



LA STRATEGIE DE NON PROLIFERATION DE L'UNION EUROPEENNE

Premier bilan et recommandations.

**Mémoire de géopolitique
du capitaine de corvette Marc Antoine Lefebvre de Saint Germain
dans le cadre du séminaire « Prolifération des armes de destruction massive »**

Directeurs :

Capitaine de vaisseau Eric Heller – MinDef/DAS

Nicolas Kasprzyk – MinDef/DAS

Erik Marzolf – MinDef/DAS

Mars 2007

FICHE DOCUMENTAIRE

1. La stratégie de non-prolifération de l'Union européenne : premier bilan et recommandations.
2. 2007_memoire_geop_strategie_de_non_proliferation_UE_lefevre_de_saint_germain
3. Capitaine de corvette, marine nationale, LEFEBVRE de SAINT GERMAIN Marc Antoine, France.
4. 12 mars 2007.
5. Division A – groupe A5.
6. Mémoire de géopolitique.
7. Historiquement active dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, l'Union européenne a franchi une nouvelle étape en décembre 2003 par la publication de sa stratégie pour la lutte contre la prolifération. Celle-ci est axée sur la recherche du multilatéralisme et de l'universalisation des structures et conventions existantes. Ainsi, après avoir été un acteur majeur pour la prorogation indéfinie du TNP en 1995, puis avoir marqué un certain repli, l'Union européenne a créé une nouvelle dynamique qui lui a permis de réaffirmer son statut. Cependant, elle doit faire définitivement disparaître ses divergences internes résiduelles, notamment en ce qui concerne le désarmement nucléaire, pour consolider les bases posées par cette stratégie. Son principal effort doit dorénavant porter sur le développement d'une véritable coopération cohérente et efficace avec les structures en place.
8. Multilatéralisme – Bassin méditerranéen – Normalisation – Désarmement nucléaire – Régimes de non-prolifération – Actions communes.

**La stratégie de non-prolifération de l'Union européenne.
Premier bilan et recommandations.**

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : L'EUROPE FACE A LA PROLIFERATION AUJOURD'HUI

Prolifération nucléaire

Prolifération des armes chimiques et biologiques

**DEUXIEME PARTIE: L'ACQUIS EUROPEEN EN MATIERE DE NON-
PROLIFERATION AVANT 2003**

L'Europe face aux premiers pas de la non-prolifération

La reconduction indéfinie du TNP en 1995

La politique européenne de non-prolifération de 1995 à 2003

Mesures prises par l'Union européenne pour faire face à la menace chimique et biologique.

Un bilan européen limité en 2003

**TROISIEME PARTIE: QUELLE VOLONTE DE LA PART DE L'UNION EUROPEENNE
DEPUIS 2003 ?**

La stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive

Action dans le bassin méditerranéen

Un investissement financier incontestable

De nombreux actes en 2006

Des actions communes efficaces

QUATRIEME PARTIE: PERSPECTIVES ET SUGGESTIONS

Quels principes pour l'Union européenne ?

Quelles priorités pour l'Union européenne ?

INTRODUCTION

La prolifération nucléaire est une menace majeure pour la stabilité des relations internationales depuis le milieu du vingtième siècle. Ce constat a été concrétisé dès 1968 par le Traité de non-prolifération. Les événements survenus depuis l'été 2002 ont pourtant révélé la fragilité de l'édifice construit depuis près de quarante ans et pour lequel le TNP reste encore la pierre angulaire. Mais pour combien de temps ? Il semble en effet qu'on assiste aujourd'hui à la naissance d'une nouvelle vague de prolifération nucléaire, qu'il pourrait être difficile d'endiguer sans une coordination efficace. Dans le domaine de la prolifération biologique et chimique, si le problème est de nature différente, un réel danger subsistera tant que les outils existants ne seront pas rapidement renforcés et utilisés par l'ensemble des Etats.

Dans ce contexte, l'Union européenne fait partie des institutions qui ont un rôle à jouer alors qu'elle cherche à s'imposer comme un acteur politique majeur sur la scène internationale. Aujourd'hui, alors que les questions portent essentiellement sur les dossiers nucléaires iranien et nord-coréen, il convient d'analyser les atouts, mais également les faiblesses qui caractérisent l'Union européenne dans le domaine de la lutte contre la prolifération.

L'Europe a réagi en 2003 face à l'attitude unilatérale des Etats-Unis qui accusaient l'Irak de détention d'armes de destruction massive. Cependant son véritable retour sur la scène internationale s'est effectué en décembre de la même année par la publication de sa stratégie pour la lutte contre la prolifération. Celle-ci est essentiellement axée sur la recherche du multilatéralisme et de l'universalisation des conventions existantes. Outre des divergences internes résiduelles qu'elle doit définitivement faire disparaître, notamment en ce qui concerne le désarmement nucléaire, son principal effort doit dorénavant porter sur le développement d'une véritable coopération cohérente et efficace avec les structures en places.

Il conviendra donc d'étudier l'état de la prolifération aujourd'hui en précisant les nouveaux enjeux et la problématique posée pour l'Union européenne. Ensuite, après avoir rappelé le cheminement effectué par l'Europe dans sa lutte contre la prolifération jusqu'en 2003, il sera possible de présenter un bilan concret des actions depuis la définition de sa stratégie. Enfin, c'est à partir de ce bilan qu'un certain nombre de perspectives et de suggestions pourront être proposées afin d'asseoir définitivement l'autorité de l'Union européenne dans la lutte contre la prolifération.

Première partie : l'Europe face à la prolifération aujourd'hui

1. Prolifération nucléaire

La difficulté à combattre la prolifération nucléaire tient à certaines spécificités qu'il convient de présenter ici avant d'étudier concrètement l'état de la prolifération puis les principales menaces pour l'Union européenne, et plus précisément les cas particuliers de l'Iran et de la Corée du Nord.

Concernant les caractéristiques de la prolifération nucléaire, il est tout d'abord nécessaire de préciser que les contrôles des installations nucléaires, des transferts de matériels sensibles, et du combustible sont potentiellement des obstacles techniques majeurs à la prolifération nucléaire. Cependant, ces contrôles restent difficiles en raison de la nature duale des équipements. En conséquence, l'acquisition d'uranium enrichi ou de plutonium à l'étranger semble être un risque plus grand que celui de l'acquisition d'armes « clés en main ».

Une augmentation potentielle de la demande

Du côté de l'offre, la faillite de l'autorité de l'Etat en Russie est un premier facteur qui a pu, au départ, expliquer le problème posé par la prolifération. Un deuxième facteur a été l'apparition d'acteurs nucléaires disposés à s'entraider pour des raisons d'intérêt mutuel, c'est-à-dire d'une « amicale des proliférants ». Dans l'avenir, la crainte existe que la Corée du Nord devienne dans le domaine nucléaire ce qu'elle est déjà dans le domaine balistique : le principal pourvoyeur de technologies « clés en main ». Ainsi, si la coopération nucléaire entre pays proliférants n'est pas récente, la nouveauté réside dans le fait que les pays qui prolifèrent sont ceux qui entretiennent des relations tendues avec l'Occident.

Cependant, il semble que le problème majeur devienne dorénavant l'évolution de la demande. La première cause de cette recrudescence d'intérêt pour les armes nucléaires par certains pays est sans doute la politique américaine actuelle¹. En effet, les acteurs régionaux voient avec inquiétude le développement d'une stratégie

¹ La Corée du Nord justifie ainsi son programme nucléaire par la politique de George Bush, qui avait cessé toute négociation avec ce pays dès son entrée en fonction. Cependant, l'attitude de l'administration américaine n'explique pas tout. En effet le programme d'enrichissement nord-coréen a sans doute débuté en 1998 alors que les accords KEDO datent de 1994.

américaine plus offensive, assise sur des capacités conventionnelles et nucléaires modernisées. Se répand donc de façon très large l'idée qu'on ne se bat pas contre les Etats-Unis sans armes nucléaires. Celles-ci semblent donc être de plus en plus considérées comme la garantie ultime de survie aux yeux de régimes s'opposant, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, à la puissance américaine. Pour des raisons différentes, il n'est pas difficile de penser que la Corée du Nord et l'Iran cherchent leur garantie de survie et leur autonomie face au gendarme du monde en se dotant d'armes nucléaires. La prolifération n'est donc plus un phénomène résultant uniquement de dynamiques régionales.

Par ailleurs, la phase dans laquelle nous entrons se déroulera désormais dans un contexte différent, caractérisé par la quasi-universalité du TNP et l'existence d'une norme internationale émergente contre les essais. Le facteur déclenchant d'une nouvelle vague de prolifération pourrait certainement être un nouveau retrait du TNP suite à celui de la Corée du Nord.

En quoi l'Europe est-elle concernée par la prolifération nucléaire ?

La prolifération nucléaire n'implique pas nécessairement une menace immédiate pour l'Europe. Cependant, les développements actuels et prévisibles de celle-ci n'en sont pas moins préoccupants à de multiples égards.

En Asie, les enjeux pour l'Europe relèvent essentiellement de ce qu'il est convenu d'appeler la stabilité globale. Au Moyen-Orient, ce sont des intérêts plus immédiats qui peuvent être en cause, comme la sécurité économique, les accords de défense signés par certains pays membres de l'Union européenne ou l'implication européenne dans le conflit proche-oriental. En Afrique du Nord, un renouveau des programmes nucléaires aurait bien entendu un impact sur les relations de bon voisinage que l'Union européenne développe notamment à travers le processus de Barcelone.

Cependant, cette association entre nature des intérêts en cause et localisation de la menace trouve ses limites compte tenu des ambitions européennes et de l'évolution de la menace. En effet, l'Union européenne a l'ambition de devenir un acteur stratégique à part entière. En outre, l'augmentation de la portée des missiles développés ou acquis par plusieurs pays proliférants mettra dans l'avenir le continent européen à portée d'un plus grand nombre d'acteurs. Enfin, la dynamique d'élargissement de l'Union européenne a pour conséquence de la rapprocher des

Etats menaçants ou identifiés comme potentiellement menaçants². Notamment, les cas iranien et nord-coréen sont deux dossiers qui apparaissent ainsi comme majeurs pour l'Union européenne, certes pour des raisons différentes.

Le cas de l'Iran

L'Union européenne est concernée par le problème posé par le programme nucléaire de ce pays pour deux raisons principales. La première est la proximité géographique de l'Iran. La seconde est l'état encore peu avancé de ce programme qui doit permettre de pouvoir encore le stopper avant que l'Iran ne passe ouvertement d'un programme présenté comme civil à un programme militaire. En outre, le dossier iranien est un véritable test de viabilité pour le TNP. Alors que l'Iran ne remet pas celui-ci en cause, la capacité des Européens à faire rentrer ce pays dans le giron de la non-prolifération permettrait sans doute d'asseoir à nouveau la légitimité du traité le plus universel à ce jour.

Le cas de la Corée du Nord

Dans ce cas, l'Europe est concernée par la crise nucléaire nord-coréenne pour trois raisons principales :

- le danger d'un transfert d'expertise et de technologies nucléaires nord-coréennes vers des pays géographiquement proches de l'Union européenne qui ont par le passé montré un certain intérêt pour le nucléaire ;
- l'engagement de certains Etats membres au maintien de la sécurité sur la péninsule³ ;
- le risque, en cas de crise grave, de voir la Corée du Nord tenter d'exercer un chantage sur les alliés européens des Etats-Unis.

Si ce dossier semble moins sensible que le cas iranien, l'Union européenne a tout de même un rôle très important à jouer comme force politique et économique dans son combat contre la prolifération à la source si elle accepte de rester unie et

² Avec une portée comprise entre 300 et 1000 km, le missile de type Scud représente la menace la plus importante pour l'Europe. S'il demeure très difficile de franchir cette barrière de 1000 km, le test Taepodong de 1998 utilisant la technologie Scud prouve qu'un missile d'une portée de 2000 km est réalisable. Aaron Karp, *Ballistic Missile Proliferation: The Politics and Technics*, OUP, Oxford, 1996. Au delà, l'élargissement de l'Europe a entraîné un rapprochement de la menace. Cette menace serait critique en cas d'intégration de la Turquie au sein de l'UE alors que l'Iran semble poursuivre un programme nucléaire militaire.

