

Quelle politique de sanctions face à la prolifération ?

Bruno Gruselle, Chargé de recherche

(28 juin 2007)

L'utilisation de sanctions économiques s'est largement développée au cours des années 1990, comme outil de lutte contre la prolifération. Outre les moyens législatifs unilatéraux et extraterritoriaux mis en place par les Etats-Unis – contre l'Iran ou encore la Libye – le Conseil de sécurité des Nations Unies a recouru à plusieurs occasions à des mesures de restriction contre les opérations commerciales d'un pays. L'Irak, après son invasion du Koweït en 1990, s'est vu imposer un embargo quasiment total sur ses importations et exportations. Malgré son allègement en 1997, celui-ci a été reconduit pour les biens militaires ou utilisables pour des programmes d'armes non conventionnelles. Récemment, l'Iran et la Corée du Nord ont été visés par des sanctions plus ciblées sur les échanges relatifs à leurs programmes nucléaires et de missiles.

Confrontés à l'évolution de la prolifération, et plus particulièrement à la modification et au développement des méthodes d'acquisition par les réseaux des pays proliférants¹, les États responsables sont conduits à élargir la palette des outils destinés à mieux contrôler les flux internationaux, qu'il s'agisse de biens, de technologies, d'hommes ou d'argent. Au sein de cette nouvelle stratégie de non-prolifération, qui se veut exhaustive², la place des actions visant à sanctionner des États ou leurs émanations privées – entreprises, établissements financiers, personnes – mérite d'être plus précisément analysée et établie.

Des sanctions tous azimuts aux actions ciblées

Si l'on s'intéresse à la période post-Guerre froide, l'embargo imposé à l'Irak par la résolution 687 du Conseil de sécurité constitue le premier

¹ G. Schlumberger et B. Gruselle, « Réseaux de prolifération : entre Sopranos et supermarché », Notes de la FRS, 31 juillet 2006.

² Ou plutôt « seamless » c'est-à-dire articulant un ensemble disparate de moyens financiers, policiers, politiques et militaires.

exemple de l'utilisation de sanctions contre un pays, destinées à éviter l'acquisition ou la vente de biens proliférants. Adossé à la résolution 661 qui impose un embargo commercial contre Bagdad, l'article 24 de la 687 demande aux États membres d'interdire la vente ou l'achat par leurs ressortissants, depuis leurs territoires ou avec leurs moyens aériens ou maritimes, de tous les biens utilisables dans des programmes biologiques, chimiques, nucléaires ou de missiles d'une portée supérieure à 150 km³. Le comité des sanctions, établi par la résolution 661, était notamment chargé, en coordination avec la commission spéciale (UNSCOM) et l'AIEA, de vérifier l'application de ces restrictions.

L'embargo sur les armes et technologies imposé à l'Irak, en tant que premier outil mis en place en la matière, possède plusieurs caractéristiques notables :

- Il s'agit d'une interdiction concernant uniquement les biens, composants et systèmes complets. Ni les transferts immatériels, ni les flux financiers ne sont directement visés par les dispositions de la résolution. L'absence de données sur les méthodes employées par Bagdad pour conduire ses développements à l'époque de la résolution imposait, sans doute, de lui conserver un caractère général. Dans les faits, tant le comité des sanctions que les organismes de vérification et d'inspection (UNSCOM/UNMOVIC et Action Team) ont permis l'évolution de la pratique de l'embargo grâce à l'expérience acquise sur le terrain et aux découvertes effectuées sur les programmes et les méthodes irakiennes.
- En parallèle, des sanctions financières ont bel et bien été imposées à l'Irak (gel des fonds irakiens dans les banques étrangères), mais sans cibler particulièrement l'argent destiné aux activités d'acquisition. A partir du lancement du dispositif dit « pétrole contre nourriture » en 1997, mis en place pour des raisons humanitaires, l'Irak a pu disposer d'une source de revenus théoriquement surveillée mais qu'il exploitera illégalement pour en tirer des fonds destinés à des achats de technologies⁴.

