà des plafonds négociés dans le cadre de SORT sont attendues, donc de nouveaux accords. Dans un premier temps, une future administration démocrate chercherait l'accord de la Russie pour prolonger les dispositions de START relatives au contrôle et à la vérification, avant l'échéance du traité (05/12/ 2009).

Point de rapprochement avec Moscou, le candidat démocrate soutient l'objectif russe de multilatéraliser le traité FNI, proposé en octobre 2007.

Enfin, malgré la crise géorgienne de l'été 2008, considérée par B. Obama comme un tournant de la politique russe vis-à-vis de l'Occident, les réserves du candidat sur le projet de défense antimissile américain en Europe ne sont pas tant motivées par l'opposition de la Russie que par des considérations opérationnelles et une analyse spécifique de la menace. En l'absence de certitudes sur les capacités réelles d'un tel système, la priorité doit aller à la consolidation des défenses de théâtre.

La lutte contre la prolifération

Pressé sur sa proposition de dialogue direct avec les États proliférants, Barak Obama s'est efforcé de tenir un discours ferme qui inscrit à plusieurs titres sa volonté d'action dans la continuité de la politique de l'administration républicaine sortante. Le candidat démocrate s'est concentré sur deux enjeux :

Le terrorisme nucléaire (opportunistement la peur N°1 des Américains selon un sondage de la *SAGA Foundation* de janvier 2008) est présenté comme la principale menace pesant sur la sécurité des États-Unis. La sécurisation des matières, la lutte contre les trafics illicites et la protection des frontières est la tâche principale assignée à la lutte contre la prolifération. Pour ce faire, B. Obama propose la tenue d'un sommet international mais aussi l'extension du champ de la PSI à l'éradication des réseaux de marché noir. Le candidat démocrate endosse donc l'outil phare de contre-prolifération de l'administration Bush, sans préciser s'il souhaite renforcer son intégration multilatérale.

La gestion des crises de prolifération en cours a naturellement occupé la part la plus visible des discours de B. Obama en la matière. Celui-ci maintient sa volonté d'engager des négociations directes avec Téhéran, mais dans le strict but de « tester ses intentions ». Le diagnostic porté sur la crise est grave : « *the iranian nuclear threat is growing.* » L'objectif poursuivi, sans ambiguïté : l'Iran doit faire toute la lumière sur ses programmes passés et présents, et suspendre ses activités d'enrichissement. En outre, une action plus ferme du Conseil de sécurité est souhaitée, ainsi que le renforcement des sanctions hors du périmètre des Nations Unies. Affichant l'exigence d'une diplomatie « inflexible et inconditionnelle », le candidat affirme qu'une intervention militaire « crédible » doit rester une option. S'agissant de la Corée du Nord, B. Obama entend poursuivre un effort diplomatique « direct et ferme ».

ELECTIONS AMERICAINES : LES POSITIONS DE JOHN McCAIN

Tout au long de la campagne, John McCain aura insisté sur son expérience en matière de politique étrangère et de sécurité. Si la question irakienne a été centrale dans les discours et les débats, les crises avec l'Iran et la Russie lui ont permis de préciser son programme sur un plan pratique. De plus, bien qu'il se positionne en continuité avec l'administration Bush sur ces dossiers, il s'en est délibérément démarqué sur la question plus générale de l'*arms control*.



L'arms control multilatéral et le désarmement

Parfois caricaturé comme idéologiquement plus proche de la première administration Bush que George Bush lui-même, John McCain insiste lourdement sur l'aspect multilatéral et international de l'effort de non-prolifération : le discours de politique étrangère d'Arlington du 27 mai 2008 a été l'occasion pour le candidat de proposer la relance de la négociation sur l'ensemble des dossiers de désarmement avec une perspective de finalisation du FMCT et une adhésion américaine à un TICE adapté aux exigences de sécurité américaines. La proposition d'accroître les budgets liés à la CTR et les contributions à l'AIEA (y compris en termes de renseignement) ainsi que de saisir l'opportunité de la conférence d'examen du TNP pour renforcer les incitations au développement pacifique de l'énergie nucléaire, d'accroître les sanctions contre les pays violant leurs engagements et de développer les initiatives sur l'internationalisation du cycle du combustible démontrent une volonté de renforcer le caractère multilatéral de la politique américaine. Par contre, son ambition de modifier les principes de vérification de l'AIEA de façon à ce que cela soit aux proliférateurs suspectés, et non à l'Agence, de faire preuve de leur innocence demeure en ligne avec l'actuelle administration.

