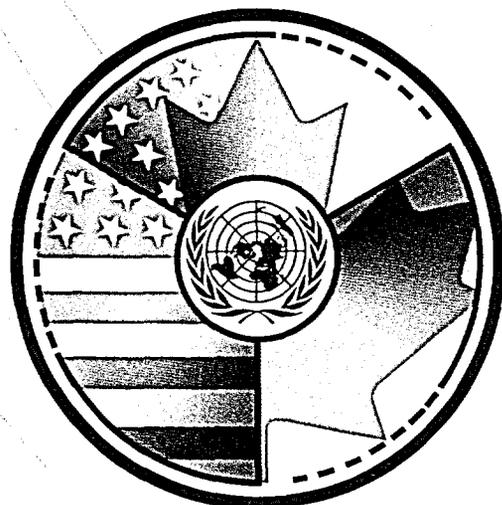




**Les rôles convergents de la vérification
du contrôle des armements, des mesures
propres à accroître la confiance et des
opérations de paix :
possibilités d'harmonisation
et de synergie**



par
Patricia Bliss McFate
Douglas A. Fraser
Sidney N. Graybeal
George R. Lindsey

préparé pour
la Direction de la non-prolifération et du contrôle
des armements et du désarmement
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international,
Ottawa (Ontario) Canada

**Études sur la vérification
du contrôle des armements**

La Direction du contrôle des armements et du désarmement d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada publie périodiquement des études sur la vérification du contrôle des armements afin de diffuser, dans le cadre des travaux suivis que le Ministère effectue dans ce domaine, les résultats de recherches indépendantes réalisées pour le compte de ce dernier.

Les opinions exprimées dans ces rapports sont celles des auteurs et elles ne correspondent pas nécessairement à celles du Ministère ou du gouvernement du Canada.

L'illustration en page couverture symbolise le dialogue permanent sur le désarmement et la limitation des armements qu'entretiennent les Canadiens entre eux et celui qu'ils établissent avec la communauté internationale.

An English abstract of this study can be found on page iii of this document.

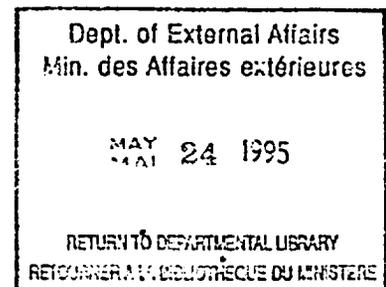
An English version of this study is available. To obtain a copy, please contact:

Non-Proliferation, Arms Control and
Disarmament Division
Department of Foreign Affairs and
International Trade

Tower A, 3rd Floor
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
Canada
K1A 0G2



Les rôles convergents de la vérification du contrôle des armements, des mesures propres à accroître la confiance et des opérations de paix : possibilités d'harmonisation et de synergie



par
Patricia Bliss McFate
Douglas A. Fraser
Sidney N. Graybeal
George R. Lindsey

préparé pour
la Direction de la non-prolifération et du contrôle
des armements et du désarmement
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international,
Ottawa (Ontario) Canada

DONNÉES DE CATALOGAGE
AVANT PUBLICATION CANADA

Vedette principale au titre :

Les rôles convergents de la vérification du
contrôle des armements, des mesures propres à
accroître la confiance et des opérations de paix :
possibilités d'harmonisation et de synergie

(Études sur la vérification du contrôle des
armements, ISSN 0840-7983; n° 6)

Publ. aussi en anglais sous le titre : The
converging roles of arms control verification,
confidence-building measures and peace
operations.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-99486-8

N° de cat. E54-8/6-1994F

1. Armement — Contrôle — Vérification.
 2. Sécurité internationale. 3. Paix.
- I. McFate, Patricia Bliss. II. Canada, Direction
de la non-prolifération et du contrôle des
armements et du désarmement. III. Coll.

JX1974.C6614 1994 327.1'74 C94-980371-5

Table des matières

	Page
Liste des sigles	ii
Résumé	iv
Abstract	iv
Remerciements	v
Avertissement	v
Préface	vi
I Objet et portée de l'étude <i>Patricia Bliss McFate</i>	1
II Principales conclusions <i>Patricia Bliss McFate</i>	3
III Introduction et hypothèses <i>Patricia Bliss McFate</i>	12
IV Les régimes de vérification applicables aux accords multilatéraux et régionaux formels, aux mesures réciproques et aux déclarations unilatérales d'aujourd'hui et de demain <i>Sidney N. Graybeal</i>	19
V La contribution des mesures d'accroissement de la confiance <i>George Lindsey</i>	24
VI Processus de paix actuels et potentiels <i>Douglas A. Fraser</i>	33
VII Rôles actuels des Nations Unies et d'autres organismes, accords et régimes internationaux en faveur de la paix et de la sécurité dans le monde <i>Douglas A. Fraser</i>	45
VIII Possibilités d'harmonisation <i>George Lindsey</i>	60
IX Possibilités de synergie <i>Sidney N. Graybeal and Patricia Bliss McFate</i>	71
Annexe A Définitions et concepts <i>Patricia Bliss McFate</i>	89
Annexe B Sujets de recherche proposés pour l'avenir <i>Sidney N. Graybeal, George Lindsey</i>	92
Annexe C Lectures complémentaires	93
Annexe D Profils des auteurs	95

Liste des sigles

ABM	Missile antimissile balistique	FCE	Forces conventionnelles en Europe
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique	FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
ALT	Article limité en vertu des traités	FMO	Force multinationale et d'Observateurs
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est	FNI	Forces nucléaires à portée intermédiaire
AUS	Ancienne Union soviétique	FNUOD	Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement sur les Hauteurs du Golan
CABT	Convention sur les armes biologiques et à toxines	FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
CAC	Convention sur les armes chimiques	FUNU	Force d'urgence des Nations Unies
CD	Conférence du désarmement (des Nations Unies)	HUMINT	Renseignement humain
CDE	Conférence sur le désarmement en Europe	ICBM	Missile balistique intercontinental
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	ICE	Interdiction complète des essais nucléaires
CoCom	Comité de coordination du contrôle des échanges stratégiques	IP	Inspection sur place
COCONA	Conseil de coopération nord-atlantique	JVE	Expérience conjointe de vérification
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe	MBFR	Réduction mutuelle et équilibrée des forces
CSNU	Commission spéciale des Nations Unies	MNR	Moyens nationaux de renseignement
CTBT	Traité sur l'interdiction complète des essais	MPAC	Mesures propres à accroître la confiance
ELT	Équipement limité en vertu des traités	MPACS	Mesures propres à accroître la confiance et la sécurité
ENDAN	États non dotés d'armes nucléaires	MSCE	Mission de surveillance de la Communauté européenne en Yougoslavie/Croatie
ENMOD	Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles	MTI	Moyens techniques internationaux
		MTM	Moyens techniques multilatéraux
		MTN	Moyens techniques nationaux

NMOG	Groupe d'observateurs militaires neutres de l'OUA	START	Pourparlers sur la réduction des armements stratégiques
OEA	Organisation des États américains	TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (Convention sur les armes chimiques)	TTBT	Traité sur la limitation des essais souterrains d'armes nucléaires
ONU	Organisation des Nations Unies	UEO	Union de l'Europe occidentale
ONUSOM	Opération des Nations Unies en Somalie	UNAVEM	Mission de vérification des Nations Unies en Angola
ONUST	Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve au Moyen-Orient	UNFICYP	Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre
OPANAL	Organisation pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine (Traité de Tlatelolco)	UNITA	Opposition armée en Angola
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	UNITAF	Groupe opérationnel multinational unifié
OUA	Organisation de l'unité africaine	UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan
PNET	Traité sur les explosions nucléaires à buts pacifiques		
PTBT	Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires		
RCTM	Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles		
SAARC	Association sud-asiatique de coopération régionale		
SALT	Pourparlers sur la limitation des armes stratégiques		
SFM	Mission de campagne au Sinaï		
SIPRI	Institut international de recherches pour la paix de Stockholm		
SISS	Système international de surveillance sismique		

Résumé

Le présent rapport explore les relations entre trois processus, à savoir la vérification du contrôle des armements, l'adoption de mesures d'accroissement de la confiance et le maintien de la paix. Il laisse entendre que, dans le monde dangereux et instable où nous vivons actuellement, ces processus se transforment parce ce que les demandes changent, chacun devenant plus étroitement lié aux deux autres. Le rapport suppose en outre que les relations synergiques entre les trois processus peuvent contribuer davantage à la sécurité internationale, en permettant une utilisation plus efficace et plus judicieuse des ressources restreintes. Il souligne également que l'élargissement et l'harmonisation des rôles des Nations Unies et des autres instances internationales favoriseraient la transparence et la sécurité.

Abstract

This report explores the interrelationships among three processes: arms control verification, confidence-building and peacekeeping. It argues that in the current dangerous and unstable world, these three processes are undergoing changed demands, which brings each into closer relationship with the others. Underlying this report is the premise that the synergistic relationships among these three processes can further contribute to international security, through both improved effectiveness and better use of limited resources. The study also emphasizes that the roles of the United Nations and other international bodies could be expanded and harmonized to contribute to greater transparency and security.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Alan Crawford, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, pour les précieuses observations et contributions qu'il a apportées à la présente étude.

Avertissement

Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent que leurs auteurs et ne peuvent être attribuées aux organismes du gouvernement canadien ou américain, à l'Organisation des Nations Unies ou à la Science Applications International Corporation.

Les auteurs ont travaillé séparément. Ils ont pris connaissance et discuté de la teneur de tous les chapitres, mais chaque chapitre n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

Préface

Un climat international très différent s'est instauré depuis la fin de la Guerre froide et dans la foulée de la guerre du Golfe. Ce nouveau climat a des répercussions importantes sur la façon de percevoir le contrôle des armements et la vérification. Parmi ces répercussions, mentionnons :

- 1) une préoccupation accrue à l'égard de la prolifération des armes de destruction massive et de la technologie de l'armement, ainsi que devant l'accumulation excessive et déstabilisante d'armes classiques;
- 2) une reconnaissance de plus en plus grande de la nécessité de résoudre les conflits régionaux et locaux, y compris les hostilités entre États, pour garantir la paix et la sécurité internationales;
- 3) l'émergence d'un consensus quant à la nécessité et à la possibilité de renforcer le rôle des institutions et des processus multilatéraux, en particulier celui des Nations Unies, pour assurer la paix et la sécurité.

Comme l'indiquent deux rapports influents du secrétaire général de Nations Unies, *Agenda pour la paix* et *Nouvelles dimensions de la réglementation des armements et du désarmement dans la période de l'après-guerre froide*¹, le contrôle des armements et sa dimension concomitante de vérification sont de plus en plus perçus comme des éléments contribuant à la paix et à la sécurité internationales.

La communauté internationale attache maintenant beaucoup d'importance aux activités de surveillance dans une multitude de contextes et ne se contente plus comme avant de vérifier si les traités officiels de «contrôle des armements» sont respectés. Parmi ces contextes, mentionnons : la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs; l'accumulation déstabilisante d'armes classiques; les mesures de désarmement unilatérales et réciproques; le désarmement ou la limitation des armements

en vertu de résolutions du Conseil de sécurité; et le contrôle de forces militaires dans le cadre d'activités particulières de gestion des conflits comme le maintien, le rétablissement et l'imposition de la paix. Dans ces contextes, qui pourraient être réunis sous la rubrique «contrôle des armements», on s'accorde à mettre l'accent sur :

- 1) des mesures visant à contrôler d'une certaine manière la possession d'armements ou les activités de forces militaires,
- 2) la nécessité d'une plus grande transparence de la part des forces militaires et
- 3) la nécessité d'un mécanisme de vérification pour déceler les cas de non-respect des mesures et accroître la confiance.

Les auteurs qui ont examiné par le passé la transformation des rôles de la vérification du contrôle des armements, des mesures propres à accroître la confiance et du maintien de la paix dans la période de l'après-guerre froide percevaient ces trois processus comme des éléments indépendants ou ont tout au plus établi des liens entre la vérification du contrôle des armements et les mesures propres à accroître la confiance. Il est clair que ces trois processus ont un objectif de base commun — une plus grande transparence — et que, dans le monde dangereux et instable où nous vivons actuellement, ils se transforment parce que les demandes changent, chacun devenant plus étroitement lié aux deux autres.

Le présent rapport constitue le troisième volet d'une série d'études tournées vers l'avenir qu'entend réaliser une équipe d'universitaires américains et canadiens², de même qu'un important exemple de collaboration dans le secteur de la recherche. Les chercheurs et les spécialistes du domaine y ont accès comme le prévoit l'un des objectifs du programme canadien de recherche sur la vérification, objectif visant à faciliter la compréhension de tous les aspects des question de vérification.

¹ *Agenda pour la paix*, document de l'ONU A/47/277, 17 juin 1992; et *Nouvelles dimensions de la réglementation des armements et du désarmement dans la période de l'après-guerre froide*, document de l'ONU A/C.1/47/7, 23 octobre 1992.

² Voir Sidney Graybeal, George Lindsey, James Macintosh et Patricia McFate, *La vérification d'ici*

l'an 2000, Études sur la vérification du contrôle des armements n° 4. (Ottawa : Affaires extérieures et Commerce extérieur Canaca, 1991); et Patricia McFate, Sidney Graybeal, George Lindsey et D. Marc Kilgour, *Endiguer la prolifération : la contribution des synergies de la vérification*, Études sur la vérification du contrôle des armements n° 5. (Ottawa : Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 1993)

I Objet et portée de l'étude

Patricia Bliss McFate

Au long hiver de la Guerre froide a succédé le printemps de notre mécontentement. Toute une panoplie de menaces s'est substituée à la menace unique qui avait marqué les 45 années précédentes. Les affirmations du triomphe de la liberté (la chute du Mur de Berlin, la dissolution du Pacte de Varsovie, l'éclatement de l'ancienne Union soviétique) ne trouvent aucun équivalent «métamorphique» dans le monde tumultueux du milieu des années 1990.

Certes, tout n'a pas été négatif : les républiques de l'ancienne Union soviétique (AUS) ont progressé, quoique de façon parfois intermittente, vers l'établissement d'un gouvernement constitutionnel et la réforme économique; un processus de paix timide, mais prometteur, s'est engagé au Moyen-Orient; de modestes mesures d'accroissement de la confiance existent maintenant à divers points de la frontière indo-pakistanaise; l'Afrique du Sud, l'Argentine et le Brésil ont fait marche arrière dans leurs programmes respectifs de construction d'armes nucléaires. En revanche, des nuages viennent assombrir ce tableau encourageant : les ambitions nucléaires de la Corée du Nord font craindre le pire; des millions de mines terrestres mutilent et tuent des civils partout dans le monde; la menace de la prolifération des armes de destruction massive, de leurs vecteurs perfectionnés et des engins conventionnels ultramodernes grandit toujours; et les conflits internationaux et intranationaux se multiplient, où les parties semblent recourir à la violence en premier et non en tout dernier lieu.

Il n'y a pas à douter que le contexte de la sécurité internationale a changé depuis la fin des années 1980. Deux grands affrontements — la Guerre froide et la guerre du Golfe, ont pris fin. Le conflit Est-Ouest ne domine plus les affaires mondiales, et de nouveaux intervenants, tels que la Chine, ont fait leur entrée en scène. Au chapitre du contrôle des armements, c'est maintenant sur le multilatéralisme que l'on met l'accent — songeons, par exemple, à la négociation de la Convention sur les armes chimiques.

Viendront ensuite d'autres accords et actions multipartites qui viseront à enrayer la prolifération mondiale et régionale, et à remédier aux causes enracinées d'instabilité régionale que l'acquisition d'armes et de vecteurs ne fait qu'aggraver. Dans ce monde «d'après les guerres», les processus que sont la vérification du contrôle des armements, les mesures propres à accroître la confiance et les opérations de paix joueront des rôles clés.

On a déjà examiné la nature et la portée des régimes de vérification intégrés aux accords de contrôle des armements, celles des mesures d'accroissement de la confiance et celles des opérations de paix, mais on l'a fait en isolant chacun de ces processus; au mieux, on a étudié les liens entre la vérification du contrôle des armements et les mesures d'accroissement de la confiance. En fait, les trois processus ont en commun une mission fondamentale, un moyen à prendre pour la remplir, et un principe de fonctionnement : renforcer la stabilité en recueillant, traitant et diffusant des informations d'une manière rentable. Ils favorisent l'accroissement de la transparence en matière de sécurité. Il faut maintenant adapter ces trois processus à un contexte international profondément modifié.

Depuis le début des années 1970, la vérification du contrôle des armements a évolué, passant de la théorie à la pratique, de la surveillance spatiale unilatérale à des systèmes de coopération en la matière, des méthodes typiques de la Guerre froide à des ententes multipartites. Chemin faisant, on est parfois allé trop loin : ainsi, en exigeant des inspections sur place à une époque où l'Union soviétique refusait résolument de s'ouvrir, l'Ouest a paralysé les négociations; poussées à l'extrême de l'importunité, ces inspections ont eu des conséquences inattendues telles que la perte de renseignements sensibles et des dépassements budgétaires. Récemment, les pays ont négocié des ententes de coopération sur la surveillance — par exemple, la surveillance aérospatiale prévue dans le Traité Ciels ouverts, et pareilles



démarches réduiront les frais à long terme tout en garantissant un accroissement de l'efficacité de la vérification et l'ouverture.

Si l'on s'en tient à la définition absolue du terme, le concept de renforcement de la confiance existe depuis le début de l'histoire. L'origine officielle du concept diplomatique des «mesures propres à accroître la confiance» (MPAC) remonte à l'Accord d'Helsinki, conclu en 1975. Il est certes utile de faire l'historique des MPAC adoptées depuis Helsinki jusqu'à Vienne, mais pareille démarche réduit le monde à la carte de l'Europe. Or, les Accords de dégagement dans le Sinaï montrent (et des ententes futures le prouveront sans doute) que des MPAC peuvent être instaurées dans des points chauds du globe. En fait, elles y prendront peut-être racine plus vite que les régimes de vérification, car on les percevra probablement comme étant moins rigides et moins formelles.

Le dossier des «opérations de paix» est moins bien compris et il a suscité des débats plus animés que les autres sujets dans le passé récent. Nous employons cette expression-cadre dans le titre de la présente étude pour désigner en même temps la diplomatie préventive, le rétablissement, le maintien, l'imposition et la consolidation de la paix. Le débat n'est pas d'ordre sémantique, bien que tous ne s'entendent pas sur les définitions précises de ces désignations; il est plutôt axé sur les organismes assurant le service, soit l'Organisation des Nations Unies (ONU) surtout. Dans le passé, les opérations de paix de l'ONU se limitaient souvent à la surveillance des cessez-le-feu, mais elles ont changé depuis peu : désormais, il faut aussi surveiller des élections, nourrir les victimes de la guerre pendant que les combats font rage, et maintenir la paix dans des pays où elle n'existe pas depuis des années. Il ne faut pas s'étonner que ces opérations complexes ne se déroulent pas toujours sans heurts. Rien d'étonnant non plus à ce que l'ONU ploie sous le fardeau des nombreuses demandes d'intervention et à ce qu'elle soit sous-approvisionnée en systèmes modernes de communications et de

soutien logistique. Les auteurs de la présente étude ont adopté un point de vue optimiste en se tournant vers l'avenir; ils croient que l'ONU agira efficacement dans l'avenir, peu importe les changements que l'on apportera à sa structure et à sa mission.

Dans les chapitres IV, V et VI de la présente étude, nous examinons trois processus, à savoir la vérification de la limitation des armements, le renforcement de la confiance et les opérations de paix. Le chapitre VII porte sur plusieurs des grands régimes et institutions chargés de ces processus, tandis que dans les deux chapitres suivants, nous examinons les possibilités qu'il y a d'harmoniser les rôles des institutions ainsi que les synergies allant de pair avec les processus.

Dans l'ensemble de l'étude, les auteurs font valoir que, vu les dangers et l'instabilité caractérisant le monde actuel, les trois processus susmentionnés subissent des mutations qui les rapprochent les uns des autres. La présente étude repose sur l'hypothèse fondamentale que les rapports synergiques existant entre les trois processus peuvent contribuer plus encore à la sécurité internationale, en améliorant tant l'efficacité que l'utilisation des ressources limitées dont les parties disposent. L'étude souligne aussi que l'on peut élargir les rôles des Nations Unies et d'autres organismes internationaux, et les harmoniser entre eux pour accroître la transparence et la sécurité.



II. Principales conclusions

Patricia Bliss McFate

Le contrôle des armements

- Le contrôle des armements se traduira par des traités, des mesures, des activités et des accords multilatéraux, formels et informels, qui intégreront vérification du contrôle des armements, mesures propres à accroître la confiance et opérations de paix sous diverses formes et dans des régions différentes, et il demeurera une des dimensions fondamentales de la sécurité internationale.
- Entre 1994 et 2004, les accords multilatéraux domineront la scène diplomatique, mais les ententes régionales et locales (bilatérales) prendront de plus en plus d'importance.
- La limitation, la réduction et l'élimination des armements continueront de représenter des tâches multinationales d'envergure qui nécessiteront la vérification de la conformité aux traités et accords. Par conséquent, la vérification demeurera un volet essentiel de tous les accords qui viseront à préserver la sécurité mondiale et régionale.
- Il existe des rapports synergiques clairs entre le TNP, le CTBT et l'arrêt de la production de matières fissiles : les accords se renforcent mutuellement.
- Les accords régionaux, qu'ils aient pour objet le contrôle des armements, la non-prolifération, le renforcement de la confiance, la démilitarisation, ou d'autres actions favorables à la paix, acquerront une importance grandissante, car ils pourront contribuer à la stabilité dans plusieurs «points chauds» du globe, tels que le Moyen-Orient, l'Asie du Sud et la péninsule coréenne.
- Les progrès de la science et de la technologie annoncent une amélioration des conditions de vie dans le tiers-monde; pourtant, ils risquent aussi de déboucher sur la mise au point de systèmes de qualité supérieure : armes de destruction massive et leurs vecteurs, armes conventionnelles perfectionnées et autres engins meurtriers tels que les mines terrestres à efficacité accrue.

L'endiguement de la prolifération

- Afin de protéger la sécurité internationale et régionale, on continuera à accorder beaucoup d'importance à l'endiguement de la prolifération.
- Comme le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) constitue l'accord primordial qui restreint la prolifération au niveau multilatéral, sa reconduction, dont les parties décideront à la Conférence d'examen de 1995, revêtira une importance suprême.
- La conclusion possible de deux accords multilatéraux de limitation des armements (le Traité sur l'interdiction complète des essais (CTBT), et une entente sur la cessation de la production de matières fissiles à des fins militaires) pourrait influencer sensiblement et favorablement sur l'issue de l'examen du TNP en 1995, tout comme la mise en oeuvre des accords START I et II (Pourparlers sur la réduction des armements stratégiques).
- Trois processus : vérification du contrôle des armements, mesures propres à accroître la confiance et opérations de paix
- Dans le contexte de la sécurité internationale, la vérification du contrôle des armements, les mesures d'accroissement de la confiance et les opérations de paix compteront beaucoup, tant individuellement qu'ensemble.
- Les trois processus peuvent renforcer la stabilité et la sécurité d'une manière rentable, grâce à la collecte, à l'analyse et à la diffusion d'informations utiles.
- Les trois processus favorisent, dans les dossiers intéressant la sécurité internationale, l'accroissement de la *transparence* entre les États parties aux ententes, que ceux-ci agissent de leur plein gré ou non en la matière (songeons, par exemple, à la vérification coercitive de la limitation des armements en Iraq).



- Chaque processus suppose le déploiement d'efforts pour vérifier la conformité, faire la lumière sur des activités ou faits ambigus, et dissuader quiconque de violer ses engagements, ou, le cas échéant, détecter tout cas de non-conformité, que le contexte soit un accord formel de contrôle des armements, une entente régionale de non-prolifération, une démarche de renforcement de la confiance, ou l'une des nombreuses interventions menées par le personnel de l'ONU pour prévenir, contenir ou régler un conflit international ou intranational.
- On reconnaît de plus en plus les liens existant entre ces processus, et ces liens peuvent, si l'on y recourt judicieusement, accroître les avantages propres tant à chacun des processus qu'à l'ensemble des trois.
- Les rapports synergiques entre les trois processus peuvent contribuer encore plus à la sécurité internationale, en permettant une plus grande efficacité et une meilleure utilisation des ressources limitées dont les parties disposent.

4

La vérification du contrôle des armements

- Par «régime de vérification d'un accord de contrôle des armements», on entend l'ensemble des mesures, moyens et méthodes employés pour obtenir les informations nécessaires afin de garantir le respect de l'accord en question, dissuader les parties de le violer, et/ou faire la lumière sur toute activité ambiguë de la part des parties à l'accord.
- Afin de juger de la valeur des régimes de vérification, on continuera d'utiliser le critère de l'efficacité. Cependant, il sera très difficile de dire ce qui constitue un régime «efficace» dans le nouveau contexte multilatéral et régional instable, et les décisions prises à cet égard susciteront sûrement des controverses.
- L'importance militaire demeurera le paramètre auquel sera mesurée l'efficacité d'un régime

de vérification. Toutefois, définir l'importance militaire dans un contexte multilatéral ou régional n'a pas grand-chose à voir avec la même tâche accomplie dans l'ancien monde bilatéral. Chaque partie à une entente multilatérale ou régionale aura sa propre opinion de ce qui constitue une activité d'importance militaire et, partant, un régime de vérification efficace.

- Quand on évalue l'efficacité d'un régime de vérification négocié, il faut prendre en compte la synergie existant entre les divers éléments de ce régime et les éléments qui lui sont extérieurs. Parmi ces derniers, l'utilisation de MPAC et les informations issues des opérations de paix revêtent une importance particulière.
- La conception d'un régime de vérification comporte un certain nombre d'étapes. Il importe tout d'abord de définir la nature et la portée des informations nécessaires pour garantir l'efficacité de la vérification. Puis, il faut établir si les sources existantes peuvent fournir ces informations sous une forme fiable et utilisable et si elles pourront continuer à le faire. Et, enfin, on doit veiller à formuler les *dispositions* du régime de vérification de manière à garantir l'obtention, en temps opportun, des données précises nécessaires pour confirmer si l'accord a été respecté ou non. C'est à la deuxième étape qu'il convient d'examiner à fond la transparence et les informations résultant des MPAC, ainsi que les données émanant des moyens nationaux de renseignement (MNR).
- Quand on élaborera et négociera des régimes de vérification dans l'avenir, on songera à y intégrer des dispositions précises sur les mesures qui pourraient être prises en cas de non-conformité. Ce faisant, on dissuaderait encore plus les tricheurs d'agir, on donnerait aux autres parties des paramètres d'intervention, et on répondrait partiellement à la question restée jusqu'ici sans solution, à savoir : «Une fois une violation constatée, que fait-on?»



Les mesures propres à accroître la confiance (MPAC)

- Les MPAC ont principalement pour objet de rassurer les parties sur leurs bonnes *intentions* mutuelles, plutôt que sur leurs capacités militaires respectives. Dans bien des cas, le non-respect de MPAC est plus difficile à prouver hors de tout doute que s'il s'agissait de traités de limitation des armements.
- Dans l'avenir, il faudrait que les MPAC contribuent sensiblement à l'efficacité de la vérification.
- Tant qu'il n'existera pas un régime de vérification convenu, formel et efficace pour la Convention sur les armes biologiques et à toxines (CABT), les mesures d'accroissement de la confiance représenteront le meilleur moyen de rassurer chacune des parties quant au respect de l'accord par toutes les autres.
- Le régime «Ciel ouvert» est considéré comme un moyen de renforcement de la confiance plutôt que comme une mesure de vérification, mais il peut certes contribuer énormément au contrôle des accords régionaux de non-prolifération et de démilitarisation, et à celui des opérations de paix régionales.
- Afin de dissuader les pays de poursuivre une course aux armements dans l'espace, on pourrait recourir à des MPAC plutôt qu'à des traités en bonne et due forme.
- Grâce aux données découlant des MPAC, on devrait pouvoir instaurer des régimes de vérification moins «intrusifs» et moins coûteux, tout en rassurant suffisamment les parties sur le respect des accords concernés. On pourrait employer ces données pour déceler et aider à résoudre les situations ambiguës, sans révéler les sources et les méthodes d'information à caractère sensible allant de pair avec certains MNR.

Les opérations de paix

- Tout au moins dans les milieux de l'ONU, on accepte de plus en plus l'expression condensée «opérations de paix» pour décrire les actions complexes, interdépendantes et multidisciplinaires que la communauté internationale entreprend dans sa recherche de la paix et de la sécurité. L'expression désigne donc la diplomatie préventive, les opérations de rétablissement, de maintien et d'imposition de la paix, ainsi que la consolidation de la paix après les conflits.
- À bien des égards, la diplomatie préventive correspond au renforcement de la confiance, et les méthodes qu'elle emploie, telles que l'établissement des faits, peuvent être décrites comme étant des mesures propres à accroître la confiance, même si elles sont appliquées par une tierce partie.
- Bien que la Charte de l'ONU n'en fasse pas mention, le maintien de la paix compte parmi les techniques de limitation et de règlement des conflits les plus novatrices et les plus efficaces que le Conseil de sécurité ait conçues pour remplir son mandat, y compris son rôle dans les domaines du contrôle des armements, du désarmement et de la non-prolifération. La portée des opérations de maintien de la paix s'est accrue, et, de plus en plus souvent, le mandat des forces onusiennes prévoit clairement des activités de contrôle des armements et de désarmement.
- En organisant ses opérations de paix, l'ONU peut profiter des leçons apprises par ceux qui ont élaboré des mesures d'accroissement de la confiance et des régimes de vérification du contrôle des armements, mais en revanche, les leçons tirées des opérations de paix doivent favoriser les deux autres processus. Comme le montre le Tableau 1, certaines opérations de paix de l'ONU révèlent l'existence de rapports entre les trois processus.



Tableau 1

Rapports entre les missions de maintien et d'imposition de la paix, les opérations de paix, la vérification et les MPAC

Mission	Diplomatie préventive	Rétablissement de la paix	Maintien de la paix	Imposition de la paix	Vérification	Vérification	Mesures d'accroissement de la confiance
ONUST			X				
UNMOGIP			X*				
UNFICYP			X*				X
FNUOD			X			X	X
FINUL			X				
FMO	X		X			X	X*
MONUIK			X				
UNAVEM II			X		X	X*	
ONUSAL	X		X		X	X	
MINURSO			X		X	X	
FORPRONU	X*		X	(X)		X	
APRONUC	(X)		X		X*	X	
ONUMOZ			X		X	X	
ONUSOM II				X*	X		
MONUOR/MINUAR			X		X	X	
UNOMIG			X				
UNOMIL			X		X		
MINUHA			X		X		

Remarques : * Voir la description fournie dans le texte.
(X) Caractérisation subjective



- L'élaboration de techniques pour éliminer des armes ainsi que détecter et enlever des millions de mines terrestres déployées constitue un autre exemple d'interconnexion entre les technologies employées pour vérifier le contrôle des armements, d'une part, et consolider la paix après les conflits, d'autre part.

Les Nations Unies

- L'ONU conservera toute son importance en tant qu'entité chargée de préserver la paix et la sécurité, peu importe les mutations que subiront sa structure, sa mission et ses pouvoirs, et que tous les membres fournissent ou non leur part équitable des ressources qui lui sont nécessaires.
- On peut beaucoup améliorer la qualité et la quantité des informations dont les décideurs de l'ONU doivent disposer, ainsi que la rapidité avec laquelle on les leur fournit.
- Il faut constamment encourager les États à communiquer aux organismes compétents de l'ONU les informations pertinentes qu'ils recueillent grâce aux moyens dont ils disposent, y compris les moyens techniques nationaux (MTN), et à y ajouter leur propre analyse, si cela est approprié.
- La mise sur pied de centres et de mécanismes de l'ONU pour la réduction des risques pourrait faciliter les échanges d'informations et d'officiers militaires, l'inspection des installations militaires et l'observation des manoeuvres militaires. Ces mesures, déjà utilisées en Europe, devraient être appliquées dans d'autres régions du globe.
- Afin de favoriser la transparence, il faut donner de l'ampleur aux bureaux extérieurs de l'ONU. À l'heure actuelle, les «représentants résidents» de l'ONU et leur personnel aident à mener des activités qui ne sont pas normalement de leur ressort.
- La création d'«ambassades» de l'ONU dans certaines régions instables du monde permettrait de recueillir des informations récentes sur des problèmes d'importance mondiale ou régionale; les «ambassades» fourniraient une aide précieuse lorsqu'il faudrait déployer une mission de maintien de la paix, d'assistance humanitaire, ou de secours en cas de catastrophe.

- L'ONU doit jouer un rôle primordial lors de l'élaboration ou de la modification des ententes régionales et/ou internationales et intranationales qui supposent l'exercice d'une surveillance ou l'application de mesures d'exécution par une tierce partie.

- Dans les efforts que l'ONU déploiera pour régler les conflits, les mesures pratiques et concrètes de contrôle des armements et de désarmement devront conserver toute leur importance. La surveillance et la vérification demeureront des éléments indispensables de ces efforts.

- Le travail de la Commission spéciale de l'ONU et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en Iraq illustre bien ce que des équipes multinationales de vérification peuvent accomplir. Les techniques de recherche, d'inspection, de destruction et de surveillance mises au point et employées dans ce contexte pourraient fort bien servir dans d'autres régimes et situations. L'ONU devrait tirer parti de l'expérience ainsi acquise, en appliquant au besoin ces techniques et d'autres s'y apparentant dans d'autres régions ou pays instables.

L'amélioration des rôles des organismes internationaux existants/La création de nouveaux organismes internationaux

- Le nombre des traités, accords, organismes, entités et régimes avec lesquels on cherchera à régler les problèmes afférents à la sécurité internationale continuera de croître, tout comme celui des pays adhérents à de multiples groupes internationaux. Là où il existera des éléments communs entre les rôles et les intérêts, il conviendra d'exploiter la possibilité évidente d'une synergie utile.



- Si on groupe les organismes, entités et régimes s'occupant ou découlant des accords, par exemple, selon des domaines fonctionnels (comme les armes nucléaires), les régions géographiques ou les méthodes, il est possible d'en harmoniser l'action.
- L'efficacité des organismes chargés d'appliquer les régimes continuera de dépendre des informations recueillies, certaines étant facilement accessibles, d'autres risquant d'être assujetties au secret commercial, et d'autres encore ne pouvant être obtenues que par l'entremise de services du renseignement.
- Que faire face aux violations des accords? Cela continuera de poser de graves problèmes aux organismes chargés de la vérification et à d'autres instances internationales; il est peu probable que ces organismes disposent des pouvoirs voulus pour rendre des jugements ni pour infliger des peines ou des sanctions.
- Il faut améliorer la mise en commun et la combinaison des informations, en harmonisant l'enregistrement, la diffusion, l'entreposage et l'extraction des divers ensembles de données pour constituer un nombre limité de banques de données homogènes, utilisant des formats normalisés et un système commun de communications et de traitement.
- L'AIEA va continuer de faire l'objet de nouvelles exigences. Afin d'en garantir l'efficacité, il faudra en accroître proportionnellement les ressources.

Le rôle des Nations Unies dans l'harmonisation des organismes de mise en oeuvre

- Ses membres étant disséminés partout dans le monde, l'ONU est la seule tribune multinationale ayant un mandat universel. Elle est donc particulièrement bien placée pour intégrer les dimensions mondiale, régionale et locale des procédés et méthodes que suppose le contrôle des armements, les

efforts déployés à ces divers niveaux pouvant de plus avoir des effets mutuels cumulatifs et complémentaires.

- En sa qualité d'institution qui incarne le mieux le concept de la primauté du droit dans le monde, l'ONU doit chercher plus activement à favoriser des synergies entre la vérification du contrôle des armements, les mesures propres à accroître la confiance et les opérations de paix, et à en tirer parti au maximum.
- Il doit y avoir un partage plus poussé des techniques et des moyens de vérification pour renforcer davantage les opérations de paix de l'ONU.
- Avec un soutien logistique accru, l'ONU pourrait un jour devenir un organisme «sentinelle» qui verrait venir tôt et à temps les crises et les conflits potentiels et qui fournirait les informations voulues pour vérifier l'observation des traités multilatéraux.
- Les Nations Unies pourraient assurer un service des plus utiles en créant un mécanisme pour obtenir, intégrer et analyser les informations issues de sources diverses et aider ainsi à vérifier l'observation des accords multilatéraux et régionaux.
- L'ONU doit accélérer la mise en oeuvre d'un système perfectionné d'information de gestion, pour traiter la quantité de données que pourraient lui procurer les divers moyens de collecte et les registres de transferts d'armes ou de budgets militaires.
- Pour que la vérification de la conformité aux MPAC et aux accords de contrôle des armements soit efficace, l'ONU doit envisager de créer des centres multinationaux tels que les suivants : un centre de surveillance de l'activité spatiale; un centre de surveillance de l'activité maritime; un ou plusieurs centres d'élaboration de matériel, de méthodes et de cours de surveillance coopérative.



- L'ONU susciterait un degré suprême d'harmonisation et de synergie en instaurant, sous son égide, un grand organisme dont la diplomatie préventive relèverait et auquel il incomberait de mettre en oeuvre les accords mondiaux et régionaux de contrôle des armements, de sévir en cas de violation, et d'endiguer la prolifération. Cependant, bien que ces missions convergent peu à peu vers l'objectif commun de la sécurité coopérative, elles diffèrent suffisamment, leur évolution est encore trop incomplète, et l'acceptation d'un tel degré de partage des responsabilités par les États-nations en matière de sécurité

n'est pas assez poussée pour qu'une intégration aussi totale et universelle des rôles soit réalisable à l'heure actuelle. Il faudrait donc procéder par étapes pour en arriver à l'harmonisation et à la synergie susmentionnées.

Les synergies entre la vérification du contrôle des armements, les mesures propres à accroître la confiance et les opérations de paix

- Comme le montre le Tableau 2, les méthodes élaborées pour les trois processus portent des noms différents, mais leurs fonctions se ressemblent beaucoup du point de vue générique.

Tableau 2
Ressemblances entre les fonctions

Vérification du contrôle des armements	Mesures d'accroissement de la confiance	Opérations de paix actuelles et possibles de l'ONU
Moyens techniques nationaux, Moyens techniques multilatéraux	Détecteurs spatiaux et aéroportés	Moyens techniques internationaux
Moyens techniques nationaux	Mesures d'information	Alerte rapide et informations issues des missions d'enquête
Échanges de données	Mesures d'information	Registre d'armes, rapports sur les dépenses militaires, etc.
Notifications	Mesures de notification	Rapports sur les activités
Inspections sur place	Inspections sur invitation et observations des mouvements	Activités de l'AIEA, observateurs spéciaux, missions d'enquête, Commission spéciale des Nations Unies (CSNU)
Inspections aériennes	Ciels ouverts	Surveillance aérienne pendant les opérations de paix, y compris la CSNU
Organismes de mise en oeuvre, centres de réduction des risques nucléaires, etc.	Centres de prévention des crises, mesures de communication et mécanismes de mise en oeuvre	ONU (centre de réduction des risques de guerre et bureaux extérieurs — «ambassades»), activités s'apparentant à celles de la CSNU, missions de maintien et d'imposition de la paix



- En coordonnant et combinant ces fonctions génériques, on favorise de nombreuses synergies, comme on peut le voir au Tableau 3.
- Ainsi que l'a démontré la vérification des Accords du Sinaï, un régime qui fait appel à plusieurs méthodes (les responsabilités connexes s'étayant alors mutuellement) renforce le processus de désengagement, et les synergies auxquelles donne lieu l'intégration des mécanismes individuels de surveillance contribuent à l'efficacité du régime de vérification.
- Des synergies élevées vont de pair avec la combinaison des éléments suivants : moyens techniques internationaux (MTI), moyens techniques multilatéraux (MTM) et échanges de données, notifications, inspections sur place, mesures d'accroissement de la confiance, et activités inhérentes aux opérations de paix.
- Quel que soit le processus, la surveillance coopérative (la collecte et l'analyse des informations par des parties multiples utilisant plusieurs méthodes différentes) a un rôle

Tableau 3

Synergies entre les méthodes associées à la vérification du contrôle des armements, au renforcement de la confiance et aux opérations de paix

	Moyens techniques	Renseignement, informations, enquêtes	Échanges de données et registres	Notifications et déclarations	Inspections et observations	Surveillance aérienne	Organismes de mise en oeuvre
Moyens techniques	—	E	M	F	E	M	E
Renseignement, informations, enquêtes	E	—	E	F	E	M	E
Échanges de données, registres	E	E	—	F	E	M	E
Notifications et déclarations	E	M	F	—	E	E	E
Inspections et observations	E	E	E	M	—	E	E
Surveillance aérienne	M	E	F	M	E	—	E
Organismes de mise en oeuvre	M	M	M	M	E	M	—

E = Synergie élevée
 M = Synergie moyenne
 F = Synergie faible

Influe(nt) à divers degrés sur les éléments horizontaux

Influe(nt) à divers degrés sur les éléments verticaux



important à jouer dans le domaine de la non-prolifération à l'échelle *mondiale* (par exemple, pour surveiller l'observation de la Convention sur les armes chimiques (CAC), l'arrêt de la production de matières fissiles à des fins d'armement, et l'interdiction complète des essais nucléaires).

- Il faudra beaucoup de temps pour éliminer toutes les causes sous-jacentes d'instabilité *dans les régions*. Des mesures intermédiaires auront de meilleures chances de succès : l'adoption de mesures d'accroissement de la confiance; la négociation d'accords régionaux ou locaux de contrôle des armements; et/ou l'acceptation d'opérations de paix menées sous la bannière des Nations Unies.
- Le régime «Ciel ouvert» pourrait être utile pour les efforts de stabilisation dans les régions et les opérations de paix, vu les synergies inhérentes à la combinaison des moyens aériens, terrestres et spatiaux de surveillance.
- La surveillance coopérative, prise au sens large, pourrait se manifester dans un autre domaine, à savoir les efforts que l'on fera dans l'avenir pour accroître la transparence des plans, budgets et positions militaires, et en ce qui concerne les ventes et les transferts d'armes à l'échelle de la planète, et l'acquisition d'armements par les gouvernements auprès de leurs industries nationales.
- Les restrictions économiques et budgétaires mondiales rendront nécessaires les synergies entre la vérification, les mesures d'accroissement de la confiance et les opérations de paix, et elles obligeront les organismes de mise en oeuvre à harmoniser davantage leurs actions.



