

N° 332

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 février 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le **désarmement, la non-prolifération nucléaires et la sécurité de la France,***

Par M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Boroira, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS ET PRÉCONISATIONS	9
I. DÉSARMEMENT ET NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRES : ÉTAT DES LIEUX VINGT ANS APRÈS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE	17
A. LES DEUX SUPERPUISSANCES ONT RÉDUIT LEURS ARSENAUX QUI DEMEURENT NÉANMOINS CONSIDÉRABLES	20
1. <i>Les accords américano-russes de désarmement depuis la fin de la guerre froide</i>	20
2. <i>L'évolution de l'arsenal nucléaire américain</i>	23
a) La « Nuclear posture review » de 2001 et le rôle des forces nucléaires dans la stratégie de défense des Etats-Unis	23
b) La structure des forces stratégiques américaines	25
c) Les hypothèses d'évolution de l'arsenal nucléaire américain dans le cadre des débats sur la Nuclear Posture Review 2010	26
3. <i>L'évolution de l'arsenal nucléaire russe</i>	27
B. SUR LES TROIS AUTRES ÉTATS DOTÉS, DEUX SEULEMENT SONT ENGAGÉS DANS UN MOUVEMENT DE RÉDUCTION DE LEURS FORCES NUCLÉAIRES	29
1. <i>La réduction du format des forces nucléaires britanniques et françaises</i>	29
a) L'évolution des forces nucléaires britanniques	30
b) L'évolution des forces nucléaires françaises	31
2. <i>Le renforcement de l'arsenal nucléaire chinois</i>	32
C. LE TNP A RALENTI LA PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE SANS POUR AUTANT L'EMPÊCHER ; IL RESTE CEPENDANT LE MÔLE DE L'ORDRE NUCLÉAIRE MONDIAL	34
1. <i>Le TNP a été globalement conforté depuis la fin de la guerre froide</i>	35
2. <i>Les trois Etats non signataires du TNP sont nucléarisés</i>	37
a) Les capacités nucléaires de l'Inde	37
b) Les capacités nucléaires du Pakistan	38
c) Israël et l'arme nucléaire	39
d) Dans quelle mesure la capacité nucléaire des trois Etats non membres du TNP affecte-t-elle le régime international de non-prolifération ?	40
3. <i>Des facteurs de fragilisation du TNP qui ne remettent néanmoins pas en cause son rôle essentiel dans l'ordre nucléaire mondial</i>	42
a) Les insuffisances du contrôle de l'application du traité	43
b) Les difficultés à faire prévaloir le respect du traité : la non-résolution des crises iranienne et nord-coréenne	45
c) Bien que faisant l'objet d'une contestation latente, le TNP reste un instrument essentiel et irremplaçable	51
II. IL EXISTE, DANS LE NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL, LA POSSIBILITÉ D'ALLER VERS UNE ZONE DE BASSE PRESSION NUCLÉAIRE	55
A. UN NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL A FAIT NAÎTRE CERTAINES ATTENTES	57
1. <i>L'engagement du président Obama en faveur du désarmement nucléaire</i>	58
2. <i>Les initiatives françaises et européennes</i>	61
3. <i>Le dégel des enceintes internationales</i>	62
B. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA NOUVELLE ÉTAPE DU DÉSARMEMENT AMÉRICANO-RUSSE	65

1. Le traité « post-START » : la pérennisation du cadre bilatéral de désarmement assorti de réductions mesurées	66
2. Peut-on envisager d'autres étapes vers une réduction plus significative des arsenaux américain et russe ?	68
a) Les perspectives d'évolution de la posture nucléaire américaine	69
b) Les préoccupations russes	73
3. Des mesures de désarmement doivent-elles être envisagées de la part des autres puissances nucléaires ?	75
4. Les Etats nucléaires doivent-ils prendre des engagements sur le rôle et les circonstances d'emploi de l'arme nucléaire ?	77
C. LA NÉCESSAIRE RELANCE DES RATIFICATIONS DU TRAITÉ D'INTERDICTION COMPLÈTE DES ESSAIS NUCLÉAIRES	80
1. Un instrument essentiel de désarmement et de non-prolifération qui n'est toujours pas entré en vigueur	81
2. La ratification du TICE par les Etats-Unis est cruciale mais les conditions sont loin d'en être réunies	84
D. LE LANCEMENT DE LA NÉGOCIATION D'UN TRAITÉ D'INTERDICTION DE LA PRODUCTION DE MATIÈRES FISSILES À USAGE MILITAIRE	86
1. Une initiative entravée depuis de nombreuses années	87
2. Une négociation qui sera longue et difficile	89
III. IL EST NÉCESSAIRE DE RELANCER LA PROMOTION DES USAGES PACIFIQUES DE L'ATOME QUI FONDE LA LÉGITIMITÉ DU TNP	93
A. INSTAURER UN CADRE CLAIR DÉFINISSANT LES CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE	95
1. Un plan d'action pour un développement responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire	96
2. L'action de la France en faveur du développement responsable des usages pacifiques de l'énergie nucléaire	98
3. Le rôle essentiel de la recherche dans la mise au point de technologies plus performantes et plus accessibles	100
B. LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES INTERNATIONAUX GARANTISSANT L'ACCÈS AU COMBUSTIBLE NUCLÉAIRE	101
1. L'intérêt des approches multilatérales du cycle du combustible	102
2. De multiples propositions et initiatives	103
3. La nécessité de concrétiser les garanties internationales d'accès au combustible nucléaire	105
C. LES CONDITIONS D'EXPORTATION DES TECHNOLOGIES NUCLÉAIRES	107
IV. IL FAUT INSCRIRE LE MAINTIEN DE L'ORDRE NUCLÉAIRE MONDIAL DANS LA PERSPECTIVE D'UNE RÉDUCTION DES TENSIONS ET D'UN TRAITEMENT DES PROBLÈMES POLITIQUES PENDANTS	111
A. CONTENIR L'EFFET DÉSTABILISATEUR DES CRISES DE PROLIFÉRATION NON RÉSOLUES	113
1. La crise iranienne dans le contexte moyen-oriental	113
2. Les retombées du conflit indo-pakistanaïse	117
3. La crise coréenne dans le contexte de l'Asie de l'Est	118
B. CONSOLIDER LE RÉGIME DE NON-PROLIFÉRATION	119
1. Rapprocher les Etats non parties au TNP du régime international de non-prolifération	120
2. Renforcer le respect du TNP	122

a) Renforcer le régime des garanties et les moyens de vérification de l'AIEA	122
b) Encadrer le droit de retrait	126
c) Sanctionner les manquements	127
C. LUTTER CONTRE TOUS LES PHÉNOMÈNES DE PROLIFÉRATION	129
1. <i>Faire face au rôle des acteurs non étatiques dans la prolifération</i>	129
a) Le développement des trafics et des réseaux de prolifération	130
b) Le nucléaire et le risque terroriste	131
c) Les réponses : les mesures de contre-prolifération et le renforcement de la sécurité nucléaire	133
2. <i>La prolifération non nucléaire et les déséquilibres conventionnels</i>	137
a) Poursuivre la lutte contre la prolifération chimique et biologique	137
b) La prolifération balistique et ses effets déstabilisants	138
c) Les moyens conventionnels	140
D. AGIR SUR LES DÉTERMINANTS DE LA PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE EN RÉDUISANT LES TENSIONS ET EN TRAITANT LES QUESTIONS POLITIQUES PENDANTES	141
1. <i>Le Cachemire et la normalisation des relations indo-pakistantaises</i>	142
2. <i>La solution du conflit israélo-palestinien et la normalisation des relations avec l'Iran</i>	144
a) La solution du conflit israélo-palestinien, préalable nécessaire à l'objectif d'un Moyen-Orient dénucléarisé	144
b) Les conditions d'une normalisation des relations avec l'Iran	145
3. <i>La survie du régime de la RPDC dans une Asie de l'Est fracturée</i>	147
V. GARANTIR LA SÉCURITÉ DE LA FRANCE ET LE MAINTIEN D'UN ÉQUILIBRE PACIFIQUE SUR LE CONTINENT EUROPÉEN	153
A. LA FRANCE DOIT ABORDER SANS COMPLEXE LA CONFÉRENCE D'EXAMEN DU TNP	153
1. <i>Le bilan exemplaire de la France en matière de désarmement nucléaire</i>	154
2. <i>La France doit plaider pour des objectifs ambitieux lors de la Conférence d'examen</i>	154
a) Appeler à réunir les conditions du désarmement nucléaire, dans la perspective d'un monde plus sûr	155
b) Pour une approche globale et phasée du processus de désarmement	156
B. LA FRANCE ET LE DISCOURS « ABOLITIONNISTE »	157
1. <i>Le discours « abolitionniste » rencontre des échos nombreux.</i>	157
2. <i>Le rapport « Evans-Kawaguchi » sur l'élimination des menaces nucléaires</i>	158
a) Les présupposés de l'École « abolitionniste »	159
b) Un objectif de minimisation à l'horizon 2025	160
c) Le problème des garanties de sécurité	161
3. <i>En matière de désarmement, la France a une position particulièrement ouverte et constructive</i>	162
C. DANS UNE ÈRE DE « BASSE PRESSION NUCLÉAIRE », LA POSTURE DE DÉFENSE DE LA FRANCE CONSERVE TOUTE SA PERTINENCE	165
1. <i>Une dissuasion « strictement suffisante »</i>	165
2. <i>Une posture défensive</i>	166
3. <i>Une défense indépendante</i>	166
4. <i>Garanties négatives de sécurité et crédibilité de la dissuasion</i>	167
D. FACE À LA PROLIFÉRATION BALISTIQUE, LA DÉFENSE ANTIMISSILE EST INSUFFISANTE ET PEUT MÊME CONTRARIER LES PROGRÈS DU DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE	169
1. <i>La prolifération balistique</i>	169
2. <i>Vers un traité multilatéral contraignant ?</i>	169
3. <i>La défense antimissiles balistiques américaine (DAMB)</i>	170

4. Défense antimissile et dissuasion : complémentarité ou contradiction ?	171
5. Défense antimissile balistique, désarmement nucléaire et défense européenne	173
E. LA QUESTION DES ARMES NUCLÉAIRES « SUBSTRATÉGIQUES » OU « TACTIQUES » EN EUROPE ET LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE	175
1. L'asymétrie Russie-OTAN en matière d'armes nucléaires tactiques.....	176
2. L'échéance d'une éventuelle modernisation des ANT de l'OTAN	176
3. Les armes nucléaires tactiques dans la doctrine russe	178
4. Les armes nucléaires « tactiques » dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN	179
5. Armes nucléaires « tactiques » et prolifération balistique.....	180
F. SIX PRÉCONISATIONS INTÉRESSANT LA SÉCURITÉ DE LA FRANCE ET DE L'EUROPE	181
EXAMEN EN COMMISSION	189
ANNEXES.....	199
• Etat des arsenaux nucléaires dans le monde.....	199
• Texte du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires	200
• Résolution 1887 du Conseil de sécurité des Nations unies.....	206
• Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies.....	211
• Traité d'interdiction complète des essais nucléaires : état des ratifications.....	215
• Notions élémentaires sur l'AIEA	216
• Protocole additionnel aux accords de garanties avec l'AIEA : état des ratifications.....	221
• Discours prononcé à Prague par le président Barack Obama le 5 avril 2009.....	224
• Discours prononcé à Cherbourg par le président Nicolas Sarkozy le 21 mars 2008	227
• Lettre adressée le 5 décembre 2008 au Secrétaire général des Nations unies par le président Nicolas Sarkozy	233
• Plan d'action proposé par l'Union européenne en vue de la Conférence d'examen du TNP.....	235
• Résumé des conclusions du rapport de la Commission bipartisane du Congrès (commission Perry-Schlesinger) sur la posture stratégique américaine.....	239
• Liste des personnes rencontrées par le rapporteur	248

CONCLUSIONS ET PRÉCONISATIONS

1. En dépit de ses imperfections et de ses fragilités, le traité de non-prolifération nucléaire (TNP) demeure un instrument irremplaçable pour la sécurité internationale. La très grande majorité des Etats conservent un intérêt majeur à ce qu'il soit préservé dans la région où ils se situent. Il ne peut y avoir d'autre alternative que de soutenir et consolider le TNP en veillant à faire avancer les trois objectifs qu'en attendent les Etats parties :

- progresser sur la voie du désarmement général et nucléaire ;
- assurer l'accès de tous les Etats qui le souhaitent aux bénéfices de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ;
- garantir la sécurité des Etats en prévenant efficacement toute tentative de prolifération et, le cas échéant, en sanctionnant les manquements de manière efficace.

Réunir les conditions d'une « zone de basse pression nucléaire », dans la perspective du désarmement prévu par l'article VI du TNP.

2. Le désarmement nucléaire doit s'inscrire dans la perspective d'un désarmement général et complet, dans le cadre d'un processus graduel visant à réunir les conditions d'un monde sans armes nucléaires et à préserver la nécessité d'une sécurité non diminuée pour tous. Dans un premier temps, il importe donc de se concentrer sur les conditions aujourd'hui accessibles pour progresser vers cet objectif.

3. La disproportion est telle entre les arsenaux des deux premières puissances nucléaires (22 400) et tous les autres réunis (environ 1 100) que l'effort de désarmement nucléaire doit porter en priorité sur les Etats-Unis et la Russie. L'accord « post-START » de 2010 représente une première étape. Une diminution plus significative des arsenaux américain et russe – en incluant les armes en réserve et les armes nucléaires dites « tactiques » - sera l'une des conditions essentielles pour aller vers une « zone de basse pression nucléaire ».

4. A ce stade, il n'y a pas lieu de lier les réductions que devraient opérer les Etats-Unis et la Russie et la situation des arsenaux beaucoup plus modestes des autres Etats nucléaires. La question ne pourrait se poser en ces termes qu'une fois les forces nucléaires américaines et russes, tous types d'armes confondus, ramenées à des niveaux de l'ordre de quelques centaines d'armes nucléaires.

5. Il est indispensable que toutes les puissances nucléaires pratiquent une politique de transparence, à l'image de la France, sur la situation de leurs forces, en déclarant la totalité de leurs stocks d'armes nucléaires, qu'elles

soient opérationnellement déployées, en réserve ou en attente de démantèlement, qu'il s'agisse d'armes nucléaires stratégiques ou d'armes nucléaires dites « tactiques ».

6. Les « garanties négatives de sécurité » émises par les Etats dotés d'armes nucléaires sont légitimes, dès lors qu'elles sont accordées à des Etats non dotés qui respectent pleinement les obligations découlant du TNP et qu'elles n'aboutissent pas à compromettre la préservation des intérêts vitaux des nations qui y souscrivent, par exemple en cas d'agression avec des armes biologiques ou chimiques.

7. Le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) constitue un instrument essentiel de désarmement et de non-prolifération nucléaires. Sa ratification par les Etats-Unis est cruciale, car elle serait de nature à entraîner celle de plusieurs autres Etats dont l'adhésion est requise (Chine, Inde, Pakistan notamment) et redonnerait de la crédibilité à une entrée en vigueur du traité à moyen terme. Il est urgent que soient levées les objections qui s'opposent à l'adoption de ce traité par le Sénat des Etats-Unis.

8. La négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires doit s'engager sans condition préalable au sein de la Conférence du désarmement. En l'attente de l'entrée en vigueur d'un tel traité, les Etats qui ne l'ont pas encore fait doivent déclarer un moratoire sur la production de matières fissiles et démanteler leurs installations de production.

Relancer la promotion des usages pacifiques de l'énergie nucléaire, qui fonde la légitimité du TNP.

9. Au moment où l'énergie nucléaire suscite l'intérêt d'un plus grand nombre d'Etats préoccupés par la satisfaction de leurs besoins énergétiques à moyen terme et par la lutte contre le réchauffement climatique, il est nécessaire de répondre à cette attente en relançant la promotion des usages pacifiques de l'atome, qui fonde la légitimité du TNP.

10. La conférence d'examen du TNP devrait être l'occasion de définir les principes devant guider un développement sûr et responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. Elle devrait clairement consacrer un engagement d'assistance au profit de tous les pays qui adhèrent à un socle commun de règles en matière de sûreté, de sécurité et de non-prolifération, qui respectent l'ensemble de leurs obligations internationales et qui poursuivent de bonne foi, sous le contrôle de l'AIEA, des activités à des fins pacifiques.

11. La recherche et la coopération internationale pour concevoir des réacteurs plus économes en uranium, plus sûrs, plus résistants à la prolifération et générant moins de déchets radioactifs à vie longue est un facteur essentiel pour favoriser l'accès d'un plus grand nombre d'Etats à l'énergie nucléaire.

12. A court terme, il est indispensable de concrétiser rapidement le projet de « banque du combustible », à travers un mécanisme international garantissant l'approvisionnement en combustible nucléaire de tous les Etats demandeurs qui respectent les normes convenues de non-prolifération nucléaire. À plus long terme, devraient être mises en place des installations d'enrichissement ou de retraitement à caractère multilatéral. Une approche régionale mériterait d'être privilégiée, avec notamment la création d'une telle installation sous la responsabilité de l'AIEA, dans un Etat du Moyen-Orient, où les projets de réacteurs civils sont nombreux.

13. Au moratoire institué depuis 2004 par le G8 sur l'exportation des technologies liées aux activités sensibles du cycle du combustible nucléaire - enrichissement et retraitement - doivent être rapidement substituées des règles claires précisant les critères au vu desquels de tels transferts peuvent être autorisés. Ces critères comprendraient notamment l'existence d'un programme électronucléaire techniquement et économiquement crédible et les garanties présentées par l'Etat destinataire quant à l'utilisation des technologies transférées dans les meilleures conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération (notamment l'adhésion au protocole additionnel de l'AIEA). Un lien serait ainsi établi entre l'autorisation des transferts de technologie et l'adhésion complète au régime de non-prolifération.

Inscrire le maintien de l'ordre nucléaire mondial dans la perspective d'une réduction des tensions et d'un traitement des problèmes politiques pendants.

14. Le maintien de l'ordre nucléaire mondial, incarné par le TNP, est un facteur essentiel de sécurité et de stabilité pour l'ensemble des Etats. Il suppose la consolidation des instruments juridiques et le renforcement des contrôles en matière de prolifération. Il exige également de traiter les causes profondes des crises de prolifération, qui s'enracinent dans des motivations régionales de sécurité, au Proche et au Moyen-Orient, entre l'Inde et le Pakistan, et en Asie de l'Est.

15. La mobilisation de la communauté internationale, au travers du Conseil de sécurité des Nations unies, doit continuer à s'exercer en vue de la résolution des crises iranienne et nord-coréenne. Ces deux crises sont potentiellement très déstabilisatrices pour le TNP. Selon leur issue, d'autres Etats pourraient reconsidérer leur politique de sécurité et enclencher de nouvelles cascades de prolifération.

16. Pour prévenir de nouvelles crises de prolifération, le TNP doit être assorti des moyens permettant de vérifier sa mise en œuvre effective. Une action diplomatique résolue et des mesures incitatives fortes, par exemple par la conditionnalité des exportations, sont nécessaires pour assurer l'universalisation du protocole additionnel aux accords de garanties (protocole « 93+2 ») et notamment l'adhésion de la quinzaine d'Etats menant des

activités nucléaires significatives qui n'y ont pas souscrit. Le renforcement des moyens humains et techniques de vérification de l'AIEA est le corollaire indispensable de cet objectif.

17. La conférence d'examen du TNP devrait s'accorder sur des principes encadrant le droit de retrait reconnu par le traité, afin de réaffirmer qu'un Etat demeure responsable des violations commises avant le retrait et d'éviter le détournement des équipements et technologies acquis sous couvert du traité pour le développement d'un programme nucléaire militaire.

18. Le fait que les trois Etats qui n'ont jamais adhéré au TNP – Inde, Israël et Pakistan - se soient dotés de l'arme nucléaire, fragilise le régime international de non-prolifération. Dans le prolongement des premiers engagements pris par l'Inde auprès du Groupe des fournisseurs nucléaires, il est nécessaire de rapprocher les trois Etats de ce régime en les incitant à ratifier le traité d'interdiction des essais nucléaires, à stopper la production de matières fissiles à usage militaire, à négocier avec l'AIEA, à l'image de l'Inde, un protocole additionnel et à contrôler leurs exportations de technologies nucléaires.

19. La pleine mise en œuvre par tous les Etats de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi que le renforcement des contrôles et de la sécurité nucléaire sont nécessaires en vue de faire face au rôle croissant des acteurs non étatiques dans la prolifération nucléaire en matière de trafics illicites de biens et technologies sensibles et de parer le risque de détournement de matières nucléaires au profit d'organisations terroristes. Des directives strictes doivent être renouvelées aux services concernés.

20. La lutte contre la prolifération nucléaire ne peut s'envisager isolément des autres formes de prolifération – chimique, biologique, balistique – et des déséquilibres conventionnels (concept américain de « nouvelle triade » fondé sur les armes nucléaires, les armes conventionnelles guidées de haute précision et la défense antimissile balistique), qui influent sur les conditions de la stabilité stratégique. L'universalisation des instruments internationaux dans ce domaine, l'adoption d'un mécanisme de vérification pour la convention d'interdiction des armes biologiques et la négociation d'un traité d'interdiction des missiles sol-sol de portées courte et intermédiaire, proposé par la France, iraient dans ce sens.

21. Au-delà du renforcement des instruments internationaux et des mesures préventives ou coercitives, il est essentiel d'agir sur les déterminants régionaux de la prolifération nucléaire, en réduisant les tensions et en traitant les questions politiques pendantes depuis de trop longues années. Le désarmement n'est pas un devoir abstrait. Il ne peut progresser qu'en prenant en compte les situations historiques concrètes.

22. Les efforts de la communauté internationale doivent porter sur la normalisation des relations indo-pakistanaïses et l'établissement d'une coexistence mutuellement avantageuse. C'est dans ce contexte seulement qu'il

sera possible de faire admettre aux deux Etats, d'abord le plafonnement, puis la décrue de leurs forces nucléaires.

23. L'instauration d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient n'est pas envisageable sans la création d'un Etat palestinien viable et la reconnaissance d'Israël par tous les pays de la Ligue arabe et par l'Iran. Le degré d'engagement des Etats-Unis vers cet objectif sera déterminant.

24. La normalisation des relations de l'Iran avec le monde extérieur, et d'abord avec les Etats-Unis, doit être encouragée en proposant à l'Iran la levée des sanctions en contrepartie d'engagements clairs sur l'acceptation de toutes les garanties de l'AIEA, y compris la ratification du protocole additionnel, sur la ratification du TICE et sur le soutien à la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire. A défaut de la suspension des activités d'enrichissement, que demande la communauté internationale dans la mesure où elles ne correspondent à aucun besoin civil établi, un compromis pourrait être recherché sur les bases suivantes : la poursuite de l'enrichissement sous le plein contrôle de l'AIEA et la garantie que le stock d'uranium faiblement enrichi ainsi produit serait écoulé sur le marché international tant que n'existe aucun besoin avéré pour un programme nucléaire iranien qui n'existe pas encore.

25. La Chine détient l'essentiel des moyens susceptibles d'infléchir la politique du régime nord-coréen dont les effets sont potentiellement très déstabilisateurs pour toute la région. Alors qu'aucun instrument d'organisation de la sécurité régionale n'a jamais été mis en place en Asie, la question nord-coréenne ne peut être traitée que dans un cadre plus global impliquant les Etats-Unis et prenant en compte les préoccupations de sécurité de tous les acteurs de la région, notamment la Chine et le Japon.

Garantir la sécurité de la France et le maintien d'un équilibre pacifique sur le continent européen

26. Ayant démantelé ses sites d'essais nucléaires et ses usines de production de matières fissiles militaires, réduit de moitié le nombre de ses armes nucléaires et annoncé de manière transparente le niveau actuel de ses forces nucléaires, la France a réalisé un effort sans équivalent parmi les cinq Etats dotés d'armes nucléaires pour remplir les obligations qui lui incombent en vertu de l'article VI du TNP.

27. À la veille de l'ouverture de la Conférence d'examen du TNP, la France n'a donc aucune raison d'adopter une attitude frileuse. Elle doit privilégier une approche pragmatique et constructive, afin de rechercher des avancées dans les trois domaines qui constituent les piliers du TNP : la non-prolifération, l'accès aux usages pacifiques de l'atome et le désarmement. Cette approche pratique doit prendre en compte l'ensemble des paramètres

stratégiques et mettre l'accent sur les conditions qui permettraient le désarmement nucléaire, dans la perspective d'un monde plus sûr.

28. La réduction des arsenaux américain et russe jusqu'à un niveau de quelques centaines d'armes nucléaires, y compris les armes en réserve et les armes « tactiques », la ratification du TICE par les Etats-Unis et tous les autres Etats qui n'y ont pas procédé, l'ouverture rapide et sans condition de la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire, l'universalisation du protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA constituent les principales conditions à réunir pour aller vers le désarmement nucléaire. La France pourrait également demander lors de la Conférence d'examen que soient liées les questions relatives à la prolifération balistique, au désarmement nucléaire et la mise en place des défenses antimissiles balistiques.

29. Dimensionnées selon le principe de stricte suffisance, qui a conduit à des réductions unilatérales successives, les forces nucléaires françaises ne peuvent être prises en compte, à ce stade, dans aucun processus de négociation multilatérale de désarmement nucléaire.

30. Pour cette raison même, la France doit maintenir une posture de dissuasion indépendante et se tenir en dehors du Groupe des plans nucléaires de l'OTAN, même si sa dissuasion contribue à la dissuasion globale de l'Alliance. La dissuasion française est un élément de stabilité. Elle garantit notre autonomie de décision. Elle est au service de la paix. Seul un changement géostratégique majeur aujourd'hui inenvisageable, tel que le retrait de la garantie des Etats-Unis à leurs alliés européens, pourrait conduire à modifier la vocation nationale de notre dissuasion.

31. La France ne saurait renoncer à l'ambiguïté calculée de sa posture nucléaire, en donnant sans restriction des garanties négatives de sécurité (vis-à-vis des pays non nucléaires) ou plus encore des engagements généralisés de « non usage en premier » qui pourraient ouvrir la voie à des guerres conventionnelles. Bien évidemment, l'arme nucléaire ne saurait être utilisée par la France, puissance pacifique qui ne menace personne, que si son existence même était en jeu, mais sa vertu dissuasive implique que la notion d'intérêt vital ne soit pas davantage précisée.

32. À l'occasion du débat sur le concept stratégique de l'OTAN, la France doit sensibiliser ses alliés à l'intérêt de maintenir un principe de dissuasion nucléaire en Europe tant que ses voisins n'ont pas renoncé à leurs armements nucléaires. Une « Europe sans armes nucléaires » créerait un vide stratégique étant donné que la Russie, puissance eurasiatique, conserve un arsenal très important, tout comme les Etats-Unis, et que le Moyen-Orient n'est pas une zone dénucléarisée. Par ailleurs, la France devrait s'efforcer de convaincre ses partenaires européens de l'OTAN de ne pas « lâcher la proie pour l'ombre » en abandonnant le principe de la dissuasion nucléaire au profit d'une protection aléatoire du territoire européen par un système de défense antimissile balistique.

I. DÉSARMEMENT ET NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRES : ÉTAT DES LIEUX VINGT ANS APRÈS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE

Bien qu'elles conservent une place essentielle dans les doctrines de défense des pays détenteurs, les armes nucléaires ne jouent plus, dans le monde multipolaire de 2010, le rôle stratégique central qui était le leur durant la guerre froide. La menace d'un conflit majeur entre les deux grands blocs militaires d'alors, qu'elles avaient pour mission première de prévenir, a disparu. Les scénarios d'apocalypse nucléaire en cas d'échec de la logique de dissuasion, appartiennent désormais au passé.

Certes, une nouvelle structuration bipolaire du monde, entre les Etats-Unis et la Chine, apparaît dès aujourd'hui comme probable et peut faire réapparaître certains concepts, tels que la recherche d'une capacité de frappe en second. C'est en Asie que se concentrent aujourd'hui les risques de la prolifération. Par ailleurs, la Russie entend, elle aussi, préserver sa zone d'influence dans son « étranger proche » et le maintien d'une certaine parité nucléaire avec les Etats-Unis ne répond pas seulement à un souci d'ordre symbolique.

Il n'en reste pas moins qu'en application des accords successifs qu'ils ont conclus, les Etats-Unis et la Russie ont réduit de plus des deux-tiers le volume de leurs arsenaux. Ceux-ci restent néanmoins encore considérables et représentent 96 % du stock mondial d'armes nucléaires. La nouvelle décrue envisagée à l'initiative du président Obama ne remet pas en cause cette prépondérance.

