

Une analyse des mesures de confiance de la Convention sur les armes biologiques : la transparence est indispensable

Iris HUNGER et Nicolas ISLA

La maîtrise des armements biologiques traverse l'une de ses plus graves crises depuis la conclusion de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines en 1972¹. Les initiatives visant à améliorer la Convention avec des mesures de vérification échouèrent au milieu de l'année 2001 ; et lors des rencontres de la cinquième Conférence d'examen, en 2001 et 2002, les États ne purent s'entendre pour relancer les négociations multilatérales afin de renforcer la Convention.

Tout le monde s'accorde toutefois à dire que la Convention sur les armes biologiques ou à toxines doit être renforcée. Nombre des activités de la biotechnologie étant à « double usage », la transparence est un élément déterminant de la force de la Convention. Les mesures de confiance (MDC) de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines – seul mécanisme existant pour accroître la transparence – sont d'une efficacité limitée. Comme les chances de s'entendre, dans un avenir proche, sur des mécanismes plus lourds pour améliorer la transparence et mieux contrôler les armements biologiques sont minces, nous devons, autant que possible, améliorer le mécanisme existant.

L'intérêt de la transparence pour des régimes efficaces de contrôle multilatéral a été maintes fois vanté. S'ils veulent pouvoir contrôler le comportement des États et évaluer l'efficacité d'un régime, les acteurs doivent disposer d'informations sur les activités qu'ils veulent réguler. La transparence au sujet des activités biologiques d'un pays et la bonne volonté de ce dernier à les expliquer sont extrêmement importantes s'il veut que les autres aient confiance dans la nature pacifique de ses activités et pour éviter toute suspicion, hostilité et agression entre les États.

La transparence signifie la disponibilité d'informations pertinentes et, dans une acception plus large, l'attitude d'un système (par exemple, un gouvernement ou une société) qui s'ouvre aux observateurs extérieurs. La transparence remplit trois fonctions : elle dissuade ceux qui seraient tentés de violer les règles ; elle rassure les acteurs en leur montrant que les autres n'utilisent pas les biens et les technologies à des fins malveillantes ; elle peut aussi mettre en évidence des problèmes du régime actuel que les acteurs n'avaient jusqu'alors pas constatés². Pour renforcer la transparence, il faut encourager les principaux États à communiquer, régulièrement et dans les délais prévus, des rapports précis et complets ; éliminer les freins et obstacles qui gênent les États dans l'établissement des rapports et récompenser ceux qui communiquent leurs rapports ; et rassembler, traiter, analyser et diffuser les informations pertinentes ainsi obtenues³.

La plupart des régimes de sécurité ne sont pourtant pas transparents : ils ne permettent pas d'obtenir dans les délais des informations précises. Il est donc difficile d'évaluer à la fois la façon dont les acteurs respectent leurs engagements et l'efficacité du régime et de décider de l'évolution d'un

Iris Hunger dirige le Hamburg Centre for Biological Arms Control à l'Université de Hambourg (Allemagne). Nicolas Isla est chercheur au Hamburg Centre for Biological Arms Control.

régime et des sanctions devant être prises en cas de violations⁴. Le régime de contrôle des armes biologiques ne fait pas exception. Les mesures permettant d'accroître la transparence sont limitées. Dans le cadre de la Convention sur les armes biologiques, les plus importantes sont les mesures de confiance (MDC). Jusqu'à présent, elles ont été d'une efficacité limitée en raison principalement d'une participation et d'un suivi insuffisants : les États ne sont pas encore prêts à améliorer considérablement leur participation et la qualité des MDC. Il n'empêche que les MDC ont la capacité de renforcer la Convention sur les armes biologiques ou à toxines.

Cet article commence par résumer l'histoire des MDC de la Convention puis examine la situation actuelle et les possibilités d'amélioration s'agissant :

- des déclarations homogènes et communiquées en temps voulu ;
- de la pertinence et de l'exhaustivité des données communiquées ;
- de la collecte, du traitement, de l'analyse et de la diffusion des données communiquées ;
- de l'élimination des freins et obstacles qui gênent les États dans l'établissement des rapports et de récompenses pour ceux qui communiquent leurs rapports ;

L'histoire des mesures de confiance de la Convention sur les armes biologiques

Les premières MDC de la Convention concernaient l'échange de données et furent convenues lors de la deuxième Conférence d'examen en 1986 afin d'éviter et de limiter les ambiguïtés, les doutes et les soupçons⁵. Elles furent amplifiées lors de la troisième Conférence d'examen en 1991. Elles ne furent pas examinées en détail lors de la quatrième Conférence d'examen en 1996 car les efforts se concentraient sur les travaux du Groupe spécial qui examinait, entre autres, un système juridiquement contraignant pour que les États déclarent leurs activités. En 2001, lors de la cinquième Conférence d'examen, les États firent plusieurs propositions pour améliorer et élargir les MDC. En raison de l'incapacité de la conférence à adopter une déclaration finale, ces propositions ne purent se traduire par des mesures concrètes. Par conséquent, les questions décidées en 1991 sont encore valables aujourd'hui⁶.

