

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

Préserver le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires <i>Mohamed ELBARADEI</i>	3
---	---

La Conférence d'examen du TNP de 2005

Le TNP est-il à la hauteur pour lutter contre la prolifération ? <i>Rebecca JOHNSON</i>	9
--	---

Renforcer les règles et normes de non-prolifération : les cas de l'Inde, du Pakistan et d'Israël <i>George PERKOVICH</i>	21
--	----

A.Q. Khan et les limites du régime de non-prolifération <i>Christopher CLARY</i>	35
---	----

Les garanties de l'AIEA et le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires <i>Ben SANDERS</i>	47
--	----

Des mesures volontaires pour lutter contre les armes de destruction massive <i>Rose GOTTEMOELLER</i>	55
---	----

Le point sur les difficultés passées, présentes et futures du régime du TNP <i>Rhianna TYSON</i>	61
---	----

Sources d'information sur le TNP

Liste établie par <i>Anne MARRILLET</i>	73
---	----

Actualité de l'UNIDIR	75
------------------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Près de dix années se sont écoulées depuis la prorogation du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) pour une durée indéfinie. Cette décennie a été marquée par les essais nucléaires de deux pays qui ne sont pas parties au Traité ; l'inquiétude croissante que suscite la prolifération des technologies, matières et connaissances ; l'absence de progrès dans le sens du désarmement ; une inquiétude générale s'agissant des risques de terrorisme nucléaire ou radiologique ; et des incertitudes qui persistent sur certains programmes nucléaires. La communauté internationale semble avoir du mal à trouver un terrain d'entente sur la façon de faire face à ces problèmes. Certains estiment que le TNP n'est plus en mesure de répondre aux problèmes de prolifération et que de nouvelles mesures s'imposent. D'autres estiment que le régime de non-prolifération et de désarmement nucléaires est suffisant, même s'il est entravé par l'application sélective qu'en font les États parties.

Ce numéro du *Forum du désarmement* fait le point sur la situation du régime dans la perspective de la Conférence d'examen du TNP de 2005. Les articles examinent les événements récents, la question des réseaux d'approvisionnement, la valeur des nouvelles initiatives comme les mesures volontaires, les garanties et les possibilités de renforcer le TNP.

Le prochain numéro du *Forum du désarmement* examinera le croisement entre biotechnologie et armes non létales. La révolution des sciences de la vie facilite les découvertes et les nouvelles applications pour la médecine, la psychologie et la santé. Les possibilités d'utilisation malveillante de ces découvertes sont néanmoins terrifiantes et multiples. Les discussions internationales et les régimes juridiques sont pourtant très en retard sur la science. Que faire pour harmoniser l'interdiction juridique des armes chimiques et biologiques avec le rythme effréné des découvertes technologiques et scientifiques ? Ce numéro fera le point sur les recherches actuelles sur les armes non létales, avant d'évoquer les applications inquiétantes que permettent les avancées des domaines des neurosciences et de l'immunologie. Les auteurs examineront comment renforcer les régimes actuels des armes chimiques et biologiques, et s'interrogeront sur l'intérêt de nouvelles mesures juridiques ou volontaires.

En collaboration avec l'Arms Control Center's Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons, le Verification Training and Information Centre (VERTIC) et le Comité des organisations non gouvernementales pour le désarmement, l'UNIDIR soutient un séminaire intitulé « Should the UN Have a Standing Capability for WMD Investigations? », organisé à New York, le 7 octobre 2004. Parmi les orateurs présents, citons l'Ambassadeur Henrik Salander (secrétaire général, Commission sur les armes de destruction massive), Barbara Hatch Rosenberg (présidente, Scientists Working Group on Chemical and Biological Weapons au Center for Arms Control and Non-Proliferation) et W. Pal S. Sidhu (International Peace Academy). Le directeur de l'UNIDIR, Patricia Lewis, présidera la session.

Le projet « Armes contre développement » de l'UNIDIR en est à sa phase finale (voir page 75 pour plus de détails). *Exchanging Weapons for Development in Mali: Weapons Collection Programmes*

Assessed by Local People, l'une des études du projet, examine le rôle et le sentiment des personnes directement concernées et impliquées dans les programmes de collecte d'armes. Deux autres études, consacrées aux expériences du Cambodge et de l'Albanie, sont en cours de préparation. Pour plus de précision sur ces publications et pour les commander, veuillez consulter notre site internet (www.unidir.org).

Kerstin Vignard

Préserver le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

Lorsque les parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) se réuniront l'année prochaine pour examiner le Traité, une décennie se sera écoulée depuis sa prorogation pour une durée indéfinie, intervenue dans le cadre d'un ensemble de décisions prévoyant un processus d'examen renforcé, des principes et objectifs de non-prolifération et de désarmement nucléaires, ainsi qu'une résolution sur le Moyen-Orient qui préconisait, entre autres, la création d'une zone exempte d'armes nucléaires. Cinq années se seront, en outre, écoulées depuis l'accord historique de la Conférence d'examen de 2000 sur des « mesures concrètes » de désarmement nucléaire.

Certains s'interrogent aujourd'hui sur la sagesse de la décision prise en 1995 de proroger le TNP pour une durée indéfinie, en raison de nouvelles provocations de la part d'États parties au Traité, mais aussi de pays qui ne le sont pas. L'idée d'aller systématiquement et progressivement de l'avant pour le désarmement nucléaire n'est clairement pas respectée. La nature des programmes nucléaires de certains États parties au TNP soulève des préoccupations liées à la prolifération.

Le régime du TNP se heurte clairement à des difficultés nouvelles qui risquent d'en compromettre l'autorité et l'intégrité. La session finale du Comité préparatoire pour la Conférence d'examen du TNP de 2005, qui s'est tenue en avril et mai de cette année, n'a pu s'entendre sur la moindre recommandation de fond ni même sur un ordre du jour pour la conférence de l'année prochaine.

La Conférence d'examen du TNP de 2005 devra réaliser plusieurs tâches colossales : trouver comment améliorer l'application du Traité et négocier une approche concertée pour des mesures visant à soutenir le régime du TNP. Cet article examine différentes possibilités.

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et ses avantages pour la sécurité

Si les événements de ces dernières années ont mis en difficulté le régime du TNP et révélé certaines de ses limites, il est important de souligner que le Traité reste le *point d'ancrage essentiel* de la non-prolifération et du désarmement nucléaires au niveau mondial. Sans le TNP, les États non dotés d'armes nucléaires (ENDAN) parties au Traité ne seraient pas tenus de soumettre aux garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) la totalité de leurs programmes nucléaires. Le TNP est le seul cadre dans lequel les cinq États dotés d'armes nucléaires (EDAN) reconnus sont juridiquement tenus d'entreprendre et de mener à bien le désarmement nucléaire.

Le TNP comporte un lien triangulaire : non-prolifération nucléaire vérifiée, coopération pour les utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, et désarmement nucléaire. Sans cela, le TNP n'aurait jamais été conclu en 1968 et il est difficile d'imaginer un nouvel accord international sur la non-prolifération qui ne comporterait pas, par nature, un tel lien.

Pour la grande majorité des ENDAN, le TNP présente des avantages réels de sécurité, dans le sens où il leur assure, avec l'aide des garanties gérées par l'AIEA, que leurs voisins n'utilisent pas l'énergie nucléaire à des fins d'armement. Sans ce système de garanties, le nombre de pays disposant d'armes nucléaires ne se limiterait certainement pas à un seul chiffre. De plus, la garantie de sécurité qui en résulte permet le commerce mondial et l'utilisation des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques : de la médecine nucléaire à l'approvisionnement en électricité, en passant par les cultures agricoles. Seuls trois États n'ont pas signé le Traité ; tous les autres pays l'ont accepté avec ses droits et ses obligations.

Les ajustements et les changements de l'après-guerre froide

Depuis quelques années, il est évident que la technologie et le savoir-faire nucléaires ne sont plus l'apanage de quelques pays ; que des programmes nucléaires clandestins ont été conduits par des États parties au TNP ; et, tout récemment, qu'un réseau international illicite a été en mesure de fournir à certains des connaissances, des matières et des équipements nucléaires. Avant d'examiner ces problèmes et d'envisager des solutions éventuelles, il convient de rappeler que ces tendances se sont produites sur deux décennies ou plus, et de comprendre certains des changements intervenus sur la scène internationale durant cette période.

Pendant la guerre froide, la sécurité mondiale était étroitement liée au face-à-face nucléaire – en quelque sorte, un équilibre de la terreur – entre deux grandes alliances, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et l'Organisation du Traité de Varsovie. L'Union soviétique et les États-Unis, qui dirigeaient ces alliances, géraient et protégeaient leurs zones d'influence respectives et réussirent à limiter le nombre de nations qui se dotèrent d'armes nucléaires. L'échappée belle de la crise des missiles de Cuba en 1962 conduisit à un processus par lequel les deux superpuissances voulaient éviter toute nouvelle crise nucléaire et établir un langage stratégique commun ainsi qu'un processus de maîtrise des armements nucléaires.

Suite à l'éclatement de l'Union soviétique et à la fin de la guerre froide, plusieurs tensions et conflits régionaux qui avaient été maîtrisés jusqu'alors éclatèrent. Au lieu du « nouvel ordre mondial » tant annoncé, cela conduisit à une sorte de « nouvelle instabilité mondiale », caractérisée par des guerres civiles, des conflits asymétriques, des tensions religieuses et ethniques qui sortirent des frontières nationales, et des activités terroristes flagrantes par des groupes infra-étatiques ou inter-étatiques.

Les armes nucléaires sont, d'une manière générale, inefficaces dans de tels conflits, y compris sur le plan de la dissuasion. Pourtant l'héritage de la guerre froide persiste. Près de 30 ENDAN comptent toujours, par le biais de leurs alliances, sur les armes nucléaires pour leur sécurité. Les cinq EDAN

L'héritage de la guerre froide persiste. Près de 30 ENDAN comptent toujours, par le biais de leurs alliances, sur les armes nucléaires pour leur sécurité.

reconnus par le TNP détiennent encore de très grandes quantités d'armes nucléaires, près de 30 000 selon les dernières estimations ; ils refusent d'admettre que les arsenaux nucléaires et les vecteurs qu'ils possèdent, sans parler de leur modernisation et des scénarios d'utilisation, incitent les pays qui se sentent sujets à des menaces graves à chercher à les imiter.

Le contexte de la sécurité internationale a considérablement changé. Mais au lieu de chercher à comprendre ces changements et de s'adapter pour faire face aux nouvelles menaces, la tendance

inquiétante a été de s'éloigner d'un système de sécurité globale et des traités multilatéraux au profit d'initiatives autonomes ad hoc. Les traités négociés auparavant ont été écartés, les travaux sur de nouveaux traités sont paralysés et le lien entre non-prolifération et sécurité a été affaibli.

Dans ce contexte d'insécurité et d'instabilité, nous ne devrions peut-être pas nous étonner de trouver dans les zones qui connaissent des problèmes de sécurité – la péninsule coréenne, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud – les pays qui ont déjà mis au point des armes nucléaires ou qui sont soupçonnés d'avoir de telles ambitions. C'est également dans ces régions que les problèmes de respect des traités de maîtrise des armements sont les plus graves.

La double crise du respect des obligations du TNP – à savoir, les activités nucléaires non déclarées de certains ENDAN, ainsi que l'échec des EDAN à prendre des mesures concrètes, vérifiables et irréversibles pour éliminer leurs arsenaux nucléaires – ont, à leur tour, entraîné une crise de confiance dans le régime du TNP.

La solution n'est pas d'espérer un retour à l'impasse pesante de « destruction mutuelle assurée » qui prévalait du temps de la guerre froide, mais d'agir dans le sens d'un système équitable qui garantira la sécurité de tous. Même si les apparences peuvent laisser penser le contraire, cet objectif est réaliste, mais seulement s'il repose sur un multilatéralisme fondé sur le droit.

Les enseignements tirés d'événements récents

Depuis le début des années 90, quatre programmes nucléaires non déclarés ont été découverts, en Iraq, en Iran, en Libye et en Corée du Nord. À l'AIEA, nous avons tiré un certain nombre d'enseignements précieux de ce que nous avons observé lors de la vérification de ces programmes nucléaires non déclarés.

L'enseignement le plus important est peut-être que la vérification et la diplomatie combinées peuvent fonctionner. L'expérience en Iraq a démontré que les inspections, même si elles nécessitent du temps et des efforts, peuvent être efficaces même lorsque le pays inspecté est loin de coopérer. Tous les éléments tendent à prouver que le programme d'armes nucléaires de l'Iraq avait bien été démantelé grâce aux inspections de l'AIEA conduites dans les années 90 ; comme nous étions presque prêts à pouvoir l'affirmer avant la guerre. Les inspections réalisées en Iran depuis 18 mois ont été déterminantes dans la découverte d'un programme nucléaire dissimulé depuis les années 80.

L'un des enseignements les plus inquiétants de notre travail en Iran et en Libye est la relative facilité avec laquelle A.Q. Khan et ses associés réussirent à établir et faire fonctionner un réseau multinational illicite pour la vente d'articles nucléaires. Les composants nucléaires conçus dans un pays pouvaient être fabriqués dans un autre, expédiés par l'intermédiaire d'un troisième, et assemblés dans un quatrième pour être utilisés dans un cinquième. Le fait que tant de sociétés et de particuliers aient pu être impliqués est extrêmement inquiétant et souligne les lacunes du système actuel de contrôle des exportations.

Les initiatives de non-prolifération nucléaire pour le XXI^e siècle

Dans une société moderne caractérisée par l'échange électronique d'informations, des systèmes financiers interdépendants et une économie mondialisée, il est de plus en plus difficile de contrôler l'accès aux technologies d'armement nucléaire. Avec le temps, les difficultés techniques

de la conception des armes et de la maîtrise des principales étapes de production se sont estompées. La plupart du matériel nécessaire est « à double usage » et la diversité même des technologies complique le contrôle et même le traçage des ventes et des filières d'approvisionnement.

En 1970, l'on supposait que très peu de pays disposaient du savoir-faire nécessaire pour mettre au point des armes nucléaires. Aujourd'hui, ces connaissances se sont diffusées (certains estiment qu'entre 35 et 40 pays en disposeraient), la marge de sécurité qu'offre le régime actuel de non-prolifération est bien trop étroite. Dans ce contexte, il n'est pas difficile de comprendre la nécessité de trouver de nouvelles idées.

Le bon sens et les événements récents indiquent clairement que le TNP, qui nous a servi pendant plus de trois décennies, doit être complété par de nouvelles mesures pour répondre aux réalités du ^{xxi} siècle. Il n'existe pas de solution parfaite, mais je trouve encourageant de voir que les gouvernements et les membres de la société civile commencent à proposer des idées sur la façon d'aller de l'avant. J'estime, pour ma part, que les propositions suivantes permettraient de renforcer sérieusement le régime actuel du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

Des contrôles plus stricts doivent être mis en place pour l'exportation de technologie et de matières nucléaires. Le système actuel repose sur des accords informels qui ne sont pas contraignants, aux effectifs limités parmi lesquels ne figurent pas nombre de pays ayant une capacité industrielle croissante. En outre, certains membres ne contrôlent pas les exportations de sociétés qui ne sont pas affiliées avec une entreprise publique. Le système de contrôle des exportations nucléaires devrait être universel et reposer sur un traité, tout en préservant le droit inaliénable de tous les États parties au TNP d'utiliser la technologie nucléaire à des fins pacifiques, comme le précise l'article IV du Traité. En outre, les actes des particuliers et sociétés qui tentent d'aider d'autres dans des activités de prolifération nucléaire doivent faire l'objet de sanctions pénales.

Parallèlement, les inspecteurs nucléaires doivent avoir plus de pouvoirs. Récemment de nombreux efforts ont visé, à juste titre, à convaincre l'Iran et la Libye de donner à l'AIEA des droits d'inspection plus larges, en acceptant les dispositions du Protocole additionnel aux accords de garanties. Mais l'Agence devrait avoir le droit de conduire de telles inspections dans tous les pays. La vérification des obligations du TNP et des traités sur les zones exemptes d'armes nucléaires nécessite des mesures plus rigoureuses, mais à ce jour, seuls 61 pays appliquent un protocole additionnel donnant à l'AIEA des droits d'inspection plus importants.

Il est temps d'envisager *des limites pour le traitement des matières utilisables pour la fabrication d'armes nucléaires (le plutonium séparé et l'uranium fortement enrichi) dans les programmes nucléaires civils, et la production de nouvelles matières par le retraitement et l'enrichissement*, en limitant ces opérations dans le cadre de contrôles multilatéraux. Ces limites devraient être assorties de règles claires de transparence et, surtout, par une garantie fiable que les utilisateurs potentiels légitimes pourront être fournis.

Des solutions multilatérales devraient être également envisagées pour la gestion et l'évacuation du combustible irradié et des déchets radioactifs. Plus de 50 pays stockent aujourd'hui du combustible irradié dans des sites temporaires, en attendant de le retraiter ou de l'évacuer. Tous les pays ne bénéficient pas de conditions géologiques pour un stockage souterrain des déchets et les coûts de telles installations sont prohibitifs pour nombre de pays utilisant de petits programmes nucléaires pour la production d'électricité ou pour la recherche. Une coopération internationale pour ces phases du cycle du combustible nucléaire présenterait des avantages considérables en termes de coût, de sûreté, de sécurité et de non-prolifération. Je constate avec satisfaction que la Fédération de Russie a récemment exprimé son intérêt pour une initiative collective d'évacuation, et accepté de travailler avec l'Agence pour en examiner la faisabilité.

J'ai nommé récemment un groupe international d'experts pour analyser ces deux questions – ainsi que d'autres propositions connexes – et j'espère avoir leurs recommandations au début de l'année prochaine, avant la Conférence d'examen du TNP.

Il faudrait des systèmes d'énergie nucléaire conçus pour ne pas pouvoir utiliser de matières pouvant servir directement à la fabrication d'armes nucléaires. Ces systèmes devraient comporter des équipements intégrés qui empêcheraient les pays de détourner des matières pour la fabrication d'armes ; empêcheraient l'utilisation des installations et de l'équipement pour la fabrication clandestine de telles matières ; et faciliteraient un contrôle efficace pour garantir la permanence des utilisations pacifiques. Ce n'est pas un rêve futuriste, une grande partie de la technologie nécessaire pour des systèmes d'énergie nucléaire réduisant au minimum le risque de prolifération existe déjà ou fait l'objet de recherches avancées. En outre, les installations dans le monde qui utilisent l'uranium fortement enrichi – pour produire, par exemple, des radio-isotopes médicaux – devraient continuer d'être converties, progressivement mais irréversiblement, vers des processus utilisant l'uranium faiblement enrichi.

Les stocks mondiaux d'uranium fortement enrichi devraient être éliminés. La plupart des milliers de tonnes d'uranium fortement enrichi produits pendant la guerre froide se trouvent dans les pays qui disposent d'armes nucléaires, alors que de plus petites quantités sont utilisées dans les réacteurs de recherche d'ENDAN. L'utilisation d'uranium fortement enrichi au niveau mondial devrait être éliminée progressivement. Tout l'uranium fortement enrichi qui existe aujourd'hui devrait être dilué en uranium faiblement enrichi pour être utilisé dans des réacteurs civils afin de produire de l'électricité. L'uranium fortement enrichi devrait être soumis aux normes maximales de protection physique.

La communauté internationale devrait « fermer les vannes », pour tous les pays, de la production de nouvelles matières pour des armes nucléaires. Cette année marquera le onzième anniversaire d'une résolution historique des Nations Unies appelant à la négociation d'un traité vérifiable interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes, mais les négociations n'ont toujours pas commencé. Ce traité pourrait limiter la production de matières fissiles pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires et être le point de départ d'autres réductions des armements nucléaires.

Aucun pays ne devrait être autorisé à se retirer du TNP sans conséquences clairement définies. Le Traité permet aux États parties de notifier leur retrait avec un préavis de trois mois. Cette disposition devrait être restreinte ; une notification de retrait du TNP devrait, à tout le moins, donner lieu automatiquement à un examen par le Conseil de sécurité de l'ONU. De plus, tout État partie au TNP qui ne le respecterait pas devrait régler tous les problèmes en suspens avant de pouvoir tirer bénéfice des dispositions du Traité.

Quel que soit le cadre de ces initiatives, les discussions sur le désarmement et la non-prolifération nucléaires devraient associer les EDAN, les ENDAN et même ceux qui sont en dehors du régime actuel de non-prolifération. Les préoccupations de toutes les parties en matière de sécurité devraient être entendues et l'objectif devrait être une nouvelle structure de sécurité qui ne repose pas sur la dissuasion nucléaire. Nous ne pouvons qu'espérer des progrès significatifs si nous voulons trouver une solution globale qui tienne compte des préoccupations de chacun en matière de sécurité.

Les préoccupations de toutes les parties en matière de sécurité devraient être entendues et l'objectif devrait être une nouvelle structure de sécurité qui ne repose pas sur la dissuasion nucléaire.

Pour commencer, nous devons reconnaître que la crise actuelle d'insécurité internationale ne pourra être surmontée à moins d'un système de sécurité collective digne de ce nom, comme la Charte des Nations Unies le préconise clairement. Le Conseil de sécurité doit avoir les moyens et la volonté d'utiliser à la fois la diplomatie préventive et des mesures coercitives, avec les instruments et les méthodes nécessaires, pour faire face aux menaces – actuelles et nouvelles – qui pèsent sur la sécurité et la paix internationales.

Plus vite nous nous intéresserons à la réforme de la sécurité collective, plus vite nous pourrons progresser vers un accord pour renforcer le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et vers un programme concret pour un désarmement nucléaire, irréversible et vérifiable, avec tout ce que cela suppose, y compris un calendrier. Un tel plan d'action serait possible dans le cadre d'un protocole au TNP. Une fois en vigueur, ce nouveau cadre pourrait être considéré comme une « norme impérative » de droit international – il s'inscrirait, en somme, dans la continuité et serait permanent.

Conclusion

Nous ne pourrons résoudre les problèmes hérités de la guerre froide tant que nous n'aurons pas révisé nos concepts de sécurité. Il faut pour cela passer d'un système de sécurité basé sur la dissuasion nucléaire et des alliances, à un nouveau système fondé sur la coopération et la solidarité humaine. Échouer dans cette entreprise serait à nos risques et périls.

Mohamed ElBaradei

Directeur général

Agence internationale de l'énergie atomique

Le TNP est-il à la hauteur pour lutter contre la prolifération ?

Rebecca JOHNSON

L'idée d'un paradigme nucléaire d'après-guerre froide et les défis du « nouveau jeu de la prolifération » suscitent aujourd'hui de nombreuses discussions¹. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1968, qui compte 188 ou 189 États parties selon que l'on compte la Corée du Nord ou pas, semble plus menacé que jamais. Les spécialistes s'interrogent sur la façon d'intégrer l'Inde, le Pakistan et Israël dans le régime comme s'ils étaient des États dotés d'armes nucléaires². D'autres se demandent si les nouvelles armes nucléaires envisagées par l'administration Bush seraient une bonne chose ou non³. Les États-Unis et la Grande-Bretagne ont engagé une guerre non provoquée, officiellement pour supprimer la menace d'armes de destruction massive iraqiennes, bien qu'ils n'aient pu produire de preuves attestant de la poursuite de tels programmes ou de la mise au point de telles armes après que la Commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM) dut quitter l'Iraq en 1998.

Les soupçons qui pesaient depuis longtemps sur d'éventuels programmes nucléaires de la Corée du Nord, de l'Iran et de la Libye ont été confirmés par la découverte du réseau d'acquisition d'Abdul Qadeer Khan, dont ils dépendaient tous, et qui entretenait de nombreuses relations importantes. Ces révélations sont intervenues différemment et ont eu des conséquences diverses. L'Initiative de sécurité contre la prolifération fut lancée en septembre 2003 par l'administration Bush et compta très vite 15 membres⁴, et différents pays devraient les rejoindre. D'autres, comme l'Inde, ont accepté d'en respecter les règles. Quant au Panama et au Libéria, ils ont conclu des accords bilatéraux avec les États-Unis autorisant les perquisitions à bord des navires battant leurs pavillons, conformément aux principes de l'Initiative de sécurité contre la prolifération. Le 28 avril 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 1540 sur les armes de destruction massive, qui se fondait sur l'Initiative de sécurité contre la prolifération et créait un Comité du Conseil de sécurité chargé de lui faire rapport sur la mise en œuvre de la résolution⁵.

Alors que le Conseil de sécurité débattait de cette résolution au deuxième étage de l'ONU dans une salle sous haute surveillance, les représentants de 123 États parties au TNP participaient, au sous-sol, à la pire des réunions du Comité préparatoire depuis quelques années. Cette rencontre, qui était la dernière avant la tenue de la Conférence d'examen en 2005, devait produire des recommandations et finaliser différents points pour la Conférence de 2005, comme les règles de procédure, les documents et l'ordre du jour. Aucune recommandation de fond ne put être adoptée. Nombre de personnes l'avaient prédit : à la différence des conférences d'examen, les réunions du Comité préparatoire n'ont pas la structure ni l'autorité nécessaires pour prendre des décisions de fond. Il est donc difficile pour les États parties de favoriser les compromis difficiles indispensables pour faire des recommandations

Rebecca Johnson est directrice de l'Acronym Institute for Disarmament Diplomacy (Londres), directrice de la rédaction de la publication internationale *Disarmament Diplomacy*, et conseillère principale auprès de la Commission sur les armes de destruction massive.

de fond sur des questions controversées. Plus significatif encore, les États-Unis et la France – avec le soutien tacite des autres États dotés d'armes nucléaires – étaient prêts à sacrifier tout accord sur l'ordre du jour ou les documents préparatoires alors qu'ils essayaient de minimiser l'importance des accords adoptés dans le cadre du Document final de la Conférence d'examen de 2000. Les États-Unis et la France ne cherchaient pas à minimiser les références aux accords de 2000 parce qu'ils s'opposaient à l'accent mis sur le protocole additionnel qui renforçait les garanties de l'AIEA ou les parties sur la sécurité et la sûreté nucléaires. L'unique raison pour laquelle ils voulaient reléguer au second plan le Document final de la Conférence d'examen de 2000 figure au paragraphe 15, celui consacré aux « Treize mesures » pour le désarmement nucléaire⁶.

Même si l'article VI fut à l'origine inclus dans le TNP afin d'attirer les États non dotés d'armes nucléaires, la prévention de la « prolifération verticale » est devenue au fil des années une exigence essentielle du régime de non-prolifération fondé sur le TNP. À l'heure de l'Initiative de sécurité contre la prolifération et de la résolution 1540, un État dominant peut-il atteindre les objectifs de non-prolifération sans se soucier du désarmement nucléaire ? La prolifération peut-elle être contrée de manière efficace par une interdiction d'accès à la technologie et aux matières nucléaires par les fournisseurs, dictée par les principaux États fournisseurs, avec une force militaire coercitive ? Le désarmement est-il aujourd'hui hors de propos et, si tel est le cas, qu'est-ce que cela signifie pour le TNP ?

Lors de la Conférence d'examen de 2005 qu'espèrent atteindre les États parties au TNP ? Certains regrettent déjà les accords conclus en 1995. Il ne s'agit pas de se demander si le régime de non-prolifération aurait été plus fort si le Traité avait été prorogé, non pas de manière indéfinie, mais pour une durée plus courte renouvelable, mais plutôt de s'interroger sur les changements – et plus particulièrement sur les instruments et les mécanismes – nécessaires pour résoudre les difficultés actuelles d'exécution du traité et pour avancer dans le sens des idées défendues par ceux qui avaient fait pression pour un traité renforcé, avec des principes et objectifs plus explicites, s'agissant notamment du désarmement nucléaire. Le dilemme qui se pose aux principales puissances est le suivant : le succès de la non-prolifération et de la maîtrise des armements implique que des limites soient imposées à tous. La crédibilité des régimes est entamée si un pays dominant cherche à contrôler les autres tout en se réservant toutes les options pour son armée et ses groupes d'intérêts commerciaux. En 1999, le Forum de Tokyo a résumé succinctement ce dilemme : « Le monde doit choisir entre les dangers garantis de la prolifération et les difficultés du désarmement »⁷.

Les acteurs et les menaces de prolifération

Pour évaluer la pertinence du régime actuel de non-prolifération, il importe de comprendre les menaces nucléaires qui semblent peser sur la sécurité internationale : les acteurs non étatiques ; le commerce nucléaire et le marché noir ; les programmes clandestins d'armement de certains pays ; les pays qui cherchent à se couvrir en mettant au point des options d'armes nucléaires sous couvert de programmes d'énergie nucléaire autorisés par le TNP (mais sans programme d'armement proprement dit) ; les programmes et les armes de facto de trois pays qui ne sont pas parties au TNP, qu'ils soient ouvertement déclarés, comme en Inde et au Pakistan, ou opaques, mais dont on soupçonne qu'ils sont importants, comme dans le cas d'Israël ; ou le maintien d'arsenaux considérables par les cinq États déclarés dotés d'armes nucléaires, ainsi que des politiques qui continuent d'associer aux armes nucléaires un pouvoir militaire, politique et de sécurité important.

Selon l'Initiative de sécurité contre la prolifération et la résolution 1540, la menace prioritaire est l'acquisition d'engins et de matières nucléaires ou de technologies utilisables pour la fabrication d'armes nucléaires par des acteurs non étatiques ou des « États délinquants » ayant des intentions terroristes.

L'acquisition d'un dispositif explosif nucléaire serait la pire calamité, même si les dégâts économiques et écologiques que pourrait provoquer une arme de dispersion radiologique, aussi appelée « bombe sale », suscite une inquiétude croissante en raison des risques sanitaires et environnementaux dévastateurs que cela entraînerait à long terme. Les révélations concernant les ambitions avouées de la Libye et de la Corée du Nord en matière d'armes nucléaires, et le fait que l'Iran n'a pas fait preuve d'une transparence absolue sur son programme nucléaire, s'agissant notamment d'enrichissement de l'uranium, ont suscité une vive inquiétude au sein de la communauté internationale qui craint de voir d'autres pays se doter de programmes d'armement nucléaire, que l'on partage ou non la classification par l'administration Bush des États « délinquants ». Selon certains, le monde est plus dangereux ; ces exemples de non-respect des engagements pris montrent ce qui est possible et peuvent laisser penser que d'autres pays, ayant violé les dispositions du Traité, n'ont pas encore été découverts. D'autres estiment, au contraire, que ces exemples prouvent que le régime de non-prolifération fonctionne – que ce soit par le Traité ou par d'autres mesures de sécurité, il est possible de détecter et du moins limiter les cas de non-respect. Il existe une troisième position : celle considérant que le régime du Traité est d'une manière générale viable, mais qu'il doit être sérieusement renforcé, et que le meilleur moyen de protéger le monde contre l'emploi ou la menace d'emploi d'armes nucléaires est d'éliminer et d'interdire ces armes, et non des approches discriminatoires qui semblent distinguer les bons des méchants, et les responsables des irresponsables.

Selon l'Initiative de sécurité contre la prolifération et la résolution 1540, la menace prioritaire est l'acquisition d'engins et de matières nucléaires ou de technologies utilisables pour la fabrication d'armes nucléaires par des acteurs non étatiques ou des « États délinquants » ayant des intentions terroristes.

Certaines puissances occidentales, et notamment les États-Unis, semblent de plus en plus à l'aise avec l'idée qu'Israël, l'Inde et le Pakistan se soient dotés d'arsenaux nucléaires, du moins tant qu'ils restent des alliés dans la « guerre contre le terrorisme » et que leurs ambitions nucléaires ne dépassent pas certaines limites quantitatives et qualitatives. Le reste du monde est moins optimiste et s'inquiète de l'instabilité régionale et de la porosité des frontières. Deux tendances contraires opposent clairement les États parties au TNP, avec d'un côté ceux qui préconisent une certaine reconnaissance pour les trois États dotés de facto d'armes nucléaires à condition qu'ils adoptent et respectent les obligations qui s'appliquent aux puissances nucléaires déclarées en vertu du TNP et, de l'autre, ceux qui refusent d'admettre la moindre reconnaissance qui pourrait être interprétée comme une acceptation du statut de ces trois pays, et qui insistent pour que la communauté internationale fasse pression pour que ces pays se défassent de leurs armes nucléaires et adhèrent au TNP en tant qu'États non dotés d'armes nucléaires. Le second groupe compte bien évidemment les voisins ou les adversaires de ces pays, mais ne se limite pas à leurs seuls rivaux régionaux.