³ A travers la commission d'armistice (France, Royaume-Uni), son comité de supervision (Suède) et la déclaration de 1953 valant garantie de sécurité envers la Corée du Sud (Belgique, Grèce, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni).

cohérente. Alors que sa ligne directrice est fondée sur l'universalisation des traités et conventions existants, elle ne peut se permettre de ne pas s'impliquer fortement dans la résolution de ce dossier complexe.

2. Prolifération des armes chimiques et biologiques

Le débat sur la prolifération des armes chimiques et biologiques est essentiellement lié à l'émergence de la guerre asymétrique. En effet, il semble avéré que certains Etats peuvent être tentés d'utiliser ces armes contre des puissances conventionnelles supérieures. Il existe de plus d'autres sujets d'inquiétudes directement liés au domaine chimique et biologique, comme les applications de la biotechnologie au développement des armes, l'autosuffisance croissante des programmes dans ce domaine, la difficulté à détecter la mise en place de ce type de programmes⁴ ou la capacité de plus en plus grande à les dissimuler. La menace de terrorisme chimique et biologique est donc de plus en plus réelle.

En tout état de cause, il semble très difficile d'effectuer une cartographie précise de l'état de la prolifération dans ce domaine pour différentes raisons – sources ouvertes américaines exclusives⁵, définitions de la prolifération différentes en fonction des organismes consultés, absence de critères communs. En outre, le principal frein à l'établissement d'un état des lieux fiable et durable est la dualité intrinsèque à ces deux domaines.

L'Union européenne semble plus que jamais concernée par cette menace car elle est aujourd'hui intimement liée à la menace terroriste, identifiée comme prioritaire par le Haut Représentant pour la PESC⁶ : « La prolifération des armes de destruction massive constitue potentiellement la menace la plus importante pour notre sécurité.[...] Les progrès réalisés dans le domaine des sciences biologiques peuvent, dans les années à venir, augmenter la puissance des armes biologiques; les attaques au moyen de matières chimiques et radiologiques constituent également une possibilité sérieuse. La prolifération de la technologie balistique ajoute un élément

⁴ Le caractère dual des domaines biologiques et chimique rend la tâche très difficile pour savoir si un programme est de nature exclusivement civile ou également militaire.

⁵ Sept pays (Chine, Iran, Irak, Libye, Corée du Nord, Syrie et Soudan) possèdent une capacité offensive d'armes chimiques ou cherchent à s'en doter. La Chine, l'Inde et la Russie sont considérés comme de fournisseurs de technologies qui peuvent être utilisées dans les programmes biologiques et chimiques. Central Intelligence Agency, "Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 January Through 30 June 2003", mars 2003. Chemical and Biological Defense Program, *Annual Report to Congress*, DoD, Washington DC, mars 2000, pp.6-11

⁶ Politique étrangère et de sécurité commune.

d'instabilité supplémentaire qui pourrait placer l'Europe dans une situation de risque accru. Le scénario le plus effrayant est celui où l'on verrait des groupes terroristes acquérir des armes de destruction massive. Dans cette hypothèse, un petit groupe serait à même d'infliger des dégâts d'une ampleur qui, jusqu'il y a peu, n'aurait pu être envisagée que pour des États ou des armées.»⁷. Les événements du 11 septembre 2001 ont accru le sentiment de vulnérabilité face au terrorisme de masse à travers le monde. Si la probabilité d'attaques terroristes chimiques ou bactériologiques reste encore faible, compte tenu des défis technologiques nécessaires pour le développement, la fabrication et la dissémination des agents chimiques et biologiques, les conséquences de tels actes sur l'économie seraient cependant dramatiques, au-delà des victimes humaines éventuelles.

⁷ Une Europe sûre dans un monde meilleur, *Stratégie européenne de sécurité*, 12 décembre 2003, p.3.

Deuxième partie : l'acquis européen en matière de non-prolifération avant 2003

L'acquis européen en matière de non-prolifération date du début des années 60, mais s'est réellement matérialisé dans les années 90 avec le rapprochement des positions de tous les pays européens. En particulier le rôle de l'Union européenne dans la prorogation illimitée du TNP doit être souligné. Cependant, il faut également remarquer que la politique européenne a traversé par la suite une phase de repli caractérisée par l'absence d'initiative majeure, par des contributions diplomatiques insuffisantes et par la résurgence de divergences entre les partenaires européens.

1. L'Europe face aux premiers pas de la non-prolifération

De 1945 aux années 70, la non-prolifération est avant tout une invention et une préoccupation américaine. On notera cependant que la négociation du TNP a historiquement été lancée en 1959 par un pays européen, l'Irlande, à l'origine de la résolution des Nations Unies 1380 dite « irlandaise » adoptée par l'Assemblée générale le 20 novembre 1959.

Jusqu'au milieu des années 80, le désarmement et la non-prolifération nucléaires ne peuvent que difficilement faire l'objet d'une véritable politique européenne concertée. En effet, d'une part le désarmement nucléaire se situe principalement dans le cadre de négociations bilatérales (FNI, START, etc.), laissant peu de place à des initiatives européennes spécifiques. D'autre part, l'absence d'unité de vues entre les membres de la Communauté européenne est alors manifeste sur de nombreux sujets. Ainsi, à l'époque :

- deux pays (France et Espagne) ne sont pas membres du TNP et critiquent même la logique du Traité ;
- deux Etats nucléaires (France et Royaume-Uni) poursuivent leurs expérimentations nucléaires et refusent d'envisager une quelconque participation aux négociations de désarmement nucléaire ;
- les Européens sont divisés, à propos des contrôles à l'exportation de technologies nucléaires, entre les partisans des "garanties intégrales"⁸ (Royaume-Uni, Irlande,

⁸ Demande d'un contrôle de l'AIEA sur l'ensemble du cycle nucléaire de l'Etat importateur .

Pays-Bas) et les tenants d'une approche plus souple (France, Allemagne et Belgique) ;

- l'avenir des Forces nucléaires de portée intermédiaire (FNI) américaines stationnées en Europe divise les populations européennes entre les partisans d'un désarmement rapide et de négociations avec l'URSS, et ceux qui craignent surtout le découplage stratégique entre l'Europe et les Etats-Unis.

Cependant, la non-prolifération nucléaire apparaît de plus en plus comme une dimension incontournable dans les relations extérieures politiques et économiques des pays européens. Ce poids croissant conduit, dès 1981, à l'inclure dans le mécanisme intergouvernemental de la Coopération politique européenne (CPE), instituée en 1970. Pour la première fois, les pays membres de la Communauté européenne affirment leur volonté de coopérer dans le domaine de la non-prolifération. Entre 1985 et 1990, la coopération en matière de non-prolifération s'est donc intensifiée.

C'est au cours de la décennie 1985-1995 que la lutte contre la prolifération devient une préoccupation de sécurité majeure alors que le conflit Est-Ouest perd de son importance. La guerre du Golfe en 1991 est en fait le véritable révélateur des nouvelles préoccupations du monde industrialisé dans sa globalité. Le ralliement tardif de la France au TNP en 1992 lève la dernière difficulté politique à la mise en place d'une politique européenne plus active. Par ailleurs, c'est à partir de 1991 que les Européens multiplient les initiatives communes⁹ et font de la non-prolifération un sujet important de la PESC alors émergente. La dernière avancée majeure a été l'adoption simultanée le 19 décembre 1994 par le Conseil européen d'une réglementation communautaire et d'une Action commune relative aux exportations de biens à double usage.

⁹ Les Européens ont formulé en 1991-1992 les principes qui ont donné naissance au programme « 93+2 » de renforcement du système de contrôle de l'AIEA. Ils ont été également à l'origine de la déclaration commune du Conseil de sécurité des Nations Unies du 31 janvier 1992, assimilant la prolifération des armes de destruction massive à une « menace pour la paix et la sécurité internationale ». Camille Grand, « L'UE et la non-prolifération des armes nucléaires », *Cahiers de Chaillot*, janvier 2000.

2. La reconduction indéfinie du TNP en 1995

L'Action commune des partenaires européens¹⁰ visant principalement à la reconduction illimitée du TNP a été couronnée de succès grâce à une étroite collaboration entre Européens et à une campagne diplomatique de grande envergure. Quelles que soient les divergences existantes entre nucléaires et non-nucléaires, entre membres de l'OTAN et neutres, les Européens ont pu s'exprimer au nom des pays de l'Europe centrale et orientale associés à cette Action commune qui a finalement rassemblé 21 pays. En définitive, l'Action commune menée par les Européens a apporté une contribution importante à la prorogation indéfinie du TNP.

Cependant, le bilan de l'action de l'Union européenne lors des consultations présidentielles¹¹ est quant à lui beaucoup plus mitigé. En effet, les cinq pays de l'Union européenne¹² qui ont participé à ces consultations l'ont davantage fait à titre national plutôt qu'au nom de cette dernière. Dans ce cadre, ils n'ont guère fait preuve de coordination entre eux ou avec les autres. Ainsi, si individuellement les gouvernements européens ont joué des rôles constructifs et utiles aux moments critiques de ces négociations majeures, collectivement l'Europe est au contraire restée muette. De même, les partenaires européens se sont à nouveau désolidarisés à l'occasion des discussions de la Conférence quinquennale d'examen¹³, manquant là encore d'apporter une contribution décisive à cet exercice.

En résumé, l'Action commune de l'Union européenne a bien concouru activement à la prorogation illimitée du TNP mais les Européens sont apparus trop souvent divisés dans les débats.

3. La politique européenne de non-prolifération de 1995 à 2003

Après la prorogation du TNP, l'Union européenne n'a pas souhaité poursuivre les efforts entrepris en 1994 et 1995. En effet, les années précédant 2003 ont été marquées par l'absence de toute initiative européenne majeure. Faute d'échéance, la lutte pour la non-prolifération a en fait consisté en une politique essentiellement

¹⁰ Voir la décision 94/509/PESC du 25 juillet 1994 « relative à l'action commune adoptée par le Conseil et concernant la préparation de la Conférence de 1995 des Etats parties au traité de non-prolifération des armes nucléaires ».

¹¹ Cadre de négociation informelle mis en place autour du président, à différencier du cadre plus classique de la conférence quinquennale qui a été un peu plus négligé par les participants. Fischer et Müller, *op. cit.* dans note 26, p.42.

¹² Allemagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

¹³ Camille Grand, « L'UE et la non-prolifération des armes nucléaires », *Cahiers de Chaillot*, janvier 2000.

fondée sur des déclarations sans véritable volonté d'action coordonnée de la part de ses membres. Ainsi, l'Union européenne a présenté à l'occasion de chacune des réunions du Prepcom¹⁴ une Déclaration commune¹⁵. Ces discours ont systématiquement exprimé un soutien sans faille à la non-prolifération et au TNP. En revanche, alors que plusieurs crises régionales – Corée du Nord, Irak, Inde et Pakistan – ont impliqué des armes de destruction massive et mis en danger le régime de non-prolifération nucléaire, les Européens sont au mieux restés au stade déclaratoire face à ces crises et n'ont pas développé d'approche réellement commune. De surcroît, on a pu assister à une opposition de plus en plus marquée entre les deux Etats nucléaires et les non-nucléaires, même si ces derniers étaient alors divisés en de multiples tendances des plus modérées au plus radicales.

En résumé, si les Européens ont depuis longtemps partagé une opposition commune et résolue à la prolifération des armes de destruction massive, ils ont rarement semblé capables de s'entendre pour utiliser au mieux leur poids politique et économique pour faire pression sur les Etats proliférants avérés ou potentiels.

