

<i>SOMMAIRE</i>	<i>CHRONIQUE</i>
MULTILATERAL.....2	The right to dual-use technologies and the case of Iran
Union européenne..3	<i>Par Mark Fitzpatrick, Director of the Non-Proliferation and Disarmament Programme, IISS</i>
PAYS.....4	<p>Iran's insistence on a "right to enrichment" is a sticking point in the diplomatic impasse over its nuclear programme. More generally, questions over the rights of nations to pursue technologies that can be used for both civilian and military purposes heighten political tensions between more- and lesser-developed countries. The latter often challenge the legitimacy of export-control regimes, on grounds that they discriminate between 'haves and have-nots'. As a non-proliferation tool, however, those regimes are extremely useful.</p> <p>The debate in the nuclear areas is the most pronounced. The "inalienable right" stated in Article IV of the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) to develop and use nuclear energy for peaceful purposes clashes with the controls applied by the Nuclear Suppliers Group and by UN Security Council resolutions directed against countries such as Iran. Article IV does not refer to uranium enrichment and plutonium reprocessing. The negotiating history shows that this omission was purposeful; several efforts to introduce explicit language were rejected. Some countries have argued, therefore, that the right does not extend to sensitive dual-use technologies. Most countries, however, argue for a more expansive interpretation.</p> <p>Note that NPT Article III says safeguards should not hamper the international exchange of "equipment for the processing, use, or production of nuclear material," which would mean enrichment and reprocessing. The passage would seem to rest on the premise that there is a right to such technologies.</p> <p>It is sometimes overlooked, however, that the rights in Article IV are conditional on conformity with the non-proliferation obligations of Articles I and II. The 2000 NPT Review Conference Final Document affirmed that this conditionality also applies to Article III, which sets out the obligation to accept safeguards applied by the International Atomic Energy Agency (IAEA). "Inalienable" does not mean that rights cannot be fettered in the event of abuses. Because of Iran's safeguards violations, the Security Council mandated that it suspend all enrichment-related and reprocessing activities.</p> <p>In the Iran case, its negotiating partners have skirted the issue of the right to enrichment. The proposal to Iran by China, France, Germany, Russia, the UK, the US and the EU of 14 June 2008, which remains on the table, stated their readiness "to treat Iran's nuclear programme in the same manner as that of any non-nuclear Weapon State Party to the NPT once international confidence in the exclusively peaceful nature of Iran's nuclear programme is restored". Since no other party to the NPT (save for North Korea, whose NPT withdrawal is not universally accepted) is prohibited from developing enrichment and reprocessing, the conditional right to these technologies is implicit in the proposal.</p> <p>At some point in the negotiations, the six powers may wish to make this recognition explicit, and to specify what is required to restore international confidence in the exclusively peaceful nature of Iran's nuclear programme. The most objective criteria would be faithful implementation of the safeguards Additional Protocol that would enable the IAEA to draw conclusions about the absence of undeclared nuclear material and activities.</p>
Nucléaire.....4	<p><i>"Inalienable" does not mean that rights cannot be fettered in the event of abuses. Because of Iran's safeguards violations, the Security Council mandated that it suspend all enrichment-related and reprocessing activities."</i></p>
Vecteurs.....5	
Chimique.....6	
Biologique.....6	
CRISES & TRAFICS....7	
MISCELLANEEES.....7	
PUBLICATIONS.....8	
SEMINAIRES.....9	
Agenda.....9	

MULTILATERAL

Le point sur l'Initiative sur la sécurité des conteneurs

L'initiative sur la sécurité des conteneurs (*Container Security Initiative—CSI*) a été lancée en janvier 2002 par la *U.S. Customs and Border Protection Agency* (CBP, les douanes américaines, qui dépendent du *Department of Homeland Security*) afin de renforcer les mesures de contrôle des conteneurs arrivant aux Etats-Unis par voie maritime. Pour rappel, le principe fondamental en est de contrôler tout conteneur suspect à destination des Etats-Unis dans son port d'origine, avant l'embarquement. A ces fins, des agents des douanes américaines sont stationnés en permanence dans les ports étrangers participants, où ils disposent d'importants moyens, y compris des portiques à rayon X et des détecteurs de radiations. A l'heure actuelle, 58 ports, situés dans 33 Etats, participent à la CSI, ce qui couvre 85% du trafic de conteneurs à destination des Etats-Unis.

Cette initiative trouve son origine dans la réplique initiale des Etats-Unis aux attentats du 11 septembre 2001, et tient d'une volonté d'éloigner autant que possible des frontières américaines la détection et le traitement de toute menace terroriste. Si elle a avant tout été pensée comme un outil de contre-terrorisme, la problématique de l'emploi d'armes de destruction massive dans une attaque de ce type lui a rapidement conféré un rôle en matière de contre-prolifération. De par son mode opératoire, concentré sur les grands ports de transit, on considère que la CSI est complémentaire de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (*Proliferation Security Initiative—PSI*, voir ONP N°81, juin 2013, pour un bilan de cette initiative), qui elle porte principalement sur l'inspection de chargements suspects en haute-mer. De même, les deux programmes fonctionnent de manière similaire, reposant sur une participation volontaire, à travers des accords bilatéraux, illustrant le souci de l'administration américaine de l'époque d'obtenir des solutions fonctionnelles aussi rapidement que possible.



58 ports dans 33 pays participent actuellement à la CSI
© Department of Homeland Security

On peut identifier plusieurs limites à l'efficacité de la CSI. La première réside dans la nature même de son fonctionnement. Le pendant de l'efficacité conférée par le recours systématique à des accords bilatéraux réside dans l'absence d'universalité de l'initiative. Les chiffres mis en avant par la CBP concernant l'étendue de la couverture de la CSI sont certes impressionnants, mais ils masquent des failles bien réelles. L'exemple de la Chine est particulièrement éloquent : en plus de Hong-Kong, qui fut un des premiers ports à rejoindre l'initiative (mai 2003), les ports de Shanghai et Shenzhen participent à la CSI. En termes de volume, ces trois ports couvrent l'essentiel des exportations chinoises à destination des Etats-Unis. En revanche, le port chinois de Dalian, sur la Mer Jaune, ne

fait pas partie de la CSI ; or il est régulièrement identifié comme un point nodal des activités de prolifération de la Corée du Nord. Le fait qu'il échappe complètement à la surveillance de la CSI est l'illustration des limites de cette initiative du point de vue de l'universalité de son action.