- Mesure de confiance « A » : Partie 1 : échange de données sur les centres de recherche et laboratoires ; Partie 2 : échange d'informations sur les programmes nationaux de recherche-développement en matière de défense biologique.
- Mesure de confiance « B » : échange d'informations sur toute apparition de maladie contagieuse ou autre accident causé par des toxines.
- Mesure de confiance « C » : encouragement de la publication des résultats et promotion de l'utilisation des connaissances.
- Mesure de confiance « D » : promotion active de contacts.
- Mesure de confiance « E » : déclaration des mesures législatives, réglementaires et autres.
- Mesure de confiance « F » : déclaration d'activités antérieures dans le cadre de programmes de recherche-développement biologique de caractère offensif et/ou défensif.
- Mesure de confiance « G » : déclaration des installations de production de vaccins.

Chaque État partie à la Convention sur les armes biologiques doit communiquer, avant le 15 avril de chaque année, au Département des affaires de désarmement de l'Organisation des Nations Unies, une déclaration concernant ses activités de l'année précédente. Si l'État n'a rien, ou

rien de nouveau, à déclarer, il peut utiliser le Formulaire 0, et cocher les cases pour lesquelles il n'a rien, ou rien de nouveau, à déclarer, concernant les différents MDC. L'ONU rassemble et copie ces déclarations et les distribue aux États parties. L'Organisation n'a toutefois pas un mandat pour collecter ces informations ; elle ne peut réclamer aux États leurs déclarations.

Une quantité limitée d'informations provenant des MDC est rendue publique dans les rapports que le Département des affaires de désarmement prépare pour les conférences d'examen de la Convention sur les armes biologiques. Ces rapports précisent si oui ou non les différents États ont soumis les formulaires de déclaration, mais ils ne contiennent aucune des données communiquées et ne proposent pas d'analyse ni d'évaluation de ces données⁷. À la fin des années 80, l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm (SIPRI) eut accès aux différentes déclarations pour son étude sur les trois premières séries d'échanges de données⁸. Certains États ont rendu publics leurs déclarations sur les MDC. L'Australie a publié ses déclarations sur Internet en 2002, 2004 et 2005 ; le Royaume-Uni fit de même en 2003 et 2004 et les États-Unis en 2004⁹. Les représentants d'autres États ont souligné que ces déclarations sont destinées uniquement aux gouvernements. Pourtant, lorsqu'ils adoptèrent les MDC, les États ne précisèrent pas que ces données seraient confidentielles. La confidentialité est, de toute évidence, contraire à l'objectif de transparence.

Des déclarations homogènes et communiquées en temps voulu

Les États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines sont politiquement tenus de communiquer chaque année leurs déclarations. Ne pas le faire constitue techniquement un non-respect de la Convention. Un grand nombre d'États parties sont dans cette situation ce qui compromet sérieusement le régime de maîtrise des armements biologiques. Seuls quelques États ont communiqué des informations aussi régulièrement que prévu. Entre 1987 et 2005, huit pays seulement ont soumis chaque année une déclaration : l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Russie.

On constate généralement que chaque année moins d'un tiers des États parties communiquent leurs déclarations. Le nombre de déclarations communiquées chaque année est indiqué à la Figure 1. La participation fut la plus forte en 1996 avec 53 déclarations. C'était l'année de la quatrième Conférence d'examen et les États s'attendaient à l'adoption dans un avenir proche d'un instrument de vérification pour la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. Au cours de la période 2001-2005, 26 pays ont soumis une déclaration chaque année¹⁰.

Depuis 1987, 93 États parties ont participé au processus au moins une fois (Figure 2). Cela signifie que plus de 40% des États parties n'ont jamais soumis la moindre information (jusqu'en 2005). Parmi ceux n'ayant jamais participé, citons l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, l'Éthiopie, le Ghana, l'Indonésie, le Kenya, le Liban, la Malaisie, le Nigéria, Oman, le Pakistan, Singapour, le Soudan, l'Uruguay, le Venezuela, le Viet Nam, le Yémen et le Zimbabwe.