Situées à une échelle très inférieure et calibrées selon une doctrine de dissuasion minimale ou de stricte suffisance, les deux autres puissances nucléaires occidentales, la France et le Royaume-Uni, ont entrepris d'elles mêmes un mouvement de diminution.

Cette décrue quantitative n'est pas exclusive d'une adaptation des moyens au nouveau contexte stratégique, avec une amélioration de la précision des vecteurs et une diversification de la puissance des armes, qui élargissent les hypothèses de planification.

Alors que s'estompe, à pas mesurés, le legs de la guerre froide, un nouveau paysage, très différent, se dessine.

La modernisation et l'accroissement des capacités nucléaires de la Chine traduisent la montée en puissance économique, politique et militaire du cinquième Etat détenteur, au sens du traité de non-prolifération nucléaire, mais s'analysent également au regard des évolutions du contexte stratégique dans la zone Asie-Pacifique.

D'autres acteurs nucléaires que ceux reconnus par le TNP sont apparus, en vertu de logiques étrangères à celle de la guerre froide et liées aux situations régionales au Moyen-Orient et en Asie : Israël, Inde, Pakistan.

Cette transition vers un nouvel « âge nucléaire » est intervenue en dépit du TNP, prorogé en 1995 pour une durée indéterminée. S'il a incontestablement freiné la prolifération nucléaire, telle qu'on pouvait l'imaginer au début des années 1960, le TNP ne l'a pas empêchée. Certains doutes s'expriment aujourd'hui sur sa capacité à demeurer l'instrument de référence de l'ordre nucléaire mondial, encore qu'on ne voie pas par quoi ce traité sensiblement universel (seuls trois Etats ne l'ont pas signé) pourrait être remplacé.

Le retrait nord-coréen et la poursuite, malgré les résolutions successives du Conseil de sécurité des Nations unies, d'un programme nucléaire iranien dépourvu de finalités civiles évidentes l'ont, bien entendu, fragilisé.

De même, l'absence de réaction significative de la communauté internationale à l'acquisition d'armes nucléaires par trois pays non signataires du TNP peut être interprétée comme la marque d'une certaine complaisance. L'accord américano-indien de coopération nucléaire civile de 2005 a pu être regardé comme contrevenant aux obligations du TNP, en ce qu'il prévoit des transferts de technologie à un pays non signataire. Cependant, les engagements pris par l'Inde auprès du Conseil des gouverneurs de l'AIEA et du Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) tempèrent ce point de vue. L'Inde a souscrit à certaines règles de non-prolifération et aux garanties correspondantes de l'AIEA. Elle se trouve en quelque sorte dans la situation d'un Etat doté *de facto*, hors du TNP.

Plus fondamentalement, le TNP subit le contrecoup d'une contestation latente de l'ordre nucléaire par les pays qui considèrent ne pas en avoir retiré les avantages attendus, en termes de sécurité, mais aussi d'accès à la technologie nucléaire civile dont les transferts sont de plus en plus contrôlés.

Un délitement, et a fortiori un effondrement, du cadre international actuel de non-prolifération nucléaire, pourrait entraîner une ou plusieurs cascades de prolifération génératrices d'instabilité au Moyen-Orient ou en Asie de l'Est.

Face à ce risque, l'année 2010 comportera des échéances internationales majeures.

Après l'échec de celle de 2005, une nouvelle conférence quinquennale d'examen du TNP aura lieu au mois de mai 2010 à New York.

Par certains aspects, elle intervient dans un contexte plus critique que celui d'il y a cinq ans, puisque les crises nord-coréenne et iranienne n'ont pas, à ce jour, été résolues.

Le fait que le président Obama se soit placé dans une perspective à long terme d'abolition, et non de simple réduction, des armements nucléaires, et à plus court terme, la volonté de relancer le processus de désarmement américano-russe, ont néanmoins modifié le climat. Cependant, des échéances majeures comme la ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires par les Etats-Unis se trouvent d'ores et déjà reportées à 2011, c'est-à-dire après la conférence d'examen, du fait de l'incertitude pesant sur la réunion d'une majorité des deux-tiers au Sénat américain.

La perspective de cette conférence d'examen du TNP n'en suscite pas moins des attentes vis-à-vis d'une nouvelle dynamique positive aussi bien dans le domaine du désarmement que de la non-prolifération nucléaire. A ces deux premiers piliers du TNP s'ajoute un troisième, non moins important, celui de l'accès aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire. Des initiatives audacieuses sur le développement du nucléaire civil et les garanties d'approvisionnement en combustible nucléaire seraient de nature à favoriser une dynamique d'ensemble.

A. LES DEUX SUPERPUISSANCES ONT RÉDUIT LEURS ARSENAUX QUI DEMEURENT NÉANMOINS CONSIDÉRABLES

Durant la guerre froide, les arsenaux cumulés des Etats-Unis et de l'URSS ont culminé jusqu'à plus de 60 000 têtes nucléaires. Tout au long des années 1960 et 1970, les deux superpuissances ont engagé une course aux armements visant moins à rechercher la supériorité sur l'adversaire qu'à préserver le fonctionnement de la dissuasion, grâce à une diversification des vecteurs et une capacité de seconde frappe synonyme de « destruction mutuelle assurée ».

Cette logique coûteuse d'accumulation a été remise en cause au cours des années 1980 et a cédé la place, avec les accords START, à une réduction progressive et concertée des deux arsenaux.

1. Les accords américano-russes de désarmement depuis la fin de la guerre froide

C'est en réalité avant la fin de la guerre froide qu'est intervenu le premier véritable accord de désarmement américano-russe. Signé à Washington le 8 décembre 1987, le **traité sur les forces nucléaires intermédiaires – FNI** – visait à mettre un terme à la crise des euromissiles. Il prévoyait la destruction des missiles balistiques et de croisière lancés à partir du sol d'une portée comprise entre 500 et 5 500 kilomètres, qu'ils soient à charge conventionnelle ou nucléaire. Dès 1991, les deux parties avaient totalement éliminé cette catégorie d'armements, soit 1 846 missiles soviétiques et 846 missiles américains.

Depuis lors, le cadre bilatéral de désarmement a été régi par **deux traités** en partie juxtaposés :

- le **traité START I** (*Strategic Arms Reduction Treaty*) de 1991, entré en vigueur le 5 décembre 1994 ;

- le **traité SORT** (*Strategic Offensive Reductions Treaty*) signé à Moscou le 24 mai 2002 et entré en vigueur le 1^{er} avril 2003.

Ces deux traités ne couvrent que les armes nucléaires stratégiques de portée supérieure à 5 500 kilomètres.

Le **traité START I** prévoyait sur une durée de 7 ans de limiter à 1 600 le nombre de vecteurs d'armes stratégiques déployés par chacune des deux parties (missiles balistiques sol/sol et mer/sol, bombardiers stratégiques). A ce plafond de **1 600 vecteurs** était associé un nombre maximal de **6 000 têtes nucléaires**, ce chiffre ne correspondant pas au nombre de têtes effectivement déployées mais à une évaluation forfaitaire, à chaque type de vecteur étant supposé correspondre un nombre de têtes agréé.

START I est assorti d'un mécanisme de vérification élaboré comprenant une notification semestrielle des réductions effectuées et des matériels restants, des mesures de transparence, comme l'exposition statique des vecteurs détruits, afin qu'ils puissent être observés par satellite, ou encore différents types d'inspections, dont certaines sous bref préavis.

En 1993, deux ans après START I, le traité START II engageait une nouvelle réduction, en abaissant à 3 500 le plafond des têtes nucléaires stratégiques, et il prévoyait l'élimination des missiles sol/sol à têtes multiples. Toutefois, START II n'est jamais entré en vigueur. Le processus de ratification a été affecté par les divergences croissantes apparues, dès la présidence Clinton, entre la Russie et les Etats-Unis sur la question de la défense antimissiles, et dont l'épilogue sera, sous la présidence de George W. Bush en décembre 2001, le retrait unilatéral américain du traité ABM (*Anti-Ballistic Missiles*) de 1972. L'interaction entre la défense antimissile américaine et les résistances russes au désarmement nucléaire n'est donc pas chose nouvelle.

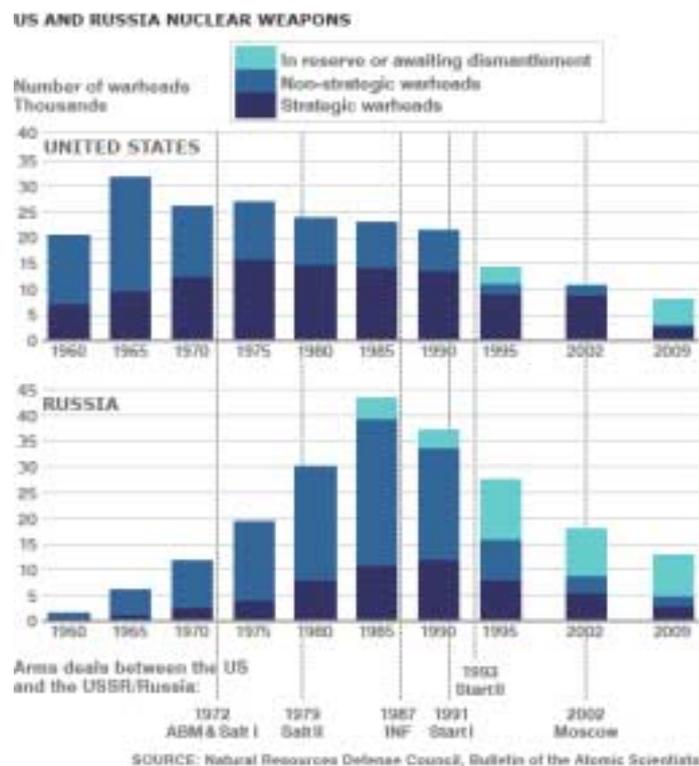
Le **traité SORT** de 2002, conclu par les présidents Bush et Poutine, prolonge le traité START I jusqu'au 5 décembre 2009 et fixe un **nouveau plafond**, qui devra être **compris entre 1 700 et 2 200 têtes nucléaires opérationnellement déployées au 31 décembre 2012**, sans qu'un lien soit établi entre nombre de têtes et nombre de vecteurs.

Limité à cinq articles très brefs, le traité SORT, beaucoup moins précis que START I, apparaît également moins contraignant, bien qu'il mentionne des plafonds inférieurs. Il ne s'applique pas aux vecteurs et laisse toute latitude aux deux parties pour mettre en œuvre les nouvelles réductions et déterminer la composition et la structure de leurs forces stratégiques. Dans le même esprit de « flexibilité », chaque Etat est libre d'adopter son propre mode de comptabilisation des têtes nucléaires stratégiques. Pour les Etats-Unis, **le plafond ne s'applique qu'aux têtes nucléaires opérationnellement déployées**, et non à celles maintenues en réserve et susceptibles d'être remises en service. Sauf diminution drastique du nombre de celles-ci, les réductions prévues par le traité sont ainsi en partie réversibles en cas d'évolution du contexte stratégique. Il n'en va pas différemment pour la Russie, même si celle-ci n'a pas formulé sa position de manière aussi explicite. SORT se superpose à START I, du moins jusqu'à fin 2009, mais à la différence de ce dernier, ne prévoit aucune mesure de vérification.

Selon la déclaration START de juillet 2009, les Etats-Unis disposeraient de 1 188 vecteurs stratégiques déployés, représentant forfaitairement 5 916 têtes nucléaires, la Russie disposant pour sa part de 809 vecteurs stratégiques représentant, en application d'un calcul identique, 3 897 têtes nucléaires.

Selon le Département d'Etat américain¹, le nombre de têtes nucléaires stratégiques opérationnelles déployées par les Etats-Unis, au sens du traité SORT, était de 2 126 au mois de mai 2009, le plafond fixé par le traité étant ainsi atteint près de quatre ans avant l'échéance butoir.

Ces chiffres témoignent de l'écart entre les modes de comptabilisation START et SORT, mais ni les uns ni les autres ne donnent l'exacte mesure du volume véritable des arsenaux des deux principales puissances nucléaires, qui incluent également les armes stratégiques en réserve, les armes non stratégiques et les armes en attente de démantèlement, comme le montre le tableau ci-après.



L'une des évaluations les plus récentes² fournit, pour les deux Etats, les estimations suivantes :

- **Russie** : 13 000 armes nucléaires, dont 4 850 armes opérationnelles ou actives et 8 150 armes en réserve ou en attente de démantèlement ;

- **Etats-Unis** : 9 400 armes nucléaires, dont 5 200 déployées ou en réserve (2 200 armes stratégiques et 500 armes non stratégiques opérationnelles déployées ; 2 500 armes en réserve) et 4 200 en attente de

¹ *The Legacy of START and Related U.S. Policies – Bureau of verification, compliance and implementation – Fact Sheet 16 juillet 2009.*

² *Nuclear Notebook : Worldwide deployments of nuclear weapons, 2009 – Bulletin of the Atomic Scientists – novembre/décembre 2009.*

démantèlement (avant que le président Obama ait arrêté la *Nuclear Posture Review* de 2010).

Le volume des deux arsenaux a ainsi été réduit d'un peu plus des deux tiers par rapport à son maximum historique de la moitié des années 1980, mais il représente encore 96 % du stock mondial d'armes nucléaires. Ni l'accord américano-russe « post-START » en cours de négociation, ni les réductions unilatérales annoncées par le président Obama ne modifient substantiellement la disproportion des arsenaux entre les deux « superpuissances » de la guerre froide et les autres.

2. L'évolution de l'arsenal nucléaire américain

a) La « Nuclear posture review » de 2001 et le rôle des forces nucléaires dans la stratégie de défense des Etats-Unis

Dès les premiers mois qui ont suivi son installation, l'administration Bush avait entrepris de reformuler le cadre conceptuel de la stratégie de défense des Etats-Unis. La *Nuclear Posture Review* de 2001, rendue publique en janvier 2002, s'insère elle-même dans le cadre plus large d'une *Quadrennial Defense Review* effectuée en septembre 2001 et visant à mettre en œuvre une vaste « transformation » de l'outil militaire américain, destinée à lui permettre de faire face à un contexte plus incertain et à de nouvelles formes de menaces.

La *Nuclear Posture Review* (NPR) de 2001, qui a inspiré la politique nucléaire militaire américaine durant la dernière décennie et reste valable jusqu'à l'adoption d'une nouvelle NPR en 2010, traduit incontestablement une certaine réduction de la place des forces nucléaires dans la doctrine de défense des Etats-Unis, au profit des moyens conventionnels et de la défense antimissile. Cette tendance ne sera pas modifiée dans la NPR de 2010.

Elle retient en effet une **conception globale de la dissuasion**, dont les forces nucléaires ne constituent qu'un élément parmi d'autres.

Elle articule les moyens de la dissuasion autour d'une **nouvelle triade** combinant :

- des capacités de frappes nucléaires et conventionnelles ;
- une défense antimissile ;
- une infrastructure nucléaire « réactive » préservant, si nécessaire, une capacité de rapide remontée en puissance.

La **composante offensive de la dissuasion** s'appuie sur des forces nucléaires dont le format, en réduction, annonçait les plafonds retenus quelques mois plus tard dans le traité de Moscou, à savoir une fourchette de 1 700 à 2 200 têtes nucléaires stratégiquement opérationnellement déployées à l'horizon 2012. Mais elle devait également inclure des capacités de frappes conventionnelles de précision à longue distance (*Prompt Global Strike*). Ces

dernières seraient destinées, dans la nouvelle doctrine américaine, à la neutralisation, sous très faible préavis (moins d'une heure), de cibles de haute valeur, grâce à l'utilisation de missiles balistiques reconvertis pour délivrer une charge classique. On peut observer que ces capacités de frappes balistiques non nucléaires comportent un risque de confusion et inscrivent la diminution des armements nucléaires stratégiques dans la perspective d'un développement des capacités conventionnelles. Il est question d'ouvrir leurs sites de lancement à d'éventuelles inspections russes ou chinoises qui pourraient constater que ces missiles sont dépourvus de têtes nucléaires¹.

La **composante défensive** réside dans le programme de *Missile Defense*, dont la mise en œuvre a entraîné le retrait unilatéral des Etats-Unis du traité ABM, le 13 décembre 2001, et dont la poursuite est à l'origine du retard des négociations « post-START » avec la Russie.

Enfin, la troisième composante de la triade repose sur l'**infrastructure nucléaire, industrielle et de recherche**, qui doit être plus réactive face à toute éventuelle modification du contexte international susceptible d'imposer aux Etats-Unis de remonter en puissance pour préserver leur supériorité stratégique. Le maintien d'un certain nombre de têtes nucléaires en réserve active ou inactive, selon qu'elles restent sur leurs lanceurs ou qu'elles en auront été séparées, fait partie intégrante de cette composante. De même, la NPR de 2001 prévoyait de réduire le délai de remise en service éventuelle du site d'essais nucléaires du Nevada, les Etats-Unis appliquant un moratoire depuis 1992 mais n'ayant pas ratifié le traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

La NPR de 2001 marquait, de la part de l'administration Bush, un infléchissement de la doctrine, avec un format en réduction et des forces plus flexibles, mais le **rôle important dévolu aux armes maintenues en réserve et à la capacité de remontée en puissance** démontrait que **l'arsenal nucléaire américain demeurait fondamentalement dimensionné par rapport à celui de la Russie**, le niveau réel des diminutions ne pouvant résulter que d'un processus bilatéral et négocié. Ces orientations n'ont globalement pas été remises en causes par les travaux préparatoires à la nouvelle *Nuclear Posture Review* de 2010 menés par une commission bipartisane mandatée par le Congrès² (rapport « Perry-Schlesinger »).

L'**engagement nucléaire américain vis-à-vis des pays de l'OTAN et des autres pays alliés**, en Asie de l'Est notamment, réaffirmé par la NPR de 2001, constituait également un facteur dimensionnant.

Sur cette base, les Etats-Unis ont poursuivi la diminution de leur arsenal nucléaire. Ils ont retiré du service les 50 missiles intercontinentaux

¹ David E. Sanger et Thom Shanker – *White House Is Rethinking Nuclear Policy* – *The New York Times* 1er mars 2010.

² *America's Strategic Posture- The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States* – Mai 2009.

Peacekeeper à têtes multiples et décidé de réduire de trois à une seule le nombre de têtes sur les missiles intercontinentaux *Minuteman*. Ils ont entrepris la réduction du nombre de têtes nucléaires sur les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de classe *Ohio*, quatre d'entre eux devant être reconvertis avec des armements conventionnels (missiles de croisière). Enfin, la capacité nucléaire a été abandonnée sur les bombardiers B1 à long rayon d'action.

b) La structure des forces stratégiques américaines

Les **forces stratégiques américaines** se composent aujourd'hui :

- de 450 missiles sol/sol intercontinentaux *Minuteman III*, en partie en cours de modernisation pour un maintien en service jusqu'en 2040 ; selon les estimations, seule une cinquantaine d'entre eux continueraient à être équipés de deux têtes nucléaires, le restant étant constitué de missiles à tête unique ;

- de 14 SNLE de classe *Ohio* (huit stationnés sur le Pacifique et six sur l'Atlantique), chaque sous-marin étant doté de 24 missiles balistiques à têtes multiples *Trident II D5* ;

- de bombardiers stratégiques B-52 et B-2 délivrant des bombes nucléaires B61-7 ou B83-1, les B-52 pouvant également lancer des missiles de croisière nucléaires à longue portée.

Enfin, les Etats-Unis conserveraient **environ 500 armes nucléaires « tactiques »**, dont 100 missiles de croisière navals Tomahawk munis de têtes nucléaires, qui ne sont pas déployés et pourraient prochainement être retirés du service, et 400 bombes à gravitation B61-3 et B61-4, dont une partie est stationnée dans cinq pays de l'OTAN¹ - Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas et Turquie – et peut être emportée par des avions à capacité duale américains ou européens, F 16 et Tornado.

Il est à noter que **depuis 1992, les Etats-Unis n'ont pas conçu de nouvelles têtes nucléaires**, mais conduisent un programme de maintenance des modèles en service (*Stockpile Stewardship Program*) afin d'en prolonger la durée de vie.

En revanche le projet de nouvelle tête nucléaire « fiable » (*Reliable Replacement Warhead*), proche du concept français de « charge robuste », qui était destiné à remplacer la tête nucléaire W76-1 équipant certains missiles *Trident*, a été remis en cause par le Congrès qui a refusé de voter, en 2007 et 2008, les crédits correspondants. L'abandon de ce projet laisse ouverte la question de la modernisation des armes nucléaires américaines, elle-même liée à celle de la ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

¹ Les armes nucléaires stationnées au Royaume-Uni sur la base de Lakenheath en auraient été retirées en 2008 (cf *Federation of American Scientists*, 26 juin 2008 : *US Nuclear Weapons Withdrawn From the United Kingdom*).

c) Les hypothèses d'évolution de l'arsenal nucléaire américain dans le cadre des débats sur la Nuclear Posture Review 2010

L'élaboration de la « *Nuclear Posture Review 2010* » a été retardée d'une part, par la prolongation des négociations américano-russes, en raison de difficultés liées à l'interaction entre les défenses antimissiles américaines et le calibrage de la dissuasion nucléaire russe, et d'autre part, par les résistances probables auxquelles s'est heurté le président Obama au sein de sa propre Administration pour annoncer des objectifs de réduction de l'arsenal américain pouvant atteindre plusieurs milliers de têtes nucléaires.

La *Nuclear Posture Review*, qui devait être adoptée début janvier 2010, ne l'a toujours pas été à la mi-mars 2010, dans l'attente des arbitrages présidentiels.

Deux écoles coexistent au sein de l'administration américaine : l'une tendant à réduire encore la place des armes nucléaires dans l'arsenal américain au bénéfice d'armes conventionnelles (missiles intercontinentaux reconvertis avec des têtes conventionnelles de forte puissance et des délais très courts de mise en œuvre – *Prompt Global Strike* – ou encore missiles de croisière). Une dissuasion conventionnelle pourrait ainsi, dans certaines circonstances choisies par le Président, se substituer partiellement à la dissuasion nucléaire. La même école de pensée souhaiterait pouvoir diminuer le nombre de cibles éventuelles (pour privilégier les centres de pouvoir de préférence aux cibles militaires).

Une seconde école, plus proche du Pentagone, souhaiterait maintenir une stratégie contre-forces, nécessitant un plus grand nombre de vecteurs à têtes nucléaires.

A l'heure où ces lignes sont écrites, on ne connaît pas encore le nombre de têtes nucléaires dont le président Obama pourrait annoncer la suppression. Ces suppressions pourraient concerner des armes nucléaires en attente de démantèlement, dont le nombre total s'élève actuellement, selon les estimations, à 4 200, mais il s'agirait alors d'une annonce purement optique car il faudrait quinze ans, jusqu'en 2024, pour éliminer ces 4 200 têtes, du fait des insuffisantes capacités techniques de démantèlement¹. Au-delà, environ 2 500 armes sont considérées comme « en réserve ». Les réductions pourraient également concerner les armes nucléaires tactiques, dont le nombre total est d'environ 500.

Mais la limite de ces réductions, sauf si elles s'opéraient par simple glissement comptable de la catégorie « en réserve » à la catégorie « en attente de démantèlement », est évidemment constituée par le volume de l'arsenal russe. On voit mal comment, au-delà d'un certain seuil, ces réductions pourraient être décidées de manière unilatérale et sans contrepartie, eu égard notamment au nombre très important d'armes nucléaires tactiques russes.

¹ *USA Today* – 13 mai 2009.

Comme le relève le rapport « Perry-Schlesinger » précité, l'arsenal russe a un caractère « dimensionnant » pour l'arsenal américain.

Fait également débat pour la définition de la NPR 2010 la limite des engagements qu'il est possible de prendre vis-à-vis des Etats non dotés signataires du TNP quant à l'usage et aux restrictions d'usage des forces nucléaires.

En revanche, un large accord est intervenu sur l'investissement à réaliser (5 milliards de dollars supplémentaires dans les cinq ans à venir) pour assurer la modernisation de l'infrastructure nucléaire militaire des Etats-Unis et remédier au vieillissement des armes nucléaires.

L'objectif est donc celui d'un arsenal nucléaire plus réduit mais plus fiable, à côté d'une dissuasion conventionnelle à la palette élargie.

Votre rapporteur reviendra, ans la deuxième partie du rapport, sur la problématique des évolutions à venir de l'arsenal américain¹

3. L'évolution de l'arsenal nucléaire russe

Depuis la fin de la guerre froide, la politique suivie par la Russie à l'égard de ses forces nucléaires semble inspirée par quatre considérations principales : réduire le format d'un arsenal dont le maintien en condition et la modernisation représentent des charges financières difficilement supportables ; préserver la parité stratégique avec les Etats-Unis, élément essentiel de son statut de puissance et de son poids politique ; maintenir dans des limites conventionnelles les conflits qui pourraient surgir à sa périphérie dans les pays de l'ex-URSS et, enfin, exercer une dissuasion à l'égard de la Chine, dont elle redoute la pression, notamment démographique, sur ses frontières d'Extrême-Orient.

Les forces nucléaires conservent donc un rôle d'autant plus central dans la politique de défense russe, que les forces conventionnelles sont équipées dans une large mesure de matériels anciens et que leur modernisation coûteuse compensera difficilement les handicaps que constituent une démographie en déclin pour un pays doté d'un aussi vaste territoire et des voisins puissants.

Au cours des derniers mois, les autorités russes, et au premier chef Vladimir Poutine, ont multiplié les actions démonstratives ou les déclarations visant à souligner l'importance des forces nucléaires, en vue de restaurer auprès de l'opinion le statut de puissance de la Russie. Après plusieurs années d'interruption, les patrouilles de bombardiers stratégiques ont repris en 2007. Des essais de missiles balistiques sont régulièrement annoncés et Vladimir Poutine a insisté à plusieurs reprises sur le développement d'une future tête

¹ Voir dans la partie II, le 2) du B.

nucléaire manœuvrante, destinée aux nouveaux missiles balistiques *Topol M* et *Boulava*, et capable de pénétrer n'importe quelle défense antimissile.

Le vieillissement et le coût de maintien en condition des trois composantes nucléaires engendrent cependant une contrainte forte, si bien que la Russie se soit de longue date prononcée en faveur de réductions importantes du nombre d'armes nucléaires stratégiques. Elle est également attachée au maintien des missiles à têtes multiples (*MIRV – Multiple Independantly-targetable Reentry Vehicle*), que le traité START II entendait supprimer, le recours à cette possibilité lui permettant d'aller plus loin que les Etats-Unis dans la diminution du nombre de vecteurs sans que cela n'affecte le nombre d'armes dans la même proportion. Les missiles à têtes multiples sont également un élément important dans la perspective d'un éventuel développement, au-delà des objectifs aujourd'hui affichés, des moyens américains de défense antimissile. Enfin, les préoccupations de la Russie en terme de défense territoriale, comme sa doctrine, qui envisageait jusqu'à une date récente l'emploi des armes nucléaires sur le champ de bataille, la conduisent à conserver un nombre important, bien que non révélé, d'armes nucléaires tactiques.

Les **forces stratégiques russes** se composent aujourd'hui¹ :

- de missiles sol/sol intercontinentaux de divers types, évalués à moins de 400 ; cette composante est en cours de modernisation, avec le déploiement de missiles *Topol M* (SS-27) fixes et mobiles à tête nucléaire unique, mais destinés à être ultérieurement dotés de têtes multiples ;

- de 10 SNLE (sept rattachés à la flotte du Nord et trois à la flotte du Pacifique), chaque sous-marin étant doté, selon le cas, de 48 ou 64 missiles balistiques à têtes multiples ; le niveau opérationnel de la composante océanique n'est pas optimal, la présence à la mer ne semblant pas assurée de manière permanente ; sa modernisation repose sur l'entrée en service d'une nouvelle classe de SNLE, les *Borey*, eux-mêmes équipés de nouveaux missiles balistiques *Boulava*, version navalisée du *Topol M*, à raison de 16 missiles pouvant emporter jusqu'à 10 têtes nucléaires pour chaque SNLE ; le premier SNLE de classe *Borey*, le *Iouri Dolgorouki*, effectue ses essais à la mer et deux autres sont en construction, sur un total de huit SNLE prévus d'ici 2017 ; ce programme connaît néanmoins d'importantes difficultés liées à la mise au point du missile *Boulava*, huit échecs ayant été enregistrés sur les douze tirs d'essai réalisés depuis 2005 ;

- d'une composante aérienne de 78 bombardiers dotés de missiles de croisière et de bombes nucléaires.