Le *Government Accountability Office* (GAO) américain suit de près cette initiative et publie régulièrement des rapports d'analyse de son fonctionnement et d'évaluation de ses résultats. Ainsi, en 2005, le GAO notait que les équipements de détection de radiations dans certains ports participants ne fonctionnaient pas correctement. Plus largement, le rapport de 2005 estime que les manifestes de douanes, qui, outre le renseignement spécifique, constituent la matière première avec laquelle opère la CSI pour sélectionner les conteneurs à examiner, ne sont pas suffisamment fiables. Le dernier rapport en date du GAO (février 2012) notait que des progrès notables ont été accomplis dans ces deux domaines.

La pression sur l'efficacité et l'exhaustivité des activités de la CSI a considérablement augmenté avec l'adoption en 2007 du *9/11 Commission Act* qui stipule que 100% des conteneurs arrivant aux Etats-Unis devront avoir fait l'objet d'un contrôle préalable (imagerie et détection de radiations), d'ici au mois de juillet 2012, sous peine de l'interdiction de toute importation depuis un port ne satisfaisant pas à cette règle. Cette évolution d'une approche sélective de gestion du risque à une approche exhaustive suppose un changement radical de l'approche de la CSI. L'objectif énoncé dans le *9/11 Act* n'a pas été atteint, malgré des efforts considérables déployés par la CBP dans le cadre de la *Secure Freight Initiative* (SFI), mise en œuvre dans six ports-pilotes à compter de décembre 2006. Cette expérimentation grandeur nature, qui augmente considérablement le champ de la CSI, a essentiellement démontré l'infaisabilité d'un tel objectif. Le port de Hong-Kong, par exemple, qui a mis en œuvre la SFI pendant 16 mois dans l'un de ses neuf terminaux a mis fin à sa participation en raison des coûts d'équipement et d'infrastructure et de l'impact constaté sur l'efficacité du terminal. A l'heure actuelle, seul le port de Qasim, au Pakistan, continue de participer à la SFI. En conséquence, afin de satisfaire aux dispositions du *9/11 Act*, des dérogations ont été octroyées à chacun des ports concernés. L'objectif n'a néanmoins pas été totalement abandonné, une nouvelle date limite étant établie pour sa réalisation à juillet 2014. En tout état de cause, il ne semble pas que la faisabilité du contrôle de 100% des conteneurs à destination des Etats-Unis évolue favorablement dans l'avenir immédiat, ce qui confirme la CSI dans son rôle, en dépit de ses failles.

Dernier rapport du GAO (2012) : <http://www.gao.gov/assets/590/588253.pdf>

UNION EUROPEENNE

Publication du rapport biennuel sur la mise en œuvre de la Stratégie de 2003

Adopté par le Conseil cet été, le premier rapport biennuel 2013 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive de 2003 a été publié au Journal officiel de l'UE le 7 août. Il s'agit du dix-neuvième document de cette série entamée en juin 2004. Naturellement, la promotion de l'universalisation des traités et régimes de maîtrise des armements reste l'axe principal affiché de la Stratégie. Ce principe est réaffirmé.

Au plan budgétaire, les actions en cours décidées par le Conseil depuis 2010 sont au nombre de sept, pour un montant total de 13,7 millions d'euros. Au titre de l'Instrument de stabilité, douze projets sont en cours de mise en œuvre dans le cadre des programmes annuels 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 pour un budget total de 116,9 millions d'euros, dont près du tiers concerne la quatrième phase de mise en œuvre des Centres d'excellence NRBC de l'UE (CoE) dans le budget 2012. Ces données quantitatives générales indiquent d'une part la relative modestie du montant des actions décidées par le Conseil au regard de la forte montée en puissance de l'Instrument de stabilité et, s'agissant de la lutte contre la prolifération des ADM, des budgets accordés aux CoE en particulier (voir article en page 8).

Le rapport prend acte de la nomination de Jacek Bylica comme Conseiller principal et envoyé spécial pour la non-prolifération et le désarmement au mois de novembre 2012. L'ambassadeur Bylica a pris ses fonctions le 18 février dernier. Il dirigeait jusqu'alors le Centre de non-prolifération des ADM de l'OTAN après avoir fait carrière au ministère polonais des affaires étrangères, notamment comme Représentant permanent de la Pologne auprès des Nations unies, de l'AIEA et de l'OSCE à Vienne. Après plus d'une année de vacance de poste après le départ à la retraite de Madame Annalisa Giannella, cette nomination se traduit d'ores et déjà par un souci de visibilité accrue de l'UE dans les principales arènes de l'*arms control* multilatéral et dans le cadre du dialogue politique de l'UE avec les Etats tiers. Cette volonté d'une plus grande visibilité touche désormais aussi les actions de soutien financier de l'UE aux principales organisations internationales fonctionnelles, AIEA en tête. Ce premier rapport en rend compte à plusieurs reprises (« *good efforts were made to ensure EU visibility* »).

Dans le même ordre d'idées, le rapport rappelle la création en juillet 2010 du Consortium de l'UE sur la non-prolifération, en commente le succès et note que les politiques européennes ont été « activement soutenues » par cette nouvelle entité installée dans l'UE et qui fonctionne en réseau depuis bientôt trois ans.

L'on note également un souci relativement nouveau d'évaluation des politiques menées. L'on était habitué à moins de mise en perspective jusqu'alors. Par exemple, le rapport se félicite de ce que 19 pays ont adopté la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC) depuis l'adoption de la première action commune européenne. Il est également remarqué que la moitié des Etats qui ont adopté la CIAC en 2005 avaient bénéficié d'activités d'*outreach* financées par l'Union. Le rapport ne va pas plus loin dans son analyse mais cela indique un effort louable et dont l'intérêt pour l'UE est évident : alors que la Stratégie de 2003 fête cette année le dixième anniversaire de son adoption, des études d'impact sont nécessaires pour affiner les politiques menées et pour évaluer le principe de multilatéralisme efficace cher à l'Union. C'est donc bien le cas, notamment sous l'égide de la Commission. Cette dernière a notamment lancé un processus d'évaluation de la base de données de l'AIEA sur les trafics illicites (ITDB) dont les conclusions devraient être rendues en 2013, afin d'adapter l'instrument aux besoins de ses utilisateurs.