Les pays d'Europe orientale et les pays occidentaux ont participé beaucoup plus souvent que les membres du Mouvement des pays non alignés. Au cours des dix dernières années, presque tous les pays occidentaux et les quatre cinquièmes des pays d'Europe orientale ont participé au moins de manière occasionnelle contre seulement un tiers des pays non alignés.

Même des pays importants sur le plan politique et des pays qui soutiennent fortement la Convention n'ont pas toujours participé de manière régulière. Pour ne citer que quelques exemples : l'Inde n'a participé qu'en 1997 ; l'Iran en 1998, en 1999 et en 2002 uniquement ; la Suède n'a pas soumis de déclaration en 2002 et 2003 ; et le Royaume-Uni ne soumit pas de déclaration en 2001. Une

Figure 1. Nombre d'États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines ayant communiqué des déclarations concernant les MDC entre 1987 et 2005

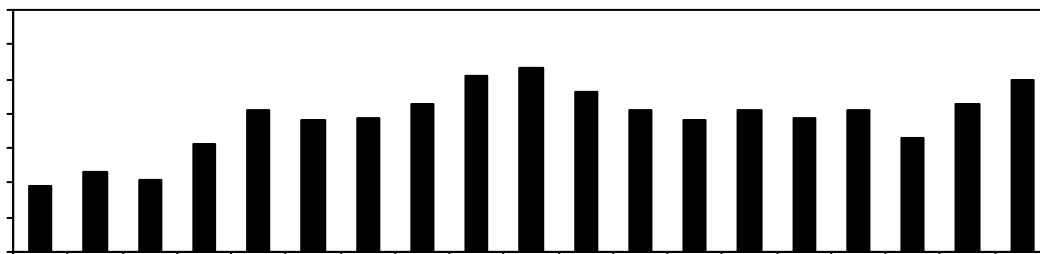
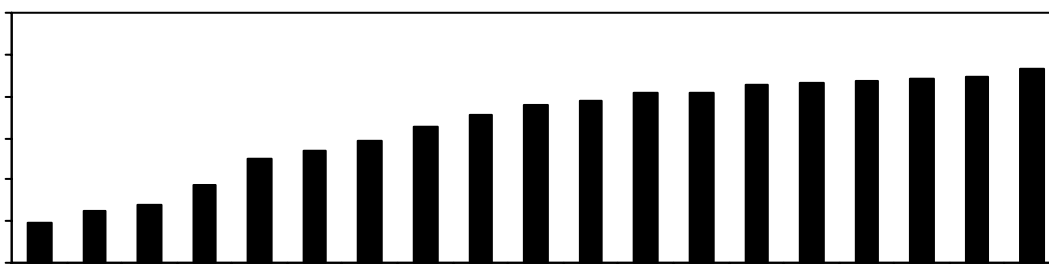


Figure 2. Nombre d'États parties ayant soumis au moins une fois des déclarations concernant les MDC



participation irrégulière entame le régime et pose des difficultés pour l'interprétation des données communiquées. Dans le cas d'un pays ayant participé pour la dernière fois en 1997 (par exemple, l'Inde), faut-il supposer que les données de 1997 sont encore valables en 2005 ? Outre la participation globalement faible, un autre problème se pose : les déclarations sont souvent communiquées en retard. Le cas le plus extrême est celui du Japon qui a remis ses déclarations pour 1994 et 1996 en 1998.

LES POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION

Différentes mesures devraient être prises pour améliorer l'homogénéité des déclarations et pour qu'elles soient communiquées en temps voulu. Il faudrait, tout d'abord, convaincre davantage de pays de participer plus régulièrement et de respecter les délais. Il faudrait aussi rappeler chaque année aux États que le 15 avril est la date à laquelle les déclarations doivent être communiquées ; l'ONU devrait avoir un mandat pour obtenir ces déclarations. Établir, chaque année, une liste des États participants permettrait de rappeler aux États le devoir qu'ils ont de rendre compte de la situation de leur pays. Un processus de suivi simple est recommandé pour que les déclarations soient communiquées dans les délais et de manière régulière. Il s'agirait par exemple de demander les déclarations manquantes quelque temps après le délai prévu et d'offrir une assistance. Une aide technique devrait être fournie

aux États qui rencontrent des difficultés pour rassembler les données devant être déclarées, compléter les formulaires et les communiquer. Les efforts devraient se concentrer sur les « États particulièrement importants ». Il s'agit des États dépositaires, car ils doivent servir de modèles ; des pays qui ont eut des programmes d'armes biologiques ou qui ont été officiellement accusés d'initiatives ayant pu produire des matières à double usage ou des connaissances inquiétantes pour les États parties à la Convention sur les armes biologiques ; et des leaders mondiaux et régionaux des capacités biotechnologiques¹¹.