Son approche de la non-prolifération marque cependant une rupture nette, puisque qu'il insiste sur l'aspect multilatéral et international de l'effort de non-prolifération : « *The United States cannot and will not stop the spread of nuclear weapons by unilateral action. We must lead concerted and persistent multilateral efforts [...]. We must strengthen the accords and institutions that make such cooperation possible* ». Par ailleurs, en dépit d'une volonté évidente de maintenir les capacités de l'outil de dissuasion, John McCain s'est ouvertement réclamé de Ronald Reagan en déclarant vouloir souhaiter la disparition totale de l'arme nucléaire. Si cette prétention est ordinairement tenue par les analystes pour du simple marketing, on se souviendra qu'en d'autres temps, Ronald Reagan avait trouvé un interlocuteur à Reykjavik sur le même thème.

La lutte contre la prolifération

Relativement discret sur la Corée du nord, John McCain s'est plus ouvertement exprimé sur l'Iran, qu'il associe étroitement à la possession éventuelle de l'arme nucléaire, à une menace existentielle pour la sécurité d'Israël et donc des Etats-Unis (thématique fréquemment abordée) et au terrorisme

Partant de ce constat, et se déclarant certain que l'Iran poursuit un programme nucléaire militaire, le sénateur affiche une ligne dure, orientée sur l'accentuation des sanctions, y compris dans le domaine énergétique. Le soutien de la Russie et de la Chine à une telle extension demeurant hypothétique, John McCain se fonde sur l'idée d'une « ligue des démocraties » pour amener Téhéran à résipiscence. Le candidat n'a cependant pas expliqué en quoi cette ligue différerait de l'alliance actuelle, qui voit les Etats-Unis et les pays européens en pointe du combat contre la prolifération iranienne, sans résultats probants.

L'option militaire demeure ouverte, quoi que de moins en moins évoquée dans la campagne, et celle des négociations n'est pas entièrement fermée. Le candidat républicain insiste pourtant sur le fait que des négociations de très haut niveau (de chef d'Etat à chef d'Etat) ne peuvent donner de résultats *per se* et semble devoir vouloir combiner une politique de petits pas et de pressions, qui se rapproche du mode de négociation de la première administration Reagan.

Le dialogue stratégique bilatéral avec la Russie

John McCain a très tôt insisté sur la nécessité de renouer le dialogue stratégique avec la Russie dans le cadre de nouvelles négociations dont les mesures de vérification s'inspireraient de START. L'objectif poursuivi est de réduire les arsenaux stratégiques mais également de diminuer, voire d'éliminer les armes tactiques déployées en Europe. En toute logique, le sénateur propose également une révision de la doctrine nucléaire américaine, permettant à la fois la réduction des arsenaux mais également la modernisation des forces, dans un objectif d'une plus grande fiabilité. Il est à souligner que cette modernisation induirait une diminution des armes nucléaires stockées, mais pas automatiquement une réduction des armes déployées.

Toutefois, en continuation avec l'actuelle administration, John McCain n'entend pas renoncer à la défense antimissile et n'a pas annoncé comment résoudre le dilemme auquel s'était heurté Ronald Reagan en son temps, en proposant à la fois la réduction concertée des arsenaux et le développement d'un système antimissile qui risque d'en limiter les capacités. Par ailleurs, si la proposition d'intégrer la Chine dans le processus de négociation de réduction des arsenaux est pertinente et le soutien qu'il affiche au projet russe de multilatéraliser le Traité FNI louable, demeure la question de la relation qu'il établirait avec la Russie en cas de victoire. Il sera en effet difficile de négocier avec la Russie sans lui reconnaître certaines prérogatives. Or, bien avant la crise géorgienne, John McCain appelait à l'exclusion de la Russie du G-8, au motif de déclarations russes provocantes. Cette perception de la Russie comme partenaire politique majeur, que l'on tance ou courtise au grès des besoins, dénote une certaine incohérence. L'absolue supériorité stratégique américaine s'érodant au grès des modernisations des forces stratégiques russes, le candidat républicain devra nécessairement ajuster son discours.

CRISES & TRAFICS, MISCELLANÉES

Quelle évolution pour le NSG après l'accord 123?