Cette situation oppose deux positions antagoniques s'agissant des menaces et des choix. Ceux qui préfèrent traiter les trois pays de facto nucléaires comme des États dotés d'armes nucléaires soutiennent que cette attitude est préférable pour la sécurité internationale et qu'elle réduirait le risque d'utilisation accidentelle ou belligérante d'arme nucléaire. La reconnaissance favoriserait, selon eux, une plus grande responsabilité et un meilleur contrôle, grâce aux mesures de surveillance pour s'assurer que ces trois pays ont une attitude responsable en matière de sûreté, de sécurité, de commandement et de contrôle, et aux initiatives internationales visant à empêcher les transferts, le commerce et la prolifération de technologies et matières nucléaires.

Les arguments de l'instabilité régionale découlent du fait que ces trois pays disposent de capacités d'armement nucléaire ; ils sont donc valables, que ces pays soient reconnus officiellement ou non. Ceux qui refusent de considérer ces trois pays comme des États dotés d'armes nucléaires se fondent sur deux prémisses. Premièrement, admettre d'autres pays que les cinq États nucléaires déclarés va à l'encontre de l'accord originel du TNP, ce qui reviendrait à trahir ceux qui ont adhéré au Traité et renoncé à leurs propres options nucléaires en se fondant sur l'idée qu'il n'y aurait jamais d'autres États

nucléaires que les cinq déclarés. Deuxièmement, reconnaître ces trois pays reviendrait à récompenser l'attitude de prolifération une fois qu'une certaine ligne a été franchie. La reconnaissance constituerait donc une pente glissante ou le début d'une prolifération plus importante, et ne ferait qu'encourager ceux qui considèrent les armes nucléaires comme un instrument de puissance géostratégique ou comme un gage de sécurité ou une dissuasion régionale ou internationale. Par contre, ceux qui préconisent de reconnaître la situation de ces trois pays sont nombreux à penser que cela ne reviendrait pas à leur conférer un certain statut, mais soutiennent que cette reconnaissance permettrait d'inclure dans le régime du TNP les États qui ne sont pas encore parties et constituerait une base pour appliquer les obligations du TNP. Cet argument est malheureusement compromis par l'attitude cavalière de la plupart des cinq puissances nucléaires à l'égard des engagements contractés en vertu du TNP, puisqu'elles ne respectent pas les implications les plus dérangeantes de l'article I et considèrent l'article VI comme s'il s'agissait d'une concession facultative faite aux États non dotés d'armes nucléaires plutôt que d'une obligation contraignante d'agir pour ne plus compter sur les armes nucléaires.

Le désarmement nucléaire : une interprétation erronée ou la solution pour la non-prolifération ?

L'idée d'un traité international pour interdire la prolifération des armes nucléaires fut avancée pour la première fois dans une résolution irlandaise présentée à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1958. Au début des années 60, quand les États-Unis et l'Union soviétique commencèrent à négocier ce qui deviendrait le TNP, ils cherchaient essentiellement à empêcher d'autres pays de se doter d'armes qu'ils entendaient conserver pour eux. Le monde avait survécu de justesse à la crise des missiles de Cuba et le Président Kennedy craignait que dans les années 70, vingt à vingt-cinq pays ne possèdent des armes nucléaires. La Grande-Bretagne, qui n'était alors guère plus qu'un satellite allié des États-Unis, se rallia facilement à cette idée. Quant à la France et à la Chine, elles se tinrent à l'écart, craignant que des limites soient imposées à leurs programmes d'armement naissants. Fait significatif, ces deux pays ne devinrent parties au TNP qu'en 1992 après avoir fait l'objet de pressions les incitant à adhérer, dans la dernière ligne droite avant l'importante décision concernant la prorogation du Traité qui serait prise en 1995. Reste que conformément aux définitions du Traité, ils purent adhérer en tant qu'États dotés d'armes nucléaires. Aucune disposition ne prévoit qu'un pays, autre que les cinq puissances nucléaires reconnues par le TNP, puisse adhérer au Traité autrement qu'en qualité d'État non doté d'armes nucléaires tenu de soumettre toutes ses installations nucléaires aux garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Les États dotés d'armes nucléaires ne sont, pour leur part, soumis qu'à des accords volontaires avec l'Agence qui ne portent pas sur leurs programmes d'armes nucléaires.

Lorsqu'il fallut négocier le TNP avec d'autres pays dont Washington et Moscou voulaient la participation, en particulier ceux qui disposaient de programmes nucléaires ou qui suscitaient une certaine inquiétude au niveau régional, les puissances nucléaires n'obtinrent pas satisfaction. Les pays qui avaient des programmes nucléaires, y compris le Brésil, l'Inde, l'Allemagne, la Suède, le Canada et l'Italie, reconnaissaient les risques d'une prolifération effrénée, mais craignaient d'être désavantagés sur les plans de la sécurité et de l'économie. Ils insistèrent sur deux points et eurent gain de cause. Ils obtinrent l'engagement que les États dotés d'armes mettraient un terme à la course aux armements et poursuivraient des négociations pour le désarmement nucléaire (figurant à l'article VI) et la promesse que la technologie nucléaire resterait disponible à des fins pacifiques (selon l'article IV).

Renoncer à l'idée de mettre au point des armes qui étaient largement considérées comme le meilleur gage de sécurité ou la meilleure dissuasion n'était une décision facile pour aucun dirigeant. Ils

furent nombreux à réclamer aux États dotés d'armes nucléaires des garanties de sécurité par lesquelles ils s'engageaient à ne pas attaquer les pays qui, en renonçant aux armes nucléaires, pourraient être vulnérables, et à venir en aide aux pays attaqués par des armes nucléaires. Les garanties de sécurité ne furent pas admises dans le texte du Traité, en partie parce que les États dotés d'armes voulaient leur assortir un certain nombre de conditions dictées par leur rivalité stratégique de la guerre froide. Au lieu de cela, le Conseil de sécurité adopta en 1968 une résolution sur les garanties de sécurité (résolution 255). Cette résolution était clairement considérée comme faisant partie du TNP comme le prouve le fait que les cinq États dotés d'armes nucléaires, en réponse aux appels réitérés des États non dotés d'armes nucléaires, révisèrent en 1995 leurs garanties de sécurité, en les déclarant solennellement devant la Conférence du désarmement (CD) puis en adoptant une autre résolution du Conseil de sécurité (résolution 984) la semaine précédant l'ouverture de la Conférence de 1995 chargée d'examiner le TNP et la question de sa prorogation à New York⁸.

Il ressort des négociations que le désarmement nucléaire était considéré comme faisant partie intégrante du TNP pour les parties contractantes non dotées d'armes nucléaires, mais seulement comme une question annexe pour les États dotés d'armes nucléaires. Sous la pression, les États-Unis et l'Union soviétique s'engagèrent et affaiblirent l'obligation de l'article VI en regroupant dans la même phrase la cessation de la course aux armements, le désarmement nucléaire et « un traité de désarmement général et complet ». Il n'empêche que par la suite, le désarmement nucléaire a été considéré – en tout cas par le nombre croissant d'États parties non dotés d'armes nucléaires – comme une obligation fondamentale du Traité. À chaque conférence d'examen, la pression s'accrut, l'idée de l'arrêt des essais nucléaires étant l'exigence capitale. En 1995, les États non dotés d'armes nucléaires insistèrent pour que l'accord sur une prorogation du TNP pour une durée indéfinie soit assorti de décisions sur les principes et objectifs de non-prolifération et de désarmement nucléaires et sur le renforcement du processus d'examen. La Ligue des États arabes obtint une résolution sur le Moyen-Orient, parrainée par les États dépositaires, qui fut adoptée en même temps. Elle appelait, entre autres, « à l'instauration d'une zone exempte d'armes nucléaires ainsi que d'autres armes de destruction massive au Moyen-Orient ».

Les décisions de 1995 ouvrirent la voie à la stratégie efficace de la Coalition pour un nouvel ordre du jour (l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Égypte, l'Irlande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Suède) lors de la Conférence d'examen de 2000, au cours de laquelle un plan d'action pour le désarmement nucléaire et la non-prolifération fut négocié avec les puissances nucléaires puis adopté dans le cadre d'un document final consensuel. Les Treize mesures représentaient une feuille de route pour une pleine application des obligations de désarmement de l'article VI et couvraient une foule de mesures : l'engagement sans équivoque de la part des États dotés d'armes nucléaires à parvenir à l'élimination complète de leurs armes nucléaires ; l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et l'imposition d'un moratoire sur les essais nucléaires ; la nécessité de progresser dans le sens d'une interdiction et de l'élimination des matières fissiles ; la nécessité d'amener la CD à étudier les questions de désarmement ; des engagements d'irréversibilité, de transparence et de responsabilité, et notamment pour l'établissement de rapports et pour la vérification ; la réduction du rôle des armes nucléaires dans la doctrine et les politiques de sécurité, ainsi que leur capacité opérationnelle ; de nouvelles initiatives unilatérales, de nouvelles réductions bilatérales des arsenaux américain et russe et des armes nucléaires non stratégiques, l'engagement plurilatéral des cinq puissances nucléaires et des négociations multilatérales.

Avant même que l'encre du Document final ne sèche, certains États dotés d'armes nucléaires tentèrent de réinterpréter ces engagements, en essayant de se retirer de ces accords. La Grande-Bretagne et les États-Unis commencèrent par revendiquer le rôle qu'ils avaient joué dans la conclusion de ces accords, tandis que la France et la Russie se plaignaient d'avoir accepté plus qu'ils n'avaient souhaité. La Chine restait à l'écart, ignorant discrètement les Treize mesures, tandis qu'elle modernisait

son arsenal. Depuis 2001, les États-Unis sont revenus sur nombre de leurs promesses, se sont retirés du Traité concernant la limitation des systèmes de missiles antimissiles balistiques, ont publiquement exprimé leur opposition au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et dit très clairement qu'ils voulaient que le TNP s'occupe des cas de « non-respect » du Traité, autrement dit des programmes nucléaires de l'Iran, de la Libye, de la Syrie et de la Corée, et non pas du leur, ni même ceux de l'Inde, d'Israël ou du Pakistan. John Bolton, sous-secrétaire d'État américain à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale, l'architecte de la stratégie américaine lors de la rencontre du Comité préparatoire en 2004, a énoncé sans équivoque les priorités des États-Unis : « Nous ne pouvons détourner notre attention des cas de violations auxquels nous sommes confrontés pour nous focaliser sur des questions qui n'existent pas s'agissant de l'article VI »⁹.

C'est donc dans ce contexte, que l'alliance franco-américaine a cherché lors de la réunion du Comité préparatoire en 2004 à supprimer, ou du moins à limiter, les références aux accords de 2000. Les observateurs stupéfaits de voir ces deux pays, dont les relations sur l'Iraq étaient si conflictuelles, être aussi proches sur les questions liées au TNP oublièrent un point important : le TNP avait été conçu par une alliance entre des « ennemis » stratégiques, les États-Unis (avec le Royaume-Uni) et

Les cinq puissances nucléaires peuvent s'opposer sur de nombreux sujets, mais elles se soutiennent fréquemment pour protéger leurs intérêts mutuels en tant qu'États dotés d'armes nucléaires.

l'Union soviétique. Leur objectif premier avait été de maintenir les autres en dehors du cercle nucléaire. Les cinq puissances nucléaires peuvent s'opposer sur de nombreux sujets, mais elles se soutiennent fréquemment pour protéger leurs intérêts mutuels en tant qu'États dotés d'armes nucléaires. Ce fut souvent le cas à la CD, lors des négociations sur le TICE notamment, ainsi que lors des discussions sur l'Initiative de sécurité contre la prolifération et sur la résolution 1540 du Conseil de sécurité. Par contre, lorsque les membres du cercle nucléaire estiment que l'un d'entre eux semble prendre trop au sérieux les obligations de désarmement, ils estiment que celui-ci rompt les rangs. C'est ce qui est arrivé à la Grande-Bretagne lorsqu'elle a joué un rôle constructif avec les pays de la Coalition pour un nouvel ordre du jour puis a ordonné à son établissement des armes atomiques d'Aldermaston d'étudier ce qu'impliquerait de vérifier le désarmement nucléaire et l'élimination des armes nucléaires, une réaction qui allait dans le sens des Treize mesures.

Moins d'influence ?

Dix ans après les décisions historiques de 1995, les parties au TNP doivent reconnaître que les décisions obtenues difficilement en même temps que la prorogation du Traité pour une durée indéfinie n'ont pas conduit aux progrès escomptés en matière de désarmement. Malgré la poursuite des réductions bilatérales et le démantèlement des systèmes d'armes qui furent retirés avec la fin de la guerre froide, les progrès en matière de désarmement depuis 1995 sont catastrophiques. Le TICE, élément majeur de la prorogation, fut conclu en 1996, mais n'est toujours pas entré en vigueur. Le TICE, qui n'est en aucun cas moribond, a été gravement compromis par les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan en mai 1998 et plus encore par le refus des États-Unis, en 1999, de le ratifier. Certes, la signature des États-Unis reste valable et les moratoires des cinq puissances nucléaires ont été respectés jusqu'à présent, mais la crédibilité de l'interdiction des essais est compromise chaque fois que l'administration Bush rejette le TICE, ce qui se produit régulièrement au sein de la Première Commission, de la CD et même des rencontres du TNP. En dépit d'un accord conclu en mars 1995 sur un mandat pour négocier une interdiction de la production de matières fissiles pour des armes nucléaires, la CD a singulièrement échoué puisqu'elle n'a toujours pas entamé de travaux sur cette question.

La Coalition pour un nouvel ordre du jour a fait de « la volonté des États dotés d'armes nucléaires d'aller systématiquement et progressivement de l'avant afin de réduire les armes nucléaires dans leur

ensemble »¹⁰, exprimée dans les Principes et objectifs de 1995, la base de sa stratégie pour obtenir des engagements plus concrets à l'égard de principes et de mesures de désarmement précis lors de la Conférence d'examen de 2000. Si le plan de la Coalition a mieux fonctionné que prévu, son succès est venu souligner les limites du processus d'examen tel qu'il fut renforcé en 1995 puis de nouveau en 2000. Depuis 2000, les rencontres presque annuelles du Comité préparatoire ne sont guère plus que deux semaines de réunions dépourvues d'utilité réelle, faute d'autorité et de pouvoir de décision leur permettant de traiter toute une série de questions de prolifération, que ce soit le retrait annoncé du TNP de la Corée du Nord, le non-respect par l'Iran de ses obligations en matière de garanties (ce qui soulève des interrogations sur ses ambitions et son programme nucléaire), ou les politiques de l'administration Bush s'agissant d'accélérer la disponibilité opérationnelle des sites d'essais et la recherche sur de nouveaux types d'armes nucléaires.

Il n'est donc pas vraiment surprenant que certains pays – et pas seulement des membres du Mouvement des pays non alignés – considèrent rétrospectivement que la décision prise en 1995 de proroger le TNP pour une durée indéfinie fut une erreur. Selon ce point de vue, des prorogations plus courtes renouvelables auraient été préférables pour assurer l'application pleine et entière du Traité. La vérité est bien plus complexe. En 1995, il n'y avait en fait que deux autres possibilités que la négociation de l'ensemble de décisions et de la résolution : un vote source de conflits ou une prorogation pour 25 ans pouvant être renouvelée. L'initiative zélée du Canada à recueillir des signatures montra clairement qu'un vote, prévu par les règles de procédure, pouvait profiter aux partisans de la prorogation indéfinie. Ils étaient une majorité à vouloir que la décision soit prise par consensus, mais ils craignaient qu'un vote ne divise les États parties et n'affaiblisse le régime de non-prolifération. Pour cette raison, ils comptèrent sur les États dotés d'armes nucléaires pour qu'ils négocient une série de principes et objectifs, proposés à l'origine par l'Afrique du Sud. Si le Mouvement des pays non alignés avait été mieux organisé et préparé, il aurait peut-être réussi à convaincre les États occidentaux d'accepter un accord consensuel sur une prorogation pour 25 ans renouvelable plutôt que d'imposer un désaccord sur une prorogation indéfinie. En avril 1995, il était évident que les membres du Mouvement des pays non alignés étaient très divisés et n'avaient pas d'autre solution crédible à proposer à ceux qui craignaient une prorogation pour une durée indéfinie. En outre, si les États dotés d'armes nucléaires avaient été contraints d'accepter moins que la prorogation indéfinie, ils n'auraient probablement pas accepté de renforcer le processus d'examen. Il est difficile de penser qu'une prorogation renouvelable aurait donné plus de force à l'application du Traité. Une période trop courte entre les prorogations et la norme que représentait le Traité risquait d'être compromise ; la tentation serait en effet grande pour les États de chercher à se couvrir.

Si le TNP avait été prorogé pour des périodes de 25 ans renouvelables avec les mêmes conditions qu'avant, avec les seules conférences d'examen quinquennales, les États parties auraient certainement eu encore moins d'influence que dans le système actuel, du moins pendant les 20 premières années. À en juger par la période 1970-1995, le schéma serait celui d'une courte période d'attention et de promesses tous les cinq ans, suivie par quatre années de négligence et d'inaction. Le processus d'examen renforcé présente au moins l'avantage d'un débat public quatre années sur cinq, auquel les principaux États, et notamment les puissances nucléaires, doivent accorder une certaine attention politique, même si elle ne signifie guère plus qu'écrire des discours et publier des rapports ou des documents de travail. Vu les conditions politiques qui prévalaient en 1995, les possibilités autres que la prorogation indéfinie n'auraient probablement permis une plus grande influence.

Quelles solutions ?

Cinq questions majeures furent régulièrement évoquées lors de la rencontre du Comité préparatoire en 2004 : le non-respect du TNP ; l'application du Traité ; le désarmement nucléaire ; les garanties

de sécurité ; les garanties et la vérification. Le Document final de 2000 et les résumés des présidents des rencontres de 2002, 2003 et 2004 du Comité préparatoire comportent de nombreuses idées, mais n'ont pas l'autorité nécessaire pour les imposer. Si la Conférence d'examen ne parvient pas à résoudre ce que l'Ambassadeur du Canada Paul Meyer appelle « la vulnérabilité et le déficit institutionnels du Traité »¹¹, le TNP risque de perdre toute pertinence et de n'être qu'une simple liste collective de souhaits.

Lorsque le Gouvernement de la Corée du Nord a annoncé, en 2003, son intention de se retirer du Traité, les États parties au TNP sont apparus impuissants. Certains estimaient qu'un État faisant l'objet d'une enquête pour non-respect du Traité ne pouvait invoquer légalement la clause de retrait figurant à l'article X et d'autres semblaient accepter la décision de la Corée du Nord comme un fait accompli. Lors de ses rencontres en 2003 et 2004, le Comité préparatoire faute de pouvoir de décision, évita la question, alors que l'accord-cadre de 1994 rédigé par les États-Unis était écarté. De par son statut, l'AIEA ne peut jouer de rôle dans la vérification du désarmement nucléaire ; ses droits et son autorité se limitent aux accords de garanties conclus bilatéralement avec les États conformément à l'article III du TNP. Le TNP ne disposant pas d'organisation chargée de son application, la question a été examinée directement par le Conseil de sécurité, qui n'a pas su agir efficacement.

De la même façon, devant les éléments de l'AIEA prouvant que l'Iran n'avait pas déclaré ses installations d'enrichissement et autres, ce pays a manipulé le fait que l'AIEA dispose de pouvoirs lui permettant d'appliquer ses accords de garanties, mais pas de faire respecter l'ensemble du TNP. Oublions, dans le cadre de cet essai, que le défi que l'Iran lance au régime repose essentiellement sur la contradiction inhérente au TNP et aux statuts de l'AIEA, à savoir la volonté de promouvoir l'énergie nucléaire tout en empêchant la prolifération. Il est clairement impensable de laisser le Conseil des gouverneurs de l'AIEA gérer seul la question du non-respect par l'Iran des dispositions du TNP. Le rôle de l'Agence en tant que défenseur international de l'atome au service de la paix est au moins aussi important que ses fonctions en matière de garanties. Par contre, l'objectif premier du TNP est d'empêcher la prolifération et l'article IV est subordonné aux articles I, II et III. À ce propos, il convient de rappeler que le fondement juridique ayant permis à l'AIEA d'enquêter dans les années 90 sur le programme nucléaire iraquien et de l'éliminer découlait plus de la résolution 687 du Conseil de sécurité de l'ONU, après que l'invasion du Koweït par l'Iraq eut conduit à la défaite de Saddam Hussein dans une guerre autorisée par l'ONU. Il n'empêche que l'Iraq étant partie au TNP, l'AIEA conservait le droit de conduire des inspections même après le départ de l'UNSCOM en 1998. Il ressort des révélations concernant la Libye que ce pays a violé l'article II du TNP en recevant du matériel et des technologies pour la fabrication d'armes nucléaires et même un plan détaillé d'ogive par l'intermédiaire du réseau d'A.Q. Khan. Le cas de la Libye, où même des inspections conduites dans le cadre du protocole additionnel n'auraient pas révélé grand-chose, souligne une fois encore les lacunes considérables en matière de respect des mesures de non-prolifération.

Lors du Comité préparatoire de 2004, plusieurs pays ont avancé des solutions pour renforcer le régime de non-prolifération. L'Allemagne estimait que la Conférence d'examen devait déterminer les règles et procédures selon lesquelles un retrait en vertu de l'article X serait valable. L'Allemagne a proposé, par exemple, qu'un État souhaitant se retirer du Traité devrait d'abord le notifier à tous les États parties au TNP en précisant ses raisons puis s'engager dans des consultations pour trouver des moyens d'empêcher ce retrait. L'Allemagne a aussi préconisé une meilleure communication entre les États parties et notamment des procédures leur permettant de convoquer des « conférences extraordinaires [...] en cas de violation grave »¹². L'Allemagne a également proposé de modifier les conditions régissant la livraison de matériel et de technologie nucléaires, soulignant que les pays fournisseurs pourraient exiger, si un État se retire du TNP, que tout ce qui a été livré à ce pays reste soumis aux garanties de l'AIEA ou soit restitué aux fournisseurs. Une disposition pourrait, en outre, exiger la fermeture des installations concernées. Plus important encore, l'Allemagne précisait que les

États parties devraient décider « que le droit de retrait ne peut pas être exercé (par la voie d'enquêtes et de procédures pertinentes) si l'État concerné n'est pas en règle avec les dispositions du TNP ou s'il est accusé de ne pas l'être (une enquête ou procédure appropriée ayant été ouverte) ». Faute de quoi, « en vertu du droit international, un État qui s'est retiré du TNP demeure responsable des actes commis en violation du Traité du temps où il y était partie. Il reste donc soumis aux décisions des institutions internationales compétentes en la matière, telles que l'AIEA et le Conseil de sécurité de l'ONU »¹³.

La France, qui a tout intérêt à préserver le commerce de l'énergie nucléaire, a eu une position très similaire en soutenant que la Conférence d'examen devait réaffirmer le principe juridique qui veut qu'un État demeure responsable des infractions commises alors qu'il était encore partie au Traité, et qu'il ne devrait plus faire usage des matières, installations, équipements ou technologies nucléaires acquis avant son retrait. Préconisant des « règles strictes de contrôle des exportations », la France a énuméré toute une série de conditions permettant aux fournisseurs d'évaluer une demande pour des matières, des technologies ou des équipements nucléaires, et proposé de lier tout transfert de biens sensibles à la signature d'un accord intergouvernemental. « Les coopérations nucléaires devraient être suspendues lorsque l'AIEA n'est pas en mesure de donner des assurances suffisantes que le programme nucléaire d'un État est destiné exclusivement à des fins pacifiques [...] »¹⁴.

Ces propositions suscitent un intérêt croissant, mais se heurtent à une difficulté majeure, à savoir qu'elles engageraient l'AIEA au-delà de ses pouvoirs ou impliqueraient un niveau de gestion ou de décision que le Conseil de sécurité ne peut assurer. Le Canada, s'inspirant d'une proposition faite par l'Irlande en 2000¹⁵, est allé plus loin que la France et l'Allemagne en proposant que le processus préparatoire soit reconstitué sous la forme de conférences générales annuelles des États parties pour faire le point sur la mise en œuvre du Traité et pour prendre les décisions nécessaires. Le bureau, qui comprend généralement le Président de la Conférence d'examen et un certain nombre de vice-présidents, en tant que bureau permanent du Traité, serait élu lors de chaque conférence d'examen pour un mandat allant jusqu'à la prochaine conférence quinquennale d'examen. Il faudrait un soutien continu d'un secrétariat basé au Département des affaires de désarmement, mais le bureau du TNP pourrait « convoquer des sessions extraordinaires de la Conférence générale des États parties en cas de situation menaçante pour l'intégrité ou la viabilité du Traité, par exemple une notification de dénonciation ou la violation par un État partie des obligations qu'il lui impose »¹⁶.

Avant même la diffusion du document de travail du Canada, l'Ambassadeur du Royaume-Uni, David Boucher, a senti qu'il devait rejeter publiquement, dans sa déclaration liminaire, l'éventualité de nouveaux mécanismes pour le TNP, y compris l'idée de conférences annuelles pour remplacer les rencontres du Comité préparatoire et celle d'un bureau permanent du Traité. Estimant que de telles mesures ne permettraient pas de renforcer le TNP, Boucher a ajouté : « des mécanismes pour lutter contre la prolifération et le non-respect du Traité existent déjà au sein de l'AIEA et du Conseil de sécurité de l'ONU »¹⁷.

Quelques semaines plus tard, lors de la conférence de Carnegie Endowment for International Peace, un haut fonctionnaire du Ministère britannique des affaires étrangères déplora, à son tour, que ni le Conseil de sécurité ni l'AIEA n'avaient vraiment su gérer le cas de la Corée du Nord. Voyons comment les États parties au TNP auraient pu gérer l'annonce du retrait de la Corée du Nord si les changements proposés par le Canada avaient été en place en janvier 2003. Le bureau aurait convoqué une session extraordinaire pour la mi-février. Avant cette session, il aurait pu requérir un avis juridique qui aurait clairement précisé que la Corée du Nord ne pourrait se retirer légalement du Traité que s'il était reconnu qu'elle respectait le Traité. Une telle interprétation de l'article X (et des traités internationaux de manière générale) serait une base juridique saine et laisserait plus de temps pour régler les questions de non-respect des traités.

Lors d'une session d'urgence, convoquée à New York pour favoriser une plus grande participation, les États parties pourraient débattre et convenir, selon les circonstances, d'un certain nombre de mesures pouvant accroître considérablement la pression politique sur la Corée du Nord, tout en limitant ses possibilités de jouer sur ses divisions avec les États-Unis. Premièrement, la Corée du Nord serait invitée à exposer ses raisons ainsi que les « événements extraordinaires » qui auraient compromis ses intérêts suprêmes et conduit à sa décision de se retirer. Si les discussions sensées résoudre ses inquiétudes échouaient ou si la Corée du Nord boycottait la conférence, ce qui est probable, d'autres mesures seraient possibles. Les pourparlers des six seraient assurément une initiative utile, mais à une différence près : engagés dans le cadre du TNP, les discussions auraient une plus grande autorité et responsabilité, et les États parties au TNP pourraient nommer un « coordonnateur spécial » pour participer aux pourparlers et rendre compte aux États parties. Dans la mesure où la Corée du Nord aurait des craintes légitimes en matière de sécurité, les parties au TNP pourraient aider à réduire les tensions (toute rhétorique sur « l'axe du mal » étant inutile dans de telles circonstances) et la session pourrait réaffirmer le droit des parties au TNP qui respectent le Traité de bénéficier de garanties de sécurité. La session d'urgence pourrait évoquer toute une série de motivations et de sanctions que les États parties, et notamment les pays fournisseurs et les partenaires commerciaux, pourraient utiliser, y compris par exemple certaines propositions avancées par l'Allemagne, la France ou d'autres pays. De telles mesures n'impliquent pas forcément un accord consensuel : des discussions multilatérales de haut niveau et des déclarations d'intention de certains États parties, si ce n'est tous, auraient assurément un poids politique plus fort que ce qui est aujourd'hui possible. Afin de favoriser l'action et la responsabilité, la session pourrait demander à tous les États parties qu'ils rendent compte lors des rencontres suivantes du TNP sur les mesures qu'ils ont prises pour favoriser une issue positive de la crise¹⁸.

Conclusion

Si le TNP semble plus vulnérable aujourd'hui, quatre problèmes connexes doivent être réglés : les pays perdent confiance dans la capacité du régime à défendre leurs intérêts en matière de sécurité ; le processus d'examen n'a pas permis d'exercer une pression crédible plus forte dans le sens d'une application pleine et entière du traité et d'une plus grande responsabilité ; les États parties au TNP ne disposent toujours pas de mécanismes efficaces pour exercer leur volonté collective dans les situations de non-respect ou de violation du Traité ; et les États dotés d'armes nucléaires considèrent toujours les obligations de désarmement comme des engagements secondaires, qui doivent être respectés selon leur propre rythme et seulement s'ils leur conviennent.

Ce scénario montre ce qui pourrait être envisagé avec les bons outils institutionnels et le pouvoir adéquat. De tels mécanismes pourraient être adoptés par la Conférence d'examen sans qu'il soit nécessaire de modifier le Traité et devraient être considérés comme une suite des tentatives de 1995 et 2000 visant à renforcer le processus d'examen. Vouloir respecter ces décisions à la lettre comme si elles étaient sacro-saintes ne peut qu'aller à l'encontre du but recherché, leur limites dépassant peut-être déjà leurs avantages. Les Treize mesures de 2000 s'inspiraient des principes et objectifs de 1995, tout comme le Protocole additionnel s'était inspiré des accords de garanties antérieurs, mais les obligations les plus récentes sont à chaque fois plus fortes et plus précises. Un processus analogue est nécessaire pour donner à la communauté internationale les pouvoirs nécessaires pour traiter les cas de non-respect et favoriser l'application pleine et entière du Traité. Faute d'un tel processus, la non-prolifération risque de devenir un ensemble de tâches privatisées et militarisées. L'Initiative de sécurité contre la prolifération et la résolution 1540 du Conseil de sécurité comportent des éléments utiles, mais il serait dangereux de s'en tenir à ces initiatives. Il convient de ne pas sous-estimer l'importance des objectifs de non-prolifération définis dans les normes et obligations convenues dans le cadre du TNP.

S'agissant des États qui ne sont pas parties au TNP, les propositions qui visent à leur faire honorer les obligations et les responsabilités des États parties au TNP doivent être examinées sérieusement. Une telle approche présente des avantages en matière de sécurité, mais une reconnaissance formelle par un protocole au TNP n'est pas nécessaire et devrait être évitée.

Enfin, il est important de souligner que le fait de donner davantage de pouvoirs aux États parties au TNP ne compromet en rien l'autorité du Conseil de sécurité, qui doit rester l'autorité suprême en matière de jugement et d'action pour préserver la sécurité internationale. Le Conseil de sécurité ne doit pas être impliqué dans une micro-gestion des questions de prolifération. Ajoutons que, contrairement aux affirmations britanniques, ni le Conseil de sécurité, ni l'AIEA ne peuvent superviser le respect et l'application du TNP aussi bien que le pourraient les États parties au Traité s'ils disposaient des instruments et des mécanismes appropriés.

