

Les Études du CERI
N° 11 - janvier 1996

Non-prolifération nucléaire
Les enjeux après la prorogation du TNP

Thérèse Delpech

Non-prolifération nucléaire

Les enjeux après la prorogation du TNP

Thérèse Delpech

Après vingt-cinq ans d'incertitudes sur la durée du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) et, par voie de conséquence, sur la pérennité des engagements des Etats qu'il est seul à contenir pour limiter la prolifération des armes nucléaires dans le monde, une nouvelle ère a été ouverte avec l'acceptation par 175 Etats¹, réunis en Conférence de prorogation à New York du 17 avril au 12 mai 1995, d'une prorogation indéfinie du traité. Le renoncement internationalement vérifiable à l'arme nucléaire acquiert ainsi une permanence et une légitimité incontestables. Il n'est plus possible de soutenir que ce renoncement résulte essentiellement des pressions exercées par les grandes puissances pour conserver leur suprématie. Les engagements pris en matière de désarmement nucléaire sont aussi, de leur côté, pérennisés. Le nouveau mécanisme d'examen du TNP, qui a été sensiblement renforcé, devrait permettre à l'ensemble des Etats parties, qui constituent l'écrasante majorité de la communauté internationale, de suivre régulièrement les évolutions dans ces deux domaines.

Cette Conférence, remarquable à bien des égards, aura aussi fourni une preuve utile à un moment où le système des Nations unies est critiqué de tous côtés. Elle aura montré qu'il est possible de trouver un très large accord au sein de la communauté internationale pourvu que trois conditions soient réunies : l'importance du sujet, la qualité de la présidence et le sens du compromis. Les scénarios d'échec, nombreux avant le mois d'avril, qui prévoyaient soit une suspension de la Conférence, soit des retraits, notamment de la part de certains pays arabes, soit un engluement dans les procédures de vote, ont tous été défaits. Contrairement aux mauvais augures, le pire n'est donc pas toujours sûr. La préservation de ce qui a été obtenu le 11 mai 1995 n'est cependant pas acquise pour toujours. Elle demandera, au cours des prochaines années, beaucoup de vigilance de la

¹ En mai 1995, le TNP comptait 178 Etats parties, 175 d'entre eux s'étant rendus à la Conférence de prorogation. Au début de 1996, 182 Etats sont parties au traité.

part des gouvernements, du Nord comme du Sud, qui ont eu une part active au résultat final.

La question du rôle des armes nucléaires est à présent au centre d'un important débat international. Deux explications peuvent en être fournies : tout d'abord, la fin de l'affrontement Est-Ouest a donné une vigueur nouvelle aux arguments de ceux qui ont toujours contesté les armes nucléaires, notamment en Europe, soit parce qu'ils estimaient que les Russes n'avaient pas d'intentions agressives, soit parce qu'ils n'ont jamais cru à la dissuasion nucléaire, soit enfin parce qu'ils considéraient que ces armes, trop dangereuses, n'étaient pas à l'abri d'un accident ; en second lieu, la conviction se répand que l'apparition de nouvelles puissances nucléaires est un phénomène beaucoup plus inquiétant pour la sécurité occidentale que n'est rassurante la détention de la bombe. Cette conviction repose sur la croyance ancienne que le nombre des détenteurs multiplie les risques d'usage, mais aussi sur celle, plus récente, que de nouveaux détenteurs éventuels peuvent avoir de l'arme nucléaire une vision non dissuasive. Les puissances nucléaires doivent donc à présent fournir un effort de justification sans précédent, en tenant compte d'un élément nouveau : toute doctrine nucléaire doit désormais être compatible avec l'impératif de non-dissémination des armes de destruction massive, pareille dissémination constituant un des risques majeurs pour la sécurité internationale.

Enfin, si certains des éléments de la doctrine française sont aujourd'hui reconnus par l'ensemble des membres de l'OTAN (caractère exclusivement dissuasif des armes nucléaires, protection des seuls intérêts vitaux, notion de "dissuasion minimale", la dimension politique de l'arme nucléaire, qui a permis à la France de jouer sur la scène internationale un rôle sans commune mesure avec son poids réel, est, elle, en revanche, en train de disparaître. Le fait que l'on songe depuis plusieurs années à intégrer le Japon et l'Allemagne au Conseil de sécurité comme membres permanents (un choix que la France approuve) n'est pas seulement le signe que la page de l'après-guerre est définitivement tournée, c'est aussi la manifestation du rôle déclinant de la bombe comme instrument de puissance.

Les forces et les faiblesses du régime de non-prolifération

La prolifération nucléaire, dont les dangers pour la sécurité internationale ont été perçus récemment par les opinions publiques à l'occasion de la guerre du Golfe, peut faire l'objet, à la fin de l'année 1995, d'analyses contradictoires. Le bilan effectué à l'occasion de la préparation de la Conférence de prorogation du TNP a certes permis de mesurer les nombreux succès enregistrés depuis vingt-cinq ans, dont l'issue même de la Conférence a témoigné de façon éclatante. Mais de nouveaux sujets de préoccupation sont apparus, et le régime actuel de non-prolifération n'est pas encore bien armé pour y faire face, malgré un renforcement très sensible de la coopération internationale en la matière.

a) Les cinq puissances nucléaires sont désormais liées par des engagements internationaux de lutte contre la dissémination des armes nucléaires. Les pays dépositaires du TNP étaient seulement au nombre de trois en 1968 (Etats-Unis, URSS et Royaume-Uni). La Chine et la France sont demeurées pendant plus de vingt ans très réticentes à l'égard d'un traité que, à tort ou à raison, elles estimaient peu compatible avec leurs intérêts diplomatiques, voire avec certains intérêts de défense. En 1992, les deux Etats adhèrent au TNP et reconnaissent donc solennellement leur obligation de n'aider ni directement ni indirectement un autre pays à acquérir l'arme nucléaire. Cette double décision, à trois ans de la prorogation du TNP, a été saluée comme un événement majeur pour l'ensemble du régime de non-prolifération nucléaire.

b) Le nombre des pays "proliférants" n'a pas augmenté. En 1974, les experts des services de renseignement, notamment aux Etats-Unis, prédisaient l'apparition dans les vingt ans d'une vingtaine de puissances nucléaires supplémentaires. Ces prévisions intervenaient juste après l'explosion indienne, qui avait montré la difficulté de fermer la porte du club nucléaire après l'accession de la Chine, dix ans plus tôt. Le rôle essentiel de l'explosion chinoise dans la gestation du traité de non-prolifération, dont l'ambition principale a toujours été de limiter la prolifération "horizontale", c'est-à-dire celle qui concerne l'accès à l'arme nucléaire de nouveaux pays, est bien connu. C'est elle qui a décidé les trois pays dépositaires, Etats-Unis, Russie et Royaume-Uni, à limiter la dissémination des armes nucléaires par traité.

L'Inde n'a jamais accepté l'entrée officielle de la Chine dans le cercle très fermé des pays détenteurs d'armes. L'explosion de 1974 dans le Rajasthan avait pour ambition principale de rappeler que Delhi ne se plierait pas à la date arbitrairement fixée au 1^{er} janvier 1967 par le TNP en son article IX pour pouvoir prétendre au statut de puissance nucléaire. De nombreux experts ont alors avancé que d'autres pays suivraient l'exemple de l'Inde, et que la communauté internationale compterait vingt-cinq Etats dotés d'armes en 1994.

Force est de constater qu'ils étaient exagérément pessimistes. Il n'y a toujours aujourd'hui que cinq puissances nucléaires déclarées et trois "pays du seuil" (Israël, Pakistan, Inde) qui n'admettent pas officiellement la possession d'un arsenal nucléaire mais dont on a de fortes raisons de penser qu'ils disposent d'un tel arsenal à des niveaux divers (les estimations portent sur 100 têtes nucléaires en Israël, 30 en Inde, 10 au Pakistan). Ces pays ont, à l'égard du TNP, des positions assez différentes. Israël ne s'oppose pas au traité en tant que tel mais considère que sa sécurité ne lui permet pas, pour l'heure, d'y adhérer. L'Inde a des réserves plus fondamentales, qui portent sur la division du monde, au sein du traité, en pays dotés et pays non dotés d'armes nucléaires. Le Pakistan, quant à lui, a toujours soutenu qu'il suivrait l'Inde et qu'il ne pouvait envisager une adhésion sans pouvoir compter sur celle de son voisin.

A la liste des pays du seuil, il faut ajouter des Etats qui, certes, voudraient vraisemblablement acquérir l'arme mais dont rien n'indique à ce jour non seulement qu'ils en disposent, mais même qu'ils sont près d'en disposer. Les différents éléments du programme nucléaire irakien ont été détruits en application des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Le programme nucléaire de la Corée du Nord est, pour l'heure, gelé à la suite de

l'accord signé avec les Etats-Unis le 21 octobre 1994². L'Iran enfin, qui a procédé ces dernières années à travers le monde à de nombreux achats difficiles à justifier pour des activités purement civiles, n'a jamais encore été trouvé en contravention de ses obligations internationales par l'AIEA.

c) Le renoncement volontaire de plusieurs pays à leur programme nucléaire militaire est un des faits marquants des années 1990. Ce phénomène inattendu, qu'aucun expert n'avait prévu il y a vingt ans, concerne trois pays : l'Afrique du Sud, qui a reconnu avoir détenu six armes nucléaires (adhésion au TNP en 1991 après démantèlement de son programme militaire), l'Argentine (adhésion au traité de Tlatelolco³ en janvier 1994 et au TNP en février 1995) et le Brésil (adhésion au traité de Tlatelolco en avril 1994), qui ont abandonné leurs programmes nucléaires militaires avant qu'ils aient atteint le seuil critique.

Ces pays ont estimé, pour des raisons diverses, qu'ils assureraient mieux leur sécurité en renonçant à leurs ambitions nucléaires militaires. Cette décision a mis fin à la manifestation la plus éclatante de la longue rivalité régionale de l'Argentine et du Brésil, soupçonnés pendant une vingtaine d'années de chercher à se doter d'une capacité nucléaire. La rencontre de Foz do Iguazu, en novembre 1990, qui a permis la signature d'un accord historique où les deux pays s'engageaient à créer un système d'inspection bilatéral de leurs installations nucléaires, constitue la première étape décisive qui a conduit en cinq ans à la renonciation formelle de toute ambition nucléaire.

Dans le cas de l'Afrique du Sud, au moment où des changements politiques majeurs allaient intervenir, il s'agissait d'éliminer un des symboles les plus éclatants et les plus controversés de la spécificité de cet Etat au sein du continent africain. Un changement de gouvernement pouvait en outre, selon les instigateurs de l'adhésion au TNP, transformer ce qui était jusqu'alors conçu comme un programme de dissuasion en un élément de forte instabilité. Le président De Klerk, dans un discours célèbre et courageux prononcé le 24 mars 1993 devant le Parlement, a révélé les principaux éléments du programme nucléaire clandestin de l'Afrique du Sud, commencé au début des années 1970 et démantelé à partir de 1990.

d) Les quinze Républiques ex-soviétiques ont adhéré au TNP (la dernière ratification étant celle de l'Ukraine en décembre 1994). Il s'agit là d'un succès considérable pour le traité car, en son absence, aucun instrument juridique internationalement contraignant n'aurait été disponible pour régler ce cas historique inédit. A présent que la question est derrière nous, on mesure peut-être insuffisamment à quel point les chances de parvenir à ce résultat étaient fragiles, surtout dans le cas de l'Ukraine, où la carte nucléaire a longtemps été tenue pour le symbole de la résistance à Moscou.