Sans surprise, les questions nucléaires concentrent le plus d'activités de soutien au cours des six premiers mois de l'année. Le rapport note en particulier les efforts fournis en matière de sécurité nucléaire. L'on se souvient qu'un premier « *EU-IAEA Senior Officials Meeting* » s'était tenu à Bruxelles en janvier sur l'approfondissement de la coopération entre le SEAE, la Commission et l'AIEA sur l'ensemble du spectre des activités de l'Agence : sûreté, sécurité, applications, coopération technique, énergie et garanties. Un approfondissement de la coopération entre les Centres d'excellence NRBC de l'UE et le réseau des centres de soutien en matière de sécurité nucléaire de l'AIEA en est attendu. Une nouvelle rencontre doit avoir lieu avant la fin de cette année. Rappelons que l'UE est le deuxième plus important contributeur au Fonds de sécurité nucléaire de l'Agence, avec plus de 31 millions d'euros engagés depuis 2004 dans le cadre de quatre actions communes mises en œuvre entre 2005 et 2012, une décision du Conseil adossée à près de 10 millions d'euros devant être menée à terme à la fin de cette année. Près de 100 Etats ont à ce jour été soutenus par l'UE via l'AIEA.

En matière nucléaire, les rapports de l'UE sont toujours ambivalents dans la mesure où l'aide fonctionnelle aux organisations et grands instruments multilatéraux est traitée dans la même rubrique que l'activité européenne dans le cadre du règlement des crises de prolifération nucléaire iranienne et nord-coréenne. Rapport après rapport, ce volet de l'action politico-diplomatique se borne à constater l'échec des efforts de la communauté internationale auxquels l'Union participe et qu'elle soutient. Ce dernier document présente néanmoins l'intérêt d'avoir été publié après l'élection du président Rohani en Iran. Ce dernier ayant appelé cet été à la reprise rapide du dialogue avec la communauté internationale, le rapport de l'UE rappelle opportunément que à ce jour, « *Iran has [...] failed to demonstrate a clear commitment to agree on a meaningful confidence-building step, based on the Almaty confidence-building proposal which would address the most urgent concerns regarding its nuclear programme.* »

Six-monthly progress report :

http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/pdf/oj_c_228-4_dated_7_august_2013.pdf

ENJEUX PAYS : NUCLEAIRE

Coopération nucléaire civile sino-pakistanaise et régime de non-prolifération : l'équation complexe

La coopération nucléaire sino-pakistanaise, vieille de plus de vingt ans, a connu un regain d'actualité médiatique à la fin de l'hiver dernier avec la révélation dans les colonnes du *Washington Free Beacon* par le journaliste américain Bill Gertz d'un accord formel conclu entre le 15 et le 18 février 2013 entre la Chine et le Pakistan pour la fourniture d'un nouveau réacteur nucléaire, d'une puissance de 1000 mégawatts à ce jour inédite au Pakistan, sur le site de Chashma dans la province du Pendjab au nord-est du pays. Selon des sources diplomatiques citées sous couvert d'anonymat, Bill Gertz affirme également qu'une notice gouvernementale chinoise produite pour la *China National Nuclear Corp* (CNNC) et pour certains leaders politiques chinois régionaux demande la plus grande discrétion sur cet accord. Interrogé par la presse étrangère le 25 mars dernier, le porte-parole du ministère chinois des affaires étrangères n'a pas démenti l'information, affirmant simplement que la Chine en prend acte.



Principaux sites nucléaires civils pakistanais
© atomicarchive.com

Si ce nouveau seuil de la coopération nucléaire civile sino-pakistanaise était franchi, il appellerait trois séries de commentaires au-delà des premières alarmes dont nombre de membres de la communauté de l'*arms control* occidental se sont déjà fait l'écho.

D'abord, le contenu réel d'un tel accord étant à ce jour inconnu, l'on ne sait s'il s'agirait d'un cinquième réacteur ou de l'accroissement de capacité du troisième réacteur, dont la construction a déjà été annoncée, ainsi que celle d'un quatrième réacteur, en 2008. Pour mémoire, l'énergie nucléaire fournit 2,34% de l'électricité produite par le pays, dont les besoins énergétiques nécessitent une augmentation de production importante d'ici 2030 (plus de 160000 MW), selon le plan de sécurité énergétique adopté par le pays en 2005. La Chine a déjà construit un premier réacteur de puissance (CHASNUPP-1) à Chashma à partir de 1993, d'une capacité de 325 MW, qui opère depuis 2000. La mise en place de CHASNUPP-2, également fourni par la Chine, a débuté en décembre 2005; le réacteur devrait être opérationnel en 2011. La fourniture de deux nouveaux réacteurs de fabrication chinoise d'une puissance respective annoncée de 320 à 340 MW est prévue au moins depuis l'été 2008, qui a donné lieu à un accord entre les deux pays en octobre 2008. En mars 2009, le *Shanghai Nuclear Engineering Research and Design Institute* (SNERDI) a annoncé être en train de procéder à la conception des réacteurs Chashma-3 et Chashma-4 et les deux gouvernements ont signé au début de l'année 2010 un accord pour la construction des réacteurs. Enfin, si l'on se réfère à une annonce du vice-président de la CNNC M. Qiu Jianguang, lors d'une cérémonie à Pékin, rapportée par l'agence de presse Reuters le 22 septembre 2010, les deux pays étaient déjà à l'époque en cours de discussions pour la construction d'un nouveau réacteur nucléaire d'une puissance de 1 gigawatt. Dans ces conditions, la révélation récente du *Washington Free Beacon* pourrait concerner la fourniture de ce cinquième réacteur et ne constituerait pas vraiment une surprise ni n'aurait besoin d'être tenue secrète outre mesure par les autorités chinoises.