4. Mesures prises par l'Union européenne pour faire face à la menace chimique et biologique

C'est sans doute dans ce domaine que l'Europe a le mieux réagi car elle a mené une véritable politique de lutte active. En effet, après les attentats aux Etats-Unis en septembre 2001, l'Union européenne a pris conscience des risques engendrés par la menace biologique et chimique. Forte de ses compétences dans les domaines de la santé et de la sécurité sanitaire, elle a lancé plusieurs initiatives en vue de lutter contre ces menaces et d'atténuer les effets des attaques chimiques et biologiques. Ainsi, en juin 2002, le Conseil européen a officiellement élargi la portée de son programme de lutte contre le terrorisme aux armes nucléaires et radiologiques. Il a par ailleurs demandé à la Commission européenne d'établir un programme renforçant la coopération entre les membres de l'Union européenne dans plusieurs domaines : risques, alertes et intervention, stockage des moyens d'intervention et recherche. Le Comité de sécurité sanitaire (CSS) a quant à lui été créé le 26 octobre 2001. Ce Comité a initié dès décembre 2001 un programme de

¹⁴ Comités préparatoires à la Conférence d'examen quinquennale du TNP.

¹⁵ Discours de l'ambassadeur des Pays-Bas le 8 avril 1997, de l'ambassadeur du Royaume-Uni le 27 avril 1998 et de l'ambassadeur d'Allemagne le 10 mai 1999.

sécurité sanitaire¹⁶ qui comprend 25 actions mises en œuvre depuis mai 2002. Ce programme poursuit quatre objectifs :

- instauration d'un mécanisme d'échange d'informations, de consultation et de coordination pour la gestion des questions d'ordre sanitaire liées à des attaques ;
- création de capacités de détection, d'identification et de diagnostic en cas de contamination ;
- création d'une base de données relative aux stocks de médicaments et aux services de santé ;
- définition des règles et diffusion des conseils sur la manière de faire face à des attaques du point de vue sanitaire et de coordonner la réponse communautaire.

Concrètement, la réalisation la plus rapide a été la mise en place du système RAS-BICHAT permettant d'alerter les membres du CSS des incidents impliquant la diffusion d'agents chimiques ou bactériologiques.

5. Un bilan européen limité en 2003

Après le rapprochement spectaculaire des politiques européennes de 1981 à 1995, rapprochement qui culmine entre 1992 et 1995, les années 1995-2000 sont au contraire marquées par un recul de la concertation européenne, comme si celle-ci s'était soudainement mise à « tourner à vide ». L'Union européenne est paradoxalement revenue à un stade antérieur dominé par l'adoption de Déclarations communes relevant du plus petit dénominateur commun. L'absence de recherche d'un discours cohérent et d'un consensus dynamique porteur d'initiatives nouvelles est particulièrement frappante. Au lieu de construire sur les acquis de l'Action commune de 1994-1995, les diplomates européennes semblent s'être repliées pour différentes raisons sur des logiques et des solidarités anciennes, le plus souvent étrangères à l'Union européenne.

Tout d'abord, la domination des politiques nationales semble être la première explication. Ainsi, l'annonce de la reprise des essais nucléaires français au lendemain de la Conférence de révision de 1995 a été à l'origine d'une rupture majeure entre les Européens. Malgré un affichage fort de la politique française en matière de désarmement, cette ultime série d'essais a indéniablement contribué à rompre la dynamique engagée en 1994-1995.

¹⁶ Biological and Chemical Attacks and Threats (BICHAT), 17 décembre 2001

Ensuite, le débat parallèle autour de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice en 1996 sur la licéité de l'emploi ou de la menace d'emploi des armes nucléaires a également donné lieu à des divisions flagrantes au sein de l'Union européenne¹⁷. Si dans ce domaine, les points de vue se sont rapprochés depuis les années 80, les pays Européens n'ont pas encore développé d'approche réellement commune des questions nucléaires leur permettant de parler d'une voix unique en matière de non-prolifération.

Le bilan en 2003 de la politique européenne en matière de non-prolifération nucléaire peut donc paraître limité. Si l'acquis européen n'est pas négligeable et les outils offerts par la PESC suffisants, le fait que la préparation des conférences internationales se limite trop souvent à la rédaction laborieuse d'une Déclaration commune handicape la capacité de l'Europe à peser dans ces négociations. Une préparation plus intensive, ne cherchant pas seulement à définir un consensus minimal mais visant également à aborder les questions les plus ardues est alors indispensable. Il semblait sans doute nécessaire de redéfinir le cadre de l'action européenne, fondée sur la préservation de la logique et des équilibres de la non-prolifération.

¹⁷ Seuls quatre pays de l'UE ont soutenu la thèse de la licéité (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni) alors que la Suède se prononçait contre.

Troisième partie : Quelle volonté de la part de l'Union européenne depuis 2003 ?

D'une façon générale, l'action européenne depuis 2003 repose essentiellement sur son soutien aux organisations et traités internationaux.

La réunion ministérielle de Luxembourg et le Conseil européen de Thessalonique (juin 2003) ont constitué une étape importante dans la nouvelle prise en compte par l'Union européenne des questions de prolifération nucléaire.

Le contexte dans lequel elle s'est à nouveau penchée sur le problème de la prolifération était alors très complexe. Ainsi, le cas irakien risquait de décrédibiliser toute politique de lutte contre la prolifération. En effet, il aurait été regrettable que les controverses sur l'état réel des programmes de ce pays en matière d'armes de destruction massive aient pour effet de créer dans les opinions européennes l'idée d'une machination américaine.

La coordination des politiques européennes en matière de non-prolifération a donc été un facteur déterminant pour la cohérence et l'efficacité des options de l'Union.

Dans ce cadre, la remise en marche définitive de l'Union européenne s'est traduite en décembre 2003 par une « Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive »¹⁸. Ce document majeur a en effet marqué la volonté européenne de concrétiser la vision commune qui a mis une vingtaine d'années pour s'imposer. Il convient donc d'étudier les grandes avancées, de tirer ensuite un bilan des actions menées pour enfin suggérer des pistes d'approfondissement pour définitivement assoir la politique européenne dans ce domaine.

1. La stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive

Cette stratégie a été adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003. Elle a donné lieu à la nomination par Javier Solana de son représentant personnel pour la non prolifération, Annalisa Giannella.

¹⁸ Cf. document en annexe.

Le texte comporte un plan d'action qui se déroule selon quatre axes :

- renforcement du multilatéralisme ;
- promotion d'un environnement international et régional stable ;
- coopération avec les Etats-Unis et autres partenaires clés de l'Union européenne ;
- développement des structures nécessaires.

Le premier axe, le plus détaillé, est majeur. Il repose sur le soutien aux traités et régimes existants, ainsi que sur le renforcement du contrôle des exportations au sein de l'Union européenne mais également dans les Etats tiers.

La prise en compte du contexte stratégique, que requiert le second axe, comprend deux voies : d'une part, les programmes de réduction de la menace et de l'autre, l'intégration des préoccupations de non-prolifération dans les autres activités, notamment économiques, de l'Union européenne.

Les deux derniers axes sont plus rapidement traités. Cependant, au titre du quatrième, un examen du plan d'action est prévu à une période bi-annuelle.

Cette stratégie n'est pas une création *ex-nihilo*. Elle confirme en effet l'orientation de la politique menée par l'Union européenne depuis plus de dix ans dans ce domaine et met l'accent sur la non-prolifération et les actions multilatérales. Elle a déjà porté ses fruits dans les domaines du contrôle à l'exportation et de la criminalisation des trafics illicites.

2. Action dans le bassin méditerranéen

Pour préserver sa sécurité et assumer son statut d'acteur international, l'Union européenne ne pouvait négliger la prolifération dans le bassin méditerranéen. Son action la plus efficace est sans doute dans cette région. Il convient donc de la détailler quelque peu.

La stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive part du constat que « la sécurité en Europe est étroitement liée à la stabilité du bassin méditerranéen » et recommande qu'on « accorde une attention particulière au problème de la prolifération »¹⁹. En particulier, l'Union européenne a décidé de promouvoir une démarche globale dans sa lutte contre la prolifération. En

¹⁹ *Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive*, 12 décembre 2003, 15708/03, Limite, p.7.

outre, au risque de créer des enceintes redondantes, l'Union européenne a complété les cadres d'action traditionnels par des initiatives récentes.

Le processus de Barcelone et la stratégie commune en Méditerranée

La première enceinte traditionnelle est tout d'abord le processus de Barcelone, dans le cadre duquel, l'Union européenne entend « intensifier le dialogue sur la prolifération et poursuivre les efforts pour essayer de parvenir à une conception commune sur les moyens permettant de lutter contre les ADM²⁰, le but étant d'associer le plus de partenaires à un code de conduite »²¹. L'Union européenne a donc misé sur l'effet d'entraînement. A force d'explications, de pédagogie et de persuasion, elle est parvenue à rallier ses partenaires à une lutte collective contre ce fléau. Sur fond de multilatéralisme et de consensus, elle a impulsé une dynamique dans laquelle 35 Etats combattent la prolifération.

L'autre enceinte traditionnelle est organisée autour de la stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne²² qui répond à trois priorités : raffermir le partenariat euro-méditerranéen, mener une politique cohérente dans la région et contribuer à la consolidation de la paix au Moyen-Orient. L'Union européenne souhaite, d'une part, inciter les partenaires méditerranéens à signer et ratifier tous les instruments de non-prolifération, notamment le TNP, la CIAC²³, la CIAB²⁴ et le MTCR²⁵, d'autre part, s'employer à établir, au Moyen-Orient, une zone exempte d'armes de destruction massive (nucléaires, chimiques et biologiques) et de leurs vecteurs, qui soit assortie d'un système de vérification mutuelle efficace. Ce dernier objectif rejoint celui des Etats parties au TNP tel que fixé dans la « Résolution sur le Moyen-Orient » de 1995. Cependant, le problème de la définition géographique de cette zone paraît aujourd'hui insoluble.

La Conférence euro-méditerranéenne à mi-parcours en Crète (mai 2003) fait expressément figurer, parmi les divers points du dialogue politique, la poursuite des efforts en faveur de la non-prolifération des ADM et de l'adhésion aux instruments multilatéraux relatifs à la maîtrise des armements : « L'objectif premier de l'Union

²⁰ Armes de destruction massive.

²¹ Informations relatives aux priorités de la présidence en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne, 10885/02, 15 juillet 2002, p.4.

²² Stratégie commune 2000/458/PESC du 19 juin 2000, in JOCE n°L 183 du 22 juillet 2000, p.5 s.

²³ Convention d'interdiction des armes chimiques.

²⁴ Convention d'interdiction des armes biologiques.

²⁵ Régime de contrôle des technologies propres aux missiles.

européenne devrait être de mettre en place des mécanismes appropriés de consultation et de coopération permettant un dialogue politique renforcé sur la prévention des conflits et la gestion des crises, la lutte contre le terrorisme et la non-prolifération »²⁶.

Les initiatives récentes

Le Partenariat stratégique de l'Union européenne avec la région méditerranéenne et le Proche-Orient définit trois modalités de coopération : l'intégration dans les nouveaux accords extérieurs de clauses relatives à la non-prolifération, la collaboration entre les fonctionnaires au sein de sous-comités d'experts et l'intensification du dialogue politique.

En outre, dans le cadre de la Stratégie européenne de sécurité émise en décembre 2003, la Méditerranée bénéficie d'une attention particulière car cette zone reste confrontée à de graves problèmes de stagnation économique, de tensions sociales et de conflits non résolus. Dans ce cadre, une Politique européenne de voisinage a été mise en place.

Mise en œuvre de la lutte

Les Européens préfèrent privilégier le partenariat et la solidarité. La mise en œuvre de la lutte contre la prolifération prend ainsi des formes multiples : coopération dans une démarche coordonnée et interdisciplinaire ; soutien politique, financier et technique ; adhésion aux instruments internationaux ; échange d'informations sur les moyens et méthodes de lutte ; échange d'expériences et formation du personnel.