III Introduction et hypothèses

Patricia Bliss McFate

Les contradictions foisonnent dans les années 1990 : le changement semble être la seule constante. Le monde nouveau, instable et «multipolaire», pose des défis différents de ceux que présentait le monde ancien, bipolaire et dangereux, mais l'imprévisibilité pourrait bien être notre plus grand défi. Comme le disait James Woolsey, directeur de la *Central Intelligence Agency* aux États-Unis, nous avons abattu l'énorme dragon, mais nous nous retrouvons dans une jungle où grouille une multitude ahurissante de serpents venimeux.

Désormais privés de «protecteurs», d'un contrôle central puissant et d'alliances fermement établies, les pays de l'Europe de l'Est et du tiers-monde évoluent dans deux directions opposées en même temps : ils vont vers les réformes démocratiques, tout en s'engageant dans des conflits violents. Les conflits régionaux nécessitant une action internationale abondent, mais les conditions de l'intervention sont complexes et changeantes, car le cadre de la coopération militaire, c'est-à-dire les alliances qu'étaient l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le Pacte de Varsovie, a été remplacé par des coalitions un peu floues qui s'organisent autour d'une cause ou une question particulière. Grâce à une longue période où l'on a vu s'ouvrir les échanges commerciaux et les marchés, le monde a connu une croissance économique, mais l'intensification de la concurrence, notamment entre alliés, et la récession qui a affligé certaines parties du monde compliquent les relations politiques internationales. Les progrès de la science et de la technologie annoncent une amélioration des conditions de vie dans le tiers-monde; pourtant, ils risquent aussi de déboucher sur la mise au point de systèmes d'armements de qualité supérieure : armes de destruction massive et leurs vecteurs, et armes conventionnelles perfectionnées.

Nous formulons ci-après des *hypothèses*, et non des prédictions, sur une période de grande incertitude. Les hypothèses, qui visent les années 1994 à 2004, définissent le contexte de la présente discussion sur les rôles convergents de la vérification du contrôle des armements, des mesures propres à accroître la confiance et des opérations de paix. Nous ne dressons pas

nécessairement ainsi une «liste de vœux»; nous prenons plutôt en considération certaines contraintes et réalités géopolitiques. Nous ne prétendons pas prédire l'imprévisible (par exemple, des transformations aussi radicales que la désintégration de l'Union soviétique, ou le récent accord israélo-palestinien). En fait, nous supposons ici que l'histoire internationale, bien qu'incertaine, évoluera sans que de tels bouleversements d'envergure mondiale se produisent.

Le monde de 1994 à 2004 : La politique internationale

- Toutes les grandes puissances auront les moyens de frapper des objectifs n'importe où dans leur hémisphère, voire dans le monde, mais des guerres d'envergure seront peu probables; la coopération internationale s'intensifiera. Les puissances industrielles et technologiques avancées ainsi que de nombreux pays moins industrialisés s'entendront essentiellement sur les règles du comportement international et sur les sanctions à imposer à quiconque les violera.
- Le multilatéralisme dominera la diplomatie. Face aux problèmes internationaux, on misera moins sur les solutions unilatérales ou proposées par les grandes puissances, et l'on recourra davantage aux bons offices des Nations Unies. La sécurité collective reposera sur les résolutions de l'ONU, mais celle-ci ne pourra pas intervenir manu militari dans les régions instables du monde sans l'appui ou l'assentiment des grandes puissances.
- Une fois qu'elle aura redéfini ses rôles et ses structures, l'ONU sera un organisme plus efficace, changé sans doute mais doté de pouvoirs accrus. Elle sera renforcée sur les plans économique et diplomatique, du fait que les grandes puissances se montreront prêtes à utiliser ses moyens. De temps à autre, cependant, des pays mettront probablement en doute la capacité de l'ONU de jouer un rôle efficace dans le domaine du maintien de la paix.
- La majorité des républiques de l'AUS réussiront à faire la transition entre le commu-



nisme et le gouvernement constitutionnel, la «démocratie» (malgré la fragilité du concept) et la réforme économique.

- Pendant cette période, cependant, l'instabilité dominera dans l'AUS, les autres pays d'Europe de l'Est et certaines régions du tiers-monde, où séviront de violents conflits ethniques, religieux et sociaux. De nouveaux pays se formeront, nombreux, par suite d'une forme dangereuse de fragmentation ou de désintégration des anciennes frontières. Les deux Corées pourraient s'unifier (si elles réussissent à régler le conflit qui les oppose maintenant au sujet de la capacité nucléaire du Nord); elles engendreraient ainsi une nouvelle puissance géopolitique capable de déstabiliser l'Asie du Nord-Est. La puissance de la Chine va grandir, et le pays s'affirmera davantage, mais le choix des successeurs des dirigeants actuels suscitera des luttes intérieures et régionales. Les États démocratiques risquent d'être mis au défi par les forces militaires d'un État iraquien revitalisé, d'un Iran agressif, voire des deux pays unissant leurs efforts. La guerre pourrait éclater entre l'Inde et le Pakistan, ce qui inquiéterait grandement la communauté internationale, car les deux pays auraient alors réussi à se doter d'un petit nombre d'armes nucléaires. Les Balkans risquent de demeurer très instables.
- Les pays de moindre importance qui se procureront des armes de plus en plus puissantes continueront de susciter de vives craintes, tout comme la fréquence grandissante des affrontements régionaux ou locaux menaçant de dégénérer en conflits plus vastes auxquels des grandes puissances deviendront parties. Les efforts de médiation réussiront peut-être à atténuer la crise qui divise le Moyen-Orient depuis si longtemps, mais ils ne l'apaiseront pas totalement. Il est peu probable que les conflits faisant rage dans l'Asie du Sud et du Nord-Est se règlent au cours des dix prochaines années, et il est certain que l'on ne résoudra pas les conflits causés par la poussée de l'intégrisme islamique. La montée des nationalismes va aussi entraîner des conflits ethniques,

religieux et sociaux un peu partout dans le monde. Dans les conflits futurs engendrés par des motifs culturels, les factions nationales ou internationales se montreront moins disposées à accepter les résultats des négociations et elles miseront davantage sur la force armée.

- En ce qui concerne la sécurité régionale et internationale, on mettra surtout l'accent sur le règlement des conflits grâce à la diplomatie préventive, au rétablissement et au maintien de la paix, et à la consolidation de la paix après la guerre. L'imposition de la paix constituera une solution de dernier recours.
- Les flots de réfugiés submergeront les organismes internationaux de santé, d'éducation et d'assistance sociale. Les mesures prises pour limiter l'immigration causeront des tensions tant à l'intérieur des pays qu'entre eux.
- Les pays en développement respecteront de plus en plus les institutions démocratiques et ils insisteront davantage sur la nécessité de l'aide technique et économique. Les pays occidentaux ne seront pas à même de satisfaire aux énormes besoins en aide au développement, ce qui engendra de la frustration dans le tiers-monde et dans l'ancien bloc de l'Est.
- Le concept de souveraineté nationale va subir des mutations. Les conflits et autres manifestations du genre, perçus depuis toujours comme relevant exclusivement de l'État-nation, feront de plus en plus l'objet d'un examen minutieux de la part de la collectivité internationale, qui envisagera d'intervenir dans les affaires nationales.

Les facteurs économiques

- L'hémisphère Nord va conserver la puissance économique mondiale, mais la marée montante des problèmes économiques submergera les dossiers Nord-Sud. En matière économique et commerciale, l'intérêt, traditionnellement axé sur l'Atlantique, va se déplacer vers le bassin du Pacifique et le continent «eurasien». À quelques exceptions



près, notamment celle de l'Europe, l'activité et la richesse économiques se concentreront dans les pays bordant le Pacifique.

- Sauf interventions protectionnistes paralysantes, l'ouverture des échanges et des marchés stimulera la croissance économique, mais la concurrence viendra diviser les alliés de longue date. Le protectionnisme et la guerre économique reprendront de la vigueur, et des alliances seront conclues en fonction des intérêts économiques. Les sommets économiques deviendront aussi importants pour la sécurité internationale que les sommets des superpuissances le furent autrefois.
- Le chômage sera un problème tant au niveau national qu'international; la stagnation économique entraînera des déplacements sociaux et des changements politiques.
- Les budgets de défense de la plupart des principaux pays vont continuer à diminuer tout au long des années 1990. En ce domaine, les pays se soucieront énormément du coût et se demanderont toujours s'ils peuvent se permettre les dépenses envisagées. Dans les efforts qu'ils déploieront pour convertir leurs industries de défense, les États-Unis et l'AUS n'atteindront sans doute pas leurs objectifs.
- Les sanctions et les récompenses économiques («le bâton et la carotte») prendront de l'importance comme instruments de la politique officielle. Cependant, il faudra que tous les États parties appliquent les sanctions pour en garantir l'efficacité. Voilà qui pourrait nécessiter d'autres missions de surveillance ou de vérification.

La dimension socio-culturelle

- Le monde ressemblera toujours davantage à un «village planétaire». L'information circulera de plus en plus librement, tout comme la main-d'œuvre spécialisée entre les pays, ce qui donnera encore plus d'ampleur aux entreprises transnationales ainsi qu'aux réseaux et systèmes internationaux de communications, d'éducation et de loisirs.
- Les événements mondiaux toucheront directement les populations qui en prendront

connaissance grâce aux médias électroniques toujours plus omniprésents. L'importance militaire des systèmes C⁴I va croître. Toute cette évolution influera grandement sur la transparence.

- On prendra de plus en plus conscience de l'environnement, ce qui va compliquer les programmes politiques des pays et des organisations internationales et susciter des demandes de limitation des pratiques dangereuses et de dédommagement en cas de pollution transfrontalière, maritime et spatiale. La vérification des accords environnementaux conclus entre les pays va acquérir une importance croissante.
- Les violations des droits de la personne continueront de causer des tensions avec certains partenaires aux fins de la sécurité, et entre ces derniers.
- Les menaces terroristes émanant de gouvernements instables et de groupes radicaux vont s'accroître et auront des conséquences graves sur la scène internationale.
- Le trafic des stupéfiants ralentira, mais on ne parviendra pas à l'enrayer totalement. Grâce à des techniques perfectionnées de renseignement et de surveillance, on acquerra de meilleurs moyens d'interdiction; la demande diminuera, par suite de campagnes transnationales plus efficaces de sensibilisation préventive et de réadaptation. Cependant, des organisations criminelles «nouveau genre» mettront à profit les progrès de la technologie, dans leurs efforts pour faire durer le trafic.
- La croissance démographique continuera de susciter des problèmes, notamment dans les pays pauvres, et elle accentuera les migrations et les conflits concernant le partage de ressources limitées et le tracé des frontières.

Les facteurs scientifiques et technologiques

- La technologie accélérera les processus décisionnels beaucoup plus qu'avant. L'afflux constant d'informations et d'images sensibilisera le public aux crises en cours, et celui-ci exigera des autorités qu'elles réagissent au moment opportun.



- Le tiers-monde va continuer de se perfectionner sur le plan technologique. Les régions se doteront de moyens militaires plus modernes et plus destructeurs; parallèlement, dans certains secteurs de l'industrie, les puissances économiques régionales deviendront plus à même de soutenir la concurrence des États dits «avancés». Les pays les plus avancés ne pourront plus empêcher l'acquisition d'équipements ultra-modernes par des États désormais capables de se les payer. De plus en plus, on réglera les problèmes d'ordre socio-économique (par exemple, la production et la distribution d'aliments, la production d'électricité, les transports en commun et la pollution de l'environnement) grâce aux progrès de la science et de la technologie, mais ces derniers risquent aussi d'engendrer de nouveaux problèmes sociaux et environnementaux.
- Les institutions militaires feront de plus en plus usage des technologies et procédés à double usage. La prolifération de ces derniers constituera, en matière de sécurité, un problème encore plus pressant et plus difficile à résoudre.
- Les pays auront de moins en moins de mal à se procurer les technologies, le savoir-faire et les matériaux nécessaires pour se doter d'armes de destruction massive.
- Le perfectionnement grandissant des détecteurs de surveillance, le besoin croissant en systèmes de traitement des données, les capacités accrues de ces derniers et les progrès accomplis dans l'interprétation des données informatiques influenceront sur la transparence à l'échelle internationale.

La prolifération des armes de destruction massive et des vecteurs perfectionnés, et les accumulations déstabilisatrices d'armes conventionnelles

- La prolifération continuera de susciter des craintes pour la sécurité internationale et régionale. Un nombre grandissant de pays vont chercher à se procurer des armes perfectionnées, y compris des engins nucléaires,

chimiques et biologiques, ainsi que des missiles et des aéronefs pour les lancer. Les capacités et le degré de perfectionnement des arsenaux militaires des pays vont s'accroître, ce qui aura des conséquences dévastatrices.

- Les ventes d'armes perfectionnées et conventionnelles revêtiront une importance économique grandissante pour les pays de l'ancien bloc de l'Est en quête de devises fortes et pour les pays occidentaux aux prises avec le chômage et les déficits commerciaux. On aura du mal à démasquer les fournisseurs, les intermédiaires et les utilisateurs, et quiconque cherchera à faire la distinction entre les utilisations légitimes et illicites des technologies s'attaquera à une tâche impossible.
- Plusieurs pays obtiendront ou mettront au point des missiles balistiques avec lesquels ils pourront menacer l'Europe, le Japon, d'autres alliés occidentaux et les forces militaires de l'Ouest; ces engins pourront être munis de têtes nucléaires, biologiques ou chimiques.
- Au cours des dix prochaines années, plusieurs pays du tiers-monde se procureront ou mettront au point les connaissances et l'infrastructure techniques nécessaires pour construire, chez eux, des missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) et des lanceurs spatiaux capables de larguer des engins sur l'Amérique du Nord.
- Certains pays poursuivront des programmes de construction d'armes de destruction massive et des vecteurs correspondants, même s'ils ont signé des accords de contrôle des armements ou s'ils adhèrent à des régimes qui en interdisent la mise au point ou l'acquisition. Ces pays se doteront de réseaux de fournisseurs ou de sociétés paravents qui leur permettront encore mieux de se soustraire aux contrôles à l'exportation.
- Les stocks grandissants de matières fissiles issues des génératrices nucléaires dans de nombreux pays et les quantités de ces matières que l'on retire des armes nucléaires démantelées susciteront de vives craintes.



- En 1993, de petites quantités de matières radioactives venant de l'AUS ont été transférées en Europe occidentale sur le marché noir, mais au cours des dix prochaines années, aucune quantité *importante* de matières pouvant servir à fabriquer des armes et aucune arme nucléaire *utilisable* ne quitteront l'ancien bloc soviétique; par ailleurs, très peu de technologies employées pour fabriquer des armes nucléaires seront transférées de la sorte. D'un autre côté, des pressions d'ordre économique et nationaliste amèneront certains dirigeants russes et ukrainiens à s'interroger sur l'à-propos d'adhérer au Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles (RCTM), et la Russie continuera de vendre au tiers-monde des sous-marins, des missiles surface-air, des avions d'avant-garde et des missiles air-surface et air-air.
- La Chine persistera à solliciter des technologies relatives aux missiles auprès de l'AUS afin de mettre au point un plus grand nombre d'engins avancés pour son propre usage et pour en vendre au tiers-monde.
- En 1993, l'Iran et l'Iraq possédaient les technologies de base nécessaires pour construire des armes nucléaires; la Libye et ces deux mêmes pays avaient déjà des stocks d'armes chimiques. L'Iran continuera d'accroître son arsenal militaire, en se dotant non seulement d'armes de destruction massive, mais aussi d'avions de chasse ultramodernes, de chasseurs-bombardiers à grande autonomie, de sous-marins et de missiles. Même s'il a signé le Traité sur la non-prolifération, l'Iran poursuivra son programme de mise au point d'engins nucléaires. L'Iraq dissimulera, comme par le passé, le nombre d'armes de destruction massive qu'il lui reste ainsi que l'ampleur de ses stocks de missiles. Ses armes biologiques causeront de vives inquiétudes dans l'immédiat, mais sa capacité de relancer son programme de construction d'armes nucléaires et le fait qu'il possède toujours l'équipement voulu pour fabriquer des armes chimiques et des missiles inspireront aussi de

profondes préoccupations. L'État iraquien va se cantonner dans l'attente (il attendra que les Nations Unies se lassent face à lui, ou qu'elles n'aient plus les moyens de surveiller l'ensemble de son territoire).

- Jusqu'à son unification possible avec la Corée du Sud, la Corée du Nord va continuer de mettre au point des armes de destruction massive, y compris des engins nucléaires et des missiles balistiques à longue portée. Elle demeurera l'un des principaux fournisseurs de missiles balistiques aux États ne pouvant plus s'en procurer comme avant en Occident, celui-ci ayant resserré ses contrôles à l'exportation et renforcé la mise en application de ses règlements en la matière.
- La prolifération des armes conventionnelles avancées, à l'échelle mondiale, inquiétera toujours beaucoup; elle influera de façon marquée sur l'issue militaire des conflits régionaux de l'avenir. Dans les pays où elle aura lieu, les missiles balistiques et les avions perfectionnés demeureront les vecteurs de prédilection, mais plusieurs États, y compris l'Iran, la Syrie et la Libye, persévéreront dans l'amélioration de leurs missiles de croisière anti-navires relativement avancés. La demande de missiles de croisière furtifs, plus perfectionnés qu'auparavant, augmentera sensiblement. De nombreux pays vont aussi vendre des munitions d'avant-garde à guidage de précision et des missiles surface-air modernes.

L'instabilité dans les régions, les conflits locaux et les hostilités intranationales

- Les forces militaires du tiers-monde grandiront. Certaines puissances régionales acquerront les moyens de menacer l'Amérique du Nord directement. Les capacités des alliés régionaux prendront de l'importance.
- Des systèmes anti-missiles de théâtre seront déployés, ou pourront l'être rapidement, ce qui contribuera à dissuader certains États renégats d'acquiescer ou d'utiliser des missiles balistiques.



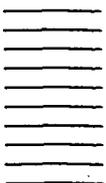
- Les États-Unis devront prendre les choses en main chaque fois qu'un grand conflit militaire nécessitera la mobilisation de forces coalisées. Les Nations Unies assumeront ce rôle, avec l'appui des États-Unis, du Canada et d'autres grandes puissances, lorsque des opérations de paix suffiront pour gérer et contenir le conflit.
- Des forces coalisées multilatérales, munies d'armes conventionnelles avancées, joueront un rôle clé pour empêcher des conflits locaux de dégénérer en guerres régionales ou mondiales, et elles limiteront l'expansion des puissances régionales à mesure que les problèmes se manifesteront.
- Dans bien des cas, c'est à des opérations de coalition que l'on recourra, pour des raisons économiques et politiques; la compatibilité fera donc problème sur plusieurs plans : langue, matériel, logistique et communications.
- En l'absence d'une menace d'envergure mondiale, les alliances et les régimes de sécurité traditionnels paraîtront moins nécessaires. L'avenir de l'OTAN demeurera incertain, ce qui accentuera les tensions entre les alliés de longue date. Les États-Unis verront leur rôle diminuer sur la scène mondiale, au fur et à mesure que les puissances européennes et asiatiques se chargeront de la sécurité dans leurs régions respectives.
- Il faudra préparer le personnel militaire, surtout celui des États-Unis, à remplir toute une gamme de missions : maintien, imposition et consolidation de la paix; lutte contre le terrorisme et la prolifération; imposition de sanctions; et aide humanitaire, entre autres.

La vérification du contrôle des armements, les mesures d'accroissement de la confiance et les opérations de paix

- Afin de renforcer la sécurité internationale, on continuera de favoriser le contrôle des armements sous diverses formes : accords multilatéraux, bilatéraux, réciproques, mondiaux, régionaux et locaux, et actions unilatérales. Le multilatéralisme dominera sur

ce plan, mais les accords bilatéraux d'ordre régional et local prendront de l'importance. (Par accords «bilatéraux» de contrôle des armements, on entend ici non pas les ententes conclues entre les États-Unis et la Russie, mais plutôt entre pays voisins, par exemple l'Argentine et le Brésil.)

- On mettra moins l'accent sur les longs traités formels de contrôle des armements, tels que la Convention sur les armes chimiques, pour s'appuyer davantage sur les régimes de fournisseurs et les mesures propres à accroître la confiance. Les pays adhérant à ces régimes chercheront à leur donner un caractère officiel et à accroître le nombre des États qui y souscrivent. Pendant cette période, on accordera beaucoup d'importance à la mise en oeuvre des accords de contrôle des armements déjà ratifiés.
- Parce que des pays manqueront aux obligations qu'ils auront contractées en signant des traités et en adhérant à des régimes de non-prolifération, on continuera d'utiliser le critère de l'*efficacité* afin de juger de la valeur des régimes de vérification. Cependant, il sera très difficile de dire ce qui constitue un régime «efficace» dans ce nouveau contexte, et les décisions prises à cet égard susciteront sûrement des controverses.
- Les régimes de vérification auxquels auront souscrit des États nouvellement armés vont nécessiter des méthodes coercitives ou antagoniques. Les inspections sur place des installations déclarées ne contribueront pas vraiment à dissuader les pays de se doter d'installations clandestines pour la mise au point d'armements. Règle générale, les inspections par mise en demeure ne permettront pas de détecter les violations, mais la simple possibilité qu'il y en ait fera réfléchir les tricheurs potentiels et suscitera peut-être un effet synergique, si on combine ces inspections à d'autres méthodes de collecte d'informations.
- Les régimes de vérification mis en place entre pays démocratiques industrialisés continueront de reposer sur l'hypothèse d'une intensification de la coopération.



- Les restrictions économiques et budgétaires rendront encore plus nécessaires les synergies de la vérification et une interopérabilité accrue entre les divers régimes.
- Le partage des informations issues des MTN et des MNR s'intensifiera entre coalisés et alliés. De plus grandes quantités de données fournies par les MTN seront déclassifiées et mises à la portée de tous. Les MNR, qui comprennent la collecte «humaine» de renseignements (HUMINT) et l'analyse d'informations librement accessibles, telles que celles diffusées par les médias ou les photographies prises par des satellites commerciaux, revêtiront une grande importance. On se servira des détecteurs commerciaux pour de nombreuses fonctions de surveillance, y compris l'observation des régions instables. On réclamera de nouveau la mise au point de MTM et/ou de MTI.
- L'accroissement de la transparence aura son prix. En raison des inspections poussées qui seront menées sur place en vertu de la CAC et d'autres accords, les pays craindront de perdre des informations à caractère confidentiel ou exclusif. De plus, à la faveur des inspections par mise en demeure, les tricheurs apprendront comment soustraire leurs activités illicites à la détection. Les médias risquent de décrire les inspections comme étant des violations de la souveraineté et des droits individuels, ce qui engendra des protestations parmi la population.
- Les accords de contrôle des armements qui restreignent la prolifération prendront de l'importance. Le TNP sera reconduit, la CAC entrera en vigueur sans trop de difficultés, et un régime de vérification comportant surtout des mesures d'accroissement de la confiance viendra renforcer la CABT. Dans ces trois cas, des États parias refuseront de signer ou continueront de violer clandestinement ces accords de non-prolifération.
- Le CTBT sera négocié et signé, mais il ne sera pas encore ratifié par tous les États clés. En attendant cette ratification, il est possible que les pays acceptent de suspendre les essais. Au cours de la deuxième moitié de la période qui nous occupe, on négociera une interdiction de la production des matières fissiles destinées à la fabrication d'armes nucléaires.
- Les réductions prévues aux termes des accords START I et II iront de l'avant; la Russie et l'Ukraine s'entendront sur des questions militaires clés, et l'Ukraine et le Kazakhstan adhéreront au TNP en tant qu'États non dotés d'armes nucléaires (ENDAN). La communauté internationale continuera de faire pression sur les cinq grandes puissances nucléaires pour qu'elles négocient des réductions de leurs arsenaux nucléaires.
- À mesure que les MPAC prendront de l'importance en tant que moyens de renforcer la stabilité régionale et locale, on les distinguera en fonction de leurs rôles. En Europe, on y verra davantage la preuve d'une transparence accrue qu'une façon de confirmer l'observation des ententes. Dans les régions moins stables, par exemple, en Asie et au Moyen-Orient, on les percevra comme des moyens d'accroître la sécurité ou de rétablir et de maintenir la paix.
- Les Nations Unies seront pressées plus que jamais auparavant d'intervenir dans les régions instables.
- Les problèmes auxquels auront à faire face les forces onusiennes menant les opérations de paix se compliqueront, à mesure que se confondront encore davantage les rôles de la diplomatie préventive et du rétablissement, du maintien, de l'imposition et de la consolidation de la paix.



IV Les régimes de vérification applicables aux accords multilatéraux et régionaux formels, aux mesures réciproques et aux déclarations unilatérales d'aujourd'hui et de demain

Sidney N. Graybeal

Introduction

Dans le contexte du contrôle des armements, l'expression «régime de vérification» désigne l'ensemble des mesures, procédures et méthodes employées pour obtenir les informations nécessaires en vue de garantir que les parties à un accord en respectent toutes les dispositions. Beaucoup pensent que toutes ces mesures et méthodes sont définies dans les dispositions officielles et négociées sur la vérification figurant dans le texte même de l'accord; cependant, ces dispositions ne représentent qu'une partie du régime de vérification, car plusieurs autres méthodes et processus viennent le compléter et y contribuent.

Les parties à un accord formel de contrôle des armements complètent les renseignements recueillis grâce à la mise en oeuvre des dispositions négociées du régime de vérification avec des données fournies par leurs MNR, y compris les MTN s'ils en ont, et obtenues par l'application de MPAC. Comme les mesures réciproques et les déclarations ou actions unilatérales ne comprennent aucune disposition formelle sur la vérification, les parties à ces procédures et les pays observateurs intéressés misent sur leurs MNR, y compris les MTN, et sur les données recueillies grâce aux MPAC existantes pour s'assurer que toute action ayant fait l'objet d'une entente est exécutée à temps, ouvertement et intégralement.

Quand on évalue l'utilité ou l'efficacité d'un régime de vérification, il importe de prendre en compte la synergie existant entre les composantes du régime même et les éléments extérieurs. Parmi ces derniers, l'utilisation de MPAC revêt une importance particulière. Il n'y a aucun rapport formel entre celles-ci et les dispositions du régime; malgré tout, parce que les MPAC peuvent contribuer grandement à accroître la confiance que l'on a en l'efficacité du régime même, il faut bien saisir et prendre en considération leurs rapports informels, mais importants, avec les techniques de vérification. Nous discuterons des MPAC plus en détail dans le prochain chapitre. Dans les pages qui suivent, nous

donnerons des *exemples* de régimes de vérification applicables à des accords de contrôle des armements, à des mesures réciproques et à des déclarations unilatérales.

Les négociateurs des régimes de vérification qui accompagneront les *accords multilatéraux* formels de l'avenir s'inspireront peut-être de l'expérience acquise pendant la mise en oeuvre de la CAC, récemment adoptée. Celle-ci contient un des régimes les plus complets et les plus complexes jamais conçus. Sur les 280 pages que comporte l'accord START I, plus de 200 sont consacrées directement ou indirectement à la vérification; il s'agit d'un régime très détaillé, intrusif et «antagonique», ce qui montre bien qu'il a été négocié entre les deux superpuissances pendant la Guerre froide. En revanche, les auteurs de la CAC voudraient que tous les pays du monde adhèrent à la Convention. Bien qu'elle ne porte pas la marque de l'affrontement Est-Ouest d'autrefois, son régime de vérification revêt lui aussi un caractère antagonique. La mise en application de l'accord START ne sera certes pas facile, mais celle de la CAC posera des problèmes d'une complexité sans précédent. Son degré de réussite, ou son échec, influera directement sur la nature et la portée des régimes de vérification dont s'assortiront les accords multilatéraux à venir, tels que le CTBT, la CABT, et des accords possibles sur l'environnement.

Comme la CAC interdit toutes les armes chimiques partout dans le monde et qu'elle impose des inspections de grande envergure pour vérifier si l'interdiction est respectée, il fallait régler quatre points fondamentaux. Vu que les questions de ce genre risquent d'influer sur les accords multilatéraux à venir, il convient de les analyser brièvement : 1) l'énorme difficulté qu'il y a à définir ce qui constitue une «arme chimique»; 2) le fonctionnement efficace de l'organisme chargé d'appliquer la Convention; 3) les moyens concrets à prendre pour rendre la vérification efficace; et 4) la nécessité d'obtenir la coopération et le soutien de l'industrie chimique internationale pour mettre le régime de vérification en oeuvre.



Pour qu'un accord de contrôle des armements soit efficace, il est essentiel que toutes les parties comprennent bien ce qu'il interdit et ce qu'il autorise. La CAC définit soigneusement les armes chimiques et elle comprend trois listes ou «annexes» énumérant les produits chimiques contrôlés assujettis à différents degrés de vérification. Pour décider quels produits devaient figurer sur telle ou telle liste, des ingénieurs chimistes compétents citoyens des pays parties à la Convention ont dû se mettre d'accord; malgré cela, les précurseurs énumérés par le Groupe de l'Australie tombent dans plusieurs catégories différentes définies dans la CAC, et certains ne figurent sur aucune des listes.

L'article VIII de la CAC établit l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), qui est chargée d'administrer le traité. L'OIAC est composée de trois éléments. La Conférence des États parties, qui en est l'organe principal, peut prendre des décisions au sujet de n'importe quelle question soulevée par l'une des parties. Le Conseil exécutif supervise la mise en oeuvre et le fonctionnement de la Convention; il lui incombe aussi d'examiner les doutes exprimés quant à l'observation de la Convention et les «cas de non-respect». Enfin, le Secrétariat technique doit régler tous les détails relatifs à la mise en application et à la vérification de la Convention; il négocie en outre le protocole d'exécution des inspections dans chaque État. Faire en sorte que l'OIAC et toutes ses composantes se mettent à fonctionner efficacement en janvier 1995 représente une tâche énorme. Conscientes de la difficulté, les parties ont donc formé une Commission préparatoire qui s'est déjà réunie à intervalles réguliers pour mener la tâche à bien. Une fois pleinement opérationnelle, l'OIAC aura un personnel d'environ 800 membres à son siège, à La Haye. Pour concilier les points de vue de tous les pays représentés par ce personnel, arriver à s'entendre sur la répartition des ressources budgétaires, et agir judicieusement face aux situations ambiguës et aux violations évidentes, les parties devront faire preuve d'un sens de la diplomatie plus aigu et d'une patience encore

plus inlassable que pour négocier la Convention elle-même.

Afin d'établir si un régime de vérification est efficace, on utilise normalement le paramètre de l'importance militaire. Toutefois, définir l'importance militaire dans un contexte multilatéral ou régional n'a pas grand-chose à voir avec la même tâche accomplie dans l'ancien monde bilatéral. Chaque partie à une entente multilatérale aura sa propre opinion sur ce qui constitue une activité ou un élément d'importance militaire et, partant, un régime de vérification efficace. C'est en partie pour cette raison que le régime s'appliquant à la CAC est si détaillé et si complet. Comme il est relativement facile pour un pays de mettre au point, de fabriquer et d'accumuler un stock d'armes chimiques, et vu que ces activités sont difficiles à déceler, les inspections sur place jouent un rôle essentiel dans le régime en question. Soulignons notamment que n'importe laquelle des parties à l'entente peut, après avoir fait une mise en demeure, demander à se rendre sur place inspecter toute installation ou tout endroit où elle soupçonne une autre partie de violer la Convention. Cependant, parce qu'il voudra protéger ses installations et ses renseignements à caractère secret, le pays inspecté pourra invoquer la clause de l'«accès réglementé». Les inspections par mise en demeure semblent garantir l'accès à n'importe quelle installation ou activité, mais en recourant à la clause susmentionnée, le pays visé peut interdire l'accès complet aux installations suspectes; par conséquent, on risque de ne pas savoir s'il y a pleine observation de la Convention ou non. Cela étant, d'aucuns demanderont sans doute si les inspections par mise en demeure en valent la peine.

La CAC s'accompagne d'un régime de vérification qui impose des exigences sans précédent à l'industrie privée. Dans tous les pays du monde, des milliers de sociétés seront touchées. Bon nombre d'entre elles craignent à juste titre de perdre des informations qui leur appartiennent en propre et sur lesquelles leurs affaires sont fondées; elles se demandent qui assumera



la responsabilité des accidents qui surviendront pendant les inspections et qui se chargera des pertes dues aux arrêts de production. Un dialogue permanent sera nécessaire entre les gouvernements et l'industrie chimique des divers États parties afin d'éliminer ou de réduire au minimum les conséquences fâcheuses des inspections. La *U.S. Chemical Manufacturers Association* a exprimé avec vigueur sa volonté de débarrasser le monde du fléau des armes chimiques, mais elle tient aussi à s'assurer que la CAC sera mise en application avec la plus grande efficacité possible.

Il conviendra de prendre en compte divers aspects des quatre questions susmentionnées relatives à la CAC, quand il s'agira d'élaborer des régimes multilatéraux dans l'avenir. Des définitions claires s'imposeront dans la négociation d'un traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (par exemple, la définition d'«explosion nucléaire»); en se refusant à définir précisément les termes, on s'exposera à des problèmes par la suite. Les discussions du Groupe d'experts concernant un régime de vérification pour la CABT montrent que l'on se demande déjà s'il sera possible d'élaborer un régime efficace dans ce domaine. Il ne sera pas plus facile de s'entendre sur la définition d'«importance militaire» dans le contexte des armes biologiques que dans celui des armes chimiques. Les représentants de l'industrie pharmaceutique craindront sans doute, tout comme les fabricants de produits chimiques, de perdre des renseignements qui sont leur propriété exclusive. Les régimes mondiaux nécessiteront des structures bureaucratiques lourdes et coûteuses; comme la réduction des budgets de défense se poursuivra alors, d'aucuns mettront en doute l'à-propos des dépenses que ces régimes supposeront. Il importera certes de prendre en compte ces questions et d'autres encore quand on établira et négociera des régimes multilatéraux de vérification dans l'avenir, mais les problèmes que la mise en oeuvre de ces derniers entraînera éclipsent les négociations, très couvertes par les médias, et ils influenceront certainement sur l'avenir de tout le processus du contrôle des armements.

Outre le régime de vérification formel accompagnant la CAC et les informations fournies par les MNR, les MPAC pourraient bien elles aussi contribuer sensiblement à l'efficacité de la vérification. Par exemple, la mise en application d'une convention mondiale sur l'ouverture des espaces aériens favoriserait la transparence et procurerait aux États parties des données utiles sur les usines d'armes chimiques. On pourrait aussi créer un système de mise en commun des données, en vertu duquel les membres d'une association internationale de fabricants de produits chimiques échangeraient des renseignements et des expériences se rapportant à la mise en application de la CAC. Cela devrait renforcer la vérification, mais des pays envisageant de tricher risqueraient de profiter de ces échanges pour se procurer des informations qui les aideraient ensuite à violer l'accord.

Tout comme les accords multilatéraux, les ententes régionales prendront sans doute de l'importance, car elles pourront contribuer à la stabilité dans plusieurs «points chauds» du globe, tels que le Moyen-Orient, l'Asie du Sud, et la péninsule coréenne. L'accord Rush-Bagot de 1817 a été l'une des premières ententes régionales modernes, mais le Traité de 1967 visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine constitue sans doute un exemple plus utile. Celui-ci, dit Traité de Tlatelolco, interdit aux pays latino-américains d'acquérir ou de posséder des armes nucléaires, ou de permettre l'entreposage ou le déploiement de tels engins sur leurs territoires respectifs par d'autres pays. Il semble que tous les pays de la région, y compris Cuba, le ratifieront.

Le Traité de Tlatelolco établit une instance qui doit aider à en garantir l'observation; il s'agit de l'Organisation pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine (OPANAL), dont les organes permanents sont la Conférence générale, le Conseil et le Secrétariat. On emploie un «système de contrôle» pour vérifier l'observation des dispositions du Traité. Le système exige de chaque partie qu'elle négocie une entente avec l'AIEA, afin d'assujettir ses activités nucléaires aux garanties de cette dernière.



Toujours en vertu du système, chaque pays doit présenter une série de rapports, et des inspections spéciales sont également prévues; les deux mesures ont pour objet de faciliter la vérification de l'observation du Traité.

Afin de garantir le respect du Traité, chaque partie doit recourir à ses MNR pour compléter les méthodes formelles convenues. Les MPAC peuvent aussi contribuer au succès des accords régionaux de contrôle des armements. Ainsi, en vertu d'un accord signé en décembre 1991, le Brésil et l'Argentine ont assujetti tous leurs emplacements nucléaires aux garanties internationales complètes de l'AIEA, et ils ont créé un organisme mixte de partage des renseignements, à savoir l'Agence argentino-brésilienne de l'utilisation et du contrôle des matières nucléaires. Les MPAC qui figuraient à l'origine dans le Traité de Contadora encouragent également l'ouverture dans la région.

Le Traité de Tlatelolco et les MPAC précitées pourraient servir de modèles pour la conclusion d'autres accords régionaux. Dans les endroits moins stables du monde, cependant, les parties à un accord qui établiraient une zone dénucléarisée auraient sans doute besoin des garanties qui vont de pair avec un régime d'inspection renforcé de l'AIEA, régime qui comprendrait des inspections par mise en demeure autorisées.

Les actions réciproques contribuent elles aussi de plus en plus à la stabilité et à la préparation d'accords formels de contrôle des armements. En 1988, les États-Unis et l'Union soviétique ont mené l'Expérience conjointe de vérification (JVE) pour évaluer diverses techniques de contrôle des essais nucléaires souterrains, dans le contexte des protocoles de vérification relatifs au Traité sur la limitation des essais souterrains d'armes nucléaires (TTBT) et au Traité sur les explosions nucléaires à buts pacifiques (PNET). Dans le cadre de l'Expérience, l'Union soviétique a observé une explosion nucléaire dans le Nevada, et les États-Unis ont fait de même à Semipalatinsk; les deux pays ont mis à l'essai des techniques de contrôle sismique sur place, rapproché et à grande distance, et ils ont

échangé des données géologiques afin d'améliorer le calibrage d'instruments de détection des séismes. Les deux parties ont par ailleurs échangé des visites pour examiner les véhicules de rentrée équipant leurs missiles balistiques respectifs, pendant les pourparlers START. L'Expérience et les visites ont sans contredit favorisé la ratification des protocoles de vérification par les deux pays.

Pour donner un exemple récent de mesures réciproques, citons les discussions russo-américaines sur la neutralisation accélérée des armes nucléaires visées par le START et la «déprogrammation» des missiles nucléaires pour lesquels on avait choisi des cibles bien précises. Il est facile de confirmer la neutralisation des lanceurs d'ICBM, mais lorsqu'il s'agit de vérifier si les armes nucléaires *mêmes* ont été mises hors service et si la déprogrammation a bel et bien eu lieu, on se heurte à des difficultés énormes, sinon insurmontables. Il est peu probable que les parties, invoquant des motifs de sécurité, accepteraient des inspections sur place dans leur territoire, et il ne semble exister aucune MPAC qui contribuerait à confirmer que les actions en question auraient bel et bien eu lieu.

Dans le passé récent, la suspension des essais nucléaires a constitué une des actions réciproques les plus importantes. Quatre des cinq puissances nucléaires reconnues se conforment à ce moratoire, même après l'essai nucléaire exécuté par la cinquième puissance, la Chine. Le moratoire annonce peut-être un CTBT, mais il n'a pas force obligatoire, et la vérification de l'observation de cette mesure réciproque n'a posé aucun problème. Cependant, le CTBT liera juridiquement les parties, et l'élaboration d'un régime garantissant une vérification efficace comportera des défis de taille. Les MTN, y compris les appareils de détection sismique, et les MNR dissuaderont les parties de faire des essais d'armes nucléaires, mais à eux seuls, ces moyens ne susciteront pas le degré de confiance voulu dans le traité; des inspections sur place seront nécessaires pour faire la lumière sur les cas ambigus. Des MPAC, telles qu'un régime



mondial d'ouverture des espaces aériens et des échanges de données géologiques et sismiques, renforceront la confiance des parties dans les moratoires sur les essais nucléaires et contribueront au contrôle des interdictions formelles des essais.

Des déclarations récentes émanant des États-Unis et de la Russie s'apparentent beaucoup aux actions réciproques; elles concernaient tant des *propositions conditionnelles* que des *actions unilatérales*. Parmi les mesures adoptées par les États-Unis, citons les suivantes : ils ont retiré toutes les armes nucléaires tactiques de leurs navires de surface et de leurs sous-marins polyvalents; 450 ICBM Minuteman II ne sont plus en état d'alerte, non plus que tous les bombardiers lourds; 19 sous-marins armés de missiles nucléaires ont été mis hors service. Ces gestes se comparent à des mesures unilatérales très semblables prises par la Russie : elle a enlevé toutes les armes nucléaires tactiques de ses navires de surface et de ses sous-marins polyvalents; 503 ICBM et tous les bombardiers lourds ne sont plus en état d'alerte; et dix sous-marins munis de missiles nucléaires ont été mis hors service. La vérification de ces actions, qui découlent de déclarations faites par les chefs d'État des deux pays plutôt que d'accords négociés, se fera grâce aux MTN, aux MNR et à des visites réciproques sur invitation, et non à la faveur d'inspections sur place.

Résumé

La conception d'un régime de vérification, qu'il soit destiné à accompagner un accord négocié de contrôle des armements ou à confirmer l'exécution de mesures réciproques ou unilatérales, comporte un certain nombre d'étapes. Il importe tout d'abord de définir la nature et la portée des informations nécessaires pour garantir l'utilité ou l'efficacité de la vérification. Puis, il faut établir si les sources existantes peuvent fournir ces informations sous une forme fiable et utilisable, et si elles pourront continuer à le faire. Et enfin, on doit veiller à formuler les dispositions du régime de vérification de manière à garantir l'obtention, en temps opportun, des

données précises nécessaires pour confirmer si l'accord a été respecté ou non. C'est à la deuxième étape qu'il convient d'examiner à fond la transparence et les informations résultant des MPAC, ainsi que les données émanant des MNR. En s'appuyant sur les données découlant des MPAC, on pourra sans doute élaborer des régimes de vérification moins intrusifs et moins coûteux, tout en suscitant chez chaque partie une confiance suffisante quant à l'observation de l'accord par les autres. On peut utiliser ces données pour faire la lumière sur des situations ambiguës, sans compromettre le secret de certaines sources et méthodes propres à certains MNR.