Article III.2 du TNP

« Tout État Partie au Traité s'engage à ne pas fournir :

- a) de matières brutes ou de produits fissiles spéciaux, ou
- b) d'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux, à un État non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à des fins pacifiques, à moins que lesdites matières brutes ou lesdits produits fissiles spéciaux ne soient soumis aux garanties requises par le présent article. »

nucléaires, illustre bien que la place des Etats dits « du seuil » dans le régime de non-prolifération nucléaire mondial reste très problématique et non prise en compte par le Traité.

Enfin, le problème posé s'agissant du respect des engagements chinois au titre du NSG, dont le pays est membre depuis 2004, n'a lui non plus pas sensiblement évolué depuis ces dernières années, du moins si l'on considère que la Chine sait produire un réacteur d'une capacité de 1 gigawatt sans recourir à une technologie étrangère, ce que le pays prétend. La conclusion d'un accord de garanties intégrales avec l'AIEA est une condition de fourniture d'articles figurant sur les listes du NSG de la part de tout Etat membre du groupe, ce depuis 1992. Mais l'application des directives du NSG n'est pas juridiquement contraignante. Rien ne permet donc d'affirmer que la Chine cherchera à obtenir pour le Pakistan une exemption à l'égard de cette contrainte. Si c'est le cas, la diplomatie chinoise devra convaincre les 45 Etats membres du groupe que le Pakistan respecte ou au moins n'entrave pas le régime global de non-prolifération nucléaire, que les installations du pays sont sûres et en sécurité, et que sa politique nucléaire militaire est marquée par la retenue. A chercher un accord d'exemption, la Chine prendrait sans doute le risque d'un refus. Dans le cas contraire, l'autorité du NSG en souffrirait. C'est pourtant le scénario le plus probable.

ENJEUX PAYS : VECTEURS

La problématique des impulsions électromagnétiques

Depuis une dizaine d'année, la question des effets des impulsions électromagnétiques provoquées par la détonation en altitude d'une arme nucléaire est devenue un sujet de préoccupation public, plus particulièrement aux Etats-Unis. En 2004, le Congrès américain nomme une commission spéciale pour évaluer la vulnérabilité des Etats-Unis à ce type de menace, laquelle est depuis régulièrement évoquée par les responsables politiques, notamment Républicains. Une inquiétude certaine se manifeste également en Europe. Ainsi, en septembre 2010 Liam Fox, alors ministre de la défense du Royaume-Uni, évoque très précisément le risque que pourraient faire peser les Etats proliférants par des frappes nucléaires de haute altitude.

La menace n'est pourtant pas neuve, la production d'IEM dans le cadre de frappes nucléaires étant envisagée depuis les années 1960, notamment pour aveugler les systèmes de détection adverses et neutraliser une partie des systèmes de communication et des infrastructures électriques. Toutefois, l'émergence de puissances nucléaires hostiles, notamment la Corée du Nord, pose la problématique sous un angle différent, les IEM offrant à des arsenaux peu développés une capacité de frappe aux implications potentiellement catastrophiques.

L'essentiel des données publiques sur les IEM provient des essais exo-atmosphériques américains réalisés en 1962, notamment l'exercice Starfish Prime. Celui-ci est pourtant particulier, puisque conçu autour de l'explosion à 400 km d'altitude d'une arme de 1,4 mégatonnes. Plus importants qu'anticipés, les effets de l'explosion se feront sentir jusqu'à Hawaï, à 1300 km de la zone d'essai, endommageant partiellement l'éclairage public et provoquant la suspension des émissions de radio. Starfish Prime n'est cependant pas spécifiquement illustratif, du fait de la puissance de l'arme utilisée mais également des nombreuses particularités inhérentes à chaque explosion. En fonction de l'altitude de détonation, de la puissance de l'arme et de sa conception ou encore des caractéristiques du champ magnétique terrestre, les effets de la détonation varient en intensité et en portée, affectant tout ou partie des infrastructures électriques, des composants électroniques et des systèmes qui en dépendent couverts par la zone de génération des IEM.



Explosion Starfish Prime vu d'Hawaï © PD-US gov

L'usage opérationnel des IEM reste très mal connu. Il a longtemps été supposé qu'elles seraient utilisées dans le cadre de frappes nucléaires. Toutefois, l'hypothèse de détonations en altitude dans le cadre de frappe de représailles dissociées de frappes nucléaires au sol est également évoquée de façon croissante, parfois contre les Etats proliférants mais également, dans une logique de premières frappes, dans le cadre d'un conflit entre puissances nucléaires. Le dernier rapport du DoD sur la puissance militaire chinoise (2013) s'interroge ainsi sur la perception chinoise d'une explosion en altitude, dénotant l'inquiétude croissante ressentie aux Etats-Unis sur l'utilisation d'un engin de ce type contre leurs forces. En février 2013, un ancien responsable des laboratoires nucléaires américains dénonçait lui aussi la conception par la Chine et la Russie d'armes nucléaires spécifiques à ces fins.

Parallèlement, la menace représentée par les Etats proliférants, et plus particulièrement par la Corée du Nord reste assez difficile à évaluer. Selon des sources chinoises, Pyongyang *pourrait* développer ce type d'engins. L'utilisation possible en mars 2011 d'un système non nucléaire générant des IEM contre un avion de reconnaissance américain RC-7B alimente les inquiétudes, laissant supposer que la Corée du Nord pourrait concevoir la génération d'IEM comme un moyen de conflit asymétrique. Toutefois, même si une arme nucléaire simple peut générer des IEM, lesquelles ne dépendent que de l'altitude de détonation, nul n'est en mesure d'affirmer que les Nord-coréens ont la capacité à concevoir une arme optimisée, ou même si leurs ressources sont suffisantes. Toutefois, si la probabilité d'une utilisation contre le territoire américain reste faible, faute de vecteurs, la Corée du Sud pourrait y être exposée, l'utilisation d'une IEM contre son territoire pouvant éventuellement être conçue comme une sorte d'ultime avertissement en cas de conflit ouvert. La taille réduite de la péninsule pourrait de surcroît permettre une utilisation potentiellement catastrophique avec des armes de faible puissance (moins de 10 kt).