L'Union européenne organise toutes ses actions autour de deux voies : l'une diplomatique, l'autre conventionnelle. Dans la première, elle vise à rendre universels les instruments internationaux ; elle utilise la seconde pour insérer des clauses « anti-prolifération » dans les accords d'association. A l'aide de méthodes de travail souples, l'Union crée un élan diplomatique qui entraîne une dizaine d'autres pays dans son sillage. Ainsi lors d'une réunion en mai 2004 à Dublin, les partenaires ont chargé les hauts fonctionnaires d'étudier les possibilités de renforcer le dialogue et la coopération sur les questions liées à la non-prolifération, en particulier pour

²⁶ Synthèse du Partenariat stratégique, juin 2004.

promouvoir l'adhésion universelle à tous les traités multilatéraux pertinents et leur respect effectif.

Par ailleurs, forte de ses relations privilégiées avec le bassin méditerranéen, l'Union européenne multiplie les niveaux auxquels les questions de prolifération sont évoquées. Du simple comité d'experts au Conseil européen, en passant par le Haut représentant pour la PESC, l'Union européenne peut rappeler à n'importe quel Etat du Partenariat l'état du droit international. En fonction de l'opportunité politique, les démarches ainsi engagées s'effectuent de manière bilatérale ou multilatérale. Elle rappelle l'importance qu'elle attache à la promotion des règles internationales et invite les autorités compétentes nationales à prendre les mesures nécessaires. De cette façon, l'Union européenne peut moduler l'impact de cette initiative en fonction du niveau choisi pour aborder le sujet. En outre, et conformément à l'esprit de Barcelone, de telles démarches sont rarement érigées en sujet politique de premier plan.

3. Un investissement financier incontestable

D'un point de vue financier, l'Union européenne est devenue l'un des principaux donateurs au profit du fond de sécurité nucléaire de l'AIEA. Elle a ainsi contribué à hauteur de 15 millions d'euros depuis 3 ans.

Concernant la période 2005-2010, 30 millions d'euros ont été apportés pour le soutien à la lutte contre la prolifération nucléaire en Russie et dans les pays de la CEI. Cette aide est concrétisée sous la forme de 14 projets dans cette région dont 7 en Russie, 2 en Ukraine, 2 au Kazakhstan et 2 en Arménie. 15,4 millions d'euros ont ainsi déjà été dépensés fin 2005. Ces projets consistent essentiellement à lutter contre la dispersion de matières nucléaires mais également à combattre les trafics illicites.

Par ailleurs, l'Union européenne subventionne avec le Japon et les Etats-Unis le Centre scientifique et technologique international, basé à Moscou, ainsi que le Centre scientifique et technologique en Ukraine, dont le but est d'aider les scientifiques de ces pays à assurer leur reconversion et leur éviter ainsi toute tentation de participer à des projets illicites. Cette action représente ainsi 10 millions d'euros de subvention.

4. De nombreux actes en 2006

De nombreux actes mettant en œuvre la stratégie européenne contre la prolifération des armes de destruction massive ont été effectués au cours de l'année 2006. Ces actes se sont notamment traduits par des Actions communes adoptées en soutien des organismes majeurs de vérification.

Par l'organisation de séminaires et ateliers, l'Union européenne entend promouvoir l'objectif d'universalité de la CIAB et augmenter le nombre de pays adhérents. Parallèlement, le Conseil a lancé un plan d'action visant à améliorer la mise en œuvre de la Convention au sein de l'Union. La Position commune²⁷ adoptée par le Conseil en mars 2006, en vue de la conférence tenue à Genève du 20 novembre au 8 décembre 2006, va également dans ce sens.

Des efforts ont également été portés sur le respect du MTCR par les nouveaux membres de l'Union européenne. Des démarches ont été effectuées en direction des Etats-Unis et de la Russie pour le respect des règles définies dans le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques, l'Union européenne favorisant l'universalisation de ce dernier.

Par ailleurs, un soutien actif à la résolution 1540 de l'ONU a été apporté par l'Union européenne grâce à l'organisation de séminaires en Chine en juin 2006, au Pérou et au Ghana en novembre 2006 dans le but d'aider ces régions à mettre en œuvre les règles fixées par cette résolution, et notamment aider les pays concernés à les transcrire en lois nationales.

Enfin, le Conseil a adopté une Position commune concernant la participation de l'Union européenne à l'Organisation pour le développement de l'énergie dans la péninsule coréenne. Enfin, il a mis au point une version actualisée de la liste commune des équipements militaires couvert par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportations d'armement, ainsi qu'un règlement portant modification du règlement CE n°1334/2000 instituant un régime de contrôle des biens et technologies à double usage.

²⁷ Position commune 2006/242/CFSP.

5. Des actions communes efficaces

Un certain nombre d'Actions communes ont été décidées et conduites avec succès depuis 2004 en association avec l'AIEA. De la même façon, les domaines biologiques et chimiques ont également été pris en compte.

Action commune 2004/495/CFSP

Cette action a porté avec succès sur l'assistance nucléaire au profit de pays des Balkans, du Caucase et d'Asie centrale²⁸. Trois projets ont ainsi été mis en œuvre pour le renforcement de la sécurité du stockage et du transport des matières nucléaires, le renforcement de la sécurité des matières nucléaires dans leurs applications non-nucléaires et enfin le renforcement des capacités de certains pays pour la détection des trafics illicites.

Action commune 2005/579/CFSP

Cette action est actuellement mise en œuvre sous la forme de quatre projets au profit de vingt pays bénéficiant d'une assistance de sécurité nucléaire²⁹. Outre les domaines déjà traités dans la précédente Action commune, celle-ci introduit également la possibilité d'assistance législative pour la mise en place d'accords et d'obligations en accord avec l'AIEA.

Action commune 2005/913/CFSP

Cette action a été adoptée en décembre 2005 dans le but de promouvoir l'universalisation de la CIAC et la mise en place d'une véritable coopération internationale pour la lutte contre la prolifération des armes chimiques. Concernant la CIAC, l'Union européenne a pour but de la défendre auprès des pays du Bassin méditerranéen et du Moyen-Orient, dont le Liban et la Syrie. Ce plan d'action s'est traduit par des séminaires régionaux à Rome fin octobre 2006 et en Algérie en novembre 2006. Ce lobbying actif a ainsi permis de porter à 180 le nombre de pays ayant ratifié cette convention. Dans le domaine de la coopération internationale, plusieurs projets sont menés pour aider plusieurs pays à mettre leur législation nationale en accord avec la convention – Bangladesh, Burkina Faso, Cambodge,

²⁸ 11 pays: Arménie, Bulgarie, Kazakhstan, Roumanie, Serbie, Bosnie, Croatie, Macédoine, Moldavie, Albanie, Azerbaïdjan.

²⁹ Arménie, Bulgarie, Egypte, Kazakhstan, Libye, Maroc, Serbie, Algérie, Azerbaïdjan, Liban, Tadjikistan, Turkménistan, Jordanie, Tunisie, Géorgie, Turquie, Ukraine, Ouzbékistan.

Libéria et Ouganda – quand d'autres reçoivent des aides techniques pour leurs laboratoires – Erythrée, Pérou, Ghana.

Action commune 2006/243/CFSP

Cette action a pour but d'aider les activités de l'OTICE, notamment dans le domaine de la vérification. Cette action doit également favoriser la formation et l'entraînement des opérateurs de l'OTICE en charge de l'exploitation du réseau de surveillance et de vérification. Un accord financier a été trouvé entre l'Union européenne et l'OTICE et doit entrer en vigueur début 2007.

Action commune 2006/418/CFSP

Cette action adoptée le 12 juin 2006 vient également en soutien de l'AIEA. Son but est de poursuivre les actions d'assistance déjà envisagées lors des précédentes actions. Elle élargit son champ d'application aux pays africains et débutera effectivement en mars 2007.

L'ensemble de ces Actions communes est la traduction des moyens financiers et politiques que l'Union européenne a décidé de mettre en place en cohérence avec sa stratégie de lutte contre la prolifération. Elles sont donc la concrétisation immédiate de sa volonté de s'imposer comme un acteur majeur dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive alors que les Etats-Unis marquent un retour à une certaine forme d'unilatéralisme et de protectionnisme.

Quatrième partie : Perspectives et suggestions

Une partie des divergences européennes réside encore davantage dans des perceptions croisées que dans de réels contentieux. Celles-ci ne conduisent pas à l'impossibilité de travailler ensemble en faveur de la non-prolifération et du désarmement nucléaire, chimique ou bactériologique. Il ne faut surtout pas négliger le fait que les Européens partagent un objectif général commun : la préservation des régimes de non-prolifération et leur universalisation. Quelles que soient les perspectives européennes envisageables, trois caractéristiques de la politique européenne peuvent être dorénavant notées dans ce domaine :

- les outils nécessaires à la coopération entre européens sont désormais en place ;
- les Européens apparaissent beaucoup plus efficaces quand ils sont unis derrière un but. L'abandon de la logique du plus petit dénominateur commun passe par la définition d'objectifs précis et réalistes à court terme ;
- les actions les plus efficaces se sont inscrites dans la durée.

Aussi quelques suggestions concrètes peuvent être émises en complément des mesures proposées dans la « Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive » adoptée le 12 décembre 2003. Par ailleurs, il semble important pour l'Union européenne de définir ses priorités afin de donner de la lisibilité à ses actions, continuer à montrer une certaine cohérence et enfin faire preuve de cohésion.

Il s'agit donc de présenter ici, d'une part, les grands principes à appliquer par l'Union européenne qui doivent être compris comme sa marque de fabrique et, d'autre part, de définir concrètement la liste des priorités pour l'Union européenne pour les années à venir compte tenu du contexte actuel et des grandes tendances qui se dégagent.

1. Quels principes pour l'Union européenne ?

Placer les normes au centre des débats

Il semble tout d'abord nécessaire de respecter les normes internationales de non-prolifération en les plaçant au cœur des relations que développe l'Union européenne avec les pays exportateurs – Russie, Chine, Pakistan et Corée du Nord –

mais également avec les pays receveurs comme l'Iran ou la Libye. Ce respect des normes doit de plus être accepté dans le cadre des protocoles additionnels de l'AIEA et des activités de prolifération échappant aux contrôles internationaux.

Par ailleurs, l'Union européenne doit dorénavant s'imposer comme l'une des principales forces de promotion des normes juridiques internationales de non-prolifération. Dans ce cadre, le TNP, malgré ses imperfections, reste l'outil le plus universel. Il semble donc nécessaire d'établir un traitement différent entre les pays non membres du TNP – c'est le cas de l'Inde - et ceux qui décident plus ou moins ouvertement de le violer, comme l'Iran. Il semble également important de participer à l'élaboration de nouvelles normes pour empêcher les transferts nucléaires, lorsque les règles fixées dans le cadre du TNP sont insuffisantes.

De même, dans les domaines chimique et biologique, le fait que tous les pays de l'Union européenne fassent également partie de la CIAB et de la CIAC signifie que tous les instruments juridiques adoptés par la Communauté ou par un Etat à titre individuel peuvent et doivent refléter les normes mondiales contre les armes chimiques et biologiques. En outre, à travers la coopération internationale prévue par ces conventions, l'Union européenne peut lancer ou soutenir des programmes visant à aider les parties situées à la périphérie de l'Europe à élaborer une législation nationale appropriée si elle le juge nécessaire.

Faire un usage limité des sanctions

Les sanctions doivent être considérées comme une arme à double tranchant. Ainsi, l'exemple du Pakistan montre que l'interdiction de vente de matériels conventionnels sous prétexte de l'existence d'un programme nucléaire militaire peut pousser un pays estimant faire face à une menace grave pour sa sécurité à compter encore plus sur l'arme nucléaire et ainsi à accélérer son programme.

Toutefois, il ne s'agit quand même pas non plus de refuser l'idée de sanctions lorsque cela semble nécessaire. Celles-ci doivent donc être envisagées contre des pays non membres du TNP exportant délibérément des technologies nucléaires. La question des sanctions se pose également dans le domaine balistique. En effet, rien n'empêche un pays non membre du MTCR d'exporter des missiles à moyenne ou longue portée vers un pays voisin de l'Europe développant quant à lui des capacités nucléaires, lui donnant ainsi la possibilité d'atteindre le territoire européen.