Certains États dotés d'armes craignent indéniablement que le renforcement des pouvoirs en matière d'application du Traité par rapport à l'impuissance du processus d'examen actuel ne soit désagréable s'ils devaient se trouver eux-mêmes en situation de violation de leurs obligations. J'estime en effet que la décision d'un État doté d'armes nucléaires de retirer sa signature du TICE ou de reprendre ses essais, serait une menace aussi grave pour la crédibilité du régime de non-prolifération que la tentative faite par la Corée du Nord de se retirer du Traité. Aucun État, aussi hégémonique ou isolé soit-il, n'est insensible à la pression de son opinion publique ou de l'opinion internationale. Une conférence de haut niveau des États parties au TNP influencerait inévitablement les calculs politiques d'un pays susceptible de violer ses engagements et pourrait faire toute la différence.

Notes

1. À la connaissance de l'auteur, les premières références au nouveau jeu de la prolifération furent faites par William Potter, directeur du Center for Non-proliferation Studies du Monterey Institute for International Studies.
2. A. Cohen et T. Graham Jr., 2004, « An NPT for Non-Members », *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 60, n° 3 (mai-juin), p. 40 à 44.
3. Ceux qui sont en faveur de ces nouvelles armes estiment qu'elles permettraient des frappes plus chirurgicales, qu'elles tueraient moins de monde et provoqueraient moins de dégâts que celles des doctrines de la guerre froide conçues pour des frappes massives contre les villes, et présenteraient moins de risque d'hiver nucléaire. Traduisant un manque de confiance dans les notions classiques de dissuasion, les partisans des mini-bombes nucléaires soulignent aussi que les pays responsables sont dissuadés par l'idée de la dévastation terrifiante que signifierait l'emploi de leurs armes nucléaires classiques et que des armes nucléaires, plus petites et plus flexibles, constitueraient une dissuasion plus convaincante. Ceux qui s'opposent à ces nouvelles armes estiment que toute doctrine d'utilisation non stratégique serait déstabilisante et pourrait affaiblir le tabou puissant qui a pesé jusqu'à présent sur la dissuasion et risquerait d'abaisser le seuil de recours et de rendre plus probable l'utilisation de l'arme nucléaire. Le problème avec les arguments sur la dissuasion c'est qu'ils ne peuvent être vérifiés, dans un sens ou dans l'autre, que trop tard.
4. L'Allemagne, l'Australie, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni et Singapour.
5. La résolution du Conseil de sécurité S/RES/1540 du 28 avril 2004, à l'adresse < www.un.org/french/docs/sc/2004/cs2004.htm > .
6. Article VI, alinéas 8 à 12 du préambule, *Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2000 – Document final*, par. 15, document NPT/CONF.2000/28 (Vol. 1, Part I et II), 25 mai 2000, disponible en anglais à l'adresse < disarmament2.un.org/wmd/npt/finaldoc.html > .
7. Tokyo Forum, 1999, *Facing Nuclear Dangers: An Action Plan for the Twenty-First Century, the Report of the Tokyo Forum for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament*, Tokyo, Japan Institute of International Affairs et Hiroshima Peace Institute, p. 57, à l'adresse < www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/forum/tokyo9907/index.html > .
8. Voir R. Johnson, 1995, « Indefinite Extension of the Non-Proliferation Treaty: Risks and Reckonings », *Acronym Reports*, n° 7, à l'adresse < www.acronym.org.uk/acrorep/acro7.htm > .
9. John R. Bolton, sous-secrétaire d'État américain à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale, *Statement to the Third Session of the Preparatory Committee for the 2005 NPT Review Conference*, New York, 27 avril 2004, disponible à l'adresse < www.state.gov/t/us/rm/31848.htm > .

10. *Décision 2, Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires*, par. 4c, 11 mai 1995. NPT/CONF.1995/32 (part I), en anglais à l'adresse < www.acronym.org.uk/acrorep/a11app3.htm > .
11. Paul Meyer, Ambassadeur du Canada auprès des Nations Unies pour le désarmement, *Statement By Mr. Paul Meyer Ambassador to the United Nations for Disarmament to the Third Session of the Preparatory Committee for the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, New York, 26 avril 2004, à l'adresse < www.un.int/canada/s-26Apr2004Meyer.htm > .
12. Allemagne, *Propositions relatives à la mise en place de procédures et de mécanismes susceptibles de renforcer le TNP contre les risques liés au retrait et au non-respect du Traité*, Document de travail présenté par l'Allemagne, NPT/CONF.2005/PC.III/WP.15, 29 avril 2004, disponible en anglais à l'adresse < www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom04/papers/GermanyWP15.pdf > .
13. Ibid.
14. France, *Pour un renforcement du régime de non-prolifération nucléaire*, Document de travail présenté par la France, NPT/CONF.2005/PC.III/WP.22, 4 mai 2004, disponible en anglais à l'adresse < www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom04/papers/Francewp22.pdf > .
15. Irlande, *Renforcement du processus d'examen du Traité*, Document de travail révisé présenté par l'Irlande, NPT/CONF.2000/WP.4/Rev.1 du 4 mai 2000.
16. P. Meyer, op. cit. Voir aussi Canada, *Surmonter le déficit institutionnel du TNP*, Document de travail présenté par le Canada, NPT/CONF.2005/PC.III/WP.1 du 5 avril 2004, disponible en anglais à l'adresse < www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom04/papers/canadawp1.pdf > .
17. David Broucher, représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, *General Statement to the Third Session of the Preparatory Committee for the 2005 NPT Review Conference*, New York, 26 avril 2004, à l'adresse < www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom04/uk26.pdf > .
18. La conférence extraordinaire proposée par l'Allemagne en cas de non-respect du Traité pourrait fonctionner de la même façon. La proposition de l'Allemagne ne précise toutefois pas clairement qui se chargerait de diriger et gérer une telle conférence extraordinaire.

Renforcer les règles et normes de non-prolifération : les cas de l'Inde, du Pakistan et d'Israël

George PERKOVICH

Les partisans de la non-prolifération nucléaire ont toujours pensé que tous les États devaient respecter les règles prévues par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Cet objectif a été en grande partie atteint. Presque tous les pays respectent plus ou moins les dispositions du TNP. Aujourd'hui, les grandes exceptions sont la Corée du Nord (qui ne respectait pas les dispositions du Traité quand elle l'a abandonné), l'Iran (qui ne respecte pas pleinement ses obligations), ainsi que l'Inde, Israël et le Pakistan (qui n'ont pas encore adhéré au Traité).

Ces trois derniers posent des difficultés particulières, que ce soit individuellement ou en tant que groupe. L'Inde et le Pakistan ont donné la preuve qu'ils détiennent des armes nucléaires et se sont proclamés États dotés d'armes nucléaires. Ils font aujourd'hui pression pour que les partisans du régime de non-prolifération lèvent les embargos qui pèsent sur eux. Israël n'a pas nié ni confirmé posséder des armes nucléaires. Ajoutons qu'Israël ne cherche pas, à la différence de l'Inde et du Pakistan, à tirer des armes nucléaires une reconnaissance ni un prestige international. Les politiques israéliens ne tentent pas non plus d'en tirer des avantages politiques. Le statut nucléaire d'Israël cause néanmoins une agitation considérable au sein du régime de non-prolifération. Ces trois États n'ayant jamais signé le TNP conservent le « droit » de posséder l'arme nucléaire. Ils ne sont pas soumis aux règles et aux obligations de non-prolifération, une situation qui menace la sécurité mondiale. De nombreux experts et gouvernements tentent d'amener ces trois pays dans un processus visant à renforcer les normes et règles de non-prolifération.

Une possibilité serait de ne rien changer, mais de faire pression sur ces États pour qu'ils signent le TNP en tant qu'États non dotés d'armes nucléaires. Par le biais d'une diplomatie bilatérale et dans le cadre des conférences d'examen du TNP, les États exhortent l'Inde, le Pakistan et plus particulièrement Israël à renoncer aux armes nucléaires et à adhérer au TNP. Cet objectif louable est néanmoins très peu probable.

Une autre possibilité serait d'admettre que ces trois États ne renonceront pas à leurs capacités nucléaires dans un avenir prévisible et qu'il est impossible de modifier le TNP pour les intégrer en tant qu'États dotés d'armes nucléaires. L'idée avancée par l'ancien ambassadeur américain Thomas Graham Jr. et le spécialiste Avner Cohen, préconise un protocole ou un accord distinct pour considérer ces trois pays comme des « membres associés » au TNP¹. Ce protocole permettrait au trois pays de conserver leurs programmes nucléaires, mais « interdirait toute nouvelle mise au point ». Selon Graham et Cohen, ils seraient tenus de coopérer pour les contrôles internationaux des exportations nucléaires, d'interdire les explosions expérimentales d'engins nucléaires et de s'engager dans une élimination progressive de la production de matières fissiles.

George Perkovich est *Vice President for Studies* à la Carnegie Endowment for International Peace (CEIP). Il est l'auteur de *India's Nuclear Bomb* (University of California Press, 2001). N'hésitez pas envoyer vos réactions sur cet article à l'auteur : gperkovich@ceip.org. Le projet de rapport de CEIP intitulé *Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security*, est disponible à l'adresse < www.ceip.org/files/projects/npp/resources/2004conference/report.htm > .

Carnegie Endowment for International Peace propose la stratégie de *respect universel*, qui n'officialiserait pas une nouvelle catégorie de pays à l'intérieur ou en marge du TNP. Cet article expose brièvement les obligations générales de ces trois pays et de l'ensemble de la communauté internationale dans le cadre de cette stratégie, puis précise un certain nombre de mesures précises que les acteurs devraient envisager pour réduire les risques nucléaires en Asie du Sud et au Moyen-Orient.

Le respect universel

L'objectif stratégique de la politique de non-prolifération devrait être le *respect universel* des normes et des dispositions d'un régime élargi de non-prolifération nucléaire. *Respecter* signifie bien plus que signer des traités ou des déclarations de bonnes intentions, cela signifie agir. *Universel* signifie que tous les acteurs doivent respecter les normes et les dispositions qui les concernent. Cela est valable pour tous les États, qu'ils aient adhéré ou non au TNP, ainsi que pour les acteurs non étatiques, qu'il s'agisse de groupes ou de particuliers. Le respect du Traité s'impose non seulement aux États qui cherchent à se doter de capacités nucléaires par le biais de programmes de cycle du combustible pouvant servir à des fins civiles ou militaires, mais aussi à ceux qui sont complices de prolifération par des transferts de technologie, ainsi qu'aux États dotés d'armes nucléaires qui ne s'acquittent pas des engagements qu'ils ont pris.

Tous les pays n'ont pas les mêmes responsabilités au niveau mondial et tous ne sont pas exposés aux mêmes menaces. Il n'est pas raisonnable de penser que les mêmes limites doivent s'appliquer à tous. Les forces de police ont d'autres moyens et pouvoirs que les citoyens ordinaires mais, dans les sociétés saines et justes, l'utilisation de ces pouvoirs est encadrée par la loi et lorsque des abus se produisent, les citoyens ont des recours pour obtenir réparation. Dans le cadre de l'ordre nucléaire

La stratégie de respect universel tente de trouver un équilibre entre les obligations de chacun en tentant de rectifier l'impression que les États dotés d'armes nucléaires retirent beaucoup plus du régime de non-prolifération que les autres.

actuel, cinq États ont le droit temporaire de posséder des armes nucléaires et, en tant que membres du Conseil de sécurité ayant le droit de veto, ils exercent une très forte influence sur l'élaboration et l'application des règles de non-prolifération. Pour préserver et à plus forte raison pour renforcer cette situation, la minorité « privilégiée » doit s'assurer que la majorité des pays la considèrent comme bénéfique et juste. La stratégie de *respect universel* tente de trouver un équilibre entre les obligations de chacun en tentant de rectifier l'impression que les États dotés d'armes nucléaires retirent beaucoup plus du régime de non-prolifération que les autres. Cette stratégie suppose que l'Inde, Israël et le Pakistan admettent que la possession d'armes nucléaires entraîne des obligations et des responsabilités particulières et leur impose de respecter les mêmes mesures et obligations de non-prolifération que les cinq premières puissances nucléaires.

En somme, la stratégie de *respect universel* repose sur cinq obligations fondamentales :

- Interdire aux États d'acquérir d'autres installations capables de produire des matières pouvant être utilisées directement dans des armes nucléaires ;
- Assurer la protection de toutes les matières nucléaires ;
- Faire cesser les transferts illégaux ;
- Dévaloriser l'intérêt politique et militaire des armes nucléaires ;
- S'engager pour la résolution des conflits.

Ces obligations découlent de la logique du régime actuel de non-prolifération nucléaire, mais sont élargies pour répondre aux difficultés qui n'avaient pas été prévues lors de la mise en place du

régime pendant la guerre froide. Le respect de ces différentes obligations par tous les acteurs permettrait de résoudre les problèmes de prolifération les plus graves. La stratégie de Carnegie Endowment, dont le texte est disponible dans son intégralité à l'adresse www.ceip.org, précise les politiques nationales et internationales, les ressources et les réformes institutionnelles qui sont nécessaires pour remplir ces obligations. Si certaines mesures impliquent de nouvelles normes de droit national et international, ainsi que des codes de conduite, d'autres passent simplement par la volonté d'honorer les engagements pris.

Le respect universel devrait s'appliquer aussi à l'Inde, au Pakistan et à Israël

La stratégie de *respect universel* est une façon constructive de tenter de résoudre le problème grave que représente la situation de l'Inde, du Pakistan et d'Israël. Dans le cadre de cette stratégie, les parties au TNP cesseraient d'exiger que l'Inde, Israël et le Pakistan renoncent immédiatement à leurs armes nucléaires et adhèrent sur-le-champ au TNP en tant qu'États non dotés d'armes nucléaires. Au lieu de cela, elles tenteraient de convaincre ces trois pays de s'engager politiquement à accepter les mêmes obligations de non-prolifération que les États-Unis, la Chine, la France, la Russie et le Royaume-Uni (les cinq puissances nucléaires établies)². Les trois pays s'engageraient à empêcher les exportations constituant des activités de prolifération, à garantir la sécurité des armes et matières nucléaires, à limiter le rôle des armes nucléaires dans leurs politiques de sécurité nationale, à renoncer aux essais nucléaires, etc. S'ils venaient à manquer à leurs obligations, ils seraient l'objet du même type de sanctions et de pressions politiques que le furent certains lorsqu'ils transgressèrent les règles de non-prolifération, comme pourrait l'être tout autre État doté d'armes nucléaires si le reste de la communauté internationale en convenait. L'idée de convaincre l'Inde, Israël et le Pakistan de renoncer aux armes nucléaires ne serait pas abandonnée. Ces trois pays devraient éliminer leurs armes nucléaires en même temps que les États-Unis, la Chine, la France, la Russie et le Royaume-Uni.

Tolérer que ces trois pays détiennent aujourd'hui des armes nucléaires n'implique pas d'autoriser la livraison de réacteurs nucléaires vers ces pays, comme ont tenté de l'obtenir l'Inde, et plus récemment le Pakistan. Les États-Unis et d'autres continueront à ne pas vendre de réacteurs nucléaires à l'Inde, à Israël et au Pakistan, conformément à l'accord de 1992 du Groupe des fournisseurs nucléaires qui interdit de telles ventes tant que le pays auquel elles sont destinées exploite des installations nucléaires sans les soumettre aux garanties internationales³. Cette restriction du commerce nucléaire est nécessaire pour préserver les mesures qui incitent les autres États à respecter l'engagement de ne pas acquérir d'armes nucléaires. Si les États non dotés d'armes nucléaires veulent assouplir les restrictions imposées au commerce nucléaire avec l'Inde, le Pakistan et Israël, ils doivent proposer d'autres directives.

L'Inde, le Pakistan et Israël auront du mal à accepter un tel accord, mais les dirigeants de ces différents pays ont affirmé qu'ils soutiennent fortement la cause de la non-prolifération. La proposition avancée dans cet article leur permet de participer, de manière concrète, à la défense de la sécurité internationale sans plus ni moins d'obligations que les cinq puissances nucléaires établies. En assumant clairement les obligations d'une citoyenneté internationale responsable, ils s'affranchiraient d'une harangue rituelle inopérante ou d'une coercition visant à les amener à éliminer leurs arsenaux nucléaires avant les autres. L'Inde peut vouloir tirer des avantages supplémentaires de sa situation, mais cette envie est le fruit d'une conviction anachronique selon laquelle le monde devrait quelque chose aux États qui possèdent des armes nucléaires. Aujourd'hui, les obligations vont dans l'autre sens. Les États dotés d'armes nucléaires devraient être jugés par la façon dont ils cherchent à défendre l'intérêt de tous en luttant contre la diffusion et l'utilisation de ces engins.

Les États dotés d'armes nucléaires devraient être jugés par la façon dont ils cherchent à défendre l'intérêt de tous en luttant contre la diffusion et l'utilisation de ces engins.

En ne créant pas une troisième catégorie de pays dans le cadre du TNP, cette approche n'obscurcit pas la dichotomie que la stratégie de non-prolifération doit éliminer, à savoir celle entre les pays « nantis » de l'arme nucléaire et les autres. En imposant à l'Inde, à Israël et au Pakistan, les mêmes obligations de désarmement qu'aux cinq puissances nucléaires établies selon les termes du TNP, cette stratégie cherche à intensifier les efforts internationaux visant à encourager tous ces États à respecter leurs engagements.

Mesures particulières pour l'Asie du Sud

Le problème de la prolifération nucléaire en Asie du Sud comporte de nombreux aspects. Il existe deux grandes menaces : celle d'un conflit militaire entre l'Inde et le Pakistan, qui pourrait conduire à une escalade nucléaire, et celle de voir des Pakistanais – qu'il s'agisse d'individus isolés ou bénéficiant du soutien de l'État – transférer des armes nucléaires, du matériel ou des connaissances à des acteurs insensibles aux principes de la dissuasion.

Les politiques de non-prolifération visant à protéger les matières nucléaires pour qu'elles ne soient pas détournées par des terroristes et à renforcer les contrôles des exportations sont désormais obligatoires conformément à la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU. Le Pakistan et l'Inde – ainsi que d'autres pays en possession de matières pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires – doivent appliquer la résolution 1540 et faire plus encore. Pour faire sérieusement reculer la menace de guerre nucléaire en Asie du Sud et pour espérer des chances réelles d'élimination des armes nucléaires, il faudrait de véritables avancées dans les relations indo-pakistantaises et dans les relations sino-indiennes, ainsi que des réformes au Pakistan. Différentes mesures sont décrites ci-après.

LUTTER CONTRE L'ACQUISITION DE CAPACITÉS NUCLÉAIRES PAR DES TERRORISTES

Pour empêcher les terroristes d'acquérir des capacités nucléaires, les États-Unis et d'autres pays devraient engager une initiative permettant de s'assurer que l'Inde et le Pakistan utilisent les technologies et les pratiques les plus récentes pour protéger leurs armes nucléaires, leur matériel et leurs connaissances. Cela correspond à l'engagement pris par chaque État en vertu de la résolution 1540 du Conseil de sécurité. Conformément au TNP, les États parties doivent s'aider à garantir la sécurité de leurs matières nucléaires, leurs armes et leurs connaissances, mais ne doivent aider d'aucune façon un pays à améliorer ses capacités d'armement nucléaire.

Les États-Unis et différents dirigeants internationaux devraient⁴ :

- Élargir la portée des programmes de réduction des menaces pour faire de la protection des matières fissiles et radiologiques en Inde et au Pakistan, une mesure prioritaire ;
- Fournir des technologies et des procédures pour améliorer la fiabilité du personnel chargé, dans les organisations, de produire, stocker, transporter et gérer les armes ou les matières nucléaires. Ces améliorations pourraient également intervenir grâce à des discussions sur les pratiques optimales des autres pays ;
- Fournir une assistance aux services des douanes et de contrôle aux frontières en Inde et au Pakistan, pour améliorer la détection des matières nucléaires et radiologiques ;
- Développer des programmes visant à impliquer à la fois des scientifiques, des ingénieurs et des experts techniques pakistanais et indiens dans un travail de coopération sur des projets

de réduction des menaces portant, par exemple, sur des systèmes de contrôle et de détection pour les passages aux frontières et les stocks de matières nucléaires ;

- Fournir aux exploitants des installations indiennes et pakistanaises, ainsi qu'aux organismes de réglementation, des cours de formation et du matériel pour la protection physique, et pour le contrôle et la comptabilité des matières.

À la différence de l'Iran et de la Corée du Nord, l'Inde et le Pakistan ne sont tenus par aucun traité international de ne pas posséder d'armes nucléaires. Par conséquent, les États qui offrent l'assistance suggérée ici ne doivent pas s'attendre à pouvoir accéder à des installations sensibles ni en Inde ni au Pakistan. Ils doivent plutôt faire des recommandations ou présenter les pratiques optimales et les technologies de sécurité que les Indiens et les Pakistanais devraient ensuite appliquer à leurs installations.

APPLIQUER DES MESURES DE RÉDUCTION DU RISQUE NUCLÉAIRE

L'Inde et le Pakistan devraient être fortement encouragés à mettre en œuvre les mesures de réduction du risque nucléaire ébauchées par leurs diplomates et des experts en juin 2004. Les deux pays devraient décider, en priorité, de ⁵ :

- Créer dans leurs deux pays des centres de réduction du risque nucléaire pour gérer les mesures concertées visant à restaurer la confiance ;
- S'engager à ne pas mettre au point, fabriquer ni utiliser d'armes nucléaires « tactiques » ;
- Accepter de ne pas lancer de missiles d'essai en direction de l'autre pays ;
- Accepter de procéder aux essais de missiles uniquement dans des polygones d'essais désignés ;
- S'informer au préalable de tout mouvement de missiles à des fins de formation.

En outre, les États-Unis ont protégé certains intérêts des dirigeants et de l'armée du Pakistan en ne révélant pas publiquement tout ce qu'ils savaient sur les activités de prolifération nucléaire de ce pays. Ils devront envisager de le faire si les dirigeants pakistanais ne prennent pas rapidement des mesures avec l'Inde pour convaincre de leur capacité à gérer de manière avisée la question nucléaire. Les États-Unis devraient aussi évaluer les efforts de l'Inde et du Pakistan dans le sens d'une réduction du risque nucléaire en déterminant le volume et le type des échanges militaires de ces deux pays.

ÉLIMINER PROGRESSIVEMENT LES PRODUCTIONS NATIONALES DE MATIÈRES FISSILES

Le moyen le plus efficace pour l'Inde et le Pakistan de limiter le coût et les risques potentiels d'une course aux armements nucléaires et de préserver les matières susceptibles d'être détournées par des terroristes, serait de mettre un terme à la production de matières fissiles. Il existe des arguments forts selon lesquels une telle décision signifierait pour ces deux pays des avantages sur le plan économique et sur celui de leur sécurité. Les matières dont ils disposent suffisent pour des arsenaux nucléaires leur permettant d'assurer leurs besoins de dissuasion, à condition que la Chine ne produise pas d'autres matières fissiles pour son arsenal. Le Pakistan n'aurait pas besoin d'une nouvelle production pour son petit programme d'énergie nucléaire (qui repose sur l'uranium faiblement enrichi), et l'Inde, avec son surgénérateur au plutonium, s'il s'avérait réalisable, pourrait utiliser les stocks disponibles ou importer auprès de la Russie qui a d'énormes surplus. Les exportations russes vers l'Inde devraient être approuvées par le Groupe des fournisseurs nucléaires si l'Inde acceptait d'arrêter la séparation du plutonium. En

fait, si l'Inde et le Pakistan démantelaient leurs installations d'enrichissement de l'uranium et de séparation du plutonium et soumettaient leurs réacteurs nucléaires aux garanties internationales, l'idée d'un accord international pourrait être fortement soutenue pour permettre les échanges avec ces pays sur les réacteurs nucléaires et les services liés au cycle du combustible.

Reste que les dirigeants indiens et pakistanais de décideront pas, ni unilatéralement ni même bilatéralement, d'arrêter de produire des matières fissiles. Ils pourraient toutefois s'engager dans un processus d'accord et de réglementation nucléaire qui inclurait la Chine. Cette dernière demanderait alors à ce que les autres producteurs soient inclus ; l'objectif prendrait ainsi une dimension mondiale.

RÉSOUTRE LE CONFLIT DU CACHEMIRE

La cause la plus probable susceptible de faire échouer la dissuasion en Asie du Sud, et partant de conduire à l'utilisation d'armes nucléaires, serait que l'Inde ou le Pakistan tente de modifier de force le statu quo territorial du Cachemire. L'Inde semble admettre qu'elle ne peut exercer sa souveraineté sur la partie du Cachemire sous contrôle pakistanais. La première gageure est donc de convaincre le Pakistan, et les éventuels instigateurs de violence organisée, d'accepter qu'ils ne pourront imposer par la force leur souveraineté sur la partie du Cachemire qui est sous contrôle indien.

Des initiatives politiques et diplomatiques courageuses et nouvelles s'imposent pour stabiliser la situation du Cachemire. Cela implique non seulement des actions diplomatiques entre l'Inde et le Pakistan, mais aussi une plus grande attention de toutes les parties aux besoins et aux aspirations du peuple cachemiri. Des auteurs indiens, pakistanais et internationaux ont avancé de nombreuses propositions constructives sur le Cachemire⁶. Les États qui ont une influence en Inde ou au Pakistan doivent maintenant encourager les dirigeants indiens et pakistanais à suivre ces suggestions. C'est un objectif à long terme, mais il serait irréaliste de croire que des avancées réelles puissent intervenir en Asie du Sud dans le sens d'une élimination des armes nucléaires tant que cet objectif ne sera pas atteint.

SOUTENIR LES RÉFORMES POLITIQUES AU PAKISTAN

Certains gouvernements inspirent une plus grande confiance que d'autres pour leur capacité à gérer de manière avisée et responsable leurs capacités d'armement nucléaire. Le transfert d'informations pakistanaises sur la conception d'armes nucléaires, de centrifugeuses et de capacités connexes à la Corée du Nord, à l'Iran et à la Libye, voire à d'autres, soulève des interrogations compréhensibles. En raison de l'absence de véritables systèmes de contrepoids au Pakistan, il est difficile de croire que les acteurs dangereux et les politiques et procédures inadaptées seront repérés et remplacés.

Le rôle majeur de l'armée au Pakistan doit être considéré comme un problème systémique. Si l'armée affirme souvent, avec certaines raisons, qu'elle est la seule institution à pouvoir guider l'État, et dénonce la mauvaise gestion chronique des dirigeants civils élus, le Pakistan ne peut être stable à long terme sous le commandement de l'armée. Au fil du temps, l'armée, ainsi que son service de renseignement, a intensifié l'islamisation de la politique pakistanaise, servi les Taliban et ouvert la scène politique aux partis extrémistes. Pour corriger cette évolution dangereuse, l'armée et ceux qui soutiennent le Pakistan depuis l'étranger doivent chercher à renforcer les institutions civiles pour qu'une autorité politique et économique réelle leur soit transférée. Cette évolution est nécessaire, entre autres, pour rendre l'armée responsable devant une autre autorité qu'elle-même, y compris de la politique nucléaire. Comme l'armée pakistanaise justifie ses revendications sur le pouvoir politique et les ressources

économiques par la menace que l'Inde constituerait pour les musulmans cachemiri et le Pakistan, l'armée n'a pas vraiment de raisons de chercher une issue au problème du Cachemire. Cette situation explique la position du Pakistan s'agissant des armes nucléaires.

Au nom de la stabilité interne du Pakistan à long terme et du rapprochement indo-pakistanaï, les institutions et les partis politiques civils doivent renforcer leurs capacités pour pouvoir être efficaces en tant que gouverneurs des questions politiques et économiques. Ce serait, en fin de compte, la solution pour une stratégie efficace de non-prolifération en Asie du Sud.

PROMOUVOIR UN ÉQUILIBRE AU NIVEAU DES FORCES CLASSIQUES

L'Inde est en train de moderniser ses forces classiques. Elle envisage de se procurer auprès de la Russie, d'Israël et des États-Unis des avions de pointe, des systèmes aéroportés d'alerte et de contrôle, et peut-être même des systèmes de défense antimissile. De telles acquisitions pourraient compromettre la dissuasion nucléaire du Pakistan. Si cela devait se produire, et faute d'une transformation fondamentale de ses relations avec l'Inde, le Pakistan déciderait certainement d'augmenter l'importance et la surviabilité de ses forces nucléaires, et de se doter de moyens pour pénétrer les défenses indiennes. Tout cela pourrait accroître les risques d'escalade et accélérer la course aux armements nucléaires entre l'Inde et le Pakistan.

Si les initiatives qui visent à limiter la course aux armements classiques et nucléaires en Asie du Sud sont difficiles, c'est parce que la dissuasion et la défense de l'Inde concernent à la fois le Pakistan et la Chine. Il s'ensuit un dilemme triangulaire : les capacités que l'Inde se procure pour rattraper la Chine sont perçues comme une menace par le Pakistan ; ce dernier cherche alors à se doter de meilleures capacités, ce qui accroît la menace ressentie par l'Inde.

L'Inde et la Chine progressent dans le sens d'un règlement de leur conflit de frontière et d'une amélioration de leurs relations. Si l'Inde et le Pakistan parvenaient à faire des progrès similaires, les conditions pourraient être réunies pour des mesures négociées permettant de régler, dans un cadre triangulaire, les capacités classiques et nucléaires. Certaines réalités persisteront néanmoins : la Chine continuera de moderniser ses capacités militaires. L'Inde cherchera alors à faire de même, ce qui inquiétera le Pakistan dont les moyens sont nettement inférieurs. Avant d'aller plus loin et d'envisager d'éliminer son arsenal nucléaire, le Pakistan attendra que l'Inde prenne des mesures dans ce sens, et l'Inde ne réagira que si la Chine prend, la première, de telles initiatives. Or la volonté de la Chine de réduire et éliminer son arsenal nucléaire dépend des relations qu'elle entretient avec les États-Unis et la Russie pour sa sécurité sur le plan nucléaire. Tout cela explique pourquoi le défi du désarmement indo-pakistanaï s'inscrit aujourd'hui dans le cadre du désarmement mondial.

Avant d'aller plus loin et d'envisager d'éliminer son arsenal nucléaire, le Pakistan attendra que l'Inde prenne des mesures dans ce sens, et l'Inde ne réagira que si la Chine prend, la première, de telles initiatives.

DÉFINIR UNE POLITIQUE SUR LE COMMERCE NUCLÉAIRE

Les exportateurs de technologie nucléaire ont besoin d'une politique claire s'agissant des échanges avec l'Inde. Les responsables indiens insistent pour que leurs homologues américains, français, russes et autres lèvent ou modifient les interdictions qui pèsent sur le commerce de technologies nucléaires (souvent subventionné) vers l'Inde. L'Inde ne soumettra pas toutes ses installations nucléaires aux

garanties, mais veut que les fournisseurs nucléaires modifient les règles actuelles et lui vendent des réacteurs nucléaires.

Les exportateurs de réacteurs nucléaires ne devraient pas accéder à cette demande car cela compromettrait les engagements pris par les États non dotés d'armes nucléaires de renforcer le régime de non-prolifération. Certains de ces États estiment que reconnaître l'Inde comme un État doté d'armes nucléaires et permettre un commerce nucléaire sans contrôle avec l'Inde signifierait récompenser la prolifération et dévaloriserait leur propre abstinence nucléaire. Un tel message et la détérioration de la sécurité risqueraient de conduire certains pays à revoir leur position.

S'agissant de reconnaître l'Inde comme puissance nucléaire et d'ouvrir le commerce nucléaire avec ce pays, les inconvénients l'emportent donc largement, à long terme, sur les avantages. Ce ne devrait pas être aux exportateurs de modifier les règles et les normes globales de non-prolifération pour l'Inde, mais plutôt à l'Inde de convaincre les États non dotés d'armes nucléaires que les règles doivent être changées. Même si nombre d'États pourraient admettre que l'Inde a mis au point des armes nucléaires pour défendre ses propres intérêts, et qu'elle n'avait signé aucun traité le lui interdisant, les exportateurs de technologie nucléaire doivent appuyer les États qui soutiennent le régime de non-prolifération en ne cherchant pas à acquérir d'armes nucléaires.