Les enjeux étaient considérables car c'était la première fois qu'un empire nucléaire, comptant une trentaine de milliers d'armes nucléaires réparties sur son sol, se désagrégeait. A partir de décembre 1991, date de proclamation de la fin de l'URSS, l'avenir de l'arsenal soviétique est devenu un sujet de préoccupation majeur. Il était tout aussi menaçant

² Accord signé à Genève entre les Etats-Unis et la Corée du Nord, aux termes duquel les Etats-Unis s'engagent à fournir deux réacteurs à eau pressurisée de 2 000 MWe d'ici à 2003, ainsi que des énergies de remplacement, tandis que la Corée du Nord accepte de geler son programme nucléaire puis de se conformer progressivement aux obligations contractées dans son accord de garanties avec l'AIEA.

³ Traité de dénucléarisation de l'Amérique latine, Mexico, 1967.

sous cette nouvelle forme que dans son existence antérieure, lorsque l'affrontement de l'URSS et des Etats-Unis rythmait la vie internationale. Des armes nucléaires tactiques se trouvaient dans un très grand nombre de républiques. Surtout, des armes nucléaires stratégiques étaient situées sur le territoire de trois républiques en plus de la Russie : l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan. Au moment de la dissolution de l'URSS, on évaluait le potentiel nucléaire de ces quatre entités respectivement à 77 % pour la Russie, 15 % pour l'Ukraine, 5 % pour le Kazakhstan et 3 % pour la Biélorussie.

La dissolution de l'URSS pouvait aussi remettre en cause radicalement le TNP, qui ne reconnaît que les cinq puissances nucléaires qui ont fait exploser un engin avant le 1^{er} janvier 1967. Une telle mise en question, à quelque temps de la Conférence de prorogation, aurait eu des conséquences bien au-delà de l'ex-URSS. Elle était particulièrement dangereuse au moment où la prolifération des armes de destruction massive était reconnue pour le principal danger de l'après-guerre froide.

Enfin, les grands accords de désarmement entre Washington et Moscou⁴, qui constituaient un des acquis importants des dernières années, pouvaient être compromis. La mise en œuvre du traité START était en effet soumise à la ratification du TNP par les trois Etats autres que la Russie ayant des armes nucléaires stratégiques sur leur territoire.

C'est ce qui explique la vigueur de l'action diplomatique américaine mais aussi européenne pour obtenir le retour de toutes les armes nucléaires en Russie et l'adhésion de la Biélorussie, du Kazakhstan et de l'Ukraine au TNP comme Etats non nucléaires. En mai 1992, l'ensemble des armes nucléaires tactiques étaient rapatriées sur le sol russe. Mais le plus difficile a été d'obtenir le renoncement formel des trois républiques, tout particulièrement de l'Ukraine, aux armes nucléaires. Trois années ont été nécessaires pour parvenir à ce résultat. La Biélorussie dépose les instruments d'adhésion au TNP en août 1993, après avoir ratifié le traité ainsi que START I en février. Le Kazakhstan, qui a sur son sol le site de Semipalatinsk, attendra février 1994.

Très rapidement, c'est donc le problème ukrainien qui semble le plus délicat à résoudre. Les difficultés étaient liées à la vigueur du mouvement nationaliste, à la volonté de l'Ukraine d'obtenir de fortes compensations financières et à une profonde méfiance à l'égard de la Russie, qui a conduit Kiev à demander des garanties de sécurité (positives et négatives) aux autres puissances nucléaires. Or l'arsenal nucléaire basé en Ukraine au moment de l'éclatement de l'URSS était considérable : 4 000 têtes nucléaires environ, dont 1 300 à caractère stratégique. Le 5 décembre 1994, quatre mois avant la Conférence de prorogation du TNP, l'Ukraine déposait les instruments de ratification du TNP à Budapest, en marge du Sommet de la CSCE.

La situation de toutes les républiques issues de l'ex-URSS est donc à présent claire au plan du droit international : la Russie est la seule puissance nucléaire et l'ensemble des autres Etats sont parties au TNP au titre de son article II, comme puissances non nucléaires. Cela ne règle pas tous les problèmes, notamment celui du retour de toutes les armes stratégiques en Russie, qui prendra plusieurs années, mais la question de principe, qui conditionne toutes les autres, n'est plus l'objet d'un débat.

e) Au Moyen-Orient, l'accord Israël/OLP de 1993 a inauguré une ère nouvelle. Si les perspectives actuelles se confirment, et si la paix peut être étendue à l'ensemble des

⁴ START I, juillet 1991 ; START II, janvier 1993 (START : traité de réduction des armements stratégiques).

pays voisins d'Israël, une des régions les plus troublées de la planète depuis des décennies pourrait entrer dans une ère de contrôle des armements sous ses différents aspects.

La capacité nucléaire israélienne pourrait elle-même faire l'objet d'une nouvelle analyse dans les prochaines années sous l'effet non seulement du processus de paix mais aussi des leçons de l'affaire irakienne. Le premier élément est pour Israël la condition essentielle d'une évolution de sa part dans ce domaine. La paix avant toute chose. Le second a aussi son poids propre. Depuis la guerre du Golfe et la démonstration concrète que des missiles pouvaient atteindre Tel-Aviv malgré la présence d'une coalition internationale considérable dans la région, la question nucléaire ne se pose plus dans les mêmes termes.

Il peut désormais sembler tout aussi important pour Tel-Aviv de disposer d'un régime de vérification efficace et contraignant dans l'ensemble de la région que de continuer à disposer d'un outil qu'un ouvrage récent a justement appelé " l'option Samson ". Ce régime n'est pas celui que proposent actuellement les garanties internationales de l'AIEA. Il doit être complété par un dispositif régional plus sévère, qui tienne compte des spécificités locales et du besoin d'inspections mutuelles. Ceci ne sera envisageable que si des progrès significatifs du processus de paix sont enregistrés, avec les voisins immédiats d'Israël tout d'abord (la Syrie notamment) puis avec l'Irak et l'Iran.

Les pays arabes, de leur côté, notamment l'Egypte, continueront de présenter la question nucléaire israélienne comme un des problèmes majeurs dans la région, surtout après la prorogation indéfinie du TNP. La diplomatie égyptienne, qui s'interroge sur la place de l'Egypte tant en Afrique (après les changements intervenus en Afrique du Sud) qu'au Moyen-Orient (où le processus de paix crée progressivement de nouveaux équilibres), a fait de la question nucléaire israélienne un préalable à toute discussion sur la mise en place d'une zone libre d'armes de destruction massive dans la région. Les débats à New York en mai 1995 en ont porté la marque. C'est la raison pour laquelle il est apparu nécessaire, pour ne pas avoir d'opposition des pays arabes au moment de la décision de prorogation, d'adopter une résolution sur le Moyen-Orient co-parrainée par les trois Etats dépositaires. Ceci confère à ces pays, qui sont de surcroît membres permanents du Conseil de sécurité, une responsabilité spécifique dans la suite du processus.

f) Les pays potentiellement proliférateurs n'ont pas actuellement de programmes nucléaires très significatifs.

Cela est vrai de l'Irak, qui a vu ses réalisations très largement détruites par la Commission spéciale des Nations unies mise en place en 1991 et présidée par l'ambassadeur Ekeus. Les défections qui sont intervenues durant l'été 1995 au sein de la famille de Saddam Hussein ont certes permis de confirmer certaines craintes concernant le caractère incomplet des révélations irakiennes, mais il ne s'agit plus que de la fin d'une enquête, qui a abouti à l'élimination du programme nucléaire militaire clandestin. Le seul élément vraiment troublant de ces révélations concerne la décision, après l'invasion du Koweït, de lancer un programme nucléaire militaire d'urgence qui aurait amené l'Irak à utiliser au dernier moment, sans doute immédiatement après une inspection internationale de routine, les matières nucléaires sous garanties.

Un tel programme montre bien la pertinence des mesures adoptées par l'AIEA depuis 1992 (voir plus loin) et de sa volonté de ne plus être limitée à la seule vérification comptable des matières nucléaires déclarées. L'ancien régime permettait en effet, théoriquement, à l'Irak de bâtir tout un ensemble de sites nucléaires auxquels les inspecteurs

n'avaient pas accès aussi longtemps que des matières nucléaires n'y étaient pas présentes et de se retirer des contrôles brutalement, au terme du programme, pour assembler une arme en quelques mois à l'insu de tous. La surveillance plus large qui se met en place depuis quelques années ne supprime pas les risques, mais les réduit sensiblement.

C'est aussi vrai de l'Iran, dont l'AIEA n'a jamais pu identifier de manquements à ses obligations. Certes, Téhéran a, à plusieurs reprises, fait des déclarations publiques sur la légitimité d'une bombe islamique, peu compatibles avec son statut d'Etat partie au TNP. Certes, les tentatives d'acquisition de réacteurs plutonigènes, de technologies d'enrichissement et de retraitement en l'absence d'un programme électronucléaire, d'équipements divers de nature duale, notamment aux Etats-Unis, entretiennent à juste titre le soupçon que l'Iran, dont les ambitions nucléaires militaires sous le règne du Shah sont connues, a repris de vieux rêves. La coopération avec la Chine, qui ne porte pas seulement sur des équipements et des technologies, mais comprend aussi la présence de nombreux experts chinois sur le sol iranien, est aussi l'objet d'une grande vigilance. Il n'empêche qu'à ce jour aucune activité contraire aux engagements internationaux de Téhéran n'a pu être identifiée par les inspecteurs internationaux.

C'est le cas de l'Algérie, dont les activités nucléaires sont étroitement surveillées depuis 1991. La révélation de l'existence d'un centre nucléaire, construit par la Chine en plein désert, à un endroit où tant la production d'électricité que celle de radio-isotopes était difficile à justifier, et qui a été étroitement protégé par la défense aérienne pendant la guerre du Golfe, a éveillé les soupçons. Une intense pression a été exercée sur Alger pour qu'elle accepte tout d'abord des contrôles sur le réacteur chinois (très plutonigène) et sur l'eau lourde (ce qui a été fait en février 1993), puis une mise sous contrôle de toutes les activités nucléaires du pays. Avec l'adhésion de l'Algérie au TNP en janvier 1995, les possibilités des contrôles internationaux sur les activités nucléaires de ce pays sont sensiblement accrues. La situation politique troublée du pays conduit naturellement à suivre très attentivement les évolutions du programme nucléaire.

C'est enfin le cas de la Corée du Nord. Quelle que soit l'appréciation portée sur l'accord que les Etats-Unis ont conclu avec elle le 21 octobre 1994, ce texte, qui est aujourd'hui la seule base de discussion avec Pyongyang, a permis jusqu'à présent de geler le programme nucléaire nord-coréen, d'éviter un rechargement du réacteur de 5 MW, et d'interrompre la construction de l'usine de retraitement. L'avenir dira si cette négociation aura produit des effets durables ou si elle aura seulement permis à la Corée du Nord de gagner du temps. En l'état actuel des connaissances, le programme nucléaire nord-coréen, contrairement à son programme balistique, est arrêté.

g) Les lacunes des contrôles internationaux ont été identifiées, et un large accord existe pour y porter remède. Des décisions importantes ont déjà été prises en ce sens. Le système de contrôle de l'AIEA tel qu'il existe depuis 1971 est fondé sur la comptabilité et la surveillance des matières nucléaires déclarées par chaque Etat. Dès l'origine, les possibilités d'investigation des inspecteurs ont été limitées par les Etats membres, notamment occidentaux, pour éviter d'imposer trop de contraintes à l'industrie nucléaire.

