

Forum Suisse de Politique Internationale (FSPI)

17 octobre 2019

Contrôle des armements : utopie ou nécessité vitale ?

Marc Finaud (GCSP)

Introduction

Quand j'enseigne sur ce sujet, je commence par poser à mes étudiants quelques questions pour évaluer leur niveau de connaissances sur les données relatives aux armes dans le monde.

- Le montant annuel des dépenses militaires globales : 1 822 milliards de dollars (dont plus du tiers pour un seul pays, les Etats-Unis : 649 milliards) ;
- Le nombre total d'armes nucléaires : environ 14 000, dont plus de 90% possédées par les Etats-Unis et la Russie, qui en maintiennent près de 1 800 en alerte avancée ;
- Le nombre d'armes légères et de petit calibre en circulation : 875 millions (nombre probablement sous-estimé) ;
- La production annuelle de munitions en tous genres : 14 milliards de pièces (soit de quoi tuer deux fois la population mondiale) ;
- Le nombre de mines antipersonnel déployées : environ 60 millions (contre 110 millions il y a 15 ans) ;
- Le nombre de victimes de la violence armée (y compris homicides, suicides, accidents) : plus d'un demi-million par an, dont les trois quarts hors des pays en conflit ;
- Le commerce des armes représente environ 100 milliards de dollars par an, dont près de la moitié pour les exportations des Etats-Unis.

Pour comprendre ce que la communauté internationale a entrepris pour répondre à ces phénomènes qui affectent la sécurité globale, régionale et nationale mais aussi la sécurité humaine, il convient de préciser certaines définitions :

- La maîtrise ou le contrôle des armements (*arms control*) est un concept de la guerre froide, signifiant l'encadrement de la course aux armements afin d'éviter la supériorité d'un acteur ou des évolutions déstabilisatrices (p. ex. plafonds de certains types d'armes, gel d'activités, réglementation d'emploi de certaines forces, réduction du risque de déclenchement accidentel de la guerre nucléaire, etc.) ;
- La non-prolifération consiste à prévenir l'accès de nouveaux pays ou acteurs non-étatiques à des armes, telles que les armes nucléaires, que les possesseurs actuels conservent ;
- Le désarmement, lui, inclut l'interdiction de catégories d'armes et leur élimination.

Pour simplifier, on distingue deux grandes catégories d'armes, les armes dites de destruction massive (qui ne sont pas définies par des critères mais seulement énumérées : armes nucléaires, biologiques et chimiques), et toutes les autres, dites armes classiques ou conventionnelles. Ces dernières incluent les missiles, qui peuvent aussi servir de vecteurs à des armes de destruction massive. Toutefois, cette distinction entre deux catégories a été remise en cause par Kofi Annan en 2006 lorsqu'il a déclaré : « *Les armes légères font infiniment plus de victimes que les autres types d'armes. La plupart des années, le nombre de morts attribuable à ces armes dépasse largement celui des victimes des bombes atomiques d'Hiroshima et de Nagasaki. De fait, au regard des carnages qu'elles provoquent, elles pourraient être assimilées à des armes de destruction massive* ».

I - Les efforts de contrôle des armements : une longue histoire

Si l'on veut adopter une approche historique des efforts internationaux pour réglementer la production et l'emploi des armes, il faut remonter à l'Antiquité. Il n'est pas sans intérêt de noter aujourd'hui que chacune des grandes religions a très tôt édicté des règles strictes pour encadrer les conflits armés, tout particulièrement pour en restreindre l'impact sur les populations civiles. Par exemple, dans le judaïsme, selon Maïmonide (1135-1204), lors du siège d'une ville, les habitants devaient se voir offrir l'option de fuir sauf à être considérés comme des combattants. Dans le christianisme, selon Saint Thomas d'Aquin (1225-1274), l'usage de la force devait être proportionné afin de ne pas causer de souffrances excessives ou inutiles. Dans l'islam, selon le calife Abou Bakar (573-634), devaient être épargnés les personnes sans défense (femmes, enfants, vieillards, handicapés, membres du clergé), mais aussi les arbres fruitiers et les troupeaux. Mais ces restrictions, partagées par les religions orientales, n'empêchent pas au cours des siècles les massacres de civils innocents par les Grecs, les Romains, les Croisés, les Arabes et les empires successifs, y compris les colonisateurs britanniques, français, belges, etc.