La Russie détient également un **nombre élevé d'armes nucléaires tactiques**, sur les types et le nombre desquelles elle n'a jamais fourni d'indications officielles. Celles-ci incluraient une très grande variété de

¹ *Nuclear Notebook : Russian nuclear forces, 2009 – Bulletin of the Atomic Scientists – mai/juin 2009.*

systèmes d'armes : des systèmes de défense anti-aérienne et de défense antimissile à charge nucléaire, des missiles air-sol et des bombes nucléaires, des missiles mis en œuvre par les forces navales (sous-marins d'attaque, navires de surface et aviation embarquée).

Les estimations évoquent **plusieurs milliers d'armes tactiques**, les nombres variant généralement entre 3 000 et 8 000. Toutes ces armes ne sont pas déployées et une partie d'entre elles sont conservées en « réserve ».

Le maintien d'un arsenal tactique est considéré comme une garantie de sécurité par la Russie. Il compense en partie l'infériorité des forces conventionnelles, dont la modernisation sera nécessairement longue et coûteuse. Ces armes nucléaires tactiques permettent d'exercer une pression militaire sur les pays de « l'étranger proche » et répondent également à la problématique de sécurité sur la frontière chinoise. Il n'est pas douteux également que ces armes sont aussi conservées en réserve dans la perspective de nouvelles négociations avec les Etats-Unis et de nouvelles réductions. Notons cependant la disproportion considérable entre l'arsenal tactique russe et l'arsenal tactique américain.

B. SUR LES TROIS AUTRES ETATS DOTÉS, DEUX SEULEMENT SONT ENGAGÉS DANS UN MOUVEMENT DE RÉDUCTION DE LEURS FORCES NUCLÉAIRES

Les trois autres Etats dotés d'armes nucléaires, au sens du TNP, le Royaume-Uni, la France et la Chine, n'ont pas déterminé le format de leurs forces nucléaires en fonction des arsenaux russes et américains, mais en vertu de leur propre appréciation du niveau requis pour assurer l'efficacité de leur dissuasion. Il n'y a, en effet, pas de commune mesure entre les milliers d'armes nucléaires que détiennent les Etats-Unis et la Russie, et les quelques centaines voire dizaines d'armes dont dispose chacun des autres.

Ceux-ci suivent cependant aujourd'hui une évolution divergente, le Royaume-Uni et la France diminuant le nombre des armes nucléaires qu'ils détiennent alors que la Chine poursuit une amélioration quantitative et qualitative de ses capacités.

1. La réduction du format des forces nucléaires britanniques et françaises

La constitution des forces nucléaires a suivi un cheminement différent au Royaume-Uni et en France.

Engagé dans un programme nucléaire militaire plus tôt que la France, le Royaume-Uni a entrepris une coopération étroite avec les Etats-Unis, consacrée par les accords de Nassau du 21 novembre 1962. Ses SNLE sont équipés de missiles balistiques fabriqués et entretenus par les Etats-Unis. Les têtes nucléaires sont réalisées au Royaume-Uni mais dans le cadre d'une

coopération avec des laboratoires américains. Le Royaume-Uni participe en outre à la planification nucléaire de l'OTAN. La France a pour sa part réalisé sa force de frappe de manière indépendante et l'a constamment maintenue hors des structures nucléaires de l'OTAN.

Ces différences notables n'excluent pas certaines proximités de doctrine.

Lors d'une table-ronde organisée au Sénat par la commission des Affaires étrangères et de la défense le 14 juin 2006¹, un expert britannique, Sir Michaël Quinlan, ancien sous-secrétaire d'Etat à la défense, minimisait les incidences, pour le Royaume-Uni, de l'acquisition de ses missiles balistiques auprès des Etats-Unis et de la déclaration de ses forces nucléaires auprès de l'OTAN. Selon lui, l'indépendance et la liberté de fonctionnement opérationnel des forces nucléaires britanniques ne s'en trouvaient pas affectées, car « *ni l'OTAN, ... ni les Etats-Unis ne peuvent nous empêcher d'utiliser notre force si le Premier ministre le décide ou, au contraire, nous obliger à le faire s'il ne le souhaite pas* ».

Sir Michaël Quinlan soulignait ainsi que la France et le Royaume-Uni n'orientaient pas leur dissuasion nucléaire vers un adversaire déterminé, mais que celle-ci visait la protection de leurs intérêts vitaux quelle que soit la menace susceptible de les mettre en cause.

En tout état de cause, on peut constater que **les deux arsenaux ont suivi une évolution parallèle** depuis la fin de la guerre froide, avec une **diminution de l'ordre de la moitié du nombre d'armes nucléaires**, traduisant un ajustement du format des forces nucléaires sur une « dissuasion minimale », pour le Royaume-Uni, et une « stricte suffisance », pour la France.

a) L'évolution des forces nucléaires britanniques

Le **Royaume-Uni** a décidé en 1993 de ne pas renouveler sa composante aéroportée. Ses forces nucléaires se limitent à une **composante océanique** constituée de quatre SNLE de classe « *Vanguard* » pouvant emporter 16 missiles balistiques *Trident II D5*. Les autorités britanniques ont indiqué que chaque missile n'emporterait pas plus de trois têtes nucléaires et que le stock opérationnel ne dépassera pas plus de 200 têtes nucléaires, alors que le nombre d'armes avoisinait 430 à la fin de la guerre froide.

Le Livre blanc de 2006 sur l'avenir de la dissuasion britannique a réaffirmé la pertinence de celle-ci et a prévu le lancement d'un programme de SNLE destinés à remplacer les *Vanguard* à compter de 2024.

Toutefois, les conditions dans lesquelles s'opèrera ce renouvellement restent à préciser. Au plan technique, la conception des nouveaux SNLE est en partie subordonnée aux caractéristiques du futur successeur du missile *Trident*

¹ Voir rapport d'information du Sénat n° 36 (2006-2007) - *La dissuasion nucléaire : quel rôle dans la défense française aujourd'hui ?*

américain, qui ne sont pas encore validées. Par ailleurs, le gouvernement britannique a indiqué avoir mis à l'étude la possibilité de passer à l'avenir de quatre à trois SNLE, une telle décision pouvant, selon plusieurs experts, compromettre le maintien de la permanence en patrouille à la mer. Le lancement de la phase de conception du programme a été repoussé après les prochaines élections législatives et la conférence d'examen du TNP de mai 2010.

Le 17 mars 2009, le Premier ministre britannique a précisé que les futurs SNLE n'emporteraient que 12 missiles balistiques, mais la capacité d'emport des missiles *Trident* permettrait éventuellement de conserver le même nombre de têtes embarquées qu'aujourd'hui.

Il a également rappelé que **le nombre de têtes nucléaires « opérationnellement disponibles » était actuellement inférieur à 160 pour le Royaume-Uni¹**, sans préciser toutefois le volume du stock total.

b) L'évolution des forces nucléaires françaises

La France a également procédé à une **diminution de près de 50 % de ses armes nucléaires** depuis la fin de la guerre froide.

Elle a retiré du service les *Mirage IV-P* puis supprimé la composante sol-sol, avec le démantèlement des missiles du plateau d'Albion et des 30 missiles Hadès sur roues, mais à portée courte (400 km maximum). Le nombre de ses SNLE a été réduit de six à quatre.

La France a en outre renoncé de manière irréversible aux essais nucléaires, en démantelant son centre d'expérimentations du Pacifique, et se limite à un programme de simulation permettant de certifier les armes conçues sur la base de la dernière campagne d'essais de 1995-1996, mais non de concevoir des armes nouvelles. Elle a également cessé la production de matières fissiles pour les armes nucléaires et démantelé les usines de fabrication.

Entre 1990 et 2005, le budget consacré à la dissuasion nucléaire a été divisé par deux, en monnaie constante.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 réaffirme que « *la dissuasion nucléaire demeure un fondement essentiel de la stratégie de la France* » visant à garantir « *qu'en toutes circonstances, la France, son territoire, son peuple, ses institutions républicaines soient à l'abri d'une agression ou de chantages les mettant directement en péril* ». Il réaffirme également le **principe de stricte suffisance**, en vertu duquel le Président de la République avait annoncé, dans son discours de Cherbourg du 21 mars 2008, une réduction d'un tiers du nombre d'armes nucléaires, de missiles et d'avions de la composante aéroportée.

¹ Cette précision avait été notamment donnée dans un rapport du National Audit Office du 5 novembre 2008 consacré à l'avenir de la dissuasion britannique.

Les forces nucléaires françaises reposent aujourd'hui :

- sur une composante océanique constituée de quatre SNLE de type *Triomphant*, équipés de 16 missiles balistiques pouvant emporter jusqu'à six têtes nucléaires ; la présence à la mer d'au moins un SNLE garantit la crédibilité de la dissuasion ; à partir de 2010, l'actuel missile M45 sera remplacé par le nouveau missile M51, de portée accrue, qui sera lui-même doté à compter de 2015 d'une nouvelle tête nucléaire, la tête nucléaire océanique (TNO) ; à terme, la France disposera de trois lots de 16 missiles M51 ;

- sur une composante aéroportée constituée de deux escadrons de l'armée de l'air et de la flottille embarquée sur le porte-avions ; cette composante, qui reposera d'ici la fin de la décennie sur un parc homogène d'avions de combat *Rafale*, est progressivement équipée du nouveau missile de croisière ASMP/A.

Pour la première fois avec le discours du 21 mars 2008, une indication officielle a été donnée sur le volume de notre arsenal qui comportera **moins de 300 têtes nucléaires** une fois cette réduction opérée.

A la différence des chiffres figurant dans les accords américano-russe, **ce plafond de 300 têtes nucléaires inclut toutes nos armes, y compris les stocks de maintenance**. Le Président de la République a en effet précisé qu' « *en donnant cette information, la France est pleinement transparente car elle n'a aucune autre arme que celles de ses stocks opérationnels* ». Encore faut-il préciser que le nombre d'armes opérationnellement déployées est très sensiblement inférieur à celui du stock total, et ne représente qu'un peu plus d'une centaine d'armes.

2. Le renforcement de l'arsenal nucléaire chinois

Dans la stratégie de défense de la Chine, telle qu'elle est officiellement présentée, les forces nucléaires sont destinées à assurer une **dissuasion minimale exclusivement défensive**. Dès son accession à l'arme nucléaire, en 1964, la Chine a adopté une posture déclaratoire de « non-emploi en premier » assignant à ses forces nucléaires l'unique fonction de représailles en cas d'attaque.

Le budget militaire de la Chine n'atteint, de source officielle, que 57 milliards d'euros (en augmentation de 7,5 % cette année contre 15,9 % par an en moyenne dans la dernière décennie), contre une estimation du Pentagone comprise entre 77 et 110 milliards d'euros.

La Chine a développé ses capacités nucléaires militaires sur une base essentiellement nationale, la coopération engagée avec l'URSS ayant été rompue dès la fin des années 1950.

Les autorités chinoises ne fournissent aucune indication sur le volume et la structure de leur arsenal nucléaire, qui comporte des armes stratégiques et

des armes tactiques. Les estimations retiennent des chiffres compris **entre 250 et 400 têtes nucléaires**, incluant des armes non déployées.

Les évaluations du renseignement américain et les experts s'accordent néanmoins pour considérer que **la Chine est engagée dans un vaste programme de modernisation et de renforcement de ses capacités nucléaires militaires**.

Ce programme nucléaire militaire vise à **garantir la capacité de seconde frappe**, en réduisant la vulnérabilité de la composante terrestre et en réalisant une véritable composante océanique qui lui faisait jusqu'ici défaut. Il prévoit le **développement du nombre de vecteurs à portée intercontinentale** tout en conservant des moyens de portée plus réduite limités à des frappes continentales. Il faut noter que la Chine est l'un des pays les plus actifs dans le domaine balistique, avec de nombreux développements et essais dont la finalité peut être tout autant nucléaire que conventionnelle, voire antisatellites.

Il devrait résulter de ce programme une **augmentation du nombre d'armes nucléaires**, dont la variété répondra aux différentes préoccupations de la Chine : disposer, à l'image des deux autres puissances nucléaires moyennes, d'une dissuasion crédible à l'égard d'une puissance majeure ; répondre à différents scénarios de conflits régionaux, soit à propos de Taïwan, considéré comme partie intégrante du territoire chinois, soit avec des pays voisins disposant, directement ou sous couvert de l'alliance américaine, d'une couverture nucléaire.

La composante sol-sol chinoise a longtemps reposé sur des missiles balistiques à carburant liquide basés dans des silos. Du fait de ce mode de propulsion, qui impose des délais de chargement, et du stationnement fixe, ce type de vecteur est généralement considéré comme très vulnérable à une première frappe de neutralisation, ce qui affecte la crédibilité de la dissuasion. De surcroît, sur la cinquantaine de missiles concernés, une vingtaine seulement, de type DF-5A, disposent d'une portée intercontinentale. Le renouvellement de la composante sol-sol a été engagé au cours des années 1990, avec le **remplacement des missiles sol-sol fixes à carburant liquide par des missiles mobiles à carburant solide** : le missile DF-21 de portée intermédiaire, dans un premier temps, et beaucoup plus récemment les missiles DF-31 et DF-31A, dont la portée est supérieure à 7 000 km pour les premiers et 11 000 km pour les seconds. La Chine déploierait une cinquantaine de missiles DF-21 et aurait démarré en 2008 la mise en service des missiles D-31 et D-31A, dont le nombre total au terme de leur déploiement n'est pas connu. Ces missiles balistiques sont actuellement dotés d'une tête unique, mais selon le département d'Etat américain, la Chine maîtrise la technologie des têtes multiples et pourrait en équiper sa nouvelle génération de missiles. La Chine aurait également réalisé des infrastructures souterraines de grande ampleur destinées à abriter cette composante sol-sol.

La Chine ne disposait pas jusqu'à présent d'une véritable composante sous-marine. Son seul SNLE, de classe *Xia*, n'est plus considéré comme opérationnel et n'a jamais effectué de patrouille de dissuasion. La Chine est aujourd'hui engagée dans un programme de **réalisation de quatre à cinq SNLE** de classe *Jin* et a construit à Sanya, à l'extrême Sud du pays, sur l'île de Haïnan, une base navale pour les accueillir. Ces SNLE, dont les premiers exemplaires seraient en cours d'admission en service, sont dotés de 12 missiles balistiques *Julang-2*.

Enfin, la Chine disposerait d'un certain nombre d'armes nucléaires « tactiques », notamment sur des missiles balistiques à courte portée ou des missiles de croisière.

La Chine a longtemps souligné que des cinq puissances nucléaires reconnues, elle était celle dont les capacités étaient les plus limitées et les moins performantes. La modernisation et l'accroissement de son arsenal rendront cette observation de moins en moins vraie, et l'on peut se demander si l'ambition de la Chine, bien qu'elle s'en défende¹, ne va pas bien au-delà de la simple accession au niveau des puissances nucléaires moyennes que sont la France et le Royaume-Uni.

La capacité de dissuasion vis-à-vis des Etats-Unis semble constituer l'élément dimensionnant de la politique nucléaire militaire chinoise, en vue de garantir la possibilité de seconde frappe et de tenir compte des développements du système antimissile américain sur la façade du Pacifique.

C. LE TNP A RALENTI LA PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE SANS POUR AUTANT L'EMPÊCHER ; IL RESTE CEPENDANT LE MÔLE DE L'ORDRE NUCLÉAIRE MONDIAL

Le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires a été conçu pour éviter l'apparition d'autres Etats nucléaires que les cinq Etats ayant testé une arme nucléaire avant le 1^{er} janvier 1967, en ouvrant en contrepartie une perspective à long terme de désarmement général et complet, nucléaire mais aussi conventionnel, ainsi qu'un accès de tous les Etats aux applications pacifiques de l'énergie nucléaire.

A la base de ce compromis figure la conviction que l'augmentation du nombre d'Etats détenteurs de l'arme nucléaire entraînerait des risques accrus pour la sécurité de chacun, dans la région où il se trouve placé.

Pierre angulaire de l'ordre nucléaire mondial, le TNP fait l'objet d'un certain nombre de critiques.

Cependant, il est exagéré de parler de crise du TNP, alors qu'historiquement, rien ne garantissait que cet instrument international parrainé par les deux superpuissances au plus fort de la course aux armements

¹ Le président Hu Jintao a déclaré le 24 septembre 2009 aux Nations unies que la Chine continuerait à maintenir sa force nucléaire au plus bas niveau nécessaire à la sécurité du pays.

recueillerait une adhésion aussi large et parviendrait à infléchir de manière significative une dissémination de l'arme nucléaire que l'on redoutait alors beaucoup plus vaste qu'elle ne l'a finalement été.

Toutefois, en regard des succès du régime de non-prolifération, notamment dans les années qui ont immédiatement suivi la fin de la guerre froide, on ne peut que constater sa récente fragilisation du fait de l'apparition d'Etats nucléarisés non reconnus par le droit international, du retrait nord-coréen et de la crise iranienne.

Plus fondamentalement, le TNP voit les principes mêmes sur lesquels il a été mis en œuvre contestés de manière latente par les pays qui jugent ne pas retirer suffisamment d'avantages, pour leur sécurité et surtout pour leur accès aux technologies nucléaires civiles, de leur renonciation à l'arme nucléaire. Cette contestation prend des formes différentes selon qu'elle est portée par des « Etats désarmeurs » dans le monde développé (Europe et Océanie), de tonalité pacifiste, ou bien par des « Etats non alignés » du Sud, de tonalité plus anti-occidentale ou simplement « développementaliste », chaque Etat tenant de sa géographie particulière ses propres motivations.

1. Le TNP a été globalement conforté depuis la fin de la guerre froide

En 1968, année de sa conclusion, le TNP a été signé par 80 Etats. Il constitue aujourd'hui une norme quasi-universelle (189 Etats parties¹) et il a bénéficié, dans les années qui ont immédiatement suivi la fin de la guerre froide, d'une **succession d'avancées marquantes**.

Du **ralliement de la quasi-totalité des Etats au TNP**, on peut retenir trois éléments particulièrement significatifs.

Tout d'abord, les deux Etats dotés qui n'avaient pas signé le traité dès l'origine, la Chine et la France, y ont adhéré en 1992, marquant qu'ils ne considéraient plus cet instrument comme une construction des deux superpuissances et qu'ils partageaient l'objectif de non-prolifération en souscrivant les engagements qui incombent aux Etats dotés.

Deuxièmement, les quatorze nouveaux Etats indépendants issus de l'Union soviétique ont tous adhéré au traité en qualité d'Etats non dotés, y compris l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan qui disposaient sur leur territoire d'armes nucléaires stratégiques et d'installations nucléaires. Le traité signé à Lisbonne le 23 mai 1992 entre ces trois Etats, la Russie et les Etats-Unis, a évité toute difficulté politique à cet égard. Globalement, la dévolution à la Russie des armes nucléaires stationnées sur le territoire de l'ex-URSS s'est déroulée de manière rapide et efficace.

¹ Non comprise la Corée du Nord, dont les conditions de retrait du TNP, en 2003, restent contestées.

Enfin, au cours des années 1990, d'autres Etats jusqu'alors réticents se rallient au TNP. C'est le cas de trois Etats conduisant un programme nucléaire militaire auquel ils ont volontairement renoncé - l'Afrique du Sud, l'Argentine et le Brésil – mais aussi d'Etats qui, du fait de leurs capacités technologiques, auraient pu vouloir conserver l'option d'un tel programme, comme l'Algérie ou le Chili.

Avec l'adhésion de Cuba en 2002, seuls l'Inde, Israël et le Pakistan restaient hors du TNP, avant que la Corée du Nord n'annonce, en janvier 2003, un retrait dont la validité juridique, au regard de l'article X du traité, reste aujourd'hui mise en doute.

Cette extension du champ géographique d'application du TNP a été confortée par la création de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires ou l'adhésion de nouveaux Etats aux zones déjà existantes. Sont désormais couverts par ce type d'accords régionaux interdisant la possession, le stationnement et le transit d'armes nucléaires l'Amérique latine et les Caraïbes (traité de Tlatelolco, 1967), le Pacifique Sud (traité de Rarotonga, 1985), l'Afrique (traité de Pelindaba, 1996) et l'Asie centrale (traité de Semipalatinsk, 2006), le traité Bangkok de 1995 concernant l'Asie du Sud-Est n'étant pas encore entré en vigueur.

Durant la même période sont intervenues **trois initiatives internationales majeures de nature à consolider le traité lui-même et ses objectifs**.

La première est bien entendu la décision prise par les Etats parties, lors de la conférence d'examen de 1995, de proroger le traité pour une durée indéfinie, alors qu'il n'avait été conclu que pour une durée initiale de 25 ans.

La deuxième est la signature, le 10 septembre 1996, du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), qui apparaît comme un instrument essentiel, aux côtés du TNP, au service de la non-prolifération et du désarmement, puisque le renoncement aux essais fait obstacle à l'apparition de nouveaux Etats nucléaires comme à la réalisation, par les Etats dotés, d'armes nucléaires nouvelles. Les conditions nécessaires à l'entrée en vigueur de ce traité ne sont toutefois toujours pas réunies.

Enfin, tirant les leçons de la découverte en Irak d'un programme nucléaire clandestin en 1991, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) adopte en 1997 un modèle de protocole additionnel aux accords de garanties, dit « 93+2 », lui donnant, au travers de ses pouvoirs d'inspection et des obligations de déclaration des Etats, des moyens beaucoup plus étendus de remplir la mission que lui confie l'article III du traité, à savoir vérifier que l'énergie nucléaire ne soit pas détournée de ses applications pacifiques vers des programmes nucléaires militaires. A ce jour, 95 Etats sont couverts par un tel protocole additionnel.

Globalement, l'accession du TNP au rang de norme quasi-universelle et l'édifice juridique complémentaire élaboré tout au long des années 1990

semblaient pouvoir affermir définitivement le régime international de non-prolifération.

Une décennie plus tard, celui-ci apparaît cependant relativement fragilisé, par des facteurs tant externes qu'internes.

La fragilisation extérieure résulte de l'existence de trois Etats qui disposent de l'arme nucléaire, mais auxquels ne s'applique aucune discipline internationale en matière de désarmement et de non-prolifération.

La fragilisation interne tient quant à elle aux failles du TNP, qui ont permis à un petit nombre d'Etats de demeurer en son sein sans en jouer véritablement le jeu, et des résistances que provoquent, en retour, toutes les tentatives de renforcer les disciplines intéressant les transferts de technologies sensibles dans le cycle du combustible.

2. Les trois Etats non signataires du TNP sont nucléarisés

L'Inde, Israël et le Pakistan sont les trois seuls Etats à n'avoir jamais signé le TNP.

L'« ambigüité » qu'ils ont entretenue à l'égard de la possession de l'arme nucléaire a été, en ce qui concerne l'Inde et le Pakistan, définitivement levée par les essais nucléaires de 1998. Elle demeure toujours la ligne politique officielle d'Israël, bien qu'aujourd'hui, l'ensemble de la communauté internationale, et en tout premier lieu les Etats de la région, considèrent comme un fait acquis la capacité nucléaire militaire israélienne.

a) Les capacités nucléaires de l'Inde

S'agissant de l'**Inde**, dont les premiers développements dans l'énergie nucléaire remontent aux années 1950, avec le concours du Canada et des Etats-Unis, le facteur déterminant de son intérêt pour l'option nucléaire militaire paraît essentiellement lié à ses relations avec la Chine. Un conflit opposé les deux pays, peu de temps avant que la Chine accède à l'arme nucléaire. Les différends frontaliers ne sont pas réglés. Enfin, la Chine est de longue date une alliée du Pakistan. Mais il faut également rappeler que l'Inde a toujours émis de fortes objections de principe au TNP, y voyant un instrument pénalisant pour ses aspirations au statut de grande puissance.

C'est à partir du réacteur fourni par le Canada, et par la mise au point d'une technologie nationale du retraitement, que les experts indiens ont obtenu le plutonium utilisé dans un engin rudimentaire qui a été testé en mai 1974.

A cette époque, l'Inde ne déclarait pas ouvertement vouloir réaliser une arme nucléaire et présentait son essai comme une explosion nucléaire « pacifique » destinée à conforter la maîtrise de technologies destinées à un usage civil. Néanmoins, l'Inde se refusait toujours à adhérer au TNP et à placer l'ensemble de ses activités nucléaires sous le contrôle de l'AIEA, dans le cadre d'un accord de garanties généralisées.

En mai 1998, l'Inde a mis un terme à l'option nucléaire ouverte en réalisant une série de cinq essais d'engins nucléaires de puissances et de conceptions différentes. Il s'agissait clairement d'attester la crédibilité de son outil de dissuasion.

L'Inde se réfère à une doctrine de non-emploi en premier de l'arme nucléaire. Elle revendique une capacité de « dissuasion minimale crédible » qu'elle entend acquérir en développant trois composantes, aérienne, terrestre et navale.

Seule la composante aérienne, constituée d'avions de chasse aptes à délivrer des bombes nucléaires à gravitation, paraît aujourd'hui pleinement opérationnelle. Les deux autres composantes sont en cours de réalisation, avec le développement de missiles de plus longue portée. La composante terrestre repose sur différentes versions de missiles sol-sol *Prithvi* et *Agni*, la dernière en date, l'*Agni III*, disposant d'une portée de 3 000 km. Pour sa composante navale, l'Inde a réalisé le missile *Dhanush*, dont la portée est toutefois limitée à 350 km et qui ne peut être lancé que depuis des navires de surface. L'Inde ambitionne d'acquérir une véritable capacité de seconde frappe grâce à une composante sous-marine. Le premier sous-marin nucléaire lanceur d'engins pourrait entrer en service en 2011 et serait équipé du missile balistique *Sagarika/K-15*.

Le volume de l'arsenal nucléaire indien n'est pas connu avec précision, d'autant que les différents vecteurs réalisés ou en cours de développement sont à usage dual, tant nucléaire que conventionnel. Des estimations récentes¹ font état d'un total approximatif de 70 têtes nucléaires assemblées, dont environ 50 seraient pleinement opérationnelles. Toutefois, ce nombre sera très certainement appelé à augmenter au cours de l'actuelle décennie, avec la réalisation des trois composantes.

b) Les capacités nucléaires du Pakistan

Le **Pakistan** s'est pour sa part lancé dans un programme nucléaire militaire dans les années 1970 en vue d'acquérir une capacité dissuasive vis-à-vis de l'Inde. Il a certainement bénéficié du concours de la Chine, mais s'est également appuyé sur le savoir-faire acquis par ses propres experts, notamment le docteur Abdul Qadeer Khan, formé au sein de l'industrie nucléaire européenne (Urenco).

Le Pakistan a testé plusieurs engins nucléaires, lors d'expérimentations souterraines, les 28 et 30 mai 1998, quelques jours après les essais nucléaires indiens.

Il a réalisé des armes nucléaires à fission à l'uranium enrichi, mais est également engagé dans la filière plutonium, avec la réalisation de deux

¹ *Nuclear Notebook : Indian nuclear forces, 2008 – Bulletin of the Atomic Scientists – novembre/décembre 2008.*

nouveaux réacteurs à eau lourde, s'ajoutant au premier déjà en service, sur le site de Khushab.

Comme l'Inde, le Pakistan a développé des vecteurs à capacité duale, conventionnelle et nucléaire.

La composante terrestre de son arsenal nucléaire repose sur plusieurs types de missiles balistiques sol-sol capables de couvrir l'ensemble du territoire indien¹. Elle pourrait être complétée par le missile de croisière *Babur*, qui a fait l'objet d'une série d'essais récents. Une version navale de ce missile, destinée au lancement à partir d'un sous-marin, pourrait être ultérieurement développée.

La composante aérienne est quant à elle constituée d'avions de combat emportant des bombes à gravitation. Un missile de croisière susceptible d'emporter une charge nucléaire, le *Ra'ad*, est également en cours d'essais.

Le volume de l'arsenal pakistanais est évalué entre 70 et 90 têtes nucléaires². La diversification des installations aptes à produire des matières fissiles de qualité militaire laisse à penser que le Pakistan envisage un accroissement de ses capacités au cours des prochaines années.

c) Israël et l'arme nucléaire

A la différence de l'Inde et du Pakistan, **Israël** maintient sur ses capacités nucléaires une politique d'ambiguïté qui est à la base même de sa stratégie de dissuasion.

Ses dirigeants ont constamment réaffirmé leur position traditionnelle selon laquelle Israël ne serait pas le premier Etat à introduire l'arme nucléaire au Moyen-Orient. De même, Israël soutient l'idée d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient.

En décembre 2006, Shimon Peres, alors vice-premier ministre, expliquait très clairement les fondements de cette posture déclaratoire : *"Israël n'a pas à dire ou ne pas dire si nous disposons de l'arme nucléaire, il suffit que l'on craigne que nous la détenions et cette crainte constitue elle-même un élément de dissuasion"*.