L'expérience irakienne a montré que le système en vigueur, efficace pour vérifier la comptabilité des matières nucléaires déclarées, ne permettait pas la découverte d'installations clandestines. La Conférence d'examen de 1990, qui avait lieu au moment de l'invasion du Koweït par l'Irak, a été l'occasion de mettre en évidence l'existence de droits d'inspection

internationale qui n'avaient jamais été utilisés par l'AIEA et ses Etats membres. Des mesures ont été prises dès février 1992 par le Conseil des gouverneurs de l'Agence pour remédier aux lacunes du système sur des points importants (reconnaissance du droit de l'AIEA à procéder à des " inspections spéciales " sur des sites non déclarés). L'Agence poursuit depuis cette date ses efforts de renforcement des contrôles. De nouvelles améliorations ont été apportées dans le cadre du programme dit " 93 + 2 ", qui est progressivement mis en place et qui doit permettre à l'AIEA de disposer d'une image plus complète des activités nucléaires d'un pays.

h) La coopération internationale a fait d'importants progrès en matière de contrôles à l'exportation.

Depuis trois ans, le Groupe des fournisseurs nucléaires, qui a remplacé après la guerre contre l'Irak, en 1992, le Club de Londres, a renforcé les contrôles dans deux domaines principaux : d'une part, les Directives, qui comportent les règles de fonctionnement du régime, ont été modifiées pour intégrer notamment le principe du contrôle intégral, qui interdit l'exportation vers des pays n'ayant pas toutes leurs installations nucléaires sous le contrôle de l'AIEA. D'autre part, les annexes techniques ont été révisées pour y ajouter de nouveaux articles et une liste d'équipements à double usage tenant compte de l'évolution des connaissances et des leçons de l'expérience irakienne.

Les contrôles à l'exportation constituent un des éléments essentiels du régime de non-prolifération avec les garanties internationales de l'AIEA. C'est une des obligations des Etats parties au TNP. Les dernières années ont mis en lumière de nouveaux comportements des proliférateurs, qui cherchent de plus en plus à acquérir des biens à double usage leur permettant de justifier une finalité civile. Elles ont aussi fait apparaître des lacunes dans les systèmes de contrôle des pays industrialisés. Elles ont enfin permis de mesurer les perturbations que pouvaient introduire dans le système les nouveaux fournisseurs. C'est à ces différents problèmes que le renforcement des contrôles à l'exportation de biens et équipements nucléaires prétend aujourd'hui répondre.

Certes, certains éléments contrarient ces efforts : tout d'abord, la volonté politique n'est pas toujours à toute épreuve quand les intérêts commerciaux et industriels sont en jeu. C'est le cas en particulier aux Etats-Unis, où le phénomène de dérégulation prend des proportions inquiétantes. En second lieu, les changements considérables intervenus dans toute la région de l'ex-URSS ont parfois pour conséquence une certaine indifférence à l'égard de toutes les questions qui touchent à la sécurité, même nationale. Enfin, le développement technologique, qui permet à un nombre croissant de biens et d'équipements d'avoir une double application (civile et militaire), complique considérablement les données non seulement pratiques mais politiques des contrôles, car ceux-ci deviennent plus difficiles à justifier tant à l'égard des industriels que des pays récipiendaires. Malgré tout, le fait majeur est probablement une prise de conscience accrue des différents acteurs (gouvernements et industries) à travers le monde dans les dernières années.

i) Les techniques de vérification disponibles présentent aujourd'hui des possibilités de plus en plus remarquables. Cela signifie que nos capacités de connaître les activités des pays qui prolifèrent ne peut que croître. La volonté de se servir de ces outils est un facteur essentiel, mais le fait que les moyens existent et que leur efficacité est reconnue est également de première importance.

Pour cette raison, tous les traités de désarmement négociés depuis la Convention d'interdiction des armes chimiques (janvier 1992) accordent aux moyens de vérification une place centrale. Avant même de fournir les assurances nécessaires à la confiance des Etats parties à un traité, les régimes de vérification sont un des principaux éléments de la dissuasion à l'égard des proliférateurs.

Les nouveaux sujets de préoccupation

a) Les leçons ambiguës de la guerre du Golfe. Ce conflit a pu montrer que seule la possession d'armes de destruction massive aurait pu constituer une réponse à la supériorité conventionnelle de la coalition. La sophistication des armes conventionnelles modernes paraît en effet hors de portée de la très grande majorité des Etats, pour des raisons tant financières que technologiques. L'«*appétit* » pourrait donc s'aiguiser à l'égard des armes biologiques, chimiques et nucléaires, comme «*égalisateurs* » potentiels.

C'est un des effets pervers des progrès de la technique dans le domaine des armements. L'évolution actuelle, permettant aux pays industrialisés d'acquérir des moyens offensifs et défensifs de plus en plus coûteux et sophistiqués, peut favoriser dans certains pays du Tiers monde le développement d'armes de destruction massive contre lesquelles les pays occidentaux sont largement démunis, soit parce qu'ils ont eux-mêmes renoncé aux armes biologiques et chimiques, soit parce que leurs armes nucléaires n'ont pas été conçues dans ce contexte et que les conditions de la dissuasion Est-Ouest (déjà difficiles à décrire avec précision) ne sont pas réunies.

b) L'accès aux armes nucléaires paraît plus aisé à la fin de ce siècle : les connaissances sont aujourd'hui très répandues, les matières fissiles plus accessibles, et les capacités de dissimulation considérables. De ce point de vue, l'effondrement de l'ex-URSS a éveillé des craintes sur la possibilité pour des pays potentiellement proliférateurs de disposer d'experts dans le domaine des armes nucléaires et de matières fissiles de qualité militaire. Il a même été question pendant quelque temps de l'acquisition par l'Iran de têtes nucléaires tactiques en provenance du Kazakhstan, une hypothèse qui aujourd'hui ne semble pas vérifiée.

Les pays occidentaux ont déployé, pour cette raison, des efforts importants pour stabiliser en Russie les milliers d'experts de toutes sortes affectés par le bouleversement politique et géostratégique depuis 1990. L'amélioration du système de contrôle des matières nucléaires en Russie est une autre priorité. Ce sont deux des aspects essentiels du programme Nunn-Lugar aux Etats-Unis⁵. Sur une question qui intéresse au premier chef les pays européens, leur présence reste encore trop discrète par rapport aux efforts consentis par Washington.

c) De nouvelles possibilités de domination régionale apparaissent à la fin de la guerre froide. Les cas de l'Irak et de l'Iran sont à cet égard typiques. Les deux pays utilisent des programmes clandestins d'armes de destruction massive à des fins de domination régionale. La longue guerre qu'ils se sont livrée dans les années 1980 avait déjà montré les limites du contrôle exercé par les deux superpuissances.

Le monde multipolaire dans lequel nous sommes censés entrer devrait encore renforcer ces tendances centrifuges. Le nucléaire a longtemps été le principal symbole de l'af-

⁵ Du nom de la loi votée en 1992 pour assister le désarmement nucléaire de la Russie.

frontement Est-Ouest. Le jour où cet affrontement disparaît, le risque est grand de voir apparaître des foyers régionaux où les armes de destruction massive sont perçues comme des instruments de pouvoir privilégiés. De ce point de vue, le Moyen-Orient présente des risques évidents.

d) L'affaiblissement de la garantie américaine peut conduire de nouveaux Etats à revoir leur politique de défense et à envisager l'option nucléaire. C'est le raisonnement de certains experts sur des pays asiatiques comme Taïwan et surtout le Japon. Aucun indice précis n'existe à ce jour qui permette de confirmer cette prédiction. Le Japon, en particulier, a réaffirmé son renoncement à l'arme nucléaire et n'a fait aucune difficulté à New York pour accepter une prorogation indéfinie du TNP, après quelques hésitations de la diplomatie nipponne dans les dernières années. Mais il est certain que la situation stratégique de ces deux pays, à la fin de la guerre froide, est loin d'être confortable.

Les derniers mois ont montré à quel point les relations entre Taïpei et Pékin pouvaient se tendre soudainement, sans que la communauté internationale réagisse. Quant au Japon, la conjonction de la désagrégation et du désordre russes, des incertitudes américaines et de la croissance économique et militaire chinoise éveille en lui des inquiétudes légitimes. Il est donc prudent d'encourager l'émergence de mesures de confiance bilatérales et multilatérales dans cette région et aussi d'y observer de façon continue l'évolution des politiques de défense.

e) Le règlement de l'affaire nord-coréenne, cas flagrant de non-respect du TNP, peut constituer un signal dangereux pour des proliférateurs potentiels. En effet, après deux ans de négociations pour tenter d'obtenir de Pyongyang l'admission d'inspecteurs internationaux sur deux sites suspects (alors qu'un écart de bilan avait été constaté pour le plutonium), l'accord conclu à l'automne 1994 entre la Corée du Nord et les Etats-Unis propose la fourniture de deux réacteurs de puissance.

Ce cas pose en des termes précis la question du rôle du Conseil de sécurité si une violation du TNP est formellement constatée par le Conseil des gouverneurs. Les travaux en cours sur ce sujet pourraient conduire à renforcer les capacités du Conseil de sécurité pour mieux appréhender l'évolution de la prolifération des armes de destruction massive dans le monde, mais la question décisive est celle de la volonté des membres permanents d'agir ensemble en cas de violation.

Il pose aussi la question de traitements spécifiques très disparates des différents cas de prolifération qui apparaissent dans le monde, alors que le régime du TNP repose sur l'universalité. De ce point de vue, l'utilisation qui a pu être faite par l'Iran, dont l'AIEA n'a jamais constaté de violation, de la politique partielle des Etats-Unis n'est sûrement pas un atout pour le régime de non-prolifération.

f) De nouveaux exportateurs de biens et technologies nucléaires et balistiques ne respectent pas nécessairement les règles définies par la majorité des fournisseurs. C'est une des raisons pour lesquelles les contrôles à l'exportation, qui ont été renforcés après l'expérience irakienne, présentent toujours des insuffisances notoires. Certains des nouveaux exportateurs n'ont purement et simplement pas de structures nationales ou de procédures juridiques adaptées aux exportations nucléaires. C'est le cas de certains Etats issus de l'ex-URSS.

D'autres ont une interprétation souvent laxiste des principes définis au plan international. C'est en particulier le cas de la Chine, qui exporte des biens et technologies nu-

clés dans l'ensemble du monde musulman. Les projets récents de vente de réacteurs à l'Iran (par la Russie et la Chine) ont notamment éveillé des craintes qu'ils ne servent de justification pour permettre à Téhéran d'acquérir des matières ou des équipements qui lui sont actuellement refusés, faute de programme électronucléaire.

La prorogation indéfinie du TNP. Les conditions de l'accord

La donnée la plus encourageante est incontestablement l'accord intervenu à New York entre tous les Etats parties au TNP pour proroger ce dernier de façon indéfinie. Les conditions de ce succès méritent cependant une analyse, sous peine d'en perdre le bénéfice dans les prochaines années.

La prorogation indéfinie du TNP était un des objectifs majeurs d'un très grand nombre de pays à l'ouverture de la Conférence qui s'est tenue à New York du 17 avril au 12 mai 1995. Elle devait donner au traité la permanence qui lui faisait défaut et dont tous les grands traités comparables étaient pourvus. Les négociateurs du TNP avaient en effet prévu (article X,2) que, vingt-cinq ans après son entrée en vigueur (1970), les Etats parties se réuniraient pour décider de sa prorogation pour une période indéfinie, pour une période limitée ou pour plusieurs périodes limitées.