Si, à plusieurs égards, les mesures de contrôle imposées à l'Irak constituent un cas unique, du fait de la situation qui avait conduit à leur mise en place puis à leur disparition, elles permettent aussi de tirer des enseignements sur l'utilisation de sanctions pour peser sur les projets de prolifération dans la mesure où :

- elles s'accompagnent d'un programme de suivi et de vérification des activités du pays en matière d'armes non conventionnelles et de désarmement ;

³ http://en.wikisource.org/wiki/UN_Security_Council_Resolution_687

⁴ B. Gruselle, « Réseaux et financement de la prolifération », FRS, Recherches & Documents, 3 mars 2007, pp. 15-23.

- les organismes qui en sont chargés possèdent une palette de droits leur permettant de constater et d'analyser les effets pratiques de l'embargo sur les armes et les technologies ;
- après le renversement du régime de Saddam Hussein, les Etats-Unis ont conduit une enquête visant à établir précisément l'état des programmes irakiens tant d'un point de vue technique qu'en termes d'acquisition ;
- le rapport de l'*Iraq Survey Group*⁵ permet de comprendre comment et avec quels résultats les services irakiens sont parvenus à contourner l'embargo international.

En termes d'utilisation de restrictions économiques contre un État proliférant, deux conclusions méritent d'être tirées des actions entreprises entre 1991 et 2003 :

- De façon générale, et malgré les efforts irakiens, l'embargo technologique sur les biens à caractère proliférant s'est avéré relativement efficace. Ce résultat doit sans doute être porté autant au crédit de l'application par une majorité de pays des résolutions du Conseil de sécurité qu'à la présence dissuasive et intrusive d'inspecteurs internationaux sur le sol irakien. A l'inverse, le réseau irakien à l'étranger s'est remis à fonctionner sans difficultés majeures à partir de 1995-1996. Il convient de noter, à ce propos, que certains des voisins de l'Irak et quelques pays industriels ont volontairement ou non prêté main forte aux efforts d'acquisition irakiens.
- L'absence de restrictions concernant les mouvements de personnes ou de fonds – ces derniers n'étant surveillés que dans le cadre du programme pétrole contre nourriture – a facilité la reconstitution et les opérations du réseau irakien à l'étranger.

Ainsi, les mesures imposées à l'Irak ont souffert d'une articulation trop vague entre les mesures de non-prolifération et celles destinées à exercer une pression économique sur le pays. Leur caractère « tous azimuts » a offert aux responsables irakiens une marge de manœuvre importante en termes d'acquisition, qu'ils n'ont en l'occurrence pas su/pu exploiter complètement du fait de la surveillance exercée par les inspecteurs internationaux.

Vers une politique de sanctions visant les activités proliférantes

Les leçons tirées du cas irakien ont nourri la réflexion sur la nature et la portée de sanctions visant les programmes non conventionnels d'un pays proliférant. En parallèle, elle a également été alimentée par la découverte des activités du réseau Khan et une certaine prise de conscience sur l'impact de l'essor du commerce international sur les méthodes d'échange des proliférants.

⁵ www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2004/isg-final-report

A ce titre, les États-Unis ont engagé plusieurs initiatives visant à faire pression sur les États servant de plates-formes logistiques à certaines activités proliférantes pour qu'ils se dotent d'outils de contrôle des flux matériels. Plus récemment, Washington a engagé une réflexion sur l'utilisation par les réseaux proliférants d'établissements financiers internationaux et a appliqué des mesures de rétorsion contre les banques servant d'intermédiaires. Enfin, les opérations d'interception de cargos suspects se sont ajoutées au catalogue des moyens possibles pour interrompre les transferts de biens proliférants dans le cadre de la *Proliferation Security Initiative*.