La question de la puissance de l'arme et de sa fiabilité demeure toutefois structurante. Les essais nucléaires nord-coréens semblent démontrer une maîtrise imparfaite de la réaction nucléaire. Procéder à une frappe d'altitude avec une arme qui n'aurait que quelques kilotonnes de puissance pourrait induire des effets insuffisants alors que l'absence de prévisibilité de la réaction nucléaire – et donc de la puissance de l'arme – rendrait la définition de l'altitude optimale de frappe aléatoire. La Corée du Nord courrait donc un risque majeur en procédant à une frappe de cet ordre – l'exposant à une riposte dévastatrice - sans avoir de garantie quant à son efficacité. Et de fait, il apparaît que la problématique des IEM n'est pas tant liée à la menace que représenteraient les Etats proliférants qu'à une perception croissante d'un risque d'emploi par les grandes puissances nucléaires dans une logique de frappes limitées. Notion inquiétante s'il en est, qui traduit le retour progressif de la notion d'emploi opérationnel de l'arme nucléaire pour une partie d'entre elles, annonçant très probablement la fin de la période de dénucléarisation partielle que le monde a connu ces vingt dernières années.

ENJEUX PAYS : BIOLOGIQUE ET CHIMIQUE

Nouvelles allégations d'emploi d'armes chimiques en Syrie

Le régime syrien est accusé d'avoir lancé de nouvelles attaques chimiques dans la banlieue de Damas, le 21 août 2013. Celles-ci auraient fait plusieurs milliers de victimes, l'ONG Médecins sans frontières recensant 355 décès. Les symptômes seraient évocateurs de ceux causés par des agents neurotoxiques. Le Secrétaire général des Nations unies a prévenu qu'une telle attaque constituerait un crime contre l'humanité, si elle était avérée. De nombreux pays, dont la France, l'ont condamnée. Différentes options sont envisagées, y compris celle d'une intervention militaire. Le Conseil de sécurité apparaît cependant divisé, ce qui soulève la question d'une intervention en dehors du cadre onusien. La Chine a exprimé son souhait qu'il puisse y avoir une « *enquête indépendante, objective, juste et professionnelle* ». La Russie, soutien du régime et qui a appelé la Syrie à coopérer avec les experts des Nations unies, a quant à elle jugé inacceptables les « *appels de quelques capitales européennes à faire pression sur le Conseil de sécurité de l'ONU et à décider dès maintenant de recourir à la force* ». Comme l'Iran, elle a évoqué très tôt la possibilité d'une « *provocation planifiée* » par les forces d'opposition.

L'équipe d'inspection des Nations unies, dirigée par le suédois Åke Sellstrom, venait de débiter son enquête sur trois autres cas d'allégations et était donc déjà présente sur le territoire. Sous la pression internationale, les autorités syriennes ont accepté qu'elle puisse se rendre sur le site de l'attaque. D'après son mandat, elle est chargée d'établir s'il y a bien eu emploi d'armes chimiques mais non d'en identifier les auteurs. Les inspecteurs ont pu procéder au recueil de témoignages ainsi qu'à des prélèvements d'échantillons, écartant ceux effectués par d'autres acteurs (mission toujours en cours au 27 août). Alors que des représentants américains et britanniques ont déploré que les inspecteurs ne puissent accéder plus tôt au site, accusant les autorités syriennes de chercher à détruire ou à altérer les preuves (comme des fragments de munitions, par exemple), les experts scientifiques s'accordent néanmoins pour dire qu'il n'est pas trop tard pour détecter un agent neurotoxique, ou selon le cas ses métabolites, dans des échantillons biologiques et environnementaux, si ces derniers sont recueillis et analysés dans des conditions satisfaisantes. Détecter un agent chimique et arriver à prouver qui l'a dispersé sont cependant deux questions distinctes.

25 ans après l'emploi d'armes chimiques par le régime irakien contre les populations kurdes à Halabjah, ces actes viennent rappeler la menace de prolifération des armes chimiques. Elles mettent en lumière les enjeux en termes de gestion politique de la crise, mais aussi la complexité de la mission confiée aux inspecteurs dans le cadre des enquêtes en cas d'allégation d'emploi d'armes chimiques ou biologiques, en raison des conditions dans lesquelles ils sont amenés à intervenir ainsi que des difficultés scientifiques et techniques, avec parfois la possibilité d'étayer des hypothèses sans pour autant pouvoir apporter de certitudes.

Contournement des mesures de contrôle des exportations et indicateurs

Au vu des allégations d'emploi d'armes chimiques en Syrie, l'importance des mécanismes de contrôle des exportations des biens à double usage efficaces apparaît évidente. En effet, dans les années 1980, avant leur mise en place, le programme chimique syrien a pu aisément acheter matériels et équipements auprès de sociétés étrangères, en particulier européennes. Malgré des capacités de production propres, la Syrie semble par la suite être restée dépendante de l'importation de précurseurs et de précurseurs de précurseurs.

Les exemples connus de violations impliquant des biens ayant contribué au développement de programmes chimique ou biologique sont peu nombreux, mais ils montrent qu'un pays proliférant peut se procurer les matériels et équipements nécessaires. Les moyens de contournement semblent avoir peu évolué, malgré l'adoption et le renforcement des mesures de contrôle. L'étude des activités illicites de Frans van Anraat (Néerlandais) et Charles Tanaka (Japonais) d'une part, et de Peter Walaschek (Tchèque) d'autre part, ces derniers ayant été impliqués dans la fourniture dans les années 1980 de précurseurs respectivement à l'Irak et à l'Iran, s'avère révélatrice.

Parmi les méthodes identifiées figurent le recours à des sociétés écrans et à la falsification de documents, (inscription de fausses informations concernant le destinataire final, la nature de la cargaison ou sa destination). Il peut aussi y avoir établissement de doubles contrats (l'un officiel, l'autre officieux) entre exportateur et acquéreur, passage par des bureaux de douanes dotés de ressources insuffisantes, transit par des pays tiers ou encore exportation fractionnée. Les transports par porte-conteneurs ou par des vols charters d'avions-cargos sont privilégiés. Les compagnies maritimes ou aériennes nationales (par exemple, l'IRISL en Iran ou Air Koryo pour la Corée du Nord) peuvent être exploitées.