Combattre la prolifération à la source

La priorité doit être donnée dans ce domaine au renforcement des barrières empêchant l'accès de pays ou de groupes intéressés par les armes, le savoir-faire et les technologies russes. Domaine jusqu'à présent réservé des Etats-Unis, l'Union européenne doit poursuivre son investissement pour la sécurisation des armes, la sûreté nucléaire et la protection des matières et leur éventuelle conversion. Cet effort doit essentiellement porter sur une meilleure coordination des actions nationales sous l'égide de l'Union européenne. A ce titre, la participation de pays européens à la réflexion américaine sur de nouveaux instruments de contrôle des transferts semble nécessaire. En parallèle, une véritable réflexion européenne doit être menée afin d'être en mesure de proposer des solutions aux Etats-Unis dans ce domaine.

Faire de l'Iran la priorité dans la lutte contre la prolifération

L'avenir de la non prolifération et plus spécifiquement du TNP dépend principalement de la capacité des principaux acteurs internationaux, dont l'Europe, à « raisonner » et convaincre ce pays d'abandonner toute velléité d'accéder à la capacité nucléaire militaire. Il ne s'agit pas de récompenser l'Iran pour le gel de son programme, mais de lui faire savoir que la normalisation des relations politiques et commerciales passe au préalable par l'abandon total et vérifiable de son programme nucléaire. Dans ce cadre, le rôle joué par Annalisa Giannella, représentant personnel pour la non prolifération de Javier Solana, dans la gestion de ce dossier doit être souligné et semble très encourageant. Alors que la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont su trouver très tôt une attitude cohérente et commune face au problème posé par le nucléaire iranien, l'Union européenne a su parfaitement prendre le relais en s'étant imposée comme l'intermédiaire officiel des E3³⁰ mais également des Etats-Unis, de la Russie et de la Chine. L'action énergique et efficace du Haut Représentant a été soutenue en permanence par l'ensemble des Etats membres.

Mesures contre la menace chimique et biologique

Dans ce domaine, les initiatives de l'Union européenne ont été prises très tôt mais semblent concentrées sur la sécurité de la santé, alors qu'une grande partie de la coordination peut être entreprise dans le domaine de la coopération politique et

³⁰ France, Royaume-Uni et Allemagne

juridique. En outre, chaque Etat membre doit mener certains efforts concrets sans lesquels la coordination de l'Union européenne perdrait une grande partie de son importance.

Mesures concrètes

Il semble nécessaire d'investir dans l'infrastructure sanitaire de façon à assurer une bonne répartition régionale des services d'urgence et des lits supplémentaires disponibles. Il est également nécessaire de financer la création d'un nombre approprié de laboratoires spécialisés dans des hôpitaux bien répartis géographiquement afin d'identifier rapidement les agents toxiques et pathogènes rares, ce qui permet de donner très vite aux premiers secours et aux services d'urgence les informations nécessaires sur la nature de la contamination ou de l'infection. D'autres investissements importants peuvent être faits dans les technologies de la communication pour améliorer le fonctionnement des services d'urgence civils et pour offrir une quantité suffisante de médicaments et d'équipements. Par ailleurs, le besoin existe de mener des exercices d'entraînement transfrontaliers permettant de tester et d'améliorer l'organisation des procédures de réponse d'urgence parmi les membres de l'Union européenne.

Capacités indépendantes d'évaluation

La plupart des évaluations publiques viennent des Etats-Unis et servent d'objectifs aussi bien internes que de politique étrangère du gouvernement américain. Les Européens font pourtant une évaluation de la menace très différente de celle des américains. Pour pouvoir soutenir sa stratégie, l'Union européenne doit donc impérativement développer ses propres capacités de renseignement et interpréter les données en fonction de ses besoins de sécurité. Le besoin existe donc d'une agence centrale de la communication et de conseil politique sur les risques de sécurité.

Le désarmement nucléaire

La mobilisation des européens reste indispensable pour préserver le régime de non-prolifération. L'Union européenne doit passer du stade de l'élaboration d'un discours commun à une réelle culture commune et active de la non-prolifération, objectif partagé par tous les pays européens qu'ils soient nucléaires, non nucléaires

ou anti-nucléaires. Un tel engagement dans la lutte contre la prolifération suppose cependant qu'une réflexion européenne sans a priori ait lieu sur l'avenir du nucléaire militaire.

Or des divergences majeures subsistent au sein de l'Union européenne, à plus forte raison lorsqu'on aborde la question de l'avenir du désarmement nucléaire. Celui-ci demeure la question la plus difficile. Aujourd'hui encore, les positions des différents acteurs européens paraissent inconciliables sur ce dossier. Cette divergence reflète l'absence d'une vision commune du rôle des armes nucléaires dans le monde de l'après-guerre froide et est liée à la question de savoir si le désarmement nucléaire complet est un objectif pertinent ou non. Dans ce cadre, une mauvaise raison de persévérer pour la mise en place d'une politique européenne de lutte contre la prolifération pourrait être la recherche d'un contrôle réciproque entre les pays partenaires pour permettre aux puissances nucléaires de maîtriser les ardeurs des antinucléaires ou les tentations des non-nucléaires. Or une telle approche ne saurait tenir lieu de politique commune. D'une part, elle est globalement inefficace car les antinucléaires peuvent trouver d'autres cadres à leurs revendications. D'autre part, une telle politique aurait pour effet d'affaiblir la portée des initiatives européennes.

En attendant un hypothétique désarmement nucléaire de l'Europe tout en contribuant à sa crédibilité politique dans le domaine de la non-prolifération nucléaire, la France et le Royaume-Uni doivent continuer à être des puissances nucléaires exemplaires. La sécurité, la sûreté, la transparence, qui passe notamment par une excellente communication, et le maintien d'une logique de suffisance doivent être des règles permanentes de la part de ces deux pays. En outre, tous les Etats membres doivent accéder au plus vite aux protocoles additionnels de l'AIEA. Par ailleurs, les plus fervents défenseurs du désarmement nucléaire – Autriche, Irlande et Suède – ne doivent pas laisser la définition de Positions communes être tributaires d'une divergence d'interprétation du TNP.

Cependant, le devoir d'exemplarité des pays nucléaires reste une réponse *a minima*. Leur désarmement nucléaire progressif serait sans doute le meilleur moyen de permettre à l'Union européenne de s'imposer définitivement comme leader pour la lutte contre la prolifération, basée sur un TNP renforcé.

2. Quelles priorités pour l'Union européenne ?

Un certain nombre de facteurs doit être pris en compte par l'Union européenne pour la définition de ses priorités pour les années à venir. Une première liste de priorités pour la lutte contre la prolifération avait été établie en décembre 2005. Si certaines priorités sont toujours d'actualité, il semble opportun d'en amender d'autres pour prendre en compte les mesures adoptées par les autres organisations intervenant dans la lutte contre la prolifération :

- mieux tenir compte des priorités de l'ONU qui ont été définies en détail lors de la promulgation des résolutions 1540 et 1673 : nécessité d'une solution commune, renforcement des contrôles à l'exportation, contrôle des trafics et circuits de financement, sécurisation des matériels dangereux ;
- relance de la prolifération, illustrée par les cas iranien et nord-coréen. Les résolutions 1695, 1696 et 1718 de l'ONU déterminent des règles claires pour lutter contre ces programmes d'armement nucléaire ;
- compte tenu de la menace terroriste en Europe, la probabilité du terrorisme NRBC³¹ semble de plus en plus réelle. Les Etats-Unis et la Russie ont ainsi pris une initiative dans le cadre du G8³² pour lutter contre cette nouvelle menace ;
- la prolifération nucléaire volontaire par des Etats voyous est à nouveau d'actualité, notamment depuis que la Corée du Nord en fait explicitement la menace. Dans ce cadre, de nouvelles politiques ad-hoc ont été mises en place au sein du MTCR et du NSG ;
- la conférence de révision de la CIAB a révélé la volonté très forte des Etats pour la lutte dans ce domaine et la nécessité d'accélérer le désarmement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ;
- le G8 joue dorénavant un rôle majeur dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Une coopération efficace semble donc nécessaire avec l'Union européenne ;
- la capacité d'action efficace et cohérente du Haut Représentant dans le cadre du dossier iranien doit être prise en compte pour les futures actions de l'Union européenne ;

³¹ Nucléaire, Radiologique, Bactériologique et Chimique.

³² Sommet de Saint Petersburg.

- des clauses de non-prolifération ont été prises en compte dans bon nombre d'accords entre l'Union européenne et des pays tiers, permettant d'avoir une bonne base de coopération.

Compte tenu des éléments précédents, il semble que l'action de l'Union européenne doive consister en priorité en un renforcement et en une poursuite des plans d'action déjà en cours de réalisation, sous la forme de soutien aux institutions en place.

Soutien à l'AIEA

Les Actions communes qui viennent en soutien de l'AIEA doivent être poursuivies dans le domaine de la sécurité nucléaire. Outre les régions déjà soutenues – Balkans, Caucase, Asie centrale, Bassin méditerranéen et Afrique – l'Union européenne doit dorénavant intensifier son action en Asie du sud-est – Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Thaïlande et Vietnam – afin de participer à la lutte contre les trafics illicites alors qu'une recrudescence d'incidents a été remarquée par l'AIEA.

Soutien à l'OTICE

De même, en soutien de l'OTICE, l'Union européenne doit dorénavant intensifier son action pour permettre une réelle efficacité du réseau de surveillance mis en place par les pays membres de cette organisation. Les efforts doivent notamment porter sur l'amélioration des performances et de la disponibilité de ce réseau. De plus, suite au récent essai nucléaire nord-coréen, il semble urgent de combler les lacunes du réseau actuel en améliorant d'une part la capacité de détection des radionucléides afin d'augmenter sa sensibilité en cas de suspicion d'essai, et en participant activement d'autre part à la préparation et à l'exécution d'exercices de validation du système de vérification, planifiés en 2008.

Soutien aux pays dotés d'un programme nucléaire civil

Compte tenu de l'accroissement du nombre de pays désireux de se doter d'une capacité nucléaire civile, il semble primordial pour l'Union européenne de participer activement à la réglementation et à la mise en place d'un marché contrôlé concernant l'approvisionnement et le traitement du combustible. L'Union européenne a certainement un rôle majeur à jouer pour favoriser des mesures

incitatives auprès de ces pays afin qu'ils ne développent pas de filière d'enrichissement de façon autonome. Or dans ce domaine, l'Union européenne bénéficie d'une solide expertise grâce notamment à des entreprises de premier rang comme Areva, mais également grâce à l'agence Euratom. Dans ce contexte, il semble que l'Union européenne peut être en mesure de proposer une véritable assistance à tout pays ayant choisi de développer une filière nucléaire civile, et qui offre toutes les garanties de non-prolifération.

Soutien à la CIAB

Les enseignements tirés de la dernière conférence de révision de cette convention doivent être pris en compte dans les plans d'action de l'Union européenne pour les années à venir. Ceux-ci pourraient se traduire par une nouvelle Action commune portant sur les thèmes suivants :

- universalisation de la CIAB : les différents séminaires organisés en 2006 par l'Union européenne avec des pays d'Afrique, d'Asie, d'Océanie et d'Amérique latine ont révélé qu'il est nécessaire de définir un programme ciblé sur quelques pays pour favoriser la levée des obstacles qui les empêchent encore de ratifier la CIAB. Il semble en effet nécessaire d'aider ces pays dans leur progression vers la ratification ;
- transcription nationale : suite à une première Action commune visant à fournir une assistance légale pour les pays ayant encore des difficultés à transcrire la CIAB en règles nationales, il semble que des efforts puissent encore être effectués dans trois directions. Tout d'abord, le récent rapport final³³ concernant la résolution 1540 conclue que si les pays ayant ratifié la CIAB ont intégré celle-ci dans leur législation nationale, il semble en revanche qu'une assistance soit encore nécessaire au profit des pays en cours de ratification. Ensuite, il peut être utile de favoriser les échanges techniques entre l'ensemble des pays signataires de la CIAB. Pour cela, une participation d'experts de pays non membres de l'Union européenne est souhaitable aux forums scientifiques et techniques organisés par celle-ci. Enfin le renforcement de l'aide technique dans les domaines de la biosécurité et de la biosûreté doit être envisagé au profit des pays ou institutions qui en expriment le besoin.