L'accord 123 soulève quelques questions sur la nécessité ou non de renforcer les directives du NSG. Ces directives constituent son principal outil normatif et ont systématiquement été réformées à chaque crise de prolifération. Si l'accord 123 ne peut être qualifié de telle, il marque une évolution substantielle des relations avec les puissances nucléaires non reconnues. Bien que la responsabilité finale d'exporter relève de la seule autorité des États parties, leur critère ultime de décision demeurant (théoriquement) leur conviction que les transferts ne contribuent pas à la prolifération des armes nucléaires, les directives ont jusqu'à présent représenté un cadre essentiel pour l'harmonisation des politiques de transfert et, par ricochet, un véritable outil de non-prolifération.

La participation des États au NSG a une incidence directe sur l'évolution de leurs réglementations intérieures en matière d'exportation (parfois par une transcription directe des directives) et sur leur perception de la prolifération. Les règles de notifications et d'échanges d'informations donnent aux États membres une meilleure connaissance de leur environnement, de la qualité de leur interlocuteur (notamment en rapport aux certificats d'utilisation finale) et des risques. La France a ainsi joué un rôle certain au NSG en soulignant à ses partenaires le caractère potentiellement proliférant de certaines acquisitions (et tentatives d'acquisitions) iraniennes dont elle avait connaissance.

Toutefois, l'idée qu'un récipiendaire non soumis (ou partiellement soumis) aux accords de garantie élargis de l'AIEA devienne éligible pour des transferts systématiques érode potentiellement le caractère « objectif » jusqu'alors retenu dans les directives. L'accord avec l'Inde, poussé conjointement par la Russie et les États-Unis, se fonde sur cette nouvelle notion, qui dissocie la non-prolifération conventionnelle (résultant de l'adhésion à un traité) de la non-prolifération pratique, c'est-à-dire effective quoique non juridiquement encadrée. Certains États ayant déjà montré un certain laxisme dans l'interprétation des directives pourraient ainsi se sentir encouragés, y compris vis-à-vis de l'Iran. Il est probable que les directives du NSG seront appelées à se renforcer et il est tout aussi probable que certains de ses membres s'y opposeront.

Principes généraux conditionnant les exportations

Conditions régissant les transferts critiques (« trigger list »)

La « trigger list » indexe l'ensemble des équipements et matériaux directement exploitables pour la production, le traitement ou l'utilisation de matière fissile. Les transferts vers tout État non doté sont interdits sauf si :

- les matériels et équipements sont exportés dans le cadre d'un régime de garanties élargies (« full scope ») établi avec l'AIEA ou,
- si une telle exportation est impérative en termes de sûreté.

Les exportations duales sont autorisées sauf :

- vers un État non nucléaire se livrant à des activités nucléaires explosives ou n'étant pas soumis à des garanties sur son cycle du combustible,
- pour tout type de transfert, s'il existe un risque inacceptable de détournement des activités nucléaires du récipiendaire ou s'il existe un risque inacceptable de détournement dans le cadre d'actes de terrorisme nucléaire.

La règle du « no undercutting » (non exportation d'un État membre tiers dès lors qu'un premier refus d'exporter a été notifié) s'applique depuis 1992.

Crise iranienne : l'impasse

Chaque jour, la perspective d'un règlement satisfaisant de la crise iranienne semble s'éloigner un peu plus. Si la plupart des analystes s'accordent à penser que les sanctions sont particulièrement néfastes pour l'économie iranienne (les taxes sur les importations de biens auraient augmenté de 48% selon des estimations iraniennes récentes), la manne pétrolière permet à Téhéran de camper sur ses positions alors qu'une possible alternance au sommet de l'État ne permet pas d'anticiper une modification fondamentale de l'approche iranienne. Surtout, bien que l'AIEA continue de garantir une non diversification des installations nucléaires iraniennes soumises à inspection, l'Agence a considérablement durci le ton, insistant sur le caractère « éventuellement militaire » des activités alléguées (AIEA GOV/2008/15 et GOV/2008/38). Toutefois, du fait de ses divisions, la communauté internationale ne semble plus en état d'exploiter cette évolution, laissant l'Iran dans une situation nettement plus confortable qu'il y a encore quelques mois. La crise géorgienne a en effet été l'occasion pour la Russie de laisser tomber le masque, Viktor Lavrov déclarant que rien dans le programme nucléaire iranien ne justifiait la prise de mesures extraordinaires. La résolution 1835 adoptée le 27 septembre 2008 par le Conseil de sécurité des Nations Unies ressemble de ce point de vue à un constat de dissension, puisqu'elle n'offre aucun instrument de pression supplémentaire pour résorber la crise.