Pour ce qui est des futurs accords multilatéraux et régionaux de contrôle des armements, il importera tout particulièrement, afin d'en assurer l'observation, d'élaborer et d'appliquer un régime de vérification négocié qui permette de confirmer le respect des accords, de faire la lumière sur les situations ambiguës, de décourager les violations et de détecter les transgressions en temps utile pour prendre les mesures nécessaires. À l'heure actuelle, bon nombre des régimes visent à garantir la conformité totale, mais il deviendra peut-être souhaitable d'intégrer aux régimes à venir des dispositions précises sur les mesures à prendre en cas de violation; ce faisant, on réussira peut-être davantage à dissuader les tricheurs de passer à l'action, on fournira des paramètres d'intervention aux autres parties, et l'on répondra partiellement à la question restée jusqu'ici sans solution : «Une fois une violation constatée, que faut-il faire?»



V. La contribution des mesures d'accroissement de la confiance

George Lindsey

Le renforcement de la confiance

Tout au long des âges et surtout pendant la Guerre froide, les pays ont cherché à savoir dans quelle mesure leur sécurité nationale était menacée par la puissance militaire des autres. Après avoir rassemblé tous les renseignements possibles, ils évaluaient d'habitude les dangers potentiels en estimant les *moyens* militaires des ennemis probables et en jugeant l'*intention* de ces derniers de se servir agressivement de ces moyens. Afin d'assurer sa sécurité à court terme, il importait tout particulièrement d'évaluer les moyens de l'heure, qui risquaient peu de changer très rapidement. Cependant, les intentions peuvent, elles, évoluer vite, et les pays se devaient donc d'envisager une attaque surprise. Par ailleurs, il fallait essayer de prévoir ce que les moyens et les intentions des autres seraient dans les années à venir.

Les efforts de *contrôle des armements* ont eu pour objet de restreindre les moyens militaires. Chacune des parties à un accord de limitation et de non-prolifération des armements veut s'assurer que les autres respecteront leurs engagements, et c'est pourquoi toutes vont exiger que l'accord comporte des dispositions sur la *vérification*. Dans une mesure grandissante au cours des dernières années, le contrôle des armements a fait l'objet de traités négociés qui contiennent des dispositions détaillées sur la vérification.

La vérification se rapporte aux moyens militaires. Il n'est peut-être pas possible de vérifier les intentions, bien que la confirmation qu'un pays a respecté les conditions d'un traité de contrôle des armements, surtout s'il prévoit des réductions sensibles des moyens, montre bien que le pays en question ne nourrit aucune intention agressive. En revanche, si la vérification révèle une accumulation ou un redéploiement des forces militaires d'un pays, comme s'il se préparait à déclencher une attaque, on est justifié de soupçonner des intentions hostiles de sa

part. Par conséquent, même si la vérification vise à évaluer les moyens militaires d'un pays, elle peut aussi contribuer à en caractériser les intentions.

Les MPAC ont principalement pour objet de rassurer les parties sur leurs bonnes *intentions* mutuelles, plutôt que sur leurs capacités militaires respectives. Les accords conclus à cet égard tendent à obliger politiquement plutôt que légalement les parties les unes envers les autres. Il est possible que des éléments de vérification soient prévus, mais dans la plupart des cas, il sera plus difficile de prouver hors de tout doute le non-respect de MPAC que s'il s'agit de traités de limitation des armements.

Comme nous le verrons plus en détail dans le contexte de l'accroissement de la confiance en Europe, une autre différence entre le contrôle des armements et le renforcement de la confiance tient au fait que, dans le premier cas, on met plutôt l'accent sur les structures militaires, y compris les armes, et que, dans le second, on s'intéresse plus souvent aux activités. Les deux démarches concernent des aspects différents de la *perception de la menace*.

Deux facteurs clés déterminent l'utilité potentielle des MPAC en tant qu'éléments stabilisateurs dans une région instable : le moment où elles sont introduites, et leur applicabilité à la situation donnée. Quand des hostilités sont en cours, ou que les relations sont par ailleurs belliqueuses plutôt qu'empreintes de coopération, des opérations de paix s'imposent. Il est peu opportun de tenter d'instaurer la confiance tant que les parties ne se disent pas prêtes à coopérer ensemble dans une certaine mesure. Cela fait, les MPAC doivent porter sur les aspects de la sécurité que les parties en présence jugent primordiaux.

Des hostilités ont éclaté entre l'Inde et le Pakistan en 1947, 1965 et 1971. L'ONU a envoyé des missions d'observation dans les zones frontalières dans les deux premiers cas¹. Des

¹ L'UNMOGIP est au Cachemire depuis 1949. La MONUIP a été déployée en 1965, mais l'ONU l'a retirée en 1966.



affrontements confinant à la guerre ont eu lieu dans le Cachemire jusqu'en 1990. Depuis lors, l'Inde et le Pakistan ont adopté des mesures d'accroissement de la confiance ayant pour objet d'éviter les attaques contre les installations nucléaires, de prévenir la violation des espaces aériens respectifs, et d'annoncer les manoeuvres militaires et les mouvements de troupes dans les zones frontalières.

Quand les relations sont amicales et empreintes de coopération (en d'autres termes, quand la confiance est probablement justifiée), les MPAC peuvent vraiment contribuer au renforcement de cette dernière. Des démonstrations volontaires de conformité font alors partie des mesures. Si les relations sont antagoniques, il est peut-être encore possible de vérifier les stocks d'armes ou de déceler des preuves de non-conformité, mais il ne sera pas facile d'accroître la confiance si elle n'est pas justifiée (en fait, ce ne sera pas souhaitable).

La vérification et l'accroissement de la confiance ont un aspect en commun, à savoir le renforcement de la transparence, ce qui amène chacune des parties à croire que les autres ne représentent aucune menace pour elle. Cette exigence va directement à l'encontre de la volonté immuable de préserver le secret, volonté qui est inhérente aux relations antagoniques dans le cadre desquelles les menaces sont probablement très réelles et où il importe d'en reconnaître l'existence. En outre, mise à part la nécessité de protéger les secrets militaires contre l'action des ennemis possibles, la plupart des pays tiennent toujours jalousement à préserver leur souveraineté, et ils résistent dès lors aux intrusions étrangères (ou même à celles qui ont été convenues dans des ententes multinationales).

Les rapports existant entre la vérification et le renforcement de la confiance sont trop étroits pour qu'on traite les deux sujets séparément; dans les paragraphes suivants, il y aura

inévitablement des recoupements avec les propos tenus sur la vérification dans le chapitre précédent et ailleurs dans le présent rapport.

Règle générale, les accords de contrôle des armements, y compris les dispositions sur la vérification, amènent les divers États à croire aux intentions pacifiques les uns des autres, et la vérification renforce l'efficacité des MPAC. Malgré tout, dans le domaine de la sécurité, on peut d'habitude faire la distinction entre, d'une part, les mesures allant de pair avec la vérification d'accords sur la limitation, la réduction ou l'élimination de systèmes d'armements particuliers, et, d'autre part, les MPAC, qui servent surtout à accroître la confiance plutôt qu'à garantir la mise en application d'un accord donné. Cependant, on peut également assujettir les mesures d'accroissement de la confiance à un régime de vérification. Le présent chapitre porte essentiellement sur les *mesures* d'accroissement de la confiance se rapportant à la sécurité, plutôt que sur les efforts généraux déployés pour instaurer et renforcer la confiance à l'égard des bonnes intentions des États.

Les différents types de mesures propres à accroître la confiance (MPAC)

On a proposé des dizaines de mesures d'accroissement de la confiance, et bon nombre ont été adoptées. La plupart entrent dans l'une des trois catégories suivantes : mesures d'information, mesures de contrainte, et mesures déclaratoires².

Les *mesures d'information* comprennent la publication ou l'échange de données sur la composition et l'équipement des forces, sur les budgets et l'industrie de défense, l'organisation de colloques sur la stratégie et la doctrine, la tenue de consultations, la démonstration du fonctionnement de matériel, des échanges de membres des forces armées, et la mise sur pied de commissions consultatives permanentes et de centres de réduction des risques ou de gestion des

² James Macintosh, *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une optique canadienne*, Direction du contrôle des armements et du désarmement, ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 1985, chapitre VI, p. 72-91.



crises dotés en personnel par les divers pays. À titre d'exemple, citons le Centre de prévention des conflits créé par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) à Vienne; il s'agit d'un centre de coordination des échanges de renseignements militaires, y compris les explications concernant les activités militaires inhabituelles, et d'un moyen d'accélérer la coopération pour régler les situations dangereuses³.

Afin de bien montrer de quel genre d'informations il est question ici, mentionnons les avis annonçant suffisamment à l'avance des activités telles que des manoeuvres de l'armée, de l'aviation et de la marine (y compris des détails sur la taille et la nature des unités participantes et sur le lieu où les activités doivent avoir lieu), les essais d'armes nucléaires, et les exercices de mobilisation. Autres mesures utiles, on peut inviter des observateurs à assister à ces activités et mettre à leur disposition des installations convenables. En outre, on accroît la confiance en autorisant des observateurs à être témoins d'activités «hors des installations militaires», en sus des manoeuvres, dans des endroits tels que des parcs de chars ou des aérodromes, ou dans des zones frontalières. La vérification des informations est possible grâce aux dispositions sur l'inspection prévues dans le Document de Stockholm de 1986.

L'efficacité de l'échange de renseignements dépend de la qualité des communications. Outre les moyens normaux et diplomatiques, l'établissement et l'entretien de liaisons fiables entre les capitales (songeons, par exemple, aux «lignes téléphoniques d'urgence») favorisent l'accroissement de la confiance, tout comme la création et l'utilisation efficace de centres dotés en personnel par plusieurs pays.

Entrent dans la catégorie des *mesures de contrainte* les restrictions imposées quant à l'ampleur des manoeuvres, au matériel y étant utilisé ou à la région où elles ont lieu, et la limitation des essais d'armes menaçantes ou du

déploiement d'armes «offensives» près de zones critiques. Tout accord en vertu duquel deux pays conviennent de ne pas gêner le fonctionnement de leurs moyens respectifs de collecte d'informations (par exemple, les systèmes de réception des données de télémessure, le déploiement de capteurs automatisés, ou d'autres utilisations des MTN) constitue une mesure de contrainte qui contribue à l'accroissement de la confiance.

Les *mesures déclaratoires* unilatérales qui ne font pas partie intégrante d'un accord officiel peuvent obliger «politiquement» le pays qui les fait, mais elles n'ont aucunement force exécutoire. Tout comme les mesures négociées, elles accroissent davantage la confiance si l'on peut en vérifier la réalisation. Un pays qui s'engage unilatéralement à retirer ou à détruire une catégorie d'armes peut, par exemple, prendre des arrangements pour faire observer ces actions. Il est possible de vérifier si un pays ayant promis de cesser de fabriquer ou de mettre à l'essai une arme lourde quelconque a tenu parole. En revanche, on ne peut vérifier l'authenticité d'une déclaration par laquelle un pays s'engage à ne pas «utiliser le premier» des armes qu'il possède encore et qui demeurent opérationnelles, ou encore celle d'une promesse de ne pas s'adonner à une activité toujours possible; l'État qui formule une telle déclaration ou promesse ne concourt pas beaucoup, ce faisant, à accroître la confiance d'un pays qui se méfie déjà de ses intentions.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et les mesures d'accroissement de la confiance

L'expression «mesures propres à accroître la confiance» est devenue courante par suite des activités de la CSCE. Avant 1980, plusieurs discussions ont eu lieu sur ce que l'on peut appeler les «mesures propres à accroître la confiance», mais les pays ont conclu très peu d'accords à ce sujet⁴.

³ En 1991, le Centre a tenté de prévenir les bouleversements en Yougoslavie, mais la CSCE, avec son mécanisme de gestion des crises, a échoué dans cet effort, tout comme la Communauté européenne, l'Union de l'Europe occidentale, le Conseil de l'Europe, ou l'OTAN avec leurs mécanismes de coopération politique. Il faut cependant voir là un échec des instruments de gestion des conflits, plutôt que des démarches

de renforcement de la confiance. Rien dans le comportement des factions opposées en Yougoslavie n'offre un terrain favorable à l'instauration d'une confiance crédible.

⁴ Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une optique canadienne, op. cit., chapitre II, p. 15-26.



Dans les longs efforts déployés pour faire échec à l'accumulation des armements conventionnels en Europe, et surtout pour réduire les chances qu'une attaque surprise réussisse, deux cadres d'action se sont fait jour. Les pourparlers sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR), qu'ont menés à Vienne les délégués des pays de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, dans le contexte bipolaire de la «Guerre froide» entre 1973 et 1989, mettaient l'accent sur l'*amoindrissement des structures militaires*. Les pays se mirent cependant à s'intéresser aussi à la *réglementation des activités*, et non des structures, et ils concentrèrent alors leur attention sur des mesures telles que la notification et l'observation des exercices militaires. On utilisa l'expression «mesures connexes» pour décrire ce processus, qui venait compléter l'objectif principal des MBFR, à savoir la «réduction des forces». L'amoindrissement des structures visait le contrôle des moyens, tandis que la réglementation des activités porte davantage sur l'évaluation des intentions.

C'est par le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), négocié entre les pays de l'OTAN et du Pacte de Varsovie et signé en 1990, que l'on est parvenu aux objectifs des MBFR : réaliser et vérifier les réductions de forces. Les plus importantes dispositions concernent effectivement ces deux buts, mais un bon nombre portent sur des notifications et des échanges d'informations que l'on peut assimiler à des mesures d'accroissement de la confiance.

Trente-cinq pays⁵ ont adhéré à la CSCE en 1973 et convenu à Helsinki, en 1975, de chercher à améliorer leurs relations politiques, économiques, sociales, humaines, culturelles et militaires. Ils se sont notamment engagés à s'annoncer mutuellement les manoeuvres importantes de leurs forces terrestres respectives. Ils ont rempli cet engagement dans les années suivantes, et dans bien des cas, des observateurs furent invités à assister aux manoeuvres. Les pays n'étaient cependant pas

obligés légalement d'appliquer ces mesures, et aucune notification n'était faite des exercices navals ou aériens, ou des mouvements de l'armée régulière tels que les rotations ou les mises en état d'alerte des troupes. Ces actions d'une portée limitée ont marqué le début des mesures d'accroissement de la confiance.

En 1983, la CSCE créa la «Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe» (Dieu merci, on préféra bientôt l'abréviation CDE à l'affreux CMCSDE - CCSBMDE, en anglais!). Il y eut d'abord à Stockholm une conférence qui se chargea d'élargir la gamme existante de MPAC de manière qu'elles revêtent une importance militaire, qu'elles obligent les parties politiquement, et qu'elles soient adéquatement vérifiables. Une série continue de négociations et de conférences a engendré un nombre grandissant d'accords⁶ sur les mesures d'accroissement de la confiance et de la sécurité en Europe⁷. Citons ici la mise sur pied d'un Centre de prévention des conflits et d'un Forum pour la coopération en matière de sécurité.

Vu le contexte historique décrit plus haut, la pensée actuelle en ce qui concerne les mesures de confiance multilatérales a donc été façonnée par les accords intervenus entre 1986 et 1992 sur les forces conventionnelles en Europe. Mis à part les plus récents, ces accords ont été élaborés et négociés pendant les derniers mois de la Guerre froide et de l'affrontement Est-Ouest; les pourparlers avaient commencé dans une atmosphère antagonique, mais la coopération a peu à peu pris le dessus. Ce changement trouve une illustration frappante dans le Conseil de coopération nord-atlantique (COCONA), qui comprend les membres de l'OTAN et les anciens membres du Pacte de Varsovie (autrefois ennemis des premiers), y compris les États successeurs de l'URSS dont les territoires étaient visés dans le Traité sur les FCE. Le COCONA s'est préoccupé en tout premier lieu d'adapter les dispositions

⁵ La CSCE a été fondée par 33 pays européens, plus les États-Unis et le Canada. Dix-sept de ces États s'alignaient sur l'OTAN et l'Europe occidentale et sept, sur le Pacte de Varsovie; les 11 autres étaient neutres et non alignés.

⁶ Les trois principaux documents sont communément appelés «Document de Stockholm de 1986», «Document de Vienne de 1990» et «Document de Vienne de 1992»; d'autres mesures ont par ailleurs été annoncées à Helsinki en 1992.

⁷ Comme la CDE se concentrait sur les questions de sécurité, tandis que l'organisme parent, la CSCE, s'intéressait à plusieurs autres grands thèmes en plus de la sécurité, les MPAC adoptées par la CDE ont été appelées «mesures propres à accroître la confiance et la sécurité» (MPACS). Le présent document se rapporte aux mesures d'accroissement de la sécurité.



du Traité de manière à définir les obligations des nouveaux membres, mais il s'est aussi engagé à tenir des consultations sur la sécurité et les questions connexes, telles que les plans de défense, les concepts de limitation des armements, la démocratie dans les relations militaro-civiles, la coordination de la gestion de la circulation aérienne entre les civils et les militaires, et la conversion de l'industrie de défense. Le COCONA songe à ajouter à ce programme l'immigration, la planification civile d'urgence, la production d'armements et les manoeuvres conjointes. Dans bon nombre de ces cas, on peut dire qu'il s'agit de mesures d'accroissement de la confiance dépassant le domaine de la sécurité même.

Il se pourrait fort bien que ces types de mesures d'accroissement de la confiance et de la sécurité, façonnées de longue main en Europe tandis que celle-ci sortait de la confrontation bipolaire entre les deux puissantes alliances de la Guerre froide, ne servent pas à grand-chose dans les circonstances nouvelles du milieu des années 1990, où des situations antagoniques très différentes se produiront dans des endroits troublés du monde, loin de l'Europe. La lenteur des progrès vers l'établissement de régimes de sécurité au Moyen-Orient, en Corée, en Asie et en Amérique latine porte à croire qu'il faut peut-être d'abord instaurer une confiance générale avant de songer à appliquer des mesures d'accroissement de la confiance particulières ou à négocier des accords de limitation ou de réduction des armements.

Les mesures propres à accroître la confiance dans les accords multilatéraux de contrôle des armements

Le développement des mesures d'accroissement de la confiance au cours des dix dernières années est attribuable à l'évolution graduelle de la vérification au cours de la Guerre froide. Même dans le climat antagonique d'alors, les puissances en étaient venues à reconnaître la nécessité de limiter les armements nucléaires stratégiques et, partant, l'utilité de la vérification, mais tant qu'elles n'étaient pas disposées à coopérer, chacune devait compter sur ses

propres MTN et MNR. Cependant, lorsque la limitation des armements fut étendue aux forces nucléaires à portée intermédiaire et aux armes conventionnelles, la vérification posa des problèmes qui ne pouvaient être résolus qu'en coopérant ensemble, notamment en acceptant les inspections «intrusives». Une fois établi ce type de coopération, et une fois l'acceptabilité d'une telle évolution confirmée par des expériences amicales, il devint possible d'adopter des mesures de sécurité coopératives plus vastes, et les MPAC représentèrent dès lors l'une des principales approches.

L'Accord multilatéral de Stockholm (1986) rangeait les inspections sur place parmi les MPAC, ce qui constituait un progrès remarquable bien que le nombre en fût limité (trois par année dans chaque pays), tout comme le choix des moyens de communications et de transport offert aux inspecteurs. Cependant, le Traité de 1987 sur les forces nucléaires à portée intermédiaire, conclu entre les États-Unis et l'Union soviétique, contenait des dispositions détaillées sur les échanges d'informations et les inspections sur place. Plus tard, l'accord START devait comporter des mesures de coopération d'un degré d'intrusion jugé inacceptable jusque-là.

Ainsi, les inspections sur place (IP) devinrent acceptables surtout pour les fins de la vérification plutôt que pour accroître la confiance et parce que, de part et d'autre, on savait qu'il fallait limiter les armes nucléaires. Cependant, pour le Traité multilatéral sur les FCE, tout comme pour la CAC, les IP sont des mesures de vérification. La CSCE — organisme multilatéral également — y voit quant à elle des moyens de renforcer la confiance. Il semble probable que les activités intrusives telles que les inspections sur place constitueront dans l'avenir des éléments clés des mesures d'accroissement de la confiance dont d'autres pays pourraient convenir, que ce soit dans le cadre multilatéral, bilatéral, régional ou mondial.

La CABT de 1972 ne s'accompagne d'aucun régime de vérification, mais les pays signataires se sont par la suite entendus sur des mesures



d'accroissement de la confiance, dont les suivantes : échanger des données sur les centres et laboratoires de recherches; déclarer les installations existantes de fabrication de vaccins; communiquer des renseignements sur les épidémies inhabituelles de maladies infectieuses; et transmettre d'autres informations connexes. Les États parties à la CABT sont encouragés à adopter des lois interdisant la mise au point, la production, l'acquisition et l'entreposage d'armes biologiques et à toxines, et à s'engager à ne pas contribuer à la prolifération de telles armes. Plus encore que dans le cas des armes chimiques, il est difficile de vérifier les programmes de fabrication de matières biologiques et à toxines dangereuses et d'accroître la confiance à leur égard, du fait qu'il existe une grande similarité entre les matières et les technologies utilisées pour une vaste gamme d'applications pacifiques, d'une part, et celles qu'il faut pour construire des armes, d'autre part.

Pendant la conférence d'examen de la CABT, en 1991, on a proposé en vain d'instituer un comité de mise en application ou de supervision des MPAC, mais bon nombre des efforts déployés pour contrôler et encourager l'observation de la Convention prennent la forme de mesures d'accroissement de la confiance. Comme il est très difficile de vérifier efficacement les activités des fournisseurs encourageant la prolifération des armes biologiques et à toxines, c'est entre autres sur l'endiguement de la demande, grâce à l'accroissement de la confiance, que reposent les espoirs de limitation. D'autre part, les participants à la conférence d'examen ont constitué un groupe spécial d'experts gouvernementaux qu'ils ont chargé de définir et d'étudier des mesures de vérification possibles des points de vue scientifique et technique. Le groupe a achevé ses travaux en septembre 1993, ce qui amènera sans doute les États parties à se réunir pour examiner les résultats et décider des mesures à prendre.

Le Traité Ciels ouverts, qu'ont signé en 1992, 25 pays membres de l'OTAN ou de l'ancien Pacte de Varsovie, est essentiellement un accord de renforcement de la confiance. Les adhérents peuvent survoler tout le territoire des États parties, ce qui inclut les États-Unis, le Canada et la

Russie orientale. Voilà qui correspond à une superficie beaucoup plus vaste que le territoire européen pouvant être inspecté en vertu du Traité sur les FCE, ou que celui où s'appliquent les MPAC de la CSCE. En outre, on attend la fin de l'étape de validation du Traité sur les FCE pour intégrer les inspections aériennes au régime de vérification connexe. Tant aux fins de ce traité qu'à celles des accords de la CSCE, les inspections aériennes se limitent strictement au site déclaré visé.

Les mesures propres à accroître la confiance dans les accords bilatéraux

La plupart des grandes percées en matière de contrôle des armements et de vérification, et quant au rôle des mesures d'accroissement de la confiance, ont été réalisées dans le cadre des négociations bilatérales entre les États-Unis et l'Union soviétique, vers la fin de la Guerre froide. Pareils entretiens ne se répèteront jamais, mais ils comportent des enseignements qui pourront être utiles quand, au cours de la prochaine décennie, les pays essaieront de conclure de nouveaux accords bilatéraux ou multilatéraux.

Même pendant la Guerre froide, lorsque la méfiance entre les États-Unis et l'URSS atteignait son paroxysme, le désir mutuel des deux pays d'éviter une guerre nucléaire a débouché sur des propositions telles que l'initiative américaine «ciels ouverts» de 1955, sur des pourparlers tels que la Conférence de Genève sur les attaques surprises de 1958, et sur un certain nombre d'accords bilatéraux qui concernaient surtout la gestion des crises mais qui contenaient aussi des éléments importants assimilables à des mesures de renforcement de la confiance. Il existe de nombreux exemples à cet égard, dont les suivants : la série d'accords conclus en 1963, 1971 et 1984 pour établir des lignes téléphoniques d'urgence (les «téléphones rouges») dont les chefs d'État des deux superpuissances devaient se servir en cas d'accident ou de crise; l'Accord de 1971 sur les mesures à prendre en cas d'accident (*Accidents Measures Agreement*), conclu pour faciliter l'échange rapide d'informations en cas d'accident nucléaire; l'Accord de



1973 sur la prévention d'une guerre nucléaire, en vertu duquel les chefs d'État s'engageaient à se consulter si les circonstances faisaient entrevoir la possibilité d'une guerre nucléaire; la création, en 1987, de centres de réduction des risques nucléaires, pour favoriser l'échange de notifications et d'informations; et l'entente de 1988 sur la notification de lancements de missiles balistiques intercontinentaux ou lancés par sous-marin. Un autre accord bilatéral semblable ne se rapportant pas aux armes nucléaires a été signé en 1972; il s'agissait par là de prévenir les accidents en haute mer et au-dessus de la haute mer et de restreindre les comportements agressifs pendant les manoeuvres navales de temps de paix.

L'histoire des négociations bilatérales sur la limitation des armements stratégiques a grandement été fonction de l'évolution des moyens techniques nationaux grâce auxquels on pouvait vérifier les déploiements d'armes et contrôler les essais. Au moment de la signature du traité SALT I (Pourparlers sur la limitation des armes stratégiques) en 1972, les deux blocs étaient capables de détecter et de compter les silos d'engins ICBM, les sous-marins stratégiques et les bombardiers lourds l'un de l'autre, en installant des capteurs sur les satellites en orbite autour de la Terre. Ils pouvaient aussi suivre la trajectoire des missiles balistiques et recueillir les données télémétriques pendant les vols d'essai. Par conséquent, quand les accords SALT ont arrêté l'augmentation numérique des vecteurs nucléaires stratégiques, chaque superpuissance possédait les MTN voulus pour vérifier convenablement l'observation des ententes par l'autre.

Cette dépendance mutuelle à l'égard des MTN amena les deux camps à franchir un premier pas vers la coopération en 1972, quand ils convinrent, dans le cadre du traité SALT I, de s'abstenir de dissimuler délibérément leurs systèmes ou de gêner autrement le fonctionnement de leurs MTN respectifs.

Un changement radical se produisit avec le Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) de 1987 et l'accord START de 1991.

Bon nombre des missiles terrestres étaient alors mobiles, au lieu d'être placés dans de grands silos faciles à repérer; en outre, comme les États parties avaient convenu d'en réduire considérablement les quantités (les FNI devaient être éliminées totalement), il allait être nécessaire de confirmer la destruction des armes excédentaires et de montrer que l'on n'en fabriquait pas d'autres pour les remplacer. Les MTN ne suffiraient plus désormais à vérifier l'observation des accords, et il devint nécessaire d'organiser de vastes échanges de données et des inspections intrusives sur place, ce qui exigeait énormément de coopération. Bon nombre des nouveaux moyens envisagés dans ce contexte correspondaient en fait à des MPAC.

Mises à part les MPAC bilatérales adoptées par les États-Unis et l'Union soviétique, il y en a eu également un certain nombre entre des «paires» de pays dont la rivalité de longue date avait abouti au renforcement toujours plus grand des arsenaux respectifs. Nous avons déjà mentionné le cas de l'Inde et du Pakistan, où des guerres ont nécessité le déploiement de missions d'observation par l'ONU en 1949 et 1965; cependant, des mesures d'accroissement de la confiance n'ont été instaurées là-bas qu'en 1990.

Le Brésil et l'Argentine offrent un autre exemple à cet égard. Ce sont les deux plus grands États d'Amérique du Sud et ils se font concurrence depuis longtemps sur le plan militaire. Ils ont tous deux signé le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine, en 1967, mais ils ne l'ont jamais mis en oeuvre intégralement. En 1991, ils ont conclu un accord bilatéral d'inspection des installations nucléaires, se sont engagés à ne pas mettre au point des explosifs nucléaires à des fins pacifiques, et ont renforcé leurs contrôles respectifs de l'exportation des matières et des missiles nucléaires. Pareille évolution illustre bien la convergence des rôles de la non-prolifération et des mesures d'accroissement de la confiance.

Un autre accord bilatéral de renforcement de la confiance a été négocié entre la Hongrie et la Roumanie en 1991; il concerne les vols de reconnaissance aérienne au-dessus des



territoires nationaux, et aucune limite n'est imposée quant à la qualité des photographies. L'accord n'a rien à voir avec le Traité Ciels ouverts.

Applications futures possibles des mesures propres à accroître la confiance

Bon nombre des seuils numériques intégrés aux MPACS que la CSCE a négociés ont été fixés en fonction des circonstances qui existaient en Europe à la fin de la Guerre froide. Dans l'avenir, la taille des forces militaires diminuera beaucoup en Europe, et les problèmes qui surgiront ailleurs dans le monde mettront sans doute en présence des forces de taille et de nature différentes comparativement à celles qui étaient déployées en Europe dans les années 1980. Par exemple, on pourrait, dans les accords, modifier l'ampleur des manoeuvres militaires pour lesquelles des notifications ou l'invitation d'observateurs sont nécessaires. On pourrait enlever l'exemption qui s'appliquait dans le cas des manoeuvres d'«alerte» organisées après court préavis, et ajouter des dispositions qui obligeraient les pays à expliquer toute «activité militaire inhabituelle».

Dans les régions où des crises ou des conflits ethniques risquent d'éclater, les parties pourraient convenir de limiter les activités hors garnison ou la présence d'armes offensives.

Là où l'on soupçonnerait qu'un nouveau type d'arme est en train d'être mis au point, le pays visé pourrait de lui-même inviter des observateurs à assister à des démonstrations ou à des essais.

Les échanges de données sur les plans et les budgets de défense pourraient porter sur une gamme plus complète d'informations.

Jusqu'à ce que des modalités de vérification soient adoptées pour la CABT, beaucoup dépendra des mesures d'accroissement de la confiance déjà convenues. L'expérience acquise pendant la mise en oeuvre de la CAC devrait être utile à cet

égard. Lorsqu'on sera parvenu à établir la confiance et que les méthodes d'analyse et de détection s'amélioreront, on pourra peu à peu passer du renforcement de la confiance à la vérification.

Le Traité Ciels ouverts de 1992 promet de renforcer la confiance, il vise une région très vaste, et il pourrait bien devenir plus tard un instrument de vérification, mais il demeure que c'est un accord régional qui ne permet pas l'utilisation maximale de la reconnaissance aérienne. Cependant, la surveillance aérienne, en tant que moyen commun d'obtenir des informations précises, détaillées et à jour sur ce qui se trouve et se passe à un endroit éloigné, offre de grandes possibilités pour le renforcement de la confiance, la vérification, la non-prolifération et le soutien des opérations de paix, surtout si l'on n'assujettit les capteurs aéroportés à aucune restriction.

Dans le contexte des accords régionaux conclus entre pays moins riches et moins industrialisés, la possibilité d'accroître la confiance grâce à la surveillance aérienne est énorme. Les véhicules et la technologie nécessaires pour celle-ci coûtent nettement moins que ceux qu'exige la surveillance depuis l'espace; en outre, les observations faites de cette manière sont beaucoup moins intrusives que les inspections menées sur place au sol⁸.

On pourra sans doute instaurer des mesures d'accroissement de la confiance dans le domaine maritime. Citons, à titre d'exemple, la dissémination d'informations sur les exercices et les systèmes d'armes navals, les invitations à assister à des manoeuvres navales, l'interdiction d'entrée dans des «sanctuaires» maritimes, ou des restrictions visant la circulation dans certains passages. Des arrangements peuvent être pris relativement aux actions provocatrices ou dangereuses en mer.

Si l'on devait conclure un traité de contrôle des armements dans l'espace, qui serait beaucoup plus rigoureux que le Traité sur l'espace

⁸ Voir Michael Krepon et Amy Smithson (sous la dir. de), *Open Skies, Arms Control and Cooperative Security*, New York, St. Martin's Press, 1992.



extra-atmosphérique, il faudrait y intégrer des dispositions sur un régime de vérification approprié. Cependant, tant qu'un tel traité n'entrera pas en vigueur (ou si le Traité sur les missiles antimissiles balistiques (ABM) est annulé), les États auront toujours le désir légitime de savoir si des armes sont déployées dans l'espace ou conçues pour attaquer des véhicules spatiaux. Ainsi, on adopterait des mesures d'accroissement de la confiance utiles en prenant des arrangements pour montrer que les véhicules sur le point d'être lancés dans l'espace ne contiennent aucune arme, ou que les appareils projetant de l'énergie dans l'espace ne sont pas assez puissants pour endommager les satellites. Au nombre des mesures particulières, citons les notifications sur les caractéristiques des véhicules spatiaux; les invitations à venir inspecter les véhicules spatiaux et les installations de contrôle terrestres, et à assister aux lancements; et la présentation d'explications sur le comportement des satellites dont les activités ont rendu la mission suspecte.

Trente-sept États ont adhéré à une convention établie en 1975 en vertu de laquelle ils s'engagent à fournir aux Nations Unies certains détails sur les véhicules qu'ils lancent dans l'espace. Dans une étude sur les applications des mesures d'accroissement de la confiance dans l'espace extra-atmosphérique⁹, l'ONU a cité des propositions formulées par des pays membres sur la création d'organismes qui rempliraient des fonctions susceptibles de réduire la probabilité d'une course aux armements dans l'espace. Mentionnons ici une agence internationale de satellites de contrôle et une agence internationale de surveillance de l'espace (toutes deux ayant pour objets la vérification, le contrôle des crises et l'accroissement de la confiance); un centre international de trajectographie; une agence de traitement des images prises par satellite (accroissement de la confiance, plutôt que vérification); et une organisation mondiale de l'espace (pour l'amélioration des communications, de la navigation et des

moyens de sauvetage, de la télédétection et des prévisions météorologiques). On a également proposé de construire un satellite (PAXSAT-A) qui serait conçu pour examiner d'autres satellites afin d'y déceler la présence possible d'armes. Enfin, il a été question d'adopter un code international de conduite pour garantir la sécurité des activités spatiales, tout en prévenant l'utilisation de l'espace à des fins agressives. Le code servirait notamment à définir les méthodes nécessaires pour empêcher les collisions dans l'espace.

En général, il y a lieu de croire que, si un pays ne nourrit aucune intention agressive à l'endroit d'un État voisin et qu'il a de plus en plus confiance en ce dernier, il voudra démontrer à ce voisin qu'il n'a rien à craindre de sa part et qu'il ne risque pas grand-chose en révélant ses moyens militaires.

Il existe une mesure très importante qui chevauche le domaine du contrôle des armements et celui du renforcement de la confiance : une déclaration unilatérale non négociée par laquelle un pays annonce son intention d'éliminer certains armements. Comme on l'a vu dans le contexte des réductions bilatérales opérées par les États-Unis et l'Union soviétique, pareille mesure peut engendrer une action réciproque. Sans doute, ces réductions ne peuvent être vérifiées, mais il est probable que les parties prendront des mesures pour montrer qu'elles y procèdent effectivement. Voilà d'excellents exemples de mesures de renforcement de la confiance!

Les mesures d'accroissement de la confiance doivent être adaptées aux circonstances de la région visée et aux préoccupations des parties en ce qui concerne la sécurité. À mesure que la confiance grandira, les mesures vont sans doute évoluer et, à un moment donné, les parties les transformeront peut-être en engagements plus formels et officiels¹⁰.

⁹ *Prévention d'une course aux armements dans l'espace. Étude sur l'application de mesures de confiance dans l'espace extra-atmosphérique, Rapport du Secrétaire général, Assemblée générale de l'ONU, A/48/305, 15 octobre 1993.*

¹⁰ Nous songeons ici à la conversion probable des mesures de renforcement de la confiance de la CABT en régime de vérification d'une convention modifiée, ou à l'application possible de la formule «ciels ouverts» à la vérification du Traité sur les FCE.



VI. Processus de paix actuels et potentiels

Douglas A. Fraser

Introduction

Dans le présent chapitre, nous exposons les processus actuels propres aux opérations de paix et nous tentons de prévoir ceux qui pourraient être employés dans l'avenir. Tout au moins dans les milieux de l'ONU, on accepte de plus en plus l'expression condensée «opérations de paix» pour décrire les actions complexes, interdépendantes et multidisciplinaires que la communauté internationale entreprend dans sa recherche de la paix et de la sécurité mondiales. Les Nations Unies constituent la communauté internationale, au sens large du terme, et c'est le secrétaire général de cette instance, M. Boutros Boutros-Ghali, qui a défini une nouvelle démarche aux multiples ramifications pour mener cette recherche. Il répondait ainsi à un vœu des chefs d'État et de gouvernement membres du Conseil de sécurité qui, réunis le 31 janvier 1992, l'avaient prié de faire une analyse et de formuler des recommandations sur la diplomatie préventive, le rétablissement et le maintien de la paix.

Le secrétaire général a présenté les résultats de ses travaux dans un rapport intitulé *Agenda pour la paix*. Il y ajoute le concept de consolidation de la paix après les conflits et introduit, sous forme embryonnaire, la notion d'imposition de la paix. Depuis sa parution, le document suscite beaucoup de débats à l'ONU et ailleurs, et bon nombre des concepts et idées qui y sont exprimés ont été précisés par la suite. Malgré tout, le débat se poursuit, et il n'existe encore aucun consensus aux Nations Unies mêmes sur tous les aspects du rapport. Deux arguments aux antipodes l'un de l'autre se dégagent : d'une part, on ne semble plus savoir au juste à qui incombe la gestion des affaires mondiales, et il faut combler ce vide; d'autre part, on craint qu'un «gouvernement mondial» viole la souveraineté des États telle qu'elle est définie dans la Charte de l'ONU. Par conséquent, une école de pensée milite en faveur d'une ONU plus interventionniste et «proactive», et l'autre,

pour une ONU qui serve les intérêts des États tels que ceux-ci les définissent. Petit à petit, un rapprochement est en train de s'opérer, et ce processus va se continuer au fil des années. Entre-temps, nous nous servons ici de l'*Agenda pour la paix* comme d'un point de départ et d'un cadre de référence pour les processus propres aux opérations de paix.

Au nombre de ces processus figurent donc la diplomatie préventive, le rétablissement, le maintien et l'imposition de la paix, et la consolidation de la paix après les conflits¹. Quand on discute de ces processus, on met inévitablement l'accent sur les opérations de l'ONU, mais nous essaierons ici de rendre aussi compte de d'autres situations pertinentes.

Pendant que nous préparions le présent document, la Première Commission de l'Assemblée générale (désarmement et sécurité internationale) se voyait mise au défi de réformer son programme d'action et ses méthodes de travail de manière à mieux compléter les projets amorcés par le secrétaire général dans son *Agenda pour la paix*. Prenant la parole devant la Commission, le secrétaire général adjoint aux affaires politiques, M. Marrack Goulding, a fait savoir que le personnel du secrétaire général avait été chargé de voir comment les mesures d'accroissement de la confiance, les techniques de vérification et les autres moyens qui avaient été mis au point et à l'essai dans les domaines du désarmement et du contrôle des armements pouvaient être améliorés et utilisés pour la diplomatie préventive, le règlement pacifique des différends et la consolidation de la paix après les conflits². La présente étude a pour objet de contribuer à cette démarche.

Un processus est une «démarche», et nous allons donc chercher ici à cerner des activités définissables, actuelles et potentielles, qui nous paraissent pouvoir susciter des synergies et se prêter à l'harmonisation. Nous prendrons en compte les hypothèses formulées dans le

¹ Voir *Agenda pour la paix*, (A/47/277), 17 juin 1992.

² Déclaration faite le 18 octobre 1993, à l'ouverture des délibérations de la Commission.



chapitre I et nous nous inspirerons fondamentalement de la ligne de conduite suivie à l'ONU. Nous reconnaissons que celle-ci n'assumera pas toujours un rôle dirigeant dans les opérations de paix, mais nous supposons que, d'une façon ou d'une autre, elle sanctionnera, généralement par une résolution du Conseil de sécurité, les mesures prises par une région, un État ou une coalition d'États. Dans certaines circonstances, l'ONU se cantonnera dans une fonction s'apparentant beaucoup à la supervision et, dans d'autres, elle appuiera l'autre instance qui assumera le rôle dominant³.

La diplomatie préventive

Dans l'*Agenda pour la paix*, on lit que «la diplomatie préventive a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible».

Il est difficile de calculer le taux de réussite de la communauté internationale dans le domaine de la diplomatie préventive, car les succès tendent à passer inaperçus. Voilà pourquoi on parle de succès : rien d'affreux ou d'horrible ne s'est produit ! Il est beaucoup plus facile d'énumérer les échecs et de critiquer en rétrospective, en formulant toutes sortes d'hypothèses.

Dans l'*Agenda pour la paix*, le secrétaire général définit quatre volets de la diplomatie préventive, et l'un des principaux est l'alerte rapide : détecter tôt les points chauds et les milieux où des différends risquent d'éclater, ce qui nécessite la réception d'informations recueillies par des moyens techniques et auprès de sources humaines. Les États et les organismes sont loin de posséder tous les mêmes moyens d'acquérir et d'analyser des informations et, par conséquent, de s'en servir en faveur de la diplomatie préventive. Les organismes internationaux (l'ONU, par exemple) dépendront toujours dans une grande mesure de l'aide de leurs États membres ou des pays de même

opinion pour obtenir l'information voulue. Ils devront donc agencer judicieusement discrétion, confidentialité, objectivité et transparence pour dissiper toute crainte relative à la souveraineté, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique.