³³ 27 avril 2006

En tout état de cause, il est établi que les membres de l'Union européenne possèdent l'expertise nécessaire dans le domaine biologique pour se coordonner et proposer un plan d'action efficace pour atteindre ces deux principaux objectifs.

Soutien à l'ONU (résolution 1540)

L'Union européenne a co-financé trois séminaires régionaux en Chine (juillet 2006), au Ghana et au Pérou (novembre 2006) dans le but d'aider les pays concernés à traduire les obligations prévues dans les résolutions 1540 et 1673 en législation nationale. Les conclusions de ces séminaires ont clairement fait apparaître la nécessité d'une assistance technique dans ce domaine. En conséquence, un budget pourrait être mis en place pour l'organisation de nouveaux séminaires régionaux en coordination avec l'ONU. De même une assistance technique constituée par des experts européens ou non pourrait être financée afin de répondre aux attentes des pays en difficulté.

Soutiens divers

Outre le soutien apporté aux grandes conventions ou organismes en charge de la non-prolifération, l'Union européenne a également la possibilité d'agir de façon très concrète et très ponctuelle. Ainsi, l'organisation d'une conférence internationale pourrait être envisagée pour promouvoir le Code de la Haye contre la prolifération des missiles balistiques. De même, l'Union européenne pourrait prendre à sa charge la mise en place d'une protection physique des laboratoires biologiques dans les pays les plus vulnérables face à la prolifération des agents biologiques. Une solution a été proposée par l'Ukraine dans ce domaine. Enfin, l'Union européenne en tant que plaque tournante financière a clairement un rôle important à jouer pour le développement de mécanismes de contrôle contre le financement des activités de prolifération. Ce domaine ne doit pas être exclusivement réservé aux Etats-Unis.

Améliorer les coopérations

D'une façon générale, l'Union européenne semble pouvoir faire encore des efforts dans le domaine de la coopération. Celle-ci doit en priorité porter sur les principaux pays ayant des programmes de lutte contre la prolifération déjà avancés. Ainsi les Etats-Unis, la Russie et le Canada doivent être identifiés comme des partenaires privilégiés dans ce domaine. En effet, vis-à-vis des Etats-Unis, une

véritable coordination doit être effectuée en prévision des futures réunions qui auront lieu entre 2007 et 2010 dans le cadre de la conférence de révision du TNP. Avec la Russie, des consultations plus étroites doivent être planifiées en 2007 pour permettre la mise en place d'un plan commun de lutte contre la prolifération. Enfin, compte tenu de sa capacité d'expertise, il semble opportun d'associer le Canada à l'organisation d'une conférence sur la sécurité dans l'espace qui pourrait permettre d'avoir des discussions intéressantes avec la Chine et la Russie dans ce domaine.

La coopération doit également être développée avec des pays tiers comme l'Inde, le Pakistan ou l'Albanie afin de favoriser un meilleur dialogue dans le domaine du contrôle des exportations.

CONCLUSION

La démocratisation globale du monde n'a pas nécessairement pour corollaire un recul de la prolifération. En outre, les évolutions politiques internes et régionales ne sont pas la seule clé de la non-prolifération. Si le règlement des différends régionaux est souvent nécessaire au recul de la prolifération, il est rarement suffisant. Les pays qui se sont « dénucléarisés » en l'absence de toute garantie de sécurité ne l'ont fait qu'en raison d'une transformation simultanée des équilibres politiques internes et externes et d'une situation d'isolement au regard des grandes dynamiques géostratégiques (Brésil, Argentine et Afrique du Sud).

De ce constat, l'Union européenne a décidé de participer activement depuis 2003 à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive en promouvant une stratégie suivant quatre directions, dont la principale est l'universalisation des outils déjà en place. Si son action est globalement efficace, celle-ci reste cependant caractérisée par sa lenteur et son manque de cohérence globale. En outre, l'Union européenne manque de légitimité pour définitivement imposer le TNP comme fer de lance de sa politique. Comment imposer un respect absolu des règles « anti-prolifération » alors même qu'elle compte dans ses rangs deux puissances nucléaires et quatre pays accueillant sur leur territoire des armes nucléaires américaines ?

Cependant, si les résultats peuvent encore sembler insuffisants, deux remarques s'imposent. D'abord, la lenteur inhérente à cette coopération tient au fait que ce sujet n'a été abordé que récemment par tous les partenaires. La mise en place des structures de travail et l'émergence d'un climat de confiance nécessitent du temps et donc de la patience. Ensuite, la prolifération souffre incontestablement d'un problème de visibilité.

La stratégie de l'Union européenne dans le domaine de la lutte contre la prolifération doit dorénavant s'inscrire dans le cadre de sa politique globale internationale pour le règlement des conflits dans le monde, et plus spécifiquement dans le bassin méditerranéen. Sans véritable politique globale et cohérente, cette stratégie ne permettra pas à l'Union européenne d'élargir son cadre d'action actuel, fondé essentiellement sur un soutien financier disparate aux structures en place.

ANNEXE

STRATÉGIE DE L'UE CONTRE LA PROLIFÉRATION DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE

Bruxelles, le 12 décembre 2003

Lors du sommet de Thessalonique, le Conseil européen a adopté une déclaration sur la non-prolifération des armes de destruction massive. Faisant fond sur les principes de base déjà établis, les États membres se sont engagés à poursuivre l'élaboration, avant la fin de 2003, d'une stratégie cohérente de l'UE visant à faire face à la menace que représente la prolifération, et à continuer, en priorité, de développer et de mettre en oeuvre le plan d'action adopté en la matière par le Conseil au mois de juin. Les délégations trouveront ci-après un projet de stratégie élaboré pour tenir l'engagement pris lors du sommet de Thessalonique.

INTRODUCTION

1. La prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, tels que les missiles balistiques, constitue une menace croissante pour la paix et la sécurité au niveau international. Si les régimes prévus par les traités internationaux et les mécanismes de contrôle des exportations ont ralenti la prolifération des ADM et de leurs vecteurs, un certain nombre d'États ont cherché ou cherchent à développer de telles armes. Le risque de voir des terroristes acquérir des matériels chimiques, biologiques, radiologiques ou fissiles et leurs vecteurs ajoute une nouvelle dimension critique à cette menace.
2. Comme le laisse clairement entendre la stratégie européenne en matière de sécurité, l'Union européenne ne saurait rester sans réagir face à ces dangers. La prolifération des ADM et des missiles met en péril la sécurité de nos États, de nos populations et de nos intérêts partout dans le monde. Relever ce défi doit constituer un élément central de l'action extérieure de l'UE, qui doit agir avec détermination, en utilisant l'ensemble des instruments et politiques dont elle dispose. Notre objectif est de prévenir, de décourager, d'arrêter et, si possible, de supprimer les programmes de prolifération qui sont source de préoccupation au niveau mondial.
3. La non-prolifération, le désarmement et la maîtrise des armements peuvent apporter une contribution capitale à la lutte contre le terrorisme à l'échelle mondiale en réduisant le risque que des acteurs non gouvernementaux parviennent à se procurer des armes de destruction massive, des matières radioactives et des vecteurs. Nous rappelons à cet égard les conclusions du Conseil du 10 décembre 2001 sur les incidences de la menace terroriste sur la politique de l'UE en matière de non-prolifération, de désarmement et de maîtrise des armements.

CHAPITRE I LA PROLIFÉRATION DES ADM ET DES VECTEURS CONSTITUE UNE MENACE CROISSANTE POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ AU NIVEAU INTERNATIONAL

4. La prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs constitue une menace croissante. La prolifération est le fait d'un petit nombre de pays et d'acteurs non gouvernementaux, mais elle constitue une menace réelle, en raison de

la diffusion des technologies et des informations et, également, de l'entraide qui peut exister entre les pays impliqués dans la prolifération. Cette évolution échappe au régime de contrôle existant.

5. La prolifération de plus en plus répandue d'armes de destruction massive accroît le risque que ces armes soient utilisées par des États (comme en témoigne le conflit Iran-Iraq) ou qu'elles soient acquises par des groupes terroristes qui pourraient mener des actions destinées à semer la mort et la destruction.

6. Prolifération des armes nucléaires: le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires(TNP) doit être préservé dans son intégralité. Il a contribué à ralentir et, dans certains cas, à infléchir la dissémination des capacités nucléaires à usage militaire, mais il n'a pas été en mesure de l'empêcher totalement. La détention d'armes nucléaires par des États en dehors du cadre du TNP et le non-respect des dispositions du traité par des États parties risquent de saper les efforts en matière de non-prolifération et de désarmement.

7. Prolifération des armes chimiques: les régimes de vérification et de contrôle des exportations se heurtent à une difficulté particulière, qui tient au fait que les matériels, les équipements et le savoir-faire sont à double usage. Un moyen d'évaluer le niveau de risque est de déterminer si le pays concerné a la capacité de produire des précurseurs d'agents de guerre chimique (agents C) et de transformer en armes des agents de guerre chimique. En outre, plusieurs pays détiennent encore d'importants stocks d'armes chimiques qui devraient être détruits, comme le prévoit la convention sur les armes chimiques. L'existence possible d'armes chimiques dans des États qui ne sont pas parties à la convention sur les armes chimiques constitue également un motif d'inquiétude.

8. Prolifération des armes biologiques: bien que le déploiement effectif d'armes biologiques exige des connaissances scientifiques spécialisées, et suppose aussi l'acquisition d'agents permettant une dissémination effective, le potentiel de détournement des technologies et des connaissances à double usage s'accroît, du fait des progrès rapides que connaissent les sciences du vivant. Il est particulièrement difficile de se protéger contre les armes biologiques (en raison de l'absence de signature). En outre, les conséquences de leur utilisation peuvent être difficiles à maîtriser, selon l'agent utilisé et la cible visée (hommes, animaux ou végétaux). Ces armes peuvent présenter un attrait particulier pour les terroristes. À cet égard, les armes biologiques, comme les armes chimiques, constituent une menace spécifique.

9. Prolifération des vecteurs liés aux armes de destruction massive: le développement, par plusieurs pays préoccupants, de programmes balistiques, de capacités autonomes de production de missiles à moyenne et longue portée, ainsi que de missiles de croisière et de véhicules aériens sans pilote, est de plus en plus un motif d'inquiétude.

10. Toutes ces armes pourraient, directement ou indirectement, menacer l'Union européenne, y compris dans ses intérêts plus larges. Une attaque d'ADM lancée contre le territoire de l'UE aurait immédiatement de graves conséquences en termes de destruction et de pertes en vies humaines et risquerait, en outre, d'entraîner des perturbations d'une ampleur considérable. En particulier, la possibilité que des ADM soient utilisées par des terroristes représente une menace directe et accrue pour nos sociétés à cet égard.

11. Dans les zones de tension où existent des programmes de développement d'ADM, les intérêts européens sont potentiellement menacés, soit par des conflits conventionnels entre États soit par des attaques terroristes. Dans ces régions, tant

les communautés d'expatriés que les troupes stationnées ou déployées (bases ou opérations extérieures) et les intérêts économiques (ressources naturelles, investissements, marchés d'exportation) peuvent être touchés, qu'ils soient ou non spécifiquement visés.

12. Tous les États de l'UE et ses institutions ont, collectivement, la responsabilité de prévenir ces risques en contribuant activement à la lutte contre la prolifération.

13. Le Centre de situation de l'UE a élaboré une évaluation de la menace au moyen de toutes les sources disponibles et il l'actualisera en permanence; nous suivrons cette question et nous continuerons à soutenir ce processus, en particulier en renforçant notre coopération.

CHAPITRE II L'UNION EUROPÉENNE NE PEUT IGNORER CES DANGERS. ELLE DOIT CHERCHER UNE RÉPONSE MULTILATÉRALE EFFICACE À CETTE MENACE.