Mesures particulières pour Israël et le Moyen-Orient

Les événements survenus récemment en Libye montrent que l'élimination de programmes nucléaires, biologiques et chimiques d'un grand pays du Moyen-Orient est possible sans être, pour autant, subordonnée au désarmement de l'ensemble de la région. C'est le cas aussi de l'Iraq, mais à quel prix. Les États-Unis et les autres parties concernées doivent s'assurer que ces deux pays retirent des avantages considérables au niveau de leur sécurité, de leur statut politique et de l'intégration internationale du fait qu'ils renoncent à ces armes. Le cas de la Libye est plus simple et les États-Unis, le Royaume-Uni et d'autres ont déjà commencé à nouer des liens politiques et économiques avec la Libye. Le cas de l'Iraq est immensément plus complexe. Outre les difficultés considérables que pose la reconstruction du pays, les États-Unis, l'Union européenne et les Nations Unies doivent s'assurer que l'Iraq est suffisamment protégé contre les menaces extérieures pour que le futur gouvernement ne soit pas tenté de relancer des programmes d'armes non conventionnelles.

Pour consolider le désarmement libyen et iraquien, et pour stimuler une dynamique dans ce sens, les États-Unis et les principaux acteurs doivent développer une stratégie de désarmement et de sécurité régionale. Le plus urgent est d'empêcher l'Iran de se doter d'armes nucléaires et de convaincre Israël de prendre des mesures immédiates pour améliorer les chances de créer une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. Les États arabes se craignent les uns les autres et redoutent l'Iran, mais ils ne voient pas tous de la même façon la présence militaire américaine dans la région. Certains comptent sur cette présence alors que d'autres la dénoncent. L'Iran craint l'Iraq, ainsi que l'imposante présence américaine dans la région. Le statut nucléaire non déclaré d'Israël et le conflit qui perdure entre Israël, ses voisins et les Palestiniens, compliquent encore un peu plus la combinaison entre menaces réelles ou exagérées et la recherche de statut.

Les capacités nucléaires d'Israël constituent un prétexte *politique* populaire pour les initiatives arabes potentielles de prolifération. Ajoutons que le statut nucléaire d'Israël compromet le soutien de l'Égypte et d'autres pays arabes pour un régime de non-prolifération qui n'a pu contraindre Israël à renoncer aux armes nucléaires. La Jordanie, les Émirats arabes unis et d'autres pays arabes sont des points de transit clés pour les importations et exportations suspectes. Par exemple, le réseau de

prolifération d'A.Q. Khan opérant par le biais des Émirats arabes unis et tous ses « acheteurs » dans la région ne sont pas publiquement connus. Les États arabes et le Pakistan sont politiquement moins enclins à consacrer des ressources et à se mobiliser pour renforcer les contrôles des exportations et aux douanes, ainsi que la coopération des services de renseignement avec les principaux pays du TNP et des institutions comme l'AIEA, s'ils estiment que les partisans du régime de non-prolifération ne traitent pas Israël de la même manière que les pays musulmans⁷.

UNE ZONE EXEMPTÉE D'ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE

Même si les États-Unis devraient, ainsi que d'autres, agir en faveur des objectifs de désarmement et de non-prolifération auprès d'un État à la fois, les responsables de la non-prolifération doivent aussi suivre une initiative régionale ambitieuse. Plusieurs acteurs majeurs du Moyen-Orient, y compris Israël, ont déjà approuvé l'idée d'une zone exempte d'armes de destruction massive. Cet objectif fut réaffirmé dans la décision en 1995 des parties au TNP de proroger le Traité pour une durée indéfinie, et dans la résolution 687 du Conseil de sécurité de l'ONU, qui créait la Commission spéciale des Nations Unies pour superviser le désarmement de l'Iraq après la guerre de 1991. Lors de la Conférence d'examen du TNP de 2000, le représentant américain a déclaré : « Israël s'est dit prêt à renoncer à l'option des armes nucléaires dans le contexte d'une paix juste, stable et durable au Moyen-Orient. Les États-Unis font tout leur possible pour qu'une telle paix se réalise, et nous pensons que lorsqu'elle se concrétisera, Israël pourra et devra adhérer au TNP en tant qu'État non doté d'armes nucléaires »⁸. Au lieu de feindre d'ignorer le statut nucléaire d'Israël, les États-Unis et Israël devraient adopter une attitude plus dynamique et appeler à un dialogue régional pour préciser, négocier puis réaliser les conditions nécessaires à l'instauration d'une zone exempte d'armes de destruction massive.

En raison des craintes concernant l'existence d'arsenaux et de programmes d'armes nucléaires, biologiques et chimiques dans la région, d'importants et nombreux changements s'imposent pour parvenir à cet objectif. Il n'y a pas si longtemps, rares étaient ceux qui auraient pensé qu'en 2004 l'Iraq et la Libye seraient désarmés, de manière vérifiable, de toutes armes de destruction massive. Pour parvenir à une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient, les principaux acteurs du Conseil de sécurité et du processus d'examen du TNP devraient proposer leurs bons offices et s'engager à fournir les garanties économiques et de sécurité nécessaires pour faciliter le processus. Ils devraient préciser des conditions pour un processus sérieux :

- Tous les États et parties de la région doivent reconnaître l'existence et le droit à la sécurité de tous les autres États et parties de la région. Cela signifie que les États arabes, l'Iran et différents groupes armés infra-étatiques doivent ouvertement reconnaître à Israël le droit d'exister, et qu'Israël doit reconnaître le droit des Palestiniens à l'existence, à la sécurité et à un État⁹.
- Des négociations ne peuvent intervenir qu'entre des parties qui reconnaissent réciproquement leur légitimité ; des négociations visant à créer, pour toute une région, une zone exempte d'armes de destruction massive doivent impérativement impliquer toutes les parties constituantes de la région.

Avant que des négociations puissent commencer, les pays amis et les ONG devraient engager des études et des discussions pour voir les conditions matérielles majeures d'un traité. Les conditions suivantes semblent indispensables :

- Pour convaincre toutes les parties que le fait de renoncer à leurs armes stratégiques ne compromet pas leur sécurité, chacun doit avoir une grande confiance dans les autres et penser qu'ils respecteront leurs engagements. Il faut pour cela de sérieuses méthodes et

procédures de vérification. Des compétences techniques sont nécessaires pour les concevoir. Des concertations informelles ou des projets conjoints devraient être engagés entre les experts régionaux et internationaux de la vérification pour concevoir les mécanismes de vérification et informer les gouvernements régionaux sur les mesures qu'ils auront à prendre ultérieurement. Il s'agit d'un processus extrêmement difficile en raison de sa complexité et des différentes sensibilités. Ceux qui prennent cet objectif au sérieux devraient consacrer, dès à présent, des ressources humaines et diplomatiques pour commencer à définir des mécanismes de vérification.

- Une vérification suffisante implique de hauts niveaux de transparence dans les politiques nationales, les budgets et les installations. Des consultations informelles sur les questions de sécurité entre différents acteurs de la région bien informés, officiels ou non, permettraient d'avoir confiance dans la possibilité d'atteindre la transparence nécessaire.
- Pour avoir confiance, les acteurs régionaux auront besoin que les grandes puissances étrangères leur fournissent des informations indépendantes qui leur permettront de s'assurer que les parties respectent leurs engagements. Les représentants actuels ou passés des cinq membres permanents du Conseil de sécurité devraient rencontrer les acteurs de la région pour créer des groupes techniques qui pourraient travailler en parallèle aux négociations sur une zone exempte d'armes de destruction massive.

Pour lancer ce processus, Israël, seul État de la région ayant une capacité d'armement nucléaire, devrait prendre plusieurs initiatives :

- Pour renforcer l'élan imprimé au désarmement en Iraq et en Libye, Israël devrait ratifier la Convention sur les armes chimiques qu'elle a signée et adhérer à la Convention sur les armes biologiques ;
- Si la confiance de voir l'Iran renoncer de manière permanente à l'acquisition de capacités pour enrichir l'uranium ou séparer le plutonium augmente, et si de nouvelles normes et règles sont en place pour empêcher d'autres États d'acquérir des capacités de production de matières fissiles utilisables dans des bombes, Israël devrait déclarer qu'il adopte un moratoire indéfini sur la production de plutonium, qu'il arrête la séparation du plutonium du combustible irradié et qu'il est disposé à prendre un engagement permanent dans ce sens. Les moyens de contrôler le respect d'un tel moratoire devraient être étudiés dans le cadre des concertations entre experts évoquées plus haut.

Pour étayer le TNP, il faudrait profiter de la Conférence d'examen du TNP de 2005 pour inciter Israël à se dire prêt à adhérer au TNP en tant qu'État non doté d'armes nucléaires lorsqu'une zone exempte d'armes de destruction massive sera appliquée de manière durable et vérifiable dans la région.

Nombre de ces mesures seront longues à mettre en œuvre, mais les États-Unis ne doivent pas attendre pour reconnaître publiquement que le statut nucléaire d'Israël est un problème majeur qui doit trouver une solution.

PRENDRE AU SÉRIEUX LE DÉSARMEMENT

L'article VI du TNP oblige les parties à « poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire ». En 2000, cette obligation fut réaffirmée par « l'engagement sans équivoque » de la part des États parties au Traité de « parvenir à l'élimination complète de leurs armes nucléaires ».

De nombreux hauts fonctionnaires au sein des États dotés d'armes nucléaires pensent qu'aujourd'hui cet engagement ne devrait pas être pris au sérieux. Les autres pays, conscients de cette situation, hésitent à renforcer l'application du régime de non-prolifération parce qu'ils pensent que les États dotés d'armes nucléaires ne se soucient pas du désarmement. Les pays qui ont renoncé à leurs programmes d'armes nucléaires sont particulièrement déçus. L'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Japon et la Suède font partie des pays qui exigent des engagements plus forts dans le sens du désarmement pour s'engager à poursuivre leurs efforts de non-prolifération. Ces pays pourraient un jour décider de reprendre leurs programmes d'armement nucléaire, or leur participation est essentielle pour définir et appliquer les règles sur lesquelles repose le régime de non-prolifération.

Qu'ils le veuillent ou non, les États-Unis et les autres pays qui possèdent des armes nucléaires doivent s'intéresser à la question du désarmement plus directement qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent. C'est notamment le cas pour l'Inde, Israël et le Pakistan, trois pays dont les dirigeants se sont, d'une façon ou d'une autre, engagés pour le désarmement nucléaire à long terme.

À court terme, les États-Unis et les autres pays qui possèdent des armes nucléaires doivent prendre quatre mesures pour respecter les engagements pris par les États dotés d'armes nucléaires en 1995 pour convaincre le reste du monde de reconduire le Traité pour une durée indéfinie :

- Désavouer la mise au point de nouveaux types d'armes nucléaires ;
- Réaffirmer le moratoire sur les essais d'armes nucléaires et permettre l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ;
- Réduire plutôt qu'élargir le rôle des armes nucléaires dans les politiques de sécurité nationale ;
- Dans le cas de la Russie et des États-Unis, appliquer de manière irréversible et vérifiable les réductions nucléaires négociées dans le cadre du Traité de Moscou.

En s'acquittant des obligations politiques contractées lors des négociations du TNP, les puissances nucléaires établies renforceraient leur capacité à persuader les autres de faire de même et accepter d'appliquer des règles plus rigoureuses en matière de non-prolifération.

En outre, les partisans du désarmement nucléaire comme les sceptiques doivent examiner sérieusement le problème et oublier les slogans de moralité pour s'attaquer aux difficultés techniques et politiques immenses qui pèsent sur la sécurité et qui doivent être résolues pour pouvoir éliminer les arsenaux nucléaires.

Lors de la Conférence d'examen du TNP de 2005, les États dotés d'armes nucléaires devraient donc insister pour que l'AIEA exige de tous les États qui possèdent des matières nucléaires ou des stocks de matières fissiles qu'ils lui fournissent des livres blancs répondant aux questions suivantes :

- Pour les États qui possèdent des armes nucléaires, quelles seraient les capacités, les installations techniques et les procédures nécessaires pour éliminer de manière vérifiable les arsenaux nucléaires de chaque pays et garantir un stockage définitif sûr de leurs matières fissiles ? Quelles mesures et ressources faudrait-il envisager pour appliquer dans ces pays des garanties généralisées ? Concrètement, combien de temps un tel processus prendrait-il ?
- Quelles technologies et procédures seraient nécessaires pour permettre une vérification internationale du désarmement nucléaire tout en protégeant les informations sur la conception d'armes nucléaires et autres renseignements confidentiels contre les risques de prolifération ?
- S'agissant des pays qui possèdent des matières servant à la fabrication d'armes nucléaires (y compris Israël), quelles capacités ont-ils de rendre compte de l'utilisation de toutes les matières

fissiles produites¹⁰ ? Sachant que la plupart des États nucléaires établis ne disposent pas de registres précis de leurs productions passées de matières pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires, quelles procédures ou politiques les États recommandent-ils pour garantir, avec une très grande certitude, qu'aucun État ne dissimule de matières ni d'armes alors qu'il prétend avoir éliminé son arsenal nucléaire ou n'en avoir jamais possédé¹¹ ?

- S'agissant des pays qui détiennent des matières fissiles mais ne les soumettent pas aux garanties, quelles sont leurs attentes en matière de vérification pour qu'ils acceptent de démanteler, de manière vérifiable, leur dernière arme nucléaire ou qu'ils placent sous garanties de l'AIEA leur dernier kilogramme de matières fissiles ?
- Est-il possible d'envisager la production de combustible pour les réacteurs nucléaires, y compris la séparation du plutonium, dans un monde sans armes nucléaires ? Faudrait-il gérer différemment cette production ? Dans l'affirmative, pourquoi et comment ? Quelles seraient les conséquences, en termes de coûts, pour la production d'énergie nucléaire ?

Le moins que puissent faire les États dotés d'armes nucléaires serait de formuler ces questions et d'y répondre pour montrer qu'ils prennent au sérieux leurs engagements envers le désarmement. Des variantes de ces questions devraient être posées aux différents États, à la communauté internationale et à l'AIEA, lorsque l'élimination totale des arsenaux nucléaires sera réellement une préoccupation des États. La tâche serait similaire à celle réalisée par l'Afrique du Sud, au début des années 90, avec l'AIEA pour la vérification du démantèlement de son arsenal nucléaire et l'application des garanties généralisées. Les livres blancs pourraient être soumis au Conseil des gouverneurs de l'AIEA (ou à un organe adapté de l'ONU) ; l'Inde, Israël et le Pakistan, en tant que membres de ces organisations, devraient aussi fournir des livres blancs. Ces documents devraient ensuite être rendus publics pour permettre l'analyse et le débat des citoyens, des ONG et des organes intergouvernementaux intéressés. Le Royaume-Uni a créé un précédent important dans ce sens¹².

Des discussions internationales sur ces documents permettraient de mieux évaluer les difficultés que rencontre le désarmement nucléaire. Les États qui ont des armes nucléaires, ainsi que tous les États qui possèdent des matières nucléaires et des infrastructures connexes, seraient tenus à une plus grande transparence. Des différences ne manqueraient pas d'apparaître dans la comptabilité des matières pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires, ce qui soulèverait des questions de sécurité internationale qui sont aujourd'hui ignorées. En somme, les difficultés et les avantages d'un désarmement nucléaire complet seraient examinés de près, comme il se doit.

Les fondateurs du régime de non-prolifération reconnaissent que la dichotomie entre les États « nantis » de l'arme nucléaire et les autres serait à terme instable, d'où l'obligation de chercher à réaliser le désarmement nucléaire. S'il apparaît que l'élimination des toutes dernières armes nucléaires soulève trop d'incertitudes, trop de difficultés techniques, politiques et économiques pour la communauté internationale – et non pas seulement pour les États qui possèdent des armes nucléaires – une autre solution devra être trouvée pour stabiliser l'ordre nucléaire. Chacun devra comprendre la nécessité de revoir ses attentes.

Notes

1. T. Graham Jr. et A. Cohen, 2004, « An NPT for Non-Members », *Bulletin of Atomic Scientists*, vol. 60, n° 3 (mai/juin), p. 40 à 44.
2. Ces obligations figurent dans les principes et objectifs convenus en 1995 par les États parties au TNP lorsqu'ils prorogèrent le Traité pour une durée indéfinie et dans les treize mesures concrètes décidées lors de la Conférence d'examen de 2000. L'Inde a fait un pas dans ce sens. En 1999, le Ministre indien des affaires étrangères a déclaré

que l'Inde soutient les articles I, II et VI du TNP. Israël pourrait prendre un tel engagement sans reconnaître pour autant publiquement être en possession d'armes nucléaires. Israël pourrait simplement s'engager à faire comme les autres pays mentionnés.

3. Si ces États décidaient de démanteler leurs installations d'enrichissement de l'uranium et de retraitement du plutonium, et de soumettre tous leurs réacteurs nucléaires aux garanties internationales, la coopération internationale pour la fourniture de réacteurs de puissance et de services liés au cycle du combustible aurait un sens du point de vue de la sécurité mondiale.
4. Pour une analyse détaillée et des possibilités d'action, voir R. Gottemoeller avec R. Longworth, 2002, *Enhancing Nuclear Security in the Counter-Terrorism Struggle: India and Pakistan as a New Region for Cooperation*, Carnegie Working Paper no. 29, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, disponible à l'adresse < www.ceip.org/files/pdf/wp29.pdf > (consulté le 11 mai 2004).
5. Pour de remarquables suggestions pour la réduction du risque nucléaire, voir M. Krepon, 2001, *Moving from MAD to Cooperative Threat Reduction*, Stimson Report no. 41, Washington DC, Henry L. Stimson Center, disponible à l'adresse < www.stimson.org/southasia/pdf/MADtoCTR.pdf > (consulté le 27 avril 2004).
6. Voir, par exemple, M. Krepon et Z. Haider (sous la direction de), 2004, *Reducing Nuclear Dangers in South Asia*, Stimson Report no. 50, Washington DC, Henry L. Stimson Center, disponible à l'adresse < www.stimson.org/southasia/pubs.cfm?ID=92 > (consulté le 28 avril 2004). Voir aussi les rapports du Kashmir Study Group, à l'adresse < www.kashmirstudygroup.com > (consulté le 28 avril 2004) et de International Crisis Group, à l'adresse < www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=1268&l=2 > (consulté le 28 avril 2004).
7. Par exemple, l'une des griefs exposés par le stratège d'Al-Qaïda, Ayman Al-Zawahiri, est le fait que « les Américains et les juifs » ont affaibli l'Égypte et les autres pays musulmans « en signant des accords de paix et des traités qui n'interdisent qu'à nous les armes de destruction massive, en désarmant le Sinaï, en permettant l'occupation par les États-Unis de notre terre et en organisant des exercices militaires conjoints ». Ayman Al-Zawahiri, 2001, « Knights Under the Prophet's Banner », *Al-Sharq Al-Awsat* (Londres), disponible à l'adresse < www.fas.org/irp/world/para/ayman_bk.html > (consulté le 11 mai, 2004).
8. N. Wulf, 2000, entretien avec Ralph Dannheisser, 21 avril, disponible à l'adresse < hongkong.usconsulate.gov/uscn/wh/2000/042101.htm > (consulté le 27 avril 2004). Cette déclaration américaine évoquant « l'option des armes nucléaires » d'Israël reconnaissait cette capacité de façon plus claire qu'Israël ne l'avait jamais fait. Le Secrétaire d'État, Colin Powell, a réaffirmé lors d'une conférence de presse que « la politique des États-Unis a toujours été que toute cette région soit exempte d'armes de destruction massive », C. Powell, 2003, « Foreign Press Center Briefing », Washington DC, 15 avril, disponible à l'adresse < www.state.gov/secretary/rm/2003/19662.htm > (consulté le 6 mai 2004).
9. Selon les conventions sur les armes chimiques et sur les armes biologiques, il n'existe aucune raison légitime de posséder de telles armes. La raison majeure de posséder des armes nucléaires est celle visant à dissuader les menaces qui pèsent sur l'existence du pays qui les détient ou celle de ses alliés. Il n'est donc pas étonnant qu'un État confronté à des adversaires qui nient son droit d'exister ressente une menace existentielle et refuse de signer ou d'appliquer les accords lui imposant de renoncer à se doter de la dissuasion stratégique que représentent les armes nucléaires. Même si une telle dissuasion n'est pas militairement nécessaire, renoncer à cette possibilité peut être politiquement impossible face à des menaces existentielles.
10. Comme Israël ne reconnaît pas posséder d'armes nucléaires, il s'acquitterait de son obligation dans le sens de la non-prolifération en expliquant comment il pourrait protéger et rendre compte de l'utilisation de toutes ses matières fissiles.
11. Le Royaume-Uni a pris suffisamment au sérieux son engagement pour le désarmement nucléaire pour commander des évaluations officielles sur la façon d'y parvenir. Selon un rapport officiel du Ministère de la défense, « le Gouvernement ne pense pas qu'il sera possible pour les pays concernés de fournir des comptes d'une exactitude absolue sur la totalité des matières fissiles qu'ils ont produites pour leur sécurité nationale ». Cette conclusion, qui ne vaut pas uniquement pour le Royaume-Uni, soulève des questions auxquelles il faut trouver une réponse pour évaluer la signification et la faisabilité d'éliminer de manière sûre et vérifiable la totalité des arsenaux nucléaires. Voir Royaume-Uni, Ministère de la défense, 2003, *A Summary Report by the Ministry of Defence on the Role of Historical Accounting for Fissile Material in the Nuclear Disarmament Process, and on Plutonium for the United Kingdom's Defence Nuclear Programme*, septembre, disponible à l'adresse < www.mod.uk/publications/nuclear_weapons/accounting.htm > (consulté le 27 avril 2004).
12. Royaume-Uni, 2003, *Verification of Nuclear Disarmament: First Interim Report on Studies into the Verification of Nuclear Warheads and Their Components*, document de travail soumis par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord au Comité préparatoire de la Conférence des parties chargée de l'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, 23 avril 2003, disponible à l'adresse < www.awe.co.uk/Images/n0333117_tcm6-1769.pdf > (consulté le 27 avril 2004).

A.Q. Khan et les limites du régime de non-prolifération

Christopher CLARY

Entre 1987 et 2003, Abdul Qadeer Khan conduisait des activités secrètes. Le jour, il était le directeur vénéré de Khan Research Laboratories (KRL) et le « père » autoproclamé de la bombe nucléaire pakistanaise. La nuit, il transmettait des informations et des technologies nucléaires à des amis du Pakistan, mais aussi à des ennemis. Pendant 16 ans, Khan – en tant que directeur de KRL ou chef d’un réseau illégal de prolifération illégale – exploita la liste des pays inquiétants en matière de prolifération, entrant en contact avec l’Iran, l’Iraq, la Corée du Nord, la Libye, la Syrie et l’Arabie saoudite.

Le régime actuel de non-prolifération nucléaire fut conçu à une époque différente où les menaces étaient autres. Aujourd’hui, les traités conclus du temps de la guerre froide, les lois, les normes et les contrôles à l’exportation doivent fonctionner dans une économie mondialisée, avec des acteurs non-étatiques toujours plus puissants, alors que certains États décident de se retirer du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ou de l’ébranler de l’intérieur. Le réseau de prolifération d’A.Q. Khan s’est développé dans les zones floues du commerce ; il a évité les méandres de la législation nationale et du droit international, et établi une liste impressionnante de fournisseurs et de clients.

La communauté internationale ne subit pas passivement la structure des limites nucléaires. Lorsqu’elle a découvert l’ampleur et la portée des activités du réseau d’A.Q. Khan, la communauté internationale a cherché – sous l’influence des États-Unis – à réformer certains aspects du statu quo. Tous ces changements ne visent pas à empêcher l’apparition d’un autre réseau de ce genre, mais la plupart ont, en tout cas, cet objectif. Dans cet article, nous commencerons par analyser le fonctionnement du réseau de Khan, où il opérait et qui étaient ses membres. Ensuite, nous examinerons les mesures prises par les États-Unis et la communauté internationale, en nous intéressant à la pertinence et à l’influence possible de ces stratégies.

Une confession télévisée

Des rumeurs de complicités pakistanaises s’agissant de transferts illicites de technologie circulaient dans les capitales occidentales depuis la fin des années 90¹, mais en dehors de rumeurs et de mesures

Christopher Clary est *research associate* au Center for Contemporary Conflict, United States Naval Postgraduate School à Monterey, Californie. Les vues exprimées dans le présent article sont celles de l’auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la United States Naval Postgraduate School, du Département de la défense ni du Gouvernement des États-Unis d’Amérique. Une version antérieure de cet article a paru sous le titre « Dr. Khan’s Nuclear Walmart », dans *Disarmament Diplomacy*, n° 76 (mars-avril 2004), p. 31 à 36. Certaines parties furent également exposées dans le cadre d’une présentation intitulée « A.Q. Khan and the Dangers of Secondary Proliferation », lors de la conférence WMD Proliferation in the Middle East: Directions and Policy Options in the New Century, Naval Postgraduate School, Monterey, Californie, le 29 juin 2004. Tous mes remerciements à Peter Lavoy, Feroz Hassan Khan et James Russell pour leurs remarques fort utiles.

périodiques, le Gouvernement pakistanais ne disposait sur le réseau de prolifération de Khan d'aucune information pouvant donner lieu à des poursuites. Les déclarations inquiètes des représentants occidentaux étaient jugées douteuses par Islamabad. Pourquoi le Pakistan aurait-il dû croire des gouvernements qui s'étaient systématiquement opposés aux actions pakistanaises visant à doter le pays d'une dissuasion nucléaire ? S'agissait-il d'un autre stratagème destiné à paralyser le droit légitime du Pakistan de se défendre ?

Fin 2002 et début 2003, les rumeurs se firent plus graves et plus crédibles. Il était de plus en plus difficile pour Islamabad de les ignorer. Jusqu'alors, les interlocuteurs pakistanais expliquaient que la technologie de la centrifugation n'était pas la technique la plus récente. Les plans de centrifugeuse conçus dans les années 50 par Gernot Zippe étaient disponibles, sous forme rudimentaire, dans de vieux documents de la Commission de l'énergie atomique des États-Unis. L'enquête de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en Iran permit de découvrir des informations qui, à la différence de celles des services de renseignement occidentaux, pouvaient être communiquées au Pakistan. Il était difficile pour le Pakistan de réfuter ces informations avec ses justifications habituelles. En effet, il ressortait des informations de l'AIEA que le programme d'enrichissement de l'Iran ne reposait pas sur les plans de Zippe, mais que sa conception et ses composants étaient pakistanais avec peut-être même de petites traces de matières fissiles enrichies venues du Pakistan.

Face à ces informations, le Gouvernement pakistanais se devait de réagir. Les événements se succédèrent minutieusement : Khan fut interrogé ; il avoua puis fut gracié. Seymour Hersh fut peut-être excessivement cruel lorsqu'il décrivit ces événements comme « une mise en scène dans une capitale d'opérette »². La confession soigneusement orchestrée de Khan est un élément qui montre que l'opinion ne comprenait pas ce qui s'était passé. Khan déclara lors d'un discours devant la nation : « l'enquête récente fut ordonnée par le Gouvernement du Pakistan suite aux révélations et preuves troublantes présentées par certains pays à des organismes internationaux, concernant des activités de prolifération qui auraient été menées depuis deux décennies par certains Pakistanais et étrangers. L'enquête a établi que nombre de ces activités étaient bien intervenues et qu'elles avaient toujours été engagées à ma demande ». Aucune explication ne fut donnée concernant le détail de ces activités, ni où elles intervenaient, ni pourquoi elles avaient été décidées. Au lieu de cela, Khan dit que ses « activités », quelles qu'elles aient pu être « étaient fondées sur la bonne foi, mais aussi sur des erreurs de jugement concernant des activités de prolifération non autorisées ». La phrase suivante ne fit qu'ajouter à la confusion : « je tiens à ce qu'il soit pris acte que mes subordonnés qui ont accepté leur rôle dans cette affaire agissaient de bonne foi, comme moi, sur mes instructions ». Si ses adjoints agissaient sur ordre, était-ce aussi le cas de Khan ? La suite de son intervention donnait la réponse : « Je tiens à préciser qu'aucun haut fonctionnaire n'a autorisé de quelque façon que ce soit ces activités »³.

Le jour suivant, le président Pervez Musharraf déclara qu'il avait gracié Khan pour ses agissements. Le Président devait, en effet, gérer cette question avec la plus grande prudence au niveau national. Pendant les décennies qu'il passa dans la fonction publique, Khan avait cultivé un réseau de journalistes et d'acolytes qui ne manqueraient pas de faire du prosélytisme en son nom⁴. Ce métallurgiste et directeur de laboratoire était devenu aux yeux de l'opinion publique le « père de la bombe pakistanaise », un titre qui ignorait le rôle joué par d'autres scientifiques du programme pakistanais. L'enquête publique sur les activités de prolifération eut un effet discordant dans la politique pakistanaise : une intervention extérieure dans les affaires pakistanaises de sécurité, avec la collaboration du gouvernement militaire. Les adversaires de Musharraf profitèrent de l'affaire Khan pour contester l'attachement du dirigeant militaire au programme nucléaire. L'alliance des partis religieux lança une manifestation violente à Karachi – une initiative étonnamment facile dans cette ville autrefois cosmopolite⁵. L'Alliance pour la restauration de la démocratie, un groupement de partis d'opposition, envisageait de

lancer un mouvement pour « renverser Musharraf et sauver le pays »⁶. Si aucune de ces initiatives ne menaçait vraiment la stabilité du Gouvernement de Musharraf, la nécessité d'agir avec la plus grande prudence politique était évidente.

Musharraf fut catégorique lors de son intervention devant la presse nationale et étrangère : « ce pays ne renoncera jamais à ses capacités nucléaires, ni à ses capacités missilières ». Il a souligné qu'il n'avait pas été influencé par l'extérieur : « Aucun étranger n'a été impliqué » dans cette enquête. « Nous ne subissons aucune pression nous incitant à le laisser partir, le libérer, le punir, à faire ci ou ça ». En outre, Musharraf s'est dit personnellement blessé par l'enquête. Le général déclara, Khan « est mon héros ». « Il l'a toujours été et le restera, parce qu'il a fait du Pakistan une puissance nucléaire ». Mais l'enquête était claire : « Malheureusement, toutes les activités de prolifération [sont intervenues] sous le contrôle ou sur les ordres de A.Q. Khan. Aucun haut fonctionnaire, ni aucun militaire n'est impliqué [...]. La prolifération a commencé dans les années 80. A.Q. Khan a pris sa retraite vers 2001 et la prolifération s'est terminée à cette époque ». Après les réunions du National Command Authority et du Cabinet, Musharraf décida d'accepter la demande de clémence de Khan, « parce qu'il est notre héros national »⁷. Bien que Musharraf ne l'ait pas déclaré ce jeudi soir, Khan est quasiment assigné à résidence indéfiniment et sa grâce dépend de sa collaboration dans l'enquête.

Le réseau Khan

Sans diminuer les difficultés des programmes nucléaires nationaux, tous les programmes d'armement nucléaire qui intervinrent après le Projet Manhattan utilisèrent des connaissances, des technologies ou du matériel acquis illégalement. Le soir où Musharraf gracia Khan, le Président pakistanais fut très direct : « Si les activités de toutes les puissances nucléaires du monde étaient passées en revue depuis le début, nous verrions qu'elles se sont toutes établies en faisant appel aux milieux illégaux. Nous avons, nous aussi, acquis [notre capacité nucléaire] grâce aux milieux illégaux, tout comme l'Inde »⁸.

En 1974, l'Inde démontra que les garanties d'utilisations « pacifiques » et « civiles » pouvaient être interprétées de manière très flexible. Ayant mis au point, au niveau local, une structure nucléaire non négligeable – à un coût considérablement moindre en raison du programme « Atoms for Peace » –, l'Inde fut en mesure de réaliser une « explosion nucléaire expérimentale à des fins pacifiques ». L'explosion de huit kilotonnes, réalisée dans le site de Pokhran, ne rassura pas son voisin. Le Pakistan n'eut pas de chance parce que cette explosion obligea la communauté internationale à créer une structure pour soutenir le TNP conclu six ans auparavant. Fin 1974, suite aux délibérations du Comité Zangger, les États-Unis créèrent le Groupe des fournisseurs nucléaires avec six autres pays (l'Union soviétique, le Royaume-Uni, la France, la République fédérale d'Allemagne, le Japon et le Canada).