A mesure que les armements deviennent sophistiqués, leur impact sur les civils et non combattants suscite des réactions et des réglementations. La dissémination de maladies comme arme biologique ou le poison comme arme chimique sont utilisés dès le 14^{ème} siècle av. J.-C. par l'empire hittite puis par les Grecs dans la Guerre de Troie, par les Romains lors du siège de Carthage, par l'empire mongol, par les Russes contre les Suédois lors du siège de Reval en 1710, par les Britanniques en Amérique du Nord et en Australie, etc. C'est au 19^{ème} siècle que le tsar Alexandre II de Russie prend l'initiative de la **Déclaration de Bruxelles de 1874** dans laquelle quinze puissances européennes interdisent l'usage du poison et des armes empoisonnées, interdiction rendue juridiquement contraignante par les **Conventions de La Haye de 1899 et 1907**. Au procès de Nuremberg, cette interdiction est déclarée applicable universellement comme norme coutumière de droit international humanitaire.

Après la Première Guerre mondiale, marquée par l'emploi massif de gaz toxiques comme arme chimique, la Société des Nations (SdN) convoque en 1925 une conférence en vue d'une Convention sur le contrôle du commerce international des armes, munitions et matériels de guerre. Celle-ci n'entrera jamais en vigueur faute d'un nombre suffisant de ratifications, mais, à cette occasion, la France et la Pologne font adopter le **Protocole de Genève concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques**.

Les efforts de désarmement dans l'entre-deux-guerres se heurtent à un obstacle : l'opposition entre armes considérées comme « offensives », jugées dangereuses, et armes dites « défensives », que les Etats jugent indispensables à leur sécurité. C'est ce désaccord fondamental qui empêche tout succès de la « Conférence pour la réduction et la limitation des armements » dite aussi Conférence mondiale du désarmement. Du fait de l'opposition des grandes puissances, les seuls sujets d'accord portent sur la réduction des forces navales et la nécessité d'une transparence dans les dépenses militaires, tandis que le projet soviétique d'un désarmement total est jugé totalement irréaliste. Au début de la Conférence elle-même, la France préconise des mesures radicales visant à garantir sa supériorité militaire sur l'Allemagne, tandis que le président américain Herbert Hoover propose une approche plus équilibrée : dans un premier temps, des réductions d'effectifs proportionnées, et dans un second temps, l'élimination des armements dits « offensifs » tels que les bombardiers, les chars d'assaut, l'artillerie lourde mobile et les

armes chimiques. L'Allemagne, s'estimant lésée par le Traité de Versailles, se retire définitivement de la Conférence, suivie du Japon, en 1933. En effet, Hitler, arrivé au pouvoir, prépare le réarmement de l'Allemagne et rejette même la tentative britannique de compromis, dit plan McDonald, visant à supprimer les clauses militaires du Traité de Versailles.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le désarmement et la maîtrise des armements redeviennent une priorité de l'Organisation des Nations unies (ONU). Toutefois, les objectifs ambitieux de la Charte des Nations unies tiennent compte de l'échec de la SdN et replacent le désarmement dans un cadre plus large : la sécurité nationale, la prévention des conflits, le maintien de la paix, le respect du droit international, mais aussi « les droits fondamentaux de l'homme, ... la dignité et la valeur de la personne humaine, ... l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites ». En outre, au défi posé par la mise au point de l'arme atomique qui a démontré ses effets catastrophiques, l'Assemblée générale de l'ONU répond, dans sa toute première résolution, en créant une commission chargée d'« éliminer des arsenaux nationaux les armes atomiques et toutes autres armes importantes permettant des destructions massives ». De son côté, le Conseil de sécurité reçoit comme mandat, dans l'Article 26 de la Charte, « d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements ».