La pertinence et l'exhaustivité des données communiquées

LA PERTINENCE DES DONNÉES COMMUNIQUÉES

La pertinence des données communiquées n'est pas parfaite. Mais que sont des données pertinentes ? L'expression « à double usage » revient souvent dans les discussions concernant les armes biologiques et les technologies nécessaires pour les mettre au point. Cette caractéristique n'est pas propre à la biotechnologie, mais elle est particulièrement courante dans les sciences biologiques. Elle concerne les équipements, les agents, les technologies et les connaissances servant à fabriquer un produit biotechnologique (comme un médicament ou un aliment) qui peuvent également servir à fabriquer une arme biologique. La ligne qui sépare les activités légitimes des activités illicites et parfois très mince.

S'il est vrai que dans le domaine biologique de nombreuses activités sont à double usage, il convient de faire des distinctions. Certaines activités sont d'un intérêt très limité pour des fins pacifiques et d'autres ne peuvent absolument pas être présentées comme visant des fins pacifiques. Les travaux sur des munitions d'armes biologiques et sur des vecteurs pour ces munitions sont, de toute évidence, des activités offensives. Il est impossible de justifier que de tels travaux puissent avoir un intérêt pacifique. Les activités de ce type sont clairement interdites par l'article premier de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines.

Les travaux destinés à accroître les caractéristiques des agents pour les rendre plus efficaces en tant qu'armes sont d'une utilité non offensive extrêmement limitée. Ils visent notamment à : renforcer l'infectivité et le pouvoir pathogène des agents ; accroître la transmissibilité ; modifier les agents pour qu'ils échappent aux méthodes actuelles de détection ; renforcer la résistance aux thérapeutiques actuelles comme les antibiotiques ou la résistance aux défenses immunologiques ; améliorer la capacité d'un agent à rester viable et virulent lors de la fabrication, la préparation à des fins d'armement, le stockage, le transport ainsi que pendant et après leur diffusion dans l'environnement ; et faciliter la diffusion des agents sous forme d'aérosol à fines particules ou en contaminant les sources d'eau ou d'alimentation¹². La fabrication massive d'agents biologiques n'ayant aucune application commerciale ainsi que les essais à ciel ouvert d'agents biologiques sont d'un intérêt non offensif extrêmement limité. Ces activités, qui sont des plus hostile, sont réalisées le plus souvent dans le cadre de programmes de défense biologique. Au cours de la dernière décennie, de nombreux États ont développé leurs programmes de défense biologique ou en ont créé de nouveaux. Les activités de ces programmes signifient très souvent la création de capacités offensives au nom de la défense biologique. En conséquence, parmi les données relatives aux MDC actuelles, les plus importantes pour la maîtrise des armements biologiques sont celles concernant les programmes nationaux de défense biologique car ils utilisent probablement des activités à double usage à des fins plutôt hostiles.

Au cours de la dernière décennie, de nombreux États ont développé leurs programmes de défense biologique ou en ont créé de nouveaux.

De plus, les informations concernant la production de vaccins sont intéressantes car elles permettent de voir qui disposent d'importantes capacités de production et les connaissances correspondantes qui sont indispensables pour un programme d'armement biologique de grande envergure. Les données concernant les laboratoires à confinement biologique maximal (ou BL4) sont également importantes car les activités particulièrement dangereuses, comme celles consistant à rendre les agents biologiques plus pathogènes ou à accroître leur transmissibilité, sont probablement effectuées dans des installations à confinement biologique poussé pour éviter de provoquer des dommages dans l'environnement ou pour préserver le secret sur ces activités. Dans le projet de protocole à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, les programmes de défense biologique, les capacités de production de vaccins et le confinement biologique maximal étaient des critères de déclaration importants¹³. Vous trouverez, ci-après, plus de précisions sur les données déclarées sur ces trois points.