Les éléments suivants doivent donc attirer l'attention des entreprises exportatrices : profil de l'acheteur, acheteur souhaitant payer en espèces ou prêt à acheter au-dessus du prix du marché, usage indiqué incohérent, circuit d'acheminement indirect ou incohérent d'un point de vue économique, implication de sociétés ou d'acteurs n'étant pas du même pays que l'utilisateur final indiqué, acheteur ne demandant par les services généralement associés à la vente du bien, caractéristiques ne correspondant pas au produit indiqué, emballage mal préparé ou ne correspondant pas aux modalités d'expédition, etc. En 2005, les autorités américaines ont ainsi été alertées sur les tentatives d'acquisition par M. Vaghari de biens à double usage destinés à l'Iran grâce à l'intervention d'un vendeur d'une société produisant des équipements médicaux. Il avait en effet cherché à payer en espèces et à se faire livrer à domicile une centrifugeuse de un montant de 100 000 dollars, sans demander ni installation ni garantie.

CRISES & TRAFICS, MISCELLANÉES

Trafics proliférants : un aperçu des méthodes employées

Le renforcement progressif des moyens du régime mondial de non-prolifération, notamment à travers le développement de contrôles aux exportations stricts, a rendu la tâche des Etats et individus impliqués dans les trafics proliférants de plus en plus ardue. De même, les différents régimes de sanctions qui touchent les acteurs reconnus comme étant engagés dans des activités de prolifération contribuent à l'effort général d'interdiction. Enfin, un certain nombre d'initiatives spécifiques (Initiative de sécurité contre la prolifération-PSI, résolution 1540, entre autres) achèvent de le renforcer. L'obtention des biens, technologies, et matériaux utiles à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs est ainsi peu à peu devenue une difficulté véritable. Néanmoins, comme l'atteste la vivacité des crises de prolifération en cours en Iran et en Corée du Nord, ou encore les soupçons d'activités nucléaires et balistiques nourris jusque récemment à l'égard de la Birmanie, il semble que les réseaux de contrebande nécessaires à la prolifération se soient adaptés et continuent de fonctionner.



Une équipe des Forces d'autodéfense japonaises s'entraîne aux opérations de contre-prolifération dans le cadre d'un exercice PSI, en 2012. © Reuters

Peu d'information est disponible de manière ouverte sur ce sujet. Les rapports annuels du Groupe d'experts des Nations unies créé en application de la résolution 1874 (2009) constituent une excellente source grâce au caractère très détaillé de l'analyse du cas nord-coréen, qui, du fait des activités de ce pays, dépasse la seule péninsule coréenne. Le troisième rapport du Groupe (14 juin 2012) indiquait ainsi que les activités de contrebande de la Corée du Nord s'inspiraient des grands réseaux transnationaux de trafic de drogue, tirant plein parti de la densité des flux commerciaux internationaux. Le dernier rapport (12 mai 2013) révèle que l'essentiel des trafics ayant la Corée du Nord pour origine ou destination se fait par voie maritime, les marchandises étant transportées en conteneur, ce qui permet de les camoufler aisément. Ainsi, « ceci pose des difficultés spécifiques aux compagnies de transport international, lesquelles découvrent régulièrement qu'elles transportent à leur insu des articles prohibés (...) ». Les affréteurs nord-coréens ont recours à des ports de transbordement pour insérer les conteneurs chargés de contrebande dans les flux internationaux. C'est lors de ces transbordement que les documents d'affrètement sont altérés, ce qui est apparemment tant aisé à réaliser que difficile à détecter. Les compagnies de transport n'ont donc guère de moyens d'identifier des marchandises prohibées, ni même de savoir que le conteneur provient de Corée du Nord, une fois le transbordement effectué. Seule l'identification des intermédiaires commerciaux connus pour leurs activités en Corée du Nord, dans ce cas particulier, est susceptible de constituer un indice.

Cette méthodologie n'est pas l'apanage des trafiquants nord-coréens. L'armateur français CMA-CGM a été impliqué dans plusieurs affaires de trafics d'armes (dont un comprenait des missiles de croisière) ayant l'Iran pour origine. Si toutes ne constituent pas un cas de prolifération à proprement parler, elles relèvent néanmoins du régime de sanctions mis en place contre les programmes nucléaires et balistiques de l'Iran. L'entreprise s'est toujours défendue d'avoir la moindre information sur la cargaison réelle des conteneurs qu'elle a transportés, mettant en avant les manifestes de douanes d'apparence parfaitement légitimes. Ce cas illustre bien la difficulté pour les entreprises de reconnaître les cas de trafic, et donc pour les autorités de les contenir.

Une autre dimension pleinement exploitée par les réseaux de trafics proliférants tient à la complexité parfois grande des mesures d'interdiction. Ainsi, par exemple, l'Organisation de l'aviation civile internationale a ses propres règles concernant le transport de marchandises dangereuses, que les compagnies aériennes appliquent pour restreindre le transport d'armements. Or ces règles ne correspondent pas à la définition de « toutes armes et matériels connexes » retenue par la résolution 1874 (2009), ce qui a permis l'exportation depuis la Corée du Nord par voie aérienne de différents matériels militaires. Ce constat vaut aussi pour les entreprises qui exportent des biens industriels pouvant avoir des applications dans des programmes nucléaires militaires ou balistiques. Les acheteurs dans des Etats proliférants multiplient les sociétés-écrans et les intermédiaires, ce qui, conjugué à la grande complexité des règles de contrôle aux exportations, leur permet d'acquérir des biens et technologies contrôlées auprès d'entreprises qui ignorent tout de la nature illégale de la transaction. Les efforts d'explication de l'ensemble des législations en vigueur, que ce soit au près des transporteurs ou des industriels est généralement insuffisant, et l'exercice est complexe vu le nombre d'acteurs concernés et leur diversité.