La Guerre froide qui commence alors empêche à la fois la Commission sur les armes de destruction massive et le Conseil de sécurité de remplir leur mandat à New York et redonne à Genève un rôle majeur dans la négociation d'accords de désarmement. Les deux superpuissances, les Etats-Unis et l'URSS, malgré leur rivalité, se rendent bien compte des risques d'une course aux armements incontrôlée pour la stabilité stratégique. Aussi, dès 1959, les « Quatre Grands » (Etats-Unis, URSS, France, Grande-Bretagne) conviennent-ils de constituer à Genève le Comité des Dix Puissances sur le Désarmement. Mais l'existence du Comité est de courte durée puisqu'il cesse de se réunir après l'affaire de l'avion espion américain U2 abattu par les Soviétiques. Toutefois, la tension qui en résulte (et qui culminera avec la crise des missiles de Cuba de 1962) conduit les grandes puissances à rétablir un forum de négociation pour prévenir toute escalade vers la guerre nucléaire. Aussi obtiennent-elles en 1961 de l'Assemblée générale que soit créé le Comité des Dix-Huit Puissances pour le Désarmement. Celui-ci ajoute aux dix pays de son prédécesseur huit pays neutres ou non-alignés susceptibles de jouer un rôle de médiateurs entre l'Est et l'Ouest.

Renouant avec son approche ambitieuse d'avant-guerre, l'Union soviétique présente au Comité dès mars 1962 un projet de « Traité de désarmement général et complet sous contrôle international efficace » prévoyant notamment l'élimination de toutes les armes nucléaires et la création d'une organisation du désarmement sous l'égide de l'ONU. Les Etats-Unis, sceptiques sur la sincérité des Soviétiques, répliquent par leur propre projet prévoyant des inspections sur place rejetées par Moscou. Mais la crise des missiles de Cuba incite les deux superpuissances à se concentrer sur une priorité : l'instauration d'une ligne spécialisée dite « téléphone rouge » pour limiter le risque de guerre nucléaire accidentelle ou résultant d'une méprise. Le Comité des Dix-Huit Puissances étudie donc cette question, mais ce sont les délégations américaine et soviétique qui concluent en 1963 le premier véritable accord sinon de désarmement, du moins de maîtrise des armements, de l'après-guerre, le « **Mémorandum d'accord relatif à l'établissement d'une ligne de communication directe** ».

Cette crise fournit aussi l'occasion de renforcer et d'élargir le cadre de négociation genevois, puisque, à la demande de l'Assemblée générale de l'ONU en 1969, le Comité des Dix-Huit Puissances se transforme en Conférence du Comité de Désarmement (CCD) et accueille huit nouveaux membres. En 1975, la CCD est de nouveau élargie à trente et un membres, qui sont censés négocier au nom de la communauté internationale.

Parallèlement aux travaux de l'enceinte multilatérale, Genève sert aussi de siège à d'importantes négociations restreintes, principalement entre les Deux Grands, qui maintiennent toutefois une synergie avec le cadre multilatéral. Ainsi, dès 1958, les Etats-Unis et l'URSS ont entamé avec le Royaume-Uni une Conférence tripartite sur la cessation complète des essais nucléaires, qui, après plusieurs blocages sur la question des inspections, soumet la discussion au Comité des Dix-Huit Puissances. Celui-ci ne parvient pas davantage à régler la question de la vérification et se résout à la signature, le 5 août 1963, du **Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires** (qui tolère les explosions souterraines). L'accord trilatéral devient multilatéral et entre en vigueur le 10 octobre 1963. Cette forme de négociation servira de précédent pour des pourparlers ultérieurs.