14. Pour faire face avec une détermination indéfectible à la menace posée par les AMD, nous devons adopter une approche globale couvrant une large gamme d'actions. Cette approche sera guidée par:

- notre conviction qu'une approche multilatérale de la sécurité, y compris du désarmement et de la non-prolifération, constitue le meilleur moyen de maintenir l'ordre international et donc notre engagement à soutenir, mettre en oeuvre et renforcer les traités et accords multilatéraux en matière de désarmement et de non-prolifération;
- notre conviction que la non-prolifération devrait être pleinement intégrée dans nos politiques globales, en tirant parti de toutes les ressources et de tous les instruments dont dispose l'Union;
- notre détermination à soutenir les institutions multilatérales chargées de vérifier et de garantir le respect de ces traités;
- notre position selon laquelle il convient d'intensifier les efforts pour renforcer les capacités de gestion des conséquences et améliorer la coopération;
- notre attachement à des contrôles rigoureux des exportations, menés au niveau national et coordonnés au niveau international;
- notre conviction que, dans le cadre d'une lutte efficace contre la prolifération, il conviendrait que l'UE adopte une approche énergique et exhaustive et il est nécessaire qu'elle contribue activement à la stabilité internationale;
- notre engagement à coopérer avec les États-Unis et d'autres partenaires qui partagent nos objectifs.

En même temps, l'UE continuera de s'intéresser aux causes fondamentales de l'instabilité, y compris en poursuivant et en intensifiant ses efforts dans les domaines des conflits politiques, de l'aide au développement, de la réduction de la pauvreté et de la promotion des droits de l'homme.

15. Les mesures préventives, tant politiques que diplomatiques (traités multilatéraux et régimes de contrôle des exportations), et le recours aux organisations internationales compétentes constituent la première ligne de défense contre la prolifération. Lorsque ces mesures (dont le dialogue politique et les pressions diplomatiques) échouent, on peut envisager des mesures coercitives dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et du droit international (sanctions, sélectives ou globales, interception des cargaisons et, le cas échéant, recours à la force).

Le Conseil de sécurité des Nations Unies devrait jouer un rôle central à cet égard.

A) Un multilatéralisme réel est la pierre angulaire de la stratégie européenne de lutte contre la prolifération des ADM.

16. L'UE est attachée au système des traités multilatéraux, qui constitue la base juridique et normative de tous les efforts en matière de non-prolifération. La politique de l'UE est de poursuivre la mise en oeuvre et l'universalisation des normes qui existent en matière de désarmement et de non-prolifération. À cette fin, nous aurons pour objectifs l'universalisation du TNP, des accords sur les garanties de l'AIEA et de leurs protocoles additionnels, de la CAC, de la BTWC, de l'ICOC, et l'entrée en vigueur rapide du CTBT. La politique de l'UE est d'oeuvrer pour que l'interdiction des armes biologiques et chimiques devienne une règle universellement contraignante du droit international. L'objectif de l'UE est de parvenir à un accord politique sur l'interdiction de la production de matériaux fissiles destinés à des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. L'UE aidera les pays tiers à s'acquitter des obligations qu'ils ont contractées dans le cadre de conventions et de régimes multilatéraux.

17. Pour que le régime prévu par les traités multilatéraux reste crédible, il faut le rendre plus efficace. L'UE mettra tout particulièrement l'accent sur le renforcement du respect du régime prévu par les traités multilatéraux. Cette politique doit viser à mieux repérer les violations graves et à renforcer l'application des interdictions et des normes établies par le régime prévu par les traités multilatéraux, notamment en prévoyant l'incrimination des violations commises sous l'autorité ou le contrôle d'un État. Conformément à ce que prévoient les régimes multilatéraux, il convient de renforcer réellement le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies en tant qu'arbitre appelé à se prononcer en dernier ressort sur les conséquences de la non-conformité avec ces régimes.

18. Pour faire en sorte que les violations soient détectées avec efficacité et pour éviter que les règles ne soient pas respectées, l'UE utilisera au mieux les mécanismes et systèmes de vérification existants, et cherchera à ce qu'ils soient améliorés. Elle appuiera également la mise en place d'autres instruments internationaux de vérification et, le cas échéant, l'utilisation d'inspections spéciales, placées sous contrôle international, visant d'autres installations que celles qui ont été déclarées dans le cadre des régimes de traités existants. L'UE est disposée à accroître, selon que de besoin, le soutien politique, financier et technique qu'elle accorde aux agences chargées de la vérification.

19. L'UE est déterminée à renforcer les politiques et les pratiques de contrôle des exportations à l'intérieur de ses frontières et au-dehors, en coordination avec des partenaires. Elle oeuvrera à l'amélioration des mécanismes actuels de contrôle des exportations. Elle prônera le respect des critères applicables au contrôle des exportations par les pays qui ne font pas partie des régimes et mécanismes existants.

B) La promotion d'un environnement régional et international stable est une condition nécessaire de la lutte contre la prolifération des ADM.

20. L'UE est déterminée à jouer un rôle en s'attaquant aux problèmes de l'instabilité et de l'insécurité régionales et en faisant face aux situations conflictuelles qui sont à la base de nombreux programmes d'armement, compte tenu du fait que l'instabilité n'est pas un phénomène isolé de tout contexte. L'idéal, pour régler le problème de la prolifération des armes de destruction massive, serait que les pays n'en ressentent

plus le besoin. 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. Plus leur sentiment de sécurité sera fort, plus les pays seront enclins à renoncer à leurs programmes d'armement: de même que les programmes d'armement peuvent déboucher sur une course aux armements, les mesures en faveur du désarmement peuvent engendrer un cercle vertueux.

21. Dans cet esprit, l'UE encouragera la mise en place d'arrangements régionaux pour la sécurité ainsi que de processus régionaux visant à la maîtrise de l'armement et au désarmement. Dans le cadre de son dialogue avec les pays concernés, l'UE devrait tenir compte du fait que, très souvent, ceux-ci ont des préoccupations bien réelles et légitimes en matière de sécurité, étant clairement entendu que rien ne saurait jamais justifier la prolifération des ADM. L'UE encouragera ces pays à renoncer à utiliser des technologies et des installations susceptibles d'engendrer un risque particulier de prolifération. L'UE renforcera les activités de réduction de la menace qu'elle mène en coopération avec des tierces parties, ainsi que ses programmes d'assistance.

22. L'UE estime qu'il ne sera pas facile, à court terme, de trouver des solutions politiques à toutes les difficultés, appréhensions et ambitions diverses qu'éprouvent les pays situés dans les régions où le risque de prolifération est le plus grand. Notre politique consiste donc à empêcher, décourager, arrêter et, le cas échéant, supprimer les programmes de prolifération qui sont source de préoccupation, tout en s'attaquant à leurs causes sous-jacentes.

23. Des garanties de sécurité, positives et négatives, peuvent jouer un rôle important: elles peuvent à la fois encourager les pays à s'abstenir d'acquérir des ADM et avoir un effet dissuasif.

L'UE encouragera la poursuite de l'examen de garanties de sécurité.

24. La prolifération des ADM est une menace mondiale, qui doit être appréhendée à l'échelle mondiale. Toutefois, comme la sécurité en Europe est étroitement liée à la sécurité et la stabilité du bassin méditerranéen, nous devrions accorder une attention particulière au problème de la prolifération dans cette région.

C) Une coopération étroite avec des partenaires clés est essentielle pour que la lutte mondiale contre la prolifération soit un succès.

25. La recherche d'une approche commune et la coopération avec des partenaires clés sont essentielles à la mise en oeuvre effective du régime de non-prolifération des ADM.

26. La coopération avec les États-Unis et d'autres partenaires clés, tels que la Fédération de Russie, le Japon et le Canada, est nécessaire pour assurer le succès de la lutte mondiale contre la prolifération.

27. Afin de traiter et de limiter le risque de prolifération découlant de carences dans l'organisation administrative ou organisationnelle de certains pays, l'UE devrait encourager ces derniers à être des partenaires dans la lutte contre la prolifération, en leur proposant un programme destiné à les aider à améliorer leurs procédures, y compris en adoptant et en mettant en vigueur des modalités d'application de la législation pénale. Cette assistance devrait s'accompagner d'évaluations conjointes périodiques, renforçant l'esprit de collaboration et la confiance.

28. Une coopération appropriée avec les Nations Unies et d'autres organisations internationales contribuera à assurer le succès de la lutte contre la prolifération au

niveau mondial. L'UE veillera notamment aux échanges d'informations et d'analyses avec l'OTAN au titre des arrangements-cadres qui ont fait l'objet d'un accord.

CHAPITRE III L'UNION EUROPÉENNE DOIT UTILISER TOUS LES INSTRUMENTS DONT ELLE DISPOSE POUR EMPÊCHER - NOTAMMENT PAR LA DISSUASION -, POUR ARRÊTER ET, SI POSSIBLE, ÉLIMINER LES PROGRAMMES DE PROLIFÉRATION QUI SONT UNE CAUSE D'INQUIÉTUDE AU NIVEAU MONDIAL.

29. Les différents éléments de la Stratégie de l'UE pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive doivent être intégrés à tous les niveaux. Nous disposons d'un large éventail d'instruments: les traités multilatéraux et leurs mécanismes de contrôle; des dispositifs nationaux de contrôle des exportations, coordonnés au niveau international; des programmes de coopération visant à réduire la menace; des leviers politiques et économiques (au nombre desquels les politiques commerciales et de développement); l'interdiction des activités d'acquisition illégale et, en dernier ressort, les mesures coercitives prévues par la Charte des Nations Unies. Si tous ces instruments sont nécessaires, aucun n'est, en soi, suffisant. Nous devons tous les renforcer et, dans chaque cas d'espèce, utiliser ceux qui sont le plus efficaces. L'Union européenne dispose d'atouts particuliers ainsi que d'une expérience qu'elle peut mettre au service de cet effort collectif. Il importe que les objectifs de l'UE, exposés dans la présente stratégie, soient intégrés à son approche politique dans tous les domaines, de manière à en maximiser l'efficacité.

30. Dans la mise en oeuvre de notre stratégie, nous avons décidé d'insister particulièrement sur les mesures spécifiques évoquées dans le présent chapitre. Il s'agit d'un plan d'action, susceptible d'évoluer, dont la mise en oeuvre fera l'objet d'un suivi continu. Il sera régulièrement revu, et mis à jour tous les six mois.

A) Accroître l'efficacité du multilatéralisme grâce à une action résolue contre les proliférateurs.

1) Oeuvrer pour rendre universels les principaux traités, accords et arrangements de vérification en matière de désarmement et de prolifération et, si nécessaire, les renforcer.

– Mener une action diplomatique visant à promouvoir l'universalisation et le renforcement des accords multilatéraux, en application de la position commune du Conseil du 17 novembre 2003.

2) Favoriser le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies et développer les connaissances spécialisées nécessaires pour faire face au défi posé par la prolifération.

– Oeuvrer notamment pour permettre au Conseil de sécurité de bénéficier des conseils d'experts indépendants et d'un ensemble de personnes compétentes constamment

disponibles afin de contrôler les activités de prolifération qui constituent une menace potentielle pour la paix et la sécurité internationales. L'UE réfléchira à la manière de conserver et d'utiliser l'expérience unique de la COCOVINU en matière de vérification et d'inspection, par exemple par la création d'un registre d'experts.

3) Améliorer l'appui politique, financier et technique dont bénéficient les systèmes de vérification.