En ce qui concerne le trafic de matières nucléaires en particulier, il semble qu'il n'y ait eu que peu d'évolutions sur la décennie écoulée. La quasi-totalité des incidents répertoriés concerne des sources de faible puissance (uranium faiblement enrichi, déchets métalliques irradiés). Dans les rares cas qui ont impliqué du plutonium ou de l'uranium hautement enrichi, les quantités concernées étaient infimes, ne constituant pas à proprement parler de danger en termes de prolifération. Les acteurs impliqués dans ces trafics sont dans une large mesure des opportunistes, ayant un accès relativement aisé à des sources radioactives. Quelques cas ont impliqué des groupes criminels organisés, essentiellement russes ou provenant de l'ex-Union soviétique. Il apparaît que bien souvent, ces groupes n'ont qu'une idée très approximative de la nature et de l'utilité des matières qu'ils acquièrent, de l'osmium-187 (sans aucune utilité pour des trafiquants) et de l'uranium appauvri ayant par exemple été retrouvé aux côtés d'éléments radioactifs lors de saisies. En tout état de cause, ce marché de détail reste largement dominé par l'offre, et il est beaucoup plus difficile pour les trafiquants de trouver un acquéreur que d'obtenir des matières nucléaires.

RECHERCHE : PUBLICATIONS ET RESSOURCES WEB

Alicia Mignone, The European Union's Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Centres of Excellence Initiative, NP paper No.28, June 2013, 12p.



Ce vingt-huitième opus de la série des « *Non-Proliferation Papers* » du Consortium de l'UE sur la Non-Prolifération propose une évaluation synthétique du dispositif des Centres d'excellence (CoE) NRBC de l'Union européenne (UE). Son auteur, Alicia Mignone, est le point focal national (« *National Focal Point* ») des CoE au ministère italien des affaires étrangères.

L'initiative, lancée en mai 2010 par l'UE pour renforcer les capacités institutionnelles de pays tiers afin de prévenir les risques NRBC intentionnels ou non dans les secteurs industriels naissants en matière biologique, chimique, nucléaire (approche dite « *all-hazards* »), est encore mal connue : l'idée est récente, sa mise en œuvre se déploie essentiellement depuis le début de l'année 2013, ses premières réalisations sont délicates à apprécier. Dans ces conditions, l'essai de synthèse critique d'Alicia Mignone est bienvenu pour le lecteur néophyte comme pour les praticiens plus confirmés.

La base légale des CoE est le règlement de novembre 2006 qui établit l'Instrument de stabilité (« *Instrument for Stability—IFS* »). Les CoE apparaissent dans le programme 2009—2011 de l'IFS, mis en œuvre conjointement par le Centre commun de recherche (*Joint Research Center—JRC*) de la Commission européenne et l'*Interregional Crime and Justice Research Institute* (UNICRI), agence des Nations unies indépendante forte d'une longue expérience en matière de gouvernance de la sécurité. Le réseau des CoE comprend les Etats membres de l'UE, les organisations internationales et groupes de travail internationaux pertinents, ainsi que des secrétariats régionaux en liaison avec les points focaux nationaux et les équipes NRBC mises en place pour chaque projet. Chaque secrétariat régional soutient les Etats partenaires dans l'identification de leurs besoins, la formulation des propositions de projets, leur mise en œuvre.

A ce jour, 8 régions dans le monde ont exprimé leur intérêt pour accueillir un secrétariat régional, 5 ont été ouverts ou sont en cours d'ouverture à Alger, Amman, Manille, Rabat, Tbilissi. 32 projets ont été approuvés depuis 2011 qui peuvent être répartis en 4 catégories : soutien technique, développement des connaissances, sensibilisation (« *awareness raising* »), entraînement et équipement. Leur champ d'application couvre essentiellement la lutte contre les transferts illicites, la biosécurité et la biosûreté, les réponses d'urgence, les contrôles aux frontières, la mise en place de cadres légaux, la gestion des déchets, les capacités duales.

La mise en œuvre des CoE est résolument en cours. Elle est originale à deux titres : d'abord, les CoE NRBC de l'UE sont amenés à constituer un réseau souple d'experts et de praticiens aux niveaux national, régional et international destiné à préconiser des solutions pratiques à des failles de sécurité identifiées (absence d'outil réglementaire national, insuffisante d'expertise de personnels en charge de la sécurité NRBC, etc.). Ensuite, les projets retenus sont issus d'une approche ascendante et participative des Etats demandeurs (« *bottom up approach* »). Ces derniers évaluent les risques auxquels ils sont confrontés et soumettent leurs demandes d'assistance ciblées auxquelles les CoE doivent répondre après sélection des requêtes.

Dans ce qui est encore une première phase de mise en œuvre, les 32 projets approuvés étant en cours de réalisation, Alicia Mignone identifie plusieurs risques potentiels et pistes d'amélioration à creuser : l'auto-évaluation par les Etats de leurs besoins doit être mieux encadrée; la duplication des initiatives au sein d'un même Etat doit être évitée; l'ambition d'aller au-delà d'activités de sensibilisation, d'outreach et d'entraînement doit être explorée. Aujourd'hui, les Etats intéressés demandent souvent un véritable investissement de l'UE en matière d'équipements et d'infrastructures de sécurité, ce qui est impossible *via* le financement des CoE. Pour mémoire, l'allocation globale de l'IFS se monte à 2,829 milliards d'euros la période 2014—2020, ce qui représente plus que l'allocation 2007—2013 (2,062 milliards).

<http://www.nonproliferation.eu/documents/nonproliferationpapers/aliciamignone51bb2aa04185e.pdf>

Site Internet des CoE : <http://www.cbrn-coe.eu/home.aspx>

Daniel Salisbury « How the Private Sector Can Do More to Prevent Illicit Trade », Arms Control Today, vol. 43 n° 6, juillet-août 2013