Le bilan de la CCD elle-même est loin d'être négligeable. Elle a négocié et adopté quatre traités importants :

- le **Traité de 1971 interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol** (ou Traité sur le fonds des mers), entré en vigueur en 1972 ;
- la **Convention d'interdiction des armes biologiques**, ouverte à la signature en 1972 et entrée en vigueur en 1975 ; il s'agit du premier véritable accord de désarmement à interdire une catégorie entière d'armes et qui complète le Protocole de Genève de 1925 ;
- le **Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires** (TNP), adopté en 1968 et entré en vigueur en 1970 ;
- la **Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles** (ENMOD), adoptée en 1976 et entrée en vigueur en 1978.

Il est remarquable que ce bilan ait été possible en pleine Guerre froide, alors que des tensions majeures déchiraient le monde, telles les guerres de décolonisation, la guerre du Vietnam, le conflit israélo-arabe, l'invasion de la Tchécoslovaquie, les rivalités entre la Chine, l'Inde et le Pakistan, etc.

Avec l'avènement de la « détente » Est-Ouest, de nouveaux espoirs naissent. L'Assemblée générale de l'ONU, lors de sa première Session spéciale consacrée au désarmement (SSOD-I) de 1978, décide de transformer la CCD en Comité du désarmement, rebaptisé Conférence du désarmement (CD) en 1984. Celle-ci est désignée comme le « forum multilatéral unique de négociation sur le désarmement », et élargie pour atteindre le nombre de quarante (puis culminer à soixante-cinq en 1996).

Le bilan de la CD, comparé à ses prédécesseurs, quoique non négligeable, reste décevant. En quarante ans, il se résume à deux traités : la **Convention sur l'interdiction des armes chimiques** (adoptée en 1992 et entrée en vigueur en 1997) et le **Traité d'interdiction complète des essais nucléaires** (adopté en 1996 mais toujours non entré en vigueur faute de ratification par certains pays). La CD a, en revanche, échoué à permettre la négociation d'autres accords sur des sujets aussi importants que le désarmement nucléaire, la prévention d'une course aux armements dans l'espace, l'interdiction de la production de matières fissiles à des fins d'armement, ou les

garanties de non-emploi de l'arme nucléaire contre les pays non nucléaires. Depuis 1996, elle ne s'est accordée sur aucune nouvelle négociation.

Il est vrai que la situation mondiale a totalement changé par rapport au monde bipolaire de la Guerre froide. Les Etats émergents entendent avoir voix au chapitre. De nouvelles technologies et le rôle croissant des acteurs armés non étatiques constituent des défis pour les normes juridiques traditionnelles. Les populations civiles des pays en développement subissent des conflits internes marqués par la prolifération d'armes classiques. Le cadre figé de la CD s'est révélé incapable de s'adapter à ces nouvelles exigences et n'a pu empêcher que les acteurs motivés trouvent en dehors d'elle des enceintes plus adéquates pour conclure de nouveaux accords.

Après avoir conclu les accords **SALT I** de 1972 et **SALT II** de 1979 en dehors de la Suisse, les deux principales puissances, les Etats-Unis et l'URSS puis la Russie à partir de 1991, renouent avec l'expérience des négociations bilatérales sur les armes nucléaires et l'espace à Genève. Dès 1980, elles entament de nouveaux cycles qui conduiront au **Traité sur les missiles à portée intermédiaire** de 1987 (FNI) puis à l'**accord START** de 1991. Bien que ces pourparlers se déroulent en dehors de la CCD puis de la CD, les Deux Grands tiennent à informer l'enceinte multilatérale des progrès qu'ils accomplissent. En Europe, vers la fin de la Guerre froide, la détente permet aussi un désarmement massif grâce au Traité sur les **Forces conventionnelles en Europe** (FCE) entré en vigueur en 1992.