Le Formulaire A – Partie 2 concerne les « programme[s] nation[aux] de recherche-développement en matière de défense biologique ». En plus de fournir une vue d'ensemble du programme (conformément au Formulaire A, partie 2 ii), les États doivent aussi communiquer des informations détaillées sur les installations « dont une partie importante des ressources sont consacrées au programme national de recherche-développement en matière de défense biologique » (Formulaire A, partie 2 iii). Entre 1992 (année de création du Formulaire A, partie 2) et 2003, 23 États ont déclaré des programmes de défense biologique : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, le Bélarus, la Belgique, le Canada, la Chine, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Inde, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni, la Russie, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie et l'Ukraine¹⁴. Se reporter à la Figure 3 pour le nombre de programmes de défense biologique déclarés chaque année. Une tendance se dessine clairement, celle de la création de nouveaux programmes de défense biologique. L'Afrique du Sud, l'Australie, le Bélarus, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Japon, la Pologne, la Suisse et l'Ukraine ont déclaré avoir engagé un programme de défense biologique au cours de la période examinée. La République tchèque et la Slovaquie ont déclaré depuis 1994 ne pas avoir de programme de défense biologique. L'Ukraine a fait de même depuis 1997.

La partie 1 du Formulaire A prévoit l'échange de données « sur les centres de recherche et laboratoires qui répondent aux normes de sécurité les plus strictes fixées sur le plan national ou international » ou spécialisés « dans des activités biologiques autorisées ayant un rapport direct avec la Convention ». Un nombre considérable d'installations fut déclaré : la plupart n'étaient pas financées par des ministères de la défense et n'étaient pas à confinement biologique maximal. Entre 1994 et 2003, 22 États déclarèrent 57 installations BL4 : selon les déclarations, 43 d'entre elles existaient en 1994, 36 en 1998 et 32 en 2003. Sur les 57 installations déclarées, quatre étaient financées en partie et une en totalité par des ministères de la défense¹⁵.

Figure 3. Nombre de programmes de défense biologique déclarés chaque année

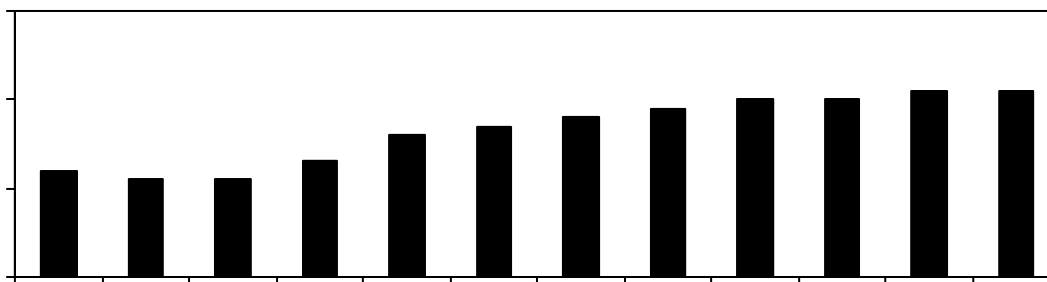
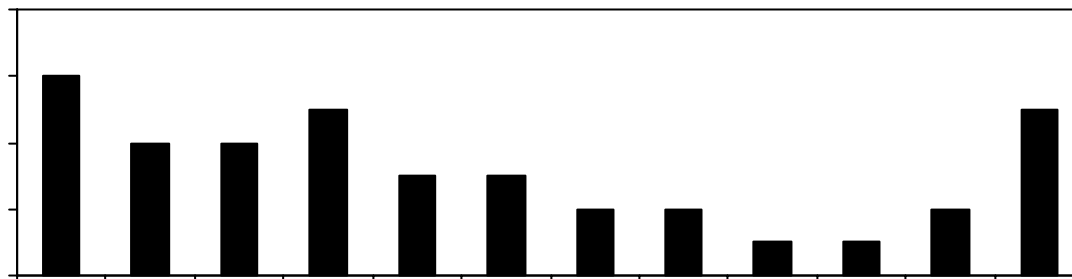


Figure 4. Nombre d'installations de production de vaccins antivarioliques déclarées en activité chaque année



Les informations concernant les installations qui « fabriquent sous licence de l'État partie des vaccins pour la protection de l'homme » doivent être communiquées sur le Formulaire G sur les MDC. Près de 300 installations de production de vaccins ont été déclarées entre 1992 (lorsque le Formulaire G fut adopté) et 2003. Elles ne fabriquent pas toutes des vaccins destinés à l'homme ; un certain nombre d'États ont également déclaré des installations de production de vaccins pour animaux. Sur les nombreuses installations produisant des vaccins destinés à l'homme, la plupart fabriquent des vaccins contre des maladies « classiques » comme la diphtérie, le tétanos, la coqueluche, la rougeole, les oreillons et la rubéole. Entre 1992 et 2003, neuf États ont déclaré un total de 11 installations produisant des vaccins antivarioliques : l'Allemagne, l'Australie, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, le Japon, les Pays-Bas et la Roumanie. Cinq installations produisant le vaccin antivariolique ont été déclarées en activité en 2003, une dans chacun des pays suivants : l'Allemagne, le Canada, la Fédération de Russie, le Japon et les Pays-Bas. Le nombre d'installations de production du vaccin antivariolique en activité entre 1992 et 2003 est indiqué dans la Figure 4. Quatre États ont déclaré un total de six installations de production du vaccin contre la peste : l'Australie, la Chine, les États-Unis et la Fédération de Russie. En 2003, quatre installations de production du vaccin contre la peste furent déclarées en activité : une en Australie, une en Chine et deux en Fédération de Russie.