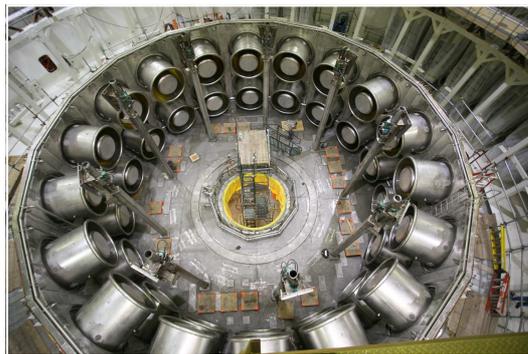
Daniel Salisbury présente dans cet article le travail du *Project Alpha*, une initiative lancée à l'été 2011 au sein du *Centre for Science and Security Studies* du département des *War Studies* du *King's College* (Londres) avec le soutien de l'administration britannique, à laquelle il participe. Celle-ci vise à instituer un dialogue entre le secteur privé et les instances publiques concernées au sujet du respect des contrôles aux exportations. Il affirme que les efforts internationaux et les règles nationales d'exportations ne sont plus suffisants pour endiguer l'acquisition de biens et technologies par des Etats proliférants, tant ceux-ci sont réactifs et aptes à mettre en œuvre des réseaux efficaces. D'autre part, tout les biens recherchés par ces Etats ne font pas nécessairement l'objet de contrôles spécifiques, en particulier s'ils ont des applications industrielles conventionnelles vastes. Enfin, le recours à des certificats d'utilisateur final falsifiés fait que même une entreprise en pleine conformité avec les règles d'exportation reste susceptible d'être impliquée dans un trafic proliférant. Le secteur privé doit donc mettre en œuvre des mesures supplémentaires, que D. Salisbury nomme « *anti-proliferation principles* ». Celles-ci visent avant tout à assurer la détection de commandes suspectes. La diffusion de ces mesures peut se faire par le biais de la chaîne logistique : bien souvent, les plus petites entreprises susceptibles d'être ciblées dans le cadre d'un trafic proliférant sont des sous-traitants de grandes entreprises de défense et d'aéronautique, qui elles, ont l'habitude et les moyens d'exercer une vigilance stricte sur leurs exportations. Le *Project Alpha* contribue à développer ces pratiques et à la diffuser au sein des entreprises concernées.

RECHERCHE : CONFÉRENCES & SEMINAIRES

PONI Summer Conference

La deuxième conférence de 2013 du Project On Nuclear Issues (PONI) s'est tenue les 31 juillet et 1er août au *Sandia National Laboratories* à Albuquerque, Nouveau-Mexique. Plus de 120 personnes y ont participé, représentant diverses agences gouvernementales, un grand nombre d'institutions d'enseignement et de recherche, et différentes structures du complexe nucléaire américain. Les laboratoires nationaux étaient particulièrement bien représentés lors de cette édition.

Les travaux de la conférence ont constitué en cinq tables rondes couvrant les principales problématiques d'actualité des questions nucléaires stratégiques : le régime mondial de non-prolifération et ses cas difficiles, la modernisation et le *stockpile stewardship* dans un contexte d'austérité, les dynamiques nucléaires et la stabilité stratégique en Asie, la sécurité nucléaire, et les prochaines étapes de l'*arms control*. Deux autorités sont également intervenues, l'une s'exprimant sur les défis et les opportunités pour l'arsenal nucléaire américain sous l'administration Obama, l'autre sur les défis de la sécurité nucléaire.



Une vue de la Z Pulsed Power Facility, que les auditeurs de la conférence ont pu visiter.

© Sandia National Laboratories

La première table ronde a balayé un certain nombre de sujets, illustrant la complexité des enjeux actuels de non-prolifération. L'ensemble des quatre intervenants a apporté des éléments de réflexion sur les dynamiques qui régissent le comportement des Etats, tant vis-à-vis de l'acquisition de l'arme nucléaire, les cas de l'Inde et de l'Iran servant à la fois d'exemple et de point focal, que du point de vue de leur contribution au régime mondial de non-prolifération. La discussion avec l'auditoire qui a suivi a notamment été alimentée par la polémique autour du statut de l'Inde par rapport au Groupe des fournisseurs nucléaires (*Nuclear Suppliers Group-NSG*). Si certains se sont fait les tenants d'une approche réaliste, arguant que le comportement de l'Inde en matière de non-prolifération justifiait qu'une dérogation lui soit accordée pour qu'elle devienne membre à part entière du NSG, d'autres ont mis en garde contre les risques sérieux qu'un tel précédent serait susceptible de créer pour le NSG d'une part, mais également pour le Traité sur la non-prolifération (TNP) d'autre part. Il est en effet assez malaisé d'imaginer comment ceux qui critiquent les bases mêmes du régime mondial de non-prolifération en qualifiant le TNP d'injuste n'utiliseraient pas le cas de l'admission de l'Inde au NSG comme preuve définitive que celui-ci ne repose pas, conformément à leur discours, sur des principes de droit international, mais s'adapte en fonction du contexte et des acteurs concernés.

La thématique du maintien en conditions et de la modernisation de l'arsenal nucléaire américain dans un contexte de fortes restrictions budgétaires a été l'un des autres grands sujets de ces deux journées d'étude. Une table ronde y a été consacré. La nécessaire révision des objectifs de modernisation dans la perspective du *sequester* a notamment été l'un des pivots des interventions et du débat qui a suivi. Certains des intervenants étant issus des laboratoires nationaux, cette discussion a parfois pris un tour technique d'une grande précision, ce que peu de cadres académiques sont à même d'offrir.

La plupart des exposés de cette conférence sera disponible en ligne prochainement à l'adresse :

<http://csis.org/event/2013-poni-summer-conference>

AGENDA

CONFÉRENCES

23-27/09/2013 : September 2013 Nuclear Non-Proliferation and Disarmament Short Course, Vienna Center for Disarmament and Non-Proliferation, Vienne, Autriche

30/09—01/10/2013 : Second EU Non-Proliferation and Disarmament Conference, Crowne Plaza, Le Palace Hotel, Bruxelles (sur invitation). Informations et contact : <http://www.iiss.org/en/events/eu-s-conference>

ÉVÉNEMENTS

09/09/2013: Conseil des gouverneurs de l'AIEA, Vienne, Autriche

16-20/09/2013 : Conférence générale de l'AIEA, Vienne, Autriche

27/09/2013 : Huitième Conférence Article XIV du TICE, Nations unies, New York, États-Unis

Retrouvez tous les bulletins de l'Observatoire de la Non-Prolifération sur le site Internet du CESIM : www.cesim.fr

OBSERVATOIRE de la NON-PROLIFÉRATION

Bernard Sitt, directeur; Benjamin Hautecouverture, Chargé de recherche (rédacteur en chef); Stéphane Delory, Chercheur associé (rédaction); Timothée Germain, Chargé de recherche (rédaction—diffusion); Elisande Nexon, Chargée de recherche à la FRS (rédaction).

Contact : benjamin.hautecouverture@cesim.fr