La défense de l'existence de l'Etat d'Israël, non reconnu par la plupart des autres pays de la région, constitue bien entendu la justification de cette politique. Israël considère que sa situation géographique et l'étroitesse de son territoire ne lui donnent pas une « profondeur stratégique » offrant des

¹ *Missile Ghaznavi à propulsion solide (400 km de portée) ; missile Shaheen-1 à propulsion solide (plus de 450 km de portée) ; missile Ghauri à propulsion liquide (1 200 km de portée) ; missile Shaheen-2 à propulsion solide, destiné à remplacer le Ghauri et toujours en cours de développement (plus de 2000 km de portée).*

² *Nuclear Notebook : Pakistani nuclear forces, 2009 – Bulletin of the Atomic Scientists – septembre/octobre 2009.*

garanties suffisantes pour faire face en toutes circonstances à une attaque conventionnelle.

Les capacités nucléaires présumées d'Israël ont fait l'objet de nombreuses estimations, notamment depuis les révélations faites en 1986 par l'ancien ingénieur nucléaire Mordechai Vanunu. On sait que le programme nucléaire militaire israélien s'est développé à partir des capacités de production de plutonium du réacteur de Dimona, réalisé à partir des années 1950, à l'époque avec la coopération de la France.

Les évaluations du volume de l'arsenal israélien se fondent généralement sur des extrapolations de la capacité de production du réacteur de Dimona. On évoque le plus souvent un nombre compris entre 100 et 200 têtes.

Israël n'a pas réalisé d'essai nucléaire avéré, même si une interrogation subsiste sur un essai qui aurait pu être réalisé conjointement avec l'Afrique du Sud, dans l'Atlantique Sud, en 1979. Israël a par ailleurs signé le traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1996, même s'il ne l'a pas ratifié. On estime que du fait de l'absence d'essais, Israël n'a pu mettre au point des armes thermonucléaires.

Les capacités nucléaires d'Israël reposeraient sur des avions de combat aptes à délivrer des bombes nucléaires à gravitation et sur les missiles balistiques sol-sol *Jericho I* (500 km de portée) et *Jericho II* (1 500 km de portée). La possibilité d'une modification des missiles anti-navires *Harpoon* équipant les sous-marins israéliens, afin de permettre l'emport de charges nucléaires, est régulièrement évoquée.

d) Dans quelle mesure la capacité nucléaire des trois Etats non membres du TNP affecte-t-elle le régime international de non-prolifération ?

D'un côté, on peut observer qu'aucun des trois Etats n'a enfreint ses obligations internationales et que de ce fait, le TNP, dont ils ne sont pas signataires, n'a pas été directement mis en cause. De l'autre, l'existence d'Etats nucléaires hors du TNP altère la force du compromis que celui-ci établit entre les cinq Etats dotés et les Etats non dotés, autour des trois piliers que sont le désarmement, la non-prolifération et l'accès aux applications pacifiques de l'énergie nucléaire.

La capacité nucléaire militaire d'Israël n'est que présumée, puisqu'elle n'a jamais été officiellement confirmée par les dirigeants israéliens. Elle constitue néanmoins un point de focalisation dans l'attitude des pays de la région à l'égard du régime international de non-prolifération nucléaire, comme en témoigne la mise à l'ordre du jour systématique, par les pays arabes, dans toutes les enceintes sur le désarmement, de la question d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient, présentée comme un préalable à tout renforcement de l'encadrement et du contrôle international des activités nucléaires.

L'Inde et le Pakistan revendiquent quant à eux pleinement leur possession de l'arme nucléaire, attestée par des essais effectués à quelques jours d'intervalle en 1998. Le programme indien a essentiellement été réalisé en fonction des relations de l'Inde avec la Chine et celui du Pakistan est lié au contentieux bilatéral avec l'Inde. On peut observer que la position de l'Inde et du Pakistan suscite moins de réactions régionales que celle d'Israël. En revanche, elle pose la question du statut, hors du TNP, de deux Etats assumant ouvertement le développement de capacités nucléaires, et du type de relations qu'ils peuvent entretenir avec le reste de la communauté internationale, alors que les principes posés par le TNP ne leur sont pas applicables, que ce soit en termes de désarmement ou de non-prolifération.

Le débat sur l'aménagement des règles du Groupe des fournisseurs nucléaires (*Nuclear Suppliers Group – NSG*) afin d'autoriser, sous certaines conditions, une coopération nucléaire civile avec l'Inde a pleinement illustré ce dilemme.

L'essai nucléaire indien de 1974 avait entraîné l'interruption des coopérations nucléaires civiles avec les pays industrialisés et avait été à l'origine de la création, la même année, du Club de Londres, transformé par la suite en Groupe des fournisseurs nucléaires. Le NSG est chargé de définir, entre exportateurs, une ligne commune sur les transferts de biens et technologies nucléaires ou à double usage.

En 1992, le NSG a adopté par consensus une règle générale selon laquelle aucune exportation de technologie nucléaire n'interviendrait en faveur d'Etats n'ayant pas accepté les « garanties généralisées » de l'AIEA, c'est-à-dire le placement de la totalité de leur programme nucléaire sous le contrôle de l'agence de Vienne. Cette décision revenait à décréter un embargo nucléaire à l'encontre des Etats non membres du TNP et développant, comme l'Inde, un programme militaire, incompatible avec un accord de garanties « généralisées ».

La question d'une évolution de la doctrine du NSG s'est posée au début des années 2000, après le rapprochement diplomatique opéré entre l'Inde et les Etats-Unis, ainsi que plusieurs pays occidentaux dont la France. En effet, les problèmes énergétiques et la coopération nucléaire civile ont constitué un chapitre majeur des discussions entre l'Inde et ses partenaires.

Ces discussions ont abouti à la décision du NSG, le 6 septembre 2008, prise au vu de plusieurs engagements exprimés par l'Inde, de l'exempter de la clause des garanties généralisées et de lui ouvrir ainsi un certain accès au transfert de biens ou technologies nucléaires destinés à des applications civiles.

L'Inde a adopté un plan de séparation entre ses installations et activités nucléaires militaires d'une part et civiles d'autre part. Au terme de ce plan, les installations et activités civiles, notamment 10 réacteurs en service et tous les futurs réacteurs civils à venir, seront placées sous les garanties de l'AIEA. L'Inde a conclu un nouvel accord de garanties avec l'AIEA. Elle a

également signé le 15 mai 2009 un protocole additionnel qui donne à l'AIEA les pouvoirs d'inspection et de contrôle plus étendus sur les installations et activités civiles soumises aux garanties.

En outre, l'Inde s'est engagée à ne pas transférer de technologies d'enrichissement et de retraitement aux Etats qui n'en ont pas, et à établir un système national de contrôle des exportations à même de contrôler efficacement les transferts de matières, équipements et technologies nucléaires, sur la base des listes de contrôle des exportations et directives harmonisées avec celles du NSG.

Enfin, l'Inde s'est engagée à maintenir son moratoire unilatéral sur les essais nucléaires et à collaborer à la conclusion d'un traité multilatéral d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires.

C'est au vu de ces engagements et mesures que le NSG a autorisé ses membres à transférer des articles ou technologies destinés à des applications pacifiques dans les installations nucléaires civiles indiennes soumises aux garanties de l'AIEA. Des accords de coopération nucléaire civile ont été conclus entre l'Inde et les Etats-Unis, mais également avec la France et la Russie.

Il est à souligner que cette décision du NSG, avalisée par l'AIEA, a été prise par consensus, notamment avec l'approbation de la Chine, en dépit du contentieux et des rivalités qui l'opposent à l'Inde et de l'alliance traditionnelle la liant au Pakistan.

La décision du NSG a suscité des réactions négatives au Pakistan, qui s'insurge de ne pouvoir bénéficier du même traitement que l'Inde. Les pays qui ont plaidé en faveur de cette décision, comme les Etats-Unis ou la France, ont souligné la singularité de la position indienne, du fait de ses besoins énergétiques, du comportement responsable de l'Inde, qui n'a jamais été à l'origine de flux proliférants, et des engagements qu'elle a pris.

Ces engagements représentent autant de pas en direction d'un régime international de non-prolifération dont aucune discipline n'était jusqu'à présent applicable à l'Inde.

Une voie s'est ainsi peut-être dessinée pour inclure dans l'ordre nucléaire mondial les pays non signataires du TNP sans avoir à renégocier celui-ci.

3. Des facteurs de fragilisation du TNP qui ne remettent néanmoins pas en cause son rôle essentiel dans l'ordre nucléaire mondial

Si la nucléarisation des trois Etats non membres affecte indirectement le TNP, celui-ci a été plus directement fragilisé par des situations résultant de comportements d'**Etats parties au traité qui n'en ont pas respecté les disciplines ou sont soupçonnés de ne pas le faire.**

Bien qu'elles soient jusqu'à présent le fait d'un très petit nombre d'Etats développant ou ayant développé des programmes nucléaires dont la finalité civile n'est pas avérée, ces situations ont révélé les difficultés à faire respecter de manière effective la finalité du traité par toutes les parties. Par là-même, elles comportent le risque d'affaiblir la crédibilité du traité vis-à-vis des Etats qui, pour leur part, se sont jusqu'à présent conformés à leurs obligations.

a) Les insuffisances du contrôle de l'application du traité

La première faiblesse rencontrée tient à la capacité de l'AIEA à exercer efficacement la mission de contrôle du respect du TNP que lui confie l'article III de celui-ci, dès lors que **des Etats dissimulent volontairement un certain nombre d'activités dans le domaine nucléaire pouvant déboucher sur des applications militaires.**

La découverte en 1991 en **Irak**, pays signataire du TNP, d'un programme nucléaire à vocation militaire, avait montré qu'un pays lié à l'AIEA par un accord de garanties généralisées pouvait mener, à l'insu de celle-ci, des activités contraires au traité.

La **Corée du Nord** a adhéré au TNP en 1985, mais elle a retardé de plusieurs années la conclusion d'un accord de garanties généralisées avec l'AIEA. Cet accord a été conclu quelques jours après la déclaration du 20 janvier 1992 sur la dénucléarisation de la péninsule coréenne, par laquelle les deux Corée « *acceptent de ne pas tester, fabriquer, produire, recevoir, posséder, stocker, déployer ou utiliser d'armes nucléaires* », et il n'est entré en vigueur qu'en avril 1992, alors qu'un délai maximal de 18 mois suivant l'adhésion au TNP est prévu par l'article III de celui-ci. A cette date, les soupçons sur la conduite d'activités nucléaires à vocation militaire étaient déjà largement partagés dans la communauté internationale. Dans les faits, les autorités nord-coréennes ont immédiatement fait obstacle aux vérifications que l'AIEA entendait mener au titre de la mise en œuvre de l'accord de garanties, allant jusqu'à annoncer, en mars 1993, le retrait du TNP, décision sur laquelle elles reviendront trois mois plus tard.

Au terme de l'accord conclu en octobre 1994 avec les Etats-Unis, la Corée du Nord s'engageait à geler ses activités à dimension militaire, notamment le réacteur de Yongbyon et les installations de retraitement destinées à produire du plutonium, en contrepartie de la construction par un consortium international (KEDO) de deux réacteurs à eau légère et de la livraison, jusqu'à leur entrée en service, de 500 000 tonnes de pétrole par an. L'intervention de cet accord n'a en rien amélioré la capacité de l'AIEA à contrôler le non détournement de matières nucléaires, l'Agence indiquant n'avoir jamais pu vérifier l'exactitude de la déclaration initiale des activités et matières effectuée par les autorités nord-coréennes. Dès lors, aucune garantie ne pouvait être obtenue sur l'existence de plutonium provenant du réacteur de Yongbyon avant la suspension de son fonctionnement et disponible en quantité suffisante pour réaliser un ou plusieurs engins nucléaires. D'autre part, durant

toute la période allant jusqu'à la nouvelle crise qui conduira, en 2003, au retrait de la Corée du Nord du TNP, celle-ci poursuivait, à l'insu de la communauté internationale, un programme d'enrichissement d'uranium qu'elle a dû reconnaître en 2002.

En **Iran**, ce sont des mouvements d'opposition qui ont révélé, à l'été 2002, l'existence de l'installation de conversion d'uranium d'Ispahan, de l'installation d'enrichissement d'uranium de Natanz, de l'usine d'eau lourde et du réacteur en construction à Arak, dont l'AIEA n'était pas informée et sur lesquels ne pouvait donc s'exercer aucun contrôle. Comme l'a souligné par la suite l'AIEA, « *de nombreux aspects des activités et des expériences ayant trait au cycle du combustible nucléaire de l'Iran, notamment dans les domaines de l'enrichissement et de la conversion d'uranium, ainsi que de la recherche concernant le plutonium, n'ont pas été déclarés à l'Agence, contrairement aux obligations de l'Iran en vertu de son accord de garanties* », « *la politique de dissimulation de l'Iran* » ayant « *entraîné de nombreux manquements à son obligation de respecter cet accord* »¹. La finalité exclusivement civile de ces activités n'a toujours pas pu être attestée.

En déclarant renoncer, au mois de décembre 2003, aux armes de destruction massive, la **Libye** révélait l'existence d'un programme nucléaire à finalité militaire, insoupçonné de l'AIEA. La Libye avait pu importer certaines matières nucléaires, réaliser des activités de conversion et d'irradiation d'uranium, mettre en place un parc de centrifugeuses destinées à enrichir l'uranium, se procurer la documentation relative à la conception et la fabrication d'armes nucléaires, tout en pouvant se prévaloir, officiellement, de son adhésion au TNP et d'un accord de garanties avec l'AIEA.

Enfin, en dernier lieu, des doutes très sérieux ont pu être émis sur les activités nucléaires de la **Syrie**. Les services de renseignement américains ont transmis à l'AIEA des informations selon lesquelles l'installation détruite en septembre 2007 sur le site de Dair Alzour par l'aviation israélienne était un réacteur nucléaire de conception nord-coréenne en voie d'achèvement, similaire à celui de Yongbyon, et destiné à la fabrication de plutonium de qualité militaire susceptible de servir à la fabrication d'une arme nucléaire. Deux ans plus tard, l'AIEA n'a toujours pas obtenu des autorités syriennes des éléments permettant de démentir la vocation militaire de ce site.

C'est pour remédier à ce type de situations qu'avait été engagée, en 1993, une action de renforcement des moyens juridiques de vérification à la disposition de l'AIEA. Elle a débouché en 1997 sur la mise au point d'un modèle de **protocole additionnel aux accords de garanties**, dit protocole « 93+2 ».

Ce type de protocole donne à l'AIEA des prérogatives beaucoup plus étendues qu'un simple accord de garanties. D'une part, il étend considérablement le champ des activités soumises à déclaration, qui n'est plus

¹ Rapport du directeur général de l'AIEA au Conseil des gouverneurs en date du 7 septembre 2005.

limité à celles impliquant des matières nucléaires, mais couvre aussi les programmes de recherche publics et privés, les importations et exportations d'équipements nucléaires ainsi que l'ensemble des opérations liées au cycle du combustible. D'autre part, le protocole additionnel permet aux inspecteurs de l'AIEA d'effectuer des contrôles sous faible préavis, y compris hors des installations déclarées.

Le protocole additionnel aux accords de garanties constitue donc une condition sinon suffisante, du moins indispensable à un exercice efficace, par l'AIEA, de sa mission de vérification, mais cet instrument est loin d'avoir atteint le même degré d'universalité que le TNP. On compte aujourd'hui 95 Etats seulement qui sont couverts par un protocole additionnel en vigueur, 33 autres Etats en étant signataires sans avoir encore procédé à la ratification.

On peut relever que dans la zone particulièrement sensible, du point de vue de la prolifération, de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, seuls quatre Etats disposent d'un protocole additionnel en vigueur (Jordanie, Koweït, Libye, Turquie), sept autres étant signataires sans avoir procédé à la ratification (Algérie, Bahreïn, Emirats Arabes Unis, Iran¹, Irak, Maroc, Tunisie).

Outre Israël, le Pakistan et la Corée du Nord, des Etats comme l'Argentine, le Brésil, l'Egypte, l'Arabie Saoudite ou la Syrie n'ont pas signé de protocole additionnel.

Pour les Etats qui ne disposent pas de protocole additionnel, les obligations de déclarations à l'AIEA sont moins étendues et la faculté pour celle-ci de détecter des activités qui n'auraient pas de finalité civile évidente est réduite.

b) Les difficultés à faire prévaloir le respect du traité : la non-résolution des crises iranienne et nord-coréenne

Le deuxième facteur de fragilisation du TNP résulte de ce qu'une fois les activités litigieuses mises au jour, il s'est avéré difficile de les faire cesser ou de les encadrer de manière à garantir qu'elles se limitent à des applications civiles.

Il est évident que la communauté internationale ne peut attendre qu'un Etat partie ait ouvertement mis au point une arme nucléaire pour constater qu'il a enfreint le TNP, et se laisser ainsi mettre devant le fait accompli. En revanche, il est moins clair de déterminer à partir de quel moment une situation de non-respect peut être établie et d'en déduire les conséquences qui en résulteront pour l'Etat en cause. Le TNP reste muet sur ce point, laissant une grande latitude aux instances politiques que sont en

¹ Suite aux négociations engagées en 2003 par l' « UE-3 » (Allemagne, France et Royaume-Uni, l'Iran a signé le protocole additionnel le 18 décembre 2003 et avait accepté de le mettre en œuvre dès cette signature. L'Iran a déclaré en cesser l'application en février 2006.

premier lieu le Conseil des gouverneurs de l'AIEA et, si celui-ci est saisi, le Conseil de sécurité des Nations unies.

L'article IV du traité accorde un droit inaliénable aux Etats parties pour promouvoir les usages pacifiques de l'énergie atomique, conformément aux articles I et II dudit traité : c'est-à-dire qu'ils doivent respecter l'interdiction d'un usage militaire. Les termes mêmes du traité sont clairs : le droit inaliénable à un usage pacifique est conditionné par le respect de l'interdiction d'un programme à finalité militaire. C'est sur ce point que s'exerce le contrôle de l'AIEA.

La capacité à faire prévaloir le traité implique une réelle volonté politique et une unité de vue suffisante au sein des organes internationaux, notamment entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Or, on a pu constater pour le moins des nuances dans l'attitude de ceux-ci à l'égard des crises de prolifération.

Certes, un certain nombre de manquements à l'égard du TNP ont été rectifiés. L'AIEA est parvenue avec succès à démanteler le programme nucléaire militaire irakien après 1991. Dans le cas de la Libye, il lui revenait de superviser une renonciation volontaire et de clarifier des activités passées, à partir des indications fournies par l'Etat concerné qui a fait preuve, en l'espèce, de la transparence nécessaire¹. Dans le cas syrien, l'installation litigieuse a été détruite par une action militaire unilatérale qui a d'ailleurs rendu beaucoup plus difficile à établir, a posteriori, la nature exacte des activités réalisées. Les procédures normales de mise en conformité prévues au sein de l'AIEA n'ont donc pu jouer à l'égard de la Syrie.

La communauté internationale reste en revanche aux prises avec deux « crises » de prolifération non résolues, en Iran et en Corée du Nord.

La **crise iranienne**, ouverte depuis sept ans, a montré comment un Etat pris en défaut au regard du régime des garanties de l'AIEA peut poursuivre, en dépit de sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations unies, des activités qui le rapprochent de la capacité à réaliser un engin nucléaire, tout en protestant de ses intentions pacifiques, en affirmant la vocation exclusivement civile de son programme nucléaire et en revendiquant le bénéfice de l'article IV du TNP.

Il s'est écoulé près de trois ans entre la première résolution du Conseil des gouverneurs de l'AIEA, en septembre 2003, et l'intervention du Conseil de sécurité des Nations unies par une résolution de juillet 2006. Durant cette période, l'Iran a dans un premier temps accepté de signer et d'appliquer un protocole additionnel et de suspendre ses activités liées à

¹ Dans son rapport au Conseil des gouverneurs du 12 septembre 2008, le directeur général de l'AIEA note que la Libye a « accordé à l'Agence, rapidement et sans conditions, l'accès, au-delà de ce qui est requis par l'accord de garanties et le protocole additionnel, aux emplacements, informations et personnes auxquels l'Agence souhaitait avoir accès pour s'acquitter pleinement de son mandat de vérification ».

l'enrichissement et au retraitement, puis il est revenu sur chacune de ces mesures de confiance à partir d'août 2005¹.

Durant trois années supplémentaires, l'Iran a poursuivi ses activités en dépit des injonctions du Conseil de sécurité et de la mise en place des premières sanctions par la résolution 1737 du 23 décembre 2006, renforcées par deux résolutions ultérieures. En outre, l'existence d'un site clandestin destiné à l'enrichissement a été révélée en septembre 2009.

Ainsi, l'Iran continue de progresser vers des capacités qui pourraient lui permettre de fabriquer un engin nucléaire militaire, sans que l'AIEA dispose des moyens de vérifier que son programme nucléaire est destiné exclusivement à des fins pacifiques.

Certes, l'Iran n'a cessé de proclamer la finalité pacifique de son programme. Celui-ci est aussi devenu un problème de politique intérieure. L'idée d'un accord avec les Etats-Unis nourrit le conflit entre le pouvoir et son opposition. Si un tel accord intervenait, il ne manquerait pas d'avoir des répercussions, au moins à terme, sur l'ouverture vers l'extérieur de la société iranienne.

L'objet du présent rapport n'est pas de développer des considérations sur l'avenir de ce grand pays à l'histoire millénaire, et aujourd'hui puissance dominante de sa région. Il ne peut cependant qu'encourager la prise en compte multidimensionnelle du dossier iranien, en vue de lui donner une issue politique pacifique.

¹ Reprise de la conversion d'uranium à Ispahan en août 2005 ; cessation de l'application du protocole additionnel et reprise des activités liées à l'enrichissement d'uranium à Natanz en février 2006 ; mise en service de l'usine de production d'eau lourde à Arak en août 2006.

Évaluation de la situation du programme nucléaire de l'Iran

Des activités liées au cycle du combustible dont la finalité civile, continument affirmée par les autorités iraniennes, est mise en doute

Les principales activités liées au cycle du combustible conduites par l'Iran sont les suivantes :

- la production d'hexafluorure d'uranium (UF₆) dans l'installation de conversion d'Ispahan à partir de minerai d'uranium produit et concentré en Iran, ainsi que d'un stock de concentré d'uranium importé dans les années 1970 ;

- l'enrichissement de l'hexafluorure d'uranium dans l'installation d'enrichissement de Natanz, destinée, à terme, à accueillir 50 000 centrifugeuses (au mois de janvier 2010, plus de 8 000 centrifugeuses avaient été installées) ; selon l'AIEA, l'Iran aurait produit à Natanz plus de 1 800 kg d'UF₆ enrichi à 3,5 % à la date du 2 décembre 2009 et sans doute plus de 2 000 kg à la fin janvier 2010 ; la production d'uranium enrichi à 19,8 %, en vue d'alimenter le réacteur de recherche de Téhéran, aurait commencé au mois de février 2010 ; la réalisation d'une seconde installation d'enrichissement située à Fordou, près de Qom, pouvant accueillir 3 000 centrifugeuses a été révélée au mois de septembre 2009, mais aucune centrifugeuse n'avait encore été installée au mois de février 2010 ;

- la production d'eau lourde destinée à un réacteur en cours de construction à Arak.

L'Iran justifie ces activités par les besoins en combustible nucléaire associés au développement futur de ses capacités de production d'électricité d'origine nucléaire. Plusieurs facteurs amènent à douter de la finalité exclusivement civile des activités du cycle du combustible développées par l'Iran :

- le seul projet en cours en matière de production d'électricité d'origine nucléaire est la centrale électronucléaire de Bushehr, réalisée en coopération avec la Russie, qui pourrait entrer en service en 2010 ; la Russie fournira le combustible nécessaire à cette centrale et rapatriera le combustible utilisé ; le combustible produit à Natanz est impropre à l'alimentation de cette centrale ;

- à supposer que l'Iran réalise un jour une centrale nucléaire utilisant le combustible produit à Natanz, il faudrait dix années, avec 50 000 centrifugeuses de type actuel (IR-1), pour obtenir la quantité de combustible nécessaire au chargement du cœur d'un seul réacteur ; la réalisation de cette installation d'enrichissement ne possède pas de logique technique et économique, l'investissement étant démesuré par rapport au coût d'approvisionnement sur le marché international ;

- les installations liées au cycle du combustible ont été réalisées de manière dissimulée, en utilisant en partie des réseaux d'importation clandestins.

Si la finalité civile de ces activités n'apparaît pas clairement, la possession d'installation d'enrichissement permettrait en revanche à l'Iran, s'il le décidait, de produire après ré-enrichissement de l'uranium hautement enrichi nécessaire à une arme nucléaire. Cette opération nécessiterait soit la reconfiguration de l'installation de Natanz afin de faire fonctionner les centrifugeuses en série, et non en parallèle, soit le transfert de l'uranium faiblement enrichi à Natanz dans une autre installation d'enrichissement, comme celle de Fordou ; on estime qu'environ 1 500 kg d'uranium faiblement enrichi sont nécessaires pour obtenir, en moins d'un an, la quantité requise d'uranium hautement enrichi pour réaliser une arme à fission nucléaire, soit environ 25 kg.

Par ailleurs le réacteur à eau lourde en cours de construction à Arak pourrait permettre d'obtenir du plutonium à partir de l'uranium irradié, à condition de disposer d'une installation de retraitement associée.

Des éléments liés à une éventuelle dimension militaire du programme

Indépendamment des interrogations relatives aux activités du cycle du combustible, l'AIEA a recueilli différents éléments laissant à penser que l'Iran envisageait une dimension militaire pour son programme. L'Iran a notamment été questionné sur :

- l'acquisition d'un document pakistanais relatif aux procédures utilisées pour la réduction d'hexafluorure d'uranium en uranium métal et l'usinage de l'uranium métal enrichi en demi-sphères, cette technique n'ayant pas d'autre finalité que la réalisation d'un arme nucléaire ;

- diverses études présumées et visiblement connectées portant notamment sur la conversion de dioxyde d'uranium en tétrafluorure d'uranium (UF₄), sur des essais de techniques d'amorçage permettant la miniaturisation d'une arme nucléaire, sur des projets de dispositifs d'essais souterrains, sur la reconfiguration du corps de rentrée de missile *Shahab-3* pour y loger une nouvelle charge.

Le programme balistique iranien

L'Iran poursuit un important programme de missiles balistiques.

Le lancement réussi d'un satellite en février 2009 atteste sa maîtrise de la technologie de la séparation d'étages, permettant d'envisager la réalisation de missiles de portée supérieure à celle des missiles dont l'Iran dispose actuellement.

L'Iran dispose, avec le *Shahab-3*, d'un missile d'environ 1 300 km de portée pouvant emporter une charge utile de plus de 750 kg. Une version améliorée de ce missile, notamment en termes de portée, serait en cours de développement.

L'Iran développerait également des missiles à propulsion solide, l'*Ashura* et le *Sejil*, qui pourraient atteindre des portées supérieures à 2 000 km.

La **Corée du Nord** a en partie pratiqué une politique d'ambiguïté comparable à celle de l'Iran, du moins jusqu'en 2003, privilégiant par la suite les gestes de rupture et une certaine forme de chantage. Depuis son **retrait du TNP, annoncé le 10 janvier 2003, la Corée du Nord a officialisé ses capacités nucléaires militaires en réalisant deux essais**, l'un le 9 octobre 2006 et l'autre le 25 mai 2009.

Les moyens de pression de la communauté internationale sont d'autant plus réduits que la Corée du Nord a déjà franchi le seuil nucléaire et se considère hors du cadre constitué par le TNP et les garanties de l'AIEA. Le Conseil de sécurité des Nations unies a décrété des sanctions en 2006 et 2009, mais les « pourparlers à six¹ », engagés depuis l'été 2003, ont été à plusieurs reprises suspendus, en dernier lieu depuis le printemps 2009, et restent toujours aussi infructueux. La Corée du Nord procède en outre régulièrement à des tirs de missiles balistiques en contravention avec les résolutions du Conseil de sécurité.

La reprise des discussions après l'essai nucléaire de 2006 a abouti en février 2007 à un accord aux termes duquel la Corée du Nord s'était engagée à fermer le complexe nucléaire de Yongbyon, qui comporte une usine de fabrication de combustible nucléaire, une usine de retraitement destinée à la production de plutonium et plusieurs réacteurs. Les autorités nord-coréennes ont annoncé au printemps 2009 leur intention de réactiver ces installations.