Les raisons de cette disposition particulière, alors que les trois Etats dépositaires souhaitaient obtenir d'emblée la pérennité du TNP, est à chercher du côté d'un certain nombre de pays occidentaux qui ne voulaient pas s'interdire l'option nucléaire pour toujours. C'était en particulier le cas de pays européens qui redoutaient un affaiblissement de la garantie américaine avec le temps et qui souhaitaient pouvoir procéder à une réévaluation de leur position vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur du traité.

En 1995, la situation internationale avait si profondément changé que cette question n'était même plus posée par les pays qui étaient à l'origine de l'article X,2. Tous les Etats occidentaux jugeaient la permanence du traité nécessaire au moment où, avec la fin de la guerre froide, les dangers de la prolifération nucléaire paraissaient plus menaçants. L'expérience irakienne avait montré la réalité de la prolifération et les possibilités importantes de développement de programmes clandestins. Le cas de la Corée du Nord, de son côté, avait ensuite mis en lumière les difficultés de l'action internationale en cas de non-respect du traité.

Lorsque, en janvier 1992, le Conseil de sécurité avait reconnu pour la première fois que la prolifération des armes de destruction massive était un danger pour la paix et la sécurité internationale (utilisant les termes du Chapitre VII de la Charte des Nations unies), c'était bien aussi une façon d'affirmer que la permanence de l'instrument juridique international qui réglait la non-dissémination de l'arme nucléaire était essentielle pour la stabilité mondiale.

La prorogation indéfinie du TNP devait également favoriser le développement des usages pacifiques de l'atome en fournissant l'assurance qu'ils ne seraient pas détournés à des fins militaires. Le TNP, qui impose aux Etats non dotés d'armes la mise sous garanties internationales de toutes leurs activités nucléaires, donne en effet cette assuran-

ce. Même l'Irak n'a pas détourné de matières nucléaires soumises à garanties. Il a préféré construire à grands frais, en marge des contrôles internationaux, tout un réseau d'installations clandestines. Ces nombreuses installations soustraites aux inspecteurs témoignent certes de la nécessité de renforcer les moyens d'investigation de l'AIEA pour vérifier la bonne foi des pays qui renoncent à l'arme nucléaire, mais c'est aussi la preuve que les contrôles de l'Agence, là où ils existent, sont efficaces et tenus pour tels.

Le TNP est aussi la base sur laquelle reposent les échanges internationaux dans le domaine pacifique de l'énergie nucléaire. Le commerce international a besoin de stabilité. Cette vérité générale s'applique tout particulièrement au nucléaire. Pour bien des pays, toute précarité du traité, surtout à une période où les risques de prolifération apparaissent plus nettement, risquait d'avoir pour conséquence, dans un domaine où les décisions ont une longue portée dans le temps, de mettre les échanges internationaux en péril. Le nucléaire est un domaine où l'on ne raisonne pas en années mais en décennies. Les exportateurs sont donc tenus d'anticiper sur de longues périodes quand ils prennent des décisions. Le développement de programmes électronucléaires dans le Tiers Monde pouvait donc être compromis par un affaiblissement du TNP.

Enfin, le rôle du TNP en matière de désarmement était aussi au centre du débat. Chacun pouvait voir les conséquences qui résulteraient d'un traité dont l'avenir serait incertain. L'histoire ne fournit pas d'exemple d'un processus de désarmement qui se poursuive dans l'incertitude. On peut le regretter, mais c'est un fait que les bonnes intentions ne peuvent contourner. Ce constat commandait lui aussi de tout faire pour réduire les risques d'instabilité.

Cela étant, le résultat de la Conférence de prorogation n'était nullement acquis d'avance pour les raisons suivantes :

a) Deux Etats parties au TNP devaient voir leurs activités stigmatisées, l'un pour claire violation (l'Irak), l'autre pour situation irrégulière depuis trois ans (la Corée du Nord). Cette situation ne s'était jamais produite lors des précédentes Conférences d'examen du traité. Il ne paraissait naturellement pas concevable que ces pays se joignent au consensus. La Conférence de prorogation avait d'ailleurs lieu au moment où un nouveau débat, particulièrement difficile, se déroulait sur la levée de l'embargo en Irak. Dans le cas de la Corée du Nord, nul ne savait quelle serait son attitude à New York alors qu'elle revendiquait un " statut spécial " à l'égard du TNP lui permettant de ne remplir qu'une partie de ses obligations ; mais beaucoup redoutaient que ce pays ne joue les trouble-fête.

b) Tout un groupe de pays, appartenant au monde arabe et musulman, avait en outre fait savoir que la reconduction indéfinie du TNP n'était pas envisageable en l'absence d'une adhésion ou tout au moins d'un engagement d'adhésion d'Israël. Il s'agissait là d'une position constante de pays comme l'Egypte, même s'il apparaissait clairement qu'un affaiblissement du TNP ne serait sans doute pas de nature à convaincre Israël de changer de position à l'égard du traité. Or, aucune modification de la position de Tel-Aviv n'avait été enregistrée avant la Conférence et la question du Moyen-Orient, dans ces conditions, semblait rendre impensable un accord de la Conférence sur la prorogation indéfinie du TNP.

c) Un grand nombre d'Etats, appartenant principalement au groupe des pays non alignés, considéraient que la mise en œuvre de l'article VI (désarmement) du traité était in-

suffisante, et qu'elle ne justifiait pas que l'on retienne l'option de la prorogation indéfinie, qui leur paraissait la moins apte à maintenir une pression sur les puissances nucléaires. Ces pays tentaient donc de trouver des formules de reconduction du TNP, autorisées par l'article X,2, mais plus favorable à une évaluation régulière des progrès effectués dans la mise en œuvre de l'article VI. Une prorogation indéfinie revenait en outre, selon eux, à pérenniser le statut des puissances nucléaires, alors que le désarmement nucléaire et l'abolition finale des arsenaux figurait clairement dans le TNP à titre d'objectif majeur.

d) La question du développement des échanges pacifiques de l'atome était aussi devenue dans les derniers mois une question hautement conflictuelle, sous la conduite principale de l'Iran. Ce pays se trouvait dans une situation particulière, que les négociations des Etats-Unis avec la Corée du Nord rendaient plus exceptionnelle encore, puisqu'il n'avait pu obtenir d'aucun pays occidental la reconstruction du réacteur de Boucheir, détruit par un bombardement irakien, alors que l'AIEA n'avait jamais identifié de violation de l'accord de garanties intégrales que ce pays avait signé avec Vienne. L'Iran bénéficiait donc du soutien de nombreux pays non alignés, mécontents de la faiblesse des moyens consacrés à la coopération technique, du désintérêt des pays occidentaux pour le développement chez eux de programmes nucléaires ou du renforcement des contrôles à l'exportation, tenus par eux pour un " embargo technologique " dont ils faisaient les frais.

e) Enfin, l'incapacité des quatre Comités préparatoires à trouver un accord sur la question centrale des modalités de vote fragilisait la position des pays qui prétendaient vouloir se prononcer en faveur de la prorogation indéfinie du traité : il ne servait à rien de détenir la majorité si le recours au vote s'avérait impossible, surtout quand le différend principal portait sur le caractère ouvert ou secret du scrutin. Il n'était pas exclu en effet qu'un scrutin secret, s'il était finalement retenu, ne conduise à une confusion telle que le résultat ne devienne imprévisible. Des propositions concurrentes de prorogation indéfinie mais conditionnelle du traité pouvaient en effet séduire de nombreux pays, pour des raisons invoquées plus haut. La session exceptionnelle qui a eu lieu sur ce sujet à l'orée de la Conférence n'ayant rien donné, la question des modalités de vote constituait un motif d'inquiétude légitime. Tel fut d'ailleurs le cas jusqu'au dernier jour, le 11 mai, où les modalités de décision retenues ont permis de faire l'économie d'un vote. En cas contraire, nul ne peut dire ce qui serait advenu.

Dans ces conditions, le succès inespéré de la Conférence de prorogation du TNP mérite plus d'une explication. Les éléments suivants peuvent en rendre compte :

a) Une action diplomatique intense de la part de nombreux pays a précédé la Conférence. L'ambassadeur américain Thomas Graham a sillonné le monde entier pendant deux ans en faisant campagne pour la prorogation indéfinie du TNP. Cette insistance a pu agacer certains, mais il est clair aussi que c'est à elle qu'on doit la position favorable de nombreux pays. Le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France ont été les trois pays européens les plus actifs. La France a indéniablement joué un rôle clé en Afrique. Le Japon, l'Australie et le Canada ont également fait une campagne active, qui a porté ses fruits. C'est ainsi qu'au seuil de la Conférence, on évaluait à une courte majorité le nombre de votes favorables à la prorogation indéfinie du traité.

b) Une bonne stratégie occidentale, sous présidence britannique, a été maintenue pendant toute la Conférence. Dès qu'il est apparu que la question des modalités de vote

(scrutin ouvert ou secret) ne serait pas résolue, le groupe occidental, pour dissuader toute manœuvre pouvant conduire à une suspension de la Conférence, a décidé de recueillir systématiquement les signatures en faveur de la prorogation indéfinie du TNP. Il s'agissait de faire la démonstration qu'une majorité existait bel et bien, comme le requérait le TNP et comme l'aurait aisément montré un scrutin ouvert. Cette contre-offensive à la requête de vote secret présentée par les non-alignés s'est finalement révélée efficace. Mais les progrès ont été lents. Le nombre magique de 90 (la majorité des Etats participants) n'a été atteint que le 4 mai, la veille de la date limite de dépôt des propositions de prorogation. Le 5, 108 pays figuraient sur la liste. La preuve recherchée était fournie.

c) Le mouvement des pays non alignés manquait de cohésion sur les principaux points de la négociation. Ces pays ne sont parvenus à se mettre d'accord ni sur une option de prorogation, ni sur la question des modalités de vote, ni même sur une stratégie de négociation pendant la Conférence. Leur réunion à Bandung, juste avant la semaine décisive pour le dépôt des propositions, l'a clairement montré. Aucun regroupement significatif n'est apparu en leur sein tout au long des quatre semaines, si l'on excepte l'union classique des pays arabes contre la capacité nucléaire d'Israël. Les onze pays "like-minded" (Corée du Nord, Malaisie, Indonésie, Jordanie, Zimbabwe, Nigéria, Mali, Thaïlande, Myanmar, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Iran) qui ont présenté le 5 mai une proposition de prorogation pour des périodes de vingt-cinq ans renouvelables ne présentaient aucune cohérence réelle. Au demeurant, la modération de leur proposition témoigne plus clairement que toute autre donnée du succès de l'autre option.

Les "leaders" des pays non alignés n'ont pas joué de rôle significatif. L'issue de la Conférence aurait peut-être été différente si une voix puissante s'était élevée dans ce camp. Tel n'a pas été le cas. L'ambassadeur mexicain Marin Bosch, qui avait pris une part si importante dans le résultat de la Conférence d'examen de 1990, a été pratiquement absent des grands débats de New York, après une intervention remarquée les premiers jours dans la commission chargée de l'examen des questions de désarmement. Ses quelques initiatives ultérieures ont fait long feu. Sa proposition de prorogation indéfinie et conditionnelle, présentée le 5 mai, a été retirée dès le 8.