L'alerte rapide permet de se renseigner en gros sur une crise potentielle. Il faut cependant des informations plus précises et, pour les obtenir, on recourt à des missions dites d'*établissement des faits*. Celles-ci peuvent être menées d'une manière formelle ou non par un groupe, ou par un particulier, généralement appelé représentant ou envoyé spécial. (Le secrétaire général de l'ONU a lui-même assumé ce rôle à certaines occasions.) Tout comme l'alerte rapide, l'établissement des faits nécessite la coopération de l'État où la mission a lieu; il ressemble beaucoup à l'alerte rapide, à la différence près qu'il est grandement fonction du déploiement sur le terrain même d'experts éminents et compétents capables de faire enquête directement auprès des autorités concernées et de formuler des recommandations éclairées sur les mesures concrètes à prendre. Ce genre de diplomatie personnelle peut donner de très bons résultats, mais elle requiert des intervenants dont les compétences et l'intégrité ne font aucun doute. Cette méthode suppose aussi l'existence de la volonté politique d'amorcer l'enquête et, comme nous l'avons déjà dit, la coopération de l'État où l'enquête a lieu. Et tant mieux, également, si des pays tiers se montrent disposés à fournir des informations sur demande, voire à communiquer volontairement des détails dont ils pensent qu'ils pourraient être utiles aux organismes compétents. Tout comme les renseignements obtenus grâce à d'autres mesures de transparence, l'information recueillie par les missions d'établissement des faits doit être analysée et traitée de façon appropriée avant de pouvoir servir à la gestion des conflits.

Dans l'*Agenda pour la paix*, le secrétaire général décrit le concept (ou processus) du *déploiement préventif*, opération par laquelle

³ Par exemple, la CSCE dirige les opérations au Nagorny-Karabakh, l'ONU, en Géorgie.



L'ONU dépêche des casques bleus dans un endroit, à la demande d'un ou de plusieurs États, avant qu'une crise n'atteigne son paroxysme. De nombreux pays ont vu là une action risquant d'être déstabilisatrice, mais, pendant que l'Assemblée générale débattait encore cette idée, le Conseil de sécurité était confronté à une situation réelle dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine. À la demande du gouvernement de cet État, l'ONU a déployé des unités à titre préventif dans la région pour y réduire les tensions et y dissiper la suspicion, notamment en faisant rapport sur tous les développements observés aux frontières de ce pays avec l'Albanie et la République fédérale de Yougoslavie, développements qui risqueraient de miner la confiance et la stabilité, et de menacer son territoire. Avec ce déploiement préventif, le premier jamais exécuté dans l'histoire de ses opérations de maintien de la paix, l'ONU alignait un bataillon d'infanterie renforcée, des observateurs militaires et une police civile de surveillance et formait le Commandement macédonien de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU), également déployée en Bosnie-Herzégovine et en Croatie. Ce déploiement, misant sur la présence de l'ONU et sur la pression morale pour créer un effet de dissuasion, le bataillon d'infanterie étant quant à lui armé pour assurer sa propre défense, est considéré comme étant une des actions les plus réussies de l'opération onusienne dans l'ancienne Yougoslavie.

La création de zones démilitarisées représente une autre facette de la diplomatie préventive. Il existe de telles zones depuis longtemps, mais ce qui est nouveau, c'est qu'on les établit avant qu'un problème éclate, toujours avec le consentement d'une ou de plusieurs des parties au différend. Tout comme pour les zones démilitarisées «classiques», cet établissement doit s'accompagner de mécanismes de vérification (par ex., des inspections régulières sur le terrain, des survols, une surveillance humaine et/ou électronique, etc.).

Les quatre «aspects» de la diplomatie préventive que nous venons de présenter sont décrits plus en détail, du point de vue de l'ONU, dans l'*Agenda pour la paix*, et nous n'avons pas l'intention de nous y arrêter ici, sauf pour proposer des améliorations. À bien des égards, la diplomatie préventive est synonyme de «renforcement de la confiance», et les processus décrits représentent en eux-mêmes des mesures d'accroissement de la confiance.

En ce qui concerne l'alerte rapide, il est possible d'améliorer la quantité et la qualité des informations mises à la disposition des décideurs tels que le secrétaire général. On peut tirer meilleur parti des organismes existants de l'ONU et d'autres instances internationales, y compris les organisations régionales et non gouvernementales, en instituant des systèmes de compte rendu formels ou non et des points de convergence pour l'analyse des renseignements fournis. En outre — et le secrétaire général de l'ONU l'a signalé à plusieurs reprises — il faut constamment encourager les États à communiquer les renseignements venant à leur connaissance par n'importe quel moyen, y compris les MTN, en les accompagnant de leur analyse lorsqu'il y a lieu. Dans tous les cas, il est essentiel que l'organisme qui reçoit les informations possède ses propres moyens d'analyse pour garantir un jugement indépendant.

L'ONU dispose maintenant de deux mécanismes annuels de compte rendu que l'on peut améliorer pour accroître la transparence et servir les fins de l'alerte rapide. Il y a d'abord un *système normalisé de rapport sur les dépenses militaires* qui existe depuis environ 12 ans, mais auquel seulement une trentaine d'États adhèrent. Ces derniers doivent exercer davantage de pressions sur les autres pour les amener à faire rapport également et améliorer ainsi la valeur du système. Dans une des résolutions adoptées cette année, l'Assemblée générale a reconnu cette nécessité et elle a exhorté tous les États membres à «participer» au système et demandé le point de vue des pays sur les moyens à prendre pour



renforcer et élargir cette participation⁴. Le système a sans doute une valeur psychologique plutôt que pratique, mais cela n'est pas à dédaigner, car la transparence, au sens large du terme, s'en trouve renforcée. Reste à savoir si le nombre des participants va croître et si l'on modifiera le système pour en augmenter l'utilité au maximum. Il convient de noter que les pays de la CSCE ont décidé d'échanger chaque année des informations sur les dépenses militaires en s'inspirant pour cela du modèle normalisé de l'ONU. Cette démarche accroît en soi le nombre d'États faisant rapport, et l'on espère que ce mouvement trouvera écho dans d'autres tribunes et instances régionales.

Le second mécanisme, appelé *Registre des armes conventionnelles*⁵, a pris effet au début de l'année civile 1992; en vertu de la résolution adoptée à cet égard, les États sont invités à déclarer leurs exportations et importations d'armes conventionnelles de certaines catégories. Le projet a bien démarré, car plus de 80 pays ont signalé environ 90 p. 100 des transferts ayant effectivement eu lieu dans le monde. Les États ont par ailleurs été priés de fournir *volontairement* des renseignements *supplémentaires*, notamment sur leurs stocks militaires, sur le matériel obtenu auprès de leurs industries nationales respectives, et sur leurs politiques nationales concernant les transferts d'armes. De nombreux pays ont donné ces informations supplémentaires, ce qui fait entrevoir un avenir prometteur pour le Registre.

À cet égard, on envisage actuellement d'élargir la portée du Registre pour y inclure d'autres catégories d'équipement ainsi que des données sur les stocks militaires et les achats faits auprès des industries nationales. Fort de l'expérience acquise pendant la première année, on est en train d'élaborer une procédure pour mieux expliquer les méthodes de compte rendu, les catégories d'équipement, etc. Il est par ailleurs encourageant de constater que des pays ont proposé d'établir des systèmes

régionaux équivalents qui tiendraient compte des exigences particulières des diverses régions. Le Registre pourrait bien devenir, moyennant une transparence accrue, une mesure importante de renforcement de la confiance. Il ne s'accompagne pas d'un mécanisme de vérification formel, mais les données sur les exportations et les importations permettent de faire des contrôles, et l'on peut les comparer avec celles que contiennent certains systèmes nationaux de compte rendu et avec les relevés faits dans le même domaine par des groupes tels que l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI).

Un document de l'ONU intitulé *Directives et recommandations pour une information objective sur les questions militaires* complète et renforce ces deux mécanismes. Ce sont les membres de la Commission du désarmement de l'ONU qui ont élaboré et adopté ces «lignes directrices», que l'Assemblée générale a ensuite approuvées⁶. Dans les instances aussi bien mondiales que régionales, les États et les groupes se reportent de plus en plus à ces lignes directrices à mesure qu'ils accordent une importance grandissante à la diplomatie préventive et à la transparence.

Quant aux mesures d'accroissement de la confiance supplémentaires (y compris dans les domaines politique et militaire), on a proposé divers processus nouveaux, l'un des plus fréquemment mentionnés portant sur la création de «centres de réduction des risques de guerre». L'ancienne Union soviétique s'intéressait particulièrement à ce projet de l'ONU, mais celui-ci n'a pas fait beaucoup d'adeptes pendant la Guerre froide. Récemment, on a beaucoup parlé d'améliorer les moyens dont les organismes régionaux disposent pour «prévenir les conflits». À preuve, mentionnons le Centre de prévention des conflits et le Forum pour la coopération en matière de sécurité, institués par la CSCE. Ces deux formules sont presque identiques, et l'on songe à munir les organismes régionaux des moyens qu'il leur faut pour jouer un rôle de

⁴ Résolution 48/62 de l'Assemblée générale, 16 décembre 1993.

⁵ Résolution 46/36L de l'Assemblée générale, 9 décembre 1991.

⁶ Résolution 47/54/B de l'Assemblée générale, 9 décembre 1993.



catalyseur et servir notamment de centres de coordination des informations reçues de toutes parts. Ces «centres» pourraient en outre faciliter les échanges de militaires, les inspections d'installations militaires et l'observation des manoeuvres militaires, autant de méthodes en usage en Europe, mais que l'on pourrait «exporter» dans d'autres régions du globe, en tenant compte de la conjoncture locale.

Des tâches semblables pourraient être confiées aux bureaux extérieurs de l'ONU. De plus en plus, celle-ci se tourne vers ses «représentants résidents» et vers leurs bureaux respectifs pour les charger d'activités ne relevant normalement pas de leur compétence. Il peut s'agir de bureaux appartenant au Programme des Nations Unies pour le développement, de centres d'information de l'ONU, ou d'éléments de n'importe quel autre organisme. Et il y a aussi la possibilité de donner de l'ampleur aux trois centres de l'ONU pour la paix et le désarmement en Afrique, en Asie et en Amérique latine et dans les Antilles, et de leur donner les moyens de promouvoir la diplomatie préventive. L'ONU pourrait aussi ouvrir des «ambassades» où des diplomates dûment accrédités deviendraient ses «yeux et oreilles» permanents et ses intervenants de première ligne aux fins de la diplomatie préventive.

Le rétablissement de la paix

Selon la définition qu'en donnent les Nations Unies, «le rétablissement de la paix vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens *pacifiques* tels que ceux prévus au chapitre VI de la Charte des Nations Unies⁷». Il est dommage que l'expression soit aussi employée dans de nombreux milieux pour définir ce que l'ONU appelle l'«imposition de la paix». Voilà qui a malheureusement suscité de la confusion, notamment dans les médias, quand les deux expressions sont employées l'une pour l'autre! Il est à espérer que le vocabulaire mondial s'alignera sur la terminologie de l'ONU, à

mesure que l'usage en sera consacré dans divers documents de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, etc.

À première vue, presque rien ne permet de faire la distinction entre les processus relatifs à la diplomatie préventive, d'une part, et au rétablissement de la paix, de l'autre. Toutes les activités décrites dans la Charte de l'ONU comme servant à rétablir la paix auraient leur place dans le contexte de la diplomatie préventive, et c'est souvent le cas. Cependant, dans la séquence des étapes devant aboutir au règlement des conflits, on constate que le rétablissement de la paix *vient après le conflit*, tandis que, dans la plupart des cas, la diplomatie préventive vient avant le conflit et, en fait, vise à éviter qu'il n'éclate.

Les processus actuels peuvent être le fait d'un particulier ou d'un organisme quelconque, exception faite des règlements d'ordre judiciaire qui s'opèrent d'habitude sous la direction de la Cour internationale de Justice. Bien sûr, les accords et organismes régionaux concernent strictement les régions en cause. Il convient de noter que le secrétaire général de l'ONU confie souvent maintenant certaines tâches à des missions d'observation civiles (nous traiterons dans la prochaine section des missions d'observation militaires), et qu'il crée aussi des «Groupes d'amis» ou d'«Amis du secrétaire général» qui l'aident dans ses travaux de rétablissement de la paix. Dans certains cas, il a coopéré pour cela avec un organisme régional (par exemple, avec l'Organisation des États américains, relativement à la crise d'Haïti). Les missions civiles sont souvent composées de personnes agissant en leur nom propre, tandis que les «Amis» représentent des États; toutefois, l'avantage de ces formules est qu'elles sont souples, n'étant limitées à aucun statut ou processus particulier.

L'idée d'«ambassades» de l'ONU mentionnée plus haut s'appliquerait sûrement dans le contexte du rétablissement de la paix, même si celles-ci avaient «échoué» au stade de la

⁷ Ces moyens comprennent la négociation, les enquêtes, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement des différends par les tribunaux, le recours à des organismes ou accords régionaux, ou d'autres démarches pacifiques choisies par les parties.



diplomatie préventive. Par rapport aux missions d'observation ou aux groupes d'«amis», l'ambassade aurait un avantage, à savoir une connaissance approfondie de la situation et des intervenants locaux, ce qui la rendrait précieuse lorsqu'il s'agirait de déployer des forces de maintien de la paix, ou d'organiser une mission d'aide humanitaire ou de secours en cas de catastrophe.

Le maintien de la paix

Aux termes de l'*Agenda pour la paix*, «le maintien de la paix consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi que, dans bien des cas, de personnel civil. Cette technique élargit les possibilités de prévention des conflits aussi bien que de rétablissement de la paix⁸». Il s'agit là de la forme la plus connue des opérations de paix de l'ONU, bien que l'expression soit devenue usuelle dans bien des contextes (par exemple, la Fédération russe décrit ses interventions dans certaines parties de l'ancienne Union soviétique comme étant des activités de maintien de la paix, mais ce point de vue ne fait pas nécessairement l'assentiment de toutes les parties concernées!).

L'ONU a du mal à définir ce qu'elle cherche à faire dans le nouvel ordre mondial tout en voulant rester fidèle à son histoire et à une technique qu'elle a inventée, qu'elle connaît à fond et qu'elle utilise avec aisance. Bien que les «gardiens de la paix» puissent être employés à des fins préventives, comme nous l'avons déjà dit, l'étape du «maintien de la paix» est postérieure au conflit et arrive donc après que les parties en cause aient accepté de confier un rôle aux forces de paix et consenti à leur présence. Les rôles varient beaucoup; citons ici les tâches habituelles de surveillance des cessez-le-feu, des activités de désengagement, de la limitation des forces et de leurs armements, ou encore, comme on l'a vu plus récemment, l'acheminement de

secours humanitaires, la protection des droits de la personne, la surveillance des élections, etc.

C'est par leur scénario post-conflictuel — le consentement des parties, le recours à la force uniquement en cas de légitime défense, la transparence et la neutralité absolue des gardiens de la paix — que les opérations de maintien de la paix se distinguent le plus nettement des autres opérations de paix telles que les déploiements préventifs, la création de zones démilitarisées avant les conflits, et l'imposition de la paix. Néanmoins, les gardiens de la paix peuvent être affectés à de nombreuses tâches, et ils peuvent appliquer des techniques souvent assimilables à des mesures de vérification et d'accroissement de la confiance. Le Tableau 1 montre certains des rapports existant entre les diverses missions mais sans inclure toutes les combinaisons possibles; il n'est donc fourni qu'à titre illustratif.

Les opérations classiques de maintien de la paix ont presque toujours eu pour objet de surveiller la mise en oeuvre d'accords intervenus entre États souverains. Parmi les opérations de ce type encore en cours, il y a deux missions d'observation, soit l'ONUST (Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve au Moyen-Orient) et l'UNMOGIP (Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan). Les missions d'observation sont assurées par des officiers militaires sans armes qui travaillent par petites équipes pour mener des enquêtes et assurer la liaison, entre autres choses. L'UNMOGIP est déployé le long de la ligne de cessez-le-feu (la ligne de contrôle) séparant l'Inde et le Pakistan, dans l'État de Jammu-et-Cachemire. Il observe la situation, enquête sur les violations présumées du cessez-le-feu et fait rapport de ses constatations aux deux parties en présence et au secrétaire général. Déployé initialement en 1949, au lendemain du conflit postérieur à l'indépendance, l'UNMOGIP a survécu à deux autres guerres (en 1965 et 1971) et il fait aujourd'hui respecter les conditions du cessez-le-feu intervenu en décembre 1971.

⁸ Voir aussi la définition de l'expression «imposition de la paix» (qui est postérieure à l'*Agenda pour la paix*). De toute évidence, l'ONU va devoir clarifier la distinction à faire entre les deux concepts.



Il existe par ailleurs trois forces classiques de maintien de la paix : la FNUOD, ou Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement sur les Hauteurs du Golan; la FINUL, ou Force intérimaire des Nations Unies au Liban (avec certaines réserves quant au consentement et à la coopération d'Israël); et l'UNFICYP, ou Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (dans le cadre d'un conflit à la fois intérieur et extérieur entre la Grèce et la Turquie). Les forces de maintien de la paix sont composées d'unités armées qui s'interposent habituellement entre les combattants pour les séparer et réduire ainsi les risques d'incidents. Créée en 1964 à la suite de combats inter-communautaires, l'UNFICYP a pour mandat de faire de son mieux pour empêcher la reprise des combats et, au besoin, de contribuer au rétablissement et au maintien de l'ordre ainsi qu'au retour à des conditions de vie normales. Depuis l'invasion turque de 1974, l'UNFICYP contrôle également une zone tampon établie entre les lignes de cessez-le-feu, au moyen d'un ensemble de postes de surveillance et de patrouilles à pied et motorisées. Dans cette zone, elle assure le respect strict du statu quo militaire qui existait au moment du cessez-le-feu en 1974. Les violations donnent lieu à des déploiements de troupes, à des protestations écrites et verbales et à des actions de suivi pour redresser la situation et veiller à ce que les incidents ne se reproduisent pas. L'UNFICYP assume un rôle humanitaire important, notamment en encourageant une vie civile normale dans la zone tampon.

De plus en plus, les techniques et tâches classiques dévolues aux missions d'observation et aux forces de maintien de la paix sont utilisées conjointement dans le contexte des conflits intérieurs, et, comme nous l'avons mentionné plus haut, des rôles non traditionnels sont également confiés à ces contingents. Les similarités et les liens existant avec certains types de mesures d'accroissement de la confiance, ainsi qu'avec les méthodes de vérification et de contrôle du respect des accords, n'en sont que plus évidents.

L'opération menée par l'ONU en Angola — l'UNAVEM (Mission de vérification des Nations Unies en Angola) — illustre bien notre propos. La Mission a été établie en 1988 pour vérifier le retrait des troupes cubaines de l'Angola conformément à un accord orchestré par les États-Unis, l'URSS et le Portugal, mandat mené à bien en mai 1991. Entre-temps, le gouvernement angolais et l'opposition armée de l'UNITA parvenaient à un règlement de paix mettant fin à une guerre de 16 ans. L'ONU fut donc priée de prolonger le mandat de l'UNAVEM, qui prit dès lors de nom d'UNAVEM II et fut chargée de vérifier l'observation du cessez-le-feu et l'activité de la police angolaise pendant la durée du cessez-le-feu. Il s'agissait par là de préparer les élections prévues pour l'automne 1992. Les observateurs militaires et les policiers contrôleurs non armés de l'UNAVEM se sont déployés dans tout le pays pour superviser les groupes de surveillance mixtes que les deux camps avaient créés et auxquels il incombait au premier chef d'assurer la mise en oeuvre des accords. Les observateurs et les policiers contrôleurs étaient chargés de faire enquête sur les violations présumées du cessez-le-feu, d'encourager le dialogue au sein des groupes de surveillance et de résoudre les problèmes qui y surgissaient, de compter les troupes et les armes dans les zones de rassemblement convenues, de superviser la démobilisation, de contrôler la mise sur pied des nouvelles forces armées, d'évaluer la neutralité de la police, etc.

D'autre part, la Mission voyait son mandat élargi pour lui permettre d'aider le gouvernement à préparer et à tenir les élections, et de fournir des observateurs pour surveiller le déroulement du scrutin. En outre, son effectif était augmenté, vu les responsabilités supplémentaires lui incombant, et un représentant spécial civil, nommé à sa tête. Les élections eurent lieu en septembre 1992, mais l'UNITA refusa d'en accepter les résultats, qui favorisaient le gouvernement en place. Par la suite, la situation s'est totalement détériorée, et l'ONU a réduit la taille et le rôle de la Mission



Tableau 1

Rapports entre les missions de maintien et d'imposition de la paix, les opérations de paix, la vérification et les MPAC

Mission	Diplomatie préventive	Rétablissement de la paix	Maintien de la paix	Imposition de la paix	Vérification	Vérification	Mesures d'accroissement de la confiance
ONUST			X				
UNMOGIP			X*				
UNFICYP			X*				X
FNUOD			X			X	X
FINUL			X				
FMO	X		X			X	X*
MONUIK			X				
UNAVEM II			X		X	X*	
ONUSAL	X		X		X	X	
MINURSO			X		X	X	
FORPRONU	X*		X	(X)		X	
APRONUC	(X)		X		X*	X	
ONUMOZ			X		X	X	
ONUSOM II				X*	X		
MONUOR/MINUAR			X		X	X	
UNOMIG			X				
UNOMIL			X		X		
MINUHA			X		X		

Remarques : * Voir la description fournie dans le texte.
(X) Caractérisation subjective



en attendant que les parties au conflit progressent vers un règlement.

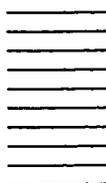
L'échec du processus de paix en Angola a été attribué à plusieurs facteurs, dont les suivants : les efforts de démobilisation et d'entreposage des armes ont été loin de donner les résultats escomptés; on a mis trop de temps à créer les Forces armées unifiées de l'Angola; on n'a pas réussi à établir une administration civile efficace dans de nombreuses parties du pays; et l'on a trop attendu pour mettre sur pied une force de police neutre. Rappelons que toutes ces responsabilités incombaient aux parties en présence, et non à l'ONU. Celle-ci a accru son expérience des missions à volets multiples, et elle a pris note des lacunes aux chapitres de la planification et de l'exécution. Elle a eu l'occasion d'appliquer les «leçons ainsi apprises» dans un contexte très semblable, au Mozambique, quand elle a créé l'ONUMOZ au début de 1993. Il est trop tôt pour juger des résultats de cette dernière mission, mais, d'après les premières indications, il y a tout lieu de croire que l'ONU a effectivement tiré la leçon de ses erreurs passées et que les chances de réussite sont bonnes.

Avant de passer à un autre aspect des opérations de paix, il convient de rappeler que l'ONU n'a pas été la seule à déployer des forces de maintien de la paix. Elle a en effet mené des opérations conjointes avec d'autres organisations, et ce, dès 1965 (avec l'Organisation des États américains (OEA) en République dominicaine); elle continue également de le faire aujourd'hui (par exemple, avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA), au Libéria). La communauté internationale a organisé des missions de maintien de la paix en-dehors du cadre de l'ONU en Indochine (1954) et au Viet-Nam (1973). Les organisations régionales et sous-régionales assument à cet égard un rôle grandissant, comme nous le verrons au chapitre VII de la présente étude.

La mise sur pied de la Mission de campagne au Sinaï (SFM) en 1976 et de la Force multinationale et d'Observateurs (FMO), qui lui a succédé, a constitué une innovation importante. Ce sont les États-Unis qui ont créé et mené la SFM,

à la demande d'Israël et de l'Égypte, afin de contrôler et de vérifier le désengagement des forces au lendemain de la guerre israélo-arabe de 1973. Les Israéliens se méfiaient de l'ONU, par suite du retrait soudain de la première Force d'urgence des Nations Unies (FONU I), retrait qui avait contribué à l'éclatement de la guerre en 1967. Afin d'apaiser les préoccupations israéliennes et de susciter la confiance, les États-Unis ont accepté d'installer et de doter en personnel un système terrestre d'alerte rapide à des points stratégiques du désert du Sinaï et d'exécuter des vols de reconnaissance au-dessus de la zone du désengagement. Le système d'alerte rapide comprenait des détecteurs électroniques, des dispositifs télé-imageurs et des postes de surveillance habités; dans tous les cas, des civils exécutaient le travail. En outre, les États-Unis devaient aider l'Égypte à se munir d'une station de surveillance semblable à celle qui existait déjà en Israël, et contrôler le fonctionnement des deux. Enfin, on avait élaboré des procédures concernant la coopération et le partage des responsabilités avec la deuxième Force d'urgence des Nations Unies (FONU II) déployée dans la même région.

Le système fonctionna bien pendant les trois années suivantes, soit jusqu'au retrait d'autres forces israéliennes, après le traité de paix de 1979 (Accords de Camp David), et la décision de ne pas prolonger la présence de la FONU II. À l'origine, on avait voulu déployer des forces onusiennes le long de la frontière commune pour y surveiller l'observation des ententes de sécurité, mais l'Union soviétique a opposé son veto à cette proposition. On a alors modifié le mandat de la SFM, de manière qu'elle pût survoler plus fréquemment le territoire, et l'on a instauré un régime d'inspections sur place. Quand le retrait final des forces israéliennes s'est produit en 1982 et que l'ONU ne pouvait toujours pas assurer une présence dans la région, les États-Unis ont accepté de mettre sur pied la FMO. Celle-ci assumait les fonctions de vérification et les systèmes dont la SFM s'était chargée jusque-là, ajoutant au personnel, composé en grande partie de techniciens et de civils, des militaires armés pour exécuter les missions



de reconnaissance et occuper les points de contrôle et les postes d'observation. (Trois bataillons d'infanterie constituent l'essentiel de la Force, et les civils remplissent en majeure partie les fonctions d'observation.)

La FMO est unique en son genre, du fait qu'elle est la seule force de maintien de la paix qui ne relève ni de l'ONU ni d'un organisme régional ou sous-régional. Elle se distingue aussi par l'utilisation poussée qu'elle fait des technologies avancées pour compléter l'action humaine. Elle représente un des meilleurs exemples du recours au maintien de la paix pour accroître la confiance.

L'imposition de la paix

Selon la définition qu'en donnent les Nations Unies, l'imposition de la paix comprend des activités de maintien de la paix n'ayant pas nécessairement fait l'assentiment de toutes les parties concernées. Il n'y a pas à douter que l'imposition de la paix est évoquée dans le chapitre VII de la Charte de l'ONU, mais les auteurs de celle-ci n'avaient pas prévu les rapports qui existent entre cette notion et le maintien de la paix tel qu'on le comprend aujourd'hui. Comme nous l'avons déjà précisé, il faut de toute évidence modifier les définitions fournies par l'ONU; le changement le plus évident qui s'impose consisterait à enlever les mots «jusqu'à présent» dans la définition du maintien de la paix et à conserver telle quelle celle de l'imposition de la paix, en y faisant peut-être référence au chapitre VII de la Charte de l'ONU. Quoi qu'il en soit, la définition existante de ce dernier concept suffit aux fins de la présente étude.

L'imposition de la paix ne suppose pas le recours à toute la gamme des actions militaires permises dans le chapitre VII, bien que cela ne soit sans doute pas évident pour les forces déployées. Le rapport que la définition établit avec le maintien de la paix signifie clairement qu'en toutes circonstances, les contingents ne doivent recourir à la force qu'au minimum; cependant, les troupes sont effectivement

autorisées à employer la force, et pas seulement pour leur légitime défense. En fait, le degré de force est fonction de la conjoncture politique et du mandat défini, dans le cas de l'ONU, par le Conseil de sécurité. Par la suite, les ordres donnés aux troupes, y compris les règles d'engagement, doivent être conformes au mandat et respecter les paramètres de la situation.

Les Nations Unies n'avaient jamais mené d'elles-mêmes une opération d'imposition de la paix jusqu'au moment de la deuxième étape de leur effort en Somalie. La première mission, maintenant connue sous le nom d'ONUSOM I (Opération des Nations Unies en Somalie), avait été lancée comme une opération classique de maintien de la paix. Quand les premiers éléments furent immobilisés à Mogadiscio tandis que l'ONU tentait de négocier avec les diverses factions, la communauté internationale a dénoncé son inaction. À ce moment-là, l'ONU n'avait ni les ressources ni le mandat voulus pour imposer la paix. La situation a continué d'évoluer, et les États-Unis ont finalement pris les choses en main et organisé le Groupe opérationnel multinational unifié (UNITAF) qui réussit à briser la résistance de manière que l'aide humanitaire pût parvenir aux régions les plus touchées du pays. Le Conseil de sécurité avait approuvé cette action d'avance et s'était garanti un rôle de superviseur politique, ce qui, du point de vue de l'ONU, constituait une amélioration par rapport à ce qui s'était passé en Corée et dans le Golfe.

Une fois la situation stabilisée, on s'est mis à préparer la transition de l'UNITAF à une nouvelle force de l'ONU, appelée ONUSOM II. Ce devait être une force nombreuse, munie de matériel lourd et, aspect primordial (du moins, c'est ce que l'on pensait), autorisée à employer la force aux termes du chapitre VII de la Charte, ce qui allait jusqu'à désarmer et à démobiliser de force les factions rebelles. En fait, et pour diverses raisons, dont bon nombre se rapportaient à des facteurs indépendants de la volonté de l'ONUSOM II, et la plupart, au rôle joué par les États-Unis tant au sein qu'à l'extérieur de celle-ci, elle n'a jamais pleinement exécuté



son mandat, notamment en ce qui concerne le désarmement. En dépit des problèmes, le dossier somalien nous a déjà beaucoup appris sur les opérations d'imposition de la paix.

Les principaux enseignements concernent le commandement et le contrôle (il ne peut y avoir qu'une seule autorité exécutive) et l'unité de commandement (il ne peut y avoir qu'un seul ensemble de procédures opérationnelles). Et celles-ci ne peuvent exister que si tous les membres du Conseil de sécurité et tous les pays fournissant des troupes partagent une même volonté politique. Il est par ailleurs clair que l'ONU a actuellement du mal à établir les quartiers généraux nécessaires sur le terrain et à fournir un soutien logistique approprié, surtout au tout début d'une opération.

Ce premier effort d'imposition de la paix n'a pas été un bon exemple de ce que l'ONU peut accomplir à ce chapitre, mais cela n'est certes pas imputable entièrement à des problèmes institutionnels. Avec la volonté politique et les ressources appropriées, l'ONU pourrait acquérir une capacité modeste mais efficace d'imposition de la paix, y compris les moyens voulus pour désarmer et démobiliser des troupes et pour faire des vérifications sans nécessairement avoir le consentement de toutes les parties. Pareille démarche comporte évidemment des risques, et l'ONU doit donc accepter la possibilité de subir des pertes humaines.

Rappelons ici que le chapitre VII de la Charte de l'ONU ne concerne pas uniquement le «recours à la force». Il parle aussi des mesures coercitives «n'impliquant pas l'emploi de la force armée», telles que «l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications... ainsi que la rupture des relations diplomatiques», mais ces aspects n'entrent pas dans le cadre de la présente étude.

Le fait que l'ONU crée une nouvelle catégorie d'opérations n'exclut pas la possibilité que des actions coalisées soient menées dans l'avenir, telles que celles autorisées par le Conseil de

sécurité dans la région du golfe Persique et l'opération Restore Hope (Rendre espoir) exécutée par le Groupement opérationnel unifié en Somalie. En Corée, dans le Golfe et, pendant un certain temps, en Somalie, l'ONU s'est contentée, pour diverses raisons, de rester à l'arrière-plan et de laisser la direction des opérations aux coalitions auxquelles le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale avait, si l'on peut dire, donné sa «bénédiction politique». Il continuera probablement d'en être ainsi dans l'avenir prévisible.

La consolidation de la paix après les conflits

Par «consolidation de la paix après les conflits», l'ONU entend une «action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités». Le secrétaire général précisait que ce type d'action doit aller de pair avec de vastes efforts de développement politique, économique, social et culturel de la part de l'ONU, afin de renforcer la confiance nécessaire à l'établissement d'une paix durable⁹. Dans cet esprit, il a pris des mesures pour que le Conseil de sécurité et un Conseil économique et social revigorent harmonisent davantage leurs politiques entre eux. L'ONU a par ailleurs reconnu que bon nombre des techniques utilisées en diplomatie préventive peuvent également servir pour consolider la paix après les conflits. Le renforcement des institutions démocratiques est essentiel au processus. Bien qu'il s'agisse là d'un concept relativement nouveau, l'ONU lui a accordé toute la place qui lui revient dans des opérations récentes, notamment au Cambodge, mais aussi en Amérique centrale, en Angola et au Mozambique.

Au Cambodge, l'objectif consistait à créer des conditions favorables à la tenue d'élections libres et équitables. Afin d'y arriver, l'ONU a dû dépasser de loin le cadre de tout mandat dont elle s'était chargée jusque-là. Elle a même accepté d'exercer temporairement des pouvoirs gouvernementaux et, par conséquent, de diriger

⁹ Rapport du secrétaire général sur le travail de l'Organisation (A/48/1, 10 septembre 1993).



des ministères clés pendant la période de transition qui a duré de la date du règlement politique à celle des élections. Outre qu'elle a organisé et tenu les élections, elle a veillé au respect des droits de la personne, garanti le retour des réfugiés, remis l'infrastructure en marche, soutenu le développement économique et supervisé les forces de police. Toutes ces actions étaient vitales pour le processus électoral et, aspect primordial, pour la survie du pays à long terme. Ce sera pendant la période postérieure à la transition que l'on verra si les efforts de consolidation de la paix vont vraiment porter fruit ou non.

L'opération cambodgienne représente un test d'envergure pour l'Organisation. C'est en effet dans le cadre de cette opération qu'il a fallu élaborer les plans et les préparatifs les plus complexes afin de donner au nouveau gouvernement une chance de survivre et de favoriser le développement des institutions démocratiques parallèlement à celui de l'économie et des programmes sociaux.

Dans toutes les opérations susmentionnées, le processus a comporté, outre la consolidation de la paix après le conflit, le rapatriement des réfugiés et la démobilisation des combattants, ainsi que la réduction des arsenaux. Ces mesures de désarmement peuvent grandement contribuer à stabiliser les choses après le conflit, car en les appliquant, on retire certaines des ressources qui permettraient une reprise des hostilités. Il faudra peut-être instaurer des contrôles pour garantir le respect des accords à long terme. Or, les organisations régionales peuvent jouer un rôle à cet égard, et il convient de signaler que certaines (par exemple, l'OEA et l'OUA) ont coopéré avec l'ONU dans des efforts de consolidation de la paix, et c'est là un processus qu'il y a lieu d'encourager en toutes circonstances.

Conclusion

Les cinq types d'opérations de paix définies par les Nations Unies semblent suffire pour catégoriser les possibilités d'harmonisation et de synergie entre les mesures propres à accroître la

confiance et la vérification du contrôle des armements. Chaque catégorie va continuer d'évoluer; la souplesse de chacune et les rapports existant entre elles constitueront des atouts supplémentaires. Il conviendra d'accorder la priorité à la diplomatie préventive et au rétablissement de la paix, afin d'éviter les conflits et, le cas échéant, d'en réduire l'ampleur, mais il ne sera sans doute pas possible de les empêcher tous dans l'avenir rapproché. Par conséquent, il faudra compter aussi sur les autres processus propres aux opérations de paix.

Les opérations de maintien de la paix et de consolidation de la paix après les conflits demeureront d'importants outils de la communauté internationale. Les premières continueront de comporter de multiples facettes, et l'on y recourra davantage dans le contexte de l'application pratique de mesures volontaires de limitation des armements. Les opérations d'imposition de la paix seront beaucoup plus problématiques, et l'instance qui en autorisera la mise en place (ce sera habituellement le Conseil de sécurité de l'ONU) devra bien y réfléchir et dégager une forte volonté politique en vue de leur exécution. Ce sera une solution à employer avec modération, mais quand on la choisira, les États participants devront bien comprendre que les conséquences ne sont pas les mêmes que pour les opérations de maintien de la paix : il leur faudra, entre autres, accepter de prendre parti et de subir des pertes humaines. Quant aux questions concernant l'emploi d'opérations d'imposition de la paix pour soutenir les efforts de contrôle des armements et de désarmement, elles sont abordées dans le chapitre VII de la présente étude.

Les opérations de paix vont continuer de prendre de l'ampleur en-dehors du cadre même de l'ONU, à mesure, surtout, que les organisations régionales assumeront pleinement leur rôle quant à l'élaboration d'accords de sécurité. Malgré tout, le Conseil de sécurité conservera un rôle de superviseur pour garantir une certaine uniformité dans l'application de ces processus, notamment ceux qui supposent l'emploi de la force.



VII. Rôles actuels des Nations Unies et d'autres organismes, accords et régimes internationaux en faveur de la paix et de la sécurité dans le monde

Douglas A. Fraser

Introduction

Jusqu'à tout récemment, le contrôle des armements revêtait un caractère presque entièrement volontaire, et il résultait généralement d'accords bilatéraux et, dans certains cas, multilatéraux. On assiste maintenant à une tendance à intégrer le concept aux accords entre États dont la supervision ou la mise en application est assurée par une tierce partie, habituellement impartiale, mais pas toujours. Dans presque tous les cas, l'ONU a joué un rôle prépondérant, soit dans la création de nouveaux instruments, soit dans la modification de ceux qui existaient déjà. Ce rôle commence aussi à s'implanter dans les organisations régionales (y compris en-dehors de l'Europe), celles-ci reconnaissant de plus en plus que les formules régionales peuvent avantageusement remplacer ou renforcer les régimes mondiaux. En outre, l'émergence d'un «nouvel ordre mondial» a amené les pays à revoir les traités, accords et régimes de non-prolifération pour en définir les rapports mutuels, l'efficacité et la pertinence dans la conjoncture actuelle. Et il faut de plus en plus trouver un juste équilibre entre les aspects discriminatoires des contrôles imposés par les fournisseurs et les aspirations légitimes des pays en développement, en particulier, qui veulent accéder d'une manière équitable et responsable aux armements.

Dans le présent chapitre, nous examinons le rôle des divers organismes dans le contexte du désarmement et du contrôle des armements, à la fois volontaires et imposés. Nous parlons aussi, quand cela est possible, des organismes qui mettent en oeuvre les accords de désarmement et de contrôle des armements; par exemple, l'Agence internationale de l'énergie atomique vérifie si le Traité sur la non-prolifération est respecté. Cette démarche devrait nous permettre ensuite d'explorer les domaines où l'harmonisation et les synergies sont possibles.

Les Nations Unies

En matière de contrôle des armements et de désarmement, les Nations Unies interviennent par le biais de leurs organes et de leurs

institutions connexes. Par ses résolutions, l'Assemblée générale imprime une valeur morale et une volonté politique aux divers accords et régimes. Le prestige du Conseil de sécurité renforce l'action de l'Assemblée générale, tout comme la notion bien connue qu'il a les pouvoirs voulus pour faire respecter les accords. La mise au point d'accords et la création d'organismes adaptés à des situations particulières (ex. : missions de maintien de la paix, ou instruments tels que le Registre des armes conventionnelles) résultent de décisions prises par le Conseil ou l'Assemblée générale.

L'Assemblée générale. À l'heure actuelle, il existe une certaine «tension créative» entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, dans tout le domaine de la paix et de la sécurité internationales. Si la Charte est claire quant à la responsabilité primordiale du Conseil de sécurité à cet égard, l'Assemblée, face à un Conseil revigoré et proactif, essaie de s'assurer que sa propre voix est entendue. Cette tension s'explique fondamentalement par des divergences entre les États quant à ce qui constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales et quant aux mesures qu'il convient de prendre pour y faire face, en ayant à l'esprit les dispositions de la Charte, notamment celles concernant la souveraineté. Comparée au Conseil de sécurité, l'Assemblée est plus conservatrice ou traditionnelle dans ses mesures. La grande majorité des États, qui pour une raison ou une autre se méfient d'une ONU militante, ne sont représentés qu'à l'Assemblée et veulent garder une définition étroite de ce qu'est une «menace». Ils font preuve de circonspection quant au droit de veto dévolu à certains membres du Conseil, ils estiment que la composition actuelle de ce dernier n'est plus juste ni représentative, et ils trouvent que cet organe est finalement investi de trop de pouvoirs. D'ailleurs, certains d'entre eux considèrent comme étant menaçantes la coordination exercée actuellement par les cinq membres permanents, l'influence de trois d'entre eux (les États-Unis, le Royaume-Uni et la France), et la puissance ultime des États-Unis.



L'Assemblée adopte en général les résolutions relatives aux mesures volontaires de renforcement de la confiance (le Registre des armes conventionnelles, par exemple), mais elle hésite beaucoup quand il s'agit de régimes plus intrusifs de vérification et de mise en application des accords. Le Conseil et le secrétaire général peuvent compter sur l'Assemblée pour obtenir le soutien nécessaire, mais il faut s'attendre à ce qu'elle agisse avec lenteur et après mûre réflexion. En matière de sécurité, elle réagit plutôt qu'elle n'intervient au premier chef, sauf lorsqu'il s'agit de protéger la position des États, en vertu du paragraphe 2.7 de la Charte concernant les affaires qui relèvent de la compétence nationale.

Le Conseil de sécurité. Cet organe a toujours joué un rôle dans le domaine du contrôle des armements et du désarmement, en vertu de l'article 26 de la Charte des Nations Unies qui le charge, «avec l'assistance du Comité d'état-major..., d'élaborer des plans... en vue d'établir un système de réglementation des armements». Pour des raisons historiques bien connues, cela n'a pas été le cas; cependant, là où la volonté politique n'a pas manqué, le Conseil a trouvé d'autres moyens d'exercer une action s'apparentant à ce mandat particulier. À sa réunion historique, tenue le 31 janvier 1992 en présence des chefs d'État et de gouvernement, le Conseil a consacré une bonne partie de sa déclaration finale au désarmement, au contrôle des armements et aux armes de destruction massive. Il a par ailleurs réaffirmé son rôle dans le domaine de la limitation des armements et de la non-prolifération en le rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le Conseil a exhorté les États membres à résoudre pacifiquement et conformément à la Charte tout problème pouvant surgir dans ce domaine, mais il a aussi fait allusion à des mesures plus draconiennes en cas d'échec des moyens pacifiques. Pour ce qui est du Traité sur la non-prolifération, il a mentionné le recours à des mesures appropriées afin d'en faire respecter les dispositions. Le Conseil affichait ainsi sa volonté d'appliquer toutes les mesures à sa disposition, y compris l'emploi de

la force, si l'abrogation d'un accord de contrôle des armements ou de désarmement résultait, selon lui, en une menace manifeste pour la paix et la sécurité internationales.