Par ailleurs, grâce à l'expertise étatique et non étatique qui s'y concentre, Genève peut offrir un cadre aux initiatives visant à promouvoir ce qui a été qualifié de « désarmement humanitaire », destiné moins à défendre la sécurité nationale des Etats contre des menaces militaires externes qu'à protéger la sécurité humaine, la santé et la vie des populations civiles victimes de conflits. C'est ainsi que, à l'initiative du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), est adoptée en 1980 la **Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination**, dite Convention sur certaines armes classiques ou sur les armes inhumaines (CCW), entrée en vigueur en 1983. La Convention est complétée par trois protocoles initiaux (relatifs aux éclats non localisables, aux mines, pièges et autres dispositifs et aux armes incendiaires) puis par deux autres protocoles adoptés en 1995 (relatif aux armes à laser aveuglantes, entré en vigueur en 1998) et en 2003 (relatif aux restes explosifs de guerre, entré en vigueur en 2006).

Puis, suite à la campagne lancée par de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) et soutenue par le CICR, la **Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel** ou Traité d'Ottawa, est adoptée en 1997 au terme d'un processus auquel ont contribué le Canada, l'Autriche et la Belgique, mais fortement assisté par l'expertise genevoise. Celle-ci est certes composée des délégations gouvernementales, y compris leurs conseillers militaires, mais aussi de juristes du CICR et des ONG ainsi que de praticiens ayant l'expérience du terrain, comme ceux des agences de l'ONU ou des organisations humanitaires.

Autre initiative de la société civile et du CICR, la **Convention sur les armes à sous-munitions**, adoptée en 2008 et entrée en vigueur en 2010, résulte d'un processus négocié en dehors de Genève mais grâce à la contribution de l'expertise venue de Genève, qui accueille les secrétariats de ces traités. C'est dans le même esprit que le **Programme d'action de l'ONU en vue de prévenir, combattre et éradiquer le**

commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects, adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en 2001, est facilité par des travaux préparatoires menés à Genève avec des experts de la société civile collaborant avec les gouvernements et les organes de l'ONU au sein du « Forum de Genève ».

De manière similaire, l'initiative de plusieurs Prix Nobel et ONG en faveur de la réglementation du commerce international des armes classiques aboutit au **Traité sur le commerce des armes** (TCA), adopté à l'Assemblée générale de l'ONU en 2013, mais grâce à une forte contribution des experts étatiques et non étatiques de Genève. Ce n'est pas un hasard si, là encore, le Secrétariat du TCA est établi à Genève à l'initiative des autorités helvétiques.

Enfin, si le dernier instrument international en date sur ces sujets, le **Traité sur l'interdiction des armes nucléaires**, a lui aussi été négocié et adopté à l'ONU à New York, il résulte de l'action opiniâtre d'experts et d'ONG basés à Genève, tels la Campagne internationale pour l'abolition des armes nucléaires (ICAN), et des travaux préparatoires qui s'y sont tenus au sein d'un Groupe de travail à composition non limitée en 2013 et 2016.

2. Le contrôle des armements remis en cause par les grandes puissances

Le bilan de ces décennies d'efforts internationaux pour préserver la stabilité, réduire le risque de guerre nucléaire et limiter l'impact des armes sur les populations civiles est loin d'être négligeable. Aujourd'hui, plus de vingt ans après l'entrée en vigueur de la **Convention sur l'interdiction des armes chimiques**, la quasi-totalité des stocks de ces armes a été détruite, même si leur résurgence dans la guerre civile syrienne est le signe d'une inquiétante érosion du tabou de leur emploi. De même, deux décennies après le début de l'application de la **Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel**, le nombre annuel des victimes de ces armes est passé de 40 000 à 6 000 et seuls quatre pays continuent d'en produire tandis que leur commerce a quasiment cessé. C'est en se référant au **Traité sur le commerce des armes** que plusieurs gouvernements, sous la pression de la société civile ou sur décision de tribunaux, ont suspendu des exportations d'armes vers l'Arabie saoudite ou les Emirats arabes unis parce qu'elles étaient utilisées contre des civils au Yémen ou plus récemment les exportations vers la Turquie.