L'ambassadeur vénézuélien Talyardat, célèbre depuis quelques mois pour avoir proposé une reconduction du traité pour vingt-cinq ans suivis d'une nouvelle Conférence de prorogation, a quitté la Conférence après deux semaines, quand le Venezuela a fait connaître son ralliement à l'option de prorogation indéfinie. L'Indonésie n'a pesé sur les débats qu'à la fin de la Conférence, avec une intervention de son ministre des Affaires étrangères, qui s'est rendu à New York la dernière semaine et a obtenu qu'un lien plus étroit soit établi entre les différentes décisions de la Conférence : prorogation, renforcement de la procédure d'examen du TNP et déclaration politique collective sur les principes et objectifs à suivre lors des prochaines Conférences d'examen. L'Iran, très actif dans les Comités pour défendre le droit inaliénable des Etats parties aux bénéfices de l'énergie nucléaire à des fins civiles, a gardé une certaine modération dans ses propos et ses initiatives. La livraison des réacteurs russes aurait été mise dans la balance.

Trois éléments ont cependant donné aux pays non alignés un rôle capital pour l'issue de la Conférence : l'initiative de l'Afrique du Sud, la modération des pays arabes et la conduite présidentielle, qui s'est révélée magistrale.

Le rôle central de la délégation sud-africaine a souvent été souligné. L'annonce par l'Afrique

du Sud, en débat général, qu'elle se prononçait pour la prorogation indéfinie du traité, a vite concentré l'attention de nombreuses délégations sur le discours de ce pays. Il comportait des propositions sur le renforcement du mécanisme d'examen du traité et sur un certain nombre de " principes " grâce auxquels cet examen pourrait être conduit, qui ont finalement décidé du sort de la Conférence. La position particulière de l'Afrique du Sud dans le continent et dans le monde après le démantèlement de son programme militaire et la fin de l'apartheid lui conférait une autorité dont elle a fait le meilleur usage. Le président de la Conférence a sans doute lui-même perçu dans ce discours l'occasion de parvenir progressivement à ses fins et d'éviter un vote.

L'attitude des pays arabes et tout particulièrement de l'Egypte : ces pays étaient parmi les plus hostiles à une reconduction indéfinie du TNP, en raison du problème israélien. L'Egypte, en particulier, avait fait connaître depuis plusieurs mois son hostilité radicale à cette option. Celle-ci consacrerait, selon les pays de ce groupe, une situation intenable : renoncement à l'arme nucléaire de leur côté, et absence de toute modification de la position d'Israël à l'égard du traité. L'adoption sans vote par la Conférence d'une résolution sur le Moyen-Orient, présentée le 11 mai après les trois décisions de la Conférence, a permis aux pays arabes de ne pas s'opposer au consensus sur la prorogation du traité et de se contenter d'explications de positions, souvent hostiles, après que la décision eut été prise. Le fait que cette résolution soit parrainée par les trois Etats dépositaires du TNP, également membres du Conseil de sécurité, permettait en outre aux pays arabes d'espérer que ces Etats seraient investis d'une responsabilité particulière pour faire progresser le débat sur la question nucléaire au Moyen-Orient.

Enfin, la volonté du président de la Conférence d'éviter un vote, sa conduite personnelle des négociations et l'autorité morale incontestable dont il jouissait auprès de toutes les délégations ont sans doute constitué l'élément essentiel. Depuis plusieurs mois en effet, Jayantha Dhanapala, ambassadeur du Sri Lanka à Washington, avait fait savoir qu'il ne souhaitait pas recourir à un vote pour ne pas diviser les Etats parties au moment crucial de la prorogation du traité. Cette position n'était suivie, à l'ouverture de la Conférence, ni par les Etats-Unis, ni par les principaux pays européens, qui estimaient que seul un vote pouvait garantir la solution de leur choix. La volonté du Président a prévalu. Elle a permis d'aboutir, au terme de longues négociations dont il a lui-même assuré la présidence avec un savant mélange de patience et de fermeté, à un résultat bien préférable à celui qui aurait été obtenu par vote.

Tels sont les éléments les plus significatifs qui ont conduit au résultat final. L'importance croissante, au fil des semaines, des négociations présidentielles, conduites avec un groupe restreint de pays, a progressivement occulté les travaux des trois commissions chargées de l'examen de la mise en œuvre du traité dans les domaines du désarmement, des garanties et des usages pacifiques de l'atome. Les blocages qui paraissaient insurmontables dans le cadre de l'examen du TNP ont été habilement contournés ou dénoués par le président de la Conférence avec le soutien des ambassadeurs qui l'entouraient. Les observateurs avaient en effet vite compris qu'un accord serait impossible sur la mise en œuvre de l'article VI, où les débats, stériles et souvent amers, ne parvenaient qu'à identifier de profondes divergences, et qu'il serait très difficile sur la question des modalités de vote, si un vote devait avoir lieu. La stratégie finalement adoptée par la Conférence au terme des négociations présidentielles présentait une solution élégante à ces deux problèmes.

La Conférence a pris **trois décisions** dans la matinée du 11 mai.

L'une a une valeur légale, répond aux exigences de l'article X,2 du TNP et porte sur la **prorogation indéfinie** du traité. La communauté internationale reconnaît ainsi au TNP et à l'ensemble de ses dispositions une permanence dans le temps qui témoigne de l'importance que l'ensemble des Etats, du Nord comme du Sud, accorde désormais à la prolifération nucléaire. Ceux qui prétendaient que la Conférence fournirait l'occasion de nombreux retraits ou que le traité serait affaibli d'une façon ou d'une autre peuvent revoir leurs analyses. Le TNP sort renforcé de cette épreuve de vérité.

Les deux autres décisions prises par la Conférence ont une valeur d'engagement politique et non une portée juridiquement contraignante. Elles n'en sont pas moins importantes l'une et l'autre, car ce sont elles qui ont permis d'obtenir une prorogation indéfinie sans recourir au vote. Nul doute que leur mise en œuvre sera très attentivement suivie. Elles portent sur les points suivants :

Premièrement, le **renforcement du processus d'examen** du traité. Deux innovations ont été adoptées par rapport à ce qui existait jusqu'alors : la durée des comités préparatoires (qui sera désormais de deux semaines et non plus d'une) et la possibilité d'y débattre de questions de substance et non seulement de procédure. Ces modifications doivent permettre de suivre plus attentivement et à un rythme plus soutenu l'examen du TNP dans ses différents aspects (garanties, désarmement, usages pacifiques). La mise en œuvre concrète de cette décision soulève tout un ensemble de problèmes pratiques qui sont déjà à l'examen dans les capitales.

Deuxièmement, l'adoption, également sans vote, d'une **Déclaration sur les principes et objectifs** que partagent désormais tous les Etats parties pour procéder à l'examen de la mise en œuvre du TNP. Ce texte porte sur les points suivants :

a) L'universalité du TNP. C'est, à la demande de l'Egypte, la première priorité de la Déclaration. Des progrès remarquables ont été réalisés dans les dernières années sur ce point, puisque 180 pays sont à présent parties au traité, contre 140 en 1990. Des absents de marque sont pourtant toujours attendus pour que l'on puisse parler d'universalité : l'Inde, Israël et le Pakistan. Le texte adopté sur ce point visait plus explicitement la situation au Moyen-Orient.

b) La reconnaissance d'un " programme d'action " en matière de désarmement nucléaire. Il comprend :

* La conclusion du CTBT (traité d'interdiction totale des essais nucléaires) avant la fin de l'année 1996. Cet engagement n'est pas nouveau, mais il est solennellement réitéré. Ce sera un des points majeurs de l'examen de la mise en œuvre du traité qui commencera en 1997, avec le premier Comité préparatoire pour la Conférence d'examen de l'an 2000 (article VIII,3 du TNP). Nul doute que l'absence de conclusion à cette date aurait des effets sur les travaux de 1997.

* La négociation immédiate (formule déjà convenue à Genève entre quatre des cinq puissances nucléaires - la Chine ne s'était pas associée à cette déclaration - avant la Conférence de prorogation) d'une convention interdisant la production de matières fissiles à des fins explosives. La référence aux stocks de matières fissiles déjà produits a été évitée pour préserver le consensus dans les discussions conduites par le Président. Ce sera là une négociation difficile, tant sur le plan politique (divergences indo-pakistanaïses, volonté des pays arabes d'inclure les stocks israéliens, positions de nombreux pays

occidentaux, dont l'Allemagne, en faveur de l'inclusion des stocks dans la négociation) que technique (complexité extrême des questions de vérification) et financière (le coût de la vérification, qui varie en fonction des options retenues, sera élevé). A la fin de l'année 1995, les négociations n'avaient pas commencé à Genève.

* La poursuite du processus de désarmement nucléaire (avec une référence aux arsenaux dans leur globalité). La formule utilisée est vague, mais l'intention est nette : de nouvelles étapes doivent être franchies. Le ministre britannique des Affaires étrangères a reconnu dans son discours en débat général que, si les arsenaux russes et américains se comptaient un jour en centaines et non en milliers, le Royaume-Uni serait amené à considérer différemment la question du désarmement nucléaire. C'est vraisemblablement une façon d'indiquer que la signature éventuelle d'un traité START III pourrait amener le Royaume-Uni à infléchir sa position. La Grande-Bretagne, comme la France mais de façon plus substantielle, a d'ailleurs procédé ces dernières années à des réductions unilatérales de ses arsenaux.

c) De " nouvelles étapes " sur la question des garanties de sécurité après la résolution 984 du Conseil de sécurité. La mention explicite d'un instrument juridiquement contraignant (un traité) figure dans le texte. Cent soixante-quinze pays ont à présent renoncé à l'acquisition de l'arme nucléaire. Ils cherchent à obtenir depuis vingt-cinq ans des puissances nucléaires qu'elles prennent l'engagement de ne pas les attaquer avec ces armes et de les assister en cas d'attaque. La résolution 984 du Conseil de sécurité, adoptée sur ce sujet quelques jours avant l'ouverture de la Conférence, a rassemblé les cinq puissances nucléaires sur un texte portant tant sur les garanties positives que négatives. Cette résolution a été assortie de déclarations nationales, qui en limitent la portée. La Déclaration qui a été adoptée unanimement par la Conférence reconnaît la légitimité de la requête des Etats non dotés d'armes, et envisage des étapes supplémentaires, avec une reprise des négociations à Genève sur ce sujet.

d) Le développement de zones libres d'armes nucléaires doit aussi être encouragé, tout particulièrement dans les régions où de fortes tensions existent, en tenant compte des caractéristiques de chaque région. La coopération des cinq puissances nucléaires à la réalisation de cet objectif est soulignée comme une condition de l'efficacité de ces zones. Une application assez rapide de cet objectif devrait avoir lieu avec, d'une part, la signature en 1996 des protocoles additionnels par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France et, d'autre part, avec l'adoption du projet de traité sur la dénucléarisation de l'Afrique.

e) En matière de non-prolifération, la poursuite du renforcement des garanties de l'AIEA est encouragée. Ce point capital a fait l'objet de longues et difficiles discussions, y compris au sein du groupe occidental. La déclaration de principes indique clairement que la capacité de l'AIEA à détecter des activités non déclarées doit être améliorée.

f) La Conférence a aussi reconnu que les contrôles intégraux devaient être la condition des transferts internationaux dans le domaine nucléaire à l'égard des puissances non dotées d'armes. C'est là une victoire incontestable, en particulier sur la Chine, qui a tenté d'éviter toute mention de ce point dans la déclaration de principes. Les décisions des fournisseurs nucléaires dans ce domaine sont donc entérinées et universalisées. Les efforts engagés depuis 1991 pour faire adopter cette norme reçoivent ici une consécration.

g) Le droit des Etats non dotés d'armes parties au traité (en particulier les pays en développement) de poursuivre des activités nucléaires pacifiques a été réaffirmé avec for-

ce, en particulier sous l'impulsion de l'Iran. Nul doute que ceci créera les conditions d'une plus forte pression sur les pays développés pour qu'ils augmentent leurs efforts en faveur des pays en développement dans le domaine des applications pacifiques de l'atome. En ce qui concerne les contrôles à l'exportation, ils devraient désormais faire l'objet d'explications destinées aux pays récipiendaires, sans qu'il s'agisse de créer un " forum " spécifique à cette fin, comme le souhaitait l'Iran.