La décision de retrait nord-coréenne a mis en lumière deux sérieuses lacunes du TNP.

La première tient aux conditions de retrait elles-mêmes, qui n'apparaissent pas définies de façon suffisamment claire² et ne font l'objet d'aucune procédure d'encadrement particulière. Le fait que la Corée du Nord n'ait apporté aucune justification en rapport avec celles exigées par le traité a laissé subsister un doute sur la validité juridique même de ce retrait. Par ailleurs, l'AIEA avait saisi le Conseil de sécurité des Nations unies, mais celui-ci ne s'est pas prononcé sur les conditions du retrait et n'a pris aucune position sur la situation ainsi créée, en dépit de sa gravité au regard de la sécurité internationale.

La seconde lacune vient de ce qu'en contravention avec un principe essentiel de tout ordre juridique, la Corée du Nord a pu se déclarer déliée de ses engagements après y avoir contrevenu. Un tel précédent ne peut que profondément vicier la signification du droit de retrait, en permettant à des Etats de se prévaloir de leur adhésion au TNP tout en préparant, par des

¹ *Processus diplomatique associant la Corée du Nord, la Corée du Sud, la Chine, la Russie, le Japon et les Etats-Unis.*

² *L'article X du TNP permet à un Etat membre de se retirer moyennant un préavis de quatre-vingt dix jours, s'il « décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du ... traité, ont compromis les intérêts suprêmes de son pays ». Ces « événements extraordinaires » doivent être exposés dans la notification adressée à tous les autres Etats parties ainsi qu'au Conseil de sécurité des Nations unies.*

activités nucléaires militaires clandestines, une résiliation de leur engagement à ne pas développer d'armes nucléaires.

Évaluation de la situation du programme nucléaire de la Corée du Nord

La Corée du Nord maîtrise le cycle complet de la filière de production de plutonium. Elle pourrait avoir produit suffisamment de plutonium de qualité militaire pour réaliser quelques engins nucléaires. Elle dispose également d'un programme d'enrichissement d'uranium réalisé à partir d'un transfert de technologie pakistanaise.

D'après les mesures enregistrées par les systèmes de détection, l'essai nucléaire souterrain annoncé en octobre 2006 aurait constitué un échec partiel, compte tenu de la faible puissance dégagée. Le second essai nord-coréen de mai 2009 a en revanche donné lieu à une explosion nettement plus puissante. Bien qu'aucun rejet de gaz radioactifs n'ait été détecté, le caractère nucléaire de l'essai a été admis.

Nonobstant ces essais, la Corée du Nord ne semble pas posséder d'arme nucléaire opérationnelle validée et apte à être emportée par un missile balistique. Les autorités nord-coréennes ont en revanche annoncé leur intention de poursuivre la production de plutonium pour les armes nucléaires, en réaction aux sanctions décidées au printemps 2009 par le Conseil de sécurité des Nations unies.

La Corée du Nord a également développé d'importantes capacités balistiques dont elle a largement exporté les technologies. Elle effectue régulièrement des essais de missiles balistiques. Le missile balistique à deux étages *Taepodong 1*, testé pour la première fois en 1998, disposerait d'une portée de 2 300 km pour une charge utile de 1 000 à 1 500 kg. Le *Taepodong 2*, doté de trois étages, a été testé en 2006 et probablement, dans le cadre d'un tir de lancement de satellite, en avril 2009. Sa portée serait supérieure à 6 000 km et pourrait même, selon certains experts, atteindre 9 000 km avec une charge réduite de 500 kg.

c) Bien que faisant l'objet d'une contestation latente, le TNP reste un instrument essentiel et irremplaçable

A la veille de la conférence d'examen quinquennale du printemps 2010, plusieurs facteurs concourent à entretenir une contestation latente du TNP.

Les manquements avérés ou présumés d'un petit nombre d'Etats à leurs engagements, ainsi que l'incapacité à prévenir des situations de violations puis à y remédier de manière efficace, ont en partie masqué les acquis du régime international de non-prolifération.

Dans le même temps, les tentatives de renforcer les moyens de contrôle et de coercition se heurtent à de vives résistances de la part de pays qui y voient une atteinte au droit inaliénable d'accéder à la maîtrise de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques proclamé par l'article IV du traité.

Le **clivage traditionnel entre Etats dotés et non dotés**, résultant de la structure même du traité demeure bien entendu.

Aux yeux de beaucoup d'Etats non dotés, la décrue réelle des arsenaux de quatre des cinq Etats dotés, et en premier lieu des deux grandes puissances nucléaires, n'apparaît pas constituer un gage suffisant de leur volonté de remplir l'engagement de désarmement nucléaire, qui s'entend, selon l'article VI du traité, dans le cadre d'un désarmement général et complet.

Cet argument est souvent avancé pour expliquer la persistance de la prolifération, bien qu'une analyse des situations concrètes montre que les motivations des pays proliférants sont largement étrangères à la détention d'armes nucléaires par les Etats dotés et tiennent principalement à des facteurs tels que l'environnement régional, la perception des menaces et la nature du régime politique.

Sans doute ne faut-il pas voir dans cette attitude la volonté de remettre en cause le bien fondé de la non-prolifération, mais plutôt une contestation de principe, liée au fait que le TNP a figé les situations acquises en 1967. Cette contestation est du même ordre que celle que l'on retrouve aux Nations unies à l'encontre du statut de membre permanent du Conseil de sécurité avec droit de veto, moins bien accepté dès lors que l'on s'éloigne de la fin de la guerre froide et que s'affirment de nouvelles puissances.

Plus significative est l'apparition d'un **clivage entre Etats industrialisés, possesseurs de technologies nucléaires, et Etats en développement**, soucieux de bénéficier des usages pacifiques de l'énergie nucléaire. Dès lors que le renforcement de la lutte contre la prolifération se traduit par des restrictions aux transferts de technologies sensibles et par l'accentuation des contrôles, certains Etats craignent de voir se perpétuer un ordre inégalitaire. Ils entendent donner priorité à l'article IV du traité et à la mise en œuvre du droit inaliénable à l'énergie nucléaire civile, omettant parfois de considérer que selon le traité lui-même, ce droit inaliénable ne s'exerce pas sans conditions.

Ces débats sont particulièrement perceptibles au sein de l'AIEA, où s'expriment des visions très différentes sur la priorité à donner aux différentes missions de l'Agence : lutte contre la prolifération par la mise en œuvre des garanties ; définition de normes rigoureuses de sécurité et de sûreté ; coopération pour la promotion des usages pacifiques de l'énergie nucléaire.

Enfin, **l'existence d'Etats nucléaires non membres du TNP continue de diviser les Etats parties.**

Pour les pays arabes, la non-adhésion d'Israël constitue un obstacle à la bonne application du TNP dans la région du Moyen-Orient, d'où leur exigence répétée de la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive. La réalisation de celle-ci est cependant étroitement liée à l'aboutissement du processus de paix, au gel de la colonisation en Cisjordanie, à la reprise des négociations et à la création d'un Etat palestinien viable, lui-

même condition de la sécurité d'Israël dans des frontières sûres et reconnues. Il implique également un règlement pacifique et négocié de la crise iranienne.

D'autre part, l'exemption décidée au profit de l'Inde par le Groupe des fournisseurs nucléaires a incontestablement suscité la controverse. Les contreparties retirées par le régime international de non-prolifération des divers engagements pris par l'Inde n'ont pas toujours été démontrées de manière suffisamment claire.

Face aux interrogations sur l'avenir du TNP, certains observateurs évoquent une lente érosion et le risque de voir des Etats progresser vers le seuil nucléaire avant de mettre la communauté internationale devant le fait accompli, d'autant que depuis le précédent nord-coréen, aucune réponse claire n'a été apportée aux conséquences d'un retrait du traité.

Il n'en reste pas moins qu'en dépit de ses réelles fragilités, le TNP demeure un instrument irremplaçable pour la sécurité internationale.

On voit mal comment pourrait être élaboré, dans le contexte international actuel, un traité plus satisfaisant et tout aussi universel. Par ailleurs, **aucun Etat n'a intérêt à l'effondrement du traité et à voir apparaître, dans son voisinage, de nouveaux Etats nucléaires.**

Même pour les Etats non dotés, un monde où les armes nucléaires ne sont détenues que par un petit nombre de puissances, dans l'ensemble responsables, est un monde plus sûr que celui où ces armes auraient été largement disséminées.

Il est notamment certain qu'il existe un effet de seuil et que le risque nucléaire s'accroîtrait si le nombre d'Etats nucléaires augmentait dans une région où les problèmes politiques s'exacerbent en passions incandescentes, pour n'avoir pas été traités depuis trop longtemps.

C'est pourquoi **il ne peut y avoir d'autre alternative que de soutenir et consolider le TNP** en veillant à respecter les trois objectifs qu'en attendent les Etats parties :

- progresser sur la voie du désarmement général et nucléaire ;
- assurer l'accès de tous les Etats qui le souhaitent aux bénéfices de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ;
- garantir la sécurité des Etats en prévenant efficacement toute tentative de prolifération et, le cas échéant, en sanctionnant les manquements de manière efficace.

La prochaine conférence d'examen du TNP, en mai 2010, doit être l'occasion d'un renforcement parallèle de chacun de ces trois « piliers ».

II. IL EXISTE, DANS LE NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL, LA POSSIBILITÉ D'ALLER VERS UNE ZONE DE BASSE PRESSION NUCLÉAIRE

Intervenant sur fond de craintes vis-à-vis de l'avenir du régime de non-prolifération, le **discours prononcé par le président Obama** à Prague le 5 avril 2009 a marqué les esprits. Il proclame l'**engagement des Etats-Unis en faveur d'un monde sans armes nucléaires** et la volonté d'engager rapidement une nouvelle étape dans la diminution des arsenaux des deux principales puissances nucléaires, qui détiennent encore 96 % du stock mondial d'armes nucléaires.

Un an avant la conférence d'examen du TNP de mai 2010, ce contexte a redonné vigueur à la thématique de l'abolition des armes nucléaires, développée par certains dirigeants politiques relayés par des organisations non gouvernementales influentes, notamment dans le monde anglo-saxon.

Pour autant, et malgré l'annonce de l'élimination d'un très grand nombre d'armes nucléaires américaines en réserve ou en attente de démantèlement, **il ne semble pas qu'il faille nourrir d'attentes exagérées à l'égard de pas décisifs qui pourraient être franchis dans les prochains mois en direction du désarmement nucléaire.**

Les discussions américano-russes n'ont pu être conclues avant l'expiration du traité START I, le 5 décembre 2009. La traduction des orientations politiques du président Obama dans une nouvelle *Nuclear Posture Review* définissant l'évolution des forces nucléaires américaines pour les dix prochaines années a pris du retard et suscite des interrogations, s'agissant notamment de l'apparition d'un concept de « dissuasion conventionnelle ». La ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) par les Etats-Unis apparaît encore problématique, de même que l'ouverture de la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires au sein de la Conférence du désarmement, du fait des conditions posées par le Pakistan.

A ces difficultés immédiates, qui illustrent la complexité de la tâche, s'ajoute une question plus fondamentale.

L'abolition des armes nucléaires aboutirait-elle, dans les conditions internationales actuelles, à un monde « plus sûr » ? Ne ressusciterait-elle pas la possibilité de conflits conventionnels de grande ampleur ? Quelles seraient notamment les conséquences d'une doctrine de « dissuasion conventionnelle » ?

Certes, l'arme nucléaire est peut-être la plus terrible de toute, si elle est employée, mais il existe une discontinuité radicale entre l'arme nucléaire et toutes les autres sortes d'armes, y compris même les armes biologiques et chimiques : l'arme nucléaire est justement faite pour ne pas être employée.

L'arme nucléaire, jusqu'à présent, a joué un rôle dissuasif incontestable. Elle est devenue, dans la doctrine militaire des Etats dotés, une arme de non-emploi sauf, peut-être, dans la doctrine russe où elle restait jusqu'à une date récente le moyen de couper court à une agression conventionnelle majeure. La plupart des crises survenues, même au plus fort de la guerre froide, ont été contenues à des niveaux de relativement faible intensité (les seules exceptions étant constituées par les guerres de Corée et du Vietnam). Même entre l'Inde et le Pakistan, l'arme nucléaire a pesé pour une issue pacifique rapide à des conflits comme la guerre de Kargil en 1999.

Un monde sans armes nucléaires où ne subsisteraient plus que des armes conventionnelles serait vraisemblablement plus exposé à des conflits classiques comme ceux qui ont pu éclater en Afghanistan, en Irak, en Géorgie, quelques différences qu'il convienne de marquer quant à la nature de ces conflits.

Dès lors, il paraît difficile de considérer les armes nucléaires isolément, sans tenir compte des autres facteurs de l'environnement international et de l'évolution des doctrines et des équilibres stratégiques.

Rappelons que l'article VI du TNP inscrit clairement la négociation sur le désarmement nucléaire dans la perspective d'« *un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace* ».

De même, dans la résolution 1887 du 24 septembre 2009, le Conseil de sécurité des Nations unies ne dissocie pas le désarmement nucléaire d'un désarmement général et complet.

Cette résolution commence par rappeler que l'objectif est « *d'œuvrer à créer un monde plus sûr pour tous et à créer les conditions pour un monde sans armes nucléaires, conformément aux objectifs énoncés dans le TNP, et sur la base du principe d'une sécurité non diminuée pour tous* ».

Le désarmement nucléaire doit ainsi s'inscrire dans le cadre d'un **processus graduel, qui s'attache à réunir les conditions d'un monde sans armes nucléaires et d'une sécurité non diminuée pour tous.**

Dans un premier temps, il importe donc de **se concentrer sur les conditions aujourd'hui accessibles pour progresser vers cet objectif.**

Trois d'entre elles paraissent particulièrement primordiales et devraient mobiliser les efforts dans les mois à venir.

La première est la **réduction des arsenaux toujours considérables des deux grandes puissances nucléaires que sont les Etats-Unis et la Russie.** A ce titre, d'autres accords bilatéraux de désarmement seront indispensables pour aller au-delà du traité « post-START » qui se limite à des diminutions modestes et ne prend pas en compte les armes en réserve, ni les armes nucléaires « tactiques ». Ce traité ne comptabilise que les armes opérationnellement déployées et ne résout pas le problème de la vérification. On peut en outre s'interroger sur des annonces américaines unilatérales

concernant la suppression d'armes nucléaires en réserve ou en attente de démantèlement, ou d'armes nucléaires tactiques, quine serait pas gagée par des réductions au moins équivalentes de la partie russe. Il importe que la décréue des deux arsenaux soit autant que possible simultanée, à peine de récréer des déséquilibres non souhaitables. La conclusion des discussions américano-russe et leur poursuite ultérieure, au-delà du traité « post-START », présente à cet égard des garanties appréciables.

La deuxième condition est la **ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)** par les Etats-Unis et par la Chine, ainsi que par les autres Etats n'ayant pas encore souscrit, notamment l'Inde, le Pakistan, l'Indonésie, Israël et l'Egypte. L'universalisation de cet instrument préviendrait le développement d'armes nucléaires nouvelles, bref, la modernisation qualitative des arsenaux.

Enfin, troisième condition, l'ouverture à bref délai, au sein de la Conférence de désarmement, d'une **négociation sur un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire**, serait également de nature à consolider l'édifice international de désarmement et de non-prolifération. Un tel traité interdirait la progression quantitative des arsenaux.

Des avancées sur ces trois points permettraient de franchir un seuil décisif sur la voie d'un désarmement nucléaire progressif et d'aller vers ce que l'on pourrait appeler une « **zone de basse pression nucléaire** ».

A. UN NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL A FAIT NAÎTRE CERTAINES ATTENTES

Les principales positions prises dans la perspective de la prochaine conférence d'examen du TNP marquent une volonté d'aboutir à des résultats significatifs en matière de désarmement nucléaire. C'est le cas bien évidemment de l'engagement en ce sens du président des Etats-Unis dans son discours de Prague, encore qu'il faille distinguer la « vision » d'un monde sans armes nucléaires qu'il a exprimée et les mesures concrètement envisagées à un horizon prévisible, y compris dans le cadre de la « *Nuclear Posture Review 2010* ». L'écho donné au discours du président Obama ne doit pas non plus occulter les propositions avancées par l'Union européenne, lors de la présidence française.

Ce nouveau contexte s'est ressenti au sein des instances multilatérales en charge du désarmement, où prévalaient jusqu'à présent des situations de blocage. Le Conseil de sécurité des Nations unies a notamment tenu au mois de septembre une session spéciale sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires, qui a permis de fixer un cadre d'action, avec l'adoption de la résolution 1887.

1. L'engagement du président Obama en faveur du désarmement nucléaire

En affirmant « *clairement et avec conviction l'engagement de l'Amérique à rechercher la paix et la sécurité dans un monde sans armes nucléaires* » dans son **discours de Prague du 5 avril 2009**, le président Barack Obama a largement repris les thèmes développés deux ans plus tôt par quatre anciens responsables américains de la défense et de la diplomatie, républicains et démocrates, MM. George Schultz, William Perry, Henry Kissinger et Sam Nunn¹.

Il convient toutefois de distinguer, dans ce discours, l'inspiration générale, sur laquelle s'est portée, pour l'essentiel, l'attention des commentateurs, des nuances et des propositions concrètes.

La **vision d'un monde sans armes nucléaires**, exprimée par le président Obama, rejoint les thématiques d'un courant abolitionniste qui s'est manifesté de longue date aux Etats-Unis, bien que ceux-ci soient l'unique puissance nucléaire ayant eu recours à une arme nucléaire puis développé un arsenal qui reste considérable. Ce courant insiste sur le pouvoir destructeur de l'arme nucléaire et les risques d'emploi liés à l'apparition de nouveaux Etats nucléaires moins prévisibles ou à la possession d'une telle arme par un groupe terroriste.

On peut rappeler que dès 1946, avec le plan Baruch, les Etats-Unis proposaient l'interdiction des armes nucléaires en contrepartie de la création d'une organisation internationale qui aurait détenu le monopole de l'énergie nucléaire. Cette initiative se heurta à un refus soviétique. Plus récemment, le président Ronald Reagan appela quant à lui à l'abolition des armes nucléaires, en les qualifiant de « *totalelement irrationnelles, totalelement inhumaines et bonnes à rien si ce n'est à tuer, et potentiellement destructrices de toute vie sur terre et de toute civilisation* ». Lors du sommet de Reykjavik, en octobre 1986, il fut sur le point, contre l'avis de ses conseillers, de s'accorder avec Mikhaïl Gorbatchev sur l'élimination totale des armes nucléaires, mais l'intention achoppa sur l'Initiative de défense stratégique, c'est-à-dire le bouclier antimissile, que l'Union soviétique ne pouvait accepter alors que le président américain, qui en avait pris l'initiative, souhaitait évidemment la poursuivre.

Cette référence récurrente à l'élimination des armes nucléaires comporte une dimension morale, dont s'est réclamé le président Obama à Prague. Dans leur manifeste, les quatre personnalités précitées appelaient également, de la part des Etats-Unis, « *une initiative forte s'inscrivant dans le droit-fil de leur héritage moral* ».

Mais il faut également garder à l'esprit que dans un monde dénucléarisé, la **supériorité conventionnelle américaine assise sur le**

¹ « *A World Free of Nuclear Weapons* » - *Wall Street Journal* – 4 janvier 2007.

développement de nouvelles technologies (armes guidées de précision notamment) s'exercerait pratiquement sans aucune autre limite que la difficulté d'occuper durablement un pays hostile, comme on l'a vu en Irak. De la même façon, la volonté du président Obama de réduire le rôle de la dissuasion nucléaire dans la stratégie de défense américaine tout en amenant les autres Etats nucléaires à en faire de même, avantage objectivement les Etats-Unis, du fait de la supériorité de leurs moyens conventionnels.

Au-delà d'une rhétorique très allante sur le désarmement, le discours de Prague marque de **sérieuses nuances**, puisque le président Obama a affirmé, parlant des armes nucléaires : « *ne vous méprenez pas : tant que ces armes existeront, nous conserverons un arsenal sûr et efficace pour dissuader tout adversaire, et garantir la défense de nos alliés* ». Il a également estimé que leur disparition ne pourrait être atteinte avant longtemps, et sans doute pas de son vivant. Les annonces de réductions faites par des responsables de l'Administration fin février 2010 ne modifient pas substantiellement cet état de choses.

Une distinction nette est ainsi opérée entre un objectif formulé de manière générale, nécessairement lointain, et les actes plus concrets, et d'ailleurs significatifs, sur lesquels les Etats-Unis sont, dans l'immédiat, prêts à s'engager.

Sur ce point, il est intéressant de constater que dans son discours de Prague, le président Obama a donné au renforcement du régime international de prolifération – accentuation des contrôles, sanction des manquements, règlement des dossiers nord-coréen et iranien – et à la prévention du risque de terrorisme nucléaire, une place au moins aussi importante que celle accordée au désarmement proprement dit.

La politique déclaratoire des Etats-Unis (« un monde sans armes nucléaires ») aurait au moins dans l'immédiat l'avantage de créer un contexte politique et idéologique propre à légitimer le durcissement de la politique anti-prolifération. Il s'agirait de donner aux Etats non dotés de l'arme nucléaire (« ENDAN ») et principalement aux non-alignés des gages pour qu'ils puissent se désolidariser d'Etats proliférateurs comme l'Iran. D'où aussi l'annonce fin février 2010 de réductions « spectaculaires » du nombre d'armes détenues en réserve, dans le cadre de la prochaine *Nuclear Posture Review*. Cette politique établit un lien entre le désarmement et la lutte contre la prolifération, lien qui est dans le traité, mais pas toujours dans la réalité : **les progrès majeurs réalisés dans le domaine du désarmement durant les années 1990** (décrue des arsenaux des Etats-Unis, de la Russie, du Royaume-Uni et de la France ; moratoire ou cessation de la production de matières fissiles militaires par ces quatre Etats ; signature du traité d'interdiction complète des essais nucléaires notamment), **n'ont pas, dans les faits, empêché les crises de prolifération** (Inde et Pakistan en 1998 ; Corée du Nord et Iran à l'heure actuelle).

Comme il a été dit précédemment, la pression exercée par les Etats-Unis en faveur d'un monde « libre d'armes nucléaires » reflète aussi l'évolution de leur doctrine visant à réduire le rôle de l'arme nucléaire et à lui substituer de plus en plus celui des armes conventionnelles modernes, soit défensives (défense antimissile balistique), soit offensives (armes guidées de haute précision, missiles de croisière, missiles intercontinentaux reconvertis dans le cadre du concept « *Prompt Global Strike* »). Une telle évolution doctrinale pose évidemment problème aux autres pays dotés (EDAN), pour qui l'arme nucléaire reste l'un des fondements essentiels de leur doctrine de défense et dont certains, comme la Chine ou la Russie, craignent, à tort ou à raison, de voir mise en cause, à travers les progrès de la défense antimissile, une éventuelle capacité de « seconde frappe ». Par ailleurs, les armes conventionnelles modernes peuvent être dissuasives jusqu'à un certain point, mais ce ne sont pas des armes de « non-emploi ».

En matière de désarmement, l'annonce essentielle a été la volonté de **pérenniser le cadre bilatéral américano-russe en concluant un accord « post-START »**, dont on sait qu'il prévoit à horizon de sept ans des réductions d'environ 25 % du nombre de têtes nucléaires déployées et n'aborde pas la question des armes en réserve, ni des armes nucléaires tactiques. Si la perspective de nouvelles réductions ultérieures est évoquée, elle n'est pas à ce jour assortie d'engagements précis.

En ce qui concerne les instruments internationaux, le président Obama a indiqué son **souhait d'obtenir du Sénat la ratification du traité d'interdiction des essais nucléaires (TICE)**, qui avait été rejetée une première fois en 1999. Cette ratification n'interviendra au plus tôt qu'en 2011, faute de pouvoir réunir de façon certaine aujourd'hui une majorité des deux tiers des sénateurs américains. Il a également annoncé le ralliement des Etats-Unis à l'élaboration d'un nouveau traité mettant fin, « *de façon vérifiable* », à la production de matières fissiles pour les armes nucléaires.

En fin de compte, **les orientations fixées en matière de désarmement par le président américain sont moins ambitieuses que n'a pu le suggérer la référence appuyée à un monde sans armes nucléaires**, mais les objectifs affichés à court et moyen termes rejoignent les propositions françaises.

Leur volontarisme affiché et la perspective à court terme d'une poursuite des réductions dans les arsenaux russe et surtout américain ont néanmoins paru en mesure d'impulser un nouvel élan à la dynamique du désarmement.

Quelques semaines avant le discours de Prague, le 7 mars 2009, devant la Conférence du désarmement, le ministre russe des affaires étrangères avait lu un message du président Medvedev exprimant l'engagement de la Russie pour un monde sans armes nucléaires « *conformément au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires* » et appelant à un processus de désarmement durable et cohérent comportant plusieurs mesures : poursuite du

désarmement nucléaire en incluant tous les Etats dotés, maîtrise des armements conventionnels (notamment prévention du déploiement d'armes stratégiques offensives à charges conventionnelles), prévention de la militarisation de l'espace, renforcement du régime de non-prolifération.

Les deux principales puissances nucléaires ont donc adopté une posture déclaratoire se référant à l'élimination des armes nucléaires, tout en liant en pratique le désarmement à de multiples conditions ne pouvant être réalisées que progressivement.

On peut constater que l'effet du discours du président Obama s'est atténué au fur et à mesure qu'apparaissaient les difficultés à le transformer en résultats concrets, avec la prolongation des négociations sur le traité « post-START », le report de l'examen du TICE au Sénat américain ou le blocage des travaux de la Conférence du désarmement du fait du Pakistan. D'où aussi la relance effectuée par les annonces précédant la NPR 2010 et la perspective d'un sommet consacré à la sécurité nucléaire en avril 2010 à Washington.

2. Les initiatives françaises et européennes

L'écho donné aux déclarations du président des Etats-Unis ne doit pas occulter les autres propositions et initiatives.

Dès le 21 mars 2008, dans son **discours de Cherbourg**¹, le président Nicolas Sarkozy avait annoncé une **réévaluation de la posture nucléaire de la France** au regard du contexte stratégique et la réduction d'un tiers du format de la composante aéroportée. Il avait également appelé les puissances nucléaires à s'engager sur un plan d'action relatif au désarmement, avant la conférence d'examen du TNP en 2010. Ce plan s'articulait autour de la ratification du TICE par tous les pays, le démantèlement de tous les sites d'essais nucléaires, de manière transparente et ouverte à la communauté internationale, le lancement sans délai de la négociation sur un traité d'interdiction de production de matières fissiles pour les armes nucléaires, et la mise en place d'un moratoire immédiat sur la production de ces matières, des mesures de transparence entre les cinq Etats dotés, l'ouverture de négociations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portée courte et intermédiaire, l'universalisation de l'adhésion au Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques.

Ces éléments ont été endossés par l'Union européenne, à l'occasion de la présidence française, et présentés en son nom devant l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2008. Le président Nicolas Sarkozy les a récapitulés dans une **lettre adressée le 5 décembre 2008 au secrétaire général des Nations unies**², dans laquelle il indique que, pour l'Union

¹ Voir en annexe le texte du discours du président Sarkozy à Cherbourg.

² Voir en annexe le texte de la lettre.

européenne, la conférence d'examen du TNP doit fournir l'occasion de « *progresser vers un monde plus sûr, permettant de remplir tous les objectifs fixés par le TNP, qu'il s'agisse de non-prolifération, de désarmement ou de l'accès aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire* ».

Outre les éléments déjà mentionnés dans le discours de Cherbourg, les propositions de l'Union européenne en matière de désarmement insistent sur la nécessité d'un arrangement juridiquement contraignant « *post-START* » entre la Russie et les Etats-Unis et sur « *une réduction globale du stock mondial d'armes nucléaires conformément à l'article VI du TNP, en particulier par les Etats qui possèdent les plus larges arsenaux* ». L'Union européenne souhaite également « *la prise en compte des armes nucléaires tactiques, par les Etats qui en possèdent, dans les processus globaux de maîtrise des armements et de désarmement, en vue de leur réduction et de leur élimination* ».

En mai 2009, l'Union européenne a présenté un document de travail¹ proposant un ensemble d'éléments destinés à faire partie d'un « **plan d'action** » qui pourrait être adopté lors de la prochaine Conférence d'examen du TNP.