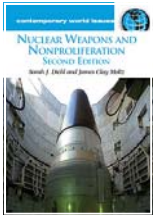
L'option militaire semble quant à elle peu envisageable et, en l'absence de déploiements massifs, la perspective de frappes restreintes apparaît contre-productive. Le déploiement d'un radar ABM américain sur le territoire israélien peut certes conduire à des interprétations variées, mais, selon la presse, l'administration américaine aurait écarté toute option de frappes depuis plusieurs mois déjà. D'un point de vue strictement diplomatique, seul le soutien de la Russie et de la Chine au renforcement des sanctions pourrait contraindre Téhéran à négocier. A défaut, l'accentuation unilatérale des sanctions par les pays occidentaux n'aurait que des effets limités, et conforterait la Russie et la Chine dans leur rôle actuel. Reste la possibilité de concessions américaines envers la Russie et la Chine sur d'autres dossiers (ABM, Caucase pour la Russie), concessions dont on imagine mal la teneur actuellement et qui pourraient, en retour, décrédibiliser la position américaine auprès de ses alliés.



Crédit photo Dean Calma/AIEA

RECHERCHE : PUBLICATIONS ET RESSOURCES WEB

Nuclear Weapons and Nonproliferation (2nd ed.), Sarah J. Diehl and James Clay Moltz, ABC Clio, 2008, 337 p.



Cette édition actualisée de l'ouvrage de Sarah J. Diehl et James Clay Moltz (*Monterey Institute of International Studies*) est remarquable par la précision et l'exhaustivité des sujets abordés. Des prémices du programme militaire de l'URSS durant la seconde

guerre mondiale à la gestion actuelle de la crise nord-coréenne, ce livre s'ouvre sur une synthèse pertinente de l'histoire nucléaire, avant de se concentrer sur les principaux enjeux contemporains et les questions intéressant spécifiquement la place des armes nucléaires dans la politique de sécurité américaine. Très référencés, ces trois chapitres « de fond » présentent une synthèse des grands débats doctrinaux en cours.

Mais ce sont le choix et l'ampleur des annexes sur quoi nous souhaitons ici attirer l'attention : à une chronologie systématique des années 1939–2007 (72 pages) s'ajoutent 21 fiches biographiques précieuses des personnalités scientifiques, politiques et militaires marquantes, ainsi qu'une revue des ressources de langue anglaise les plus récentes. En somme, cet ouvrage est une référence qui sera très utile aux néophytes comme aux spécialistes des questions nucléaires de défense.

« **Rethinking Iran : From confrontation to cooperation** », Christoph Bertram, *Cahiers de Chaillot*, N°110, août 2008, 58 p.



Ancien directeur du *German Institute for International and Security Affairs* (SWP) à Berlin, Christoph Bertram explore ici un scénario inhabituel à propos de l'Iran, considéré non comme adversaire mais possible partenaire. Partant du constat que le programme nucléaire iranien n'a pas ralenti depuis l'imposition de sanctions financières par la communauté internationale, mais qu'il s'est accéléré, l'auteur suggère de cesser de se focaliser sur la question nucléaire pour rétablir les bases d'un dialogue plus large. Selon lui, une telle stratégie permettrait à Téhéran de ne plus considérer la question nucléaire comme le symbole ultime de sa souveraineté et la garantie de sa reconnaissance.

Si la thèse est osée et tranche avec les analyses en cours en Occident, ce pourquoi elle mérite d'être lue, elle apparaît assez hasardeuse pour au moins deux raisons. D'une part, la dimension politique et symbolique à l'œuvre dans la quête iranienne d'un statut de puissance nucléaire n'explique pas à elle seule les efforts entrepris. D'autre part, le scénario du pire décrit par Ch. Bertram—un Iran doté de l'arme—pourrait toujours, selon lui, être tempéré par l'exercice de la dissuasion, de l'endiguement et de la détente. C'est oublier que les conditions historiques et géopolitiques de la dissuasion au Moyen-Orient ne sont pas celles qui prévalurent en Europe durant la Guerre froide.