Plusieurs sujets de grande importance pour l'avenir du régime n'ont pas été traités durant la Conférence. Tout d'abord, la question centrale du non-respect des engagements de non-prolifération pris en adhérant au traité n'a pas fait de progrès décisifs. On peut certes opposer que tel n'était pas le propos de la Conférence et que l'objectif principal, à savoir la prorogation du traité, a été rempli au-delà des espérances. Mais la Conférence d'examen de 1990 avait jeté les premiers éléments de réflexion sur le renforcement des garanties et, de ce point de vue, la Conférence de mai 1995 peut paraître bien timide. Certes, les cas irakien et nord-coréen ont fait l'objet de longs débats et ces pays n'ont pas réellement troublé le cours de la Conférence. Lors de la décision de prorogation, l'Irak ne s'est pas opposé et la Corée du Nord a choisi la politique de la chaise vide. Mais le " statut spécial " que se reconnaît Pyongyang à l'égard du TNP a été réaffirmé et il y a toute raison de croire que la Corée du Nord ne se sent pas concernée par la prorogation indéfinie du traité.

En outre, les discussions sur le rôle du Conseil de sécurité ont montré l'absence de consensus sur ce point et le rôle ambigu de la Chine. Une des questions importantes toujours en suspens est de savoir si, après que le Conseil des gouverneurs se sera prononcé sur la violation par un Etat partie de l'accord de garanties conclu en conformité avec l'article III du TNP, une autre étape doit être franchie avec la reconnaissance de cette violation par l'ensemble des Parties au traité avant la transmission au Conseil de sécurité, exigée aux termes de l'article XII,c du statut de l'AIEA.

Un important travail demeure donc dans deux domaines principaux : les moyens de détection d'activités clandestines et les mesures à prendre en cas de non-respect des engagements de non-prolifération. Pour ce qui est de la détection d'activités clandestines, qui ne concernent qu'un nombre très limité de pays, il ne s'agit pas de transformer un système qui a longtemps reposé sur la confiance en un régime de type policier, mais de montrer les bénéfices que la sécurité internationale et régionale peut tirer d'une plus grande transparence et de contrôles plus exigeants. La crédibilité des contrôles internationaux est encore la meilleure façon de prévenir des actions de destruction préventive comme celles que l'on a pu observer au Moyen-Orient à plusieurs reprises. Une meilleure capacité de détection d'éventuelles activités clandestines est essentielle pour l'avenir du système des garanties, sa crédibilité et le régime de non-prolifération dans son ensemble. Elle a un lien direct avec la question de l'universalité du TNP car certains des pays qui demeurent en marge du traité n'accordent pas une foi suffisante aux garanties de l'AIEA dans leur état actuel. Elle a également son importance pour convaincre les milieux proches des ministères de la Défense que les garanties internationales donnent une assurance suffisante en ce qui concerne l'absence d'activités nucléaires à des fins militaires.

La question du non-respect des engagements de non-prolifération devrait aussi faire l'objet d'un réexamen. Un traitement trop disparate de ce problème dans les différentes régions du monde justifie des discours de type iranien dont on ferait volontiers l'écono-

mie. Si, dans un cas (l'Irak), la réponse est donnée par le Conseil de sécurité sous une forme particulièrement sévère, avec destruction de l'ensemble du programme, après l'envoi de 500 000 hommes, et si dans l'autre (la Corée du Nord), deux réacteurs nucléaires sont offerts pour faire accepter un démantèlement d'installations proliférantes à un pays qui se refuse à donner toute explication aux incohérences constatées par les inspecteurs de l'AIEA, la logique du système est singulièrement mise à mal. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité n'ont pas, jusqu'ici, trouvé de discours vraiment convaincant sur ce sujet, surtout lorsqu'il s'est agi de s'exprimer collectivement.

Les questions politiques : universalité du TNP et désarmement nucléaire

La prorogation indéfinie du TNP, telle qu'elle a été obtenue en mai 1995, est une victoire de la modération politique. Celle-ci doit être préservée dans les prochaines années en veillant à la mise en œuvre des engagements souscrits. La force du texte adopté à New York est d'autant plus grande que les engagements sont plus réalistes. Toute la philosophie de la négociation a consisté à aboutir à des objectifs raisonnables plutôt que de privilégier l'idéologie ou le discours. La consolidation de ce succès, voire sa préservation à l'avenir, a un prix. Le processus doit être poursuivi dans un certain nombre de domaines sous peine de provoquer, notamment au sein des pays non alignés, un revirement de tendance et une nouvelle radicalisation que leurs difficultés internes pourraient aussi alimenter. Ceci est surtout vrai dans les domaines de l'universalité du TNP et du désarmement nucléaire.

L'universalité du TNP

La situation des pays dits " du seuil nucléaire " (Inde, Pakistan, Israël), qui ont des activités nucléaires significatives hors de tout contrôle international, doit être repensée. Ces pays sont les premiers visés par l'exigence d'universalité du TNP que rappelle le document de la Conférence sur les " Principes et Objectifs ". Compte tenu des problèmes de sécurité auxquels ils doivent faire face, la prorogation indéfinie du traité de non-prolifération, qui ferme solennellement la porte nucléaire, devrait être assortie de nouvelles initiatives (régionales et globales) pour y répondre. En l'absence d'une diplomatie plus inventive, il est fort probable que les pressions exercées pour que ces pays adhèrent au TNP auront le même résultat que pendant les vingt dernières années, c'est à dire pratiquement nul.

L'essai nucléaire chinois intervenu juste après la clôture de la Conférence est humiliant pour l'Inde. C'est une façon de lui rappeler, sous la forme peut-être la plus douloureuse, la discrimination qu'elle dénonce avec tant de vigueur au sein du TNP. A un moment où la Chine fait preuve d'une arrogance croissante, où elle modernise son armée grâce à ses importants excédents commerciaux et où elle développe ses arsenaux balistique et nucléaire, le problème indien ne peut être balayé d'un revers de main. Or, il faut bien reconnaître que les pays occidentaux dans leur ensemble, à commencer par les Etats-Unis, n'ont pas envie de traiter sérieusement ce problème, qui imposerait des discussions peu pla-

santes avec Pékin.

Le Pakistan a toujours soutenu que sa position était symétrique de celle de l'Inde et qu'il était disposé à adhérer à tous les instruments de non-prolifération disponibles, y compris le TNP, si l'Inde en faisait autant. Sa position n'évoluera pas sur ce point. L'infériorité conventionnelle des moyens pakistanais met Islamabad en situation d'adopter un discours de type français sur les mérites de la dissuasion du faible au fort. L'incapacité de parvenir à un règlement de la question du Cachemire, qui polarise les antagonismes indo-pakistanaïens, est d'autant plus dramatique que ces deux pays, qui ont tant de besoins pour assurer leur développement, consomment l'essentiel de leurs forces vives dans leur combat fratricide.

Quant à Israël, il n'y a aucun espoir d'amener ce pays à renoncer à l'option nucléaire si des progrès décisifs du processus de paix ne sont pas effectués dans les prochaines années. La pertinence de la dissuasion nucléaire dans cette région est sûrement contestable, mais il est tout aussi sûr qu'en l'absence de paix durable les ambiguïtés actuelles de la politique israélienne dans le domaine nucléaire continueront d'être tenues par Tel-Aviv comme la meilleure façon d'assurer sa sécurité. Le développement des moyens balistiques ainsi que des armes chimiques et biologiques doit être traité conjointement avec celui des armes nucléaires. C'est le sens de la proposition égyptienne, toujours d'actualité, concernant une zone libre d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. On aimerait pouvoir constater quelques pas décisifs en ce sens lors de la prochaine Conférence d'examen du traité. La Conférence de prorogation du TNP devrait donc conduire à une nouvelle impulsion donnée au processus de paix pour confirmer les progrès de ces dernières années. Des étapes intermédiaires entre la situation actuelle et l'adhésion d'Israël au TNP devraient aussi pouvoir être définies.

L'universalité du TNP est le premier objectif reconnu par les négociateurs de New York. Elle sera donc l'objet d'une attention spécifique, notamment de la part des pays arabes, et tout particulièrement de l'Égypte. Mais chacun sait qu'Israël se déterminera sur ce point en fonction du degré d'avancement du processus de paix. En ce qui concerne l'Inde et le Pakistan, une des conséquences imprévues de la Conférence est de durcir leurs positions dans de nombreux forums de négociation, parce qu'ils se considèrent désormais les principales cibles du régime et estiment que leur intérêt est de souligner à toute occasion que l'accord passé à New York ne les concerne pas. Ceci est vrai en particulier pour les négociations sur le Traité d'interdiction complète des essais, où les deux pays deviennent des partenaires très difficiles qui menacent dès à présent de ne pas le signer en 1996, et pour les négociations sur la Convention d'interdiction de la production des matières fissiles à des fins d'armement, dont l'Inde et le Pakistan bloquent purement et simplement le démarrage.

Le désarmement nucléaire

Si l'on compare le résultat obtenu sur les questions de désarmement avec ce qui figure dans le document final de la session spéciale sur le désarmement de 1978 (auquel la France avait souscrit), la modération des négociateurs de 1995 est remarquable.

Le paragraphe 50 de ce document indiquait notamment :

“ La réalisation du désarmement nucléaire nécessitera la négociation urgente d'accords, à des stades appropriés et avec des mesures de vérification adéquates, en vue de : mettre un terme au perfectionnement qualitatif et à la mise au point de systèmes d'armes nucléaires ; mettre un terme à la production de tous les types d'armes nucléaires et de leurs vecteurs, ainsi qu'à la production de matières fissiles à des fins d'armement ; établir un programme global et graduel reposant sur un calendrier convenu, dans la mesure du possible, pour réduire de façon progressive et équilibrée les stocks d'armes nucléaires et leurs vecteurs, conduisant en fin de compte à leur élimination complète dans les plus courts délais possibles ”.

Le désarmement nucléaire et la diminution des arsenaux seront vite au centre du débat. Le retard apporté à la ratification du traité START II tant par la Russie que par les Etats-Unis est, de ce point de vue, de mauvais augure. Il ne constitue en tout cas pas un encouragement pour les puissances nucléaires plus modestes comme la France. Certains indices pourraient laisser penser que la période de désarmement est derrière nous. Ces indices sont cependant trompeurs. Certes, l'engagement pris à New York sur ce point est particulièrement vague. Mais il faut tout d'abord s'attendre à ce qu'il soit précisé. C'est le sens de la création, sur l'initiative de l'Australie, d'une commission internationale de quinze personnalités chargée de produire d'ici la fin août 1996 un rapport sur l'élimination progressive des armes nucléaires. En second lieu, une pression non plus seulement politique mais financière va conduire à réduire les arsenaux.