Le **rôle actif qu'entend jouer la France**, en formulant des propositions et en y associant ses partenaires européens, montre qu'il n'y a pas lieu de créer une opposition artificielle, comme ont pu le faire certains commentateurs, entre la position française et celle d'autres puissances nucléaires. Une telle interprétation s'attacherait moins aux actes concrets qu'aux postures déclaratoires autour de la notion d'un monde sans armes nucléaires. Il faut du reste rappeler que la France a bien entendu soutenu la résolution 1887 du Conseil de sécurité qui engage à « *créer les conditions pour un monde sans armes nucléaires, conformément aux objectifs énoncés dans le TNP* ».

3. Le dégel des enceintes internationales

Deux événements survenus au mois de mai 2009 ont témoigné d'une relative amélioration du climat international sur les questions stratégiques et alimenté l'espoir de progrès, dans le domaine du désarmement, lors des grandes échéances de 2010 : l'accord intervenu sur l'ordre du jour de la prochaine conférence d'examen du TNP et le déblocage, après plus de douze ans de paralysie de la Conférence du désarmement.

Si ces deux événements constituent un progrès, par rapport à la situation antérieure, ils ne présagent cependant en rien du succès des discussions ultérieures qui seront menées dans ces deux enceintes.

¹ Document NPT/CONF.2010/PC.III/WP.26 présenté le 6 mai 2009 au comité préparatoire de la Conférence des parties chargé d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2010 (voir document en annexe).

Lors de sa dernière réunion, en mai 2009, le comité préparatoire à la **8^{ème} conférence d'examen du TNP**¹, qui se déroulera à New-York du 3 au 28 mai 2010, a atteint son objectif principal, à savoir régler les questions de procédure nécessaires au bon déroulement de la conférence et adopter son ordre du jour. Ce résultat peut paraître bien modeste, dans la mesure où aucune recommandation de substance n'a été adoptée. Mais il faut rappeler que faute d'accord préalable, plus de la moitié des débats de la précédente conférence d'examen, en 2005, avaient porté sur des questions de procédure, ce qui avait réduit les discussions de fond à la portion congrue et compté pour partie dans son échec. En effet, la conférence s'était soldée par l'impossibilité d'adopter les moindres conclusions, aucun accord n'étant intervenu sur les questions pourtant nombreuses relatives à la mise en œuvre du traité.

Les conférences d'examen du TNP statuent par consensus. Aussi sont-elles exposées aux attitudes de blocage émanant d'un ou plusieurs Etats. L'échec de la conférence d'examen de 2005 aura cependant été particulièrement frustrant dans la mesure où aucune perspective n'a véritablement pu être ouverte, que ce soit en matière de poursuite du désarmement nucléaire, d'accès aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire ou de prévention de la prolifération, alors même que les inquiétudes de la communauté internationale sur le traitement des manquements aux obligations du traité étaient déjà fortes.

Il faut donc se réjouir de l'atmosphère plus constructive qui a animé le comité préparatoire de mai 2009. Un ordre du jour provisoire pour la conférence d'examen de mai prochain a été adopté et il couvre chacun des trois piliers du TNP. D'une manière plus générale, le soutien au traité a été fortement réaffirmé au cours de cette réunion. On peut donc espérer qu'à la différence de la précédente, cette conférence d'examen permettra d'aborder de manière approfondie l'ensemble des questions essentielles pour l'avenir du TNP.

Il n'en résulte pas pour autant que le consensus sera aisément accessible. La thématique d'un monde sans armes nucléaires est porteuse de malentendus entre les Etats qui attendent principalement des engagements nouveaux en matière de désarmement, sans véritablement s'arrêter aux conditions que les Etats dotés posent en la matière, et ceux pour lesquels la prévention de la prolifération reste la mission fondamentale du traité. La question iranienne ou les conditions d'accès à l'énergie nucléaire civile, troisième pilier du traité, sont autant de points sur lesquels pourraient apparaître des blocages qu'il serait important de lever.

¹ *Prévues par l'article VIII du TNP, les conférences quinquennales des Etats parties ont pour objet d'examiner le fonctionnement du traité. En vue de renforcer ce processus, la conférence d'examen de 1995, au cours de laquelle avait été décidée la prorogation indéfinie du TNP, a établi un comité préparatoire chargé d'examiner les « principes, objectifs et moyens de mettre en œuvre le traité, ainsi que son universalité, et de formuler des recommandations à ce sujet ». Ce comité se réunit chacune des trois années précédant la conférence d'examen.*

Quelques jours après la réunion du comité préparatoire à la conférence d'examen du TNP, la **Conférence du désarmement**¹ sortait quant à elle d'une longue période de paralysie de plus de douze années, après la conclusion du traité d'interdiction complète des essais nucléaires, en 1996. Elle est parvenue le 29 mai 2009 à adopter un programme de travail². Elle a notamment chargé l'un des quatre groupes de travail dont la création a été décidée, de négocier un « *traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires* » (TIPMF), souvent désigné sous le raccourci anglais « *cut-off* » (*Fissile Material Cut-off Treaty*). Une telle négociation ne pourra qu'être longue et difficile, mais son simple lancement, qui restait bloqué depuis le mandat décidé en ce sens en 1995, représenterait, s'il pouvait réellement se concrétiser dans les prochains mois, un signal extrêmement positif en matière de désarmement nucléaire.

La décision de la Conférence du désarmement a été largement saluée et considérée comme pouvant influencer favorablement sur la prochaine conférence d'examen du TNP. Mais dès l'été dernier, le **Pakistan** a entravé sa mise en œuvre au motif que le traité sur l'interdiction de la production des matières fissiles pour les armes nucléaires, auquel il se montre peu favorable, ne devait pas être privilégié au détriment des autres thèmes de travail (réduction des arsenaux nucléaires, course aux armements dans l'espace, garanties négatives de sécurité). La Conférence du désarmement n'a pas progressé dans ses travaux depuis lors et le lancement de la négociation du nouveau traité paraît désormais compromis à court terme.

Le thème du désarmement et de la non-prolifération a également fait l'objet d'un sommet particulier du **Conseil de sécurité des Nations unies** réuni pour l'occasion de manière exceptionnelle au niveau des Chefs d'Etat, sous la présidence de Barack Obama. Le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 1887, déjà citée³, au cours de cette session.

Au-delà des conditions particulièrement solennelles de son adoption, la **résolution 1887** aborde de manière très complète les enjeux relatifs au désarmement et à la non-prolifération nucléaire.

La résolution affirme notamment la compétence du Conseil de sécurité pour traiter de toute situation de non-respect des obligations en matière de non-prolifération. Elle prescrit à l'intention des Etats une série de

¹ *Siégeant à Genève, la Conférence du désarmement est la lointaine héritière de la Conférence mondiale du désarmement de l'entre-deux-guerres. Préfigurée par les Etats-Unis et l'URSS dans les années 1960, elle a pris sa forme actuelle en 1978 et regroupe, depuis 1996, 65 Etats membres, dont les 5 Etats dotés, l'Inde, Israël et le Pakistan. La Conférence du Désarmement reste formellement indépendante des Nations Unies. Elle n'en est ni un organe principal, ni un organe subsidiaire. C'est en son sein qu'ont été élaborés le TNP, la convention d'interdiction des armes chimiques et le traité d'interdiction complète des essais nucléaires.*

² Document CD/1864 du 29 mai 2009.

³ Voir en annexe la résolution 1887 du 24 septembre 2009.

mesures concrètes pour renforcer le régime de non-prolifération (ratification des protocoles additionnels aux accords de garanties, renforcement des moyens de l'AIEA, renforcement des contrôles à l'exportation). Elle traite également la question du retrait du TNP ou de la dénonciation des accords de garanties, en indiquant qu'un Etat demeure responsable de violations commises avant son retrait.

La résolution encourage la diffusion de l'énergie nucléaire à usage pacifique et soutient la mise en place rapide de garanties d'approvisionnement en combustible nucléaire.

Enfin, en matière de désarmement, la résolution appelle à la mise en œuvre des engagements de l'article VI du TNP, à la ratification du TICE et au lancement dès que possible de la négociation d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour les armes nucléaires.

La résolution 1887 constituera une référence de premier plan en vue de la conférence d'examen du TNP dont elle estime qu'elle devra « *renforcer cet instrument et arrêter des objectifs réalistes et réalisables au titre de chacun des trois piliers du traité que sont la non-prolifération, l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et le désarmement* ».

B. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA NOUVELLE ÉTAPE DU DÉSARMEMENT AMÉRICANO-RUSSE

La Russie et les Etats-Unis détiennent encore 96 % du stock mondial d'armes nucléaires, soit, ensemble, plus de 22 000 têtes nucléaires. Le désarmement nucléaire est donc tributaire, au premier chef et à titre essentiel, de l'attitude de ces deux Etats.

Leur engagement à conclure un traité succédant au traité START I, arrivé à échéance le 5 décembre 2009, revêt une très grande importance politique.

En l'absence de traité « post-START », seul subsisterait le traité SORT de 2002, qui vient à échéance en 2012. Celui-ci apparaît relativement peu contraignant pour les deux parties, puisqu'il leur laisse toute latitude sur le mode de comptabilisation des armes nucléaires sans tenir compte des armes en réserve, et ne comporte aucun mécanisme de vérification.

Plus fondamentalement, la négociation d'un traité « post-START » marque la relance du dialogue stratégique bilatéral après une longue période de défiance, alimentée par de nombreux contentieux : la guerre d'Irak, l'activisme de la précédente administration américaine en faveur des candidatures de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN, le différend sur l'installation en Europe centrale d'éléments du système antimissile américain¹,

¹ Les Etats-Unis assuraient que les 10 intercepteurs prévus en Pologne et le radar envisagé en République tchèque seraient exclusivement dédiés à contrer des tirs limités de missiles balistiques en provenance d'Iran et ne pourraient en rien remettre en cause la capacité de frappe

le retrait russe du traité sur les forces conventionnelles en Europe en 2007, l'intervention militaire de la Russie en Géorgie en 2008.

La diminution des arsenaux nucléaires russe et américain s'est poursuivie en dépit de ces tensions. Mais la conclusion d'un nouveau traité, dans un contexte de relations plus positives entre les deux Etats, pourrait ouvrir la perspective de réductions plus significatives lors d'étapes ultérieures, à condition de dépasser différents facteurs internes qui, en Russie comme aux Etats-Unis, freinent toute évolution drastique en ce sens.

A ce stade, l'effort prioritaire de désarmement nucléaire doit donc porter sur les Etats-Unis et la Russie.

La situation des autres puissances nucléaires n'est en rien comparable, quantitativement et stratégiquement, puisqu'il s'agit pour elles de disposer d'une dissuasion minimale, ou strictement suffisante. Il faut néanmoins distinguer la France et le Royaume-Uni, qui ont nettement réduit le volume de leurs forces nucléaires, de la Chine, de l'Inde et du Pakistan, qui semblent vouloir l'augmenter, Israël constituant un cas à part puisque n'ayant jamais déclaré ses capacités nucléaires.

Enfin, au-delà des aspects quantitatifs des processus de désarmement, les questions de doctrine seront à l'ordre du jour de la prochaine conférence d'examen du TNP, que ce soit au travers du rôle des armes nucléaires dans les doctrines de défense des Etats dotés ou des assurances de sécurité données par ces derniers aux Etats non dotés.

1. Le traité « post-START » : la pérennisation du cadre bilatéral de désarmement assorti de réductions mesurées

La Russie s'est montrée particulièrement attachée à la conclusion d'un nouvel instrument juridiquement contraignant appelé à succéder au traité START I. Elle est en partie insatisfaite du traité SORT qu'elle avait pourtant accepté en 2002 et qui, de son point de vue, laisse, par sa réversibilité, une trop grande latitude aux Etats-Unis pour conserver en réserve des têtes nucléaires susceptibles d'être remises en service. En effet, START I impose la destruction des vecteurs en excès, mais SORT ne statue pas sur le devenir des têtes nucléaires en surplus du plafond.

Les paramètres du futur **traité « post-START »** (« *START Follow-on Treaty* ») ont été fixés par un arrangement conjoint signé le 6 juillet 2009 à Moscou par les présidents Medvedev et Obama.

considérable de la Russie. Celle-ci semblait craindre un renforcement ultérieur des infrastructures américaines et le développement des capacités de surveillance de son territoire, tout en voyant dans la réalisation de ce projet un lien politique et militaire supplémentaire entre les Etats-Unis et d'anciens Etats du pacte de Varsovie. L'abandon par les Etats-Unis des sites tchèque et polonais n'a pas suffi à calmer les appréhensions russes qui se cristallisent maintenant sur les projets d'installation de sites de détection et d'interception en Roumanie et en Bulgarie.

Les plafonds prévus par cet arrangement sont compris :

- entre 1 500 et 1 675 pour le nombre de têtes opérationnellement déployées ;

- entre 500 et 1 100 pour le nombre de vecteurs (missiles balistiques et bombardiers stratégiques).

Le traité START I prévoyait à échéance 2009 un plafond de 1 600 vecteurs, auquel était associé, par convention, un nombre forfaitaire de 6 000 têtes nucléaires. Le traité SORT ne mentionne pas les vecteurs et prévoit quant à lui, à échéance 2012, de 1 700 à 2 200 têtes nucléaires, en laissant chaque Etat adopter son propre mode de comptabilisation.

Le traité « post-START » sera conclu pour une durée de dix ans, mais **les nouvelles réductions prévues devront intervenir dans les sept ans suivant son entrée en vigueur, l'échéance se situant donc, au plus tôt, en 2017.**

On peut observer qu'au regard des plafonds SORT, **les réductions envisagées pour le nombre d'armes nucléaires demeurent relativement modestes.**

La Russie conserve sur ce point une attitude prudente. Elle ne souhaite pas voir sa capacité de dissuasion amoindrie par des diminutions plus importantes dans l'hypothèse où les Etats-Unis développeraient leur système de défense antimissiles. Elle prend également en compte la modernisation en cours de l'arsenal chinois.

Aucune référence n'est faite aux armes nucléaires non déployées, notamment les armes en réserve, qui semblent donc exclues du champ du traité. De même, les **armes nucléaires tactiques**, dont on pense qu'elles seraient au nombre de plusieurs milliers dans l'arsenal russe, ne sont pas concernées.

La fourchette très large retenue en juillet 2009 pour le nombre de vecteurs reflète les différences entre les structures de forces. Préoccupée par le coût du maintien en condition opérationnelle de ses forces nucléaires, la Russie souhaite pouvoir réduire le nombre de vecteurs sans diminuer dans les mêmes proportions le nombre de têtes, en conservant la possibilité d'armer les vecteurs de têtes multiples. Les missiles à têtes multiples sont, en outre, plus difficiles à contrer par un dispositif de défense antimissile. Il semble cependant que **dans les dernières étapes de la négociation**, on se soit rapproché d'un **objectif de 700 à 800 vecteurs.**

Les Etats-Unis souhaitent reconverter des missiles balistiques *Trident* en les équipant de charges conventionnelles, afin de pouvoir procéder à des frappes de précision à très longue distance, avec de faibles délais d'arrivée sur cible (*Prompt Global Strike*). Cette question a constitué un point de friction avec Moscou, qui fait valoir le risque de confusion des systèmes de riposte, mais pourrait également craindre que ces missiles officiellement

« conventionnalisés » puissent être ultérieurement équipés de têtes nucléaires conservées en réserve. Les Etats-Unis ont proposé des mesures de confiance sous la forme de désignation et de visite des sites de lancement ou de déclaration préalable des tirs.

Il faut noter que cette reconversion de moyens nucléaires en moyens conventionnels est peu conforme à l'esprit du TNP, une mesure de désarmement nucléaire étant assortie d'un renforcement des armements conventionnels.

Le traité « post-START » devrait prévoir des **mesures de vérification** effectives, quoique moins complexes que celles prévues par le traité START I. Il devrait en revanche permettre un meilleur contrôle des vecteurs, afin de vérifier le nombre réel d'armes qui leur sont associées, alors que START I retient une évaluation forfaitaire qui ne permet pas de mesurer la réalité du déploiement opérationnel.

Le régime de vérification reste toutefois un facteur de divergence entre les deux Etats. La Russie souhaiterait notamment revenir sur les aspects les plus intrusifs des mesures de vérification prévues par START I en matière de notification de données sur les essais de missiles balistiques. Elle considère que ce type d'informations fournirait aux Etats-Unis des indications trop précises qui pourraient être utilisées pour rehausser l'efficacité des systèmes antimissiles vis-à-vis des missiles russes.

On voit bien que la **question de la défense antimissile** est déterminante pour les positions russes, que ce soit au sujet du nombre des vecteurs ou du régime de vérification. Si la nouvelle Administration américaine a décidé, au mois de septembre, de réorienter les projets antérieurs, avec l'abandon du « 3^{ème} site » en Pologne et en Tchéquie, elle n'a en rien renoncé, sur le principe, aux développements de la défense antimissile. Des déploiements sont prévus plus au Sud, en Roumanie et en Bulgarie. Il s'agit pour la Russie, comme d'ailleurs pour la Chine, d'un motif de préoccupation.

2. Peut-on envisager d'autres étapes vers une réduction plus significative des arsenaux américain et russe ?

La conclusion annoncée comme imminente du traité « post-START » traduit la claire volonté des deux principales puissances nucléaires de poursuivre sur la voie du désarmement bilatéral. Il s'agit donc d'un acte très important du point de vue du désarmement nucléaire et il devrait être salué comme tel lors de la conférence d'examen du TNP de mai prochain.

Pour autant, les réductions prévues, échelonnées sur sept ans, restent limitées au regard du volume global des armes nucléaires détenues par les deux Etats. Le plafond des têtes opérationnellement déployées est abaissé d'environ 25 %. Dans son discours de Prague, le président Obama avait clairement indiqué que ce traité devrait ouvrir la voie à de nouvelles réductions.

La diminution plus significative des arsenaux américain et russe est l'une des conditions essentielles pour aller vers une « zone de basse pression nucléaire ».

En tout état de cause, **la réalité de l'effort de réduction ne pourra être appréciée que si l'on prend en compte la totalité des arsenaux américain et russe, incluant les armes en réserve et les armes nucléaires tactiques, et non les seules armes opérationnellement déployées.** Cela suppose aussi, de la part des Etats-Unis et de la Russie, une **plus grande transparence** sur le nombre réel de leurs armes nucléaires.

a) Les perspectives d'évolution de la posture nucléaire américaine

La volonté de réduire fortement le nombre d'armes nucléaires existe dans l'entourage du président américain, mais elle n'est pas nécessairement partagée dans l'ensemble de l'administration démocrate, où s'exprime également une vision « réaliste », plus prudente et soucieuse de ne pas fragiliser les intérêts de sécurité américains. Les arbitrages sont cependant rendus par le Président et celui-ci a clairement indiqué qu'il était prêt, dans le cadre de la *Nuclear Posture Review 2010*¹, à aller plus loin et à procéder à des coupes claires dans le stock des armes nucléaires.

• Les réflexions préparatoires à la NPR 2010 : le rapport « Perry-Schlesinger »

L'élaboration de la NPR 2010 a été précédée d'un rapport² réalisé par une commission bipartite de 12 membres instituée par le Congrès, présidée par M. William Perry, ancien secrétaire à la défense sous la présidence Clinton, la vice-présidence étant assurée par M. James Schlesinger, ancien secrétaire à la défense sous la présidence Nixon.

Le **rapport « Perry-Schlesinger »** analyse de manière extrêmement détaillée et ouverte les différents paramètres devant conditionner l'évolution de la posture nucléaire américaine.

Il témoigne d'une approche pour le moins prudente de la question du désarmement nucléaire.

Tout en reconnaissant que le rôle des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité des Etats-Unis était incomparablement plus réduit aujourd'hui que durant la guerre froide, il estime que les conditions qui pourraient rendre possible une élimination des armes nucléaires n'étaient pas

¹ La loi fédérale fait obligation à chaque administration en début de mandat d'établir un document de référence relatif à la stratégie de défense des Etats-Unis, la *Quadrennial Defense Review*. Le Congrès a en outre mandaté la réalisation de trois exercices de réexamen : sur la défense antimissile, sur l'espace et sur la posture nucléaire. La précédente *Nuclear Posture Review*, réalisée par l'administration Bush, remonte à 2001. L'administration a également conduit une « revue » sur la cybersécurité.

² *America's Strategic Posture – United States Institute of Peace Press (www.usip.org) – Mai 2009 (voir en annexe le résumé des conclusions).*

réunies, de telles conditions supposant une transformation fondamentale de l'ordre politique mondial. Dès lors, les Etats-Unis devaient encore conserver une dissuasion crédible pour une période indéfinie, tant pour leur propre sécurité que pour celle de leurs alliés.

Le rapport « Perry-Schlesinger » se réfère moins à la notion de désarmement nucléaire qu'à celle d'« *arms control* », qu'il prend soin de distinguer d'une simple réduction du nombre d'armes nucléaires. Il privilégie de ce fait une approche graduelle avec la Russie et souligne la nécessité de veiller, à chaque stade, au maintien de la stabilité stratégique.

A la lecture du rapport, trois **facteurs paraissent déterminants dans la définition de la posture nucléaire des Etats-Unis : la Russie, la Chine et la fonction de dissuasion élargie exercée auprès des pays alliés.**

L'équivalence stratégique avec la Russie est jugée essentielle au regard des préoccupations des alliés européens. Les Etats-Unis devraient donc conserver leurs capacités à un niveau suffisant pour décourager toute tentation éventuelle de la Russie d'acquérir la suprématie en se dégageant des accords de contrôle des armements, d'où l'importance des armes en réserve et du maintien d'un complexe nucléaire efficace. De même, Etats-Unis et Russie doivent veiller, selon les auteurs du rapport, à conserver des arsenaux suffisants pour dissuader la Chine de rechercher l'équivalence stratégique ou la suprématie militaire en Asie.

Le rapport considère également qu'une réduction excessive des forces stratégiques américaines accentuerait en Europe le déséquilibre lié au volume considérable des armes nucléaires tactiques russes.

En définitive, le rapport « Perry-Schlesinger » souligne les freins très nombreux qui font obstacle à des mesures rapides et significatives de désarmement nucléaire. Il préconise une approche coopérative avec la Russie en premier lieu, mais également avec la Chine, en considérant ces deux pays comme des partenaires incontournables, mais également comme des acteurs dont les intentions demeurent encore trop incertaines pour baisser la garde.

Lors d'un déplacement à Washington en octobre 2009, votre rapporteur a pu constater que les orientations tracées par ce rapport reflétaient l'état d'esprit d'une partie de l'Administration, notamment au Pentagone, mais étaient contestées par certains « *think tanks* » démocrates, qui n'y retrouvaient pas le « souffle » du discours de Prague.

• ***Les débats internes à l'Administration et le retard dans l'élaboration de la NPR 2010***

L'élaboration de la *Nuclear Posture Review* semble avoir donné lieu à des débats intenses et a pris du retard, puisque l'échéance de sa présentation au Congrès, initialement fixée à la fin de l'année 2009, a été repoussée au 1^{er} février puis au 1^{er} mars 2010, pour être à nouveau retardée, vraisemblablement jusqu'à la fin mars.

Certains aspects paraissent cependant acquis, comme la **nécessité d'investissements très importants dans le complexe nucléaire**, pour rationaliser certaines implantations, remédier à l'obsolescence de certaines installations et faire face au vieillissement des têtes nucléaires. Ainsi, le projet de budget du département de l'énergie pour l'année fiscale 2011, déposé au mois de février dernier, prévoit de porter à 7 milliards de dollars, soit une augmentation de 624 millions de dollars, les dotations de la *National Nuclear Security Administration (NNSA)* consacrées aux laboratoires et installations en charge des armes nucléaires. Le vice-président Biden a annoncé¹ une **augmentation de 5 milliards de dollars sur les cinq prochaines années** des financements destinés à maintenir le niveau de compétence scientifique et technologique et à moderniser les installations du complexe nucléaire militaire, ainsi qu'à garantir la sûreté, la sécurité et l'efficacité des armes nucléaires américaines. Les interlocuteurs que votre rapporteur a rencontrés aux Etats-Unis, et notamment au Pentagone, ont insisté sur la nécessité d'assurer la jouvence des laboratoires nucléaires en lançant des programmes susceptibles d'attirer de jeunes chercheurs.

S'agissant du **dimensionnement de l'arsenal nucléaire**, les préconisations du rapport « Perry-Schlesinger » visant un objectif de réduction progressive conditionné par l'évolution des forces russes, semblent avoir été reléguées à l'arrière-plan au bénéfice d'une présentation plus radicale. Selon certaines informations, le ciblage anti-forces pourrait être abandonné au profit d'un ciblage des centres de pouvoir, ce qui impliquerait un nombre d'armes moins important. Ce point est certainement à vérifier, car même si le nombre de têtes nucléaires opérationnellement déployées tendait vers le bas des fourchettes convenues dans l'accord « post-START » en cours de finalisation (de 1 500 à 1 675 têtes nucléaires), il subsisterait des marges importantes pour des plans de ciblage diversifiés.

Sauf pour ce qui est des armes « opérationnellement déployées », la ventilation des têtes nucléaires par catégorie (« en réserve » ou « en attente de démantèlement ») souffre d'un certain **manque de transparence propice à des présentations variées**. Aussi faudra-t-il être particulièrement attentif à la nature des armes nucléaires sur lesquelles porteront d'éventuelles réductions et sur les échéances retenues.

Le nombre des armes nucléaires en attente de démantèlement et détenues par les Etats-Unis est évalué, de source non officielle, à partir de publications de « *think tanks* » américains, à 4 200. Il sera plus difficile de toucher au stock d'armes en réserve (2 500), dans la mesure où il est important de pouvoir remédier au vieillissement des têtes nucléaires opérationnellement déployées, stratégiques (2 200) ou tactiques (500).

Seule la modernisation des infrastructures nucléaires, prévue à l'horizon des cinq prochaines années, permettrait d'aller plus loin dans la voie

¹ « *The President's Nuclear Vision – We will spend what is necessary to maintain the safety, security and effectiveness of our weapons* » – *The Wall Street Journal* – 29 janvier 2010.

des réductions sans affaiblir la posture de sécurité américaine, en l'absence de nouvelles négociations avec le partenaire russe.

En réalité, les réductions affichées peuvent très bien correspondre à une présentation comptable, par glissement d'armes en réserve dans la catégorie des armes en attente de démantèlement. Or **le rythme de ce démantèlement est limité** par la capacité de démontage, actuellement insuffisante, de l'usine « Pantex » d'Amarillo (Texas).

Il est par ailleurs nécessaire de conserver des armes en stock tant que le programme de prolongation de la durée de vie des têtes (« *Life extension program* ») n'aura pas produit ses effets, suite aux investissements qui doivent être réalisés dans l'infrastructure nucléaire.

La NNSA a besoin d'une quinzaine d'années pour éliminer les 4 200 têtes nucléaires d'ores et déjà vouées à être démantelées. L'élimination du plutonium contenu dans ces armes nécessiterait plusieurs milliards de dollars d'investissements et un délai courant au-delà de 2030. Selon l'ancien directeur de la NNSA Linton Brooks, de nouvelles coupes dans l'arsenal américain ne feraient qu'« *accroître le retard et allonger la file d'attente* ». L'usine Pantex qui traite les cœurs de plutonium connaîtra des problèmes de capacités à compter de 2014, selon un audit rendu public en mars 2009 par l'inspecteur général du Département de l'énergie. Plusieurs investissements sont planifiés pour assurer la conversion des cœurs de plutonium en combustible : le premier, de 4,8 milliards de dollars, sur le site de Savannah River, en Caroline du Sud, mais l'usine ne sera pas en fonctionnement avant sept ans ; le second, de 4 milliards de dollars, pour une future usine dont la localisation n'est pas encore arrêtée et dont l'achèvement ne pourrait intervenir avant 2021. En outre, les crédits demandés par l'Administration ne semblent pas avoir été augmentés à due proportion.

L'actuel directeur de la NNSA, Thomas d'Agostino, a déclaré que le rythme du démantèlement s'était amélioré, progressant de 150 % depuis 2006, mais que les délais dans lesquels il pourrait s'achever dépendrait du nombre d'armes que l'Administration déciderait de retirer du stock « actif », qui s'ajouteraient à celui des armes actuellement en attente de démantèlement¹.

On attend de la NPR 2010 qu'elle fixe des orientations sur les capacités de stockage et de traitement qui devraient s'ajouter à celles existant déjà, pour permettre la réduction d'un stock d'armes considéré comme surdimensionné.

Les arbitrages définitifs restent également à opérer sur la **formulation de la doctrine**, c'est-à-dire sur la place que les Etats-Unis entendent accorder à la dissuasion nucléaire dans leur stratégie de défense.