Si la thèse est osée et tranche avec les analyses en cours en Occident, ce pourquoi elle mérite d'être lue, elle apparaît assez hasardeuse pour au moins deux raisons. D'une part, la dimension politique et symbolique à l'œuvre dans la quête iranienne d'un statut de puissance nucléaire n'explique pas à elle seule les efforts entrepris. D'autre part, le scénario du pire décrit par Ch. Bertram—un Iran doté de l'arme—pourrait toujours, selon lui, être tempéré par l'exercice de la dissuasion, de l'endiguement et de la détente. C'est oublier que les conditions historiques et géopolitiques de la dissuasion au Moyen-Orient ne sont pas celles qui prévalurent en Europe durant la Guerre froide.

DU CÔTÉ DES THÈSES

« **Économie de la puissance et exportations d'armements : la politique russe de coopération militaro-technique depuis 1991** »

Cette thèse, rédigée sous la direction du Professeur Jacques Fontanel et soutenue en juillet 2008 à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble, a bénéficié d'une allocation de recherche de la Délégation Générale pour l'Armement.

L'industrie russe d'armement, héritière de l'industrie soviétique hypertrophiée, était considérée comme moribonde à la fin des années 1990, ayant échoué dans sa conversion, ne bénéficiant pas de commandes du Ministère russe de la Défense et peinant à exporter. Les tiraillements entre partisans du laisser-faire et du contrôle étatique du commerce des armes, le rejet idéologique de l'industrie d'armement considérée comme responsable de l'effondrement du système soviétique, les querelles de pouvoir ont empêché tout appui efficace de l'État à la politique d'exportation et toute définition d'une politique cohérente de soutien à la modernisation de l'industrie.

Au début des années 2000, la Russie fonde de nouveau sa puissance internationale sur ses succès à l'exportation et sur la modernisation de son industrie d'armement. L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine s'est traduite par une réappropriation des exportations d'armements comme vecteur d'influence de politique étrangère et comme moyen pour financer la modernisation de ce secteur industriel, considérée de nouveau comme un atout stratégique pour la puissance de la Russie.

La refonte de l'administration en charge de la coopération militaro-technique et la création d'un monopole public d'exportation d'armements *Rosoboronexport* ont présidé à la hausse des exportations, combinées aux accords dans le secteur des hydrocarbures, à des remises de dette et à un positionnement alternatif aux États-Unis. Les principaux clients russes sont des pays qui ne veulent pas ou ne peuvent pas acheter des armements aux pays occidentaux.

L'État russe est considéré comme l'acteur central de la politique industrielle et commerciale, là où le marché avait échoué durant les années 1990, du fait surtout de l'action prévaricatrice des oligarques. La modernisation de l'industrie russe d'armement passe pour les autorités par une concentration des actifs industriels au sein de holdings publics monopolistiques, au prix d'une renationalisation forcée des industries considérées comme stratégiques. Mais ce nouveau modèle de production d'armements favorise l'opacité, la corruption et la bureaucratie au profit d'une nouvelle oligarchie, et risque d'empêcher le développement d'une industrie civile, ouverte à la mondialisation, véritable moteur d'innovation.

Par Louis-Marie CLOUET, Docteur en sciences économiques, Observatoire des Industries Stratégiques Européennes

RECHERCHE : DU COTE DES SEMINAIRES

« *The West's Relations With Russia : Toward a Cold Peace ?* »

Un séminaire du cycle *Gstaad Process* sur le thème *The West's relations with Russia : Toward a Cold Peace ?*, organisé par le Centre de politique de sécurité (CPSG) de Genève avec le soutien du Ministère fédéral suisse des affaires étrangères, de la Fondation Carnegie et du CNS de Monterey, a réuni à Gstaad les 25 et 26 septembre 2008 diplomates et experts de haut niveau. Les thèmes abordés couvraient, outre la nouvelle confrontation politique Est-Ouest, les questions de sécurité énergétique, la défense antimissile, les problèmes du Caucase et des Balkans, le rôle des institutions internationales (OTAN en particulier) et les questions de non-prolifération et de désarmement nucléaires.

Sur le dernier thème, le débat a été relativement consensuel (ratification du TICE, résolution 1540, extension de START 1, intérêt d'une reprise du dialogue stratégique américano-russe). Sur les autres points, les discussions, au demeurant de très grande qualité et cordiales, ont mis en avant l'importance de la crispation russe sur les sujets sensibles. La perspective de voir l'OTAN s'approcher de frontières de la Fédération est authentiquement mal ressentie, et les implantations de la défense antimissile américaine en Pologne et en République tchèque sont perçues comme une première étape préluant à d'autres développements orientés contre la Russie. A l'évidence, Moscou choisit de faire valoir haut et fort ses intérêts nationaux et ses perceptions de sécurité.