En raison notamment de l'insistance des États-Unis, ces pays furent extrêmement prudents dans leur coopération avec le Pakistan ; ils craignaient que celui-ci ne décide, à l'instar de l'Inde, de s'engager dans le nucléaire. Tous les grands projets de la Commission de l'énergie atomique du Pakistan furent interrompus. Le Canada refusa de livrer du combustible nucléaire, de l'oxyde de deutérium ou des pièces détachées pour la centrale de Karachi⁹. L'Allemagne arrêta la construction d'une installation de production d'eau lourde. Enfin, la France décida en 1978, après l'avoir tout d'abord retardé, de renoncer à un accord portant sur la construction d'une installation de retraitement de plutonium au Pakistan.

Le Pakistan eut de la chance car tandis que se fermait la voie du plutonium, celle de l'uranium s'ouvrait. A.Q. Khan avait étudié en Europe occidentale. Après ses hautes études universitaires, il

travailla pour un partenariat anglo-germano-hollandais d'enrichissement par centrifugation, Urenco. En 1974, Khan écrivit au Président Zulfikar Ali Bhutto qu'il était disposé à revenir au Pakistan. Il quitta Urenco en 1976, emportant avec lui des plans volés de centrifugeuse et, élément décisif, une liste d'une centaine de sociétés qui fournissaient des pièces et des matières de très grande qualité pour la fabrication de centrifugeuses. Après son retour au Pakistan, Khan s'aperçut que le Groupe des fournisseurs nucléaires, qui venait d'être créé, avait du mal à faire appliquer les mesures convenues pour lutter contre la prolifération. Il déclara plus tard : « Mon long séjour en Europe et ma grande connaissance de différents pays et de leurs entreprises de production furent des atouts. En deux ans, nous pûmes proposer des prototypes de centrifugeuses en état de marche et allions de l'avant pour la construction d'installations à Kahuta »¹⁰. Les entreprises européennes tenaient à faire des affaires : « Elles nous ont littéralement prié d'acheter leurs équipements » se souvient Khan¹¹.

Le Groupe des fournisseurs nucléaires avait été créé pour lutter contre les transferts de technologie entre États. Khan le contourna en développant des relations directement entre les entreprises.

Le Groupe des fournisseurs nucléaires avait été créé pour lutter contre les transferts de technologie entre États. Khan le contourna en développant des relations directement entre les entreprises. Même si elles venaient à être interrompues, il pouvait rapidement modifier le réseau d'acquisition. Les filières d'approvisionnement passaient par des bureaux du Gouvernement pakistanais à l'étranger, des sociétés écrans pour A.Q. Khan, ou des intermédiaires qui transitaient par des plaques tournantes à Malte ou à Dubaï. Au cours des premières années, le réseau se maintint à distance du cartel des fournisseurs. Le fait que de nombreuses technologies sensibles, utiles dans la production de centrifugeuses, ne figuraient pas sur la liste du Groupe des fournisseurs nucléaires ne fit qu'accroître la capacité du réseau à contourner les obstacles.

Le Groupe des fournisseurs nucléaires était plus efficace pour ce qui était d'empêcher les projets de grande ampleur. Concrètement, il était nettement plus à même d'arrêter les actions portant sur le plutonium, qui nécessitaient des centrales électriques non soumises aux garanties, que d'arrêter les multiples composants nécessaires pour une cascade de centrifugeuses. Pour lutter contre les transferts d'aimants, d'acier de première qualité et d'innombrables autres éléments, petits et grands, les fournisseurs nucléaires devaient compter sur des infrastructures dépassées. Les ministères de l'industrie et du commerce, ainsi que les agents des douanes et de l'immigration devinrent leur première ligne de défense, les militaires et les diplomates jouant un rôle secondaire.

Après une décennie de contrôle des fournisseurs, deux tendances se dégagèrent. Premièrement, il existait une « communauté » croissante de fournisseurs peu scrupuleux, d'intermédiaires véreux et de financiers corrompus qui cherchaient à contourner ces contrôles. Ces réseaux, qui menaient des activités d'acquisition pour un pays, pouvaient être facilement modifiés pour satisfaire un autre client. En fait, les économies d'échelle que représentaient de nouveaux réseaux étaient certainement attirantes pour les « prestataires de services ». Il en a résulté une foule d'individus et de sociétés qui ne sont pas nécessairement loyaux envers un gouvernement ni sous le contrôle d'un État.

L'autre tendance est aussi le fruit des contrôles des fournisseurs. Le coût plus élevé et la fiabilité incertaine des filières illégales d'approvisionnement ne firent qu'accroître l'intérêt de programmes locaux pour satisfaire la demande. Cette tendance eut encore plus d'impact avec la diffusion inévitable des connaissances scientifiques. Il s'ensuivit une multiplication des scientifiques nucléaires et des installations produisant des composants qui étaient jusqu'alors disponibles uniquement à l'étranger¹².

Au milieu des années 80, le Pakistan disposait d'une capacité d'armement nucléaire, en dépit des contrôles des fournisseurs. En 1987, deux événements marquèrent cette transition. Le premier, fut l'entretien accordé par Khan à un journaliste indien au cours duquel il déclara que le Pakistan avait la capacité de fabriquer des armes nucléaires¹³. Cette affirmation se devait d'être remarquée et elle le

fut. Le deuxième événement fut plus discret. Les scientifiques de Khan Research Laboratories publièrent leurs premiers articles sur la construction de centrifugeuses en acier maraging, plus difficile que celle des modèles antérieurs à base d'aluminium. Par la suite, en 1991, les scientifiques de KRL publièrent des détails sur la façon de pratiquer des rainures spéciales dans le palier inférieur de la centrifugeuse pour incorporer des lubrifiants¹⁴. Pendant ce temps, Khan aurait commandé des pièces détachées en surplus. En raison de ces quatre facteurs – autonomie d'un pays qui s'était doté d'une dissuasion nucléaire, et partant urgence moindre, commandes excessives de pièces, et innovation technologique –, Khan avait le temps et les moyens de vendre à d'autres, s'il le souhaitait. Khan inversa le mouvement de son réseau et, au lieu de l'utiliser comme source d'approvisionnement, se lança dans la prolifération.

Khan inversa le mouvement de son réseau et, au lieu de l'utiliser comme source d'approvisionnement, se lança dans la prolifération.

Le réseau fonctionna grâce à des plaques tournantes, des sociétés écrans et, ce qui était très ambitieux, une délocalisation originale. Des composants étaient achetés à des sociétés essentiellement européennes avec de faux certificats d'utilisateur final à destination de Dubaï ou de Malte ou d'autres points de transbordement. Là, ils étaient déchargés puis envoyés vers leur destination réelle. Ce commerce n'était pas réservé à de rares entreprises. Elles pouvaient être, entre autres, américaines, britanniques, hollandaises, allemandes, israéliennes, sud-africaines, suisses ou turques. Autant de nationalités qui donnent une idée de l'ampleur du problème. Il pouvait s'agir aussi bien de petites entreprises familiales, de sociétés liées à la criminalité organisée, ou bien encore de sociétés d'import-export peu scrupuleuses ou qui ne soupçonnaient tout simplement rien.

L'enquête malaisienne autour d'un individu – Buhary Seyed Abu Tahir – souligne bien cette complexité. Selon le rapport de l'inspecteur général de police malaisien, Tahir commença à travailler avec Khan Research Laboratories en 1985, apparemment pour vendre du matériel de climatisation. Tahir était en fait chargé d'établir une usine de production de composants de centrifugeuse à Shah Alam, en Malaisie. Tahir est co-proprétaire, avec son frère, du Groupe SMB basé à Dubaï. L'usine qu'il établit en Malaisie était détenue par SCOMI Precision Engineering (SCOPE), une filiale du Groupe SCOMI. En Malaisie, Tahir travaillait en étroite collaboration avec Peter Griffin et son fils Paul, deux Britanniques qui possédaient une société basée à Dubaï, Gulf Tech Industries. Griffin conseilla à Tahir de demander des conseils pour le contrôle qualité à Urs Tinner dont le père, Friedrich, est président d'une société suisse, CETEC. Tinner et Griffin s'assurèrent que l'usine reçut pour sa production du matériel qui provenait du Royaume-Uni, de France, d'Espagne et de Taiwan pour faire des pièces de précision. Cette usine malaisienne fabriquait des pièces pouvant être utilisées dans les centrifugeuses qui étaient envoyées en Libye via une société commerciale à Dubaï. La police malaisienne a conclu que SCOPE, la société qui possédait l'usine, ignorait qu'elle était impliquée dans des activités de prolifération nucléaire. Les responsables malaisiens des contrôles à l'exportation ne soupçonnaient pas qu'une entreprise de ce pays, qui avait signé le TNP, puisse contourner les dispositions du Traité¹⁵. Cet exemple montre à quel point le réseau de Khan était complexe et multinational, avec plus d'une demi-douzaine de sociétés, dans plusieurs pays, impliquées pour cette opération. Selon la presse, il existait peut-être six autres ateliers ailleurs, ce qui laisse supposer un tissu encore plus dense de familles, de vieilles connaissances et de sociétés écrans. Que faisaient-ils tous ?

Le point sur les différents transferts

Des sources librement accessibles laissent à penser qu'au cours des deux dernières décennies A.Q. Khan a presque certainement fourni une assistance technologique nucléaire à l'Iran, à la Libye et à la Corée du Nord¹⁶. Il proposa aussi son soutien à l'Iraq avant la guerre du Golfe. Il aurait fourni

des technologies ou des informations à la Syrie. Et ses contacts avec la Syrie et certains pays d'Afrique subsaharienne sont, à tout le moins, un motif de préoccupation. Huit points sont particulièrement importants s'agissant des transferts de technologie nucléaire réalisés par Khan.

Premièrement, Khan commença ses activités presque tout de suite après que le Pakistan se fut doté d'une capacité nucléaire et ne les aurait terminées que très récemment. Son premier client fut probablement l'Iran, qui aurait commencé à recevoir de l'aide de l'étranger pour les centrifugeuses « vers 1987 », selon l'AIEA¹⁷. En 1990, Khan semble avoir contacté des intermédiaires iraqiens pour leur offrir ses services¹⁸. Fournir des technologies nucléaires à un couple aussi antagoniste que l'Iran et l'Iraq aurait pu être très lucratif, mais le gouvernement de Saddam Hussein aurait refusé la proposition soupçonnant un stratagème des États-Unis. Si les informations disponibles semblent indiquer que la relation avec l'Iran aurait continué jusqu'au milieu des années 90, la coopération avec la Corée du Nord et la Libye aurait, selon « l'hypothèse la plus plausible », débuté vers 1997¹⁹. Les informations dont nous disposons actuellement ne nous permettent pas d'expliquer le temps qu'il fallut à Khan pour trouver d'autres clients.

Deuxièmement, comme semble l'indiquer un groupe de pays aussi différents, il n'existe pas un ensemble unique de motivations. Le début de la coopération nucléaire avec l'Iran pourrait remonter à l'époque d'un ancien chef de l'armée pakistanaise, le général Aslam Beg. Il avait l'idée d'une alliance irano-afghano-pakistanaise pour lancer un « défi stratégique » à l'Occident. La coopération nucléaire pouvait être, à ses yeux, un moyen de sceller un tel accord. Si tel était son objectif, il n'a pu se concrétiser avec la dégradation des relations entre l'Iran et le Pakistan en raison de la guerre civile en Afghanistan. Au lieu de cela, toutes les technologies nucléaires pakistanaises fournies à l'Iran hantent aujourd'hui les responsables pakistanaise de la planification stratégique, qui pourraient se trouver un jour confrontés à deux voisins nucléaires. L'unité islamique peut expliquer la coopération pakistanaise avec certains pays (bien qu'elle soit improbable avec l'Iran chiite), mais pas les relations avec la Corée du Nord. Des accords de coopération stratégiques, qui pourraient expliquer le partenariat avec la Corée du Nord, n'ont aucun sens dans le cas d'un pays comme la Libye, qui a peu à offrir en échange au Pakistan. En fait, sur les quatre pays (l'Iran, l'Iraq, la Libye et la Corée du Nord) qui auraient coopéré ou reçu une offre dans ce sens (ce qu'attestent des éléments de preuve crédibles), trois ont eu des relations tendues avec le Pakistan (l'Iran, l'Iraq et la Libye)²⁰. La seule explication possible serait la cupidité de A.Q. Khan et de ses associés. Mais pourquoi Khan aurait-il pu vouloir plus d'argent si l'État pakistanaise le laissait puiser dans les caisses de KRL ?

Troisièmement, cette aide nucléaire était relativement abordable. Les informations les plus complètes sur ce point concernent les relations avec la Libye ; les responsables de l'administration américaine estiment que le réseau Khan aurait ainsi touché 100 millions de dollars²¹. Pour des responsables recherchant des avantages asymétriques, ce prix peut sembler raisonnable par rapport au coût d'armements militaires classiques – rappelons, par exemple, que les Saoudiens ont versé à la Chine 2 milliards de dollars pour une commande de 36 à 40 CSS-2²².

Le prix peut toutefois être jugé correct vu le produit incomplet que Khan semble avoir vendu. Alors qu'ils devaient livrer plusieurs milliers de centrifugeuses à la Libye, les fournisseurs reçurent la totalité des pièces pour seulement deux unités²³. Les responsables iraniens ne furent pas satisfaits de la qualité du produit qui leur fut livré par leurs fournisseurs étrangers. Comme l'a résumé l'AIEA, « [l'Iran] concentra ses efforts sur l'objectif d'une centrifugeuse opérationnelle, mais rencontra de nombreuses difficultés en raison de pannes dues à la mauvaise qualité des composants »²⁴. En outre, les centrifugeuses iraniennes ne semblent pas avoir été une affaire clef en main ; l'Iran cherchait encore à se procurer sur le marché 4 000 aimants se prêtant à une utilisation dans des centrifugeuses P-2²⁵. Sur les trois plus grands clients, seule la Corée du Nord a peut-être réussi à créer une cascade de centrifugeuses opérationnelles, et ce n'est même pas certain.

Cinquièmement, rien ne semble prouver que Khan transférait des technologies de missiles. Cela s'explique peut-être par le fait que KRL n'a pas testé avant avril 1998, ce qui est relativement tard, le missile Ghauri à propergol liquide comparable au Nodong. La Corée du Nord était peut-être déjà bien établie sur le marché des missiles pour les États voyous. Ou Khan ne disposait-il peut-être pas de l'infrastructure locale et des réseaux de fournisseurs pour fabriquer les composants supplémentaires de missiles et les transporter à l'étranger.

Sixièmement, après deux décennies de prolifération depuis le Pakistan, les seules personnes à avoir été accusées d'activités illégales avaient travaillé pour Khan Research Laboratories. Comme l'a noté le Ministre pakistanais des affaires étrangères, Khursheed Kasuri :

Pour resituer les faits dans leur contexte, rappelons que sur 62 000 personnes qui travaillent dans des établissements liés au nucléaire ou aux missiles, 6 500 scientifiques travaillent dans les programmes nucléaires, et que 11 personnes ont fait l'objet d'une enquête, à savoir sept scientifiques, un technicien et trois membres des agences de sécurité. Quatre d'entre eux furent relâchés après que l'enquête eut démontré leur innocence. Oui, des accusations ont été portées contre sept personnes. Malheureusement, l'un d'entre eux, Abdul Qadeer Khan, est admiré par tous au Pakistan²⁶.

Si cela n'élimine en rien les erreurs commises par les Pakistanais dans leurs arrangements de sûreté et de sécurité, cela semble indiquer que le problème était au sein de KRL, et non pas de la direction pakistanaise du nucléaire.

Septièmement, le réseau Khan a pu laisser traîner des « débris nocifs ». La Libye a reçu du réseau Khan des plans d'armes nucléaires – apparemment comme un « bonus » – qui lui furent remis emballés dans un sac provenant d'une blanchisserie d'Islamabad²⁷. Nombre des plans, schémas et instructions découverts en Libye seraient des copies de copies de copies. S'ils ont été transmis par des intermédiaires, la maîtrise de ces informations est perdue à jamais. En plus de transferts aussi intangibles, la Libye attend toujours les composants de centrifugeuses qu'elle a commandés et payés, mais qui ne lui ont jamais été livrés²⁸. Si ces pièces étaient déjà fabriquées, elles ont peut-être été tout simplement orientées vers un autre client.

Huitièmement, d'autres révélations pourraient intervenir. Outre les relations qui ont fait l'objet de rapports publics détaillés, d'autres restent troublantes, même si elles n'ont pas été totalement corroborées. Selon des rapports récents, la Syrie aurait exploité des centrifugeuses. Cette information, combinée aux visites d'A.Q. Khan et de ses associés en Syrie, en 1997 et 1998, et à leurs rencontres avec des responsables syriens en 2001, suscite une grande curiosité²⁹. La visite du Ministre saoudien de la défense, le prince Sultan Bin Abd al-Alziz, à l'installation d'enrichissement de Kahuta, en mai 1999, et celle d'A.Q. Khan, en septembre 2000, à Riyad n'ont certainement pas apaisé les craintes concernant une éventuelle coopération nucléaire entre l'Arabie saoudite et le Pakistan. Les rapports indiquant quatre déplacements de Khan et de son entourage en Afrique, en visite au Tchad, au Mali, au Niger, au Nigéria et au Soudan, suscitent de nouvelles préoccupations pour un autre continent³⁰. Et même si ces rapports ne sont pas vrais, ils soulignent l'incroyable difficulté de distinguer un voyage d'agrément d'un voyage d'affaires. Les réseaux de prolifération peuvent être impénétrables. La communauté internationale a-t-elle au moins une chance ?

Quelle riposte ?

Tous ces transferts ont mis en évidence quatre tendances d'une importance cruciale pour la sécurité internationale :

- la diffusion mondiale des connaissances, des technologies et de l'ingénierie nécessaires pour fabriquer des armes de destruction massive (ADM) ;
- l'accès croissant des acteurs non étatiques aux technologies liées aux ADM ;
- un marché international illicite émergent pour les technologies liées aux ADM ;
- le nombre croissant de pays disposant (partiellement) d'activités nationales de recherche, de développement et de production pour les ADM, et qui sont en mesure de transmettre ces connaissances à des tiers.

Aux États-Unis, l'administration Bush a opté pour cinq stratégies étroitement liées pour lutter contre ces tendances. Premièrement, elle entend renforcer le régime international de non-prolifération en obtenant le respect de certains fournisseurs clefs, en particulier la Chine et la Russie, tout en s'assurant que des mesures adéquates de sûreté et de sécurité sont prises par les autres pays détenteurs d'armes de destruction massive. L'entrée de la Chine dans le Groupe des fournisseurs nucléaires et l'adoption de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU sur la non-prolifération des armes de destruction massive ont été deux mesures importantes dans ce sens. Il est intéressant de noter que les États-Unis estiment que cette résolution peut s'appliquer à de nombreux cas. Le secrétaire d'État adjoint à la non-prolifération, John S. Wolf, a déclaré : « Je proposerai que la résolution porte aussi sur les transactions entre États et sur celles entre États et acteurs non étatiques. Il existe tout un univers de [transactions] d'État à État, d'État à acteur non étatique, d'acteur non étatique à acteur non étatique, et d'acteur non étatique à État, et toutes doivent être couvertes par des contrôles approfondis à l'exportation et des mesures rigoureuses d'application »³¹.

Deuxièmement, et pour compléter l'objectif de la résolution 1540 du Conseil de sécurité, les États-Unis espèrent travailler avec le Groupe des huit (G8) pour mettre en lieu sûr et éliminer les matières nucléaires, chimiques, biologiques et radiologiques existantes. Lors du sommet de Kananaskis en 2002, au Canada, les dirigeants du G8 ont déclaré que « la destruction des armes chimiques, le démantèlement des sous-marins nucléaires mis hors service, l'élimination des matières fissiles et le recrutement d'anciens chercheurs du secteur de l'armement » figuraient parmi leurs principales préoccupations. Ils se sont engagés à « rassembler jusqu'à 20 milliards de dollars pour appuyer de tels projets au cours des dix prochaines années »³².

Troisièmement, l'administration Bush envisage une réforme radicale du TNP, empêchant les États qui n'en possèdent pas déjà de se doter de capacités d'enrichissement et de retraitement et interdisant aux pays qui n'ont pas signé le Protocole additionnel d'importer des équipements nucléaires civils. La capacité des États-Unis de modifier fondamentalement le TNP semble, à tout le moins, peu probable.

Quatrièmement, par une combinaison originale associant la force militaire et de nouvelles normes et institutions, les États-Unis espèrent accroître leur capacité et leur pouvoir, ainsi que ceux de pays partageant le même objectif, pour interdire le commerce illégal de technologies et de matières pour les armes de destruction massive. Grâce à une plus grande collaboration entre les responsables de l'application des lois, les services de renseignement et l'armée, ainsi qu'une application originale de lois archaïques en matière de piraterie et de contrebande, l'Initiative de sécurité contre la prolifération espère compliquer le commerce des technologies utilisées pour les armes de destruction massive. Le cas de la Libye est un avertissement salutaire. Après l'interception du navire *BBC China* à Tarante (Italie) en octobre 2003, les Libyens décidèrent d'arrêter leur programme nucléaire. Il semble donc que l'interdiction puisse être un moyen de pression efficace. Alors qu'elle disposait de renseignement précis et réussit à saisir cinq conteneurs de matières interdites, l'équipe dirigée par les Américains en manqua un rempli de composants de centrifugeuses, qui continua sa route jusqu'à Tripoli à bord du *BBC China*³³. Les Libyens, qui voulaient vraiment arrêter leur programme nucléaire, informèrent les États-Unis de cette livraison surprise, mais cet incident ne fit que souligner les limites des opérations, même bien effectuées, de l'Initiative de sécurité contre la prolifération.

Cinquièmement, l'armée américaine va remplir toute une série de fonctions pour l'administration Bush. En somme, les États-Unis espèrent dissuader ceux qui seraient tentés de se doter d'armes de destruction massive de s'engager dans certaines acquisitions. La dissuasion est l'un des quatre piliers de la politique de défense américaine³⁴, mais une question se pose : comment les États-Unis réussiront-ils à être suffisamment dissuasifs sans que les autres ne décident d'adopter à leur tour une position menaçante ? S'ils ne parviennent pas à être dissuasifs, les États-Unis comptent améliorer leur force de dissuasion grâce à une supériorité écrasante de leurs forces classiques et à un arsenal nucléaire flexible et plus utilisable. Enfin, les États-Unis priveront les États dangereux de technologies pouvant servir à fabriquer des armes de destruction massive et dégraderont, voire détruiront si nécessaire, celles qu'ils possèdent.

Ce qui est évident c'est que la stratégie américaine ne s'attaque qu'indirectement à la menace des réseaux de prolifération. En réduisant le nombre de pays qui possèdent des armes de destruction massive, ils espèrent tarir une source de technologie et de matériel. En mettant en lieu sûr les technologies sensibles et en renforçant les contrôles à l'exportation, ils espèrent réduire les stocks qui se retrouvent entre les mains d'acteurs non étatiques. Enfin, en augmentant considérablement les interdictions, l'administration Bush entend réduire les profits des réseaux de prolifération et accroître le coût pour les pays acquéreurs.

Ce qui est évident c'est que la stratégie américaine ne s'attaque qu'indirectement à la menace des réseaux de prolifération.

Un avenir incertain

En mars 1963, le Président des États-Unis, John F. Kennedy, prédit que 15 à 25 pays pourraient posséder des armes nucléaires dans les années 70³⁵. Heureusement, cette prédiction ne s'est pas réalisée. Les technologies des armes nucléaires sont pourtant entre les mains d'un nombre croissant d'acteurs. De plus en plus de pays ont les capacités pour mettre au point un arsenal nucléaire, mais décident de ne pas le faire. Le réseau de prolifération d'A.Q. Khan est troublant, mais pas catastrophique. La technologie fournie, bien qu'elle ait aidé considérablement les pays qui la recevaient, ne représentait certainement pas un programme nucléaire « clef en main ». Si le réseau de prolifération échappait au contrôle de l'État, les marchandises semblent n'avoir été vendues qu'à des acteurs étatiques. Et même si la responsabilité du Pakistan s'agissant du nucléaire a été sérieusement remise en question, le fait que ces activités se sont limitées à un seul laboratoire pakistanais est une raison d'espérer.

Les intentions de l'administration Bush pour lutter contre la prolifération ne devraient pas aller bien loin. Les États-Unis veulent renforcer leur dissuasion grâce à leur force militaire et se préserver une marge de manœuvre en évitant de s'engager au niveau international ; ils espèrent que d'autres accepteront de nouvelles règles et responsabilités. Il semble peu probable que les diplomates américains, qui ont investi un capital politique énorme lors de la terrible campagne de contre-prolifération en Iraq et qui cherchent encore une issue aux négociations avec la Corée du Nord, parviennent à dissiper les craintes de la communauté internationale avec leur programme destiné à réduire la menace que constituent les armes de destruction massive. Pour l'instant, la communauté internationale doit probablement se contenter des progrès lents et circonspects de l'enquête de l'AIEA en Iran, de l'enquête des Britanniques et des Américains en Libye et de l'enquête intérieure des Pakistanais sur A.Q. Khan.

Notes

1. La Commission Butler résume l'état des connaissances des Britanniques : « Dans les années 90, les services de renseignement disposaient de temps à autres d'éléments indiquant que A.Q. Khan discutait de la vente de

- technologies nucléaires vers des États préoccupants. Début 2000, les services de renseignement révélèrent qu'il ne s'agissait pas d'incidents isolés. Il était évident que Khan se trouvait au cœur d'un réseau international de prolifération ». Voir Royaume-Uni, 2004, *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction, Report of a Committee of Privy Counselors*, 14 juillet, p. 18, < <http://www.official-documents.co.uk/document/deps/hc/hc898/898.pdf> > .
2. S. Hersh, 2004, « The Deal », *The New Yorker*, 8 mars.
 3. La déclaration de Khan est publiée dans son intégralité dans R. Ali, 2004, « Dr Khan Seeks Pardon », *Dawn* (Karachi), 5 février.
 4. Un parfait exemple est l'hagiographie de Z. Malik, *Dr. A.Q. Khan and the Islamic Bomb*, Islamabad, Humat Publications, 1992.
 5. « Several Hurt in Karachi Violence », *The News* (Islamabad), 6 février 2004.
 6. « ARD Planning to Launch Remove-Musharraf Drive », *Dawn* (Karachi), 6 février 2004.
 7. PTV World in Urdu, « Musharraf Addresses News Conference on Proliferation, Pardons Khan », 5 février 2004, FBIS-SAP20040205000124.
 8. Ibid.
 9. Pour une description détaillée des difficultés que cela a soulevé, voir M. Ahmad Khan, 1998, « How Pakistan Made Nuclear Fuel », *The Nation* (Lahore), 7 et 10 février, FBIS- FTS19980211000724 (publié le 11 février 1998).
 10. P. Eddin, 2004, « Pakistan's Hero: Dr. Khan Got What He Wanted, and He Explains How », *New York Times*, 15 février.
 11. W. J. Broad, D. E. Sanger et R. Bonner, 2004, « A Tale of Nuclear Proliferation: How Pakistani Built His Network », *New York Times*, 12 février.
 12. Pour une étude sur la façon dont l'Iran a cherché à développer son « capital humain » nucléaire, voir J. Boureston et C. D. Ferguson, 2004, « Schooling Iran's Atom Squad », *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 60, n° 3 (mai-juin 2004), p. 31 à 35.
 13. Khan avait accordé un entretien au journaliste indien Kuldeep Nayar, le 28 janvier 1987, en pleine crise autour de l'« opération Brasstacks » conduite par l'Inde. Nayar ne le publia pas avant le 1^{er} mars, préférant attendre un moment plus opportun.
 14. « From Rogue Nuclear Programs, Web of Trails Leads to Pakistan », *New York Times*, 4 janvier 2004.
 15. « Press Release by Inspector-General of Policy in Relation to Investigation on the Alleged Production of Components for Libya's Uranium Enrichment Program », *The Star* (Kuala Lumpur), 21 février 2004, FBIS- SEP20040221000035.
 16. Ces trois relations sont étudiées en détail dans C. Clary, 2004, « Dr. Khan's Nuclear Walmart », *Disarmament Diplomacy*, n° 76 (mars-avril 2004), p. 31 à 36.
 17. AIEA, 2003, « Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran », rapport du Directeur général au Conseil des gouverneurs, 26 août, GOV/2003/63, p. 6, disponible en anglais à l'adresse < <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-63.pdf> > .
 18. [Mémo des services de renseignement irakiens adressé au PC-3], « Subject: Proposal », 6 octobre 1990, < www.isis-online.org/publications/southasia/khan_memo_scan.pdf > ; et D. Albright et C. Hinderstein, « Documents Indicate A.Q. Khan Offered Nuclear Weapon Designs to Iraq in 1990: Did He Approach Other Countries? », Washington DC, Institute for Science and International Security, 4 février 2004, < www.isis-online.org/publications/southasia/khan_memo.html > .
 19. Ces dates sont examinées en détail dans C. Clary, op. cit.
 20. On évoque souvent le soutien libyen à la naissance du programme nucléaire pakistanais comme pouvant expliquer le transfert de technologie du Pakistan. Cela semble toutefois impossible pour deux raisons. Premièrement, ce soutien est intervenu entre le milieu et la fin des années 70, et un début de remboursement à la fin des années 90 semble pour le moins tardif. Deuxièmement, et plus important encore, après que le dictateur militaire Zia ul-Haq eut fait pendre en 1979 l'ancien premier ministre Zulfikar Ali Bhutto qui avait été renversé, les relations entre la Libye et le Pakistan se dégradèrent. Bhutto et le Président libyen Muammar Kadhafi étaient en étroite relation.
 21. D. E. Sanger et W. J. Broad, 2004, « Pakistani's Nuclear Earnings: \$100 Million », *New York Times*, 15 mars. Bien que l'article précise que ces activités « rapportèrent 100 millions de dollars à Khan », la citation de Jim Wilkenson ne lève pas l'ambiguïté autour du caractère net ou brut de ce chiffre.
 22. M. Hibbs, 2003, « Pakistan believed design data source for centrifuges to be built by Iran », *Nuclear Fuel*, 20 janvier.
 23. D. Horner, 2004, « Bolton: U.S. Okay with Response by Pakistan to Khan Network », *Nuclear Fuel*, 12 avril, p. 11 ; et J. Warrick, « Libyan Nuclear Devices Missing », *Washington Post*, 29 mai.
 24. Ibid.
 25. AIEA, 2004, « Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran », rapport du Directeur général au Conseil des gouverneurs, 1^{er} juin, GOV/2004/34, p. 5, disponible en anglais à l'adresse < <http://www.iaea.or.at/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-34.pdf> > .

26. « Interview with Pakistani Foreign Minister Khursheed Mehmood Kasuri by Jamal Rayyan from the 'Today Encounter' », chaîne de télévision par satellite Al-Jazeera (Doha), 29 février 2004, FBIS- GMP20040301000119.
27. W. J. Broad, 2004, « Libya's Crude Bomb Design Eases Western Experts' Fear », *New York Times*, 9 février.
28. J. Warrick, 2004, « Libyan Nuclear Devices Missing », *Washington Post*, 29 mai.
29. D. Frantz, 2004, « Ring May Have Aided Syria », *Los Angeles Times*, 25 juin.
30. R. Carroll, 2004, « Pakistani Nuclear Chief's African Visits Revealed », *The Guardian* (Manchester), 20 avril.
31. « The Bush Administration's Non-proliferation Policy: An Interview with Assistant Secretary of State John S. Wolf », *Arms Control Today*, vol. 34, n° 5, juin 2004.
32. Déclaration des dirigeants du G8, 2002, « Le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes », 27 juin, < <http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/globpart-fr.asp> > .
33. W. J. Broad et D. E. Sanger, 2004, « After Ending Arms Program, Libya Receives a Surprise », *New York Times*, 29 mai.
34. États-Unis d'Amérique, Département de la défense, 2001, *Quadrennial Defense Review*, Washington DC, United States Government Printing Office, 30 septembre, p. 12.
35. Conférence de presse, 21 mars 1963, *Public Papers of the Presidents of the United States: John F. Kennedy, 1963*, Washington DC, United States Government Printing Office, 1964, p. 280.