L'un des principaux moyens que le Conseil a adoptés pour remplir son rôle relatif à la paix et à la sécurité internationales a consisté à créer des missions de maintien de la paix et à organiser d'autres opérations de paix. Dans le chapitre VI de la présente étude, on a donné une description générale des diverses opérations de paix. Nous allons examiner ici plus directement le rôle des missions de maintien et d'imposition de la paix dans le cadre du contrôle des armements et du désarmement.

Missions de maintien de la paix. Le concept du maintien de la paix ne figure pas en tant que tel dans la Charte de l'ONU, mais il s'agit de l'une des techniques de limitation et de règlement des conflits les plus novatrices et les plus efficaces que le Conseil de sécurité ait conçues pour remplir son mandat, y compris son rôle dans les domaines du contrôle des armements, du désarmement et de la non-prolifération. Au cours des dernières années, les opérations de maintien de la paix ont pris de l'ampleur et leur mandat prévoit, de plus en plus souvent, des activités de limitation des armements et de désarmement. Les tâches qui leur sont confiées vont désormais des plus classiques, telles que la supervision de retraits militaires, la surveillance de zones de désengagement ou l'inspection d'armements, aux plus nouvelles telles que le contrôle de la démobilisation ou l'élimination ou la destruction d'armes.

Même si l'ONU a acquis une grande expérience dans la supervision des accords de paix relatifs à la limitation des armements, surtout au Moyen-Orient, il n'y a pas longtemps que ses gardiens de la paix et ceux d'autres organisations régionales participent directement à des activités intéressantes d'autres aspects du contrôle des armements et du désarmement. Cela est dû, en partie, au fait que nombre de ses opérations concernent maintenant des conflits nationaux plutôt qu'internationaux et qu'elles ont lieu dans des régions où d'effrayantes quantités d'armes



conventionnelles ont été accumulées. Il existe aussi des cas où, en attendant un règlement, l'ONU ou une autre tierce partie, souvent en collaboration avec des États ou des groupes d'États, participe à l'imposition ou à la surveillance d'embargos sur les armes afin de contribuer à «étouffer» le conflit.

Les règlements de paix, qu'ils interviennent en Amérique centrale, en Asie ou en Afrique, comportent maintenant pour la plupart des dispositions sur le cantonnement et le désarmement des combattants, la démobilisation, la création de zones démilitarisées et, dans certains cas, la destruction des surplus d'armes ou, du moins, leur entreposage dans des dépôts. L'aide fournie en matière de déminage est aussi devenue un volet important, puisque les mines sont la cause principale des décès et blessures qui surviennent pendant les conflits régionaux. C'est la limitation des armes dans sa forme la plus pure. Certains accords obligent les parties à créer leur propre service de police, sous la surveillance de l'ONU, par exemple. D'autres prévoient l'intervention directe de la tierce partie. Dans tous les cas, les casques bleus se fient à l'information fournie par les parties en cause pour déterminer le nombre de soldats, la quantité des armes, l'emplacement des mines, etc.

Les résultats ont été inégaux. Généralement parlant, les opérations menées au Salvador et au Cambodge se sont bien déroulées. En Angola, elles ont échoué lamentablement jusqu'ici et, en Somalie, il y a eu des hauts et des bas. Une bonne partie des campagnes somaliennes fonctionnent normalement, tandis que dans certaines villes, notamment à Mogadiscio, des poches d'anarchie subsistent. Les autorités essaient de tirer des leçons de cette situation et d'éviter de tomber dans les mêmes pièges au Libéria, au Mozambique et au Rwanda. Il est encore trop tôt pour se prononcer définitivement, mais cela permet à tout le moins d'élaborer des concepts et d'acquérir de l'expérience. Plus important encore, l'idée que des mesures concrètes et pratiques de contrôle des armements et de désarmement doivent faire partie intégrante des règlements de paix fait son chemin, et c'est là un progrès considérable.

Missions d'imposition de la paix. On a tendance à considérer que les activités de contrôle des armements et de désarmement, et les fonctions d'exécution aujourd'hui confiées aux opérations de paix constituent, dans le cas des Nations Unies en particulier, un rôle nouveau. Si cela est compréhensible, il reste que la réalité est tout autre. L'opération onusienne menée au Congo au début des années 60 comportait, entre autres choses, une mission de désarmement quand on en a élargi le mandat pour inclure l'expulsion *manu militari* des mercenaires de la province indépendantiste du Katanga, une fois qu'il fut déterminé que l'ONU soutiendrait, voire imposerait, l'idée d'un État unifié. Dans les années qui ont suivi, l'aspect «exécution» est demeuré à l'état embryonnaire, mais, avec la fin de la Guerre froide et la souplesse que manifestent les membres permanents du Conseil de sécurité, il pourrait émerger de nouveau, si les circonstances s'y prêtent.

Nous avons vu au chapitre VI la description d'une opération d'imposition de la paix, l'ONUSOM II, qui a comporté diverses mesures de désarmement. Pour les raisons indiquées, cette opération n'a pas encore abouti. Cependant, le secrétaire général est allé au-delà de la notion de limitation volontaire des armements dans le cadre des missions de maintien de la paix, et il a vu plus loin que la tristement célèbre tentative faite en Somalie, pour réfléchir à l'idée de confier aux casques bleus, dans certaines circonstances, des fonctions d'exécution visant précisément à appuyer un accord de contrôle des armements.

Le thème a été introduit en octobre 1992 quand le secrétaire général, dans le chapitre intitulé «Intégration. Le désarmement dans le nouvel environnement international» de son rapport *Nouvelles dimensions*, a évoqué précisément la notion d'imposition de la paix. Il y a repris le concept qu'il avait présenté à l'origine dans l'*Agenda pour la paix*. Dans *Nouvelles dimensions*, il mentionne directement un autre domaine du règlement des conflits où il pourrait être nécessaire d'utiliser des mesures de désarmement, à savoir celui de l'imposition de



la paix. Il fait deux remarques à cet égard. D'une part, il souligne qu'il ne faut pas confondre le désarmement imposé, tel que les mesures prises contre l'Iraq en vertu de la résolution 687, avec les mesures issues de négociations. D'autre part, il précise que, face à des violations graves des accords de désarmement ou à d'autres menaces pour la paix, l'ONU n'hésitera pas à agir conformément aux responsabilités qui lui incombent en vertu de la Charte.

De plus, il a fait valoir pour la première fois l'idée du recours à la force militaire pour garantir le respect des ententes de limitation des armements qu'un ou plusieurs États auraient librement signées mais qu'ils auraient violées par la suite. Si l'on s'en tient aux synergies, c'est surtout ce possible recours aux opérations d'imposition de la paix pour garantir les accords de limitation des armements et de désarmement qui nous intéresse ici; cependant, il reste à savoir si les conditions seront un jour réunies pour permettre effectivement à l'ONU de donner suite à cette idée.

La Commission spéciale des Nations Unies (CSNU) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Un autre aspect de l'imposition des mesures de contrôle des armements et de désarmement a été mis en lumière quand le Conseil de sécurité a adopté la résolution 687, le 8 avril 1991, et qu'il a en fait dicté les conditions de la cessation de la guerre dans le golfe Persique, guerre qui, dans une certaine mesure, avait été conduite sous sa surveillance. La résolution 687 est un document exhaustif, sans précédent aux Nations Unies; la partie C explicite les procédures suivant lesquelles l'Iraq allait être dépossédé de ses armes de destruction massive, de leurs vecteurs et des moyens voulus pour les reconstruire. Y figurent aussi des dispositions sur le contrôle et la vérification à long terme. La CSNU a été créée en vertu de cette résolution et chargée d'exécuter ce mandat en collaboration avec l'AIEA. La CSNU doit s'occuper des armes chimiques et biologiques et des vecteurs capables d'emporter des armes de destruction massive. L'AIEA, quant à elle, va se pencher sur les armes nucléaires. Utilisant leurs

pouvoirs sans précédent pour faire des inspections «intrusives» sur place, les deux instances ont assez bien réussi à repérer et à détruire les engins. Par ailleurs, des modalités pour le contrôle à long terme sont en voie d'être mises en place.

Résultat d'une situation où la culpabilité de l'Iraq quant à l'invasion du Koweït n'était guère douteuse, les efforts déployés en vertu de la résolution 687 ont été exceptionnels, tout comme la capacité des États-Unis de susciter la volonté politique nécessaire au sein du Conseil de sécurité. D'après certains, il est peu probable que ces circonstances se reproduisent; par conséquent, il faut agir avec prudence en tirant des leçons et des conclusions de cette expérience. D'autres pensent que c'est un exemple pratique de ce qui peut être accompli et que les techniques d'enquête, d'inspection, de destruction et de contrôle mises au point et utilisées dans ce contexte constituent de bons précédents à appliquer dans d'autres régimes et d'autres situations, et pas seulement dans des opérations coercitives. L'AIEA, en particulier, a su en tirer des enseignements utiles qui pourraient tomber fort à propos dans quelque entente future, avec la Corée du Nord, par exemple.

Autres organes internationaux

Dans le chapitre VIII de la Charte de l'ONU, il est question des organismes et des accords régionaux et sous-régionaux, mais, jusqu'à récemment, ceux-ci n'ont pas joué un rôle important dans le maintien de la sécurité internationale. Cela est cependant en train de changer, notamment parce que l'organisation centrale, à savoir l'ONU, a atteint ses limites. En outre, étant donné la nature des conflits en cours (ethniques, religieux, tribaux, etc.) les groupes régionaux et sous-régionaux peuvent très bien jouer un rôle clé dans leur règlement. En tout état de cause, la plupart des techniques se ressemblent, et l'expérience acquise à une échelle plus large peut être utile dans des cas particuliers. Entre-temps, les entités régionales doivent se doter des mécanismes nécessaires et apprendre à prévenir et, dans le pire des cas,



à gérer les conflits avant de pouvoir assumer pleinement un rôle dans ce domaine. L'ONU est prête à aider ces entités, et elle l'a d'ailleurs déjà fait. Dans l'avenir, les instances régionales et sous-régionales devraient pouvoir intervenir beaucoup plus dans le processus. Dans les pages suivantes, nous examinons un échantillon représentatif d'organisations qui influent sur le contrôle des armements et le désarmement dans le contexte international.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). La CSCE est de loin l'organisme régional le plus avancé pour ce qui est du contrôle des armements, du désarmement et du renforcement de la confiance. Combinées à la création du Centre de prévention des conflits et du Forum pour la coopération en matière de sécurité, des mesures d'accroissement de la confiance négociées ont au moins permis d'établir un cadre de référence pour la gestion des crises. La CSCE s'est proclamée officiellement organisme régional aux termes du chapitre VIII de la Charte de l'ONU, soulignant ainsi son intention de collaborer plus étroitement avec l'ONU. La CSCE et l'ONU ont commencé à élaborer des mesures de coopération pour utiliser au mieux leurs ressources respectives et éviter le double emploi. Qu'elles travaillent en collaboration, comme c'est le cas dans l'ancienne Yougoslavie, ou qu'elles se partagent les responsabilités de direction, comme dans l'ancienne Union soviétique, les deux organisations sont en train de parfaire leurs compétences et leurs connaissances, ce qui leur permettra de mieux faire face aux problèmes actuels et à ceux qui risquent de surgir dans l'avenir.

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Bien qu'«alliance» soit le terme de prédilection de ses membres, l'OTAN est, dans le jargon de l'ONU, un organisme sous-régional, de la CSCE en l'occurrence. La situation dans l'ancienne Yougoslavie a donné lieu à des ententes officielles entre l'OTAN et l'ONU en ce qui concerne certaines garanties de soutien militaire; citons ici les ententes en vertu desquelles l'OTAN devait assurer une couverture et un appui aériens selon les besoins et conformément à des règles d'engagement

mutuellement convenues. En fait, cette forme de coopération est venue dans la foulée d'une entente provisoire qui a été signée quand il s'est avéré que l'ONU était dépassée par la situation en Bosnie-Herzégovine et à un moment où elle était préoccupée par la Somalie. L'OTAN a, en effet, été chargée par le Conseil de sécurité de s'occuper de l'opération humanitaire et de maintien de la paix dans cette partie de la Yougoslavie, et d'en payer les frais! Ce dernier point a causé de la confusion quant au mandat, au commandement, au contrôle et à de nombreux autres facteurs, ce qui a, une fois de plus dans l'histoire, mis en lumière les avantages de l'«unité de commandement».

On a bientôt mis fin à cet arrangement, et la «FORPRONU II», telle qu'on l'appelait, fut intégrée à l'ensemble de la mission déployée dans l'ancienne Yougoslavie. Ce cas particulier a mis en évidence certains des pièges inhérents aux opérations «disjointes»; depuis lors, il existe une définition plus claire des tâches dévolues à l'ONU, à la CSCE et à la Mission de surveillance de la Communauté européenne en Yougoslavie/Croatie (MSCE), et aussi à l'OTAN. Celle-ci continue de fournir à l'ONU les forces qu'elle est la plus à même d'offrir, c'est-à-dire des forces de surveillance maritime et aérienne et des troupes de combat qui aident à faire respecter la zone d'interdiction de vol, et, au besoin, un appui aérien pour les forces onusiennes et l'exécution d'autres tâches. La mise en application des sanctions constitue une contribution importante à la limitation des armements dans l'ancienne Yougoslavie. Les résolutions requises de l'ONU sont en vigueur pour autoriser l'emploi de la force appropriée dans ces contextes, entre autres.

L'organe d'exécution de l'OTAN est le Conseil de l'Atlantique Nord qui, pour l'exécution des tâches, dispose de toute une série de commandements relevant du Grand Quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE). Par exemple, le Commandement de l'Europe du Sud exécute des opérations aériennes, pour les Nations Unies, dans l'ancienne Yougoslavie.



L'Union de l'Europe occidentale (UEO). La dimension politique de la situation OTAN/UEO est intéressante, mais il n'y a pas grand-chose à en dire dans notre présent propos. Toutefois, l'UEO — une autre organisation sous-régionale — coopère avec l'ONU (et l'OTAN) pour appliquer les sanctions dans l'ancienne Yougoslavie, notamment en ce qui concerne l'utilisation des forces maritimes comme élément du blocus dans la mer Adriatique. Son rôle, comme celui de l'OTAN, est de fournir un appui militaire à l'ONU conformément à un mandat conféré par le Conseil de sécurité et invitant les organismes et les accords régionaux à contribuer, à leurs frais, mais sous la surveillance de l'ONU, à la réalisation du grand objectif.

L'UEO, tout comme l'OTAN, est dotée par sa charte de la capacité de coercition, ainsi que des ressources voulues pour employer la force, ce qui n'est pas le cas de toutes les organisations régionales ou sous-régionales.

Conseil de coopération nord-atlantique (COCONA). Ce rassemblement des pays de l'OTAN, des membres de l'ancien Pacte de Varsovie et des États successeurs de l'ancienne Union soviétique est une autre organisation à majorité européenne dont le mandat est en voie d'élaboration. Sauf en ce qui concerne l'adhésion des «États neutres», la distinction entre le COCONA et la CSCE, par exemple, reste encore à définir entièrement. Le COCONA peut combler provisoirement le vide créé par le démantèlement de l'URSS et du Pacte de Varsovie, jusqu'à ce que d'autres ententes soient conclues pour assurer une mise en oeuvre cohérente des accords antérieurs. Le COCONA n'acquerra sans doute aucun moyen d'exécution, mais il pourra contribuer au maintien de la paix et à la vérification de la conformité aux accords. Le COCONA évolue encore, et son fonctionnement est maintenant intimement lié aux principes de coopération mis au point sous le titre «Partenariat pour la paix» et arrêtés à Bruxelles en janvier 1994. Les dispositions prévoyant que les membres du COCONA et d'autres pays de la CSCE puissent participer à

des opérations de l'ONU et de la CSCE, y compris des missions humanitaires, de recherche et de sauvetage et de maintien de la paix, annoncent peut-être des interventions futures dans le domaine du contrôle des armements et du désarmement.

L'Organisation de l'unité africaine (OUA). Après quelques années d'interruption, l'OUA joue de nouveau son rôle dans les dossiers de sécurité qui touchent le continent africain. Les États africains modernes ont toujours rechigné à participer aux débats risquant de porter préjudice à la souveraineté, surtout pour ce qui a trait aux frontières internationales. L'OUA n'a prévu aucune disposition pour l'imposition de la paix et de la sécurité et doit, par conséquent, compter sur la pression morale exercée sur ses membres. Ainsi, la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage a la plupart du temps été inactive. Ces dernières années, cependant, l'OUA est intervenue dans deux conflits régionaux importants. L'un de ses organismes sous-régionaux, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), a été le principal protagoniste d'un règlement du conflit au Libéria, notamment en ce qui concerne la constitution d'une force de maintien de la paix nombreuse. On est en train de donner de l'ampleur à cette force pour lui conférer un caractère plus panafricain; une mission d'observateurs onusiens s'est jointe à elle, et c'est ainsi la première fois que l'ONU participe à une opération mise sur pied par une autre organisation.

Dans le deuxième cas, l'OUA a aidé à orchestrer l'«Accord d'Arusha», dont l'objet est de mettre fin à la guerre civile au Rwanda. Les signataires de cet accord exhortent l'ONU à envoyer une mission de maintien de la paix et à l'intégrer au Groupe d'observateurs militaires neutres de l'OUA (NMOG). Les deux missions (Libéria et Rwanda) ont incorporé dans leur projet de règlement du conflit des dispositions sur le désarmement. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de ces premiers efforts que l'OUA a déployés, d'abord seule, puis en collaboration avec l'ONU, et pour savoir s'ils



vont servir de modèles à d'autres missions. Pour l'heure, il semble que l'ONU va devoir se charger de faire appliquer les accords conclus au sein de l'OUA.

L'Organisation des États américains (OEA). L'OEA a été pendant de nombreuses années l'une des organisations régionales «d'arrière-plan» dans le monde. Ses régimes de sécurité collective, y compris celui que définit le Traité de Rio, mettent l'accent sur la diplomatie préventive et sur le rétablissement de la paix plutôt que sur le maintien ou l'imposition de la paix. Même si c'est le Traité de Tlatelolco qui a permis de créer la première zone dénucléarisée à être constituée dans une région très peuplée du monde, et si l'OEA avait déjà organisé une mission de maintien de la paix (en République dominicaine, en 1965-1966, en partie en collaboration avec l'ONU), il a fallu les diverses ententes ayant abouti aux accords de paix en Amérique centrale et la publicité faite à ce moment-là pour que cette organisation régionale commence à faire parler d'elle.

Le désarmement physique mené sous la surveillance des casques bleus au Nicaragua et au Salvador, mais en étroite collaboration avec l'OEA, représente, comme nous l'avons mentionné plus haut, l'une des grandes réussites dans ce domaine. À l'instar de l'OUA, l'OEA devra peut-être demander à l'ONU de mettre en oeuvre certains de ses accords, surtout lorsqu'une présence militaire ou policière est nécessaire. En Amérique centrale, des efforts se poursuivent dans le contexte de l'accord Esquipulas II qui fixe des objectifs de limitation des armes par pays, en fonction des besoins légitimes de chacun en matière de défense. Bien que les progrès réels à cet égard aient été lents, le concept demeure valide et il est accepté par les États d'Amérique centrale. Plus récemment, l'OEA travaillait avec l'ONU à élaborer un mécanisme politique et de sécurité destiné à réinstaller le président Aristide au pouvoir, mais c'est là un effort qui a peu de chances de réussir dans le proche avenir. Néanmoins, comme l'OUA, l'OEA est en train d'acquérir de l'expérience grâce à sa collaboration avec l'ONU

et de profiter des leçons que celle-ci a apprises dans le vaste contexte des opérations de paix et de contrôle des armements.

La région Asie-Pacifique. Dans cette partie importante du monde, il n'existe aucune organisation régionale ayant l'envergure de celles que l'on trouve en Europe, en Afrique, en Amérique latine et dans les Antilles. Il semble que les pays veuillent d'abord créer des organisations sous-régionales, dont l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) est la plus connue. Ce groupe de six nations se cantonnait jusqu'ici dans le domaine du développement, mais il a commencé à s'intéresser aux affaires politiques et au dossier de la sécurité. Avec ses sept «partenaires du dialogue», il organise chaque année une Conférence postministérielle des hauts responsables pour discuter des questions de sécurité. À mesure qu'elle avancera dans cette voie, l'ASEAN pourrait très bien devenir un exemple pour d'autres groupes sous-régionaux, comme l'Association sud-asiatique de coopération régionale (SAARC).

Organisations créées par traité

Un certain nombre de traités internationaux prévoient la création d'organes qui sont chargés de diverses responsabilités relatives à la mise en oeuvre et à la vérification desdits traités et au règlement des différends s'y rapportant. Ce qui n'est pas le cas pour d'autres traités dont l'application, en cas de litige, est confiée à une instance extérieure ou spéciale. Les traités peuvent être d'envergure mondiale, ce qui est généralement le cas de ceux relevant des Nations Unies, ou régionale.

Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Adopté en 1968, ce traité, dit TNP, est le plus important instrument qui limite la prolifération nucléaire. La vérification du TNP nécessite une coopération considérable de la part des États non dotés d'armes nucléaires, car ceux-ci doivent fournir à l'organisme international de vérification (l'AIEA) des informations détaillées sur le fonctionnement de leurs réacteurs nucléaires déclarés, lui donner



accès à leurs installations nucléaires et lui permettre d'installer chez eux des dispositifs de détection automatiques.

Cependant, comme on l'a constaté en Iraq¹, un pays peut très bien être en règle quant aux sites déclarés, mais accumuler des matières fissiles ainsi que concevoir et mettre au point des armes nucléaires dans d'autres endroits non déclarés, et qui ne sont donc jamais inspectés². Par conséquent, on doute maintenant de la capacité de l'AIEA de découvrir des activités de prolifération nucléaire illicites au moyen de ses garanties. En outre, de nouvelles demandes sont adressées à l'AIEA, mais ses ressources n'augmentent pas proportionnellement. Depuis peu, on s'inquiète de plus en plus de la prolifération nucléaire dans certains pays nouvellement industrialisés et l'on s'interroge sur la façon dont l'AIEA répartit ses ressources, elle qui a consacré 90 p. 100 de son budget des garanties de sécurité à des inspections menées au Japon, au Canada et en Allemagne.

L'AIEA elle-même ne s'occupe pas du non-respect des traités; elle fait plutôt rapport au Conseil de sécurité de l'ONU, qui se charge ensuite des mesures de suivi.

Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine. Cet instrument, communément appelé «Traité de Tlatelolco», a été ouvert à la signature en 1967. Créée en vertu de ses dispositions, l'OPANAL est chargée d'en assurer l'exécution. L'OPANAL comprend une Conférence générale de tous les États parties, un Conseil composé de cinq États élus par la Conférence générale, et un Secrétariat dont le siège est à Mexico. Les cas de non-respect considérés comme étant des violations du Traité sont communiqués simultanément à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi qu'au Conseil de l'Organisation des États américains. Le Traité

prévoit l'exécution d'«inspections spéciales» sur demande. Selon les circonstances, ces inspections sont menées soit par le Secrétariat, soit par l'AIEA, sous la direction générale du Conseil.

Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires du Pacifique Sud. Ce n'est là que la deuxième zone dénucléarisée jamais créée dans une région très peuplée du monde. Tout comme ceux du «Traité de Tlatelolco», les auteurs de cet instrument, signé en 1985 et connu sous le nom de «Traité de Rarotonga», en ont confié la vérification³ à l'AIEA, le Forum du Pacifique Sud (mécanisme de coordination intergouvernemental régional) jouant le rôle d'arbitre suprême en cas de différend. Le Forum peut autoriser des inspections spéciales avec le consentement des deux tiers des parties. Tout État qui veut se retirer du Traité doit donner un préavis de 12 mois, ce qui montre le sérieux de l'engagement politique des parties.

Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires (PTBT). Ce traité, qui interdit toutes les explosions nucléaires autres que souterraines, qu'elles soient à des fins militaires ou pacifiques, ne prévoit comme mesures de vérification que l'emploi des MTN.

Convention sur les armes chimiques. Si le Protocole de Genève de 1925 interdit l'utilisation des armes chimiques à la guerre, il en autorise la fabrication et ne comporte aucune disposition sur la vérification. La Convention sur les armes chimiques (CAC) de 1993 est incomparablement plus rigoureuse. Elle interdit la mise au point, la fabrication, le stockage et l'utilisation des armes chimiques et en prévoit la destruction. Les plus grandes difficultés auxquelles on s'est heurté pendant les longues négociations tenaient au régime de vérification qui, pour être efficace, exigeait un niveau de coopération sans précédent de la part du pays inspecté et des démarches intrusives de celle de l'organisme d'inspection.

¹ Voir John Simpson, «The Iraqi Nuclear Programme and the Future of the IAEA Safeguards System», *Verification Report 1992*, chapitre 28, J.B. Poole & R. Guthrie (sous la dir. de), Londres, VERTIC, 1992, p. 249-253.

² En vertu du TNP, l'AIEA peut demander de mener des inspections spéciales dans des sites non déclarés, mais elle ne le fait pas.

³ Il faut signaler que le Traité de Rarotonga n'interdit pas aux navires et aéronefs des pays non participants, qui transportent des armes nucléaires, de traverser les eaux du Pacifique Sud ou de faire escale dans les ports ou les aéroports des États parties.



L'objectif ultime, qui consistait à permettre des inspections par mise en demeure «n'importe où et n'importe quand», s'est avéré inacceptable, et l'accord prévoit des limitations décrites par l'expression «accès réglementé». Même avec cette restriction, cependant, les dispositions de la CAC sur la vérification sont les plus «intrusives» de toutes celles que contiennent les accords internationaux aujourd'hui en vigueur.

La CAC prévoit la création de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, qui, par l'intermédiaire de son Conseil exécutif, sera chargée de vérifier l'observation de la Convention. L'article XII comporte des recommandations sur les mesures collectives à prendre en cas de violation sérieuse de la Convention et sur la production de rapports à l'intention de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité dans les cas particulièrement graves. (Pour plus de détails sur la CAC, voir le chapitre IV de la présente étude.)

Convention sur les armes biologiques. Elle a été signée en 1972 et interdit la mise au point ou la production d'agents et de toxines biologiques. Elle ne comporte aucune disposition sur la vérification, et aucun organisme particulier n'est chargé d'en «gérer» l'application. Les États parties peuvent faire appel au Conseil de sécurité s'ils jugent que les dispositions n'en sont pas respectées. À la faveur de plusieurs conférences d'examen, les États parties ont essayé d'adopter un certain nombre de mesures de renforcement de la confiance pour accroître la transparence. Un Groupe spécial d'experts gouvernementaux, créé pour explorer les mesures de vérification possibles, vient de terminer son étude, et des efforts sont en cours pour convoquer les États parties à une conférence qui servira à examiner le rapport du Groupe d'experts et à décider d'autres mesures supplémentaires.

Traité de l'Antarctique. Signé en 1959, le Traité de l'Antarctique autorise le libre accès à n'importe quel endroit de la région; la

vérification de l'inexistence d'activités militaires est assurée par des inspections sur place menées en tout lieu et en tout temps et pouvant s'accompagner, si on le souhaite, d'inspections aériennes illimitées. Aucune disposition n'est prévue pour la création d'un organisme de vérification, mais on craint si peu l'accumulation d'armements ou la conduite d'activités militaires dans l'Antarctique que l'on s'intéresse davantage aux projets de coopération scientifique et aux questions environnementales.

Traité sur l'espace extra-atmosphérique. Ce traité de 1967, qui interdit la présence d'armes de destruction massive dans l'espace⁴ ou sur les corps célestes, ne prévoit aucun régime de vérification ni la création d'un organisme pour en gérer l'application. Cependant, les États parties sont priés de publier des informations sur leurs activités spatiales, et les installations techniques de plusieurs pays doivent pouvoir détecter les lancements d'engins spatiaux et en suivre la trajectoire⁵.

Traité sur les fonds marins. Le Traité signé en 1971 confère à tout État membre le droit de vérifier qu'il n'existe pas d'armes de destruction massive dans quelque installation que ce soit posée au fond des mers, au-delà d'une limite de 12 milles. Seulement quelques États disposent de la technologie et du matériel nécessaires pour inspecter une structure quelconque établie au fond des océans, mais tout pays peut demander la coopération d'un État partie pour faire enquête. Aucun organisme en soi n'est chargé de gérer l'application du Traité.

Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (ENMOD). La Convention ENMOD (1977) ne comporte aucune disposition sur la vérification, mais elle encourage des consultations si les respect des ses dispositions est en cause. Elle encourage aussi la transparence par le biais d'échanges d'informations et de

⁴ Un missile balistique nucléaire qui traverse l'espace dans sa trajectoire vers une cible terrestre n'est pas considéré comme un engin spatial.

⁵ Il est d'ordinaire possible de repérer les engins spatiaux, mais il est bien plus difficile de savoir ce qu'ils contiennent.



scientifiques. En outre, elle prévoit la création d'un Comité consultatif d'experts pour traiter des questions de conformité.

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. En vertu de l'une des dispositions de cette Convention, chaque État partie est tenu d'en faire connaître le contenu à ses citoyens et de l'intégrer à ses programmes d'instruction militaire⁶. Il n'existe pas d'organisme permanent chargé d'appliquer la Convention, et celle-ci ne comporte aucune disposition sur la vérification.

Traité sur les forces conventionnelles en Europe (Traité sur les FCE). En vertu de ce traité, les États membres de l'OTAN et les anciens membres du Pacte de Varsovie (ou leurs successeurs) doivent limiter leurs stocks de matériels militaires à des quantités bien précises. Ils doivent aussi détruire ou convertir les quantités d'armes qui dépassent ces limites. Des dispositions détaillées sur les inspections sur place permettent à chaque signataire de vérifier si les autres États remplissent leurs obligations au cours de l'étape de mise en oeuvre; par la suite, des inspections moins rigoureuses seront autorisées. Par suite de la dissolution du Pacte de Varsovie, et surtout, de l'Union soviétique, un certain nombre de problèmes imprévus ont surgi. Heureusement, un Comité consultatif mixte a été créé, en vertu du Traité, pour résoudre les difficultés que pose la mise en oeuvre de ce dernier.

Traité Ciels ouverts. Le Traité représente une importante mesure de renforcement de la confiance; il a été signé en mars 1992 et entrera en vigueur dès que le nombre requis de pays l'auront ratifié. En vertu de ce traité, des aéronefs de surveillance non armés peuvent circuler dans l'espace aérien des

États signataires. En utilisant la catégorie de détecteurs autorisés, les États peuvent faire valoir les dispositions du Traité de leur propre chef ou aux fins d'autres ententes, ce qui montre que le Traité peut avoir un grand effet synergique. La mise en oeuvre en est supervisée par une Commission consultative Ciels ouverts.

Organismes établis par accord

Outre les organismes et organes formels créés par traité, la communauté internationale a mis sur pied un grand nombre de groupes spéciaux pour traiter de problèmes particuliers. Ceux-ci sont constitués pour une courte ou une longue période; ils sont à composition et structure stables ou variables; et ils emploient différentes méthodes de gestion. Il peut s'agir d'entités autonomes ou, comme c'est plus souvent le cas, travaillant avec d'autres instances établies. Ils peuvent être d'envergure mondiale ou régionale et, en règle générale, leurs décisions lient les partenaires sur le plan politique plutôt que juridique. Citons ici quelques exemples : les Accords d'Esquipulas II qui servent de cadre de référence au processus de paix en Amérique centrale; les documents de Vienne et de Stockholm de la CSCE; et la Conférence internationale sur l'ancienne Yougoslavie (ou «Conférence de Londres»), constituée pour coordonner les efforts internationaux visant à instaurer la paix dans cette région.

Ce dernier cas offre un bon exemple d'un arrangement spécial dans le cadre duquel on utilise des structures existantes pour atteindre un objectif commun. Vers le milieu de 1992, les efforts que la Communauté européenne avait déployés pour régler le conflit dans l'ancienne Yougoslavie ont échoué. Le Conseil de sécurité de l'ONU a alors invité la Communauté à se joindre au secrétaire général pour discuter avec lui des moyens d'élargir et d'intensifier les initiatives européennes. Les Douze ont donc demandé au président du Conseil des ministres

⁶ En anglais, on emploie communément l'abréviation CUSHIE pour décrire ces armes.



d'alors (le premier ministre britannique John Major) de coprésider, avec le secrétaire général, une conférence internationale sur le problème, qui se tint à Londres en août 1992.

La Conférence a adopté la «Déclaration de principes» pour un règlement négocié et elle a créé, sous la direction générale du coprésident permanent, un comité directeur coprésidé par l'envoyé personnel du secrétaire général et par le médiateur de la Communauté européenne. Le comité dirige six groupes de travail qui se réunissent en session permanente au siège des Nations Unies à Genève et qui sont chargés de préparer l'ébauche d'un règlement général de la crise yougoslave et d'étudier d'autres questions connexes. À cet effet, l'ONU et la Communauté européenne fournissent les «outils» dont la Conférence a besoin sur le terrain, notamment la Force de protection de l'ONU (FORPRONU), la Force de surveillance de l'Union européenne et les services du Haut Commissariat pour les réfugiés.

Pour que ces groupes spéciaux fonctionnent bien, trois conditions sont nécessaires. Tout d'abord, il leur faut un chef solide; deuxièmement, les organes les composant doivent collaborer sans réserve entre eux; et enfin, ils doivent être soutenus par toutes les parties concernées. Une fois ces conditions réunies, les accords et arrangements spéciaux peuvent constituer un atout précieux pour la communauté internationale.

Organismes établis pour appliquer des régimes

Hormis les organes créés par suite de l'adoption de traités internationaux ou d'autres accords multinationaux négociés, il existe des groupes et des comités, mis sur pied par un nombre limité de pays pour coordonner et contrôler la lutte contre la prolifération de divers types d'armements. En vertu des régimes ainsi

établis, les pays fournisseurs peuvent contrôler dans une certaine mesure l'exportation de la technologie aux États qui ne respectent pas les règles propres aux régimes en question.

Les groupes et comités de ce type ont ceci en commun qu'ils ne sont liés par aucun traité⁷ et qu'ils n'ont aucun pouvoir juridique pour faire respecter leurs volontés. Cependant, si le groupe possède un quasi-monopole de certains types d'armements ou de technologies, il a *de facto* le pouvoir d'empêcher d'autres États d'en obtenir davantage.

L'efficacité de ces groupes dépend beaucoup des informations dont ils disposent : certaines sont facilement accessibles, d'autres relèvent du secret commercial, et d'autres encore ne peuvent être obtenues que par l'intermédiaire des services de renseignement. Comme l'a affirmé Peter van Ham⁸ : «En diffusant des lignes directrices et des listes de contrôle, les autorités gérant les régimes de non-prolifération précisent bien les exportations qui sont autorisées et celles qui ne le sont pas. Sans information sur l'exportation des produits à caractère secret et sur les intentions des États, aucun régime de non-prolifération ne peut fonctionner convenablement.» (Traduction libre)

C'est que, grâce aux régimes, les États peuvent «coopérer non pas en appliquant les règles qui y sont contenues mais en changeant le contexte dans lequel ils prennent des décisions motivées par leur intérêt propre⁹».

Comité de coordination du contrôle des échanges stratégiques (CoCom). Les membres de l'OTAN, le Japon et l'Australie ont créé ce régime en 1949 pour contrôler l'exportation de la technologie revêtant une importance stratégique. Mis sur pied à l'origine pour faire échec à l'Union soviétique, à la Chine et à leurs alliés, il est devenu par la suite moins discriminatoire. Le CoCom doit être remplacé au début

⁷ Les seuls régimes de non-prolifération fondés sur un traité sont ceux de l'AIEA (TNP), de l'OPANAL (Traité de Tlatelolco) et de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (CAC).

⁸ Peter van Ham, *Managing Non-Proliferation Regimes in the 1990s: Power, Politics and Policies*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1993, p.38.

⁹ Robert Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 13. Cité par Peter van Ham dans *Managing Non-Proliferation Regimes in the 1990s: Power, Politics and Policies*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1993, p. 37.



de 1994 par une autre organisation, encore moins discriminatoire et non polarisée entre l'Est et l'Ouest. Pourront en faire partie tous les États qui répondent à certaines normes : existence chez eux de systèmes établis de contrôle des exportations; respect des directives du Groupe des fournisseurs nucléaires, du Groupe d'Australie et du Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles (voir plus bas); respect du TNP, de la CABT et du Traité START, le cas échéant. La nouvelle et plus courte liste de contrôle comportera des articles stratégiques civils et militaires, y compris les articles à double usage, et elle visera à endiguer la prolifération venant de pays ou de régions qui suscitent des inquiétudes à cet égard.

Le Groupe dit «P-5». Ce groupe réunit les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, dont les exportations d'armements conventionnels représentent ensemble plus de 85 p. 100 du total mondial. Il s'occupe surtout de la non-prolifération des armes de destruction massive, de leurs vecteurs et de l'accumulation massive d'engins conventionnels. Après un début vigoureux au lendemain de la guerre du Golfe, ses activités se sont ralenties, mais les États qui le composent continuent de jouer un rôle important dans d'autres régimes et forums.

Club nucléaire de Londres/Comité Zangger. Ces groupes, créés à l'origine principalement par des pays occidentaux et comprenant actuellement des États de l'Europe de l'Est, se préoccupent des exportations des matières et des technologies nucléaires. Le Comité Zangger (Groupe des exportateurs adhérant au TNP) a été formé en 1970. Il a fourni à l'AIEA la liste des articles sensibles dont l'exportation exige l'imposition de garanties de sécurité. Le «Club de Londres» a été fondé en 1974 mais il ne s'est pas réuni avant 1990. En 1992, il a mis à jour sa liste de contrôle et introduit de nouvelles directives sur les articles à double usage. Avant de pouvoir importer ces articles, il faut accepter de

les assujettir aux garanties de l'AIEA. Les membres peuvent «se consulter» sur les sanctions à prendre dans le cas où un État non doté d'armes nucléaires exécuterait un essai.

Groupe d'Australie. Ce groupe spécial créé en 1985 par 26 pays applique aux produits chimiques un régime semblable à celui décrit plus haut pour le domaine nucléaire. Depuis 1992, il s'occupe aussi du problème de la prolifération des armes biologiques et à toxines. Il se réunit d'habitude deux fois par an, et il est prévu qu'il poursuivra son activité après l'entrée en vigueur de la CAC (voir plus haut), non seulement parce qu'il applique certains contrôles supplémentaires au matériel relatif aux armes chimiques, mais aussi parce qu'il s'intéresse aux armes biologiques et à toxines.

Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles (RCTM). Il s'agit d'un accord volontaire entre des pays qui souhaitent tous endiguer la prolifération des missiles balistiques. À l'origine, le RCTM concernait seulement les missiles nucléaires, mais il vise maintenant ceux pouvant emporter des ogives chimiques ou biologiques. Le RCTM n'est fondé sur aucun traité, et il ne s'accompagne d'aucun mécanisme de vérification ou d'exécution. Les États membres s'occupent des systèmes de missiles complets et de leurs principaux sous-systèmes, d'une part, et de la technologie et des éléments à double usage¹⁰, d'autre part. Les lignes directrices du RCTM ont été mises à jour en 1993.

Résumé

À la faveur de cette étude, nous avons vu le nombre et l'envergure des différents organes, traités, accords et régimes qui contribuent à la paix et à la sécurité internationales. Le nombre des organes semble augmenter et la coopération entre eux, s'accroître. La confiance entre les États s'améliore grâce à une transparence accrue. On reconnaît de plus en plus l'utilité de l'échange des techniques mises au point séparément : celles conçues pour la limitation des armements

¹⁰ Les usages non militaires concernant les lancements d'engins spatiaux et de sondes scientifiques dans la haute atmosphère.



et celles adoptées pour mener les opérations de paix, par exemple. Malgré le nombre d'organisations et de techniques, il semble qu'une certaine forme d'harmonisation et de synergie serait utile. Notre étude a par ailleurs mis en évidence le manque de mécanismes de vérification dans bien des cas et, plus particulièrement, l'absence de moyens qui permettraient de faire respecter les accords et régimes.

Il est arrivé dans le contexte de divers accords de contrôle des armements (le TNP, notamment) que l'on envisage la mise au point d'un régime d'exécution, mais celui-ci a rarement été défini dans le détail. À cet égard, il convient de songer à confier à des forces d'imposition de la paix le soin de faire respecter les accords de contrôle des armements. Ce n'est sans doute là qu'une option parmi d'autres qui vaudrait uniquement dans des circonstances très particulières. La communauté mondiale va devoir élaborer certaines normes dans ce domaine si le concept de l'imposition de la paix continue de «faire son chemin».

Nous avons mentionné, de temps en temps, le rôle du Conseil de sécurité quant à l'observation des accords et régimes, rôle qu'il continuera d'assumer dans l'avenir. Les sanctions ont été l'arme principale jusqu'ici mais, comme nous l'avons vu, l'emploi de la force n'est pas impossible là où la volonté politique existe. Les sanctions constituent bien sûr une épée à double tranchant : elles portent souvent préjudice plus aux innocents qu'aux coupables. Ce serait aussi souvent le cas de l'un des deux autres moyens possibles prévus au chapitre VII de la Charte de l'ONU et ne comportant pas l'emploi de la force, à savoir l'«interruption complète» des communications. (L'autre option consiste à rompre les relations diplomatiques.) La coopération entre les membres permanents du Conseil de sécurité sera primordiale pour garantir l'efficacité de ce dernier dans ce domaine.

Les organisations régionales doivent continuer de développer leur capacité d'entreprendre des opérations de paix et, en particulier, d'exiger le respect de normes locales ou mondiales. Les régimes mis en place par les pays fournisseurs doivent eux aussi continuer à évoluer de manière que l'on trouve le juste équilibre entre l'impératif de sécurité et l'accès équitable des pays en développement aux armements. Enfin, les États parties doivent réfléchir de nouveau à la nécessité d'intégrer aux traités existants et à venir des dispositions prévoyant la mise sur pied d'organes qui se chargeront d'en vérifier l'observation et d'en dénoncer les violateurs.