¹ USA Today 13 mai 2009

Le rapport « Perry-Schlesinger » a plaidé pour la continuité, considérant que le contexte stratégique n'a pas fondamentalement évolué. Il a également écarté un changement de politique déclaratoire visant à renoncer à l'emploi en premier de l'arme nucléaire (« *no first use* »), considérant que l'ambiguïté est nécessaire à la dissuasion élargie comme à la prévention d'attaques par des armes biologiques.

Cette question reste cependant en débat, alors que l'on évoque une version atténuée de ce type d'engagement qui consisterait à indiquer que les armes nucléaires ont pour seul objet (« *sole purpose* ») de dissuader l'emploi d'armes nucléaires contre les Etats-Unis ou leurs alliés.

Il faut souligner que dans les choix qu'elle effectuera, l'Administration devra tenir compte des préoccupations du Congrès, et en premier lieu du Sénat.

Il est à cet égard significatif qu'un groupe de 40 sénateurs républicains, auxquels s'était joint le sénateur indépendant Lieberman, ait adressé il y a quelques semaines au président Obama une lettre l'appelant à prévoir, dans le prochain budget, les fonds nécessaires à la modernisation des armes et à celle du complexe nucléaire, en liant cette demande à la ratification du traité « post-START ». Celle-ci ne pourra intervenir sans l'appui de sénateurs républicains, la majorité qualifiée étant de 67 voix au Sénat pour la ratification des traités.

b) Les préoccupations russes

Le désarmement nucléaire ne donne pas lieu en Russie à un débat ouvert, comme cela peut être le cas aux Etats-Unis.

Il est néanmoins clair que l'ensemble des déclarations des dirigeants politiques et des responsables militaires russes visent à la réaffirmation constante de la priorité accordée aux forces nucléaires stratégiques dans la politique de défense de la Russie¹. Par ailleurs, la crainte d'un déséquilibre stratégique lié aux progrès de la défense antimissile américaine a freiné jusqu'ici la propension à des réductions drastiques.

Comme on l'a souligné dans la première partie de ce rapport, les forces nucléaires sont un élément essentiel du statut de puissance de la Russie et lui permettent, dans la balance stratégique, de compenser l'infériorité technologique et opérationnelle de ses moyens conventionnels, par rapport à ceux des Etats-Unis et de l'Alliance atlantique. Elle y voit ainsi une garantie sans laquelle les Etats-Unis ne rencontreraient plus aucune limite dans la réalisation de leurs objectifs politiques et de sécurité, notamment dans le « proche étranger », à proximité de ses frontières.

¹ Voir à ce sujet : « Désarmement et maîtrise des armements nucléaires : les positions russes et leurs déterminants nationaux et internationaux » par Isabelle Facon – Recherches et documents de la Fondation pour la recherche stratégique n° 07/2009.

La Russie devrait peser en faveur de la **prise en compte des armes en réserve** dans les accords bilatéraux de désarmement avec les Etats-Unis. Elle redoute en effet que de telles armes, ainsi que leurs vecteurs, puissent être rapidement redéployés, créant ainsi à son détriment un profond déséquilibre.

En revanche, la Russie semble extrêmement **réticente à la prise en compte des armes nucléaires « tactiques »**, sur le nombre desquelles elle n'a fait preuve d'aucune transparence. Ces armes nucléaires « tactiques » semblent conserver une fonction essentielle dans une perspective de défense territoriale ou de conflit aux frontières, pour compenser le déséquilibre conventionnel à l'égard de l'OTAN, mais également vis-à-vis de la Chine.

La proposition russe de « multilatéraliser » le traité sur les **forces nucléaires intermédiaires (FNI)**, conclu en 1987 avec les Etats-Unis, suscite également des interrogations. Moscou peut faire valoir à juste titre que cette interdiction couvrant les missiles de 500 à 5 500 km de portée ne s'applique qu'aux deux Etats signataires, alors que se développent, au Moyen-Orient et en Asie, des capacités balistiques. La prolifération balistique comporte un effet déstabilisant qu'il est légitime de vouloir endiguer par un nouvel instrument international. Mais en annonçant qu'elle pourrait se retirer du traité FNI, la Russie a nourri le soupçon de vouloir déployer une nouvelle catégorie d'armement. On pense au missile *SS-26 Iskander-M*, dont la portée déclarée est certes inférieure à 500 km, mais pourrait être allongée. Ce missile doit disposer de capacités manœuvrantes destinées à franchir les défenses antimissiles les plus performantes et disposer d'un système de guidage terminal lui donnant une grande précision. Il pourrait, techniquement, emporter une charge nucléaire.

Enfin, le développement de la **défense antimissile** figure parmi les préoccupations essentielles de la Russie. Les Etats-Unis ont constamment assuré que leur système de défense antimissile visait exclusivement à contrer une frappe limitée de missiles balistiques provenant de pays proliférants, à savoir la Corée du Nord et l'Iran. De fait, le système américain n'est sans doute pas aujourd'hui en mesure d'affaiblir véritablement la dissuasion russe, étant donné le nombre des vecteurs, leurs caractéristiques techniques et les trajectoires de tir. L'administration américaine actuelle, sans remettre en cause l'édification d'une défense antimissile, semble en outre retenir des objectifs phasés, moins ambitieux que ceux affichés par l'administration précédente.

Il n'en reste pas moins qu'aux yeux de la Russie, l'investissement continu réalisé par les Etats-Unis depuis des décennies dans la défense antimissile – de l'ordre de 8 à 10 milliards de dollars par an – pourrait à terme leur donner la capacité, même s'ils n'en manifestent pas l'intention, de bâtir un système efficace à l'encontre des capacités nucléaires russes, dans l'hypothèse où celles-ci ne seraient pas maintenues à un niveau quantitatif suffisant.

La disponibilité de la Russie à s'engager sur la voie de réductions plus significatives en matière d'armes nucléaires est donc conditionnée à la prise en compte de la défense antimissile.

La réponse aux préoccupations russes pourrait résider dans un engagement des Etats-Unis de limiter le déploiement de leur système de défense antimissile, ou dans une association de la Russie à ce dernier, comme cela avait été envisagé en 2002 lors de la création du Conseil OTAN-Russie.

En résumé, les positions de la Russie à l'égard des armes non déployées et gardées en réserve joueront en faveur de réductions bilatérales supplémentaires d'armements nucléaires. La Russie peut être tentée de se débarrasser plus rapidement des armes « en attente de démantèlement », bien que ce démantèlement ait un coût qu'elle pourrait souhaiter ne pas supporter à elle seule. Elle peut aussi faire glisser une partie de ses armes « en réserve » dans la catégorie des armes « en attente de démantèlement ». Mais plusieurs facteurs joueront en sens inverse : la volonté de conserver des armes nucléaires « tactiques » ; celle de ne pas affaiblir la dissuasion russe face aux évolutions potentielles des défenses antimissiles, à moins d'avoir reçu des assurances crédibles des Etats-Unis à ce sujet ; enfin, les évolutions de l'arsenal chinois.

Le signal donné par le président Obama devrait normalement conduire à une accélération du rythme global de réductions des armements nucléaires de la Russie.

3. Des mesures de désarmement doivent-elles être envisagées de la part des autres puissances nucléaires ?

La disproportion est telle entre les arsenaux des deux premières puissances nucléaires – plus de 22 000 armes nucléaires – et tous les autres réunis – un peu plus d'un millier d'armes – que c'est en priorité sur les Etats-Unis et la Russie que doit porter l'effort de désarmement nucléaire.

Cela ne signifie pas que les autres Etats nucléaires ne doivent pas contribuer au désarmement nucléaire, comme l'a largement fait par exemple la France, agissant de sa propre initiative.

La renonciation irréversible à la production de matières fissiles et aux essais nucléaires, par la fermeture et le démantèlement des sites, sont en effet deux décisions extrêmement importantes, et sans équivalent au regard du désarmement nucléaire des autres puissances, prises par la France au cours des années 1990. La France a abandonné l'une de ses trois composantes et réduit de moitié environ le nombre de ses armes par rapport à la fin de la guerre froide.

Les décisions françaises ont été prises au regard de notre appréciation du contexte stratégique, sans lien avec l'évolution des forces nucléaires américaines et russes.

Il serait donc artificiel de vouloir corréler deux processus dont la nature est différente puisque l'un, dans le cas des Etats-Unis et de la Russie, porte sur les arsenaux considérables hérités de la course aux armements menée durant la guerre froide, et l'autre, dans le cas de la France, de la réévaluation d'une posture de stricte suffisance.

A ce stade, il n'y a pas lieu de lier les réductions que devraient opérer les Etats-Unis et la Russie et la situation des arsenaux des autres Etats nucléaires.

La question ne pourrait se poser en ces termes qu'une fois les forces nucléaires américaines et russes, tous types d'armes confondus, ramenées à des niveaux de l'ordre de quelques centaines d'armes nucléaires (un nombre de 500 têtes nucléaires pour chacun des deux Etats est régulièrement cité¹).

Elle concernerait avant tout la Chine, seul Etat doté au sens du TNP apparemment engagé sur la voie d'un renforcement de ses capacités nucléaires. La montée en puissance de l'arsenal nucléaire chinois est de nature à bouleverser la donne stratégique mondiale dans les prochaines décennies. Par sa taille et sa population, sa puissance économique croissante, sa situation géopolitique, la Chine pourrait prétendre atteindre la parité stratégique avec les Etats-Unis et la Russie. Dès lors, un processus concerté de désarmement entre les Etats-Unis, la Russie et la Chine deviendrait nécessaire.

Une telle perspective n'est pas aujourd'hui d'actualité et ne le sera sans doute pas avant longtemps.

S'agissant des trois Etats nucléaires non parties au TNP, les paramètres stratégiques échappent largement à ceux qui déterminent les postures des Etats-Unis et de la Russie.

Pour l'Inde, la relation de dissuasion joue avec le Pakistan et avec la Chine, et pour le Pakistan, elle joue avec l'Inde.

La dissuasion israélienne s'exerce à l'égard des pays arabes et de l'Iran.

La problématique du désarmement, pour l'Inde, le Pakistan et Israël, tient essentiellement à des facteurs régionaux.

S'il faut donc aujourd'hui écarter l'idée d'**une multilatéralisation du processus de désarmement**, qui **constituerait plus un facteur de blocage que de progrès**, on peut en revanche attendre de tous les Etats nucléaires, reconnus ou non par le TNP, un soutien aux efforts internationaux.

Il serait aussi **nécessaire que toutes les autres puissances nucléaires pratiquent pour le moins le même niveau de transparence que la France sur la situation de leurs forces**, en déclarant le volume total de leurs armes nucléaires, armes en réserve et armes « tactiques » comprises, ratifient et

¹ Voir notamment le rapport « Evans-Kawaguchi » de la commission internationale sur la non-prolifération nucléaire et le désarmement : « Eliminating Nuclear Threats » - décembre 2009.

appliquent le traité d'interdiction des essais nucléaires, ce qu'aucune n'a fait excepté la Russie et le Royaume-Uni – et cessent la production de matière fissile à usage militaire.

4. Les Etats nucléaires doivent-ils prendre des engagements sur le rôle et les circonstances d'emploi de l'arme nucléaire ?

Dans quelle mesure l'action en faveur du désarmement implique-t-elle, de la part des Etats nucléaires, des engagements nouveaux, voire des contraintes juridiques, portant non pas sur la possession, mais sur les conditions d'emploi des armes nucléaires ?

Cette question est régulièrement soulevée dans les enceintes internationales par certains Etats non dotés d'armes nucléaires, ou par des organisations non gouvernementales, bien qu'elle ne paraisse pas véritablement centrale. En effet, pour tous les Etats détenteurs, l'arme nucléaire est avant tout une arme de dissuasion, conçue pour ne pas être utilisée, même si les arsenaux nucléaires existants ne répondent pas tous, loin de là, à l'objectif de « stricte suffisance ».

La France, par exemple, rappelle régulièrement que sa doctrine exclut que les armes nucléaires puissent être considérées comme des armes de bataille au service d'une stratégie militaire. La Russie a infléchi sa doctrine en ce sens, même si elle estimait encore récemment que ses armes nucléaires pourraient lui permettre de couper court à une agression conventionnelle.

Le débat pourrait néanmoins réapparaître lors de la conférence d'examen du TNP, sous deux angles différents : les assurances de sécurité données par les Etats dotés aux Etats non dotés et, de manière plus générale, la question des circonstances dans lesquelles pourrait être employée l'arme nucléaire.

Dès leur adhésion au TNP, les Etats non dotés d'armes nucléaires ont jugé légitime d'obtenir, en contrepartie de leur renonciation à l'arme nucléaire, des mesures visant à garantir leur sécurité contre le recours ou la menace de recours à ces armes.

Le Conseil de sécurité des Nations unies a reconnu la légitimité de cette préoccupation dans la résolution 255 du 19 juin 1968, mais c'est véritablement la **résolution 984** du 11 avril 1995 qui formalise les **assurances de sécurité** données par les cinq Etats dotés aux Etats non dotés parties au TNP.

La résolution 984 prend acte des déclarations formulées, en des termes pratiquement identiques, par les cinq puissances nucléaires reconnues.

Elle apporte aux Etats non dotés des **assurances « positives » de sécurité**, sous la forme d'un engagement du Conseil de sécurité, et en premier lieu des cinq membres permanents dotés de l'arme nucléaire, de réagir à un

acte d'agression ou une menace d'agression impliquant l'emploi d'armes nucléaires contre un Etat non doté.

Elle entérine également les **assurances « négatives » de sécurité** données par les cinq Etats dotés aux Etats non dotés. Aux termes de ces assurances, les Etats dotés s'engagent à ne pas utiliser d'armes nucléaires contre les Etats non dotés parties au TNP, sauf dans le cas d'une attaque contre eux-mêmes ou un de leurs alliés, menée ou soutenue par un tel Etat en alliance avec une puissance nucléaire.

Au-delà de la résolution 984, certains Etats dotés ont également donné des assurances de sécurité aux Etats membres des zones exemptes d'armes nucléaires, dans le cadre de protocoles aux traités instituant ces zones. C'est le cas de la France, qui considère le cadre régional comme particulièrement approprié pour répondre aux préoccupations de sécurité des Etats non dotés et qui a ainsi donné sa garantie à plus d'une centaine d'Etats.

Ces assurances négatives de sécurité ne peuvent toutefois être interprétées comme une garantie absolue, pour les Etats non dotés, de ne pas voir jouer à leur encontre la menace d'utilisation de l'arme nucléaire. Outre le cas explicitement mentionné où un tel Etat s'engagerait dans un conflit sous la couverture d'une autre puissance nucléaire, la résolution 984 rappelle également le droit de légitime défense reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies.

Les cinq Etats dotés ont été amenés à préciser l'interprétation qu'ils donnaient aux assurances négatives de sécurité, considérant que la dissuasion nucléaire devait pouvoir jouer lorsque leurs intérêts essentiels étaient menacés, y compris par un Etat non doté.

La question des hypothèses d'emploi de l'arme nucléaire ne se pose pas seulement à l'égard des Etats non dotés, mais également à l'égard des Etats nucléaires, parties ou non au TNP. La préoccupation n'est plus ici de rassurer les Etats non dotés, mais de lier les Etats nucléaires par des engagements destinés à limiter le risque de conflit nucléaire, notamment l'engagement de « non-emploi en premier » (« *no first use* »). Une autre formulation de cet engagement serait d'indiquer que les armes nucléaires ont pour seul objet (« *sole purpose* ») de dissuader l'emploi d'armes nucléaires.

A l'heure actuelle, seules la Chine et l'Inde déclarent officiellement qu'elles n'utiliseraient leurs armes nucléaires qu'en réponse à une agression nucléaire. Encore l'Inde a-t-elle nuancé sa position en 2003, en indiquant que ses capacités nucléaires seraient mises en œuvre en réponse à une attaque chimique ou biologique.

L'Union soviétique avait effectué une telle déclaration de « *no first use* » en 1982, mais la Russie est revenue sur cet aspect de sa doctrine dès 1993. L'abandon de l'engagement de non-emploi en premier a été confirmé dans la doctrine militaire russe de 2000, réitérée le 5 février 2010, au cas où l'existence même de la Russie serait mise en cause.

La valeur d'engagements de non-emploi en premier, ou de déclarations selon lesquelles le nucléaire ne dissuade que le nucléaire, suscite un extrême scepticisme.

La déclaration russe de 1982 s'inscrivait avant tout dans une opération de propagande politique et n'avait en rien modifié la planification nucléaire soviétique, qui envisageait l'emploi de l'arme nucléaire sur le champ de bataille, en dehors même de toute agression nucléaire. On peut de la même façon s'interroger sur la signification de la doctrine de non-emploi en premier de la Chine, alors que son dispositif est vulnérable à une première frappe, ce qui la conduit d'ailleurs à moderniser et diversifier son arsenal.

On peut véritablement se demander dans quelle mesure une doctrine de non-emploi en premier peut engager en toutes circonstances celui qui la formule. Paradoxalement, cette doctrine semble prémunir l'auteur d'une agression par moyens conventionnels, ou par armes de destruction massive autres que nucléaires, du risque de dommages inacceptables en retour. Elle pourrait ainsi aboutir à l'inverse du but recherché : non pas renforcer, mais affaiblir la sécurité internationale.

Ce type d'engagement, contraire à l'idée même de dissuasion et trop général, est, par lui-même, artificiellement détaché des situations concrètes que les Etats doivent prendre en compte dans leur stratégie de sécurité.

S'agissant des garanties négatives de sécurité, elles sont légitimes, dès lors qu'elles sont accordées à des Etats non dotés, qui respectent pleinement les obligations découlant du traité, comme l'avait d'ailleurs rappelé la résolution 984 du Conseil de sécurité, et qu'elles n'aboutissent pas à compromettre la préservation des intérêts vitaux des nations qui y souscrivent, par exemple en cas d'agression avec des armes biologiques ou chimiques.

Quelques jours avant l'adoption de la résolution 984, le 6 avril 1995, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, M. Alain Juppé, avait précisé devant notre commission des Affaires étrangères et de la défense le sens que la France entendait donner aux assurances négatives de sécurité accordées aux Etats non dotés¹ :

« Il ne fait pas de doute, dans ce contexte, que les assurances de sécurité sont compatibles avec notre stratégie de dissuasion, et cela pour trois raisons.

La première est que notre stratégie de dissuasion a un caractère strictement défensif : la France refuse la menace d'emploi et l'emploi de l'arme nucléaire à des fins agressives ; notre stratégie nucléaire est une stratégie de non-guerre, s'appuyant sur des capacités nucléaires limitées au strict nécessaire. C'est ce que l'on appelle le principe de suffisance.

¹ Le texte de cette communication est annexé au rapport d'information du Sénat n°311 (1994-1995) de M. Xavier de Villepin, relatif à la prolifération nucléaire.

En second lieu, nos déclarations au titre des assurances de sécurité n'affectent naturellement en rien notre droit inaliénable à la légitime défense tel que rappelé par l'Article 51 de la Charte des Nations unies que je viens d'évoquer.

Enfin, comme vous le savez, la dissuasion française a pour objet la protection de nos intérêts vitaux, dont l'appréciation appartient au président de la République. Il va de soi que notre dissuasion couvre toute mise en cause de nos intérêts vitaux, et cela quels que soient les moyens et l'origine de la menace, y compris bien entendu celle d'armes de destruction massive produites et utilisées en dépit de l'interdiction internationale qui les frappe».

Ces principes restent valables aujourd'hui. La notion de stricte suffisance a été revue à la baisse. Nos armes visent seulement la dissuasion. Nous avons toujours exclu l'utilisation de ces armes sur le champ de bataille. Nous récusons l'idée de frappes préventives ou préemptives. La dissuasion française ne vise, dans des circonstances extrêmes, que légitime défense prévue par l'article 51 de la Charte des Nations-Unies et ne peut être mise en œuvre que pour protéger nos « intérêts vitaux ».

C. LA NÉCESSAIRE RELANCE DES RATIFICATIONS DU TRAITÉ D'INTERDICTION COMPLÈTE DES ESSAIS NUCLÉAIRES

Le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) - ou *Comprehensive test ban treaty (CTBT)* selon la formulation anglaise – est un instrument essentiel de désarmement et de non-prolifération nucléaires.

Plus de treize ans après son adoption par l'Assemblée générale des Nations-Unies, le 10 septembre 1996, **il n'est cependant toujours pas entré en vigueur**, faute d'avoir réuni les conditions nécessaires définies lors de son élaboration, à savoir sa ratification par 44 Etats expressément désignés et possesseurs de centrales nucléaires ou de réacteurs de recherche. Neuf d'entre eux n'ont toujours pas ratifié le traité.

Son **rejet par le Sénat américain, en 1999**, avait fortement compromis les perspectives d'entrée en vigueur et d'universalisation du traité. La volonté du président Obama d'obtenir cette ratification pourrait les revivifier, plusieurs Etats, dont la Chine et l'Inde, étant susceptibles de rallier le traité dans le sillage des Etats-Unis. L'issue du débat parlementaire américain, qui sera très probablement repoussé à 2011, après les élections de mi-mandat (*mid-term*), est très loin d'être acquise. Elle est pourtant déterminante, non seulement pour la crédibilité des ambitions exprimées à Prague par le président Obama, mais surtout pour la consolidation du régime international de désarmement et de non-prolifération nucléaires.

1. Un instrument essentiel de désarmement et de non-prolifération qui n'est toujours pas entré en vigueur

Le TICE édicte une interdiction complète et définitive de tous types d'essais nucléaires, quelles que soient leur puissance ou leurs conditions de réalisation. Il instaure des mesures précises de vérification fondées sur un système international de surveillance et sur la possibilité d'effectuer des inspections sur place.

Il est légitimement considéré comme une pièce maîtresse du régime de non-prolifération nucléaire, devant empêcher tout Etat non doté d'armes nucléaires de développer un arsenal crédible, mais également comme un moyen essentiel pour stopper la course aux armements, l'interdiction des essais devant empêcher le perfectionnement des armes actuelles ou la mise au point d'armes nouvelles par les Etats dotés d'armes nucléaires.

Le TICE a été signé par 182 Etats et ratifié par 151 d'entre eux.

L'article XIV subordonne son entrée en vigueur à sa ratification par 44 Etats expressément désignés¹. Ces Etats dits « de l'annexe 2 », en référence à la liste annexée au traité, sont ceux qui, lors de la négociation, étaient supposés disposer d'installations ou de technologies leur donnant potentiellement la capacité de poursuivre un programme nucléaire militaire.

Conçue pour ne pas créer un déséquilibre entre les Etats parties et ceux qui refuseraient de s'engager à renoncer aux essais, cette clause est un obstacle important pour l'entrée en vigueur du traité.

Parmi les 44 Etats dont la ratification est requise, **seuls trois Etats n'ont pas signé le traité** : la Corée du Nord, l'Inde et le Pakistan.

La **Corée du Nord** a réalisé deux essais nucléaires en 2006 et 2009.

L'**Inde** et le **Pakistan** ont procédé à une série d'essais nucléaires en 1998, le premier essai indien étant intervenu en 1974.

¹ Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Bangladesh, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Colombie, Egypte, Espagne, Etats-Unis, Russie, Finlande, France, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran, Israël, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Corée du Sud, Corée du Nord, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine, Vietnam et République démocratique du Congo.

Les principales dispositions du traité d'interdiction complète des essais nucléaires

Le TICE interdit tous les essais nucléaires quelle que soit leur puissance et quel que soit le milieu dans lequel ils sont réalisés.

Il ménage la possibilité d'expérimentations non nucléaires liées à la mise au point ou à la maintenance des armes nucléaires : les expériences hydrodynamiques, ou « essais froids », qui impliquent la détonation d'un explosif sans matières fissiles ; les expérimentations « sous critiques » associant la détonation d'un explosif et la présence de matières fissiles, sans pour autant déclencher de réaction nucléaire en chaîne. Le traité n'interdit pas les activités de simulation qui font appel au calcul numérique et à des instruments de validation expérimentale tels que les faisceaux laser.

Le traité crée l'**Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires** - l'OTICE - qui siège à Vienne et a été mise en place, sous la forme d'une commission préparatoire, sans attendre l'entrée en vigueur.

L'OTICE supervise un **système de surveillance international** reposant sur un réseau de 321 stations de surveillance reliées à un **centre international de données** et faisant appel à quatre techniques de détection : détection sismique, recherche de radionucléides dans l'atmosphère, détection hydroacoustique, détection des infrasons. Près de 250 stations sont certifiées à ce jour. Ce réseau devrait assurer la détection, sur environ 90 % de la surface mondiale, de toute explosion nucléaire dégageant une énergie supérieure à 1 kilotonne. Pour d'éventuelles explosions nucléaires de puissance inférieure à 1 kilotonne, l'efficacité du système international sera variable selon les zones géographiques et les moyens de surveillance strictement nationaux, non inclus dans le réseau international, permettront d'en compléter les observations. Les données recueillies par le réseau international sont diffusées auprès des Etats parties.

Le traité accorde à chaque Etat-partie le droit de demander une **inspection sur place** sur le territoire de tout autre Etat-partie en vue de déterminer si une explosion expérimentale d'arme nucléaire a été réalisée en violation de l'interdiction édictée par le traité, et de recueillir des éléments permettant d'identifier l'éventuel contrevenant.

Le système de surveillance est exploité dans le cadre de l'organisation provisoire mise en place avant l'entrée en vigueur du traité. En revanche, le régime d'inspection ne sera effectif qu'après celle-ci.

Dans le cadre des engagements qu'elle a souscrits devant l'AIEA et le Groupe des fournisseurs nucléaires, l'Inde a déclaré qu'elle maintiendrait son moratoire unilatéral sur les essais nucléaires. L'Inde justifie ses réserves sur le traité par la crainte d'un affaiblissement de ses capacités de réponse à l'amélioration quantitative et qualitative des arsenaux nucléaires d'autres Etats, et l'on peut surtout penser à la Chine. Mais dans le même temps, elle a indiqué à plusieurs reprises qu'elle ne ferait pas obstacle à l'entrée en vigueur du traité et ne serait pas le dernier Etat de l'« annexe 2 » à le ratifier. Très récemment encore, le Premier ministre indien Manmohan Singh a indiqué que l'Inde pourrait reconsidérer sa position si les Etats-Unis et la Chine ratifiaient le traité.

Le Pakistan indique ne pas vouloir réaliser d'essais nucléaires tant que l'Inde ne le fait pas. A la différence de l'Inde, le Pakistan n'avait pas manifesté d'opposition de fond au traité et avait même accepté d'accueillir deux stations du système international de surveillance sur son territoire. Le Pakistan a clairement conditionné sa signature à celle de l'Inde.

Six autres Etats, parmi les 44, ont signé le traité dès 1996, mais ne l'ont pas ratifié.

Il s'agit tout d'abord de l'**Egypte**, d'**Israël** et de l'**Iran**. Israël lie sa ratification au contexte régional, et notamment à sa reconnaissance par tous les Etats de la région, à la ratification par l'Egypte et l'Iran et à la mise au point complète du régime de vérification, en particulier les inspections sur place. L'Egypte lie sa ratification à celle d'Israël. L'Iran invoque l'insuffisance des mesures de désarmement prises par les Etats dotés, le fait que deux d'entre eux n'aient pas ratifié le traité et la possession de l'arme nucléaire par Israël.

Les **Etats-Unis** avaient engagé le processus de ratification, sous la présidence Clinton, mais le Sénat, alors à majorité républicaine, avait émis un vote négatif le 13 octobre 1999. L'argument principal avancé par les sénateurs républicains portait sur le fait que le traité, difficilement vérifiable, affaiblirait la sécurité des Etats-Unis, les privant des moyens de moderniser leur arsenal, alors que d'autres Etats refuseraient de se lier par le traité ou n'offriraient pas la garantie d'en respecter les dispositions.

Les Etats-Unis observent un moratoire sur les essais nucléaires depuis 1992. Ce moratoire est maintenu jusqu'à nouvel ordre par l'Administration actuelle, mais la *Nuclear Posture Review* de 2001 prévoyait que le délai nécessaire à une éventuelle reprise des essais devrait être ramené à un an au lieu de trois.

La **Chine** n'a pas formulé d'objection de principe à la ratification. Elle semble attendre une évolution en ce sens des Etats-Unis.

L'**Indonésie** est dans la même situation, et l'on considère généralement que sa ratification suivrait immédiatement celles des Etats-Unis et de la Chine.

En résumé, sur les neuf ratifications manquantes, certaines semblent particulièrement difficiles à envisager dans le contexte actuel, du fait des crises nord-coréenne et iranienne.