Les garanties de l'AIEA et le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

Ben SANDERS

À l'heure où ces lignes sont écrites, la confiance dans le régime international de non-prolifération nucléaire est de plus en plus fragile. Les débats intervenus récemment lors de la troisième session du Comité préparatoire pour la Conférence d'examen de 2005 du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, – qui est l'instrument central du régime – ont confirmé la crise de confiance que traverse le régime. Les discussions ont, en effet, montré que le Traité, et partant le régime, perd rapidement de sa crédibilité dans les trois domaines où il est sensé intervenir : la lutte contre la diffusion des capacités d'armement nucléaire (« la non-prolifération nucléaire ») ; le désarmement nucléaire ; et la promotion des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. Cet article aborde un aspect particulier de la non-prolifération nucléaire, à savoir les activités de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) qui consistent à vérifier que les États parties respectent leurs engagements de ne pas acquérir d'armes nucléaires. Les garanties de l'AIEA sont le seul élément de ce régime dont il est largement admis qu'elles s'acquittent de leur mission, même si elles peuvent sûrement être améliorées. Nous pouvons toutefois nous demander dans quelle mesure les garanties seront en mesure de poursuivre leur mission si la communauté internationale perd sa confiance dans le système pour lequel elles ont été créées.

Les idées pour limiter le risque de prolifération nucléaire sont apparues dès que le monde politique a pris conscience de l'existence de la bombe atomique, en fait, dès qu'il fut évident qu'une telle arme pouvait être créée. L'histoire des tentatives visant à limiter ce risque a souvent été racontée. Il est néanmoins utile de la rappeler brièvement dans ce contexte, surtout qu'elle est relativement simple¹.

La toute première résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies² portait sur le besoin d'éviter la diffusion des armes nucléaires. Dans les discussions qui suivirent, les États-Unis – qui avaient entre-temps conclu qu'un système d'inspection qui s'imposerait à l'exploitation non contrôlée de l'énergie atomique par les gouvernements nationaux, ne serait pas une garantie suffisante³ – présentèrent le Plan Baruch (du nom du représentant auprès de l'ONU qui l'avait avancé). Ce plan, selon lequel le seul moyen sûr d'éviter que l'équipement et les matières nucléaires ne soient utilisés abusivement à des fins militaires consistait à placer et maintenir toutes les activités nucléaires susceptibles de conduire à de telles utilisations sous le contrôle rigoureux d'une autorité internationale du développement atomique et partant d'internationaliser le cycle du combustible nucléaire. Ce plan ambitieux échoua, en partie parce qu'à l'époque, même si les États-Unis étaient accusés de le proposer dans l'espoir de préserver leur monopole atomique évident, d'autres avaient déjà commencé à travailler sur leur propre armement atomique. Les discussions dans le cadre de l'ONU finirent dans une impasse. En 1949, la

Ben Sanders est un spécialiste du désarmement et ancien fonctionnaire international s'intéressant plus particulièrement à la vérification nucléaire. Il a fondé le Programme pour la promotion de la non-prolifération nucléaire dont il a été le président exécutif jusqu'à ce que le Programme arrête ses activités en 2002.

Commission de l'énergie atomique (CEA) termina sa première tentative officielle visant à soumettre les puissances de l'atome. En 1952, la CEA fut officiellement supprimée par l'Assemblée générale, de même que l'idée d'une autorité internationale.

Certaines de ces idées furent reprises en 1953, dans le Plan américain de « L'atome au service de la paix ». Le 8 décembre 1953, lors d'un discours devant l'Assemblée générale, le Président américain Dwight Eisenhower proposa que les pays qui disposaient de matières nucléaires diminuent leurs stocks militaires et placent les matières ainsi retirées dans une réserve internationale qui serait à la disposition des États pour servir à des fins pacifiques. Selon ce plan, même si « le secret » était connu, un contrôle important pouvait être garanti si les États étaient aidés dans leurs activités nucléaires, à condition que ces activités interviennent sous la supervision d'une agence internationale (le discours évoquait « la saisie, le stockage et la protection des produits fissiles et autres matières »). Tout cela conduisit à la naissance de l'AIEA, en 1957⁴.

Selon le plan de « L'atome au service de la paix », la tâche principale de l'AIEA devait être la fourniture de matières nucléaires retirées des stocks militaires pour garantir qu'elles servent à des fins pacifiques et non pas militaires. Le plan allait ainsi fonctionner dans un premier temps comme une mesure de contrôle des armements. Pour de multiples raisons, la fonction de fournisseur n'a jamais vraiment démarré et, outre le nombre toujours croissant d'autres utilisations qu'elle défend, l'AIEA intervient toujours plus dans les domaines de la régulation et de la supervision, par le biais notamment des garanties contre les utilisations non légitimes⁵.

Les activités de garanties commencèrent modestement. Au début, la demande pour les services de l'Agence était faible. À cette époque, à la fin des années 50 et au début des années 60, plusieurs pays qui avaient acquis une certaine compétence dans le domaine, essentiellement grâce à leur coopération avec les États-Unis pendant la guerre, fournirent des réacteurs de recherche à certains clients à condition qu'ils soient utilisés uniquement à des fins pacifiques⁶. Le Royaume-Uni et les États-Unis continuèrent ainsi de superviser la façon dont ces livraisons étaient utilisées. Au fil du temps, les livraisons augmentèrent. Le contrôle représentait une tâche toujours plus lourde pour les pays fournisseurs tandis que certains des pays qui recevaient les livraisons étaient embarrassés par la présence intermittente d'inspecteurs des États fournisseurs⁷.

Le Statut de l'AIEA prévoit justement ce type de situation. Il précise que l'AIEA est autorisée à « instituer et [à] appliquer des mesures visant à garantir que [les éléments nucléaires fournis par l'Agence ou par le biais de l'Agence] ne sont pas utilisés de manière à servir à des fins militaires ; et [à] étendre l'application de ces garanties, à la demande des parties, à tout arrangement bilatéral ou multilatéral ou, à la demande d'un État, à telle ou telle des activités de cet État dans le domaine de l'énergie atomique »⁸. Cette disposition permet aux États engagés dans un accord portant sur la livraison ou la réception d'éléments nucléaires de laisser l'Agence se charger des garanties pour ces éléments. Il semble que cette phrase ait été ajoutée au dernier moment dans les négociations sur cette partie du Statut, l'attention s'étant longtemps portée sur le rôle de l'organisation en tant que fournisseur d'installations et de matières. En fait, sans cette disposition, l'Agence n'aurait pas été en mesure d'appliquer les garanties en vertu du TNP ni d'accords de dénucléarisation de zones géographiques, comme le Traité de Tlatelolco.

Le Statut définit, de manière générale, les droits et obligations de l'Agence pour l'application des garanties. Il précise un cadre pour le système des garanties, mais n'indique pas comment elles doivent être appliquées. Il faut pour cela des accords particuliers entre l'Agence et les États concernés. L'Agence eut à le faire pour la première fois en 1958, pour la livraison au Japon par le Canada d'un petit réacteur de recherche. Le sujet était très controversé et se heurtait à la résistance de certains au sein du Conseil des gouverneurs de l'Agence. L'Inde réaffirma la position qu'elle avait officiellement émise lors de la ratification du Statut (dans une controverse très similaire à celle utilisée près de 50 ans plus tard

par les membres du Mouvement des pays non alignés pour critiquer le TNP) à savoir que les garanties risquaient de séparer le monde selon deux catégories : « les petits et les moins puissants étant soumis aux garanties, et les grandes puissances les ignorant ». L'Union soviétique et ses alliés, qui voyaient les garanties comme un nouveau moyen d'espionnage et comme une violation de la souveraineté des États, s'opposèrent à la création au sein du Secrétariat de l'organisation d'une quelconque unité spéciale⁹. Une majorité des membres du Conseil décidèrent de créer une telle division et lui demandèrent de préparer une série de garanties types, avec des dispositions pouvant être utilisées par la suite dans des cas similaires. Cette décision permettait ainsi aux États de savoir à quel type de procédure ils pouvaient s'attendre ; elle garantissait, en outre, que des situations analogues seraient traitées de la même manière, et permettait d'éviter de longues discussions chaque fois que l'Agence aurait à appliquer des garanties.

Les discussions de différents groupes d'experts et comités du Conseil des gouverneurs et de la Conférence générale de l'Agence aboutirent, en 1961, à l'adoption du premier document sur les garanties, avec des principes et procédures concernant l'application des garanties pour les réacteurs jusqu'à 100 MW(th), autrement dit essentiellement les réacteurs de recherche. La même année, le « Document sur les inspecteurs » fut adopté. Il précisait les règles de nomination et de conduite des inspecteurs. Ce document abordait un sujet complètement nouveau et très controversé, à savoir l'intrusion de représentants d'un organe international sur le territoire d'États souverains. Ce document, qui se distinguait essentiellement par les restrictions qu'il définissait pour la sélection et l'accès des inspecteurs, laissait présager des difficultés qui, aujourd'hui encore, contrarient l'application des garanties de l'AIEA en vertu du TNP.

À mesure que les États fournisseurs multiplièrent les demandes d'application de garanties pour des matières et des équipements, et que les éléments livrés devinrent plus complexes, le document sur les garanties dut être adapté. Au fil des ans, le document fut révisé par des mesures ponctuelles, tout d'abord pour couvrir les réacteurs quelle que soit leur taille et, par la suite, pour d'autres éléments du cycle du combustible, en particulier la fabrication et le retraitement de combustible¹⁰.

À mesure que les États fournisseurs multiplièrent les demandes d'application de garanties pour des matières et des équipements, et que les éléments livrés devinrent plus complexes, le document sur les garanties dut être adapté.

Le résultat, à savoir le document INFCIRC/66, visait à garantir que les éléments livrés n'étaient pas utilisés à des fins militaires. Ses effets évoluèrent avec la multiplication du nombre d'installations et des quantités de matières auxquels il s'appliquait. Il n'avait pas été conçu à l'origine pour couvrir l'intégralité des cycles de combustible d'un État, mais plutôt pour des éléments particuliers : des installations, des établissements et des lots précis de matières nucléaires. Lorsque le TNP fut ouvert à la signature, en 1968, le Secrétariat commença à travailler sur des ajustements opportuns du système en place, mais il devint très vite évident que la situation nécessitait un nouveau régime qui fût non seulement efficace, mais aussi économe et acceptable par la plupart, et que le système INFCIRC/66 ne suffisait plus¹¹.

Le Traité laissait présager une nouvelle approche avec l'Article III sur les garanties et le cinquième paragraphe du Préambule qui posait le « principe d'une garantie efficace du flux de matières brutes et de produits fissiles spéciaux grâce à l'emploi d'instruments et autres moyens techniques en certains points stratégiques ». Cette formulation s'expliquait, entre autres, par les avancées technologiques en cours à l'époque notamment en Allemagne, qui étaient sensées fournir une forte garantie pour relativement peu d'efforts¹². Afin de réduire le caractère intrusif des garanties et le risque d'espionnage industriel – qui était à l'époque une préoccupation majeure de l'industrie nucléaire – et dans l'espoir de rendre les garanties plus économiques pour les États et les exploitants des installations, en termes d'argent, de temps et de travail, le Traité définit une série de paramètres pour l'application des garanties. Un comité à composition non limitée du Conseil des gouverneurs établit donc un nouveau système de

garanties, axé sur la comptabilité des matières nucléaires et la vérification des déclarations des États sur leurs stocks de matières nucléaires et sur l'utilisation qu'ils en faisaient. À la fin du millénaire, des accords prévoyant des garanties tenant compte de ces principes étaient en vigueur pour 128 pays¹³. Ceux qui contestaient l'efficacité des garanties de l'Agence voyaient cette comptabilité comme un système inutile ; il fonctionnait pourtant plus ou moins comme prévu. Au niveau des bilans des quantités de matières, la plupart des différences et anomalies qui apparurent inévitablement lors de différentes opérations industrielles purent être justifiées de manière satisfaisante et dans la plupart des cas, l'Agence ne vit aucune raison de signaler une différence d'inventaire significative.

Toute la question était, bien évidemment, de savoir si le système, qui était en soi une série de procédures pour vérifier la validité des informations communiquées par les États, était capable de détecter les activités frauduleuses, comme l'introduction dans le cycle du combustible de matières nucléaires non déclarées ou la mise au point d'un cycle du combustible non déclaré. Les faits ont montré que le régime de garanties n'était pas en mesure de le faire. Le régime de garanties, qui reposait sur les paramètres stricts que nous venons d'évoquer, reposait aussi sur des postulats qui, comme nous le voyons aujourd'hui, étaient largement erronés. Pour reprendre différentes déclarations politiques : en adhérant au TNP, les États faisaient preuve de leur bonne volonté et démontraient que leur statut d'État non nucléaire était pour eux un élément de sécurité. Il fallait leur accorder le bénéfice du doute. Les procédures de vérification devaient logiquement se fonder sur les déclarations des pays : un État était innocent à moins que l'Agence ne pût le prouver coupable. Autrement dit, la situation était ce que l'État avait déclaré, à moins que l'AIEA eut des raisons d'estimer le contraire. Il ne faut pas penser, rétrospectivement, que cette attitude était le signe d'une grande naïveté. Comme nous l'avons dit auparavant, lorsque le système fut mis en place, la vérification internationale était un phénomène politique unique et nouveau, que nombre de gouvernements eurent du mal à accepter. Il fallait donc être prudent et opter pour une approche en douceur¹⁴.

Mais cette approche fut trop prudente et eut tendance à en saper les effets. Citons, par exemple, les arrangements subsidiaires, sorte d'accord en forme simplifiée qui, selon l'accord type, précisaient à l'avance comment les garanties devaient être appliquées dans des installations et situations précises¹⁵. Même si la fréquence des inspections était stipulée dans l'accord type de garanties, les chiffres donnés furent considérés comme un maximum et les États demandèrent des chiffres correspondant à la fréquence « réelle » pour les reprendre dans les arrangements subsidiaires. Ils furent encore revus à la baisse, chaque État comparant les chiffres le concernant avec ceux des autres pour s'assurer qu'il n'était pas soumis à une fréquence supérieure à aucun autre pays. En fin de compte, la fréquence des

En fin de compte, la fréquence des inspections fut définie par le plus petit dénominateur commun aux différents pays.

inspections fut définie par le plus petit dénominateur commun aux différents pays. La même chose se produisit inévitablement pour d'autres aspects de l'application des garanties et le Secrétariat ne fut pas en mesure de contester.

Cela n'avait, bien évidemment, jamais été l'intention des employés ordinaires du Secrétariat qui avaient énormément travaillé sur l'accord type et sur les arrangements subsidiaires. Ils avaient voulu un système objectif capable de repérer, avec une grande certitude, le détournement de matières nucléaires pendant une période précise. La différence entre l'attitude du secrétariat technique et ceux qui exerçaient le contrôle politique est parfaitement illustrée par un échange qui intervint, pendant la mise au point du système de garanties, entre le Directeur général adjoint du Département des garanties et une délégation de haut niveau d'un important pays industriel. Durant cet entretien, la question suivante fut posée au haut fonctionnaire de l'Agence : pourquoi voulait-il tant d'informations, ne faisait-il pas confiance à cet État ? Il répondit que s'il était sûr qu'il pouvait faire confiance aux États, les garanties ne seraient pas nécessaires. Dans ce climat de concessions politiques, le haut fonctionnaire fut rapidement sommé auprès du Directeur général de l'Agence pour répondre de « sa remarque déplacée et irresponsable »¹⁶.

Les découvertes en Iraq au début des années 90 prouvèrent que l'instinct du Directeur général adjoint était justifié. Ces découvertes conduisirent, après 30 ans d'application de garanties régulières à l'adoption d'une série de nouvelles mesures, plus intrusives, pour vérifier l'exactitude des déclarations des États, sous la forme d'un « Protocole additionnel » aux accords de garanties. Ce Protocole additionnel est encore loin d'être accepté par tous et l'attitude de certains pays au cours des dernières années montre que la confiance que la communauté internationale était sensée avoir n'était certainement pas toujours justifiée. Ce fut le cas en République populaire démocratique de Corée où l'Agence trouva, voilà dix ans, des traces de production non déclarée de plutonium. Suite aux révélations concernant sa mauvaise foi, la République populaire démocratique de Corée dénonça le Traité, une réaction qui ne peut être reprochée au système de garanties de l'Agence. C'est aussi le cas aujourd'hui en Iran, qui semble avoir engagé plusieurs procédés d'enrichissement de l'uranium sans en avoir informé initialement l'Agence. L'Iran ne les a peut-être même pas encore complètement arrêté, alors que la communauté internationale a fait pression pour qu'elle accepte le Protocole additionnel.

Le monde de prolifération dans lequel nous vivons est plus dangereux que ce que notre optimisme nous avait laissé croire. Mais si la confiance dans le régime diminue, ce n'est pas la faute du système de garanties. Les garanties, si elles sont appliquées correctement, si elles reposent sur des informations *honnêtes*, et sont analysées *objectivement*, peuvent remplir le rôle qui est le leur : elles sont un instrument fiable pour renforcer la confiance et signaler tout ce qui n'irait pas. C'est ce qui s'est produit en Iraq : le système international de vérification qui est intervenu en Iraq dans les années 90 aura été plus efficace avec les éléments des garanties de l'AIEA et le personnel de l'Agence que le service de renseignement de la plus puissante des nations¹⁷. La même chose se produit en Iran, où l'Agence semble avoir découvert des informations que les services de renseignement américains n'avaient pas trouvées¹⁸.

Le monde de prolifération dans lequel nous vivons est plus dangereux que ce que notre optimisme nous avait laissé croire.

Le régime de non-prolifération connaît une crise. La perte de confiance dans les promesses du TNP ne peut qu'entamer la confiance des États dans les garanties de l'Agence et réduire leur volonté de se soumettre à un régime de garanties. Le bon sens voudrait que les États soient conscients de ce qu'ils ont à gagner, sur le plan de la sécurité, s'ils continuent de participer dans ce régime et aident à le renforcer partout où cela est possible. Il est de l'intérêt de l'ensemble de la communauté mondiale de perpétuer cette idée.

Notes

1. Cette histoire étant souvent racontée, il existe de nombreuses références utiles. Les mieux informées (et les moins faciles) sont les suivantes : *The United Nations and Disarmament 1945-1970*, publication des Nations Unies 70.IX.1, particulièrement riche sur les premiers événements intervenus dans le cadre des Nations Unies (p. 11 à 24) et sur les événements qui conduisirent à la conclusion du TNP, p. 257 à 306. Pour des résumés clairs et concis, voir D. Fischer, 1997, *History of the International Atomic Energy Agency—The First Forty Years*, Vienne, AIEA, p. 15 à 28 et J. Goldblat, 1982, *Agreements for Arms Control—A critical survey*, Londres, Taylor & Francis, p. 12 à 15. Voir aussi P.C. Szasz, 1970, *The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency*, Vienne, IAEA Legal Series Nr. 1, p. 11 à 19. Quant au terme « garanties », il semble avoir été utilisé pour la première fois dans ce contexte, le 15 novembre 1945, dans « Three Nation Agreed Declaration on Atomic Energy », par les Premiers Ministres du Canada et du Royaume-Uni et le Président des États-Unis.
2. La Résolution 1 (I), du 26 janvier 1946, créait la Commission à l'énergie atomique qui était notamment chargée de présenter des propositions en vue d'éliminer, des armements nationaux, les armes atomiques (et toutes autres armes importantes permettant des destructions massives).
3. Cette phrase figure dans le rapport d'un comité créé par le Secrétaire d'État américain Byrnes et présidé par Dean Acheson et David E. Lillenthal. Le rapport Acheson-Lillenthal fut à la base du Plan Baruch. Voir *The International Control of Atomic Energy*, 16 mars 1946, Publication 2498, United States Government Printing Office.

4. La raison de la création de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que les débuts et l'évolution des garanties de l'Agence sont brillamment décrits dans les ouvrages de P.C. Szasz et D. Fischer, op. cit. Ces deux livres tirent profit de l'expérience personnelle de leurs auteurs.
5. Ce point, souvent oublié, pourrait bien être opposé à ceux qui critiquent, aussi bien lors des conférences d'examen du TNP qu'au sein de l'AIEA, que le budget de l'organisation est injustement orienté sur les activités de garanties, au détriment de l'assistance technique. Selon Szasz, les garanties sont « ... peut-être même la seule fonction éminemment importante sans laquelle l'organisation n'aurait eu besoin ni n'aurait peut-être même pu être créée ». Voir Szasz, op. cit., p. 531.
6. Le réacteur français de Dimona en Israël fut officiellement livré à des fins pacifiques, mais j'ai entendu un haut fonctionnaire israélien ayant pris part à cet accord dire qu'Israël avait eu, dès le début, l'intention d'utiliser ce réacteur pour la production de plutonium de qualité militaire. Tout cela est confirmé dans l'excellente présentation de cette question dans A. Cohen, 1998, *Israel and the Bomb*, Columbia University Press.
7. Fischer affirme, au contraire, que la plupart des partenaires bilatéraux des États-Unis s'opposèrent au début au transfert à l'AIEA des activités de garanties, mais furent convaincus par Washington d'accepter la nouvelle situation (Fischer, op. cit., p. 250). En participant aux négociations de différents accords pour le transfert des garanties, je fus convaincu du contraire, à savoir que même si la plupart des gouvernements concernés n'étaient pas mécontents des activités américaines sur le plan des garanties, ils préféraient dans l'ensemble le principe de garanties internationales, sans doute parce qu'il permettait d'éviter un éventuel asservissement. Les exploitants des installations étaient toutefois d'un autre avis. Nombre d'entre eux exprimèrent au départ leur préférence pour la poursuite des garanties américaines, ne serait-ce que parce qu'ils connaissaient les inspecteurs et avaient confiance dans leurs compétences et leur discrétion. Conscients de la situation, les inspecteurs de l'Agence ont généralement essayé de gagner la confiance des exploitants et de préserver de bonnes relations de travail avec eux. Cette attitude a conduit certains détracteurs à mettre l'AIEA au pilori pour ce qu'ils jugent comme une attitude excessivement coopérative dans la façon dont l'AIEA applique les garanties et même de négligence face aux risques éventuels de détournement de matières nucléaires.
8. Statut de l'AIEA, Art. III, 5. Non souligné dans l'original. J'ai entendu dire que Myron Kratzer, le chef de la délégation américaine lors des négociations du Statut, avait demandé presque incidemment à ce que cette clause soit ajoutée. Sans cette disposition, l'Agence n'aurait pas eu l'autorité nécessaire pour faire appliquer la plupart des garanties dans le cadre du TNP. Voir aussi Szasz, op. cit., p. 536.
9. Au milieu des années 60, à ce que l'on dit, l'Union soviétique changea radicalement de position sur les garanties lorsqu'elle apprit que la Chine avait utilisé son assistance nucléaire à des fins militaires. En 1968, à l'occasion de la Conférence des États non dotés d'armes nucléaires, tenue à Genève pour débattre du TNP, qui venait d'être signé, le chef de la délégation d'observation de l'Union soviétique, Emelyanov (qui était le membre russe du Conseil des gouverneurs de l'Agence) me présenta, en tant que représentant de l'AIEA, à l'Ambassadeur Rozchin, chef de la délégation soviétique auprès du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement, qui avait produit le Traité. Je revois Emelyanov me présenter comme l'un de ceux qui avaient été bien inspirés à l'Agence et qui, contrairement aux souhaits de l'Union soviétique, avaient fort heureusement insisté pour le système de garanties de l'AIEA, sans lequel le TNP aurait été difficilement possible.
10. Le produit final, qui s'applique encore à certaines installations dans des pays qui ne sont pas soumis aux garanties pour toutes leurs activités nucléaires, comme l'Inde, Israël et le Pakistan, est connu sous le nom INFCIRC/66. Il regroupe le document de 1965, qui porte sur les réacteurs, ainsi que les deux révisions : INCIRC/66 Rev.1 de 1966 et Rev.2 de 1968. Voir < www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf66r2.shtml > .
11. Voir B. Sanders, 1975, *Safeguards Against Nuclear Proliferation*, Cambridge MA et Londres, MIT Press, p. 6.
12. Certains des instruments évoqués dans le Préambule du Traité furent mis au point par le Centre de recherche nucléaire de Karlsruhe, en République fédérale d'Allemagne, qui les avait beaucoup évoqués comme moyens de simplifier les garanties et de contrôler leur efficacité, mais aussi comme des articles d'exportations potentiellement lucratifs. Le coût et la taille de certains de ces dispositifs étaient un problème qui ne fut jamais vraiment résolu. Ils ne purent donc être utilisés par l'AIEA. Le système de gestion des matières, mis au point à Karlsruhe, et qui impliquait la présence de tels équipements, était dès lors moins facilement possible.
13. AIEA, *IAEA Annual Report 2000*, GC(45)/4, à l'adresse < www.iaea.org/Publications/Reports/Anrep2000/index.html > .
14. Un exemple tiré de ma propre expérience : j'ai demandé un jour à un haut fonctionnaire américain ce que devaient faire les inspecteurs de l'Agence s'ils apprenaient qu'une installation dont ils devaient vérifier l'inventaire de matières nucléaires était déclassée et ne contenait plus de telles matières : ne devaient-ils pas s'en assurer ? La réponse fut négative, il fallait croire les déclarations de l'État. Si c'était possible, dans le cas par exemple d'une petite installation de stockage, l'usine pouvait être fermée ; sinon, la question s'arrêtait là. Une autre fois, je fus réprimandé par le siège pour avoir demandé, dans une situation informelle, à voir le réacteur de recherche déclassé qui servait au stockage d'éléments non nucléaires et ne figurait plus sur l'inventaire du pays.

15. AIEA, *Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les États dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, (connu aussi sous le nom de modèle d'accord de garanties généralisées), document de l'AIEA, INFCIRC/153 de juin 1972, par. 39, disponible en anglais à l'adresse < www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/Others/inf153.shtml >.
16. Information directe.
17. Avant d'envahir l'Iraq en 2003 et pour avoir un prétexte éloquent, l'administration américaine fit tout ce qu'elle put pour trouver des éléments prouvant que l'Iraq essayait à nouveau de fabriquer des armes nucléaires. Les déclarations au plus haut niveau de l'Agence selon lesquelles il n'existait aucune preuve ni aucune indication plausible dans ce sens furent tout simplement rejetées par les membres de l'administration américaine, et notamment par le vice président et les hauts fonctionnaires du Département de la défense. Après que David Kay, le chef du groupe d'inspection américain enquêtant sur la présence d'armes de destruction massive en Iraq, fit publiquement la même conclusion, s'agissant non seulement des armes nucléaires, mais aussi biologiques et chimiques, il eut été souhaitable que l'administration américaine présentât ses excuses à l'Agence. Voir H. Blix, 2004, *Disarming Iraq*, New York, Pantheon Books, en particulier les pages 234 à 236.
18. *New York Times*, 23 mai et 2 juin 2004. Le cas de la Libye mérite aussi un bref commentaire. Ce pays (qui est, comme l'Iran et l'Iraq, partie au TNP) aurait essayé d'utiliser des importations clandestines de technologie, d'équipement et de matières nucléaires pour se doter de capacités d'enrichissement de l'uranium, mais depuis, l'AIEA a vu que la Libye était loin d'atteindre ce stade. La Libye, dont les activités auraient été découvertes grâce à l'interception d'une cargaison révélatrice, a depuis adopté un protocole additionnel à son accord de garanties généralisées. L'on peut penser que si le Protocole avait été en place plus tôt, les garanties de l'AIEA auraient permis de repérer ces activités clandestines.

Des mesures volontaires pour lutter contre les armes de destruction massive

Rose GOTTEMOELLER

Les législations nationales et le droit international ne sont plus une protection adaptée contre la menace mondiale qu'est la prolifération. L'Iran bénéficie peut-être toujours d'une aide étrangère pour se doter d'une capacité nucléaire et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) n'a pas certifié que l'Iran s'acquitte pleinement des obligations découlant du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). A.Q. Khan et sa cohorte au Pakistan ont vendu des technologies et des connaissances en matière d'armement nucléaire dans le monde entier sans commettre pour autant la moindre violation de droit pouvant conduire à leur arrestation ni à un procès. Les lois nationales et internationales doivent être renforcées pour protéger la communauté mondiale contre les faiblesses du régime de non-prolifération.

La meilleure riposte face à ce problème serait une législation internationale universelle qui érige en crime la prolifération de matières et d'armes nucléaires et qui faciliterait les poursuites contre des États ou des acteurs non étatiques. Ce régime international ambitieux permettrait d'accroître la dissuasion à l'égard des activités illicites et de renforcer les éléments dont pourraient disposer les États pour engager des poursuites contre les pays proliférants. Pour reprendre Matthew Meselson et Julian Robinson : « les législations nationales, adoptées pour l'instant par une majorité d'États, ne peuvent remplacer une criminalisation internationale »¹.

Un tel régime international pourrait renforcer le TNP, en améliorant ses chances d'être appliqué ainsi que la norme internationale contre la prolifération des armes et des matières nucléaires. La communauté internationale devrait assurément chercher à atteindre cet objectif par des négociations et un accord entre tous les pays. Si un tel régime pouvait exister, il serait une solution optimale pour combler les lacunes actuelles pour lutter contre la prolifération nucléaire.

La résolution 1540 du Conseil de sécurité, adoptée à l'unanimité le 28 avril 2004, est une bonne mesure dans ce sens. Elle engage tous les États à mettre en place des dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération et à adopter les législations nationales nécessaires. Elle autorise aussi, au niveau international, la saisie des transferts illégaux de matières en les soumettant au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le chapitre VII autorise le Conseil de sécurité à recourir aux sanctions et à la force militaire en cas de menaces contre la paix et la sécurité internationales.

Une autre mesure serait que le Conseil de sécurité ou une institution spécialisée, comme l'AIEA, mette au point un système de déclaration qui fasse la distinction entre échanges transfrontaliers légaux et illégaux. Une obligation de notification transparente serait une base juridique pour distinguer les échanges légaux des activités illégales de prolifération. Les échanges non déclarés, comme ceux réalisés par A.Q. Khan et son réseau, seraient clairement illégaux, tandis que les échanges déclarés seraient soumis au contrôle des exportations et à la réglementation douanière².

Rose Gottemoeller est *senior associate* à Carnegie Endowment for International Peace.

L'introduction de nouvelles législations, au niveau national ou international, est un processus qui peut être long et compliqué. Même si l'adoption d'une loi au niveau national peut être relativement rapide, il faut du temps pour mettre au point les procédures et règles d'application, et les entités doivent être ensuite formées pour les mettre en œuvre. Ceux à qui s'adressent ces lois, comme les entreprises de fabrication ou les sociétés de services, doivent aussi être informés des conséquences pour leurs activités.

Il existe aussi d'énormes différences au niveau des normes d'application, même dans les pays où les lois sont clairement établies. Les régimes de contrôle des exportations sont un très bon exemple. Ils sont généralement imposés aux sociétés par les gouvernements et les sociétés les appliquent ou les contournent, selon la rigueur de leur application au niveau national. Aux États-Unis, les sociétés s'efforcent généralement de respecter les contrôles à l'exportation, de rester du bon côté de la législation américaine, qui est rigoureuse, et relativement bien appliquée. Elles veulent être utiles au gouvernement, qui est une source majeure de contrats pour l'industrie.