L'EXHAUSTIVITÉ DES DONNÉES COMMUNIQUÉES

Il n'existe quasiment pas d'analyse permettant de vérifier l'exhaustivité des données déclarées dans le cadre des MDC¹⁶. Du peu que l'on sait, il est clair que les données communiquées n'ont pas toujours été complètes. Cela peut s'expliquer dans certains cas par les formulaires qui contiennent certaines questions ambiguës. Par exemple, le Formulaire A, partie 2 iii, demande le nombre total des effectifs de chaque installation de défense biologique ainsi que le nombre des personnes travaillant sous contrat dans l'installation. Il n'est pas stipulé clairement si le premier nombre doit inclure ou non les personnes travaillant sous contrat. Les États n'ont pas tous considéré cette question de la même façon. Il est aussi difficile de savoir si les informations communiquées précédemment par les États sont remplacées par les nouvelles ou si les données les plus récentes viennent simplement s'ajouter aux données antérieures. Dans certains cas, les données communiquées sont incomplètes. Par exemple, l'Espagne, contrairement à ce que prévoit le Formulaire A, partie 2 iii, n'a pas communiqué d'information sur le financement de ses installations de défense biologique. Quant à l'Italie, elle

fournit une liste d'installations de production de vaccins sans préciser les maladies visées par ces vaccins, ce que prévoit pourtant le Formulaire G.

LES POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION

Pour améliorer la pertinence et l'exhaustivité des données communiquées, deux aspects doivent être considérés. Premièrement, les sujets des MDC doivent être révisés. Il est évident que certains sujets pertinents ne sont pas couverts comme la production de vaccins pour animaux ou de phyto-inoculum, les études sur les aérosols ou les programmes de vaccination militaire. Il est aussi manifeste que certaines questions des MDC actuelles sont d'un intérêt limité comme la nécessité de rendre compte des efforts faits pour encourager les contacts entre scientifiques, ceux visant à promouvoir la publication des résultats de la recherche biologique et les informations de base sur les épidémies de maladies infectieuses à notifier. Il faudrait supprimer ou modifier certains points superflus et ajouter de nouvelles questions pertinentes. Plusieurs propositions dans ce sens furent avancées lors de la cinquième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines¹⁷.

Deuxièmement, les formulaires des MDC devraient être révisés. Toutes les informations importantes ne sont pas demandées en détail dans chaque sujet. S'agissant, par exemple, de la déclaration sur les programmes offensifs passés, il serait intéressant d'inclure des questions plus détaillées sur les catégories d'activités réalisées dans le programme d'armement biologique ainsi que sur les agents et les installations. Dans la déclaration concernant les mesures prises au niveau national pour appliquer la Convention (Formulaire E), une question pourrait être ajoutée au sujet du terrorisme biologique. Une révision des formulaires devrait permettre de préciser les questions ambiguës, comme celles concernant les effectifs des installations de défense biologique, et de mieux définir certaines exigences, en limitant par exemple les listes de publications aux travaux particulièrement pertinents. Il pourrait être intéressant pour le processus d'examen des formulaires d'examiner les travaux réalisés par le Groupe spécial sur les formats des déclarations¹⁸.

Collecter, traiter, analyser et diffuser les données communiquées

Aujourd'hui, les déclarations sont envoyées par les États au Département des affaires de désarmement de l'ONU à New York. Dans la mesure où elles ont été copiées, ces informations sont traitées puis réunies dans un recueil et distribuées aux États. Les données des MDC ne sont pas traduites. Elles ne sont pas analysées, à l'exception d'une liste d'États participants que l'ONU établit tous les cinq ans pour les conférences d'examen. Le Département des affaires de désarmement archive ces données dans sa bibliothèque.

Afin d'améliorer les procédures organisationnelles concernant les MDC, un certain nombre de mesures doivent être prises. Les États devraient pouvoir choisir de communiquer et recevoir les MDC sur papier ou sous forme électronique. Une base de données électronique faciliterait l'accès aux données communiquées ; permettre à des experts non gouvernementaux d'avoir accès à cette base multiplierait considérablement les possibilités d'analyse et d'évaluation des MDC. Il faudrait aussi encourager les États à publier leurs déclarations sur Internet.