« *Le Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale : et après* »

Le 17 septembre 2008, la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) a organisé un séminaire sur les implications du Livre Blanc. Les intervenants, issus du monde de la défense (J.-C. Mallet, G. Schlumberger, N. Regaud, ou D. Ruiz Palmer), des centres de recherche (Y. Boyer, B. Tertrais, F. Heisbourg), et des milieux politiques et industriels, ont rappelé la liberté conceptuelle qui avait présidé à sa réalisation et les évolutions marquantes décidées (transformation du dispositif, renforcement de la sécurité intérieure, réintégration dans l'OTAN, prise en compte de nouveaux types de conflictualité, etc.). Tous ont relevé que le Livre Blanc marque une volonté de renforcer la capacité d'intervention française et une prise en compte de la majorité des risques stratégiques auxquels le pays peut être confronté et qu'il peut être amené à traiter, seul ou dans le cadre d'alliances ou de coopérations. Plusieurs intervenants ont souligné la place croissante que l'Asie pourrait jouer dans la définition des risques de sécurité. En filigrane cependant, l'adéquation entre les besoins capacitaires et les contraintes budgétaires est apparue comme une problématique difficile à résoudre.

« *Enjeux des systèmes de défense anti-missiles au XXIème siècle* »

Réunion d'experts tenue à Paris le 23 septembre 2008 et organisée par Le Cercle, cette rencontre a permis de faire le point sur l'adéquation entre la menace balistique et les systèmes antimissiles actuellement en cours de déploiement.

Uzi Rubin (Directeur de l'Agence BMD israélienne jusqu'en 1999) a évoqué l'état des programmes balistiques iraniens et la réponse qu'Israël pouvait apporter. Il a été souligné à cette occasion le rôle suspect de certains scientifiques étrangers dans les programmes de modernisation de missiles en Iran (BM-25) mais aussi le risque d'acquisition de technologies évoluées (missiles de croisière) par des entités non étatiques. La position de la Russie, à l'égard de la prolifération comme à l'égard du déploiement de systèmes ABM en Europe, a également été abordée, Thérèse Delpech (CEA) rappelant avec force la rigidité de la position russe et l'absence de perspective de négociation tant que les Européens n'adopteraient pas une position de fermeté. A cet égard, l'intervention de Bernd Kreienbaum est à souligner, le conseiller du Centre de réflexion allemande de la simulation et de l'intégration, ancien fonctionnaire de l'OTAN, expliquant la complexité de la position russe, et le hiatus entre la perception des militaires russes de rang intermédiaire et celle du Kremlin. Par contraste, les motivations américaines n'ont été que superficiellement abordées.

On notera également le passage de Pierre Lellouche qui n'a pu, malheureusement, que confirmer l'indigence de l'effort européen en matière de défense antimissile et avertir que les contraintes budgétaires ne devaient pas laisser espérer de transformation fondamentale de la capacité française.

AGENDA

CONFERENCES

24/10/2008 : « Seizing the Moment. Breakthrough Measures to Build a New East West Consensus on Weapons of Mass Destruction and Disarmament », Nations Unies, ECOSOC. Contact : www.ewi.info

03-06/11/2008 : « NATO Responses to CBRN Terrorism in Europe ». Sur invitation. Wilton Park Conference WP946. Contact : www.wiltonpark.org.uk

EVENEMENTS

03-07/11/2008 : Réunion plénière du MTCR (Canberra)

17-20/11/2008 : 31e session de la Commission préparatoire de l'OTICE (Vienne)

01-05/12/2008 : Réunion annuelle des États parties à la CIAB (Genève)

Retrouvez sur le site Internet du CESIM tous les bulletins de l'Observatoire ainsi que, chaque semaine, l'essentiel de l'actualité de la non-prolifération et du désarmement : www.cesim.fr

OBSERVATOIRE de la NON PROLIFERATION

Bernard Sitt, directeur (Chronique), Benjamin Hautecouverture, Chargé de recherche (conception / rédaction), Stéphane Delory, Chargé de recherche (rédaction). Contact : observatoire@cesim.fr