Il arrive aussi que certains pays disposant de lois similaires pour le contrôle des exportations soient plus laxistes, ou mal préparés, pour les faire respecter. Parfois, certains pays n'en sont, tout simplement, qu'au début de l'application d'une nouvelle législation sur le contrôle des exportations. Ils doivent non seulement mettre au point tout un système de réglementation pour étayer les lois, mais aussi les organes chargés de faire appliquer les lois.

D'autres pays ont, tout simplement, un système juridique inadapté, aussi bien pour le contrôle des exportations que pour d'autres questions. Ils peuvent faire l'objet de pression de la part d'autres pays, comme les États-Unis, pour élever à un certain niveau leur législation et leurs réglementations en matière de contrôle à l'exportation, mais ce processus peut-être long et n'est pas certain d'aboutir.

Des mesures volontaires

Vu les circonstances, les sociétés, les banques et même les organisations non gouvernementales (ONG) devraient conjuguer leurs forces pour s'assurer que les pratiques internationales en matière de prêt et de commerce tiennent compte du problème de la prolifération des armes de destruction massive. Les *mesures volontaires* sont une façon relativement rapide de le faire. Depuis quelques années, ces mesures sont un moyen pour les États, comme pour les acteurs non étatiques, d'éviter l'adoption de nouvelle réglementation ou de lutter contre des problèmes graves faute de lois ou en attendant que les textes soient adoptés.

Il est important de souligner, dès le départ, que de telles mesures volontaires ne peuvent remplacer un régime international qui érige la prolifération en crime. De telles négociations doivent être engagées

Il est important de souligner, dès le départ, que de telles mesures volontaires ne peuvent remplacer un régime international qui érige la prolifération en crime.

selon une procédure accélérée. Dans le même temps, des mesures volontaires peuvent être décidées par les États, les sociétés et les ONG. De telles mesures permettraient à des acteurs clefs, notamment dans le domaine commercial, de chercher très tôt une solution au problème. Un consensus international autour de la nécessité de mesures de ce genre ne pourrait qu'accroître leur force morale ; il permettrait, en outre, de stimuler les négociations en cours.

Les pays pourraient, par exemple, se déclarer prêts à adopter un code de conduite qui interdirait de favoriser ou de se rendre complice de la prolifération de composants ou de technologies pour les armes de destruction massive. Le code de conduite international concernant la prolifération des composants de missiles est un exemple de ce genre d'approche. Le Régime de contrôle de la technologie

des missiles (RCTM) est en place ; il a longtemps servi de mécanisme pour contrôler les exportations des producteurs de technologies liées aux missiles. Le code de conduite n'existe que depuis peu ; il vise à renforcer le RCTM. Grâce au code de conduite, des pays qui n'étaient pas membres du RCTM conviennent, au sein d'un consensus international, de la nécessité de contrôler les exportations de technologies des missiles. Il s'agit donc d'un mécanisme volontaire qui renforce un régime existant et vise à élargir le cercle des pays qui en acceptent les principes.

Les banques et les organismes de prêt

Le secteur bancaire s'est engagé, depuis quelques années, dans toute une série de mécanismes volontaires, comme ceux qui tiennent compte de la politique environnementale et des conditions de travail. Les « Principes Équateur », apparus sur l'initiative de la Banque mondiale, sont des directives pour les prêts destinés à des pays qui ne se sont jamais vraiment souciés de respecter certaines normes environnementales ou sociales dans les grands projets. Selon les Principes Équateur, les bailleurs de fonds exigent que ces normes soient respectées ; c'est une condition même de l'octroi du prêt. De plus en plus de banques reprennent ces principes dans leurs activités de prêt, ne serait-ce que pour éviter l'embaras de financer un projet qui s'avérerait dangereux pour l'environnement ou les cultures locales³.

Les banques pourraient aussi adopter, dans le cadre de leurs activités de prêt international, le principe de « respect de la non-prolifération ». Les dommages que pourraient causer la prolifération et l'emploi d'armes de destruction massive seraient aussi destructeurs et plus immédiats que les conséquences à long terme de la dégradation sociale ou environnementale, même si celles-ci ont de graves répercussions sur l'homme. Pire, les dégâts provoqués par certaines armes, comme les armes nucléaires, auraient une incidence déprimante durable sur le système international. Certains estiment que l'explosion d'une bombe nucléaire, à Manhattan, entraînerait la première année une perte de 3 000 milliards de dollars pour l'économie mondiale⁴. Il est donc important pour les banques de chercher à empêcher qu'un tel événement ne se produise.

Pour voir comment cette approche volontaire pourrait s'appliquer aux institutions internationales de prêt, examinons le cas de la société qui produisait en Malaisie des centrifugeuses pour la Libye par l'intermédiaire d'un contrat avec une société écran à Dubaï. Le fabricant malaisien devait apparemment acheter beaucoup d'équipement pour restructurer l'usine qui fabriquait les centrifugeuses pour la Libye. Il n'a pas été révélé s'il a emprunté de l'argent pour développer ses capacités, reste que toute société viable est amenée de temps à autre à emprunter.

Les banques doivent donc envisager de fixer comme préalable à l'octroi d'un prêt, l'obligation pour une société de pouvoir attester d'un comportement correct en matière de non-prolifération. Cette règle de non-prolifération pourrait être intégrée dans un mécanisme existant, comme celui des Principes Équateurs. Un code de conduite complètement nouveau pourrait être défini pour souligner les problèmes particuliers de la prolifération d'armes de destruction massive. La communauté internationale subirait de graves conséquences si une société devait contribuer à la mise au point d'une bombe nucléaire illicite qui se retrouverait entre les mains de terroristes.

Tous les prêts ne proviennent pas, bien évidemment de grandes banques commerciales multinationales ni de bailleurs de fonds internationaux comme la Banque mondiale. Dans de nombreux pays, en particulier en Asie, les prêts interviennent dans le cadre d'« accords de complaisance », très avantageux, avec souvent une importante subvention de la part du système bancaire national. Il faudrait peut-être envisager un système hybride. Par exemple, en Chine, le Gouvernement pourrait exiger qu'une banque d'État tienne compte dans ses prêts d'une norme de non-prolifération. Ce serait une sorte d'extension du système chinois, toujours plus développé, de contrôle des exportations.

Les industries manufacturières et de services

Les grandes industries et les entreprises manufacturières, y compris les multinationales, pourraient adopter leurs propres codes de conduite pour lutter contre les problèmes de prolifération. À l'instar des banques et des organismes de prêt, au moins un groupe a déjà défini un programme volontaire pour s'attaquer à un problème international grave. Le groupe De Beers, premier producteur mondial de diamants, a défini avec des gouvernements et des ONG le processus Kimberley, un mécanisme qui vise à mettre un terme au commerce des diamants de la guerre.

En 1998, une ONG britannique, Global Witness, publia un rapport sur le rôle des ventes de diamants bruts dans la guerre civile en Angola. L'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA), un groupe de rebelles angolais, exploitait des mines de diamants dans les territoires qu'il contrôlait, les vendait sur le marché libre international et utilisait le produit de ces transactions pour financer son effort de guerre. Après la publication de son rapport, Global Witness lança une vaste campagne médiatique, qui eut pour effet de convaincre les Nations Unies que les achats de diamants sur le marché libre pouvaient compromettre les sanctions de la résolution 1173 du Conseil de sécurité de l'ONU, qui interdisait (entre autres) l'achat de diamants bruts de l'UNITA.

Le rapport et la campagne médiatique eurent donc un effet positif puisque De Beers accepta de ne plus acheter de diamants angolais sur le marché libre. Le problème refit toutefois surface en 2000, pendant la guerre civile en Sierra Leone. Les ONG attirèrent l'attention sur ce problème et le groupe De Beers fut de nouveau l'objet d'une attention fâcheuse, bien qu'il n'eut pas acheté de diamants de Sierra Leone. Le Gouvernement sud-africain, décida alors, avec des ONG intéressées et le groupe De Beers, d'organiser une série de débats techniques dans la ville de Kimberley ; le processus Kimberley était engagé⁵.

En deux ans, le processus Kimberley adopta un système international pour certifier les cargaisons de diamants, des recommandations supplémentaires pour l'exploitation de mines de diamants, l'exportation et l'importation, ainsi que des normes pour les statistiques sur le commerce des diamants. Ce processus complexe, qui impliquait l'industrie, des gouvernements, des ONG et les Nations Unies, donna de bons résultats. Les ONG surent focaliser l'attention des médias sur l'incidence du commerce des diamants de la guerre ; ce fut un élément clef du succès du processus Kimberley. Pour reprendre une phrase d'Andrew Bone : « les images d'enfants mutilés par les factions du mouvement rebelle (en Sierra Leone) suscitèrent l'attention des médias à travers le monde »⁶.

Vu les conséquences terribles d'une éventuelle attaque nucléaire, chimique ou biologique, les médias et l'opinion publique devraient réagir et inciter les sociétés à prendre des mesures volontaires pour contrôler le commerce de composants qui peuvent servir à fabriquer des armes de destruction massive. De telles attaques ne s'étant, fort heureusement, pas produites sur une large échelle, les

Le fait que les médias et l'opinion publique ne s'intéressent pas suffisamment à ce problème pourrait nuire à l'élaboration de telles mesures pour la non-prolifération.

médias et l'opinion publique restent insensibles à ces dangers. Les images de l'attaque au gaz sarin dans le métro de Tokyo par Aum Shinrikyo, ou celles des Kurdes gazés par Saddam Hussein, eurent un impact, mais il fut de courte durée. Le fait que les médias et l'opinion publique ne s'intéressent pas suffisamment à ce problème pourrait nuire à l'élaboration de telles mesures pour la non-prolifération.

Une autre difficulté est le fait que nombre des composants pouvant servir à la fabrication d'armes de destruction massive sont à double usage. La société malaisienne impliquée dans la vente de centrifugeuses à la Libye pour l'enrichissement de l'uranium affirme qu'elle ne fabriquait que certains composants et qu'elle ignorait leur utilisation finale exacte. Ce problème se pose, plus particulièrement,

dans les domaines chimiques et biologiques. En effet, chaque usine d'engrais pourrait être transformée pour fabriquer des armes chimiques et chaque usine pharmaceutique pourrait servir à la production d'armes biologiques.

Le commerce des composants pour la fabrication d'armes de destruction massive est très divers, mais les problèmes difficiles du suivi et de la certification de l'utilisation finale pourraient être surmontés grâce à la technologie et à certaines procédures. Ces mesures pourraient être assez intensives : il pourrait s'agir de marquer chaque pièce expédiée avec un code-barres, ou avec un autre procédé indélébile pour en permettre l'identification ou le suivi. Ces techniques sont déjà largement utilisées pour d'autres activités commerciales comme la gestion des stocks. La garantie de non-prolifération viendrait, dans ce cas, s'ajouter aux procédures habituelles.

D'autres technologies et procédures, déjà utilisées dans certains secteurs, pourraient être utilisées pour suivre le processus de transfert et d'expédition. Par exemple, l'observation par satellite des navires en mer sert déjà à surveiller les opérations légales de pêche pour les distinguer des activités illégales ou pirates. Une autre solution serait d'utiliser les procédures établies pour garantir les conditions de travail et les pratiques environnementales des navires dans les ports et de les adapter pour garantir l'absence d'actes de prolifération.

Les Nord-Coréens dénoncent l'application stricte par le Japon des réglementations de l'Organisation maritime internationale (OMI) sur les pratiques environnementales, et notamment les inspections à bord, ce qui a quasiment paralysé leur commerce maritime avec le Japon. Les Japonais se félicitent peut-être de cette situation, vu les problèmes que leur pose le trafic nord-coréen de drogues et autre contrebande. Vu l'inquiétude croissante de la communauté internationale à l'égard de l'implication de la Corée du Nord dans le trafic de composants et de matières pouvant servir à la fabrication d'armes, de telles mesures pourraient jouer un rôle au niveau de la non-prolifération.

Il est grand temps d'examiner sérieusement comment les mesures actuelles de contrôle douanier et maritime pourraient favoriser la mise en place de nouvelles activités plus rigoureuses, comme l'Initiative de sécurité contre la prolifération. Les procédures et technologies qui existent, pas seulement sous l'égide de l'OMI, mais aussi en vertu d'accords internationaux concernant les espèces menacées d'extinction, ou la préservation des ressources naturelles comme les fonds de pêche, pourraient être une source d'inspiration, voire constituer les premières étapes d'une stratégie progressive pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive⁷.

L'idée d'une stratégie progressive mérite d'être approfondie. Les nouvelles mesures plus rigoureuses sont les bienvenues, mais elles n'en sont qu'au premier stade de mise en œuvre. Si les technologies et procédures habituelles peuvent être intégrées efficacement à l'Initiative de sécurité contre la prolifération, la nouvelle initiative atteindra plus vite une plus grande efficacité. L'accent doit, bien évidemment, être mis sur une intégration efficace ; si les mesures habituelles devaient d'une façon ou d'une autre affaiblir ou ralentir l'Initiative, elles ne seraient pas opportunes. Il est donc essentiel d'étudier soigneusement, et dans le détail, l'incidence que pourraient avoir de telles mesures.

La communauté internationale doit réussir, aussi vite que possible, à mieux contrôler la prolifération des armes de destruction massive. Elle doit disposer de moyens plus efficaces pour faire appliquer ces contrôles, y compris pour engager des poursuites efficaces contre ceux qui sont impliqués dans le commerce de composants pouvant servir à fabriquer des armes de destruction massive. Certaines mesures juridiques internationales, comme la résolution 1540 du Conseil de sécurité, peuvent être adoptées relativement vite. D'autres, comme de nouvelles dispositions juridiques nationales interdisant le commerce des composants d'armes de destruction massive, prendront certainement plus de temps.

La communauté internationale doit donc encourager l'adoption rapide d'autres mécanismes et soutenir, par exemple, les politiques engagées par certains États, comme l'Initiative de sécurité contre

la prolifération. Il est important que de telles mesures existent pendant que d'autres accords plus complexes sont négociés aux niveaux national et international. Elles permettront à la fois de sensibiliser l'opinion mondiale à l'extrême gravité de la situation et d'établir certains aspects fondamentaux du système juridique international qu'il convient de mettre en place.

Il faudrait aussi mettre l'accent sur l'importance des mesures volontaires pour garantir l'absence d'activités de prolifération. Les banques et les sociétés multinationales optent déjà pour des mesures d'autoréglementation pour l'environnement, soit pour éviter des situations embarrassantes ou pour échapper aux réglementations imposées par d'autres. S'agissant de la prolifération, de telles mesures ne sont pas répandues, mais elles pourraient être mises au point rapidement sur la base des modèles existants. Elles présenteraient l'avantage de renforcer les régimes de contrôle des exportations existants, et pourraient intervenir rapidement sans imposer au secteur le poids d'une nouvelle réglementation. D'un point de vue économique, il est tout à fait logique de mettre l'accent sur l'importance d'initiatives de la part des banques et des sociétés, vu les conséquences dramatiques pour l'économie mondiale d'une attaque avec des armes de destruction massive.

Notes

1. Cité dans G. Perkovich et. al., 2004, *Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security*, Carnegie Endowment for International Peace, projet, juin 2004, p. 30, à l'adresse < www.ceip.org/files/projects/npp/resources/2004conference/report.htm > .
2. Pour plus d'information sur le renforcement du droit international dans le domaine de la non-prolifération, voir Perkovich et. al., op. cit., p. 29 à 32.
3. Voir « The Equator Principles: A framework for banks to manage environmental and social issues in project financing », à l'adresse < www.equator-principles.com > . Un autre régime volontaire intéressant dans ce contexte est l'initiative du Pacte mondial du Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, qui réunit des sociétés, des organismes des Nations Unies, le monde du travail et la société civile pour défendre neuf principes au niveau des droits de l'homme, du travail et de l'environnement. Il fut lancé le 26 juillet 2000. Voir < www.unglobalcompact.org > .
4. Pour une analyse intéressante des coûts de telles attaques, voir Clark C. Abt, 2003, *The Economic Impact of Nuclear Terrorist Attacks on Freight Transport Systems in an Age of Seaport Vulnerability*, Contract # DTR57-03-P-80130, Cambridge, MA, Abt Associates, Inc.
5. Pour une excellente description du processus Kimberley, voir A. Bone, « Conflict diamonds: the De Beers Group and the Kimberley Process », dans A. Bailes et I. Frommelt (sous la direction de), 2004, *Business and Security: Public-Private Sector Relationships in a New Security Environment*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, p. 129 à 147.
6. Bone, op. cit., p. 131.
7. Tous mes remerciements à Lee Kimball pour ses observations importantes sur les régimes internationaux qui existent aujourd'hui dans ces différents domaines. Kimball est une juriste spécialisée dans les institutions qui s'occupent des problèmes de développement et d'environnement. Elle s'intéresse plus particulièrement à la gestion internationale des océans. Elle a été la directrice-fondatrice du Council on Ocean Law et associée principale au World Resources Institute on International Institutions.

Le point sur les difficultés passées, présentes et futures du régime du TNP

Rhianna TYSON

A lors que les principaux mécanismes de désarmement sont paralysés, les acteurs de la communauté internationale chargés des questions de sécurité semblent incapables de s'entendre sur quoi que ce soit. Les partisans de tous bords – des tenants de la contre-prolifération à ceux de l'abolition des armes nucléaires – sont néanmoins tous d'accord sur une évidence : la non-prolifération traverse aujourd'hui la plus grave crise de l'ère nucléaire.

Il ne reste que quelques mois avant la Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), qui se tiendra en 2005. Les militants, les analystes, les experts et les représentants gouvernementaux cherchent à comprendre ce qui n'a pas fonctionné dans le régime de non-prolifération et de désarmement, et comment résoudre les problèmes qui se posent aujourd'hui au système du TNP. Même si cet instrument souvent cité comme la « pierre angulaire du désarmement » a permis, pendant plus de 30 ans, d'empêcher la prolifération de nouveaux États dotés d'armes nucléaires qu'avait prédit John F. Kennedy, les difficultés actuelles incitent les acteurs de la communauté internationale à examiner minutieusement le régime de non-prolifération et de désarmement nucléaires. Ils doutent de son efficacité et cherchent à comprendre ce qui a si mal fonctionné.

Après une brève analyse des différents faux pas qui ont conduit à la situation actuelle, il convient de voir ce que nous pouvons faire correctement aujourd'hui ? Quelle alchimie permit en 2000 l'adoption des treize mesures du Document final de la Conférence d'examen ? Quelles possibilités avons-nous de favoriser des conditions plus propices à un renforcement du régime ?

Comment expliquer la situation actuelle ?

UNE IRRESPONSABILITÉ PERMANENTE

La fragilité actuelle du TNP est peut-être due en grande partie à ce que beaucoup salueraient comme la plus grande réussite de l'après-guerre froide. En 1995, les États parties au TNP se réunirent à New York ; ils devaient décider de tourner une page dans les livres d'histoire ou de conférer au Traité une durée indéfinie. La plupart reconnaissaient que le Traité avait empêché de nombreux États d'acquérir des armes nucléaires, et qu'il avait incité certains États dotés de capacités nucléaires à désarmer et à profiter des avantages d'être membre en qualité de pays n'ayant pas le statut de puissance nucléaire. Les États parties n'étaient toutefois pas tous convaincus qu'une prorogation inconditionnelle

Rhianna Tyson est *Project Manager* de Reaching Critical Will, l'initiative en matière de désarmement de la Ligue internationale de femmes pour la paix et la liberté, bureau auprès de l'ONU.

du Traité pour une durée indéfinie était dans l'intérêt du désarmement. Après de longues discussions, il fut décidé d'inclure la prorogation pour une durée indéfinie dans l'ensemble de décisions qui fit le succès de la Conférence d'examen de 1995, prolongeant ainsi la revendication du TNP au titre de « pierre angulaire du désarmement ».

Lorsque le Traité fut prorogé pour une durée indéfinie, le Président de la Conférence d'examen, Jayantha Dhanapala, tenta d'apaiser ceux qui avaient des doutes et avertit les États dotés d'armes nucléaires (EDAN) que cette prorogation impliquait une « responsabilité permanente », une expression empruntée à l'Ambassadeur du Canada, Chris Westdal. La prorogation pour une durée indéfinie ne devait pas être interprétée comme autorisant les EDAN à continuer de posséder des armes nucléaires. Cet avertissement fut pourtant fragilisé dès le début, les États-Unis ayant déjà investi d'énormes ressources politiques et économiques dans le programme dit Stockpile Stewardship Program, qui leur garantissait une capacité d'armement nucléaire à long terme¹.

La prorogation pour une durée indéfinie ne devait pas être interprétée comme autorisant les EDAN à continuer de posséder des armes nucléaires.

Alors qu'approche la Conférence d'examen de 2005, certains États non dotés d'armes nucléaires (ENDAN) ont repris la mise en garde prosaïque de Dhanapala, l'employant lors de la récente rencontre du Comité préparatoire, en avril-mai 2004. L'Afrique du Sud, le Mexique et l'Algérie figurent parmi ceux qui ont rappelé aux EDAN, les engagements de 1995. Ces déclarations pourraient être interprétées comme une sorte d'avertissement. Le TNP existe aujourd'hui en raison de la promesse de responsabilité permanente² ; tant que cette condition n'est pas respectée, les EDAN courent le risque d'entamer la crédibilité du TNP et, partant, les chances de voir les ENDAN respecter le Traité pour une durée indéfinie.

UN RECU DU MOUVEMENT DES PAYS NON ALIGNÉS ?

D'autres attribuent, dans une certaine mesure, l'affaiblissement du TNP aux ENDAN.

Le soutien du Mouvement des pays non alignés pour la cause du désarmement s'affaiblit lorsque l'Inde, suivie immédiatement par le Pakistan, réalisa en mai 1998 des essais nucléaires. Le Mouvement, qui avait toujours été l'un des plus ardents défenseurs de la cause du désarmement nucléaire, ne condamna pas ces essais dans la déclaration finale publiée à l'issue de son sommet qui eut lieu peu après. Cette attitude eut pour conséquence d'affaiblir la position et la crédibilité du Mouvement à l'égard du désarmement nucléaire. Certains estiment que la politique inefficace du Mouvement sur cette question s'explique par de nouvelles priorités ; pour de nombreux pays non alignés, d'autres menaces plus urgentes compromettent leur sécurité, comme les problèmes économiques et environnementaux³.

Si l'efficacité du Mouvement des pays non alignés a diminué, cela s'explique peut-être plus par une stratégie défaillante que par une pression insuffisante. Cela n'a d'ailleurs fait qu'accentuer l'inefficacité croissante du Mouvement. Dans les mois qui précédèrent la réunion du Comité préparatoire en 2004, les responsables du Mouvement des pays non alignés s'épuisèrent dans des tentatives vaines visant à définir un ordre du jour pour la Commission du désarmement de l'ONU, qui est le plus souvent inefficace, au lieu de mobiliser le soutien nécessaire et d'établir une stratégie pour s'assurer que des questions extrêmement importantes seraient examinées par le Comité préparatoire, comme celle des garanties de sécurité négatives et celle d'un organe subsidiaire sur le désarmement nucléaire pour la Conférence d'examen de 2005.

D'autres attribuent l'affaiblissement de l'engagement du Mouvement des pays non alignés au rôle fort que joue la Coalition pour un nouvel ordre du jour depuis quelques années⁴. En 1998, les

Ministres des affaires étrangères de l'Afrique du Sud, du Brésil, de l'Égypte, de l'Irlande, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Slovénie et de la Suède firent une déclaration conjointe par laquelle ils préconisaient la nécessité d'adopter un nouvel ordre du jour pour un monde exempt d'armes nucléaires. La Coalition, qui regroupait des États de presque tous les continents, décida de rehausser la barre des objectifs de désarmement en demandant instamment aux États dotés d'armes nucléaires et aux trois États à capacité d'armement nucléaire de « s'engager clairement à procéder à l'élimination rapide, définitive et totale de leurs armes nucléaires et de leur capacité d'armement nucléaire » Ce « nouvel ordre du jour », nettement plus ambitieux que d'autres propositions avancées en 2000, fut jugé plus « crédible » que les suggestions du Mouvement des pays non-alignés, qui souhaitait fixer des échéances au désarmement⁵. Les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale, parrainées par la Coalition, permirent une mobilisation autour de l'idée d'un nouvel ordre du jour⁶. Au cours des mois qui précédèrent la Conférence d'examen de 2000, et pendant cette rencontre, la Coalition pour un nouvel ordre du jour bénéficia d'un pouvoir de négociation considérable qui lui permit d'exercer la pression nécessaire pour convaincre les EDAN d'accepter les treize mesures et plus particulièrement la sixième qui porte sur « l'engagement sans équivoque ». Même si l'adoption des treize mesures fut une victoire pour les ENDAN et pour la cause du désarmement, certains ENDAN dénoncèrent l'opacité du processus de négociation entre les EDAN et les membres de la Coalition, et les concessions faites en leur nom par la Coalition.

LE DÉSARMEMENT ? QUEL DÉSARMEMENT ?

Nombre de personnes pensent que les États-Unis ont pratiquement renoncé à tout simulacre d'action dans le sens du désarmement. Les mesures de maîtrise des armements, non vérifiables et réversibles, comme celles du Traité sur la réduction des armements stratégiques offensifs (ou Traité de Moscou, de 2002), semblent être la seule proposition des États-Unis. Les initiatives en matière de non-prolifération, complétées par des politiques de contre-prolifération, semblent avoir supplanté l'intérêt des États-Unis pour des mesures concrètes de désarmement. Selon le Sous-Secrétaire d'État américain John Bolton, la « pierre angulaire du désarmement » serait plus efficace si les États parties réussissaient à se concentrer sur les cas soupçonnés de prolifération au lieu de se focaliser sur des questions « qui n'existent pas » s'agissant de l'article VI⁷.

Les autres EDAN ont opté pour un refrain facile, mais lassant : ils acceptent de nouvelles mesures de désarmement à condition que la Russie et les États-Unis procèdent à des réductions plus importantes. Faute de réductions significatives et vérifiables de la part des anciens adversaires de la guerre froide, les autres EDAN pourraient conserver, voire améliorer, leurs propres arsenaux, ce qui leur semble justifié vu les stocks russes et américains⁸.

SAPER LE MULTILATÉRALISME

Alors que le désarmement cède le pas aux initiatives de non-prolifération et de contre-prolifération, les mécanismes multilatéraux, depuis longtemps paralysés, ont été contournés au profit d'initiatives plurilatérales spéciales visant à enrayer la diffusion des armes nucléaires, biologiques et chimiques⁹. Si ces initiatives peuvent jouer et jouent un rôle essentiel dans le sens du désarmement et de la non-prolifération, et si une logique originale et des approches nouvelles

Alors que le désarmement cède le pas aux initiatives de non-prolifération et de contre-prolifération, les mécanismes multilatéraux, depuis longtemps paralysés, ont été contournés au profit d'initiatives plurilatérales spéciales.

s'imposent pour contrer ces menaces, un recours excessif au plurilatéralisme pourrait compromettre les institutions multilatérales établies au cours des 50 dernières années en envoyant un signal négatif à la communauté internationale. Cette préférence pour le plurilatéralisme traduit une impatience à l'égard du multilatéralisme et une aversion pour les compromis que ces processus impliquent.

Le débat qui a entouré la récente résolution du Conseil de sécurité sur la non-prolifération des armes de destruction massive illustre très bien cette situation. Initialement proposé par les États-Unis en décembre 2003, le projet de résolution fit, pendant plusieurs mois, l'objet de consultations intensives entre les cinq membres permanents du Conseil. Les projets originaux ne comportaient pas la moindre allusion au désarmement, alors que les États-Unis, le Royaume-Uni et la France étaient prêts à accepter qu'il soit mentionné dans le préambule, et s'attendaient à ce que les membres non permanents insistent sur ce point. Lorsque les membres non permanents, soutenus par une foule d'actions de la société civile¹⁰, exigèrent que le désarmement joue un rôle plus actif dans le projet, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France reculèrent, dénonçant le lien qui serait établi entre les obligations de désarmement et celles de non-prolifération. Ils estimaient que les États Membres ne se sentiraient pas tenus par cette résolution si les obligations de désarmement étaient ignorées. Une situation qui ne manquerait pas de brouiller l'objet de la résolution, qui est de faire cesser les transferts d'armes nucléaires, biologiques et chimiques et les matières connexes vers les acteurs non étatiques.

Dans la résolution finale, le désarmement et la non-prolifération sont présentés comme deux objectifs distincts et séparables, comme si l'un était possible sans l'autre. Une deuxième conséquence plus troublante est que lorsqu'elle est soutenue par les cinq puissances nucléaires, la non-prolifération peut être interprétée comme une préoccupation de l'élite nucléaire et non comme un objectif visant à promouvoir la sécurité de tous. Malheureusement, lors des débats sur la résolution, les appels demandant l'inclusion de directives et les bases de futures négociations multilatérales afin de tenir compte des préoccupations de tous les États sont restés vains¹¹.

Le fait de boudier les processus multilatéraux porte atteinte aux initiatives continues et coordonnées de l'ensemble des acteurs de la communauté internationale. Un recours excessif aux initiatives plurilatérales ad hoc – comme l'Initiative de sécurité contre la prolifération – pourrait exacerber la paralysie qui frappe les mécanismes multilatéraux et inhiber la volonté politique nécessaire pour les rétablir. Lorsque les États sont en mesure de participer plus directement aux processus de décision et lorsque leurs préoccupations et leurs priorités sont intégrées dans les nouvelles politiques, les résultats sont plus complets, efficaces et durables. Les États partagent ainsi davantage l'objectif de la résolution (ou du traité), ce qui accroît les chances de les voir respecter leurs engagements.

LES COUPS PORTÉS À LA SOCIÉTÉ CIVILE

Un autre élément qui a retardé la réalisation de progrès significatifs au niveau du désarmement est l'affaiblissement progressif de la société civile engagée. Dans les années 80, les manifestations antinucléaires mobilisèrent des millions de personnes. La chute du rideau de fer entraîna la désintégration d'un fort mouvement populaire et unifié en faveur du désarmement, à l'exception d'un petit groupe de militants. Lorsque la menace d'une guerre nucléaire totale entre les deux superpuissances diminua, le mythe de « la fin de la menace nucléaire » gagna ce mouvement populaire et la société dans son ensemble.

Aujourd'hui, la plupart des gens associent le mot « nucléaire » au terrorisme, à l'Iran, à la Corée du Nord ou à d'autres États définis par l'administration Bush comme « l'axe du mal ». Les militants antinucléaires consacrent beaucoup de temps et d'énergie à expliquer à leurs compatriotes au sein du

mouvement pour la paix que le fait que les EDAN continuent de compter sur les armes nucléaires incite non seulement leurs adversaires à chercher à se procurer de telles armes, mais entretient le risque d'une guerre nucléaire, ce qui rend impossible la perspective de la paix.

La décision de proroger indéfiniment le Traité a également divisé le groupe restreint de militants, d'analystes et d'observateurs avec, d'un côté, des militants axés sur les actions au niveau international qui parlent d'abolition nucléaire et d'une future convention sur les armes nucléaires, et de l'autre, des analystes axés sur les initiatives nationales qui se concentrent sur des mesures de maîtrise des armements plus limitées comme la levée de l'état d'alerte des armes nucléaires.

Ce débat pourrait être interprété comme un facteur favorisant l'effritement de la mobilisation pour les questions de désarmement et de maîtrise des armements. Les partisans du désarmement pensent que les mesures limitées de maîtrise des armements, y compris la prorogation indéfinie du Traité, ont ébranlé l'obligation de désarmer, tandis que les avocats de la maîtrise des armements voient les internationalistes comme des rêveurs naïfs, pris dans leur vision utopique d'un monde sans armes nucléaires.

Nombre de ces groupes, qu'elle que soit leur orientation, traversent aujourd'hui leur plus grave crise financière. À l'instar de l'opinion publique, les principaux donateurs sous-estiment la menace que représentent, aujourd'hui encore, les armes nucléaires. Ceux qui continuent à financer les groupes de recherche et de pression sur les politiques d'armement nucléaire ignorent généralement les groupes qui se concentrent sur les actions au niveau international dans le sens d'une élimination complète des armes nucléaires et s'intéressent plutôt aux initiatives axées sur l'idée de « réduction de la menace ».