L'ONU devrait avoir un mandat lui permettant de collecter ces informations et le droit de réclamer les déclarations manquantes. Il faudrait envisager de traduire les MDC. Il n'est pas certain, pour des raisons financières, qu'une décision puisse être prise pour traduire les déclarations dans toutes les

langues officielles de l'ONU et une traduction uniquement en anglais serait difficile pour des raisons politiques. Une mesure intermédiaire serait d'encourager les États à soumettre leurs propres déclarations dans au moins deux langues officielles de l'ONU ou de rendre accessibles leurs propres traductions des déclarations d'autres pays.

La réforme organisationnelle la plus difficile serait celle de l'analyse des informations communiquées. Elle pourrait prendre plusieurs formes. Une analyse simple se traduirait par des listes de participation plus fréquentes et par des listes précisant pour chaque mesure, si oui ou non, les États ont fait une déclaration, comme cela se fait déjà tous les cinq ans pour les conférences d'examen. Une analyse moyenne comprendrait des résumés des données déclarées, avec les noms et emplacements des installations BL4, des niveaux de financement et des effectifs des programmes de défense biologique. Une analyse poussée signifierait comparer les MDC avec d'autres sources d'informations afin d'en évaluer l'exactitude et l'exhaustivité. Cela pourrait nécessiter des procédures de clarification et de consultation et des visites volontaires pour vérifier les données déclarées.

Éliminer les freins et obstacles qui gênent les États dans l'établissement des rapports et récompenser ceux qui communiquent leurs rapports

Il existe forcément des freins et des obstacles qui gênent l'établissement des rapports sinon plus d'États les communiqueraient. Une première étape dans cette direction fut l'introduction, en 1991, du Formulaire de déclaration 0. Comme nous l'avons vu plus haut, une révision de ces formulaires est nécessaire pour qu'ils soient sans ambiguïté et faciles à compléter. L'utilisation de cases à cocher pour la majorité des questions est une option. Comme nous l'avons dit précédemment, examiner les travaux du Groupe spécial au sujet du format des déclarations pourrait être intéressant. Pour lever les obstacles plus complexes, une aide devrait être fournie aux États qui en ont besoin. Une première mesure a été prise par le Canada qui a élaboré un guide détaillé sur les MDC, donnant des indications sur la façon de réunir les informations, de compléter les formulaires et de soumettre à l'ONU les déclarations des MDC¹⁹. Des séminaires internationaux et régionaux sur les MDC ou un service d'assistance pouvant être contacté par e-mail serait encore plus utile.

Pour l'instant, aucune mesure n'encourage les États à établir leurs rapports ; aucun mécanisme ne permet de récompenser ceux qui ont communiqué leur rapport ni de sanctionner ceux qui ne l'ont pas fait. Une mesure d'incitation très simple serait une liste et des statistiques annuelles qui indiqueraient les États ayant participé au processus cette année-là, depuis combien d'années chaque État participe sans interruption et les États qui n'ont jamais participé. Le plus important pour accroître la transparence et renforcer la confiance est d'expliquer, encore et encore, que le fait de communiquer régulièrement et dans les délais des déclarations de très haute qualité est essentiel pour avoir un régime fort de maîtrise des armements biologiques et d'insister pour que les États s'acquittent de leurs obligations en ce sens.

Conclusion

Comme les négociations sur un protocole de vérification (incluant un système de déclaration juridiquement contraignant) pour la Convention sur les armes biologiques ont échoué, les MDC restent la seule mesure multilatérale de transparence concertée pour les années à venir. Il est donc très important de faire le meilleur usage de ce mécanisme.

La prochaine étape importante de la maîtrise des armements biologiques est la sixième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines qui aura lieu à la fin de l'année 2006. S'il est peu probable que les États parties à la Convention décident de reprendre des négociations officielles pour des mesures de vérification, ils devraient saisir cette occasion et prendre des initiatives pour accroître la transparence des activités biologiques dans le monde. L'engagement des États parties pour améliorer la transparence dans les domaines de la maîtrise des armements biologiques sera déterminant pour la sixième Conférence d'examen comme pour l'avenir.