On trouvera au Tableau 4 la liste des principaux organismes, organes et régimes, avec indication de leur champ d'action, mondial, régional ou exclusif. Le Tableau 5 résume les rôles des divers organes et régimes. Dans les chapitres suivants, nous examinons les possibilités de synergie et d'harmonisation.



Tableau 4
Champ d'action des organismes/régimes multilatéraux existants

Organisme/ Régime existant	Créé par traité	Mondial	Régional	Exclusif
Conseil de sécurité de l'ONU	T	M		
AIEA	T	M		
OIAC	T	M		
Comité d'experts de l'ENMOD	T	M		
Groupe consultatif conjoint — FCE	T		R	
Forum pour la coopération en matière de sécurité, CSCE	T		R	
Centre de prévention des conflits, CSCE	T		R	
OPANAL	T		R	
Commission consultative Ciels ouverts	T		R	
Registre des armements, ONU		M		
Missions de maintien de la paix de l'ONU		M		
Groupe P-5				E
Groupe des fournisseurs d'armes et de matières nucléaires				E
Comité Zangger				E
Groupe de l'Australie				E
RCTM				E
CoCom				E



Tableau 5

Rôles des organismes/régimes multilatéraux existants

Organisme/ Régime existant	Mise en oeuvre d'accords	Action en cas de non-conformité	Non- prolifération	Accroissement de la transparence
Conseil de sécurité de l'ONU	M	NC		
Centre de prévention des conflits, CSCE	M	NC		T
OIAC	M		NP	T
OPANAL	M		NP	T
AIEA	M		NP	T
Groupe consultatif conjoint — FCE	M			T
Comité d'experts — ENMOD	M			T
Forum pour la coopération en matière de sécurité, CSCE	M			T
Commission consultative Ciels ouverts	M			T
Groupe des fournisseurs d'armes et de matières nucléaires		NC	NP	
Comité Zangger		NC	NP	
Groupe de l'Australie		NC	NP	
RCTM		NC	NP	
CoCom		NC	NP	
Registre des armes de l'ONU			NP	T



VIII. Possibilités d'harmonisation

George Lindsey

Harmonisation

Le nombre de traités, d'accords, d'organisations, d'instances et de régimes ayant pour objet les problèmes reliés à la sécurité internationale augmente, tout comme celui des pays adhérant à de multiples groupes internationaux. Chaque entité se donne un mandat particulier, mais à mesure que la gamme de ces instances s'élargit et que leurs activités prennent de l'ampleur, le risque de chevauchements inutiles s'accroît et, avec lui, les dépenses, voire la résistance à ce qui pourrait être perçu comme des indiscretions («intrusion») déraisonnables. La possibilité de susciter des synergies avantageuses existe elle aussi, quand les rôles et les intérêts ont quelque chose en commun. Un groupe peut partager avec d'autres certaines des données qu'il a acquises, et les analystes les plus compétents peuvent les évaluer en fonction d'un maximum d'informations recueillies auprès de sources nombreuses et diverses. On peut accroître l'efficacité de la mise en commun et de la combinaison des informations si l'on réussit à harmoniser l'enregistrement, la diffusion, l'entreposage et l'extraction des divers ensembles de données grâce à un nombre minimal de banques de données homogènes utilisant des formats normalisés et un système commun de communications et de traitement.

Nous avons décrit dans le chapitre précédent les organes existants qui nous intéressent ici. Ils comprennent des organisations créées par les Nations Unies; des organismes régionaux se préoccupant de la sécurité; des instances mises sur pied aux termes de traités de limitation des armements ou d'autres accords internationaux; et des régimes visant à endiguer la prolifération. Il existe des possibilités d'harmonisation entre certains d'entre eux. Cependant, à mesure que de nouveaux organismes s'ajoutent à cet ensemble grandissant d'entités dont les rôles concernent les divers aspects de la sécurité coopérative mondiale, il devient de plus en plus souhaitable d'harmoniser les actions respectives.

Certains facteurs empêchent une harmonisation poussée des différentes sources d'informations et d'analyses. Le cloisonnement rigide

favorise le «secret», et il existe sans doute des sous-groupes au sein des grandes organisations qui ne communiquent certaines de leurs informations à personne d'autre que leurs membres. Cependant, même si un organisme ne reçoit que des informations très générales, l'harmonisation devrait l'aider à en tirer le meilleur parti et, avec le temps, à accroître ses banques de données et la qualité de ses analyses.

Internationalisation des organisations de sécurité

Au fil des âges, les États souverains ont «géré» leur propre sécurité dans une perspective nationale, d'habitude en gardant les informations sous le voile du secret, à l'abri des regards de leurs propres citoyens et des étrangers. Cette rigueur n'est pas aussi grande au sein des alliances formelles de sécurité, et l'histoire nous donne deux exemples éloquentes à cet égard : les Alliés, pendant la Seconde Guerre mondiale, et l'Alliance de l'Atlantique Nord, pendant la Guerre froide. Malgré tout, chaque pays se réserve jalousement le droit de faire ses propres évaluations et de décider de ses propres actions, sous réserve de toute entente ayant pu être conclue quant à la conduite d'actions communes.

On observe maintenant deux tendances en ce qui concerne la collecte et l'évaluation des renseignements secrets. L'une découle du fait que des groupes d'États disposant chacun de moyens très différents dépendent de plus en plus de la sécurité collective. Les plus faibles en viennent à dépendre toujours davantage des plus forts pour ce qui est de la collecte des renseignements, mais ils se réservent malgré tout le droit de participer aux efforts conjoints d'évaluation, même si leurs capacités à cet égard risquent d'être fort limitées. Des efforts conjoints viennent donc se superposer aux activités nationales.

L'autre tendance est causée par la technologie, qui permet maintenant aux pays les plus puissants de déployer des MTN dotés de systèmes extraordinaires de collecte de renseignements. Dans ce domaine, les États comptent sur divers genres de capteurs installés à bord de



satellites, ce qui leur permet de recueillir des informations beaucoup plus détaillées et complètes, et d'une portée beaucoup plus vaste qu'avant le début de l'ère spatiale. Cependant, il faut un personnel à la fois nombreux, bien formé et bien équipé pour exploiter ces moyens à fond et réduire et analyser les données, ainsi qu'une vaste banque de données recueillies, stockées et affichées au moyen des technologies de l'heure. Les petits pays n'ont pas les ressources voulues pour mettre au point chez eux le matériel de collecte des données et l'organisation nécessaire à leur analyse. Cependant, des organismes commerciaux ont commencé à vendre des images satellites d'une très haute qualité.

Des traités multilatéraux de contrôle des armements ayant été signés, il a fallu assurer leur vérification; le processus de renforcement de la confiance et les mesures adoptées pour endiguer la prolifération ont accru la nécessité de recueillir des informations et de les évaluer d'un point de vue multinational plutôt que national. En outre, bon nombre des atouts ayant rendu les MTN si précieux pour la collecte de renseignements présentent un intérêt direct pour toute entité devant répondre à ces nouveaux besoins multinationaux.

On a formulé de nombreuses propositions¹ quant à la création d'organisations multilatérales ou mondiales qui s'occuperaient de fonctions telles que la surveillance du désarmement, la vérification du contrôle des armements ou le renforcement général de la confiance, au nom de la collectivité. Cependant, on n'est pas allé jusqu'à recommander qu'elles condamnent les violateurs et qu'elles leur infligent des peines.

Dans le chapitre VII, nous avons déjà fait allusion à de «nouveaux» organismes (ou rôles) qui ont fait l'objet d'expériences, mais dont on ne parle pas souvent. Citons ici les organismes

«spéciaux» chargés d'une tâche particulière, tels que la Commission spéciale de l'ONU à laquelle il incombe, en vertu de la résolution 687 du Conseil de sécurité, de désarmer l'Iraq. L'année dernière, le monde a aussi assisté à la mise sur pied de l'ONUSOM II, première opération d'imposition de la paix jamais menée par l'ONU (le désarmement en constituait un aspect important). Enfin, le secrétaire général a dit songer à employer des forces d'imposition de la paix pour obliger les belligérants à déposer les armes.

Il est très difficile d'imaginer la création de tels organismes dans l'avenir, à moins que soit confié un mandat clair du Conseil de sécurité et qu'existe, notamment, la volonté politique de persévérer jusqu'à la réussite ou jusqu'à la modification du mandat. Ce dernier devra mentionner expressément les mesures d'exécution à mettre en oeuvre.

Pour ce qui est des différences concernant le rôle de même que la composition nécessaire des divers genres d'organismes, on peut prévoir que ceux qui s'apparenteront à des «commissions spéciales» s'occuperont de problèmes ayant trait à la technologie de pointe et ne pouvant donc être résolu sans la gamme voulue de compétences humaines et de connaissances techniques. Quand le volet militaire sera important (par exemple, désengager, contenir ou désarmer des forces), c'est une mission d'«imposition de la paix» qu'il faudra. Les compétences militaires de base, qui sont sans doute assez uniformes d'un pays à l'autre, seront essentielles pour exécuter les missions de ce genre. Cependant, on n'a pas encore essayé d'en déployer une pour aider à faire observer un traité ou un régime existant, comme le secrétaire général en a émis l'idée. Si jamais on le fait, il faudra probablement beaucoup d'harmonisation transnationale pour favoriser une coopération efficace entre les effectifs fournis par différents pays dont les

¹ En 1962, on a proposé au Comité des dix-huit puissances sur le désarmement de constituer une organisation internationale du désarmement. D'autres formules ultérieures portèrent le nom d'Organisation internationale du désarmement limité (elle aurait coordonné les efforts de divers groupes de vérification) et d'Organisation internationale de vérification. Dans une étude menée en 1990, l'Assemblée générale de l'ONU ne s'est pas montrée très favorable à l'instauration d'un système international intégré et multilatéral de vérification. Cependant, la Première Commission

de l'Assemblée générale a recommandé en 1993 qu'un groupe d'experts gouvernementaux compétents réexaminent les conclusions de l'étude de 1990 pour chercher des moyens par lesquels les Nations Unies pourraient encourager la vérification grâce à des procédures, des procédés et des organes appropriés devant permettre, aux fins de la vérification, d'obtenir, d'intégrer et d'analyser des informations provenant de sources diverses.



forces militaires et policières ne posséderont pas toutes la même expérience de l'application des règlements dans un milieu hostile.

De délicates questions relatives à la souveraineté et au droit se posent quand on envisage d'établir des missions d'imposition de la paix pour obliger diverses parties à désarmer aux termes d'un décret international. Tout dépendant de la tâche à accomplir, l'exécution nécessitera peut-être le concours de spécialistes militaires et civils. On verra avec le temps si les États sont disposés à accepter une telle formule, et la situation actuelle en Corée du Nord pourrait bien servir à la mettre à l'épreuve.

Nouveaux organismes, accords et régimes possibles — Un organisme de vérification de l'ONU

En principe, l'ONU susciterait un degré suprême d'harmonisation et de synergie en instaurant, sous sa coupe, un grand organisme dont relèverait la diplomatie préventive et auquel il incomberait d'assurer la mise en oeuvre des accords de contrôle des armements, de sévir en cas de violation, d'endiguer la prolifération et de surveiller le maintien de la paix. Cependant, bien que ces missions convergent peu à peu vers un objectif commun de sécurité coopérative, elles diffèrent suffisamment, leur évolution est encore trop incomplète, et l'acceptation d'un tel degré de partage des responsabilités par les États-nations en matière de sécurité n'est pas assez poussée pour qu'une intégration aussi totale et universelle des rôles soit réalisable à l'heure actuelle.

Les chances sont légèrement meilleures de voir s'instaurer plus tôt une organisation internationale de vérification, qui se limiterait à vérifier si les traités négociés et les ententes

moins rigoureuses de renforcement de la confiance et de non-prolifération sont respectés et qui remplirait peut-être certaines fonctions pour soutenir les opérations de paix. Bon nombre des objections à l'instauration d'un système multilatéral de vérification ne tiendraient plus si l'organisation se confinait à des tâches de contrôle ne l'obligeant pas à faire des évaluations juridiques ou politiques sur l'observation des accords. Cependant, Serge Sur, examinant les chances de succès d'un mécanisme universel de vérification, tient les propos suivants (Traduction libre) : «Les obstacles à la mise en oeuvre réussie d'un tel mécanisme sont immenses, et il est probable qu'il continuera d'en être ainsi dans l'avenir prévisible².» En 1990, un groupe d'experts de l'ONU n'a pas réussi à s'entendre sur la mise en place recommandée d'un tel système au sein de l'Organisation, concluant qu'il serait plus pratique de soutenir des organismes de vérification constitués en vue de régions et d'accords particuliers.

Des études touchant diverses interventions possibles et bien définies des Nations Unies dans le domaine de la vérification ont montré qu'il y aurait lieu d'instituer un certain nombre de nouveaux organes, régimes ou accords dans le cadre desquels de nombreux pays feraient porter leurs efforts conjugués sur un seul aspect de la vérification, en ce qui concerne à la fois la mise en oeuvre et l'amélioration des techniques à cet égard³. Dans son étude menée en 1990, l'ONU, tout en se penchant sur les systèmes internationaux de vérification, a aussi réfléchi aux évolutions possibles sur divers plans, notamment les moyens de collecte des données, les échanges entre experts et diplomates, le rôle du secrétaire général dans les missions d'établissement des faits et les activités connexes, et l'utilisation d'aéronefs et de satellites aux fins de la vérification.

2 Serge Sur, "UN Activities in the Area of Verification of Arms Control and Disarmament", chapitre 33 dans J. Altmann, H. van der Graaf, P.M. Lewis & P. Markl (sous la dir. de), *Verification at Vienna: Monitoring Reductions of Conventional Armed Forces*, Philadelphie : Gordon & Breach, 1992, p. 316. Voir aussi "International Verification Organizations: Proposals for General Overview Organizations", chapitre 6 dans Ellis Morris, *International Verification Organizations*, Toronto : York University Centre for International and Strategic Studies, 1991, p. 149-173.

3 Il faut bien sûr se rappeler que l'AIEA et la CSNU, deux organisations de l'ONU, ont acquis une vaste expérience de la vérification : l'Agence, dans le domaine de la non-prolifération des armes nucléaires à l'échelle mondiale, et la Commission, dans celui de la vérification de l'observation des résolutions adoptées par l'ONU au sujet de l'Iraq.



À l'échelon régional, certains arguments militent en faveur d'une organisation européenne de vérification. En se confinant à la vérification des accords de contrôle des armements et de limitation des forces conventionnelles en Europe, celle-ci pourrait assurer le respect du Traité sur les FCE ainsi que des mesures d'accroissement de la confiance prévues par ce traité, par la Convention Ciels ouverts et par la CSCE. L'organisation pourrait être logée au Centre de prévention des conflits de la CSCE, à Vienne, et se charger en un premier temps d'harmoniser les définitions et les règles de décompte énoncées dans les accords susmentionnés⁴.

Un régime de vérification pour la Convention sur les armes biologiques et à toxines (CABT)

La CABT, signée en 1972, ne comporte aucune disposition sur la vérification, mais elle prévoit certaines mesures de renforcement de la confiance (consultations, et échanges d'informations et d'équipements scientifiques, par exemple). Des ententes ultérieures ont ajouté à la gamme des MPAC prévues; cependant, bien qu'un groupe spécial d'experts gouvernementaux ait étudié la vérification à la faveur d'un exercice appelé «VEREX», on n'est encore parvenu à aucun accord sur l'établissement d'un régime quelconque⁵. Il en a été tout autrement de la Convention sur les armes chimiques, signée en 1992, après de longues négociations sur la vérification à l'issue desquelles les parties sont convenues de dispositions détaillées sur un régime intrusif de vérification.

La vérification de la CABT comporterait une difficulté de taille : les activités que suppose la mise au point d'un arsenal d'armes biologiques offensives sont pratiquement identiques aux

travaux légitimes menés en microbiologie⁶. D'après certains experts de renom, ce «double usage» des éléments et fonctions empêchera toute vérification satisfaisante. D'autres ne sont pas d'accord et préconisent la négociation d'un protocole de vérification. Les dangers risquent de grandir à mesure que le génie génétique progressera; par ailleurs, d'après les premières indications, l'application d'une MPAC concernant les échanges d'informations a donné des résultats décevants.

Il semble clair que le régime de vérification reposerait fondamentalement sur l'inspection des sites déclarés et sur un droit de visiter, par mise en demeure, des sites non déclarés⁷. En inspectant des installations en Iraq, la CSNU a réussi à prouver que la CABT avait été violée. Cependant, le contrôle de la conformité à la CABT continuera probablement de reposer sur des mesures d'accroissement de la confiance et de non-prolifération, l'adoption d'un régime de vérification n'étant pas pour demain. Si un tel régime est mis sur pied, la tâche sera considérable, car il faudra harmoniser les résultats des MPAC et de non-prolifération et ceux qui découleront du nouveau régime.

Les moyens multinationaux de surveillance spatiale

C'est en 1978 qu'un pays, la France, a proposé pour la première fois un genre d'organisation qui exploiterait les avantages de la surveillance spatiale et en ferait bénéficier les États ne pouvant pas se permettre les technologies nécessaires : la France parlait alors d'une agence internationale de satellites de contrôle. En 1988, l'idée d'une agence de traitement des images-satellite a été avancée⁸. L'URSS a proposé de

⁴ Voir Johan Tunberger, "Prospects for a Future All European Verification Agency", chapitre 32 dans J. Altmann, H. van der Graaf, P.M. Lewis & P. Markl (sous la dir. de), *Verification at Vienna: Monitoring Reductions of Conventional Armed Forces*, Philadelphie, Gordon & Breach, 1992, p. 302-313.

⁵ On songe à convoquer une conférence pour examiner les rapports VEREX.

⁶ Erhard Geissler, "Strengthening the Biological Weapons Convention through Greater Transparency", chapitre 8 dans J.B. Poole & R. Guthrie (sous la dir. de), *Verification Report 1992*, Londres : VERTIC, 1992, p. 71-84.

⁷ Matthew Meselson, Martin Kaplan et Mark Mokulsky, "Verification of Biological and Toxin Weapons Disarmament", chapitre 9 dans F. Calogero, M.L. Goldberger et S.P. Kapitza (sous la dir. de), *Verification: Monitoring Disarmament*, Boulder Co : Westview, 1991, p. 149-164.

⁸ Voir Caesar Voute, "The Use of Satellites for Verification", chapitre 2 dans Frank Barnaby (sous la dir. de), *A Handbook of Verification Procedures*, Londres : Macmillan, 1990, p. 7-36.



créer une organisation internationale de contrôle et de vérification en 1988. Quant au Canada, il a étudié les possibilités de surveillance spatiale multinationale concernant les engins spatiaux (PAXSAT A) et les déploiements militaires en Europe (PAXSAT B). La Suède a fait circuler en 1988 une proposition sur un satellite de surveillance Tellus, et, en 1991, l'UEO a évoqué l'idée d'un centre d'interprétation des données-satellite, qui vérifierait l'observation des accords de limitation des armements et surveillerait l'évolution des crises et l'état de l'environnement.

Grâce à la technologie, des systèmes nationaux de surveillance spatiale très coûteux et à haut rendement (ils fonctionnent déjà) peuvent fournir à un centre multinational certaines des données qu'ils recueillent. On pourrait réduire la qualité et la quantité des informations partagées avec le centre, par rapport à celles du «produit» transmis aux centres nationaux. Un personnel multinational ferait les analyses, et les résultats seraient communiqués soit à un organisme multinational chargé d'examiner les cas de non-conformité, soit aux Nations Unies. Les mêmes renseignements seraient envoyés aux pays participants. Autre solution, l'organisme multinational pourrait acquérir ses propres satellites et peut-être aussi d'autres moyens techniques de collecte de données (moyens techniques multinationaux) grâce à des fonds fournis par les États membres.

Si la surveillance doit servir à la vérification de plusieurs mesures d'accroissement de la confiance, régimes de non-prolifération ou traités différents de contrôle des armements, il faudra harmoniser entre eux les travaux de collecte et de distribution des images. En outre, si un service multinational doit répondre aux attentes de pays différents, on devra harmoniser les méthodes dont ils se servent pour demander la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations, et en fonction desquelles le service fixera l'ordre des tâches à accomplir.

Ces considérations vaudraient aussi pour d'autres organes multinationaux qui se consacraient à la collecte d'informations utiles pour la vérification, le renforcement de la confiance, la non-prolifération et les opérations de paix, mais elles concernent tout particulièrement les moyens de surveillance spatiale, vu leur portée mondiale et leur capacité de recueillir rapidement des informations détaillées.

La surveillance aérienne multinationale

La surveillance aérienne offrirait une solution un peu moins ambitieuse que l'exploitation multinationale de moyens de surveillance spatiale. La plupart des pays peuvent se payer des aéronefs et d'autres véhicules aériens, et des observateurs de différents pays peuvent être présents pendant les vols de surveillance⁹. Bien que le Traité Ciel ouvert soit perçu comme une mesure d'accroissement de la confiance plutôt que comme un instrument de vérification, il ne faudrait pas le modifier beaucoup pour l'employer dans ce dernier rôle ou pour contrôler les divers aspects des opérations de maintien de la paix. Par ailleurs, il existe diverses autres possibilités : la surveillance aérospatiale peut contribuer de façon précieuse à la planification et à l'exécution des inspections sur place, et au choix des emplacements où une visite donnerait les meilleurs résultats possibles; garantir que des équipements ou des troupes ne sont pas retirés à la dernière minute, entre l'annonce de la visite et l'arrivée des inspecteurs; et, peut-être, favoriser une consultation immédiate entre les inspecteurs présents sur le terrain et l'équipage de l'aéronef survolant les lieux. De toute évidence, pareilles applications vont exiger une harmonisation efficace des survols avec les activités des équipes au sol. Dans les cas où l'on jumellera des moyens aéroportés et spatiaux de surveillance, la couche nuageuse empêchera parfois les capteurs optiques spatiaux de recueillir des images, mais il sera possible de prendre

⁹ Voir Michael Krepon et Amy Smithson (sous la dir. de), *Open Skies, Arms Control, and Cooperative Security*, New York : St. Martin's Press, 1992. Voir aussi Michael Slack et Heather Chestnutt (sous la dir. de), *Open Skies: Technical, Organizational, Legal, and Political Aspects*, Toronto : York University Centre for International and Strategic Studies, 1990. Ces ouvrages et la plupart des autres parus récemment sur la surveillance aérienne

utilisée aux fins du contrôle des armements portent surtout sur le Traité Ciel ouvert, mais bon nombre des idées y étant énoncées devraient valoir aussi pour d'autres accords ou régimes de surveillance aérienne adoptés par d'autres participants, dans d'autres régions et dans d'autres circonstances.



des photos depuis un avion volant sous les nuages. Ici encore, l'harmonisation des tâches sera nécessaire. Ou encore, si les nuages, le brouillard ou la pluie rendent impossible la surveillance optique, on pourra recourir à des détecteurs radars spatiaux ou aéroportés.

Comme nous venons de le signaler au sujet de la surveillance spatiale, il faudra orchestrer les demandes de collecte et d'analyse d'informations ainsi que les tâches. L'harmonisation s'imposera encore davantage à mesure que s'accroîtront la gamme des capteurs aéroportés et le nombre de pays et de types d'aéronefs.

Un centre multinational pour la vérification d'un traité d'interdiction complète des essais

À mesure que s'accroîtront les chances de conclusion d'un traité d'interdiction complète des essais nucléaires, l'attention se portera de plus en plus sur le problème d'une vérification efficace dans ce contexte. Il semble clair qu'il faudra, pour le résoudre, entre autres installations, un réseau mondial de capteurs sismiques, et que la réussite dépendra alors beaucoup de l'intégration des informations recueillies grâce à des capteurs disposés dans des endroits très dispersés, et presque certainement dans de nombreux pays. Vu les pratiques établies depuis longtemps pour la recherche géologique (par exemple, sur les tremblements de terre), on devrait pouvoir créer une organisation internationale qui s'occuperait de recueillir, d'analyser et de distribuer les informations obtenues grâce au réseau de capteurs sismiques.

Un centre multinational pour la surveillance du contrôle des armements dans l'espace

Il est sans doute peu probable que des négociations s'amorcent bientôt sur un accord mondial de contrôle des armements dans l'espace¹⁰, mais le sujet pourrait fort bien figurer à l'ordre du jour dans l'avenir. D'ici là, de nombreux pays auront mis des satellites en orbite, et tout traité

digne de ce nom devra alors être multinational. On favoriserait la mise en oeuvre de l'accord en créant un centre multinational pour la diffusion des avis, le contrôle, la vérification, l'observation des lancements et d'autres fonctions nécessaires.

Un centre multinational pour la surveillance du contrôle des armements en mer

Le contrôle des armements navals n'est jamais allé bien loin, si l'on exclut les dispositions qui, dans les traités SALT et START, concernent la limitation et la réduction du nombre des sous-marins porteurs de missiles balistiques, et les retraits unilatéraux d'armes nucléaires tactiques navales. Pourtant, certains des premiers efforts déployés au début du siècle en faveur de la limitation des armements visaient les arsenaux navals. Tout traité ou accord qui serait conclu dans ce domaine dans l'avenir aurait presque certainement une portée multinationale et mondiale, et il faudrait sans doute créer un centre multinational quelconque pour en garantir la mise en application efficace.

Des centres multinationaux pour la mise au point d'équipements, de méthodes et de programmes de formation

À mesure que l'on se familiarisera avec le fonctionnement des opérations multinationales et que plus de pays participeront au contrôle de l'observation des traités et contribueront à la transparence et au renforcement de la confiance, il faudra fonder des centres multilatéraux pour la mise au point d'équipements et de méthodes et pour la formation des inspecteurs, des opérateurs, des interprètes et des analystes de nombreux pays.

Pareil ajout serait particulièrement important pour le fonctionnement des organismes dotés de membres issus de nombreux pays et possédant des antécédents et des compétences techniques différents; il devrait amener les pays peu développés à mieux accepter les conclusions

¹⁰ Le Traité multilatéral sur l'espace extra-atmosphérique interdit de placer des «armes de destruction massive» dans l'espace, et le Traité bilatéral ABM prohibe l'utilisation d'armes spatiales antimissiles balistiques, mais aucun accord n'interdit de déployer des armes non nucléaires espace-espace ou sol-espace.



auxquelles parviendraient les groupes où leur représentation serait proportionnellement faible. Un tel centre aurait pour objectif premier d'harmoniser les équipements et les méthodes devant être employés dans le cadre des divers régimes.

Catégories de besoins et possibilités d'harmonisation

Comme nous l'avons déjà décrit et montré dans les tableaux, on peut grouper les organisations, instances et régimes de plusieurs façons différentes. Les besoins et les possibilités d'harmonisation peuvent exister à l'intérieur d'un régime donné (par exemple, le Registre des armes de l'ONU, le RCTM, ou un centre de prévention des conflits), ou entre divers régimes d'un groupe particulier.

Le secteur fonctionnel peut servir de critère de groupement. Le Tableau 6 montre les groupes actuels, à savoir les armes nucléaires, chimiques, biologiques et conventionnelles, et les missiles. Quand au moins deux régimes visent un même secteur fonctionnel, des possibilités d'harmonisation existent probablement entre les régions. Ainsi, le Tableau 6 fait voir que, comme l'AIEA, le Club nucléaire de Londres, le Comité Zangger, l'OPANAL et l'instance ayant succédé au CoCom s'intéressent tous à la prolifération nucléaire, il existe entre eux d'énormes possibilités d'harmonisation des rapports et des analyses. De même, les organes qui travaillent à endiguer la prolifération des armes conventionnelles et auxquels l'harmonisation profiterait comprennent le Forum pour la coopération en matière de sécurité de la CSCE, l'instance onusienne chargée du Registre des armes, l'entité ayant succédé au CoCom, et tout organisme utilisant des moyens de surveillance aérienne, tels que la Commission consultative Ciels ouverts, si jamais il était autorisé à mener des missions de contrôle ou de vérification. Les besoins d'harmonisation seront probablement moindres entre les régimes visant des secteurs fonctionnels différents.

La région géographique représente un autre critère de groupement. À l'heure actuelle, les possibilités évidentes d'harmonisation semblent exister entre les régimes appliqués en Europe. Les régions géographiques telles que l'Antarctique, les fonds marins et l'espace extra-atmosphérique sont de nature tellement différente qu'il y aura peu de possibilités d'harmonisation entre elles tant et aussi longtemps que de nouveaux régimes ne seront pas institués.

Troisième critère de groupement : les méthodes employées pour obtenir les informations. Citons ici les MTN, les MNR, la surveillance spatiale, la surveillance aérienne, les inspections sur place, l'observation d'exercices militaires sur invitation, les échanges de divers genres d'informations, la dotation conjointe de centres de réduction des risques ou de gestion des crises, la surveillance des portails périmétriques et des points d'entrée et de sortie, l'étiquetage, et l'utilisation de toute une gamme de capteurs. L'harmonisation est possible entre les technologies, les programmes de formation et les procédures.

Les systèmes d'armes ont normalement un long cycle de vie qui commence au stade de la recherche et du développement, et qui comporte ensuite la conception préliminaire, les essais, l'évaluation, la production, la livraison aux forces armées, l'instruction et le déploiement opérationnel. Tôt ou tard, les armes sont utilisées, détruites, entreposées ou transférées à un autre utilisateur. À ces diverses étapes du cycle de vie des armes, les organismes étrangers qu'elles intéressent ont différentes occasions de les observer. Comme le montre le Tableau 7, les meilleures se présentent sans doute aux stades de la production, de la livraison aux forces armées, de l'instruction et du déploiement opérationnel, stades que visent plus particulièrement la vérification et le renforcement de la confiance. Cependant, il convient de rendre accessibles toutes les informations obtenues aux premières étapes du cycle de vie (celles que les MNR ou l'observation des essais peuvent



permettre de recueillir, par exemple), car elles aideront à interpréter les renseignements concernant la production. De même, il y a lieu d'harmoniser les détails indiquant le retrait de matériels opérationnels avec les détails nécessaires pour établir s'ils ont été liquidés, détruits intentionnellement, entreposés, ou transférés à un autre pays.

Les possibilités d'harmonisation et de synergie, dans les rôles convergents du contrôle des armements, des mesures propres à accroître la confiance et des opérations de paix, sont présentées en fonction des combinaisons appropriées des moyens de collecte des informations tout au long du cycle de vie des grands systèmes d'armes.

Tableau 6
Secteurs fonctionnels visés par les organismes/régimes multilatéraux existants

Organisme/ régime existant	Contrôle des armements en Europe	Prolifération des armes nucléaires	Prolifération des armes chimiques	Prolifération des missiles	Prolifération des armes conventionnelles
Forum pour la sécurité en matière nucléaire (CSCE)	A				PAC
Centre de prévention des conflits (CSCE)	A				
Groupe consultatif conjoint (FCE)	A				
CoCom		N	AC	M	PAC
AIEA		N			
Groupe des fournisseurs nucléaires		N			
Comité Zangger		N			
OPANAL		N			
Organisation pour l'interdiction des armes chimiques			AC		
Groupe d'Australie			AC		
RCTM				M	
Registre des armes de l'ONU					PAC
Commission consultative Cielles ouverts	(A)				(PAC)



Genres d'harmonisation

Certains aspects de l'application des régimes examinés dans le présent document se prêtent mieux que d'autres à l'harmonisation et sont plus susceptibles d'en bénéficier.

De par leur nature même, les échanges d'informations entre un certain nombre de sources et de destinataires différents répartis dans plusieurs pays de diverses régions du monde pourraient, sans une harmonisation relativement poussée, aboutir au pire des chaos. Mis à part le problème de la langue, la tâche consistant à recueillir, gérer et présenter de grandes quantités de données pour permettre

un accès rapide aux documents les plus récents, et à analyser des dossiers couvrant une longue période, est colossale, mais elle se fait bien avec les techniques modernes d'informatique. Cela nécessitera sans doute une harmonisation des méthodes de présentation des rapports, des formats de ces derniers, des communications et du matériel informatique, et l'adoption d'une terminologie commune.

Tant pour échanger des informations que pour décider si un accord a été respecté ou non, on aura avantage à harmoniser les définitions qu'emploient les divers régimes pour décrire les différents systèmes d'armes. Par exemple,

Tableau 7

Applicabilité de différentes méthodes utilisées pour obtenir des informations sur divers stades du cycle de vie d'un système d'arme

Stades du cycle de vie d'une arme	Source d'information					
	MTN / MNR	Surveillance spatiale	Surveillance aérienne	Inspection sur place	Observateurs invités	Échange d'information
Recherche	MNR					EI
Développement	MNR					EI
Conception préliminaire						
Essais	MTN	SS			OI	EI
Évaluation	MNR					
Production	MNR	SS	SA	ISP	OI	EI
Livraison aux forces armées	MTN	SS	SA	ISP		EI
Formation	MTN	SS	SA	ISP	OI	
Déploiement opérationnel	MTN	SS	SA	ISP	OI	EI
Utilisées	MTN					EI
Entreposées	MTN				OI	EI
Détruites			SA	ISP	OI	EI
Transférées	MTN	SS	SA	ISP	OI	EI



les définitions utilisées dans le Traité sur les FCE et par la CSCE, relativement à divers types de véhicules blindés de combat, d'aéronefs de combat et de pièces d'artillerie, sont bien harmonisées entre elles. Dans les accords à venir de limitation des armements conclus ailleurs qu'en Europe et dans les régimes qui viseront à endiguer la prolifération des armes conventionnelles, il conviendra d'adopter des définitions s'harmonisant avec celles qui existent déjà. À mesure que la technologie s'améliorera et que de nouveaux systèmes seront conçus, on aura peut-être du mal à catégoriser les nouvelles armes, au fil des diverses étapes de leur cycle de vie (essais, production, formation, déploiement, transfert et liquidation).

Autre aspect de l'harmonisation : tirer parti au maximum des chances d'exploiter la synergie que suscite l'exécution combinée de plusieurs activités ayant un but commun. À titre d'exemple, citons l'organisation d'inspections sur place et de vols de surveillance de manière à pouvoir obtenir les meilleures informations possibles, observer les changements importants et rendre la tâche la plus difficile possible aux violateurs cherchant à se soustraire à la détection. À moins que l'on ait une raison valable de soupçonner une violation à un emplacement donné, des inspections répétées à brefs intervalles ne permettront probablement pas de découvrir grand-chose de plus et elles risqueront de gêner considérablement les usagers de l'emplacement en question. D'un autre côté, si les calendriers demeurent rigoureusement les mêmes pendant longtemps, quiconque s'adonne à des activités illicites a de bonnes chances d'échapper à la détection. En harmonisant bien les horaires de vol des pays qui ont le droit de survoler un même territoire selon un certain quota aux termes du Traité sur les FCE et du Traité Ciels ouverts, on peut maximiser la synergie issue de la combinaison des programmes de ces pays.

L'efficacité des nouveaux régimes qui se formeront — de portée multilatérale, mais non mondiale — dépendra des pays participants. L'harmonisation entre le Traité sur les FCE et le régime de la CSCE est rendue plus difficile par le plus grand nombre de membres de cette

dernière. La présence d'États minuscules, peu puissants et assumant peu de responsabilités, entraînera sans doute une augmentation des frais, tout en alourdissant la bureaucratie sans favoriser vraiment l'efficacité du régime. Et que des États plus soucieux de vendre des armes qu'à les limiter adhèrent à un régime de non-prolifération n'aidera sans doute pas à en améliorer l'efficacité.

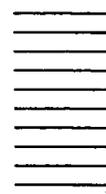
Résumé

À mesure que croîtront le nombre d'organismes multinationaux et celui des pays participant à la vérification des traités de contrôle des armements, aux opérations de paix ainsi qu'aux régimes de renforcement de la confiance et de non-prolifération, et que la sécurité coopérative internationale deviendra le point de convergence de leurs mandats respectifs, il faudra de plus en plus harmoniser les définitions, les rapports, le traitement des données et l'analyse des énormes quantités d'informations circulant entre les nombreuses organisations concernées. Sans harmonisation, il sera impossible de profiter pleinement de la synergie résultant de la conjugaison de tous ces efforts en vue d'un objectif commun.

Un autre exemple des avantages de l'harmonisation réside dans l'organisation des survols ou des inspections sur place, dont l'objet est de vérifier l'observation d'accords multilatéraux de contrôle des armements, de manière à exploiter les quotas attribués à plusieurs pays pour accroître au maximum la capacité de confirmer le respect des accords ou traités ou d'en détecter la violation.

Au nombre des nouveaux organismes qui pourraient être créés, vu les besoins grandissants aux chapitres de la vérification, des opérations de paix et des mesures d'accroissement de la confiance et de non-prolifération, citons les suivants :

- un organisme de vérification de l'ONU
- un organisme de vérification de la CABT
- une organisation des systèmes multilatéraux de surveillance spatiale



une organisation des systèmes multilatéraux de surveillance aérienne

un centre multinational de vérification d'une interdiction complète des essais nucléaires

un centre multinational pour la surveillance du contrôle des armements dans l'espace

un centre multinational pour la surveillance du contrôle des armements en mer

un centre multinational de mise au point d'équipements, de méthodes et de programmes de formation pour la vérification, les opérations de paix et le renforcement de la confiance.

Les plus grands besoins et possibilités d'harmonisation existeront entre les régimes appliqués dans un même secteur fonctionnel (armes nucléaires, chimiques et biologiques, missiles, armes conventionnelles) et dans une même région géographique (l'Europe offrant les meilleures possibilités à l'heure actuelle), et mettant en oeuvre les mêmes moyens de collecte des informations (moyens multinationaux de renseignement, surveillance spatiale, surveillance aérienne, inspections sur place). Il sera souhaitable de suivre les grands systèmes d'armes tout au long de leur cycle de vie, à commencer par le stade de la recherche et du développement jusqu'à l'utilisation finale ou la destruction, sans oublier les transferts à d'autres pays. Cependant, il faudra se doter de moyens différents pour ce faire, selon le stade examiné.



IX. Possibilités de synergie

Sidney N. Graybeal et Patricia Bliss McFate

Introduction

La sécurité internationale repose sur de nombreux efforts et instruments multilatéraux qui, notamment, réduisent ou limitent les armements; restreignent la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs et les accumulations déstabilisatrices d'armes conventionnelles; renforcent la confiance; préviennent, atténuent et aident à résoudre les conflits régionaux ou locaux; et confirment la mise en application des sanctions, ainsi que des régimes de limitation des armements ou de désarmement imposés aux termes de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. Les processus allant de pair avec ces efforts et instruments (vérification du contrôle des armements, mesures d'accroissement de la confiance, et opérations de paix) ont peut-être lieu dans des contextes distincts, mais les liens existant entre eux peuvent, si l'on sait en tirer profit, en multiplier les avantages aussi bien individuellement que collectivement.

Visant toutes à favoriser la sécurité internationale, la vérification du contrôle des armements, les mesures d'accroissement de la confiance et les opérations de paix ont forcément des intérêts communs : confirmer l'observation des accords, faire la lumière sur des activités ou événements ambigus, et décourager, voire détecter, les violations. Ces intérêts doivent être satisfaits, que le contexte opérationnel soit celui d'un accord formel de contrôle des armements (la Convention sur les armes chimiques, par exemple), une entente régionale de non-prolifération (citons ici le Traité de Tlatelolco), une démarche de renforcement de la confiance (le Traité Ciel ouvert), ou l'un des nombreux efforts auxquels le personnel de l'ONU participe pour prévenir, contenir ou résoudre un conflit international ou intranational (pensons, par exemple, à la force de maintien de la paix déployée dans l'ancienne Yougoslavie). L'objectif suprême des trois processus consiste à réduire les risques de conflit armé, ou, si la guerre éclate, à en atténuer la gravité.

Méthodes et activités associées à la vérification du contrôle des armements, aux mesures d'accroissement de la confiance et aux opérations de paix

On a conçu un certain nombre de méthodes et/ou d'activités pour faciliter l'application des régimes de vérification du contrôle des armements, la mise en oeuvre des mesures d'accroissement de la confiance et l'exécution des opérations de paix.

Vérification du contrôle des armements

D'un point de vue conceptuel, la surveillance des accords de contrôle des armements se fait principalement par la recherche et l'analyse de renseignements, et l'on utilise pour cela toutes les informations existant sur une activité ou un endroit donnés. Dans certains pays industrialisés, c'est surtout avec les MTN que l'on remplit cette fonction, et ceux-ci comprennent : des systèmes montés sur satellite de reconnaissance et utilisant des capteurs photographiques, infrarouges, radars et électroniques; des radars et autres détecteurs terrestres, aériens et maritimes; des sismographes; des stations d'écoute; et des systèmes acoustiques sous-marins.

Les pays qui n'ont ni MTN ni accès aux données recueillies par ces derniers misent sur leurs MNR, formés de l'ensemble des moyens nationaux de recherche et d'analyse des renseignements hormis les systèmes techniques décrits plus haut, dont ils sont dépourvus. Les MNR se rapportent surtout à la collecte des renseignements auprès de sources humaines et à l'analyse des informations publiques telles que celles diffusées par les médias ou les photos prises par des satellites commerciaux. Les pays qui ne possèdent pas de MTN et qui disposent de MNR limités doivent compter sur des instances internationales ou d'autres pays pour faire la surveillance à leur place.

Les *mesures de coopération* viennent compléter les MTN et/ou les MNR; elles comprennent les *échanges de données*, les notifications, les inspections sur place et les inspections aériennes. Les



échanges de données portent sur des ensembles complets d'éléments, dont les quantités et les emplacements des équipements ou des articles limités en vertu des traités (ELT, ou ALT), les caractéristiques techniques, les plans des emplacements, et les informations sur la structure des forces et sur leurs lieux de déploiement. Par les *notifications*, les parties communiquent d'avance des informations sur des activités prévues, sur les mouvements des ELT et des ALT, sur l'augmentation ou la diminution du nombre de ces derniers; sur les modifications qu'elles comptent apporter à l'effectif ou aux unités existantes, sur la conversion ou l'élimination d'ELT ou d'ALT, et sur les inspections sur place demandées ou prévues. Il existe quatre principaux genres d'*inspections sur place* ou *sur le terrain* : les inspections faites à titre d'essais avant la conclusion d'un accord; les inspections régulières ou exécutées avec court préavis dans des installations déclarées; les inspections par mise en demeure menées sur des sites non déclarés ou suspects; et les inspections sur invitation. Dans le cadre des *inspections aériennes*, on survole des emplacements ainsi que des ELT ou des ALT, l'aéronef étant alors muni de divers genres de capteurs.