Les deux puissances nucléaires européennes, qui ont fait le choix d'une “ dissuasion minimale ” ou de “ stricte suffisance ”, sont dans une situation favorable en matière de désarmement nucléaire. D'abord parce que leurs arsenaux sont modestes, ensuite parce que leur défense a toujours reposé sur une appréciation de leurs besoins essentiels et non sur la course aux armements. Les deux pays ont d'ailleurs procédé à des réductions significatives ces dernières années.

Le Royaume-Uni a choisi de faire l'essentiel de son effort avant la Conférence de prorogation du TNP afin d'en tirer les bénéfices à cette occasion, mais il n'exclut pas des étapes ultérieures si le processus américano-russe se poursuit. Les armes nucléaires basées sur des navires ont été éliminées. Les armes nucléaires air-sol (WE 177) sont progressivement retirées du service. En 1998, le système Trident sera le seul système nucléaire du Royaume-Uni, dont la dissuasion nucléaire reposera donc uniquement sur les sous-marins.

La France, qui a réduit le nombre des têtes nucléaires déployées de 15 % entre 1991 et 1995, a récemment annoncé son intention de fermer le site d'Albion. Les résultats des travaux du Comité stratégique pourraient entraîner d'autres décisions sur la taille de notre arsenal nucléaire, qui est en tout état de cause appelé à décroître. Enfin, les puissances nucléaires occidentales dans leur ensemble pourraient trouver un intérêt commun à engager des négociations multilatérales, qui leur permettraient de peser de tout leur poids pour réduire le potentiel russe, faire entrer la Chine dans un processus de désarmement qu'elle n'accepte aujourd'hui que dans les discours tout en modernisant son arsenal, et contrôler les deux phénomènes dans le temps.

Tout processus de désarmement devrait permettre de mieux répondre aux deux questions suivantes : quel sera l'avenir nucléaire de la Russie ? et celui de la Chine ?

L'avenir nucléaire de la Russie est une énigme aussi vaste que son avenir tout court.

Quelques éléments peuvent cependant retenir notre attention. Tout d'abord, compte tenu des difficultés économiques considérables qu'elle traverse, l'achat ou la production d'armes conventionnelles très sophistiquées peut sembler hors de sa portée, renforçant, pour un temps tout au moins, l'importance des armes nucléaires. En second lieu, l'élargissement de l'OTAN, à tort ou à raison, remet pour Moscou la question nucléaire au premier plan. En troisième lieu, c'est un des derniers attributs de la puissance dont la Russie dispose encore, alors qu'elle se sent humiliée par sa perte de statut international. Pour toutes ces raisons, au-delà de la rhétorique sur l'élimination totale des armes nucléaires, il n'est pas vraisemblable que l'on assiste à un véritable désarmement sans une intense pression internationale.

Les traités signés jusqu'à présent entre les Etats-Unis et la Russie ne concernent que la destruction des missiles et non des têtes nucléaires. Aucun mécanisme de vérification n'existe dans ce domaine. Ceci ne signifie pas que les deux pays ne procèdent pas à des démantèlements de têtes nucléaires mais seulement qu'ils ne disposent pas des moyens de vérification mutuelle qui pourraient permettre de contrôler leurs déclarations unilatérales. Selon ces dernières, les deux pays démantèlent environ 2 000 têtes nucléaires chaque année, ce qui correspond pour les Etats-Unis à la capacité maximum dont ils disposent dans ce domaine. Pour ce qui est de la Russie, le soupçon général est que le chiffre de 2 000 a été avancé pour montrer que l'effort russe était de même nature que l'effort américain. La réalité serait moins ambitieuse. Des démantèlements ont cependant lieu, ne serait-ce qu'en raison des accords avec l'Ukraine, dont la mise en œuvre est vérifiée par Kiev.

Les accords actuels, en outre, ne portent pas sur les armes nucléaires tactiques. On peut comprendre que la première préoccupation des Etats-Unis ait été la destruction des armes nucléaires stratégiques et en tout premier lieu des vecteurs susceptibles d'atteindre le sol américain. Mais il est tout aussi clair que les Européens ne peuvent se désintéresser du sort des armes nucléaires tactiques russes qui se comptent par milliers, au moment où les forces occidentales ont considérablement réduit leurs moyens dans ce secteur. Les futurs accords de désarmement devraient se pencher sur cette catégorie d'armes, afin de préserver la stabilité.

Un autre sujet d'importance primordiale est d'éviter que l'éclatement de l'URSS ait pour conséquence un phénomène devant lequel la communauté internationale est particulièrement mal armée : le trafic illicite de matières fissiles. Les deux dernières années ont montré l'importance de cette question puisque des matières nucléaires de qualité militaire ont été saisies à plusieurs reprises. Les sources de ces matières n'ont pas été identifiées avec précision, mais l'ex-URSS, et plus particulièrement la Russie, a été l'objet des plus forts soupçons. Le problème général posé par le détournement éventuel de matières fissiles est aggravé en Russie par une série de facteurs : la grande quantité de matières fissiles concernées, les lacunes du système de contrôle existant et la détérioration des conditions générales en matière de sécurité.

Un système efficace et moderne de contrôle des matières nucléaires repose sur trois éléments : un programme de protection physique pour dissuader et repousser la tentative éventuelle de détournement de matières nucléaires et sa récupération en cas de vol ; un système de comptabilité des matières permettant de connaître avec précision la quantité de matières sous contrôle et de détecter rapidement la disparition d'une partie même minime du stock ; une grande fiabilité du personnel. Ces trois facteurs sont déficients en

Russie. De nombreuses interventions étrangères tentent d'y remédier avec des succès divers. Ce sera, en tout état de cause, une œuvre de longue haleine.

L'avenir de la Chine est tout aussi difficile à prédire. Il s'agit tout d'abord de la cohésion du pays et donc du contrôle des armes nucléaires, notamment tactiques. Certains craignent que la diminution du pouvoir exercé sur l'ensemble de cet immense pays par Pékin n'ait des répercussions dans le domaine nucléaire. Ces craintes ont pour origine une analogie avec l'ex-URSS qui est peut-être fautive, mais nul ne peut prédire avec certitude ce qu'il adviendra en Chine à la fin du régime actuel. En second lieu, la politique nucléaire extérieure chinoise, notamment dans le monde musulman, inquiète à juste titre les observateurs. Les Chinois sont présents en Algérie, en Syrie, en Iran et ils se sont rendus célèbres à la fin des années 1980 avec la vente de missiles CSS2 (2 000 km de portée et capacité nucléaire) à l'Arabie Saoudite.

Enfin, les relations des puissances nucléaires entre elles sont l'un des principaux éléments du débat. Parmi les cinq puissances nucléaires, trois sont alliées et tentent de maintenir, voire de conforter leurs liens, en procédant aux adaptations que la fin de la guerre froide impose. Ces trois pays ont en commun une histoire, des valeurs et des intérêts. La récente annonce par la France, lors de la réunion ministérielle de l'OTAN, qu'elle entendait désormais participer plus étroitement aux travaux de l'Alliance donne une indication claire sur la coopération de plus en plus étroite des trois pays à l'avenir. Les deux autres puissances nucléaires cherchent leurs marques pour le prochain siècle. Dans cette quête, l'évolution des deux Etats présente un contraste frappant. La désagrégation russe, le repli sur les frontières et la profonde crise d'identité que traverse la Russie s'opposent à la confiance croissante de la Chine en son rôle majeur dans les affaires régionales et mondiales. Une des conséquences en est que les relations sino-russes subissent depuis quelques années une mutation profonde qui devrait retenir l'attention. La Chine a en effet compris le parti qu'elle pouvait tirer des faiblesses de son grand voisin dans des domaines cruciaux comme celui des armements.

La Russie fournit, sans discernement excessif, une aide substantielle à la Chine dans son effort de modernisation de l'armée. L'appât des contrats d'armements prime les considérations stratégiques. Dès le début des années 1990, les achats chinois dans ce domaine atteignent des sommes importantes. En 1992, les ventes d'armes russes à la Chine représentent 1,2 milliard de dollars. De plus, les difficultés dramatiques auxquelles les scientifiques russes doivent faire face en matière d'emploi et de rémunération ont pour conséquence un afflux de compétences sur le territoire chinois.

Au même moment, le développement des échanges transfrontaliers réveille les soupçons de Moscou sur d'éventuelles visées annexionnistes chinoises en Extrême-Orient. Le nombre d'immigrants chinois n'est pas connu avec précision mais il se situerait entre 1 et 2 millions de personnes dans une région particulièrement peu peuplée (7 millions de Russes dans tout l'Extrême-Orient de la Russie) et particulièrement riche en matières premières.

Les responsabilités des Cinq et le rôle des armes nucléaires

D'une façon plus générale, les cinq puissances nucléaires ont une réflexion à conduire, au terme de la Conférence de prorogation du TNP, sur la façon dont ils assumeront leurs responsabilités dans le monde. Une des critiques formulées par de nombreux pays est que la Conférence a consacré la division entre les Etats dotés d'armes nucléaires et tous les autres. Cette consécration de leur statut doit conduire les puissances nucléaires à réexaminer leurs responsabilités. Sinon, elles risquent de se trouver dans la situation de l'aristocratie du XVIII^e siècle, avec des privilèges considérables, en quelque sorte héréditaires, et une fonction collective discutable. Ces responsabilités portent en tout premier lieu sur le maintien de la paix et de la sécurité. C'est le sens de leur présence au Conseil de sécurité avec le statut de membre permanent.

Il n'est pas certain que les Cinq partagent cette interprétation de leur rôle. La Russie est entrée dans une longue période de désagrégation, de troubles et de relative passivité sur la scène internationale. La Chine a tendance à considérer qu'elle fait partie de cette noble assemblée tout simplement parce qu'elle est un grand pays avec qui le reste du monde doit compter. L'affaire nord-coréenne en porte un témoignage éloquent. Les Etats-Unis trouvent de moins en moins de justification à leur rôle mondial après la fin de la guerre froide et ne semblent de surcroît accorder qu'un crédit limité aux Nations unies. Les deux pays européens qui jouissent du statut de membre permanent ont, quant à eux, fort à faire avec la construction européenne, l'élargissement à l'Est et la guerre en Bosnie.

Les Cinq ont pourtant, de plus en plus, des justifications à fournir sur le rôle futur des armes nucléaires dans un monde dont ils reconnaissent qu'il a profondément changé et dont ils constatent que les nouveaux conflits ne ressemblent guère à ceux auxquels ils s'étaient préparés pendant la guerre froide. Pendant cinquante ans, même si une partie substantielle de l'opinion publique, notamment dans les pays occidentaux, a critiqué l'utilité des armes nucléaires, celles-ci avaient, à l'évidence, un rôle central dans la configuration stratégique Est-Ouest. Ce n'est plus le cas. Plusieurs éléments en témoignent :

* Les arsenaux nucléaires des deux superpuissances sont perçus autant comme des fardeaux que comme des atouts. Les immenses moyens techniques et financiers mis au service du démantèlement des vecteurs et des têtes nucléaires donnent une idée de la tâche considérable à laquelle les Etats-Unis et la Russie se sont attelés. Sans parler des questions plus difficiles, comme celle du devenir des matières fissiles issues du désarmement nucléaire.

* Le fait qu'un large accord existe désormais pour intégrer l'Allemagne et le Japon au Conseil de sécurité comme membre permanent n'est pas seulement le signe que la page de l'après-guerre est définitivement tournée. C'est aussi la manifestation du rôle déclinant de l'arme nucléaire comme instrument de puissance. Plus qu'il ne justifie un statut, le fait d'être doté d'armes nucléaires correspond simplement à un état.