QUELLE COUVERTURE MÉDIATIQUE ?

Les difficultés que représentent le désintérêt de l'opinion publique, les querelles entre les ONG, les fonds insuffisants accordés aux groupes de désarmement, sont exacerbées par le fait que les principaux moyens d'information ne couvrent pas les questions nucléaires.

Les médias ont un rôle déterminant à jouer : ils doivent informer l'opinion des menaces qui pèsent sur la sécurité. Lors de la rencontre du Comité préparatoire du TNP en 2004, le *New York Times*, pour ne citer qu'un exemple, n'a pas publié un seul article sur ce qui se déroulait à l'ONU. L'opinion publique n'avait pas la moindre idée de ce qui était en jeu, de ce que faisaient les parties au Traité et de ce que leurs actes (ou en l'occurrence l'absence de décision) influeraient sur les politiques nucléaires dans le monde.

Dans le traitement des activités soupçonnées de prolifération en Iraq, en Corée du Nord, en Iran et ailleurs, les principaux moyens d'information ont largement ignoré le lien entre prolifération et absence de désarmement. Ce point n'a été évoqué qu'occasionnellement dans des textes parus sous la rubrique « libre opinion ». Cette erreur ne fait que renforcer le mythe selon lequel les arsenaux actuels n'expliqueraient en rien la progression de la prolifération, et disculper les EDAN du rôle qu'exerce leur politique nucléaire dans la décision d'autres États de vouloir se doter d'armes nucléaires.

LA MILITARISATION DE LA SOCIÉTÉ

Enfin, le monde d'aujourd'hui est marqué par la militarisation croissante des EDAN et des ENDAN. Le monde occidental et de nombreux alliés dans l'hémisphère Sud se retrouvent engagés dans une

« guerre contre la terreur » mal définie, constante et indéfinie, une mentalité qui nécessite une économie militaire permanente. Pour les partisans les plus acharnés des armes nucléaires, cette situation justifie la décision de continuer à compter sur les armes nucléaires. Une guerre permanente anéantit le vieil espoir de voir se concrétiser les dispositions de l'article 26 de la Charte des Nations Unies, autrement dit l'engagement du Conseil de sécurité d'élaborer des plans pour favoriser la paix et la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde.

La sécurité est, aujourd'hui encore, définie dans le contexte des « nations », en dépit de l'évolution de la mondialisation, du nombre croissant d'initiatives de la part des ONG et des gouvernements pour la sécurité locale et régionale. De nombreux militants, analystes, fonctionnaires de l'ONU et certains gouvernements préconisent d'axer le débat sur la sécurité et le désarmement, non plus sur la sécurité nationale, mais plutôt sur la sécurité humaine. La sécurité humaine représente « une vision différente du monde qui, loin de privilégier exclusivement la sécurité du territoire et des gouvernements, établit l'individu comme point de référence »¹².

La sécurité humaine « s'attache aux menaces à la sécurité des personnes et de la communauté – plutôt qu'à la défense des frontières »¹³. L'interdiction presque universelle des mines antipersonnel donne la preuve de l'efficacité de l'approche de sécurité humaine, tout comme la création de la Cour pénale internationale, la protection des réfugiés, les avancées en matière de contrôle des armes légères et la campagne contre la traite des êtres humains¹⁴. En dépit de ces avancées, l'approche de sécurité a rarement été envisagée dans le cadre des armes nucléaires et du désarmement.

Et maintenant ?

Après avoir fait le point sur les problèmes profonds qui se posent au régime du désarmement, nous devons essayer de trouver des moyens d'action pour ne pas renoncer aux possibilités qu'offre la Conférence d'examen du TNP de 2005.

RENFORCER LE LIEN ENTRE DÉSARMEMENT ET NON-PROLIFÉRATION

De toutes les régressions récentes, aucune n'est peut-être aussi fâcheuse que la dissociation entre le désarmement et la non-prolifération. Elle a, en effet, de graves conséquences pour le désarmement, qui est le but final du TNP. Elle impose une distinction erronée entre différents gouvernements et groupes de la société civile et semble opposer les progrès en matière de désarmement à ceux de non-prolifération. Les États les plus puissants sont fermement établis dans le deuxième camp. Les ENDAN et les groupes de la société civile pensent donc qu'ils doivent insister uniquement sur les exigences de désarmement définies par le TNP. Cette divergence compromet à la fois les objectifs de désarmement et ceux de non-prolifération. Les mesures de non-prolifération du Traité sont indissociables de l'objectif de désarmement nucléaire. Le désarmement est impossible sans des mesures multilatérales de non-prolifération réelles et vérifiables. En outre, faute d'un désarmement vérifiable et irréversible, le Traité est voué à l'échec.

Toutes les initiatives récentes en matière de non-prolifération, en particulier la résolution 1540 du Conseil de sécurité, la Global Threat Reduction Initiative et l'Initiative de sécurité contre la prolifération, sont dissociées des principes et objectifs du désarmement. Leur efficacité, notamment à long terme, restera incertaine si des programmes de désarmement n'interviennent pas en même temps aux niveaux unilatéral, plurilatéral et multilatéral.

Nous devons saisir la moindre opportunité de renforcer le lien entre désarmement et non-prolifération. Les chefs d'État ou les ministres des affaires étrangères des ENDAN devraient formuler ce lien dans leurs déclarations lors de la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale. Certains ENDAN pourraient même envisager l'examen d'un projet de résolution par la Première Commission sur la prolifération verticale, avec un préambule insistant sur le lien entre la nécessité de se débarrasser des armes et celle d'empêcher d'autres de s'en doter. Les ONG doivent employer toutes les stratégies créatives à leur disposition pour mettre ce lien en évidence.

LA DIPLOMATIE DU DÉSARMEMENT

De nouvelles stratégies de désarmement devront être examinées lors de la Conférence d'examen de 2005. Le moyen le plus évident d'y parvenir serait un organe subsidiaire de la Grande Commission I spécialement chargé du désarmement nucléaire. Plusieurs demandes ont été formulées en ce sens, non seulement lors de la rencontre du Comité préparatoire en 2004, mais aussi dans une résolution récente du Parlement européen¹⁵.

Tous les délégués engagés dans les débats de l'année prochaine doivent pratiquer ce que l'ancien secrétaire d'État américain Madeleine Albright et l'ancien ministre britannique des affaires étrangères Robin Cook appelaient la diplomatie « de personne à personne »¹⁶. Les diplomates qui agissent ainsi cherchent d'abord à saisir la position de leurs collègues, puis à comprendre leurs besoins, leurs préoccupations en matière de sécurité et leurs attentes, sans formuler d'emblée la moindre exigence. Les délégués sont ainsi mieux placés pour tenter d'harmoniser avec leurs homologues leurs agendas respectifs.

La conférence d'examen de 2000, largement considérée comme le filigrane de la diplomatie pour le désarmement nucléaire, fut un succès diplomatique en raison précisément de l'approche de personne à personne de la Coalition pour un nouvel ordre du jour. Les négociations directes avec les EDAN, qui optèrent pour une approche ferme mais non agressive, constituèrent la base fondamentale d'une issue positive de la Conférence d'examen.

L'approche de personne à personne devrait être employée par tous les ENDAN lorsqu'ils traitent avec les EDAN, et plus particulièrement les États-Unis. Par exemple, au lieu d'insister en public sur l'intérêt d'établir des rapports dans le cadre du TNP, ce que les États-Unis contestent fortement, les partisans de cette idée feraient mieux de démontrer comment des rapports pourraient favoriser les contrôles des exportations et la vérification des programmes nucléaires civils, deux grandes priorités pour les États-Unis. La Global Threat Reduction Initiative, annoncée par le Secrétaire d'État américain à l'énergie Spencer Abraham à Vienne, en mai 2004, préconise une base de données détaillée sur les réacteurs de recherche et les matières fissiles dans le monde entier. L'établissement de rapports réguliers, prévu par la douzième mesure du Document final de la Conférence d'examen de 2000, est une aide inestimable dans ce sens.

UNE FEUILLE DE ROUTE POUR LE DÉSARMEMENT

Les EDAN et les ENDAN auraient tout à gagner d'un regain de crédibilité s'agissant de leur engagement à l'égard du désarmement. Cela vaut aussi pour les États dotés de capacités nucléaires qui sont en dehors du régime du TNP.

Il incombe aux EDAN de démontrer au monde qu'ils sont acquis à la cause d'un monde sans armes nucléaires. Même s'ils pensent que le contexte actuel n'est pas propice à l'abolition des armes

nucléaires, ils sont tenus de « poursuivre de bonne foi » – et qui plus est « sans équivoque » – les projets d'élimination totale des armes nucléaires. Tous les États dotés de capacités nucléaires devraient commencer à définir des plans unilatéraux de désarmement. À quoi devrait ressembler le désarmement aux États-Unis ? En France ? En Chine ? En Inde ? Quelles conditions devraient être remplies pour qu'ils commencent sérieusement à démanteler, de manière irréversible, leurs stocks nucléaires ? Les EDAN devraient élaborer de tels projets et envisager de les présenter avant le 60^e anniversaire des bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki. Ils montreraient ainsi qu'ils sont attachés à l'idée du désarmement et qu'ils font des projets dans ce sens qu'ils appliqueront le moment venu. Les partisans du désarmement, qu'ils soient du côté gouvernemental ou non, auraient ainsi un point de référence et matière à réflexion.

Pendant ce temps, les ENDAN devraient définir leurs propres projets et voir comment ils pourraient participer au processus de désarmement mondial. Ils devraient inclure dans leurs projets des mesures de non-prolifération sérieuses et vérifiables. Les ENDAN pourraient ainsi préciser des objectifs précis de désarmement tout en incitant les EDAN à jouer un rôle en liant le désarmement à des programmes de non-prolifération multilatéraux et originaux.

CONCRÉTISER DES ACCORDS FUTURS

Le fait que les treize mesures du Document final de la Conférence d'examen de 2000 soient négligées souligne l'importance de fixer, dans les futurs accords, des objectifs et des délais d'application. Les « gentlemen's agreements » ne suffisent plus à une époque marquée par les alliances changeantes, les réformes (dans les sociétés démocratiques ou non) et le mécontentement croissant face à un monde unipolaire. Le fait de fixer des délais et des objectifs pour les mesures de désarmement comme pour celles de non-prolifération permettrait de renforcer, de part et d'autre, les mécanismes actuels d'application et de vérification. *Tous* les États pourraient en tirer profit. Les diplomates doivent s'efforcer de faire admettre cette vérité par leurs contemporains.

D'AUTRES AVANCÉES

Un traité ou une seule instance ne saurait suffire pour résoudre les problèmes du désarmement et de la non-prolifération. Des initiatives s'imposent sur plusieurs fronts, aux niveaux unilatéral, bilatéral, multilatéral et plurilatéral. Alors que nous tentons de voir comment combler les insuffisances en matière de désarmement nucléaire, des avancées dans d'autres domaines du désarmement, permettraient de compléter notre approche et de stimuler des progrès dans le cadre du TNP.

Il faut aussi faire plus pour renforcer le régime sérieusement inadapté du régime des missiles qui n'est, à ce jour, soumis à aucun mécanisme universel juridiquement contraignant. Le régime actuel repose essentiellement sur le Code de conduite de La Haye, qui ne comporte aucune disposition pour des réductions de missiles. Les objectifs des EDAN en matière de non-prolifération ne pourraient que bénéficier d'une limitation du nombre de missiles dont chaque pays pourrait disposer. Des plafonds, ainsi qu'un registre universel sur les missiles dans les arsenaux des différents pays, permettraient d'améliorer considérablement les tentatives récentes visant à mettre un terme aux transferts d'armes de destruction massive et de matières connexes. Il faudrait soutenir les initiatives régionales de limitations des missiles.

Il faut également faire plus pour convaincre les États-Unis et d'autres pays du lien entre le désarmement et le développement¹⁷. Il est dans l'intérêt de la non-prolifération de répondre aux

préoccupations des pays les plus pauvres en matière de sécurité. Comprendre les inquiétudes, les besoins et les raisons des proliférateurs potentiels (qu'il s'agisse de citoyens ou de représentants de gouvernements) serait peut-être plus efficace, moins coûteux et plus sûr pour enrayer la prolifération que les politiques préventives actuelles de certains États qui ont déjà entraîné ce siècle dans le bourbier de la guerre.

RECADRER LE DÉBAT NUCLÉAIRE

Deux nouvelles tendances permettraient une réévaluation des besoins de sécurité : la sécurité humaine et une analyse tenant compte des sexospécificités.

Comme nous l'avons vu précédemment, la sécurité humaine, bien qu'elle soit au cœur de certaines initiatives de désarmement couronnées de succès, n'a pas encore défini le cadre pour un débat sur les armes nucléaires et le désarmement.

La Commission sur la sécurité humaine définit ainsi la sécurité humaine « protéger le noyau vital de toutes les vies humaines, d'une façon qui améliore l'exercice des libertés et facilite l'épanouissement humain »¹⁸. Elle note aussi que les menaces qui pèsent sur la sécurité des personnes ne menacent pas toujours la sécurité de l'État. La sécurité humaine permet donc une prise en compte plus complète des besoins de sécurité.

Une conception de la sécurité axée sur les États cherche à protéger les frontières et à s'assurer que l'État conserve le pouvoir (sur la scène internationale et sur son peuple). Une conception de la sécurité axée sur la sécurité quotidienne des êtres humains a des priorités très différentes. La sécurité humaine s'intéresse à ce qui fait que les êtres humains se sentent en sécurité dans leur vie quotidienne. Ont-ils assez à manger ? Savent-ils lire et écrire et sont-ils en mesure de prendre les décisions qui détermineront leur avenir ? Peuvent-ils marcher dans la rue sans craindre d'être victimes d'actes de violence armée, sexuelle ou raciale ? Osent-ils sortir de leur région d'origine sans craindre d'être châtiés pour des actes commis par leur gouvernement en leur nom ?

La sécurité humaine implique aussi d'analyser ce que la sécurité n'est pas. Ainsi, la plupart des gens n'envisagent pas la sécurité comme impliquant la destruction d'autres êtres humains, ni la menace de l'anéantissement nucléaire. En outre, les personnes qui définissent la sécurité selon des critères comme l'accès aux soins de santé et à l'éducation sont plus enclines à considérer les armes nucléaires comme une source d'*insécurité*, sachant que des ressources sont détournées des besoins économiques et sociaux pour être consacrées aux armements.

Analyser la situation sous l'angle des sexospécificités est une autre façon d'étudier les besoins de sécurité et peut favoriser un nouveau paradigme axé sur la sécurité humaine. « L'analyse sexospécifique commence par porter sur les personnes, leurs expériences et leur vie et non sur les notions de sécurité nationale » et permet « des approches critiques du concept de sécurité nationale fondée sur la supériorité militaire et la menace d'emploi de la force »¹⁹. Les sexospécificités peuvent nous aider à renoncer aux notions militarisées de sécurité et faciliter les processus de désarmement, qu'ils concernent des armes petites ou grandes.

Si les États veulent honorer l'engagement stipulé dans la neuvième mesure du Document final de la Conférence d'examen de 2000, qui incite tous les EDAN à diminuer « l'importance des armes nucléaires dans les politiques de sécurité », ils doivent comprendre l'incidence des sexospécificités sur leurs politiques en matière de sécurité. Par exemple, le documentaire du réalisateur indien Anand Patwardhan intitulé « War and Peace » examine les réactions des Indiens et des Pakistanais juste après les essais nucléaires réalisés en Asie du Sud en mai 1998. La réaction la plus courante des

hommes rencontrés dans les rues de Delhi, Mumbai, Islamabad et Karachi étaient l'exubérance et la fierté de leur pays. La plupart des hommes interrogés expliquaient que ces essais leur faisaient sentir « leur puissance d'homme » ou qu'en ayant donné la preuve de sa puissance nucléaire leur pays « pouvait jouer avec les grands ». Tant que cette idée de force et de virilité restera attachée aux armes nucléaires – en Inde et ailleurs –, il sera difficile, voire impossible, de convaincre les gouvernements d'y renoncer.

Comprendre les motivations de ceux qui cherchent à se doter d'armes nucléaires permettra aux partisans du désarmement d'adapter leur approche et leur stratégie. Tant que l'armement sera considéré

Comprendre les motivations de ceux qui cherchent à se doter d'armes nucléaires permettra aux partisans du désarmement d'adapter leur approche et leur stratégie.

comme un gage de sécurité, aucune instance internationale ne pourra progresser dans le sens du désarmement. Cette perception masculine doit être dissipée face à la situation de conflit perpétuel et aux dépenses d'armement croissantes qui ont terrorisé le xx^e siècle et menacent celui qui commence.

RENFORCER LA SOCIÉTÉ CIVILE

Si de nombreux gouvernements considèrent les ONG comme un bloc homogène, les dizaines de groupes qui sont représentés aux conférences et rencontres du TNP sont très différents. D'autres ONG actives pour le désarmement ne vont pas à New York ou à Genève pour ces réunions, elles concentrent leurs activités pour faire pression sur leur propre communauté et sur leur capitale.

Le succès de la Conférence d'examen de 2000 était dû en grande partie à l'organisation et à l'unité sans précédent de ces différents groupes, qui soutenaient tous la position de la Coalition pour un nouvel ordre du jour.

Cette organisation et cette unité doivent être reproduites au cours des prochains mois et lors de la Conférence d'examen de 2005. Les ONG doivent développer des liens avec d'autres groupes de mouvement pour la paix et avec le grand public et lancer de grandes initiatives pour mobiliser l'attention des médias sur ces questions cruciales.

Les gouvernements doivent soutenir autant que possible ces différents groupes. Ceux qui ne sont pas en mesure de financer directement les projets des groupes de la société civile doivent impliquer la société civile dans leurs consultations et leur fournir l'information dont ils ont besoin pour prôner efficacement la cause du désarmement. Quant aux ONG, elles peuvent fournir aux gouvernements les ressources, les connaissances et les analyses qui préconisent un engagement réel avec d'autres gouvernements lors des consultations et débats sur le TNP.

La dernière rencontre du Comité préparatoire, bien qu'elle fut un échec sur le plan des recommandations consensuelles pour la Conférence d'examen, fut l'occasion d'un fait sans précédent : les ONG ont eu accès à l'examen des groupes de questions. Les ONG avaient été tenues à l'écart des débats à cause d'une interprétation erronée de la règle 44.4, ce qui fut finalement admis après que l'Afrique du Sud eut présenté une motion d'ordre lors de la première semaine de la rencontre du Comité préparatoire. L'hostilité de certains États à l'égard d'une transparence accrue et de l'accès des ONG était palpable et les États doivent être prêts à camper sur leurs positions si l'accès des ONG devait être remis en question.

Conclusion

Tout espoir n'est pas perdu. Le désarmement est peut-être même à un tournant historique. La communauté de la paix et la sécurité internationales a déjà réussi par le passé à progresser dans des

périodes délicates. Le document final de 2000 fut conclu dans un contexte difficile, avec les essais nucléaires en Asie du Sud, la reprise des essais nucléaires par la Chine et la France, l'impasse de la Conférence du désarmement et trois échecs consécutifs du Comité préparatoire. Il n'est pas inconcevable ni naïf de penser que les divisions actuelles, l'impasse des programmes de désarmement et la progression de la prolifération verticale puissent servir de catalyseur et susciter une réelle volonté politique. Comprendre le dilemme actuel, ainsi que les erreurs du passé, est le seul moyen de garder espoir pour l'avenir.

Notes

1. Lors de la Conférence d'examen de 1995, de nombreuses ONG et certains gouvernements s'opposèrent à la prorogation inconditionnelle pour une durée indéfinie du traité à cause du programme américain dit Stockpile Stewardship Program. Voir M. Veiluva, et al., 1995, « Laboratory Testing In a Test Ban/Non-Proliferation Regime: Above Ground Experiments Threaten Compliance with Article VI of the Non-Proliferation Treaty », Western States Legal Foundation et Greenpeace International, avril, à l'adresse < www.wslfweb.org/docs/agex.htm > .
2. Toutes les déclarations de la rencontre du Comité préparatoire en 2004 sont disponibles en anglais à l'adresse < www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom04/statements.html > .
3. J. Simpson, 2004, « Le régime de non-prolifération des armes nucléaires : retour vers le futur ? », *Forum du désarmement*, n° 1, p. 5 à 16, à l'adresse < www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2027.pdf > .
4. C'est ce que laisse entendre T. Rauf, 2004, *Towards NPT 2005: An Action Plan for the 13 Steps*, Monterey Institute for International Studies, Center for Nonproliferation Studies, à l'adresse < cns.miis.edu/pubs/reports/pdfs/npt2005.pdf > .
5. Ibid.
6. En 2003, la résolution globale de la Coalition pour un nouvel ordre du jour fut adoptée par 133 voix contre 6, avec 38 abstentions ; et celle sur les armes nucléaires non stratégiques fut adoptée par 128 voix contre 4, avec 43 abstentions.
7. Déclaration des États-Unis lors du débat général du Comité préparatoire de 2004, disponible à l'adresse < www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom04/usa27.pdf > .
8. Reaching Critical Will, Western States Legal Foundation et Lawyers' Committee on Nuclear Policy ont résumé les tendances actuelles de la prolifération verticale lors d'un séminaire sur le TNP à la Mission permanente de l'Indonésie auprès des Nations Unies à New York, en mars 2004. Un article reprenant les points évoqués lors de cette présentation est disponible à l'adresse < www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/context04.pdf > .
9. Les idées avancées dans cette section furent développées dans le cadre de l'intervention intitulée « Beyond the NPT: Recent initiatives to prevent proliferation », lors de la rencontre du Comité préparatoire du TNP en 2004 à New York. Le projet de présentation, de Rhianna Tyson et John Burroughs du Lawyers' Committee on Nuclear Policy, fut révisé au sein d'un groupe de plus de vingt ONG. Le texte de cette présentation est disponible à l'adresse < www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom04/NGOpres.html > . La liste des ONG impliquées dans ce processus est disponible à < www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom04/NGOpres.html#NGOs > .
10. Abolition 2000, un réseau de plus de 2000 ONG travaillant pour l'abolition des armes nucléaires, a mené l'action de la société civile lors du débat concernant la résolution sur la non-prolifération. Les déclarations de la conférence de presse, les memorandums adressés au réseau, les lettres adressées aux membres du Conseil de sécurité, ainsi que les déclarations des gouvernements lors du débat public, sont disponibles à l'adresse < www.reachingcriticalwill.org/political/SC/SC.html > .
11. Lire la lettre d'Abolition 2000 adressée aux membres du Conseil de sécurité, < www.reachingcriticalwill.org/political/SC/Abo2000_SC_letter.pdf > .
12. Canada, Ministère des affaires étrangères et du commerce international, 1999, *La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation*, Ottawa, à l'adresse < www.summit-americas.org/Canada/HumanSecurity-french.htm > .
13. La sécurité humaine définie par le Consortium canadien sur la sécurité humaine. Voir < www.humansecurity.info/CCHS_web/ABOUT/fr/Human_Security.php > .
14. Voir < www.humansecurity.info/CCHS_web/ABOUT/fr/Human_Security.php > .
15. La résolution du Parlement européen du 26 février 2004 est disponible à l'adresse < europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/200401/p106017.htm > .
16. M. Albright et R. Cook, 2004, « We Need a Global Attack on Nuclear Proliferation », *Los Angeles Times*, 5 juillet, disponible à l'adresse < www.nuclearpolicy.org/NewsArticle.cfm?NewsID=1639 > .
17. Lors de la 58^e session de la Première Commission de l'Assemblée générale, les États-Unis furent le seul pays à voter contre le projet de résolution 58/L.29 sur les rapports entre le désarmement et le développement au motif que le

désarmement et le développement sont deux sujets distincts qui ne peuvent être associés. La justification avancée par les États-Unis est disponible à l'adresse < www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com03/res/resindex.htm> .

18. La Commission sur la sécurité humaine fut co-présidée par Sadako Ogata, ancien Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et Amartya Sen, lauréat du prix Nobel. Voir Commission sur la sécurité humaine, 2003, *La sécurité humaine maintenant – Rapport de la Commission sur la sécurité humaine*, Paris, Presses de Sciences Po, disponible en anglais à l'adresse < www.humansecurity-chs.org/index.html> .
19. Le plan d'action sur l'égalité des sexes du Département des affaires de désarmement, disponible en anglais à l'adresse < disarmament2.un.org/gender/gmap.pdf> . Pour une analyse détaillée de ce plan d'action, voir A. Marcaillou, 2003, *Forum du désarmement*, n° 4, p. 55 à 61, < <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2006.pdf>> .

Sources d'information sur le TNP

Liste établie par Anne MARRILLET

Texte du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

disarmament2.un.org/wmd/npt/NPT%20text-French.pdf

Comité préparatoire pour la Conférence d'examen du TNP de 2005

disarmament2.un.org/wmd/npt/2005/index-PC3.html

Comprend le rapport final du Comité préparatoire, des communiqués de presse et différents documents des rencontres du Comité préparatoire en 2002, 2003 et 2004.

Documents officiels de la Conférence d'examen de 2000

<http://disarmament2.un.org/wmd/npt/nptrevdocuments.html>

Les documents des rencontres de 1997, 1998 et 1999 du Comité préparatoire sont disponibles à la page <http://disarmament2.un.org/wmd/npt/nptrevhome.html> (cliquez sur le lien « list of documents » de la session qui vous intéresse).

Document final de la Conférence d'examen de 2000

<http://disarmament2.un.org/wmd/npt/nptrevdocuments.html>

Il s'agit du document publié sous la cote NPT/CONE.2000/28.

Treize mesures concrètes de désarmement et de non-prolifération nucléaires

<http://disarmament2.un.org/wmd/npt/nptrevdocuments.html>

Ces mesures, convenues lors de la Conférence d'examen de 2000, figurent dans le document NPT/CONE.2000/28 (Parts I and II) ; elles commencent au paragraphe 15, en page 13 du texte en français.

Documents de la Conférence d'examen de 1995

<http://disarmament2.un.org/wmd/npt/1995nptrevconfdocs.html>

Décisions et résolution adoptées par la Conférence d'examen de 1995

<http://disarmament2.un.org/wmd/npt/1995nptrevconfdocs.html>

Le document NPT/CONE.1995/32 (Part I) comprend trois décisions (Renforcement du processus d'examen du Traité ; Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires ; Prorogation du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires), ainsi qu'une résolution sur le Moyen-Orient (voir p. 7 à 15).

Agence internationale de l'énergie atomique www.iaea.org/NewsCenter/Focus/Npt/index.shtml

Les pages consacrées au TNP proposent différentes informations générales, ainsi que des précisions sur le statut du Traité, les garanties et les inspections. Elles évoquent aussi les précédentes conférences d'examen.

Reaching Critical Will www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/nptindex1.html

Une excellente source d'information pour les déclarations, les documents de travail, les rapports et les documents officiels de la Conférence d'examen de 2000 et des rencontres du Comité préparatoire entre 2002 et 2004. Lors des conférences, les déclarations et les documents sont publiés en ligne quasiment en temps réel.

The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy www.acronym.org.uk/npt/index.htm

Traitement détaillé des Conférences d'examen de 1995 et 2000, ainsi que des rencontres du Comité préparatoire.

ACTUALITÉ DE L'UNIDIR

L'UNIDIR a présenté les résultats du projet « Armes contre développement », après deux années d'analyse et d'expérience sur le terrain, lors d'une conférence à Genève, les 14 et 15 septembre 2004. Organisée en collaboration avec le Ministère des affaires étrangères du Japon, la conférence a évoqué les conséquences dramatiques des armes légères et de petit calibre et différents moyens de les contrôler. Les participants, qu'il s'agisse de représentants de gouvernements, de donateurs ou de professionnels, ont examiné comment accroître l'efficacité des programmes de collecte d'armes en améliorant leur conception et leur application.

La conférence marquait la conclusion de ce projet de l'UNIDIR qui a voulu impliquer les communautés locales et les personnes touchées afin d'évaluer les effets et la pertinence de programmes de collecte d'armes proposant une aide concrète de développement en échange de la restitution d'armes. Grâce à des techniques participatives d'évaluation et de contrôle, deux chercheurs de l'UNIDIR, Geoffrey Mugumya et Shukuko Koyama, ont profité des connaissances et de l'expérience des personnes directement concernées, au niveau local, par les projets de collecte d'armes. En se rendant dans différentes communautés et en discutant avec divers groupes sociaux, le projet a mis en évidence les pratiques optimales des programmes « armes contre développement », et affiné les instruments de conception et d'application des projets de collecte d'armes.

Ce projet a démontré l'intérêt d'impliquer les communautés locales dans la collecte d'armes. Cette démarche favorise un désarmement durable et la consolidation de la paix. Dans les sociétés qui sortent d'un conflit, la restitution volontaire d'armes est plus efficace si les membres de la communauté jouent un rôle actif et sont pleinement impliqués dans le processus de désarmement que si des organismes extérieurs viennent imposer de tels programmes. Il est essentiel d'impliquer la communauté dans les phases de conception, d'application et d'évaluation ; les communautés touchées s'engagent ainsi davantage ce qui renforce les chances de succès de la collecte d'armes. En adaptant le financement et leur capacité à consulter les communautés touchées, les donateurs et les organismes d'exécution peuvent avoir une portée plus grande et plus de succès.

Une série de cinq ouvrages résume les résultats de la recherche. Trois volumes sont consacrés aux cas de l'Albanie, du Cambodge et du Mali. Deux autres comparent les différentes méthodes de techniques participatives d'évaluation et de contrôle et une synthèse des pratiques optimales et des enseignements du projet. Toutes ces publications peuvent être commandées auprès de l'UNIDIR, sur notre site web (www.unidir.org).

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, et des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne < <http://www.unidir.org> > .

Pour plus de précision, veuillez vous adresser à :

Geofrey Mugumya

Directeur de projet

Tél. : + 41 (0)22 917 21 17

Fax : + 41 (0)22 917 01 76

E-mail : gmugumya@unog.ch

Shukuko Koyama

Assistante de projet

Tél. : + 41 (0)22 917 11 77

Fax : + 41 (0)22 917 01 76

E-mail : skoyama@unog.ch

NOUVELLE PUBLICATION

***Le Traité sur le régime « Ciel ouvert » :
transparence militaire et renforcement de la confiance***

Cette étude approfondie retrace l'histoire de la plus vieille idée de la période moderne de la maîtrise des armements. Proposé au milieu des années 50 comme une mesure bilatérale entre les États-Unis et l'Union soviétique, le traité multilatéral sur le régime « Ciel ouvert » regroupant les pays de l'OTAN et les anciens membres du Traité de Varsovie, y compris les principaux États successeurs de l'Union soviétique, fut signé en 1992.

Le Traité, qui applique les principes de coopération, de renforcement de la confiance et de transparence, permet aux États de survoler et d'observer le territoire des autres. Les équipes du pays inspecté et du pays faisant l'inspection doivent travailler en étroite collaboration pour atteindre leurs objectifs. Le Traité met tous ses membres sur un pied d'égalité puisque les images prises au cours des vols d'observation peuvent être consultées par tous les États parties.

Les images obtenues dans le cadre de ce traité ont déjà prouvé leur efficacité en permettant de vérifier et de surveiller plusieurs accords de maîtrise des armements. Sur le plan technique, ces images sont d'une qualité équivalente et souvent supérieure à celles prises par les satellites commerciaux ou d'autres sources comparables et sont financièrement avantageuses. Le Traité sur le régime « Ciel ouvert » est un instrument flexible, moderne et tourné vers l'avenir, qui peut et devrait être adapté aux besoins actuels de sécurité et aux possibilités technologiques.

Open Skies: A Cooperative Approach to Military Transparency and Confidence Building

Pál Dunay, Márton Krasznai, Hartwig Spitzer, Rafael Wiemker et William Wynne

ISBN 92-9045-164-5

N° de vente G.V.E.04.0.18

340 pages

US\$40 (plus frais de traitement et d'expédition)

Disponible uniquement en anglais