Notes

1. Titre complet : Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, ouverte à la signature le 10 avril 1972, entrée en vigueur le 26 mars 1975, disponible à l'adresse < www.unog.ch/bwc > .
2. Ann Florini, 1998, « A New Role for Transparency », dans Nancy Gallagher (sous la direction de), *Arms Control. New Approaches to Theory and Policy*, Londres et Portland, Oregon, Frank Cass, p. 51 à 72.
3. Ronald Mitchell, 1998, « Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes », *International Studies Quarterly*, vol. 42, n° 1, p. 109 à 130.
4. Ibid.
5. Déclaration finale, Deuxième Conférence des parties chargée de l'examen de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, 1986, document des Nations Unies BWC/CONF.II/13/II, p. 6, en anglais à l'adresse < www.opbw.org/rev_cons/2rc/docs/final_dec/2RC_final_dec_E.pdf > .
6. Pour les formulaires de déclaration actuels, voir le document des Nations Unies BWC/CONF.III/23, Part II, Annexe, < www.opbw.org/rev_cons/3rc/docs/conf/BWC_Conf.III_23_PartII_Annex_E.pdf > . Les différents formulaires sont disponibles sur le site < www.opbw.org > .
7. Ces documents de la cinquième Conférence d'examen sont BWC/CONF.V/2, BWC/CONF.V/2/Corr.1, BWC/CONF.V/2/Corr.2, BWC/CONF.V/2/Corr.3, BWC/CONF.V/2/Add.1 et BWC/CONF.V/2/Add.1/Corr.1 . Ils sont disponibles à < www.opbw.org/rev_cons/5rc/5rc_orig.htm > et < www.opbw.org/rev_cons/5rc/5rc_res.htm > .
8. Erhard Geissler (sous la direction de), 1990, *Strengthening the Biological Weapons Convention by Confidence-Building Measures*, SIPRI Chemical & Biological Warfare Studies No. 10, New York, Oxford University Press, p. ix.
9. Voir < www.opbw.org > .
10. Ces pays sont : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, le Bélarus, la Bulgarie, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, Cuba, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, la Finlande, l'Italie, le Japon, la Lituanie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, l'Ouzbékistan, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine.
11. Pour des informations détaillées sur la notion d'« États particulièrement importants », voir Iris Hunger, 2005, *Confidence Building Needs Transparency. A Summary of Data Submitted under the Bioweapons Convention's Confidence Building Measures 1987-2003*, The Sunshine Project, septembre, à l'adresse < www.biological-arms-control.org/download/hunger_CBM.pdf > . La liste des « États particulièrement importants » est la suivante : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Nord, Cuba, Égypte, États-Unis, Fédération de Russie, France, Inde, Iran, Iraq, Israël, Italie, Japon, Kenya, Libye, Mexique, Nigéria, Royaume-Uni, Singapour, Soudan, Suède et Syrie.
12. Raymond A. Zilinskas et Jonathan B. Tucker, 2002, *Limiting the Contribution of the Scientific Literature to the BW Threat*, Research Story of the Week, Center for Nonproliferation Studies, 16 décembre, < cns.miis.edu/pubs/week/021216a.htm > .
13. Groupe spécial des États parties à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, Procedural Report, vingt-deuxième session, Genève, document des Nations Unies BWC/AD HOC GROUP/55-1, 1^{er} mars 2001, p. 28 à 38, disponible en anglais à l'adresse < www.opbw.org/ahg/docs/22nd%20session/22nd%20session%20part%201.pdf > .
14. Pour plus de détails sur les données déclarées, voir Hunger, 2005, op. cit., p. 12 à 15.
15. Pour plus de détails sur les données déclarées, voir Hunger, 2005, op. cit., p. 16 et 17.
16. Une exception est Nicolas Isla, 2006, *Transparency on Past Offensive Biological Programmes. An Analysis of Confidence-Building Measure Form F: 1992-2003*, Occasional Paper No. 1, Hamburg Centre for Biological Arms Control.
17. Annex to the draft report of the Committee of the Whole, Cinquième Conférence d'examen, document des Nations Unies BWC/CONF.V/COW/CRP.1, 30 novembre 2001, p. 37 à 50.
18. Groupe spécial des États parties à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, Procedural Report, vingt-deuxième

- session, document des Nations Unies BWC/AD HOC GROUP/55-2, 1^{er} mars 2001, p. 276 à 338, p. 343 et p. 344, disponible en anglais à l'adresse < www.opbw.org/ahg/docs/22nd%20session/22nd%20session%20part%202.pdf > .
19. Ministère canadien des affaires étrangères et du commerce international, *The Biological and Toxin Weapons Convention Confidence Building Measures: A Guide to Their Completion*, Ce guide est accessible à l'adresse < www.opbw.org/cbms/Guide_files/frame.htm > .