- À présent que tous les États membres de l'UE ont ratifié les protocoles additionnels de l'AIEA, l'UE redoublera d'efforts pour inciter les pays tiers à les signer.
- Favoriser l'adoption de mesures visant à empêcher tout risque de détournement de programmes civils à des fins militaires.
- Dégager des ressources financières à l'appui de projets spécifiques menés par des organisations multilatérales (notamment l'AIEA, la Commission préparatoire de l'OTICE et l'OIAC) qui pourraient nous aider à réaliser nos objectifs.
- Promouvoir les inspections par défi dans le cadre de la Convention sur les armes chimiques et en dehors de ce cadre. Cette question sera abordée au sein des organes compétents de ladite convention ainsi que dans le cadre du dialogue politique avec les États tiers.
- Renforcer la BTWC et la CAC et, dans ce contexte, poursuivre la réflexion sur les instruments de contrôle. La BTWC ne comporte pas actuellement de mécanisme de contrôle. L'UE doit trouver des moyens pour conforter le respect de ces conventions. Un groupe d'experts chargés de donner des avis sur la manière de procéder à cet égard pourrait être créé. L'UE assumera un rôle directeur en ce qui concerne les efforts visant à renforcer la réglementation applicable au commerce des matières pouvant servir à produire des armes biologiques. L'UE jouera aussi un rôle de premier plan pour ce qui est d'aider les pays à appliquer la BTWC (par exemple en leur apportant une assistance technique). Elle examinera la possibilité d'aider les États qui éprouvent des difficultés d'ordre administratif ou financier pour appliquer la convention sur les armes chimiques et la BTWC.

4) Renforcer les politiques et les pratiques en matière de contrôle des exportations en coordonnant les mesures avec nos partenaires dans le cadre des systèmes de contrôle des exportations; recommander, le cas échéant, aux pays qui ne font pas partie des systèmes ou dispositifs existants, d'observer des critères efficaces; renforcer les régimes applicables aux fournisseurs et assurer dans ce domaine la coordination au niveau européen.

- Faire de l'UE un acteur principal de la coopération dans le domaine des systèmes de contrôle des exportations en coordonnant ses positions au sein des différents systèmes, en appuyant la candidature des pays adhérents ainsi que, le cas échéant, une participation appropriée de la Commission, en favorisant l'insertion dans les différents systèmes d'une clause "attrape-tout", là où cela n'a pas encore été décidé, et en intensifiant l'échange d'informations, notamment au sujet des destinations sensibles, des utilisateurs finals et des modes d'acquisition sensibles.
- Rendre plus efficaces les contrôles des exportations dans une Europe élargie et mener à bien une évaluation par les pairs afin de diffuser les bonnes pratiques en tenant particulièrement compte des défis posés par l'élargissement prochain.
- Établir un programme d'assistance destiné aux États qui ont besoin d'acquérir des connaissances techniques dans le domaine du contrôle des exportations.
- S'efforcer d'obtenir que le Groupe des fournisseurs nucléaires fasse de la ratification et de la mise en oeuvre du protocole additionnel une condition pour pouvoir exporter des technologies nucléaires et des articles nucléaires ou connexes.
- Promouvoir, dans le cadre des systèmes de contrôle, le renforcement des contrôles sur les exportations en ce qui concerne les transferts intangibles de technologies à double usage, ainsi que l'adoption de mesures efficaces pour ce qui est des questions de courtage et de transbordement.
- Développer l'échange d'informations entre États membres. Envisager l'échange d'informations entre le SitCen de l'UE et des pays qui partagent ses vues.

5) *Renforcer, au sein de l'Union européenne, les mesures de sécurité destinées à empêcher l'accès non autorisé aux matériaux, aux équipements et aux connaissances sensibles en matière de prolifération et à éviter les détournements.*

- Améliorer le contrôle des sources radioactives de haute activité. Après l'adoption de la directive du Conseil relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité, les États membres devraient veiller à la mettre en oeuvre rapidement. L'UE devrait encourager les pays tiers à adopter des dispositions semblables.
- Accroître, le cas échéant, la protection physique des matières et installations nucléaires, y compris les réacteurs déclassés et leur combustible irradié
- Renforcer, là où c'est nécessaire, la législation communautaire et nationale ainsi que les contrôles en ce qui concerne les micro-organismes et les toxines pathogènes (tant dans les États membres que dans les pays adhérents). La coopération entre les secteurs de la santé publique, de la médecine du travail et de la sécurité au travail, d'une part, et les structures chargées de la non-prolifération, d'autre part, devrait être renforcée. Il conviendrait d'analyser la possibilité de créer un centre de l'UE pour le contrôle des maladies ainsi que le rôle d'un tel centre.
- Favoriser le dialogue avec l'industrie dans un but de sensibilisation. Une initiative sera lancée pour promouvoir, dans un premier temps, un dialogue avec l'industrie de l'UE pour la sensibiliser aux problèmes liés aux ADM et, par la suite, un dialogue entre l'industrie de l'UE et celle des États-Unis, notamment dans le secteur biologique.

6) *Renforcer le repérage, le contrôle et l'interception des trafics.*

- Adoption par les États membres de politiques communes concernant les sanctions pénales imposées en cas d'exportation illégale, de courtage et de contrebande de matériaux liés aux armes de destruction massive.
- Envisager des mesures visant à contrôler le transit et le transbordement de matériaux sensibles.
- Appuyer les initiatives prises au niveau international pour repérer, contrôler et intercepter les cargaisons illégales.

B) Promouvoir un environnement international et régional stable.

1) *Renforcer les programmes communautaires de coopération avec les autres pays pour la réduction de la menace, programmes qui sont axés sur l'aide au désarmement, au contrôle et aux mesures de sécurité en ce qui concerne les matériaux, les installations et les connaissances sensibles.*

- Prolonger après juin 2004 le programme de désarmement et de non-prolifération dans la Fédération de Russie.
- Augmenter les crédits consacrés aux programmes communautaires de coopération pour la réduction de la menace, en fonction des perspectives financières après 2006. Il convient d'envisager l'inscription au budget de la Communauté d'une ligne spécifique pour la non-prolifération et l'élimination des armes de destruction massive. Il faudrait également encourager les États membres à y contribuer à leur niveau. Ces efforts devraient inclure des mesures visant à renforcer le contrôle de la non-prolifération des connaissances spécialisées, scientifiques et techniques liées aux armes de destruction massive.
- Établir un programme d'assistance aux États qui ont besoin d'acquérir des connaissances techniques pour assurer la sécurité et le contrôle de la non-

prolifération des matériaux, des installations et des connaissances sensibles liés aux armes de destruction massive.

2) Intégrer les préoccupations relatives à la non-prolifération des armes de destruction massive aux activités et programmes politiques, diplomatiques et économiques de l'UE, dans un but d'efficacité maximum.

– Introduire les politiques de non-prolifération dans le cadre plus large des relations de l'UE avec les pays tiers, conformément aux conclusions du Conseil "Affaires générales et relations extérieures" du 17 novembre 2003, notamment en insérant une clause de non-prolifération dans les accords conclus avec ces pays.

– Augmenter les efforts de l'Union visant à résoudre les conflits régionaux en ayant recours à tous les instruments dont celle-ci dispose, notamment dans le cadre de la PESC et de la PESD.

C) Coopérer étroitement avec les États-Unis et d'autres partenaires clés.

1) Veiller à assurer de manière satisfaisante le suivi de la déclaration sur la non-prolifération publiée à l'occasion du sommet UE-États-Unis de juin 2003.

2) Assurer la coordination et, le cas échéant, entreprendre des initiatives conjointes avec d'autres partenaires clés.

D) Mettre en place les structures nécessaires au sein de l'Union.

1) Organiser chaque semestre, dans le cadre du Conseil "Relations extérieures", un débat sur la mise en oeuvre de la stratégie de l'UE.

2) Créer, comme il a été convenu à Thessalonique, une unité fonctionnant comme un centre de surveillance, chargée de veiller à l'application cohérente de la stratégie de l'UE et d'assurer la collecte d'informations et de renseignements, en liaison avec le Centre de situation. Mis en place au sein du secrétariat général du Conseil, ce centre de surveillance associerait pleinement la Commission à ses travaux.

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES DE REVUES EN FRANÇAIS

- SCHMITT Burkard (dir.), « L'Union européenne et la réduction de la menace en Russie », *Cahiers de Chaillot*, juin 2003, n°61, Institut d'Etudes de Sécurité.
- BENOIT Loïck, « La sécurité dans le Bassin méditerranéen : terrorisme et armes de destruction massive », *Défense nationale et sécurité collective*, août-septembre 2006.
- MULLER Harald, « Les politiques européennes de non-prolifération nucléaire après l'extension du TNP : succès, lacunes et nécessités », Cornish, van Ham et Krause (dir.).
- GRAND Camille, « La politique française de non-prolifération », *Défense nationale*, août-septembre 1994.
- CARLE Christophe, « L'Europe et la non-prolifération nucléaire », *Institut français de relations internationales*, novembre 1994.
- GRAND Camille, « L'Union européenne et la non-prolifération des armes nucléaires », *Cahiers de Chaillot*, Paris, janvier 2000, n°37, Institut d'Etudes de Sécurité.
- LINDSTROM Gustav (dir.), « Le défi de la non-prolifération – Perspectives européennes », *Cahiers de Chaillot*, décembre 2003, n°66, Institut d'Etudes de Sécurité.

ARTICLES DE REVUES EN ANGLAIS

- MULLER Harald (dir.), « European non-proliferation policy 1993-1995 », *European Interuniversity Press*, Bruxelles, 1996.
- ZANDERS Jean-Pascal (dir.), “Chemical and biological weapon developments and arms control”, *SIPRI Yearbook 2002: Armament, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp 693-703.
- MULLER Harald, “A European Non-Proliferation Policy”, *Clarendon Press*, Oxford, 1987.
- MULLER Harald, “A survey of European nuclear policy 1985-1987”, *Macmillan*, Londres, 1989.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
<u>1. L'EUROPE FACE A LA PROLIFÉARTION AUJOURD'HUI</u>	2
<u>1.1. Prolifération nucléaire.</u>	2
1.1.1. Une augmentation potentielle de la demande	2
1.1.2. En quoi l'Europe est-elle concernée par la prolifération nucléaire ?	3
<i>1.1.2.1. Le cas de l'Iran</i>	4
<i>1.1.2.2. Le cas de la Corée du Nord</i>	4
<u>1.2. Prolifération des armes chimiques et biologiques</u>	5
<u>2. L'ACQUIS EUROPEEN EN MATIERE DE NON-PROLIFERATION AVANT 2003</u>	7
<u>2.1. L'Europe face aux premiers pas de la non-prolifération</u>	7
<u>2.2. La reconduction indéfinie du TNP en 1995</u>	9
<u>2.3. La politique européenne de non-prolifération de 1995 à 2003</u>	9
<u>2.4. Mesures prises par l'Union européenne pour faire face à la menace chimique et biologique</u>	10
<u>2.5. Un bilan européen limité en 2003</u>	11
<u>3. QUELLE VOLONTE DE LA PART DE L'UNION EUROPEENNE DEPUIS 2003 ?</u>	13
<u>3.1. La stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive</u>	13
<u>3.2. Action dans le bassin méditerranéen</u>	14
3.2.1. Le processus de Barcelone et la stratégie commune en Méditerranée	15
3.2.2. Les initiatives récentes	16
3.2.3. Mise en œuvre de la lutte	16
<u>3.3. Un investissement financier incontestable</u>	17
<u>3.4. De nombreux actes en 2006</u>	18
<u>3.5. Des actions communes efficaces</u>	19

<u>4. PERSPECTIVES ET SUGGESTIONS</u>	21
<u>4.1. Quels principes pour l'Union européenne ?</u>	21
4.1.1. Placer les normes au centre des débats	21
4.1.2. Faire un usage limité des sanctions	22
4.1.3. Combattre la prolifération à la source	23
4.1.4. Faire de l'Iran la priorité dans la lutte contre la prolifération	23
4.1.5. Mesures contre la menace chimique et biologique	23
4.1.6. Le désarmement nucléaire	24
<u>4.2. Quelles priorités pour l'Union européenne ?</u>	26
4.2.1. Soutien à l'AIEA	27
4.2.2. Soutien à l'OTICE	27
4.2.3. Soutien aux pays dotés d'un programme nucléaire civil	27
4.2.4. Soutien à la CIAB	28
4.2.5. Soutien à la l'ONU (résolution 1540)	29
4.2.6. Soutiens divers	29
4.2.7. Améliorer les coopérations	29
CONCLUSION	31
ANNEXE	
Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive	32