Mesures propres à accroître la confiance

On peut grouper les mesures d'accroissement de la confiance de bien des manières. Ci-après, nous en présentons huit catégories génériques, à savoir : mesures d'information; mesures de communication; notifications; observations; inspections; restriction de certaines activités; limitation des déploiements; restrictions de nature technologique.

Les *mesures d'information* incluent : la publication d'informations sur la défense; les échanges d'informations sur les systèmes d'armes et la structure des forces; les commissions consultatives; les publications des budgets de défense; la publication de renseignements sur la mise au point de systèmes d'armes; et les colloques sur la doctrine et la stratégie. Les lignes téléphoniques d'urgence, les centres conjoints de gestion des crises et les lignes utilisées pour la

diffusion régulière d'informations nécessaires et demandées entreraient dans la catégorie des *mesures de communication*.

Par les *notifications*, on donne préavis des exercices militaires, on annonce la mobilisation et les déploiements de forces armées, et on communique de l'information sur la nature et le genre des forces en question. Il est aussi possible d'*observer* des activités ou des exercices militaires particuliers. Dans la catégorie des *inspections*, on inclut : le détachement d'observateurs spéciaux en cas de mouvements sensibles d'équipements ou de personnel; les inspections sur place; et l'utilisation de détecteurs spéciaux. Le régime «Ciel ouvert» entrerait dans cette catégorie : il autorise des mesures coopératives de surveillance aérienne faisant appel à des capteurs et à des observateurs.

Tout comme les dispositions limitant les armements, les régimes destinés à renforcer la confiance peuvent aussi comporter des mesures de *restriction des activités* ou des comportements. Ainsi, ils peuvent comprendre des garanties par lesquelles les parties conviennent d'éviter ou de limiter toute activité militaire provocatrice (par exemple, aucun harcèlement en haute mer ou près des frontières). Les mesures de *limitation des déploiements* interdisent les manoeuvres ou les essais menaçants, les déploiements en force près de zones stratégiques, et l'utilisation de certains équipements; elles peuvent aussi limiter l'effectif militaire ou des catégories d'armes (comme c'est le cas des zones dénucléarisées). Au chapitre des *restrictions de nature technologique*, on trouve divers engagements, tels que les suivants : ne pas remplacer des équipements militaires de types donnés par des matériels nouveaux et plus perfectionnés; ne pas moderniser les équipements militaires déployés; renoncer à l'entraînement avec de nouveaux systèmes et à la mise à l'essai de nouveaux modèles sur le terrain; ne pas construire de nouveaux systèmes ou sous-systèmes particuliers; ne faire aucune utilisation militaire de technologies ou de procédés à «double capacité».



Opérations de paix

Certaines mesures sont communes à l'ensemble des opérations de paix. Dans le domaine de la diplomatie préventive, la collecte d'informations pour l'alerte rapide revêt une importance particulière : il s'agit de données reçues par l'entremise des moyens techniques et de sources humaines (MTN et MNR) des pays membres du régime. C'est sur la foi de ces informations que l'établissement des faits a lieu : une personne ou un groupe rassemble alors des informations d'une façon formelle ou non. Cette mesure s'apparente à la collecte des informations pour l'alerte rapide, sauf qu'elle nécessite le déploiement sur le terrain d'experts qui mènent des enquêtes directement auprès des parties concernées. Le déploiement préventif comporte l'envoi de militaires (avec le consentement ou à la demande de l'État en question) chargés d'atténuer la tension et de dissiper les doutes. On peut créer, avec l'assentiment des États parties, des zones démilitarisées avant qu'un conflit n'éclate; pour établir ces dernières, il faut aussi faire appel à des mécanismes de vérification, notamment des inspections au sol, des survols ainsi qu'une surveillance humaine ou électronique.

Les échanges d'informations ou de données vont également de pair avec les opérations de paix. L'ONU a instauré un système de déclaration des dépenses militaires; tous les États peuvent y adhérer (bien que seulement une trentaine le fassent actuellement). Le Registre des transferts d'armes conventionnelles que l'ONU a créé récemment et qui concerne les exportations et les importations de certaines catégories d'armes classiques a connu des débuts encourageants, plus de 80 pays y adhérant déjà. On demande aussi à ces pays de fournir des détails supplémentaires sur leurs stocks militaires, sur leurs achats de matériel auprès de leurs industries nationales, et sur leurs politiques en la matière.

Comme l'alerte rapide revêt beaucoup d'importance pour la diplomatie préventive, on a proposé deux autres mesures pour étayer les efforts de l'ONU dans ce domaine. Tout d'abord, la mise sur pied de centres de réduction

des risques pour coordonner les informations reçues de toutes parts; ces centres pourraient aussi servir à organiser des consultations périodiques avec les parties à des conflits possibles, faciliter les échanges d'officiers militaires, et préparer les inspections d'installations militaires et les observations d'exercices militaires. En vertu d'une autre mesure, on élargirait le mandat des bureaux extérieurs de l'ONU pour qu'ils puissent recueillir des informations aux fins de l'alerte rapide, comme le font les trois centres pour la paix et le désarmement installés en Afrique, en Asie ainsi qu'en Amérique latine et dans les Antilles.

Dans le cadre des opérations de rétablissement de la paix, on emploie des missions d'observation pour recueillir des informations. C'est ainsi qu'a été proposée la création d'«ambassades de l'ONU» qui rassembleraient des faits et contribueraient sur place au déploiement des forces de maintien de la paix chargées de protéger les missions humanitaires. Des observateurs participent également aux opérations de maintien de la paix, sauf que ce sont alors des observateurs militaires.

On peut envoyer des missions d'imposition de la paix là où l'emploi limité de la force est nécessaire pour garantir, par exemple, l'acheminement des secours humanitaires ou la protection des droits de la personne. On songe aussi à s'en servir pour assurer l'observation des accords de contrôle des armements, librement signés par les parties mais violés par la suite. Afin de consolider la paix après les conflits, les intervenants utilisent des mesures politiques, économiques, sociales et culturelles de manière à empêcher ainsi la reprise des hostilités.

Effets synergiques existant entre les méthodes ou activités visant la vérification du contrôle des armements, le renforcement de la confiance et les opérations de paix

Comme le montre le Tableau 2, les méthodes élaborées pour les trois processus portent des noms différents, mais leurs fonctions se ressemblent beaucoup du point de vue générique.



En coordonnant et combinant ces fonctions génériques, on favorise de nombreuses synergies. Les paragraphes qui suivent décrivent certains des rapports synergiques qui pourraient être utiles, et le Tableau 3 présente sous forme graphique les conclusions dégagées dans ces contextes.

Moyens techniques et sources nationales et internationales de renseignements

Il existe des synergies élevées entre ces catégories. On peut utiliser les données recueillies par les moyens techniques, y compris les capteurs spatiaux, pour fournir un point de convergence aux moyens nationaux de renseignement

et à d'autres sources utilisées pour l'alerte rapide; on peut aussi s'en servir pour confirmer des informations reçues de sources humaines telles que des échanges d'experts ou les membres d'équipes d'établissement des faits de l'ONU déployées sur le terrain. En revanche, les données provenant des MNR et des missions d'enquête sont utiles pour guider les moyens techniques. Ainsi, une MPAC renforcée, telle que des échanges de scientifiques, peut susciter des informations que l'on emploiera ensuite pour surveiller des installations suspectes de fabrication d'armes biologiques avec des MTN ou d'autres dispositifs techniques.

Tableau 2
Ressemblances entre les fonctions

Vérification du contrôle des armements	Mesures d'accroissement de la confiance	Opérations de paix actuelles et possibles de l'ONU
Moyens techniques nationaux, Moyens techniques multilatéraux	Détecteurs spatiaux et aéroportés	Moyens techniques internationaux
Moyens techniques nationaux	Mesures d'information	Alerte rapide et informations issues des missions d'enquête
Échanges de données	Mesures d'information	Registre d'armes, rapports sur les dépenses militaires, etc.
Notifications	Mesures de notification	Rapports sur les activités
Inspections sur place	Inspections sur invitation et observations des mouvements	Activités de l'AIEA, observateurs spéciaux, missions d'enquête, Commission spéciale des Nations Unies (CSNU)
Inspections aériennes	Ciels ouverts	Surveillance aérienne pendant les opérations de paix, y compris la CSNU
Organismes de mise en oeuvre, centres de réduction des risques nucléaires, etc.	Centres de prévention des crises, mesures de communication et mécanismes de mise en oeuvre	ONU (centre de réduction des risques de guerre et bureaux extérieurs — «ambassades»), activités s'apparentant à celles de la CSNU, missions de maintien et d'imposition de la paix



Moyens techniques et échanges et registres de données

Les données obtenues grâce aux moyens techniques procurent des informations modestes mais utiles sur la nature et la portée des renseignements que l'on compte recueillir à la faveur des échanges de données et d'informations et dans les bases de données de l'ONU. D'un autre côté, les échanges de données et d'informations fournissent des détails très utiles pour améliorer les systèmes de surveillance actuels et futurs. Ainsi, le Registre des transferts

d'armes conventionnelles de l'ONU possède toutes les caractéristiques voulues pour favoriser considérablement la transparence dans le contexte de la vérification des armes classiques.

Moyens techniques et notifications et déclarations

Les moyens techniques influent peu sur les notifications, les déclarations et les autres rapports d'activité, mais sont, à l'inverse, fortement influencés par ces éléments. Les moyens

Tableau 3

Synergies entre les méthodes associées à la vérification du contrôle des armements, au renforcement de la confiance et aux opérations de paix

	Moyens techniques	Renseignement, informations, enquêtes	Échanges de données et registres	Notifications et déclarations	Inspections et observations	Surveillance aérienne	Organismes de mise en oeuvre
Moyens techniques	—	E	M	F	E	M	E
Renseignement, informations, enquêtes	E	—	E	F	E	M	E
Échanges de données, registres	E	E	—	F	E	M	E
Notifications et déclarations	E	M	F	—	E	E	E
Inspections et observations	E	E	E	M	—	E	E
Surveillance aérienne	M	E	F	M	E	—	E
Organismes de mise en oeuvre	M	M	M	M	E	M	—

E = Synergie élevée
M = Synergie moyenne
F = Synergie faible

Influe(nt) à divers degrés sur les éléments horizontaux

Influe(nt) à divers degrés sur les éléments verticaux



techniques permettent d'entrevoir ce qui figurera dans les notifications et, dans certains cas, ils peuvent confirmer que l'action annoncée a eu lieu ou est en voie d'exécution. Les déclarations ou les notifications peuvent déclencher toute une gamme d'activités techniques de collecte de données; il est douteux qu'un pays déclarerait un élément interdit (par exemple, l'existence d'une usine d'armes chimiques), mais on s'interrogerait sur son souci d'observer les traités si l'élément en question avait déjà été repéré grâce aux moyens techniques.

Moyens techniques et inspections et observations

La synergie entre les moyens techniques et les inspections ou observations est très élevée dans les deux sens. On peut utiliser les informations issues des moyens techniques pour amorcer, guider et évaluer les inspections au sol, et celles-ci peuvent «confirmer» les éléments recueillis par divers systèmes techniques, ce qui en renforce la crédibilité. Les moyens techniques peuvent aussi fournir les informations nécessaires pour choisir le site et le moment des inspections à effectuer aux fins d'un CTBT qui serait conclu dans l'avenir. Les inspections et les évaluations techniques faites au sol peuvent procurer des données fort utiles pour le calibrage des sismographes et des moyens techniques connexes.

Moyens techniques et surveillance aérienne

Dans bien des cas, la surveillance aérienne permet d'observer des emplacements que les systèmes techniques spatiaux ne peuvent balayer en temps utile. Les aéronefs sont en mesure de remplir les vides laissés par les satellites, en circulant à des altitudes moins élevées qu'eux et souvent sous les nuages à des moments où les satellites sont trop loin pour pouvoir surveiller l'activité ou l'installation suspecte. D'un autre côté, on peut utiliser les systèmes techniques de collecte d'informations pour guider les aéronefs de surveillance et acquérir grâce aux survols des informations plus précises et plus opportunes.

Moyens techniques et organismes de mise en oeuvre

Les moyens techniques fournissent des informations précieuses aux organismes chargés de mettre en oeuvre les accords de contrôle des armements, d'appliquer les mesures d'accroissement de la confiance et de mener les opérations de paix. Ainsi, la CSNU a organisé des inspections sur place en fonction des données fournies par des capteurs spatiaux et elle a pu de la sorte utiliser judicieusement ses ressources limitées dans le cadre d'opérations à forte intensité de personnel. D'un autre côté, les activités d'un organisme de mise en oeuvre (un centre de réduction des risques nucléaires ou de prévention des crises, par exemple) pourraient servir à guider les moyens techniques dans une certaine mesure, mais la synergie ne serait pas forte dans ce sens car les informations ne permettraient pas d'orienter à temps lesdits moyens.

Renseignement, informations, enquêtes et échanges et registres de données

La synergie est élevée dans les deux sens, car les données obtenues avec ces méthodes permettent de faire des contrevérifications fort utiles, ce qui renforce la confiance dans toutes ces méthodes. Par exemple, avec les systèmes de renseignement, on peut vérifier l'exactitude des données consignées dans le registre mondial des armes de l'ONU; de même, on peut voir si les informations acquises par l'entremise de ces systèmes correspondent aux données figurant dans le registre.

Renseignement, informations, enquêtes et notifications et déclarations

Les notifications sont utiles pour cibler les systèmes de renseignement, mais ces derniers ne contribuent que peu aux notifications. Par exemple, les rapports sur les activités aideront les services du renseignement, mais l'activité de ceux-ci ne fait normalement pas l'objet des notifications.



Renseignement, informations, enquêtes et inspections et observations

La synergie est très élevée entre le renseignement et les sources d'informations, d'une part, et les inspections sur place, d'autre part. Ainsi, des informations fournies par un «délateur» ont permis aux inspecteurs de la CSNU de savoir que du matériel était retiré clandestinement d'un secteur avant une inspection. Dans le contexte des futurs accords régionaux de non-prolifération, les informations issues de sources humaines (HUMINT) seront extrêmement importantes quand on planifiera des inspections autorisées (par exemple, les inspections par mise en demeure de l'AIEA). Les informations ou les plaintes émanant de dénonciateurs et suivies par des «inspections» exécutées par des gardiens de la paix peuvent être très précieuses dans le contexte des opérations de paix.

Renseignement, informations, enquêtes et surveillance aérienne

Les informations recueillies par les systèmes du renseignement et d'autres sources peuvent fournir des indices sur les activités qu'il y aurait dès lors lieu d'assujettir à une surveillance aérienne. Grâce à ces informations, on peut savoir d'avance que des activités vont avoir lieu et faire survoler des régions géographiques particulières au moment opportun. En revanche, les vols de surveillance, tels que ceux exécutés aux termes du Traité Ciel ouvert, peuvent permettre de détecter des activités suspectes sur lesquelles les services du renseignement concentreront donc leur attention par la suite.

Renseignement, informations, enquêtes et organismes de mise en oeuvre

Tout comme les moyens techniques, les systèmes du renseignement fournissent des informations très utiles aux organismes de mise en oeuvre. Il n'y a pas à douter que ces systèmes et d'autres sources d'informations contribueront à l'application des accords multilatéraux complexes tels que la Convention sur les armes chimiques. Dans certains cas, les constatations faites par ces organismes (l'OIAC,

par exemple) pourront être utiles pour cibler la collecte d'informations, et dans d'autres, elles revêtiront une importance critique pour l'obtention d'informations bien précises.

Échanges et registres de données et notifications et déclarations

Une synergie est peu souvent possible entre les notifications et les échanges de données. Les notifications n'ont aucun rapport de dépendance avec les échanges de données, mais ceux-ci peuvent profiter dans une certaine mesure des notifications. Cependant, ce sont essentiellement là deux méthodes indépendantes l'une de l'autre et ayant des buts distincts.

Échanges de données et d'informations et inspections et observations

Les échanges de données et les inspections se renforcent mutuellement de bien des manières. Les échanges permettent de repérer les endroits où des inspections s'imposent, et celles-ci, de confirmer les données reçues grâce aux échanges ou d'y détecter des anomalies. Par exemple, les informations échangées aux termes d'un accord mondial de cessation de la production de matières fissiles seront précieuses pour les équipes d'inspection; en revanche, les données recueillies par les inspecteurs contribueront à confirmer l'exactitude des informations transmises à la faveur des échanges, ou à y détecter des anomalies.

Échanges de données et d'informations et surveillance aérienne

Les informations tirées des échanges de données profitent aux vols de surveillance, mais ceux-ci n'aident pas vraiment les échanges de données. La synergie existe surtout sur la plan de la confirmation des informations.

Échanges de données et d'informations et organismes de mise en oeuvre

Les échanges de données sont très utiles aux organismes de mise en oeuvre. Les informations échangées dans le cadre d'une série de mesures d'accroissement de la confiance adoptées pour



la CABT profitent aux parties concernées et aux Nations Unies, car elles accroissent la transparence relativement au respect des obligations souscrites dans la Convention. Dans bien des cas, les organismes de mise en oeuvre peuvent aider à garantir que les échanges de données sont complets.

Notifications et déclarations et inspections et observations

Les notifications sont particulièrement utiles pour déterminer le moment, la portée et la nature des inspections. Par exemple, sans les notifications des mouvements de troupes ou des exercices prévues dans les accords de Stockholm et de Vienne, il n'aurait pas été possible de mener des inspections efficaces en temps opportun. De leur côté, les inspections aident à confirmer l'exactitude des notifications.

Notifications et déclarations et surveillance aérienne

Les notifications peuvent donner lieu à des vols de surveillance, et ceux-ci peuvent confirmer l'exactitude des notifications. Ainsi, la FMO déployée dans la péninsule du Sinai continue d'utiliser avantageusement des aéronefs pour contrôler l'observation du Traité de paix conclu entre l'Égypte et Israël. La FMO s'assure que les deux pays respectent leurs engagements en disposant leurs forces respectives de manière à éviter tout affrontement accidentel. Elle peut aussi contrôler la notification des mouvements de troupes. On trouve un autre exemple de cette synergie dans le Document de Vienne, qui autorise les pays de la CSCE à employer des aéronefs pendant leurs inspections.

Notifications et déclarations et organismes de mise en oeuvre

Les notifications sont extrêmement utiles aux organismes de mise en oeuvre, car elles sont à la base des mesures prises en vue de garantir l'observation des accords. Le traité multipartite START I exige des notifications détaillées sur toute une gamme d'activités liées aux éléments

dont il prévoit la limitation, y compris les mouvements, les conversions, les éliminations, les essais en vol, les réductions du nombre d'ogives, les dispersions opérationnelles, les transferts, et les expositions librement accessibles. La Commission conjointe de conformité et d'inspection aura un besoin essentiel de ces notifications pour jouer pleinement son rôle. En revanche, il incombe aux organismes de mise en oeuvre de s'assurer que les notifications ou déclarations exigées sont faites avec précision et à temps.

Inspections et surveillance aérienne

La synergie est très élevée dans les deux sens, car les deux méthodes se renforcent mutuellement. Par exemple, la CSNU utilise fort avantageusement les images à haute résolution prises par des avions U-2 munis d'équipements spéciaux. En outre, les équipes d'inspection sur place emploient des hélicoptères d'où elles prennent des photos rapprochées avec des appareils portatifs. Dans l'avenir, on pourrait utiliser des avions ou des hélicoptères dotés de capteurs spéciaux pour détecter des effluents industriels qui révéleraient la production possible d'armes chimiques; en revanche, ces informations pourraient motiver une inspection par mise en demeure, conformément à la CAC.

Inspections et observations et organismes de mise en oeuvre

Les inspections procurent souvent des informations critiques aux organismes chargés de garantir l'observation des accords de contrôle des armements. Des inspections ont permis de confirmer la destruction des missiles aux termes du Traité FNI; elles pourraient servir à attester l'élimination des matières fissiles, si un accord de cessation de la production de ces dernières était conclu. Les organismes de mise en oeuvre seront souvent obligés de mener des inspections pour enquêter et faire la lumière sur des activités anormales.



Surveillance aérienne et organismes de mise en oeuvre

Les données obtenues grâce à la surveillance aérienne peuvent être vitales à l'ONU quand elle mène des opérations de paix dans des régions instables et difficilement accessibles par voie de terre. L'ONU a fait appel à l'OTAN pour surveiller les zones d'interdiction de vol au-dessus de l'ancienne Yougoslavie et pour contribuer au contrôle des embargos sur les armes dans cette région. L'OTAN a déployé des avions de détection et d'alerte (AWACS) munis de capteurs perfectionnés et de matériel d'analyse pour remplir sa mission. Les organismes de mise en oeuvre peuvent demander ou fournir des indications aux équipages des plates-formes de surveillance aérienne, comme le fait la Commission consultative Ciels ouverts.

Synergies découlant des accords mondiaux

Afin de montrer comment on peut exploiter les synergies existant entre la vérification du contrôle des armements, les mesures d'accroissement de la confiance et les opérations de paix, nous allons maintenant nous concentrer tout d'abord sur les accords mondiaux de l'avenir, puis sur les accords régionaux possibles de limitation des armements, de renforcement de la confiance et de non-prolifération et sur les opérations de paix régionales.

Le TNP, avec les garanties de l'AIEA dont il est assorti, vise à prévenir la multiplication des armes nucléaires, à fournir l'assurance que les programmes nucléaires à buts pacifiques ne sont pas employés aussi pour fabriquer des engins atomiques, et à promouvoir l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. À la Conférence d'examen de 1995, les parties doivent décider s'il y a lieu de reconduire le TNP; l'avenir de ce dernier est donc incertain. La conclusion possible de deux accords multilatéraux de contrôle des armements (visant l'interdiction complète des essais (CTBT) et la cessation de la production de matières fissiles à des fins militaires) pourrait influencer sensiblement et favorablement

sur l'issue de la conférence d'examen. Il existe des rapports synergiques clairs entre les trois accords; ceux-ci se renforcent mutuellement.

Que le CTBT et l'accord sur la cessation de la production de matières fissiles soient conclus, ou qu'ils fassent encore l'objet de négociations sérieuses, ils favoriseront la reconduction du TNP. Les orientations compatibles des trois accords et le chevauchement que supposera la mise en application des trois régimes de vérification offriront des possibilités uniques de synergie qui en accroîtront l'efficacité, tout en réduisant les ressources nécessaires à leur mise en oeuvre. La ratification de l'accord START I, lequel prévoit une réduction sensible des armes stratégiques offensives comme le stipule l'article VI du TNP, facilitera les efforts des parties cherchant à prolonger ce dernier traité. La ratification de START I entraînera par ailleurs l'entrée en vigueur de START II, de sorte que les forces stratégiques des États-Unis et de la Russie connaîtront une nouvelle réduction.

Vérification d'un arrêt de la production de matières fissiles et d'une interdiction complète des essais

Des négociations vont sans doute commencer bientôt sur un accord mondial d'interdiction de la production de plutonium et d'uranium enrichi destinés à la fabrication d'armes ou d'explosifs (en abrégé, un «arrêt de la production de matières fissiles»). À bien des égards, un arrêt de la production réussirait mieux à endiguer la prolifération des armes nucléaires qu'un CTBT. Les connaissances techniques nécessaires pour mettre au point et fabriquer des engins nucléaires sont très répandues, et il est peu probable que l'on réussisse à en bloquer la dissémination. En outre, il n'est désormais plus nécessaire de mettre une arme nucléaire à l'essai pour savoir si elle aura effectivement la puissance escomptée. Par contre, tout pays qui veut fabriquer des armes atomiques a absolument besoin de matières fissiles. C'est pourquoi il importe d'accorder plus d'attention à l'arrêt de la production, même si les médias ont davantage parlé d'un CTBT. Dans un accord sur l'arrêt



de la production, il faudrait inclure de solides dispositions de non-transfert, de manière à interdire l'accès aux matières fissiles aux pays n'ayant pas les moyens d'en fabriquer chez eux.

La vérification d'un accord sur l'arrêt de la production posera des défis de taille, et elle nécessitera de nouvelles technologies. Les difficultés seront particulièrement grandes lorsqu'il s'agira de surveiller la production autorisée d'uranium enrichi et de plutonium à des fins pacifiques et de garantir qu'une partie de ces matières n'est pas détournée à des fins militaires; de détecter l'utilisation clandestine de réacteurs commerciaux par les militaires pour la fabrication de matières nucléaires; et de détecter la production clandestine de matières destinées à la fabrication d'armes nucléaires, dans des réacteurs ou des installations militaires non déclarés.

Les MTN — voire les MTI — joueraient un rôle très important dans la vérification d'un accord sur l'arrêt de la production. Mais à eux seuls, ils ne suffiraient pas pour garantir que la production autorisée de matières fissiles se limiterait strictement aux utilisations permises, ou pour détecter la production de telles matières dans des installations non déclarées. Pour assurer une telle surveillance, il faudrait des inspections coopératives sur place menées soit par une AIEA élargie et renforcée, par un nouvelle organisation, ou par plusieurs institutions.

Plusieurs techniques actuellement employées par l'AIEA dans ses inspections de sécurité (mentionnons ici la comptabilisation des quantités de matières, le confinement des matières dans des lieux désignés, et le recours à des caméras de surveillance et à des scellés) constitueraient des outils de base pour vérifier l'observation d'un accord sur l'arrêt de la production. Il faudrait cependant adapter les technologies existantes ou créer de nouveaux systèmes pour répondre aux exigences uniques de la surveillance d'anciennes usines d'armes, tout en observant des utilisations militaires secrètes mais autorisées. Dans les deux cas, un problème clé se poserait : comment fournir les informations voulues, sans subir des pertes inacceptables de renseignements confidentiels,

ou sans compromettre la santé et la sûreté? (Le même problème se manifeste dans un dossier connexe concernant l'assujettissement au contrôle de l'AIEA des matières issues des armes nucléaires excédentaires détruites par les États-Unis et l'ex-Union soviétique en vertu de l'accord START.)

Les négociations sur un CTBT ont commencé le 25 janvier 1994 à la Conférence du désarmement (CD) des Nations Unies, et de nombreuses questions, dont celle de la vérification, figurent au programme. En ce qui concerne la vérification d'un CTBT, il faut prendre en considération un certain nombre de facteurs : les secteurs à contrôler seront largement disséminés; on devra avoir davantage accès à des zones autrefois interdites; la nature des essais à contrôler sera fort diverse; il est possible qu'un «proliférateur» procède à des essais. Voilà autant d'éléments dont il faut tenir compte dans la conception d'un régime de surveillance! Le coût et la faisabilité des contrôles et des analyses revêtent eux aussi une grande importance. Les MTN/MTM/MTI, les échanges de données, les notifications et les inspections sur place figurent tous parmi les instruments de vérification possibles.

Tant dans l'ensemble des discussions que dans des propositions particulières, la notion de *surveillance coopérative* domine dans la pensée de ceux qui songent à concevoir un régime de surveillance d'une interdiction complète des essais nucléaires (ICE). Le Groupe spécial d'experts scientifiques chargé d'examiner des mesures de coopération internationale en vue de la détection et de l'identification des événements sismiques, que la CD avait créé en 1976, a publié un rapport d'étape dans lequel il propose de mettre au point et à l'essai ainsi qu'évaluer un système international de surveillance sismique (SISS), qui comprendrait trois éléments : un réseau mondial de stations sismologiques, des centres nationaux de données et un centre international des données. Le Groupe spécial propose de fonder le régime de vérification du CTBT sur le SISS, qu'il conviendrait cependant de renforcer par d'autres dispositifs, y compris les moyens techniques nationaux et internationaux de même que d'autres systèmes aérospatiaux d'imagerie.



En combinant les moyens sismologiques et l'imagerie aérospatiale, on se doterait d'un régime de surveillance coopérative à deux volets. Les détecteurs sismiques entreraient en action après que surviendrait une violation; ce serait là un exemple de «vérification réactive». Les systèmes aérospatiaux imageurs (MTN, ou peut-être MTI) permettraient de détecter toute situation anormale (par exemple, la construction d'une cavité d'essai, le déploiement de matériel et d'installations auxiliaires d'essai, des communications particulières, et d'autres activités annonçant un essai) avant la violation, ce qui donnerait aux autorités le temps de faire enquête et d'intervenir. Ce serait là un exemple de «vérification proactive». On pourrait mener des inspections sur place pour ajouter de la précision au processus de vérification, une fois qu'il aurait été enclenché par une situation anormale, soit avant soit après un essai nucléaire suspect.

Synergies découlant des accords régionaux

Les craintes de prolifération ont aggravé les tensions au Moyen-Orient, en Asie du Sud et dans la péninsule coréenne, mais plusieurs autres facteurs engendrent aussi l'instabilité dans diverses régions du globe. Citons ici les rivalités ethniques, la montée du nationalisme, les conflits religieux, la gravité des problèmes économiques, la rareté des ressources naturelles, et les litiges frontaliers. Il faudra beaucoup de temps pour éliminer à jamais les causes sous-jacentes de l'instabilité. Des mesures intermédiaires auront de meilleures chances de succès : l'adoption de mesures d'accroissement de la confiance et/ou l'acceptation d'opérations de paix menées sous les auspices des Nations Unies, par exemple. Des percées politiques ou l'épuisement des combattants permettront peut-être aussi parfois entre les États ou factions des règlements de portée limitée mais revêtant tout de même une importance certaine.

Le Moyen-Orient

L'application d'un régime de vérification axé sur des méthodes multiples et complémentaires a permis de garantir l'observation de l'Accord Sinaï II et du Traité de paix conclu entre l'Égypte

et Israël, après la Guerre d'octobre 1973. Parmi les méthodes employées, mentionnons des systèmes terrestres d'alerte avancée, la reconnaissance aérienne et par satellite, et des inspections sur place menées par les parties elles-mêmes ou des tiers, dont les États-Unis. Afin d'assurer la détection avancée et l'identification des forces et de faire rapport sur la situation, les États-Unis ont installé trois stations de veille dotées de personnel civil et quatre champs de détection automatique munis de capteurs linéaires, ponctuels et imageurs pour balayer l'entrée des défilés, repérer les positions, et définir la taille, la vitesse, la nature et la direction de tout élément indésirable. Les capteurs automatiques appartenaient à diverses catégories : détecteurs sismiques, acoustiques, infrarouges, magnétiques, électromagnétiques, manométriques et électriques, et détecteurs de vibrations du sol. En outre, et conformément au deuxième accord du Sinaï, les États-Unis ont fait survoler la région par des avions de reconnaissance tactique *Lockheed TR-1*, tous les sept à dix jours ou chaque fois qu'ils recevaient une demande spéciale de l'Égypte, d'Israël ou de la Force d'urgence des Nations Unies. Enfin, l'Égypte et Israël ont installé leurs propres stations de surveillance dans le Sinaï et assuré leurs propres vols de surveillance.

De par sa conception même, le régime de vérification décrit ci-haut a donné divers intervenants des responsabilités complémentaires qui se renforçaient mutuellement et qui augmentaient la viabilité du processus de désengagement; les synergies issues de l'intégration des divers moyens de contrôle ont contribué au fonctionnement d'un régime de vérification efficace.

Le processus de paix qui se poursuit actuellement au Moyen-Orient engendrera de multiples contextes où un contrôle s'imposera, et la tâche sera alors énorme. Les Palestiniens ayant accédé à l'autonomie politique en Cisjordanie et à Gaza, on devra établir des zones frontalières démilitarisées ainsi que des points de surveillance des entrées et des sorties pour atténuer les craintes des divers occupants de la région. Les Hauteurs



du Golan reviendront à la Syrie, ce qui nécessitera sans doute aussi la création de telles zones ou de zones à présence militaire limitée placées sous surveillance internationale. Des contrôles et l'établissement de zones démilitarisées, qu'il faudra surveiller, s'imposeront sans doute aussi dans le contexte du retrait des troupes israéliennes du Sud-Liban.

Sur le plan opérationnel, on sera peut-être obligé dans l'avenir de créer une bande démilitarisée à l'est du Jourdain et d'y interdire tout déploiement de missiles surface-air (SAM). Il faudra sans doute un certain temps pour négocier une interdiction régionale complète des essais, de la production ou de l'acquisition de missiles balistiques; cependant, si un accord en ce sens est conclu, l'exercice coopératif d'un contrôle sur les essais en vol, les usines et les secteurs de déploiement possibles pourrait contribuer à sa crédibilité. La surveillance des déploiements de missiles mobiles pose des défis de taille : bien que les technologies de pointe puissent être utiles à cette fin, il faut se rappeler que celles permettant de repérer l'emplacement de ces engins en temps réel peuvent aussi fournir des renseignements précieux pour le choix des objectifs des missiles, ce qui aurait un effet déstabilisateur.

La création d'une zone dénucléarisée dans la région n'est pas pour demain, mais certaines mesures en ce sens vaudraient sans doute la peine d'être envisagées. Des étapes importantes étant franchies pour rétablir la paix dans la région, les efforts visant à restreindre le programme d'armement nucléaire d'Israël auraient peut-être de meilleures chances d'aboutir. On pourrait commencer par faire cesser la production de matières fissiles dans la région. L'AIEA se chargerait de surveiller l'observation de cette mesure, avec le soutien de systèmes utilisés en collaboration avec d'autres intervenants. Avec le temps, une transparence plus grande deviendra sans doute possible et souhaitable relativement à toutes les armes de destruction massive. Il conviendrait alors d'appliquer des MPAC telles que des échanges d'équipes d'observation, le contrôle fait avec des détecteurs sismiques et

autres, la surveillance assurée par les MTN de tierces parties, des vols de reconnaissance photographique, ou des inspections sur place.

L'Asie du Sud

Des accrochages politiques et religieux, ponctués d'escarmouches et de guerres frontalières, ont grandement entravé l'établissement d'un dialogue politique et militaire entre l'Inde et le Pakistan. Le Cachemire demeure un point chaud, mais l'adoption d'un compromis menacerait la cohésion naturelle et la stabilité politique de la région. Aucun des deux camps ne veut la guerre, et, de part et d'autre, on dit souhaiter l'éviter. Dans ce contexte, il y a lieu de réfléchir de plus près au recours à divers types de formules coopératives de contrôle. Tout dépendant de l'évolution de la conjoncture politique, il existe une riche gamme de solutions possibles.

Pour le moment à tout le moins, des réductions formelles et négociées des forces conventionnelles semblent peu probables; cependant, des MPAC telles que des restrictions opérationnelles ont été mises en vigueur, y compris l'annonce des mouvements de troupes et des manoeuvres d'envergure et l'exécution de patrouilles conjointes dans les zones frontalières, comme le Pendjab et le Rajasthan, et des échanges d'informations sur le mouvement des gros équipements dans les secteurs d'entraînement. L'étape suivante pourrait consister à démobiliser les troupes aux frontières, ce qui réduirait sensiblement les tensions régionales; l'Inde et le Pakistan pourraient demander à l'ONU d'envoyer des forces de maintien de la paix contrôler la réduction des effectifs le long des frontières. Tout accord conclu pourrait faire l'objet d'une surveillance coopérative qui supposerait l'exécution de survols du type décrit dans le Traité Ciels ouverts et l'utilisation de MTN ou de MTI.

L'adoption d'un accord bilatéral d'interdiction des essais nucléaires contribuerait beaucoup à ralentir et à endiguer la prolifération nucléaire en Asie du Sud. Les négociations sur ce point pourraient avoir lieu parallèlement à celles concernant le CTBT, et l'accord conclu pourrait



ensuite être officiellement relié à ce dernier. Si Delhi et Islamabad affirmaient leur désir d'éviter une course effrénée aux armements nucléaires, ils encourageraient certainement, ce faisant, l'amorce de telles négociations. Le régime de vérification d'un accord semblable reposerait, entre autres, sur l'utilisation des stations sismologiques existantes, de systèmes modernisés, de nouvelles stations et de capteurs non sismiques, sur des échanges de données, un contrôle coopératif et des inspections sur place. Aux fins du contrôle coopératif, les parties recourraient à la surveillance aérienne, à des stations sismologiques conjointes, à des survols limités, voire à des inspections sur invitation exécutées par du personnel de l'ONU. Les survols auraient lieu à intervalles réguliers, dans le cadre d'un régime de renforcement de la confiance, ou après des événements sismiques anormaux. Les inspections sur invitation serviraient à faire la lumière sur des manifestations ou des activités ambiguës.

Sur un autre plan, les progrès accomplis vers la conclusion d'un accord sur l'arrêt de la production de matières fissiles peuvent déboucher sur de nouvelles perspectives en Asie du Sud. Plus particulièrement, les expériences de contrôle de la production de plutonium et de l'enrichissement d'uranium, grâce à des technologies appropriées, pourraient donner de la crédibilité aux techniques dont l'objet serait de vérifier un arrêt de la production de matières fissiles. Cela pourrait encourager davantage les pays à adhérer à un accord mondial dans ce domaine ou à prendre des mesures semblables à l'échelle régionale. Les expériences porteraient notamment sur la production de plutonium : on mesurerait alors les concentrations d'isotopes, ou la production totale d'énergie thermique, avec des capteurs infrarouges aéroportés. On pourrait aussi exécuter des inspections sur invitation pour accroître la confiance en la vérification. En ce qui concerne la surveillance des usines d'enrichissement d'uranium, on pourrait, en un premier temps, faire des expériences d'échantillonnage d'uranium enrichi, et offrir en retour l'accès aux usines de retraitement. Ou encore, une expérience de vérification conjointe,

parrainée par les États-Unis ou l'ONU, pourrait être organisée à une usine américaine pour l'Inde, le Pakistan et d'autres pays.

Si l'Inde et le Pakistan décidaient d'éviter une course régionale aux missiles, des efforts coopératifs de contrôle aideraient aussi à endiguer la prolifération des missiles balistiques. Le recours à la surveillance spatiale ou aérienne et à des inspections sur place, pendant lesquelles seraient utilisés divers genres de capteurs, favoriserait le contrôle d'une interdiction de fabriquer des missiles balistiques ou d'une interruption des essais et du déploiement de missiles à longue portée.

La péninsule coréenne

La possibilité que la Corée du Nord possède des armes nucléaires suscite des tensions qui compliquent la vie des diplomates et posent des défis militaires et des problèmes au chapitre de la surveillance. On ne sait pas encore si la Corée du Nord acceptera que l'AIEA exécute des inspections approfondies chez elle, comme le TNP l'exige, pour garantir que, dans l'avenir, son programme nucléaire aura des objectifs pacifiques. Cependant, même si elle se plie à des inspections plus intrusives de la part de l'AIEA dans ses usines de production de matières fissiles et d'entreposage de déchets nucléaires, on continuera de s'interroger sur ses véritables capacités opérationnelles dans ce domaine.

Malgré tout, à supposer que la Corée du Nord décide de stabiliser la situation, la Déclaration conjointe sur la dénucléarisation de la péninsule coréenne, signée et ratifiée en 1992, constituera un bon point de départ. La Déclaration prévoit que les signataires utiliseront l'énergie nucléaire à des fins pacifiques seulement et qu'ils renonceront à posséder des usines de retraitement et d'enrichissement. Les deux Corées ont convenu de ne pas mettre à l'essai, produire, recevoir, posséder, entreposer, déployer ou utiliser des armes nucléaires. Des inspections dont elles auront convenu ensemble serviront à vérifier



l'observation de cet engagement. Si la Corée du Nord accepte les responsabilités lui incombant aux termes de cette déclaration et du TNP, les États-Unis, le Canada et l'ONU auront de multiples occasions de mettre des techniques de contrôle coopératif à la disposition des pays de la région.

Si la conjoncture politique s'améliore, des ententes bilatérales de limitation des armes conventionnelles pourraient bien devenir plus pratiques elles aussi. Vu ses nouvelles relations politiques avec les États-Unis, le Canada, le Japon et d'autres encore, la Corée du Nord pourrait être disposée à entamer des négociations sérieuses sur la limitation de ses moyens militaires classiques et sur l'adoption de MPAC. En un premier temps, on pourrait envisager de réduire les forces déployées près de la zone démilitarisée. Un échange d'informations sur les effectifs militaires, leur structure et leur degré de préparation opérationnelle serait utile; la notification des manoeuvres militaires et la limitation de l'envergure et de la durée de ces dernières favoriseraient aussi une plus grande transparence. La Corée du Sud a proposé diverses mesures de transparence, que le contrôle coopératif pourrait renforcer. À titre d'exemples, citons l'observation des manoeuvres militaires; le partage de données et de renseignements militaires; la mise en place de lignes de communications directes avec les armées en campagne; l'utilisation pacifique de la zone démilitarisée; et le redéploiement vers l'arrière des grandes unités et des gros systèmes d'armes.

Élargissement futur de la portée du *Traité Ciel* ouverts

Le Préambule du *Traité Ciel* ouverts, signé en 1992, mentionne explicitement la possibilité de recourir à des vols de surveillance pour faciliter le contrôle de l'observation des accords existants ou futurs de limitation des armements et pour renforcer les moyens de prévention des

conflits et de gestion des crises. Cette mesure de renforcement de la confiance a suscité beaucoup d'intérêt : en effet, elle contribuerait bien aux opérations de paix et aux activités régionales de stabilisation, d'une part, et des synergies découleraient de la combinaison de la surveillance aérienne et des contrôles exercés depuis l'espace et au sol, d'autre part.