Mais parallèlement, on assiste à un mouvement de défiance envers les accords de contrôle des armements bilatéraux ou multilatéraux. On va célébrer le 50^{ème} anniversaire de l'entrée en vigueur du TNP, considéré comme la « clé de voûte » du régime de non-prolifération. Toutefois, n'oublions pas que, depuis 1970, ce Traité n'a pas empêché le nombre de puissances nucléaires de doubler (de cinq à dix en comptant l'Afrique du Sud, qui a ensuite désarmé) ni le nombre d'armes nucléaires d'augmenter encore pendant 15 ans avant de décroître puis d'être réduit seulement de moitié. C'est principalement parce que la majorité des Etats non nucléaires parties au TNP ont jugé que les puissances nucléaires n'avaient pas respecté leur engagement de désarmement qu'ils ont appuyé la démarche de la société civile en faveur de l'interdiction totale des armes nucléaires. Pendant ce temps, toutes les puissances nucléaires mènent des programmes de modernisation de leurs arsenaux en y engloutissant des milliards de dollars, par exemple 1 700 milliards pour les Etats-Unis pendant 30 ans (soit chaque année de quoi financer la totalité des Objectifs du Développement durable).

Alors que les deux principales puissances nucléaires avaient progressivement construit pendant la Guerre froide un cadre bilatéral visant à assurer la stabilité stratégique pour leur dissuasion nucléaire, en 2002 les Etats-Unis se sont retirés du **Traité sur la défense antimissiles balistiques** (ABM), incitant la Russie à développer de nouvelles armes capables de contourner le bouclier américain, surtout après la mise en place du système antimissiles de l'OTAN que la Russie considère comme potentiellement offensif. C'est ainsi que Moscou a investi lourdement dans les missiles de croisière et les missiles hypersoniques, imité par la Chine et par l'Inde. De leur côté, les Etats-Unis sous Trump ont dénoncé le **Traité de 1987 sur les missiles à portée intermédiaire** conclu par Reagan et Gorbachev. A cela s'ajoute la suspension par la Russie du Traité sur les **Forces conventionnelles en Europe**. Non seulement aucune nouvelle négociation en vue de réduire encore les arsenaux de part et d'autre n'est en vue, mais le **Traité New START** de 2010 expire en 2021 et Washington ne semble pas favorable à sa prorogation. Si rien n'est fait d'ici là, aucune restriction n'existera plus à la course aux armements qui a repris de plus belle.

La défiance américaine envers le contrôle des armements et le multilatéralisme ne se limite pas aux armes nucléaires car elle affecte aussi le Traité sur le commerce des armes, signé par Obama et dénoncé par Trump, ainsi que, apparemment, le **Traité Open Skies** sur les inspections aériennes mutuelles conclu en 1992. Et cette évolution est d'autant plus inquiétante que les grandes puissances n'ont à ce jour accepté aucune réglementation internationale face aux nouveaux défis à la sécurité nationale ou humaine que sont la cyberguerre, la prolifération des missiles et des drones armés, les systèmes d'armes autonomes, l'usage massif des armes explosives dans les zones habitées, etc.

Conclusion

Plusieurs personnalités telles que Gorbachev, l'ancien Secrétaire américain à la Défense William Perry ou le Secrétaire général de l'ONU António Guterres l'affirment, le risque de guerre nucléaire est aujourd'hui plus élevé que pendant la Guerre froide. Le conflit entre l'Inde et le Pakistan peut dégénérer à tout moment en guerre nucléaire dont les experts ont calculé qu'elle causerait à l'échelle de la planète un hiver nucléaire et une famine entraînant la mort de deux milliards de personnes. Il est encourageant de constater que la nouvelle génération se mobilise dans le monde entier pour lutter contre la crise climatique qui l'affectera de manière aggravée dans les prochaines décennies. Mais le scénario catastrophe de la guerre nucléaire à court terme risque de rendre la menace climatique virtuelle si nous ne survivons pas pour la subir à long terme. Ce sont donc aujourd'hui les deux principales menaces existentielles contre lesquelles la lutte s'impose comme une nécessité vitale.