La stratégie américaine, fondée sur une approche exhaustive de l'économie de la prolifération, représente une réponse technique possible, qui, de par son efficacité vraisemblable, devrait former l'ossature d'une politique de sanctions appliquée à un pays proliférant pour ralentir ses activités.

Elle soulève toutefois une série de questions à laquelle il convient de répondre avant d'engager une action internationale visant un pays proliférant :

- Comment amener le plus grand nombre de pays à appliquer ces sanctions, pour limiter les risques de contournement ? Afin de bâtir une coalition la plus large possible pour les appliquer efficacement, les sanctions ne peuvent être que le résultat d'un compromis entre des impératifs techniques (mesures à prendre), économiques (impact éventuel sur les marchés) et politiques (alliances ou partenariats du pays cible). Cette approche pratique de la question des sanctions vise à optimiser leur efficacité réelle.
- Quelle durée pour les sanctions et quelles mesures pour en sortir ? Même s'il semble possible de bâtir un consensus assez important au niveau international pour obtenir un niveau d'efficacité satisfaisant, son effritement progressif doit être considéré comme très probable. Il apparaît par ailleurs nécessaire de prévoir d'appliquer une certaine progressivité dans le niveau des sanctions permettant de revenir en arrière assez rapidement si le pays ciblé renonce à ses activités proliférantes, sans pour autant lever toutes mesures coercitives de façon immédiate. Une telle stratégie vise à permettre le recours éventuel à des opérations de vérification des engagements de l'État cible.
- Quel est l'objectif poursuivi par les sanctions ? Il paraît essentiel de répondre à cette question au préalable de l'imposition de mesures à un pays cible. On peut *a priori* en distinguer deux sortes, selon qu'il s'agit de faire pression sur un pays pour obtenir un renoncement à une position ou pour ralentir un programme d'armes non conventionnelles. Les sanctions récemment imposées à l'Iran et à la Corée du Nord montrent que les deux registres finissent par se confondre. Cette situation pose potentiellement une difficulté à long terme puisque l'on peut imaginer obtenir satisfaction sur le premier

point, ce qui conduirait normalement à les lever, alors même que leur maintien participe toujours à l'objectif de ralentissement.

Si l'on reprend le cas iranien, la logique de progressivité des sanctions permet sans doute de s'affranchir en partie de l'ambiguïté des objectifs. Il paraît ainsi possible d'imaginer que l'on renonce à une partie des mesures de portée générale pour répondre à une évolution de la position du pays cible tout en maintenant les mesures spécifiques aux dossiers de prolifération, par exemple jusqu'à ce qu'un régime d'inspection sur place offre quelques garanties sur les programmes. A l'inverse, dans le cas coréen, l'ensemble des sanctions a été levé *de facto* après l'accord de début 2007 alors même que la Corée du Nord poursuit par exemple ses programmes de missiles de longue portée.

Établir la mesure du succès

Le maintien à long terme de sanctions économiques contre un pays proliférant s'avère également problématique. Il pose en effet la question de l'érosion du consensus international sur l'utilité de leur maintien.

L'exemple irakien montre l'ampleur du problème, tant sa conclusion militaire apparaît finalement logique au regard de l'absence de vision commune sur l'état final recherché et le manque total de marge de manœuvre permise par le cadre des résolutions initiales. Ces dernières ne permettant en effet pas de renforcer utilement le dispositif de vérification (par exemple dans le domaine financier) tout en allégeant définitivement les mesures économiques frappant la population.

Ainsi, la mise en place de sanctions visant les programmes d'armes non conventionnelles d'un pays proliférant ne devrait être envisagée qu'après la définition par la coalition de la mesure de leur succès. Le risque est grand de parvenir à un consensus minimaliste qui limiterait l'intérêt de cet outil en termes de lutte contre la prolifération. A l'inverse, un accord de départ permettrait de disposer d'une certaine flexibilité sur les mesures à prendre évitant ainsi l'écueil du tout ou rien.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.