* Le nouveau contexte stratégique donne une importance beaucoup plus grande que par le passé aux activités de prévention. Or la nécessité de rassembler la communauté internationale pour lutter contre la dissémination des armes nucléaires conduit, elle aussi, à relativiser l'importance de ces armes et à accorder une plus grande attention que par le passé aux activités de prévention.

La question fondamentale du rôle des armes nucléaires dans un monde où les Etats-Unis et la Russie ne se considèrent plus comme des ennemis est donc sous-jacente à tous les débats actuels. Les arguments en faveur de l'abolition de ces armes reposent, d'une part, sur leur lien étroit avec l'équilibre de la terreur, qui a défini la guerre froide, d'autre part sur les dangers de la prolifération nucléaire, que le maintien d'arsenaux contribuerait à encourager, voire à justifier. Les pays nordiques sont des représentants convaincus du premier type d'arguments, l'Inde étant le meilleur avocat du second.

Du côté des puissances nucléaires, le discours est loin d'être unifié. La Chine ne voit aucune contradiction à moderniser son arsenal nucléaire et à refuser, seule des puissances nucléaires, le moindre effort de réduction de ses moyens nucléaires tout en continuant de se proclamer le champion de la cause du désarmement général et complet. La Russie conserve une grande part de la rhétorique passée en matière de désarmement et prend conscience avec inquiétude que l'arrêt des essais nucléaires peut conduire à des avantages décisifs pour les Etats-Unis. Les trois autres puissances nucléaires s'accordent sur plusieurs points.

Tout d'abord, les armes nucléaires seront présentes pour encore plusieurs décennies : le désarmement nucléaire prend du temps. C'est un argument simple, mais il a son poids. Les négociations et la mise en œuvre des accords sont laborieuses, surtout quand les procédures de vérification sont complexes, ce qui est de plus en plus le cas. La gestion de la situation complexe héritée de la guerre froide est incontestablement une raison valable. Encore faut-il en convaincre certains partenaires européens, soit parce qu'ils ont une longue tradition de neutralité comme la Suède ou l'Autriche, soit parce qu'ils ont le sentiment, comme l'Allemagne, d'être entrés depuis 1989 dans une période de sécurité sans précédent. La légitimation de l'arme nucléaire ne va plus de soi avec la disparition de l'ennemi privilégié. Pour ceux qui ont toujours été réticents voire hostiles à ces armes, en Europe notamment, la disparition de la confrontation américano-soviétique est un argument décisif en faveur de la disparition de toutes les armes nucléaires. L'ombre portée de l'arsenal russe est cependant destinée à durer (ceci est vrai de milliers d'armes stratégiques et tactiques) et la Chine n'a pas encore commencé de participer à ce processus.

Une autre raison, parfois avancée et plus contestable (répondre à des proliférateurs potentiels par la mise au point d'armes nucléaires adaptées), a été fermement rejetée par les puissances nucléaires occidentales. Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France ont tous les trois pris de la façon la plus solennelle l'engagement que de nouvelles armes ne verraient pas le jour et que les travaux conduits en laboratoire, après la fin des essais nucléaires, n'auraient d'autre objet que de maintenir la sûreté et la fiabilité des arsenaux existants.

Les proliférateurs potentiels posent à la dissuasion nucléaire des questions complexes. Pour commencer, rien n'indique que ces pays ont adopté une doctrine dissuasive en matière nucléaire. Leurs positions sur ce point, si elles existent, sont mal connues. Les déclarations de Saddam Hussein ou de Kim Il Sung sont plus proches de doctrines d'emploi. En second lieu, les protections dont disposent les pays occidentaux en cas d'échec de la prévention sont à ce jour réduites. Enfin, un échange nucléaire, même réduit, surtout avec un pays du Sud, signerait sans doute la fin des arsenaux nucléaires dans les pays occidentaux en délégitimant définitivement ce type d'armes. Il n'en irait pas néces-

sairement de même en Russie et en Chine. Pour ces différentes raisons, toute modification éventuelle de la doctrine de dissuasion doit être compatible avec l'objectif de non-prolifération.

Les Cinq devront également s'expliquer davantage sur la façon dont ils entendent assumer les responsabilités qui sont les leurs pour préserver la paix dans le monde. La détention d'armes nucléaires, à un moment où la lutte contre la prolifération est devenue une des priorités de la communauté internationale dans son ensemble, comporte plus de devoirs que de droits. En l'absence d'une politique plus active des puissances nucléaires pour favoriser la solution des problèmes de sécurité dans les régions les plus sensibles (Moyen-Orient, Asie du Sud, Extrême-Orient), les pays du seuil et la prolifération demeureront un défi permanent. La reconnaissance et l'acceptation des arsenaux nucléaires des Cinq passe aussi désormais, vraisemblablement, par un effort accru de transparence. A l'exception de la Chine, toutes les puissances nucléaires semblent avoir compris cette leçon. Les conséquences de cette prise de conscience ne sont pas encore toutes tirées.

La dimension européenne

Les changements les plus considérables qui sont intervenus dans le monde depuis une dizaine d'années ont eu lieu sur le territoire européen. Ces changements ont eu des effets décisifs dans le secteur nucléaire, notamment en matière de désarmement. Ils ont été accompagnés d'une vigilance accrue dans le domaine de la non-prolifération des armes nucléaires, où les pays européens jouent un rôle de plus en plus important. Depuis la fin des années 1980, la politique de non-prolifération est l'objet d'une coopération entre les Etats membres de la Communauté puis de l'Union européenne. Elle a porté sur les contrôles à l'exportation, sur le renforcement des garanties de l'AIEA et, tout récemment, sur la prorogation indéfinie du TNP qui était un objectif commun de première importance.

Après la prorogation du TNP, les pays européens ont des responsabilités spécifiques. Il ne s'agit pas seulement de l'importance de l'industrie nucléaire européenne et des capacités d'exportation qu'elle présente. Il s'agit aussi de la nécessité de réduire les divergences actuelles des différents partenaires européens dans ce domaine. Ces pays forment depuis cinquante ans une union économique et politique. Celle-ci doit avoir désormais des effets dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité. Tout solidaires qu'ils soient pour la politique à mener en matière de non-prolifération, leur diversité est encore grande sur la question nucléaire.

Les progrès de la coopération politique européenne en matière de non-prolifération ont été très sensibles depuis la fin des années 1980 : l'Acte unique a fourni les bases nécessaires au dialogue européen. Depuis septembre 1989, la présidence de la Communauté puis de l'Union européenne présente une déclaration commune à la Conférence générale de l'AIEA sur les différents aspects de la non-prolifération. La Communauté européenne a aussi joué un rôle important dans le renforcement des contrôles de l'AIEA. Alors qu'il s'agissait naguère d'un sujet de discorde, les positions européennes à l'égard du TNP se sont rapprochées depuis l'adhésion de l'Espagne en 1987 et de la France en 1992. La mise en place du marché unique impose à tous les Etats de la Communauté un renfor-

cement de leurs contrôles à l'exportation. L'ensemble de l'Union européenne a fait le choix d'une prorogation indéfinie du traité de non-prolifération et a œuvré en ce sens avant comme pendant la Conférence.

L'unanimité n'est pas aussi parfaite en ce qui concerne les armes nucléaires et leur rôle dans la défense de l'Europe. Certains pays européens n'y portent intérêt que sous l'angle du désarmement, d'autres s'interrogent sur la validité de la dissuasion nucléaire après la fin de la confrontation américano-soviétique, d'autres encore continuent de faire reposer leur défense sur un arsenal nucléaire propre. A ces trois perceptions, déjà fort différentes, s'ajoutent celles de candidats à l'adhésion, comme la Pologne, qui voient dans l'entrée au sein de l'Union européenne et de l'OTAN un moyen de bénéficier de la défense collective des pays occidentaux et de la garantie nucléaire américaine.

A défaut d'un dialogue régulier des principaux acteurs sur ces questions, l'Union européenne pourrait se trouver de plus en plus écartelée sur la question nucléaire dans les prochaines années. Certains débats lors de la Conférence de prorogation du TNP, notamment sur les questions de désarmement et de mise en œuvre de l'article VI, en ont porté témoignage. Mais ce sont surtout les derniers essais nucléaires français qui ont montré l'étendue des divisions : le vote de la résolution sur les essais nucléaires intervenu le 12 décembre 1995 en Assemblée générale des Nations unies est révélateur, puisque dix pays de l'Union ont voté en sa faveur.

Ce dialogue est précisément proposé par la France à ses partenaires et notamment au premier d'entre eux, l'Allemagne. La notion de " dissuasion concertée " signifie en effet, en tout premier lieu, que la France reconnaît la nécessité de sortir du modèle solitaire qui a longtemps été le sien en matière nucléaire pour intégrer de façon définitive la dimension collective de la défense. Des progrès très sensibles ont été faits ces dernières années pour rapprocher les positions française et britannique. Les deux pays se reconnaissent aujourd'hui une grande similarité doctrinale et une grande parenté d'intérêts. Le dernier sommet franco-britannique a permis de constater publiquement la convergence des intérêts vitaux des deux pays. Cette entente, nécessaire au dialogue européen, est insuffisante. Le dialogue nucléaire avec l'Allemagne, désormais plus facile depuis le retrait de nos missiles Pluton et Hadès et notre engagement en faveur de la non-prolifération et de la conclusion du CTBT, est encore à peine esquissé.

L'Europe a aussi la responsabilité de soutenir vigoureusement les efforts du continent africain pour créer une zone libre d'armes nucléaires sur l'ensemble de l'Afrique. C'est de bonne politique pour un texte tenu pour capital par les pays africains après l'abandon par l'Afrique du Sud de son programme nucléaire militaire. C'est aussi un soutien conforme aux intérêts européens. Le traité de Pelindaba⁶ est maintenant adopté par l'OUA. Une des dernières difficultés concernait un différend de souveraineté sur Diego Garcia. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont à présent trouvé une formulation de compromis. La seule question non résolue à la fin 1995 concernerait les réticences des Etats-Unis à donner des garanties de sécurité à la Libye.

Les questions nucléaires russes, qui constituent pour des raisons évidentes une priorité aux Etats-Unis, ont aussi un impact immédiat en Europe, qu'il s'agisse du niveau des arsenaux et de l'avenir des accords de désarmement américano-russes, du devenir des

⁶ Traité instituant une zone libre d'armes nucléaires sur le continent africain, 2 juin 1995.

scientifiques et techniciens jusqu'alors affectés à la production des armes ou encore des modalités de contrôle des stocks considérables de matières fissiles présents sur le territoire de la Russie. Sur tous ces sujets, les pays européens devraient être plus actifs, qu'il s'agisse de l'aide au contrôle et au démantèlement des armes, de la sûreté et de la sécurité des matières fissiles, du renforcement des contrôles à l'exportation ou de l'emploi des experts. Les Etats-Unis, qui considèrent que le bon déroulement du processus de désarmement russe est un élément capital de leur sécurité, ont voté dès 1992 la loi Nunn-Lugar, qui accorde un crédit de 400 millions de dollars par an à la Russie pour l'aider à mettre en œuvre ses engagements.

Enfin, les pays européens pourraient tirer des conclusions du fait que, dans les trois cas récents de prévention, de gel ou de destruction de phénomènes de prolifération nucléaire : l'Ukraine, la Corée du Nord et l'Irak, il y a eu un seul acteur décisif, les Etats-Unis.