Exploitation des synergies pour accroître le rôle et l'efficacité des Nations Unies

Pendant la Guerre froide, on considérait que les dispositions sur la vérification, et plus particulièrement les régimes «intrusifs», étaient le propre des accords de contrôle des armements. Dans le monde d'aujourd'hui, où ce contrôle suppose un effort multinational, les dispositions sur la vérification représentent un volet essentiel de tout accord dont l'objet est de préserver la sécurité mondiale et régionale. En sa qualité d'institution qui incarne le mieux le concept de la primauté du droit dans le monde, l'ONU doit chercher plus activement à favoriser des synergies entre la vérification du contrôle des armements, les mesures d'accroissement de la confiance et les opérations de paix, et à en tirer parti au maximum. De telles responsabilités n'ont rien de nouveau pour elle; en effet, on peut dire que les missions d'établissement des faits reliées à la diplomatie préventive représentent une variante des activités de collecte d'informations qui accompagnent les mesures d'accroissement de la confiance; l'expérience acquise à la faveur des inspections de la CSNU apportera des leçons utiles dans le contexte des accords mondiaux et régionaux de l'avenir, quand certains signataires ne se montreront pas disposés à coopérer pleinement avec les autres.

Dans un rapport déposé pendant la session de 1990 de l'Assemblée générale de l'ONU, un groupe d'experts a fait valoir que, comme la quasi-totalité des États du monde font partie de l'ONU, celle-ci est bien placée pour examiner les



possibilités qu'offrent six activités relatives à la vérification : la collecte de données; la promotion des échanges entre experts et diplomates; l'élargissement du rôle d'«enquêteur» assumé par le secrétaire général; l'utilisation d'aéronefs pour la vérification; le recours aux satellites; et la mise sur pied possible d'un système international de vérification¹.

Il est certain que l'on n'a pas pleinement profité des moyens dont l'ONU dispose aux chapitres de la collecte, du traitement, de l'analyse et de la diffusion des données. Certes, la création du Registre des armes conventionnelles de l'ONU et les efforts déployés pour élaborer des mesures d'accroissement de la confiance et renforcer ainsi la Convention sur les armes biologiques et à toxines marquent des étapes importantes, mais il existe bien d'autres contextes où la collecte, le traitement, l'analyse et la diffusion des données favoriseraient la vérification du contrôle des armements, le renforcement de la confiance et les opérations de paix. Dans un travail de recherche antérieur parrainé par le Programme canadien de recherche sur la vérification, trois des auteurs du présent rapport ont affirmé que l'ONU assurerait sans doute un service précieux « [en formant] une instance qui acquerrait, intégrerait et analyserait l'information provenant de diverses sources et qui aiderait ainsi à vérifier le respect des accords multilatéraux et régionaux »².

Parmi les autres activités de vérification que le groupe d'experts de l'ONU citait et qui accroîtraient encore plus l'efficacité des opérations de paix figurait la surveillance aérienne et spatiale. La surveillance aérienne a été utilisée dans divers contextes : mentionnons ici les avions AWACS contrôlant les zones d'interdiction de vol dans l'ancienne Yougoslavie, et les avions employés par la Force multinationale et d'Observateurs dans la péninsule du Sinaï. Le coût de la mise au point d'un satellite de l'ONU demeure un obstacle, mais des informations

utiles aux fins de la vérification ont été fournies par des satellites commerciaux et par certaines sources nationales. En outre, l'Union de l'Europe occidentale a examiné la possibilité de déployer un satellite multinational de vérification, et la résolution des images prises par les satellites commerciaux s'est grandement améliorée. Un système coopératif de surveillance spatiale placé sous la gouverne du Conseil de sécurité de l'ONU est peut-être encore possible, sous la forme de MTI/MTM, surtout pour la vérification des accords auxquels seraient parties des États susceptibles de contribuer à la prolifération, et pour accroître la transparence ainsi que la stabilité mondiale et régionale. On obtient une synergie élevée en combinant les MTI/MTM ainsi que les échanges de données, les notifications, les inspections sur place, les mesures d'accroissement de la confiance, et les activités allant de pair avec les opérations de paix. La mise au point de systèmes internationaux et multinationaux axés sur des techniques pouvant être partagées à l'échelle mondiale accroîtra, chez les pays n'ayant ni leurs propres MTN ni accès aux données issues de tels moyens, la confiance voulue pour les convaincre que toutes les parties à un accord donné le respectent effectivement.

L'Assemblée générale a récemment demandé au secrétaire général d'entreprendre une étude approfondie sur les façons dont la vérification peut faciliter les activités de l'ONU dans les contextes du renforcement de la confiance, de la gestion des conflits, et du désarmement. Le gouvernement Clinton a déjà commencé à élaborer des propositions sur le renforcement des moyens dont l'ONU dispose pour recueillir et rechercher des renseignements : ainsi, l'ONU pourrait moderniser ses installations de commandement, de contrôle et de communications de manière à faciliter la transmission de renseignements à jour entre le siège de New York et les missions extérieures. Il est probable que les États-Unis vont déclassifier une plus grande quantité des données recueillies par leurs MTN

¹ *Le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la vérification*, Rapport n° 20 des Nations Unies, New York, 1991. (Document de l'ONU n° A/45/372.)

² Patricia Bliss McFate, et coll., *Endiguer la prolifération : la contribution des synergies de la vérification*, Étude sur la vérification du contrôle des armements n° 5, Ottawa : ministère des Affaires extérieures, mars 1993, p. 47.



et qu'ils vont permettre à leurs industries de défense de diffuser librement des données de haute qualité obtenues avec leurs capteurs spatiaux.

En partageant davantage les techniques et les moyens de vérification, on renforcerait encore plus les opérations de paix de l'ONU. Kofi Annan, secrétaire général adjoint de l'ONU aux opérations de maintien de la paix, a demandé aux pays de l'OTAN de soutenir, avec leurs ressources technologiques, les missions de contrôle reliées aux opérations de paix :

L'ampleur et la complexité des opérations de maintien de la paix font qu'il est impératif de trouver de nouveaux modes de coopération avec des organisations régionales telles que l'OTAN... La plupart des pays membres de l'OTAN sont parmi les plus avancés au monde du point de vue technologique, et de nombreuses techniques sophistiquées mises au point par l'OTAN pourraient être utilement mises en oeuvre dans les opérations de maintien de la paix. Des moyens techniques de surveillance, allant des simples avions téléguidés aux technologies de télédétection par satellite, pourraient contribuer à améliorer le rapport coût-efficacité de certaines tâches de routine liées au maintien de la paix, telles que l'observation et la surveillance, tout en réduisant le nombre de Casques bleus exposés à un environnement dangereux sur le terrain³.

La surveillance aérienne coopérative (utilisation de détecteurs montés sur des plates-formes aériennes telles que des avions, des hélicoptères, des robots volants ou des aérostats) représente une autre façon de combiner les efforts pour recueillir des informations. Sous l'égide de l'ONU ou d'un autre organisme international, la surveillance aérienne pourrait être utilisée pour le renforcement mutuel de la confiance, pour le contrôle d'objectifs, d'activités ou d'emplace-

ments visés par des accords de limitation des armements ou de démilitarisation, ou pour l'exécution d'opérations de paix. Les inspections menées par la CSNU ont clairement montré l'effet multiplicateur que l'on obtient en combinant les observations faites par satellite, par avion et par hélicoptère, et les inspections menées au sol.

Le contrôle coopératif, défini au sens large, aura aussi sa place dans les efforts que l'on fera dans l'avenir pour augmenter la transparence quant à la situation des forces armées, aux budgets et à la doctrine militaires et aux transferts mondiaux d'armements. Les techniques de surveillance mises à part, il faudra aussi recourir aux technologies employées pour recueillir, réduire, analyser et organiser les données. On devra en outre élaborer des systèmes de gestion intégrée pour traiter la grande quantité de données que l'on sera à même de rassembler grâce aux divers moyens de collecte, aux registres des transferts d'armes ou aux rapports sur les budgets militaires.

L'ONU possède une vaste expérience de l'utilisation des trois processus examinés dans la présente étude : la vérification du contrôle des armements, le renforcement de la confiance, et les opérations de paix. De concert avec le Groupe d'experts scientifiques associés à la CD, elle est en train de concevoir un système mondial de contrôle qui servirait à vérifier l'observation d'un éventuel traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Le personnel de l'ONU a déjà acquis de l'expérience dans le domaine du renforcement de la confiance, pendant le processus de désengagement des forces dans le Sinaï et, dans celui des opérations de paix, aux termes de l'Accord Sinaï II et du Traité de paix conclu entre l'Égypte et Israël.

L'ONU comptant des membres dans toutes les parties du monde, elle peut aider à «fusionner» les dimensions mondiale, régionale et

³ «Les opérations de maintien de la paix de l'ONU et la coopération avec l'OTAN», *Revue de l'OTAN*, octobre 1993, p. 5 et 7.



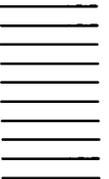
locale de chaque processus et à en favoriser le renforcement mutuel. Ainsi, pour garantir l'observation des mesures régionales d'endigement de la prolifération, les parties dépendront d'organismes mondiaux de mise en oeuvre; les ententes locales de réduction des armements peuvent déboucher sur des traités qui encourageront la stabilité régionale, et l'expérience que l'on aura acquise au niveau local en contrôlant l'application de dispositions reliées à des résolutions de l'ONU pourra contribuer à la vérification de nouveaux traités multilatéraux de contrôle des armements.

Avec un soutien logistique accru, l'ONU pourrait devenir un organisme de vérification «sentinelle», qui verrait venir tôt et à temps les crises et les conflits potentiels. Ses connaissances, son expérience et ses moyens en font l'instance tout indiquée pour susciter la synergie entre les trois processus, au plus grand profit de la sécurité internationale.

Il est logique de centraliser au sein de l'ONU de nombreuses tâches allant de pair avec la vérification multilatérale du contrôle des armements et avec le renforcement de la confiance, mais beaucoup d'obstacles administratifs demeurent, tels que la résistance de certains États membres. La «conjoncture favorable» qui s'est présentée pendant la guerre du Golfe n'existe probablement plus maintenant. Il est donc probable que la démarche segmentée actuelle va se poursuivre, l'ONU jouant alors un rôle plutôt marginal. Par exemple, tout rôle de vérification afférent à la CABT sera sans doute attribué à un organisme spécial semblable à l'OIAC. Il y aurait probablement avantage à rapprocher de la famille de l'ONU les organismes et régimes tels que l'OIAC, la CSCE et un RCTM élargi. Une étude à paraître, que l'Assemblée générale de l'ONU avait demandée et qui s'intitule *La vérification sous tous ses aspects, y compris le rôle des Nations Unies dans ce domaine* (Traduction libre), esquisse des paramètres pour préciser les lignes directrices et les principes qui régiraient l'intervention des Nations Unies dans le domaine de la vérification.

De toute évidence, les opérations de paix ont de nombreux rapports avec la vérification du contrôle des armements et avec le renforcement de la confiance. Tout comme les accords de contrôle des armements et de non-prolifération, elles comprennent souvent des mesures qui entraînent un désarmement. Plus particulièrement, des forces de maintien de la paix ont servi des fins connexes au désarmement, par exemple, en vérifiant l'observation d'accords sur la limitation des armements, le non-réapprovisionnement en armes, et le non-retour des forces étrangères (au Cambodge, par exemple), ou en supervisant l'application de restrictions visant des armes lourdes ou des zones d'interdiction de vol, comme dans l'ancienne Yougoslavie. Sur les Hauteurs du Golan, au Salvador et en Angola, entre autres lieux, les Casques bleus de l'ONU ont appris l'art d'inspecter des armes, de surveiller le retrait de troupes, et de contrôler des zones de désengagement. En outre, afin de pouvoir déceler à temps les crises, l'ONU songe à adopter et à appliquer des mesures d'accroissement de la confiance régionales dans les zones instables pour y prévenir les conflits.

Les leçons que l'on a apprises en élaborant des régimes de vérification de la limitation des armements et des mesures d'accroissement de la confiance ont été utiles dans la conduite des opérations de paix, mais celles-ci ont également contribué aux deux autres processus. Afin de confirmer que l'Iraq se conformait bien à sa résolution 687 (1991), le Conseil de sécurité a créé la CSNU, dont le personnel provenait en grande partie du Secrétariat de l'ONU et des États membres. Dans le domaine nucléaire, la CSNU partage avec l'AIEA les fonctions que supposent le contrôle de la conformité ainsi que la destruction ou l'enlèvement du matériel interdit. Dans le régime de vérification qu'elle a mis en oeuvre, la CSNU met à profit les synergies issues de la combinaison de nombreuses méthodes : les images prises depuis l'espace par les MTN et les satellites commerciaux; les images recueillies par des plates-formes aériennes volant à haute, moyenne et basse alti-



tude; les inspections faites sur place, dans des sites déclarés ou non; les images du sol recueillies par des hélicoptères et des inspecteurs; et les moyens nationaux de renseignement, y compris les détails fournis par des transfuges et d'autres sources.

La CSNU a mené des inspections en Iraq pour confirmer à l'ONU que ce pays avait désarmé; les leçons apprises à la faveur de ce processus ont permis d'élaborer des méthodes qui s'avèreront utiles pour prévenir les conflits et maintenir la paix dans l'avenir. Ces leçons sur la vérification dite «coercitive» ou «exécutée en vertu d'un mandat» aideront aussi les spécialistes à concevoir des régimes de vérification non coercitifs pour intégration à des accords multilatéraux de contrôle des armements tels que la CABT, pouvant faire l'objet de violations de la part des États y ayant adhéré. L'élaboration de techniques pour éliminer des armes ainsi que détecter et enlever des millions de mines terrestres déployées constitue un autre exemple d'interconnexion entre les technologies employées pour vérifier le contrôle des armements, d'une part, et consolider la paix après les conflits, d'autre part.

Tout comme les accords de contrôle des armements et les mesures d'accroissement de la confiance, les opérations de paix, et surtout celles qui vont de pair avec la diplomatie préventive, nécessitent un accès amélioré aux informations sur le déploiement des forces militaires, des armes et du matériel, et sur les intentions des États parties (bref, la transparence). Des sources multiples et indépendantes d'informations, qui fonctionnent de manière complémentaire les unes par rapport aux autres (la synergie) rendent la transparence encore plus convaincante.



Annexe A Définitions et concepts

Patricia Bliss McFate

Afin de s'assurer que soient bien compris les termes et expressions souvent employés à la légère dans les discussions sur la sécurité internationale, les auteurs se sont entendus sur les définitions des concepts et termes suivants, que le lecteur retrouvera dans la présente étude.

Contrôle. (En français, on emploie parfois les mots «surveillance» et «confirmation» pour traduire *monitoring*, tout dépendant du contexte.) Le contrôle se rapporte à la recherche d'informations. C'est essentiellement un volet de la collecte et de l'analyse des renseignements pour lequel on fait usage de toutes les informations existant sur une activité ou en emplacement particuliers. Il s'exerce grâce aux atouts suivants : les moyens techniques nationaux, multilatéraux, ou internationaux (voir plus bas); la recherche d'informations dans le cadre des inspections sur place; les fonctions légitimes des diplomates, des attachés militaires et des scientifiques; et l'analyse des revues et photographies publiques. On emploie le contrôle à diverses fins, notamment pour confirmer si tel ou tel accord de limitation des armements est bel et bien respecté. Si un pays s'en tient à ses moyens techniques nationaux pour exercer un contrôle, on estime généralement que c'est une démarche unilatérale (la coopération de la partie observée n'est pas nécessaire). Cependant, le Traité ABM interdit aux signataires de gêner le fonctionnement des MTN et de recourir délibérément à des méthodes de camouflage pour entraver la vérification faite avec des MTN.

Contrôle coopératif. L'expression désigne notamment des activités telles que le contrôle conjoint des informations; les échanges de données; la télédétection; les techniques employées pour l'échantillonnage, l'identification, les observations et la confirmation; et les inspections sur place. Le contrôle coopératif peut faire partie intégrante des opérations de paix ainsi que des accords de limitation des armements, de non-prolifération, de désengagement des forces, et de renforcement de la confiance. Les garanties de sécurité de l'AIEA, les méthodes employées aux fins des Accords de désengagement dans le Sinaï et du Traité de paix israélo-égyptien de 1979, et les expériences conjointes de vérification qu'ont menées les États-Unis et l'URSS, et qui ont précédé les protocoles de vérification adoptés pour le Traité sur la limitation des essais

souterrains d'armes nucléaires et le Traité sur les explosions nucléaires pacifiques, voilà autant d'exemples illustrant ce qu'est le contrôle coopératif. Dans l'avenir, on en aura d'autres exemples dans les mesures qui seront prises relativement à la CAC; à l'arrêt de la production de matières fissiles destinées à des fins militaires; à l'application d'un CTBT; à la mise en oeuvre de nouvelles mesures d'accroissement de la confiance; et à la conduite d'opérations de paix renforcées de l'ONU.

Efficacité par rapport au coût. Employée dans le contexte de la vérification du contrôle des armements, du renforcement de la confiance et des opérations de paix, l'expression signifie que les processus doivent à la fois donner les résultats escomptés (en d'autres termes, ils doivent être efficaces) et valoir l'investissement consenti (les composantes du coût étant ici, outre la valeur en argent, les ressources humaines et le matériel voulus, les pertes possibles d'informations à caractère confidentiel ou exclusif, et la bonne volonté nécessaire pour engendrer la coopération). Règle générale, le coût de la mesure ne doit pas dépasser celui résultant du maintien du problème qu'elle est censée éliminer.

Harmonisation. C'est l'exploitation des points communs aux organismes, accords et régimes. Dans la présente étude, les auteurs font valoir que la vérification, le renforcement de la confiance et les opérations de paix ont un objectif commun, à savoir susciter la transparence; ils concluent qu'il faut harmoniser les processus multilatéraux entre eux pour profiter des éléments communs, éviter toute répétition des efforts et répartir équitablement les obligations.

Mesures propres à accroître la confiance (MPAC). Mesures que les États parties adoptent pour engendrer la transparence [voir la définition plus bas] en réduisant ou en éliminant les malentendus et les craintes au sujet de capacités et d'activités militaires présentant un aspect menaçant. Parmi les MPAC, on trouve : les consultations; l'accueil volontaire de visiteurs d'autres parties; les démonstrations du fonctionnement des équipements; la notification préalable d'activités militaires risquant d'être déstabilisatrices et/ou l'assujettissement de



ces activités à des restrictions; l'observation de manoeuvres militaires; la création de centres de réduction des risques; l'établissement de «lignes téléphoniques d'urgence»; et les échanges d'informations. Les MPAC ne font pas partie d'un régime de vérification formel, mais elles peuvent compléter ou précéder la mise en oeuvre d'un tel régime dans le cadre des accords de contrôle des armements. Citons ici, à titre d'exemple, les mesures adoptées par les États-Unis et l'Union soviétique avant l'entrée en vigueur du Traité START I. Bien que les MPAC puissent contribuer à la viabilité d'un processus de limitation des armements, ce ne sont pas des moyens ni des méthodes de vérification; on en contrôle l'application avec les MTN ou les MNR, plutôt qu'au moyen de régimes de vérification formels. (Cependant, le Document de Stockholm autorise les parties à se rendre sur place voir si certaines de ses dispositions sont bel et bien respectées.)

Moyens nationaux de renseignement (MNR). C'est l'ensemble des moyens dont un pays dispose pour recueillir et analyser les renseignements : ils comprennent la collecte de données par l'entremise de sources humaines (HUMINT) et l'analyse des éléments publics, tels que les médias ou les photographies prises par des satellites commerciaux.

Moyens techniques nationaux (MTN). Ils comprennent les satellites de reconnaissance munis de détecteurs photographiques, infrarouges, radars et électroniques, les radars terrestres et maritimes, les sismographes, les stations d'écoute et les systèmes acoustiques sous-marins utilisés par un seul pays. Les expressions *Moyens techniques multilatéraux (MTM)* et *Moyens techniques internationaux (MTI)* désignent des systèmes semblables dont plusieurs pays ou organismes se partagent l'utilisation.

Non-prolifération, contre-prolifération, anti-prolifération. Les trois expressions sont souvent employées l'une pour l'autre.

Non-prolifération. C'est une forme de contrôle des armements reposant sur une vaste gamme de politiques que les pays élaborent pour faire échec, réagir et faire face à diverses

manifestations de la prolifération des armes de destruction massive, des vecteurs perfectionnés et des armes conventionnelles modernes, et pour l'endiguer ou la faire reculer. Les renseignements recueillis en temps opportun, la coopération des fournisseurs et le contrôle des exportations, les efforts diplomatiques, les alliances et les garanties de sécurité, l'assistance accordée aux fins de la sécurité, les traités et accords internationaux de non-prolifération, les mesures d'accroissement de la confiance, les encouragements et les sanctions, les mesures de défense active et passive, les actions clandestines et les actions militaires, voilà autant d'«outils» dont on se sert pour favoriser la non-prolifération.

La contre-prolifération a pour objet d'endiguer la prolifération et de la faire reculer là où elle a eu lieu. L'expression désigne les mesures de «désamorçage» telles que le démantèlement coopératif, l'amélioration des mesures de sûreté et de sécurité, l'adoption de mesures stabilisatrices et de MPACS. Le recours à la force militaire pour faire échec aux menaces de prolifération satisfait aussi aux critères de la définition du terme.

Anti-prolifération. Le mot a été inventé par Brad Roberts : le concept combine des éléments politiques, économiques et militaires en une stratégie qui intègre les réactions diplomatiques et militaires face à un monde où la prolifération progresse lentement. Le concept met l'accent sur l'emploi de démarches coopératives pour régler les problèmes afférents à la prolifération et représentant une menace pour la sécurité internationale.

Opérations de paix. L'expression désigne la diplomatie préventive, ainsi que le rétablissement, le maintien, l'imposition et la consolidation de la paix.

Diplomatie préventive. Elle a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible.



Rétablissement de la paix. Il vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies.

Maintien de la paix. Il consiste à établir une présence des Nations Unies ou une autre présence multinationale sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi, dans bien des cas, que de personnel civil. Cette technique élargit les possibilités de prévention des conflits aussi bien que de rétablissement de la paix.

Imposition de la paix. Cela comprend des activités de maintien de la paix n'ayant pas nécessairement fait l'assentiment de toutes les parties concernées. Le concept est évoqué dans le Chapitre VII de la Charte de l'ONU.

Consolidation de la paix. Action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités.

Prolifération. C'est la multiplication des armes et la diffusion des connaissances ou du savoir-faire connexes, qui ont un effet négatif sur la stabilité et la sécurité locales, régionales ou mondiales. Dans bien des cas, l'expression *prolifération des armes* désigne la propagation dangereuse d'armes nucléaires, chimiques et biologiques, d'engins conventionnels perfectionnés, et des vecteurs avancés capables de les emporter, tels que les missiles balistiques, les missiles de croisière et les aéronefs modernes.

Synergie. C'est l'effet multiplicateur issu de la combinaison d'éléments distincts; il est plus grand que la somme des effets pris séparément. Les auteurs de la présente étude analysent la synergie existant entre la vérification du contrôle des armements, l'accroissement de la confiance et les opérations de paix, et ils concluent que la combinaison appropriée de méthodes, de techniques, de régimes et d'organismes chargés de ces processus produira un effet plus grand que celui de chacun de ces derniers pris individuellement.

Transparence. Dans le contexte de la vérification du contrôle des armements, de l'accroissement de la confiance et des opérations de paix, celle-ci résulte du partage, volontaire ou involontaire, formel ou informel, d'informations qui rendent une manifestation, une activité ou un comportement plus clair, plus évident et plus prévisible.

Vérification. «Vérifier», c'est établir la vérité ou l'exactitude d'une déclaration de données, d'une situation, etc., au moyen d'un examen ou d'une démonstration. En matière de contrôle des armements, le mot «vérification» peut désigner tout ce qui suit : confirmer l'observation d'accords existants; prendre des décisions de principe sur ce qu'est la vérification suffisante ou efficace; concevoir et négocier des régimes afin de satisfaire aux exigences de la sécurité; mettre en oeuvre les dispositions qui, dans un accord conclu, concernent la vérification; et décider des mesures qui s'imposent face à des situations ambiguës ou à des violations claires et nettes de dispositions précises d'un accord. Pour assurer la vérification, on utilise les moyens techniques nationaux, internationaux et multilatéraux (MTN, MTI, MTM), les échanges de données, les notifications, ainsi que les inspections au sol et/ou aériennes. Si l'on exclut les cas où l'on emploie les MTN et les MNR, la coopération des parties à un régime de vérification du contrôle des armements est essentielle pour garantir le succès de l'accord en question.

Vérification efficace. C'est le critère en fonction duquel on juge la valeur du régime de vérification intégré à un accord de contrôle des armements. Ce critère repose sur l'importance militaire; en d'autres termes, un régime de vérification est «efficace» s'il permet à une ou plusieurs parties à un accord de détecter toute action d'une autre partie qui dépasse les limites fixées dans l'accord d'une manière revêtant une importance militaire quelconque, et s'il permet à ces premières parties de détecter une telle violation à temps pour réagir judicieusement et priver ainsi l'autre de l'avantage de sa violation. Ce qui constitue une activité revêtant de l'importance militaire varie d'un accord à l'autre, et selon le pays ou l'organisation internationale qui en juge.



Annexe B

Sujets de recherche proposés pour l'avenir

Sidney N. Graybeal et George Lindsey

Les suggestions suivantes, formulées sous forme de questions résumant le sujet, ne sont pas nécessairement classées par ordre de priorité. Elles portent sur des domaines de recherche possibles.

- Sur le nouvel échiquier international de la sécurité, quels critères conviendrait-il d'employer pour évaluer les accords de limitation des armements et le processus de contrôle des armements?
- Dans quelle mesure le critère de l'«importance militaire» s'applique-t-il aux accords multilatéraux et régionaux de non-prolifération? Quels autres critères pourrait-on envisager?
- Quelles mesures peut-on ou doit-on appliquer après la violation d'un accord de contrôle des armements ou d'une entente sur des mesures d'accroissement de la confiance ou sur la conduite d'une opération de paix? Doit-on s'entendre au préalable, tout au moins en gros, sur les mesures que l'on appliquerait alors (par exemple, des sanctions économiques ou une intervention militaire)?
- Quels critères conviendrait-il d'employer pour juger de l'efficacité du régime de vérification intégré à un traité d'interdiction complète des essais nucléaires?
- Quels critères y a-t-il lieu d'employer pour décider, dans divers contextes régionaux, qu'un arsenal conventionnel a atteint un niveau déstabilisateur?
- De quels systèmes et dispositifs techniques les pays et les organismes peuvent-ils et doivent-ils partager l'utilisation pour exercer un contrôle coopératif sur les accords multilatéraux et régionaux de limitation des armements, de non-prolifération et de transparence?
- Quelles mesures de vérification peut-on employer pour garantir que les technologies et les procédés à *double usage* ne servent pas à des fins militaires?
- Vu l'importante prolifération et le vaste déploiement des mines terrestres, quels mesures ou accords multilatéraux peut-on adopter pour neutraliser ou réduire au minimum l'effet destructeur de ces engins?
- Quels avantages et inconvénients y a-t-il à essayer de limiter les budgets militaires? Serait-il possible de contrôler efficacement pareille limitation?
- Que faut-il pour établir un centre du renseignement de l'ONU? De quels aspects pratiques devrait-on tenir compte pour en créer un? Comment fonctionnerait-il? Selon quels critères en mesurerait-on l'efficacité?



Annexe C Lectures complémentaires

La vérification d'ici l'an 2000

Sidney N. Graybeal, George Lindsey,
James Macintosh, Patricia Bliss McFate
Direction du contrôle des armements
et du désarmement
Affaires extérieures et Commerce extérieur
Canada
Ottawa, 1991, Étude sur la vérification du contrôle des armements n° 4

Endiguer la prolifération : la contribution des synergies de la vérification

Patricia Bliss McFate, Sidney N. Graybeal,
George Lindsey, D. Marc Kilgour
Direction du contrôle des armements et du désarmement
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Ottawa, 1994, Étude sur la vérification du contrôle des armements n° 5

«Where Do We Go from Here? Verifying Future Arms Control Agreements»

Patricia Bliss McFate
The Washington Quarterly
Septembre 1992, p. 75-85

«The Revolution in Verification», dans *New Technologies for Security and Arms Control: Threats and Promises*

Sidney Graybeal et Patricia McFate
American Association for the Advancement of Science (AAAS)
Washington, 1989

«The Price for Effective Verification in an Era of Expanding Arms Control»

Patricia McFate et Sidney Graybeal
The Annals
Novembre 1989, p. 73-90

«Getting Out of the STARTing Block: Verification Issues and Approaches»

Sidney Graybeal et Patricia McFate
Scientific American
Novembre 1989, p. 61-67

The ABM Treaty and Ballistic Missile Defense: Can the Circle Be Squared?

Sidney Graybeal et Patricia McFate
AAAS
Washington, 1993

«Confidence-Building and the Multilateral Verification Process: Learning From Experience», dans *International Stability in a Multipolar World: Issues and Models for Analysis*, sous la dir. de Reiner Huber et de Rudolf Avenhaus

F. R. Cleminson
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden,
1993, p. 255-268

Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements :

une optique canadienne

James Macintosh
Direction du contrôle des armements et du désarmement
Affaires extérieures et Commerce extérieur
Canada
Ottawa, 1985

Managing Non-Proliferation Regimes in the 1990s: Power, Politics and Policies

Peter van Ham
Royal Institute of International Affairs
Londres, 1993

INF and IAEA: A Comparative Analysis of Verification Strategy

Lawrence Scheinman et Myron Kratzer
Los Alamos National Laboratory LA-12350
Juillet 1992

Open Skies, Arms Control, and Cooperative Security (sous la dir. de) Michael Krepon et Amy Smithson

St. Martin's Press, New York, 1992

Proliferation and International Security: Converging Roles of Verification, Confidence Building, and Peacekeeping

(sous la dir. de) Steven Mataija et Lyne Bourque
Centre for International and Strategic Studies
Université York, Toronto, 1993



Arms Control in the North Pacific: The Role for Confidence Building and Verification, sous la dir. de James Boutillier
Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement,
Affaires étrangères et Commerce international
Canada
Ottawa, 1993

«The Future Direction of On-Site Inspections in Arms Control through the Provisions of Confidence and Security-Building Measures»
Don O. Stoval et Mitchell L. Audritsh
Arms Control Today
Décembre 1992, p. 421-438

«From Nuclear Deterrence to Reassurance: The Role of Confidence-Building Measures and Restrictions on Military Development»
Lisbeth Gronlund
Arms Control Today
Avril 1993, p. 146-179

«The UN Register of Conventional Arms: A New Instrument for Cooperative Security»
Hendrik Wagenmakers
Arms Control Today
Avril 1993, p. 16-21

«The CSCE Forum for Security Cooperation»
John Borawski et Bruce George
Arms Control Today
Octobre 1993, p. 13-16

International Verification Organizations
(sous la dir. de) Ellis Morris
Centre for International and Strategic Studies
Université York, Toronto, 1991

Bibliography on Arms Control Verification: 1962-1991
Affaires extérieures et Commerce extérieur
Canada
Octobre 1991

Bibliography on Arms Control Verification: Update
Affaires extérieures et Commerce extérieur
Canada
Octobre 1992

Bibliography on Arms Control Verification: Second Update
Affaires extérieures et Commerce extérieur
Canada
Octobre 1993



Annexe D Profils des auteurs

Patricia Bliss McFate

M^{me} McFate est scientifique principale et directrice de programme au *Center for National Security Negotiations* de la *Science Applications International Corporation* (SAIC). Dans le passé, elle a notamment été présidente de l'*American-Scandinavian Foundation*, présidente adjointe de la *National Endowment for the Humanities*; vice-doyenne, professeur de génie et de sciences appliquées et professeure agrégée (Arts et sciences) à l'Université de la Pennsylvanie; et vice-chancelière associée (Études universitaires) et professeure agrégée, à l'Université de l'Illinois. Elle a fait partie du personnel de recherche à l'École de génie et de sciences appliquées et à l'École de médecine de l'Université Columbia, et à la *Rush Medical School*. Elle est fellow de la *New York Academy of Science* et membre du *Council on Foreign Relations*. Elle a autrefois été présidente du *Committee on Science, Engineering, and Public Policy* de l'*American Association for the Advancement of Science*, et elle a siégé au *Committee on Science and International Security* de l'AAAS. Elle siège au conseil de la *CoreStates Financial Corporation* et de la *CoreStates Bank* (A.N.). Elle a été décorée sur les recommandations des chefs d'État de six pays européens. À la SAIC, elle s'intéresse à la politique sur la sécurité nationale, à la vérification des traités, aux questions afférentes au respect des traités, et à la technologie de défense. Elle a fait ses études universitaires et postdoctorales aux universités suivantes : *Michigan State, Northwestern, Illinois* et *Columbia*.

Colonel (à la retraite) Douglas A. Fraser

En quittant la Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies, en août 1993, le colonel Fraser a pris sa retraite, après avoir servi pendant plus de 34 ans dans les forces armées. Il travaille maintenant au Centre pour les affaires de désarmement, au Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU, à New York. Le colonel Fraser a obtenu son brevet d'officier d'infanterie en 1959, à l'obtention de son diplôme de la *St. Francis Xavier University*. Il a acquis une vaste expérience du commandement, des opérations et de l'état-major au Canada et à l'étranger, en servant avec les forces de l'OTAN et des Nations Unies et à la faveur de détachements et d'échanges en Allemagne, à Chypre, au Ghana, en Australie et aux États-Unis. Il a commandé le 2^e Bataillon du *Royal Canadian Regiment*, de 1975 à 1977. Le colonel Fraser est diplômé du Collège de commandement et d'état-major des Forces terrestres canadiennes et du *US Army War College*; il a par ailleurs enseigné pendant deux ans à l'*Australian Staff College*. Après avoir passé trois ans à la Direction générale — Politiques, au Quartier général de la Défense nationale, il a été affecté à la Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies en 1989, en qualité de conseiller militaire. De 1989 à 1993, l'ONU a organisé un nombre sans précédent de missions, dont la portée a pris beaucoup d'ampleur par rapport au passé; en outre, le Canada a siégé au Conseil de sécurité en 1989 et 1990.



Sidney N. Graybeal

M. Graybeal est scientifique en chef et directeur adjoint du *Center for National Security Negotiations* au sein de la *Science Applications International Corporation* (SAIC). Il compte 30 ans de service dans les organismes gouvernementaux américains. De 1976 à 1979, il a été directeur de l'*Office of Strategic Research* au sein de la *Central Intelligence Agency* (CIA). Il a également travaillé pour la CIA entre 1950 et 1964; il a tout d'abord été analyste des renseignements sur les missiles guidés, puis chef de la Division des missiles guidés et de l'espace. Au cours de ses 12 ans passés à l'*Arms Control and Disarmament Agency*, il a été directeur général substitut de la délégation américaine pendant tous les pourparlers SALT I. Il a été nommé délégué aux pourparlers sur le Traité SALT II et premier commissaire américain auprès de la Commission consultative permanente chargée de mettre en oeuvre les accords SALT I. Il est titulaire de la médaille présidentielle pour service émérite dans la fonction publique fédérale. À la SAIC, il dirige des analyses sur la sécurité nationale, notamment en ce qui concerne la limitation des armements, le renseignement, la prolifération et les plans d'utilisation des ressources à long terme; il contribue également à ces travaux. Il est président du *Committee on Science and International Security* de l'*American Association for the Advancement of Science*. Il a fait ses études de premier cycle et ses études supérieures à l'Université du Maryland.

George R. Lindsey

M. Lindsey est chargé de recherche principal à l'Institut canadien d'études stratégiques. Il poursuit des recherches sur la vérification du contrôle des armements, sur la défense contre les missiles balistiques, sur la sécurité et la stabilité dans l'espace, sur la surveillance aérospatiale, et sur la modernisation des systèmes d'armes. M. Lindsey a servi dans l'Artillerie royale du Canada pendant la Seconde Guerre mondiale, dans le *British Army Operational Research Group* et le Groupe canadien de recherche opérationnelle de l'Armée. De 1950 à 1987, il a occupé divers postes au ministère de la Défense nationale et il a été Chef du Centre d'analyse et de recherche opérationnelle de 1967 à 1987. De 1978 à 1987, il a dirigé la délégation canadienne auprès du Groupe de haut niveau relevant du Groupe des plans nucléaires de l'OTAN. Il est diplômé de l'Université Queen's et des universités de Toronto et de Cambridge (où il a obtenu un doctorat en physique nucléaire), et du Collège de la Défense nationale. Il est officier de l'Ordre du Canada.

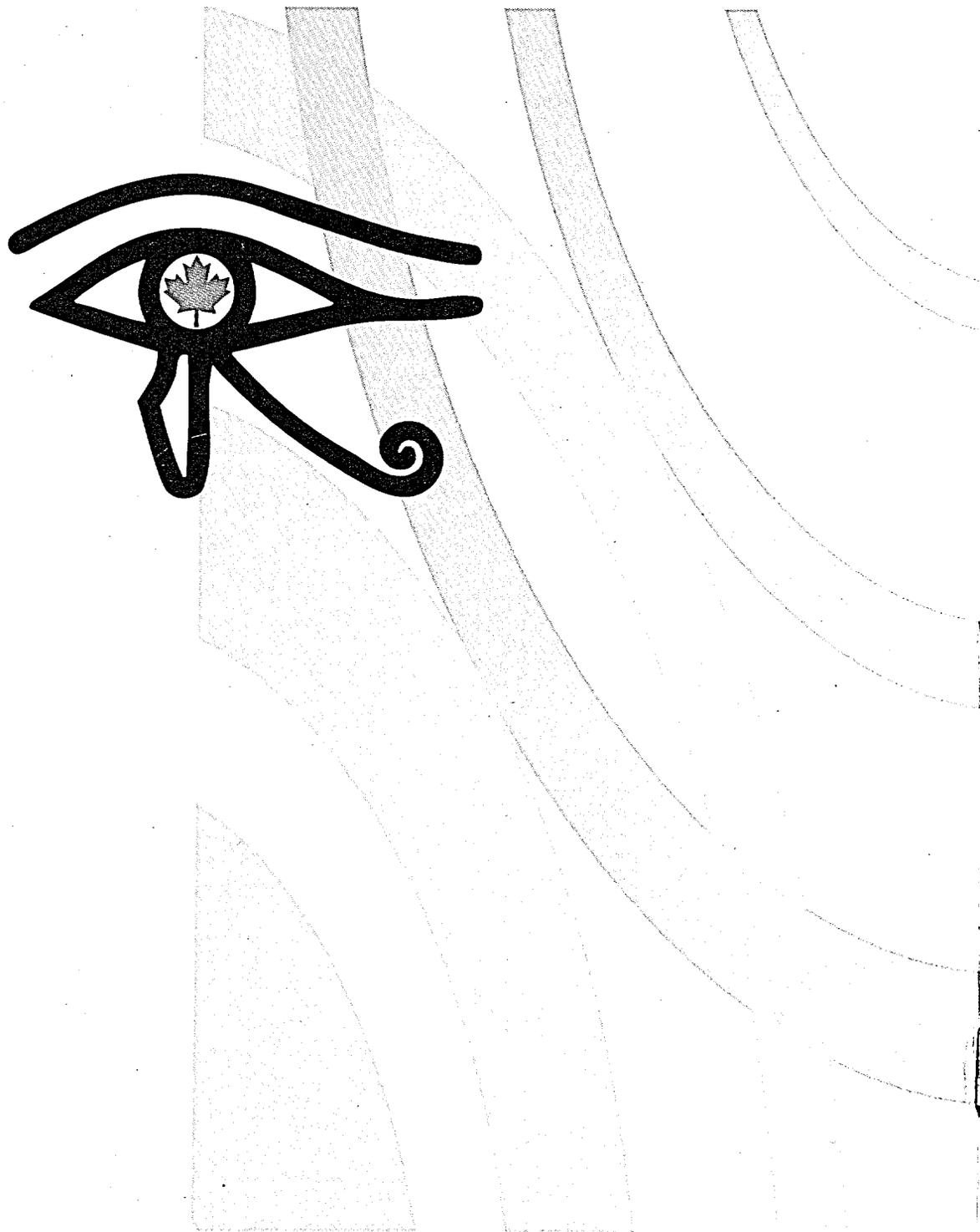


L'illustration qui figure sur la dernière page de la couverture du présent document s'inspire d'un hiéroglyphe représentant l'œil pénétrant d'Horus, le tout-puissant dieu du ciel. Divisé en parties, cet «œil aérien» servait à calculer les fractions dans l'Égypte ancienne. Curieusement, plutôt qu'un nombre entier, ou parfait, la somme de ses parties égalait 63/64. De même, le processus de vérification n'atteindra probablement jamais la perfection.

De nos jours, l'un des éléments essentiels du processus multilatéral de vérification du contrôle des armements est sans doute le système de télédétection qui, déployé dans l'espace, fait figure «d'œil aérien» discret. Diverses méthodes de vérification, notamment l'utilisation de capteurs aéroportés ou installés au sol, ainsi que certaines formes d'inspection sur place et de surveillance, ajouteront à l'efficacité de ce système opérant dans l'espace. Comme l'œil d'Horus, l'œil de la vérification est la somme de tous ces moyens techniques. Il reste que la vérification matérielle ne constituera pas nécessairement une solution définitive. Il est même probable que le processus restera, jusqu'à un certain point, entaché d'incertitude. En conséquence, la vérification ne sera adéquate et efficace que si l'on fait appel à l'élément intangible qu'est le jugement représenté par la par

Études sur la vérification du contrôle des armements

- N° 1 *Document de travail théorique sur le concept de la vérification de la limitation des armements*, F.R. Cleminson et E. Gilman, janvier 1986.
- N° 2 *Le rôle des instruments astronomiques dans la vérification aux fins du contrôle des armements*, Chris A. Rutkowski, University of Manitoba, septembre 1986.
- N° 3 *L'expérience du Sinaï : Quelques leçons en matière de vérification du contrôle des armements et de gestion des risques*, Brian S. Mandell, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, Ottawa, septembre 1987.
- N° 4 *La vérification d'ici l'an 2000*, Sidney Graybeal, George Lindsey, James Macintosh et Patricia McFate, février 1991.
- N° 5 *Endiquer la prolifération : la contribution des synergies de la vérification*, Patricia Bliss McFate, Sidney N. Graybeal, George R. Lindsey et D. Marc Kilgour, mars 1994.



**Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international**

**Department of Foreign Affairs
and International Trade**