Une ratification américaine serait en revanche de nature à entraîner plusieurs autres Etats : la Chine et l'Indonésie très certainement ; mais peut-être également l'Inde, qui s'est rapprochée du régime international de non-prolifération et, du même coup le Pakistan. Elle redonnerait de la crédibilité à une entrée en vigueur du traité à moyen terme et permettrait de concentrer les efforts sur la situation des Etats du Moyen-Orient – Israël, déjà signataire, et l'Iran - et sur celle de la Corée du Nord.

2. La ratification du TICE par les Etats-Unis est cruciale mais les conditions sont loin d'en être réunies

Dans son discours de Prague le 5 avril 2009, le président Obama a indiqué que son administration allait « *immédiatement et énergiquement se consacrer à la ratification par le Sénat américain* » du traité, et il a ajouté : « *après plus de cinq décennies de pourparlers, le temps est venu que les essais d'armes nucléaires soient définitivement bannis* ».

L'universalisation de l'interdiction des essais nucléaires serait en effet une contribution majeure au désarmement nucléaire.

Comme on l'a précédemment souligné, la ratification du traité par les Etats-Unis rendrait cet objectif beaucoup plus accessible. Plusieurs autres Etats importants suivraient, ce qui priverait également les Etats récalcitrants d'un certain nombre d'arguments pour demeurer hors du traité. Les obstacles à l'entrée en vigueur du traité deviendraient très circonscrits.

Cette ratification requiert l'approbation du Sénat américain à la majorité qualifiée de 67 voix sur 100. Dans la configuration politique actuelle du Sénat¹, elle nécessite le concours d'un nombre conséquent de sénateurs républicains. Différents responsables de l'Administration ont indiqué à votre rapporteur que le président Obama n'engagerait la procédure de ratification qu'avec la certitude d'un soutien d'au moins 70 sénateurs.

Il n'entre pas dans l'objet du présent rapport d'analyser les considérations de politique intérieure qui pèseront de manière déterminante sur l'issue de ce processus.

Il faut en revanche souligner que sur le fond, la question de la ratification du TICE continue de provoquer des **clivages très prononcés**. Il est significatif qu'il s'agisse du seul point sur lequel la commission bipartisane

¹ Le Sénat compte 57 démocrates, 41 républicains, 1 indépendant-démocrate et 1 indépendant. Aux élections de novembre, 34 sièges seront renouvelables ; ils sont actuellement détenus par 16 démocrates et 18 républicains.

« Perry-Schlesinger » sur la posture stratégique américaine ne soit pas parvenue à formuler de recommandation.

Le rapport de la commission présente clairement les arguments des adversaires et des partisans de la ratification.

Il apparaît que les **objections émises contre la ratification** sont de plusieurs ordres. La définition des activités prohibées serait imprécise et sujette à interprétation. La Russie et probablement la Chine s'autoriseraient la réalisation d'essais de faible puissance, utiles à la mise au point des armes nucléaires tactiques. Les moyens de vérification ne permettraient pas de détecter de tels essais. Plus fondamentalement, les Etats-Unis se lieraient les mains alors que la nécessité de réunir la ratification de pays tels que la Corée du Nord ou l'Iran rend l'entrée en vigueur très improbable. Enfin, en l'absence d'essais, les Etats-Unis, qui n'ont pas conçu de têtes nucléaires depuis 1992, ne seraient pas en mesure de garantir dans la durée la fiabilité et la sûreté de leurs armes nucléaires.

En réponse à ces arguments, les partisans de la ratification font valoir que les programmes de maintenance des armes en service engagés depuis plusieurs années permettent d'en garantir la fiabilité. Ils estiment que le système de vérification mis en place par l'OTICE a fait la preuve de son efficacité. Ils indiquent que le traité prévoit une clause de retrait¹. Ils considèrent surtout qu'une ratification des Etats-Unis entraînerait celle d'autres Etats, à commencer par la Chine, et que l'entrée en vigueur du traité améliorerait la sécurité des Etats-Unis tout en contribuant fortement à la politique de non-prolifération.

En dépit du désaccord en son sein, la commission « Perry-Schlesinger » avait énoncé un certain nombre de conditions jugées en tout état de cause indispensables avant une éventuelle ratification. Parmi ces conditions figurent la nécessité d'un arrangement entre les cinq Etats dotés sur une interprétation commune des activités prohibées et autorisées ainsi que la mise au point, par l'Administration, d'une stratégie permettant d'entraîner la ratification d'autres Etats en vue d'une véritable perspective d'entrée en vigueur.

La commission considérait également que les Etats-Unis devraient poursuivre les programmes visant à garantir la fiabilité des armes en service et procéder régulièrement à leur évaluation afin de déterminer si la reprise des essais était nécessaire pour maintenir la sûreté et la sécurité de ces armes. Elle estimait que les Etats-Unis devaient être prêts à se retirer du traité et à procéder de nouveau à des essais nucléaires si l'intérêt national l'exigeait.

Les interrogations sur la garantie dans la durée d'armes non soumises aux essais rejoignent le débat sur un **éventuel programme d'armes**

¹ Inspiré de la clause de retrait du TNP, l'article IX du TICE permet à chaque Etat partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, de se retirer du traité s'il juge que des événements extraordinaires en rapport avec l'objet du traité ont compromis ses intérêts suprêmes.

nucléaires plus « robustes », c'est-à-dire moins sensibles aux effets du vieillissement et ne nécessitant pas d'essais.

Tel était l'objet du projet de nouvelle tête nucléaire « fiable » (*Reliable Replacement Warhead*), destiné à remplacer la tête nucléaire W76-1 équipant certains missiles *Trident*. Ce projet a été rejeté par deux fois par le Congrès, moins en raison de ses caractéristiques ou de son coût que des conditions ambiguës dans lesquelles il a été présenté par l'administration Bush. Il est aujourd'hui abandonné.

La définition d'un projet répondant à la même finalité est l'un des enjeux de la nouvelle *Nuclear Posture Review* et constitue l'un des éléments importants pour convaincre le Sénat de la possibilité de ratifier le TICE.

Le processus de ratification du TICE par les Etats-Unis apparaît aujourd'hui particulièrement incertain et nécessitera, de la part de l'Administration, une préparation extrêmement approfondie.

Il ne sera pas engagé avant la conférence d'examen du TNP, ni même avant les élections de novembre 2010. Il interviendrait donc, au mieux, en 2011.

Si ce processus ne devait pas aboutir, alors qu'il ne dépend que des Etats-Unis, la politique annoncée à Prague par le président Obama serait fortement remise en cause.

Ce serait surtout un obstacle de taille dans la possibilité d'aller vers une « zone de basse pression nucléaire ».

Il est essentiel, pour le désarmement et la non-prolifération nucléaires, que soient levées les objections qui font encore obstacle à la ratification du TICE par le Sénat américain.

D. LE LANCEMENT DE LA NÉGOCIATION D'UN TRAITÉ D'INTERDICTION DE LA PRODUCTION DE MATIÈRES FISSILES À USAGE MILITAIRE

La conclusion d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication des armes nucléaires (TIPMF ou « *cut-off* ») forme une pièce centrale, avec le TICE, d'une architecture de sécurité propice au désarmement et à la non-prolifération nucléaires.

Le TICE fait obstacle à la validation de nouveaux concepts d'armes nucléaires et donc à l'amélioration **qualitative** des arsenaux existants comme à l'accession de nouveaux Etats à l'arme nucléaire.

Le TIPMF **stopperait la production de matières fissiles à usage militaire** – l'uranium hautement enrichi et le plutonium de qualité militaire – **et interdirait l'augmentation quantitative des arsenaux existants.**

1. Une initiative entravée depuis de nombreuses années

Quatre des cinq Etats dotés d'armes nucléaires, au sens du TNP, ont déclaré qu'ils avaient cessé de manière définitive la fabrication de matières fissiles pour les armes nucléaires.

C'est le cas des **Etats-Unis**, de la **Russie**, du **Royaume-Uni** et de la France¹. La **France** a pour sa part cessé la production de plutonium de qualité militaire en 1992 et celle d'uranium hautement enrichi en 1996. Les usines de Marcoule et Pierrelatte ont été fermées et sont en cours de démantèlement. Des experts et journalistes internationaux ont été invités à constater sur place ces opérations de démantèlement.

La **Chine** en revanche, n'a pas formellement déclaré de moratoire. Elle aurait suspendu sa production, mais aucun élément n'atteste qu'elle est clairement engagée à ne pas accroître son stock de matières fissiles en vue d'un développement de son arsenal nucléaire.

Selon les études internationales², l'**Inde** continuerait à produire du plutonium de qualité militaire, mais n'enrichirait pas d'uranium à des fins militaires, si ce n'est pour son programme de propulsion navale. Le **Pakistan** produirait pour sa part de l'uranium hautement enrichi et du plutonium de qualité militaire. **Israël** dispose d'une capacité de production de plutonium de qualité militaire avec son réacteur de Dimona, sans que l'on sache s'il poursuit des activités en ce sens.

La **Corée du Nord** a annoncé en juin 2009 la reprise de ses activités de retraitement et de séparation de plutonium dans son usine de Yongbyon, mettant fin à la suspension qu'elle avait acceptée au début de l'année 2007, ainsi que la production d'uranium enrichi. Les autorités nord-coréennes ont indiqué en septembre 2009 que le « *stade final* » de l'enrichissement avait été atteint.

La **nécessité d'un traité interdisant la production de matières fissiles à usage militaire** a été soulignée de longue date dans les enceintes internationales.

Une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptée à l'initiative des Etats-Unis le 16 décembre 1993, appelait à la négociation d'un traité « *non discriminatoire, multilatéral et internationalement et effectivement vérifiable interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et d'autres dispositifs explosifs nucléaires* ».

¹ La production d'uranium hautement enrichi a cessé en 1964 aux Etats-Unis et en 1989 en Russie. Celle de plutonium de qualité militaire en 1988 pour les Etats-Unis et en 1994 pour la Russie. Le Royaume-Uni a déclaré un moratoire sur la production de matières fissiles pour les armes nucléaires en 1995. Dans ces trois pays, certaines installations à vocation militaires ont été arrêtées, d'autres ont été reconverties pour un usage civil.

² *Global Fissile Material Report 2009 – International Panel on Fissile Materials*

En mars 1995, la Conférence du désarmement a approuvé le rapport établi par le représentant permanent du Canada, Gerald Shannon, visant donner mandat à un comité spécial pour négocier ce traité. Le comité spécial a été établi à l'été 1998 mais n'a jamais pu démarrer ses travaux. Certains Etats ont en effet conditionné leur accord au traitement parallèle d'autres questions telles que la course aux armements dans l'espace.

Au printemps 2006, sous l'Administration précédente, les Etats-Unis ont tenté de relancer le processus en transmettant à la Conférence du désarmement un projet de traité¹ qui ne comportait pas de mécanisme de vérification internationale.

Le président Obama a infléchi la position américaine en se prononçant dans son discours de Prague pour un traité mettant fin « *de façon vérifiable* » à la production de matières fissiles destinées aux armes nucléaires.

Le 29 mai 2009, comme on l'a précédemment indiqué, la **Conférence du désarmement** décidait d'établir un **groupe de travail chargé de négocier un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires** sur la base du « mandat Shannon » de 1995, qui reprenait la formulation utilisée par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies.

Un traité interdisant la production de matières fissiles à usage militaire serait avant tout un **instrument de désarmement**. Le TNP vise déjà, dans les Etats non dotés qui y ont adhéré, à empêcher le détournement de matières nucléaires au profit d'usages militaires. L'application des garanties de l'AIEA a précisément pour objet de veiller au respect de cet engagement.

Il s'agirait donc :

- de permettre la cessation effective de la production de matières fissiles à usage militaire, en transformant les moratoires actuels en interdiction juridiquement contraignante et en l'appliquant aux Etats qui n'ont pas déclaré de moratoire ou continuent à produire ;

- d'imposer le démantèlement des installations à usage militaire, comme cela est déjà engagé en France, ou leur conversion à des usages pacifiques ;

- d'assurer ainsi le plafonnement des stocks de matières fissiles, et donc le volume des arsenaux nucléaires.

L'impact du traité ne serait pas comparable pour les Etats-Unis et la Russie, qui disposent de stocks très élevés provenant des milliers d'armes nucléaires démantelées au cours des dernières décennies, et pour les autres Etats nucléaires, dont la production de matières fissiles à usage militaire est restée à des niveaux très inférieurs.

¹ Voir document CD/1777 du 19 mai 2006

Négocié au sein de la Conférence du désarmement, **ce traité a vocation à s'appliquer à tous les Etats, y compris les Etats non parties au TNP**. La Conférence du désarmement compte en effet en son sein l'Inde, le Pakistan et Israël.

Si la France et le Royaume-Uni ont cessé la production de matières fissiles à usage militaire et réduit le nombre de leurs armes, le traité limiterait le potentiel d'accroissement des arsenaux des Etats nucléaires qui n'ont pas déclaré de moratoire (Chine, Inde, Pakistan, Israël).

Toutefois, le lancement effectif de cette négociation demeure subordonné au maintien du fragile consensus établi au mois de mai 2009. Le Pakistan s'était opposé dès l'été suivant à la mise en œuvre du programme de travail de la Conférence et persistait sur cette ligne à la reprise des travaux, en janvier 2010.

L'**attitude de blocage du Pakistan** a été critiquée par les Etats qui estiment que les objections de fond doivent pouvoir s'exprimer durant la négociation, mais non entraver le démarrage de celle-ci. L'Union européenne, soutenue par plusieurs Etats, a appelé à l'ouverture « *sans délai et sans préconditions* » des négociations.

En revanche, elle ne contrarie pas forcément d'autres Etats tels que la Chine ou l'Inde qui, sans vouloir s'opposer frontalement à un traité, sont en réalité réticents à s'interdire la possibilité de produire des matières fissiles à usage militaire, au moins pendant une certaine période.

Il faut toutefois noter que dans le cadre des engagements pris devant le Groupe des fournisseurs nucléaires au mois de septembre 2008, l'Inde a déclaré « *sa détermination à collaborer en vue de la conclusion d'un traité multilatéral d'interdiction de la production de matières fissiles* ».

2. Une négociation qui sera longue et difficile

L'ajournement continu de la négociation d'un TIPMF depuis près de quinze ans laisse présager que celle-ci ne sera ni facile, ni rapide, si elle doit enfin être lancée.

La mise au point de ce traité soulève de nombreux problèmes, techniques, stratégiques ou politiques.

Il faudra s'accorder sur la **définition précise des matières fissiles dont la production sera prohibée** - l'uranium hautement enrichi et le plutonium de qualité militaire - et des activités de production de ces matières. Il importe de tenir compte, dans cette définition, du fait que le plutonium devra continuer à pouvoir être produit pour un usage civil, en vue de sa transformation en combustible après recyclage. Il existe par ailleurs des usages militaires des matières fissiles à des fins autres qu'explosives, comme l'utilisation de l'uranium hautement enrichi pour l'alimentation des réacteurs de propulsion navale. C'est notamment le cas pour la Russie.

Les discussions devraient toutefois se polariser sur deux points majeurs : la **question des stocks existants** et celle de la **vérification**.

L'objectif premier du TIPMF est bien de faire cesser la production de matières fissiles à usage militaire, afin d'éviter tout accroissement des arsenaux actuels. Ce serait déjà un résultat majeur du point de vue de la maîtrise des armements. Mais certains Etats demandent qu'un futur traité définisse également des obligations quant aux stocks existants. Le Pakistan considère notamment que l'Inde a accumulé un stock important de matières fissiles à usage militaire qui doit entrer dans le champ d'application du traité. Les cinq Etats dotés, au sens du TNP, ont pour leur part exclu que le traité porte sur les stocks.

L'inclusion de dispositions relatives à la vérification est jugée indispensable par la plupart des Etats, et les Etats-Unis s'y sont ralliés sous la nouvelle Administration. La transposition pure et simple du régime de vérification du TNP, s'appuyant sur les garanties de l'AIEA, ne paraît cependant pas envisageable. En effet, l'interdiction s'appliquera aux cinq Etats dotés du TNP, ainsi qu'aux Etats non parties au TNP, qui ne sont pas soumis aux garanties généralisées de l'AIEA, même si l'AIEA contrôle certaines de leurs installations. L'extension des garanties généralisées poserait deux types de difficultés : les unes vis-à-vis des installations militaires les plus sensibles, où subsiste une évidente exigence de confidentialité ; les autres vis-à-vis des installations civiles qui, dans les Etats dotés, n'ont pas été conçues pour répondre aux exigences de ce type de contrôle.

Les mesures de vérification proposées devront nécessairement être ajustées pour traduire un compromis satisfaisant entre la crédibilité du contrôle et les contraintes supplémentaires imposées aux Etats qui ne sont pas soumis aux garanties généralisées, en termes de préservation des informations sensibles et de coût de la vérification.

Enfin, la négociation sur le TIPMF devra également définir les modalités d'entrée en vigueur du traité. Il est généralement admis que sa ratification par les cinq Etats dotés devra être une condition nécessaire, mais il reste à déterminer s'il faudra retenir d'autres critères, afin d'inclure un nombre plus important d'Etats.

La décision prise en mai 2009 par la Conférence du désarmement sur la négociation d'un TIPMF a suscité un réel espoir, après tant d'années d'enlisement. Un tel traité viendrait véritablement consolider l'édifice constitué par le TNP et par le TICE, une fois celui-ci entré en vigueur.

On ne peut que souhaiter un démarrage rapide et sans préconditions de la négociation du TIPMF.

Par rapport aux lignes directrices d'un futur traité, telles que les conçoivent les cinq Etats dotés, **deux types de divergences** peuvent se manifester.

Le Pakistan a clairement exprimé son opposition au traité, dans les termes qui sont actuellement envisagés. Ses réticences ou ses arrière-pensées peuvent être partagées par d'autres Etats qui ne les ont pas jusqu'ici exprimées aussi ouvertement.

A l'opposé, au nom du désarmement nucléaire, certains Etats pourraient formuler des exigences maximalistes, inacceptables pour les Etats aujourd'hui détenteurs de l'arme nucléaire, en matière de prise en compte des stocks ou de régime de vérification.

Dans les deux cas, ces attitudes retarderont ou compromettront l'entrée en vigueur d'un TIPMF. Elles permettront la poursuite de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires par les Etats qui, se considérant comme tard venus dans la course aux armements nucléaires, entendent prendre rang dans la hiérarchie des puissances nucléaires. Une telle logique va évidemment à l'encontre du désarmement ou même de la création d'une « zone de basse pression nucléaire ».

La Chine pourra-t-elle être convaincue de modérer ses ambitions ? Une détente durable entre l'Inde et le Pakistan pourra-t-elle intervenir ? Le processus du désarmement implique une évolution favorable du contexte géopolitique.

Réunir les conditions d'une « zone de basse pression nucléaire », dans la perspective du désarmement prévu par l'article VI du TNP.

Principales conclusions et préconisations

- Le désarmement nucléaire doit s'inscrire dans la perspective d'un désarmement général et complet, dans le cadre d'un processus graduel visant à réunir les conditions d'un monde sans armes nucléaires et à préserver la nécessité d'une sécurité non diminuée pour tous. Dans un premier temps, il importe donc de se concentrer sur les conditions aujourd'hui accessibles pour progresser vers cet objectif.

- La disproportion est telle entre les arsenaux des deux premières puissances nucléaires (22 400) et tous les autres réunis (environ 1 100) que l'effort de désarmement nucléaire doit porter en priorité sur les Etats-Unis et la Russie. L'accord « post-START » de 2010 représente une première étape. Une diminution plus significative des arsenaux américain et russe – en incluant les armes en réserve et les armes nucléaires « tactiques » - sera l'une des conditions essentielles pour aller vers une « zone de basse pression nucléaire ».

- A ce stade, il n'y a pas lieu de lier les réductions que devraient opérer les Etats-Unis et la Russie et la situation des arsenaux beaucoup plus modestes des autres Etats nucléaires. La question ne pourrait se poser en ces termes qu'une fois les forces nucléaires américaines et russes, tous types d'armes confondus, ramenées à des niveaux de l'ordre de quelques centaines d'armes nucléaires.

- Il est indispensable que toutes les puissances nucléaires pratiquent une politique de transparence, à l'image de la France, sur la situation de leurs forces, en déclarant la totalité de leurs stocks d'armes nucléaires, qu'elles soient opérationnellement déployées, en réserve ou en attente de démantèlement, qu'il s'agisse d'armes nucléaires stratégiques ou d'armes nucléaires dites « tactiques ».

- Les garanties négatives de sécurité émises par les Etats dotés d'armes nucléaires sont légitimes, dès lors qu'elles sont accordées à des Etats non dotés qui respectent pleinement les obligations découlant du TNP et qu'elles n'aboutissent pas à compromettre la préservation des intérêts vitaux des nations qui y souscrivent, par exemple en cas d'agression avec des armes biologiques ou chimiques.

- Le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) constitue un instrument essentiel de désarmement et de non-prolifération nucléaires. Sa ratification par les Etats-Unis est cruciale, car elle serait de nature à entraîner celle de plusieurs autres Etats dont l'adhésion est requise (Chine, Inde, Pakistan notamment) et redonnerait de la crédibilité à une entrée en vigueur du traité à moyen terme. Il est urgent que soient levées les objections qui s'opposent à l'adoption de ce traité par le Sénat des Etats-Unis.

- La négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires doit s'engager sans condition préalable au sein de la Conférence du désarmement. En l'attente de l'entrée en vigueur d'un tel traité, les Etats qui ne l'ont pas encore fait doivent déclarer un moratoire sur la production de matières fissiles et démanteler leurs installations de production.

III. IL EST NÉCESSAIRE DE RELANCER LA PROMOTION DES USAGES PACIFIQUES DE L'ATOME QUI FONDE LA LÉGITIMITÉ DU TNP

Si la non-prolifération nucléaire constitue incontestablement l'objet premier du TNP, comme l'atteste l'intitulé même du traité, celui-ci repose aussi sur deux autres « piliers » que sont l'usage pacifique de l'énergie nucléaire et le désarmement.

La relation entre l'usage pacifique de l'énergie nucléaire et la non-prolifération tient une place essentielle dans le compromis ayant permis la conclusion du TNP.

En effet, la renonciation des Etats parties, hormis les cinq Etats dotés, à l'arme nucléaire, trouve une contrepartie dans l'**accès aux bénéfiques des applications pacifiques de l'atome**. Cet accès est qualifié de « *droit inaliénable* » par l'article IV du traité, sous réserve cependant que les Etats non dotés respectent leur engagement à ne pas réaliser d'armes nucléaires. Mais le TNP va au-delà, en prescrivant aux Etats parties « *en mesure de le faire* », c'est-à-dire aux Etats maîtrisant la technologie nucléaire, de « *coopérer en contribuant, à titre individuel ou conjointement avec d'autres États ou des organisations internationales, au développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, en particulier sur les territoires des États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au traité, compte dûment tenu des besoins des régions du monde qui sont en voie de développement* ».

Le TNP s'inscrit ainsi pleinement dans la lignée de la formule « *Atoms for peace* », issue du discours du président Eisenhower devant l'Assemblée générale des Nations unies en 1953, et des missions dévolues à l'AIEA, dont le statut indique qu'elle « *s'efforce de hâter et d'accroître la contribution de l'énergie atomique à la paix, la santé et la prospérité dans le monde entier* ».

Cette dimension du TNP a jusqu'ici plutôt été occultée par les deux grandes préoccupations plus directement liées à la sécurité internationale que sont la non-prolifération nucléaire et le désarmement.

La diffusion de l'énergie nucléaire et la non-prolifération ont pu apparaître comme deux objectifs sinon antagonistes, du moins difficiles à concilier. On doit pourtant relever que dans les faits, ce n'est pas à partir de programmes nucléaires civils qu'ont été développés les programmes nucléaires militaires. A l'exception peut-être de l'Inde, qui a mis au point une technologie nationale du retraitement appliquée à un réacteur civil, les Etats qui ont mis au point des armes nucléaires ont construit des installations dédiées, sans avoir à s'appuyer sur la réalisation préalable d'un parc de centrales électronucléaires civiles.

Par ailleurs, l'accès aux applications pacifiques de l'énergie nucléaire soulève un très grand nombre de questions complexes allant très au-delà du seul contrôle de la non-prolifération et qui ne peuvent se résoudre par le simple énoncé, en des termes très généraux, d'une obligation de coopération pesant sur les Etats détenant la technologie.

Des trois piliers du TNP, **l'usage pacifique de l'énergie nucléaire** est certainement celui qui a jusqu'ici le moins mobilisé la communauté internationale. Il **mérite aujourd'hui une attention beaucoup plus soutenue** et appelle, dans le cadre de la prochaine conférence d'examen, des **initiatives permettant de lui donner un caractère plus tangible**.

Cette conférence intervient en effet dans un **contexte de « renaissance nucléaire »**, c'est-à-dire de regain d'intérêt pour une forme d'énergie susceptible de répondre aux préoccupations d'un nombre croissant d'Etats.

Les projections des différentes organisations internationales convergent en effet pour anticiper une forte augmentation des besoins en énergie – on évoque par exemple une multiplication par 2,5 de la demande mondiale en électricité d'ici 2050¹ – alors que l'épuisement des ressources fossiles, la lutte contre le réchauffement climatique et la volonté de sécuriser les approvisionnements amèneront à redéfinir les politiques énergétiques.

En 2008, 439 réacteurs nucléaires étaient en service dans 30 pays et produisaient 16 % de l'électricité dans le monde. Selon le nouveau Directeur général de l'AIEA, M. Yukiya Amano, 56 réacteurs sont actuellement en construction à travers le monde. L'expansion la plus forte est prévue en Chine, au Japon, en Corée du Sud et en Inde. Une soixantaine de pays envisagent de se lancer dans un programme électronucléaire. Plus d'une vingtaine d'Etats, dont plusieurs pays en voie de développement, pourraient mettre leur première centrale nucléaire en service dans les vingt prochaines années². L'intention de développer le recours à l'énergie nucléaire a été manifestée aussi bien par des Etats disposant déjà d'une industrie nucléaire, comme le Royaume-Uni, l'Italie, les pays de l'Asie de l'Est et récemment les Etats-Unis, que par des Etats souhaitant s'en doter, notamment sur le pourtour méditerranéen et au Moyen-Orient.

Face à cette perspective, **la mise en œuvre de l'article IV du TNP prend une importance nouvelle**. Il s'agit en effet d'**apporter une réponse crédible aux attentes des Etats souhaitant accéder à l'énergie nucléaire tout en préservant les objectifs fondamentaux du traité**.

Dans sa **résolution 1887** du 24 septembre 2009, le Conseil de sécurité a souligné l'importance de ces enjeux.

¹ *Perspectives de l'énergie nucléaire 2008 – Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE.*

² *Yukiya Amano – La coopération internationale : un impératif pour la renaissance du nucléaire – Le Monde, 7-8 mars 2010.*

Il a tout d'abord encouragé « *les efforts tendant à assurer le développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques par les pays qui cherchent à maintenir ou à renforcer leurs capacités dans ce domaine, dans un cadre propre à réduire les risques de prolifération, qui réponde aux normes internationales les plus élevées en matière de garanties, de sécurité et de sûreté* ».

Il a également soutenu « *les travaux que l'AIEA mène pour définir des approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire, y compris des garanties d'approvisionnement en combustible nucléaire et des mesures connexes, comme moyen de répondre au besoin croissant de combustible nucléaire et de service dans ce domaine et de réduire au minimum le risque de prolifération* » et il a prié « *le Conseil des gouverneurs de l'AIEA d'adopter dès que possible des mesures à cette fin.* »

Enfin, il a demandé « *à tous les Etats de gérer de manière responsable et de réduire au minimum autant que possible au plan technique et économique l'emploi de l'uranium hautement enrichi à des fins civiles.*»

La promotion des usages pacifiques de l'atome, qui fonde la légitimité du TNP, entre donc pleinement dans les actions à mener pour conforter le traité.

Il apparaît en premier lieu indispensable de **clarifier et concrétiser les conditions de mise en œuvre de l'article IV du TNP**, en identifiant les principes qui peuvent **favoriser un développement effectif et durable de l'énergie nucléaire, au profit de tous les Etats qui le souhaitent et qui respectent leurs obligations internationales.**

L'**accès au combustible** est l'un des éléments sur lesquels des assurances sont particulièrement attendues. Evoqués depuis plusieurs années, les **mécanismes internationaux** destinés à garantir cet accès doivent désormais être rapidement mis en place.

Enfin, les **conditions d'exportation des équipements et technologies nucléaires** doivent être précisées et encadrées, de manière à concilier le développement de l'énergie nucléaire et la non-prolifération.

A. INSTAURER UN CADRE CLAIR DÉFINISSANT LES CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'un des fondements du TNP serait fragilisé si les mesures nécessaires pour mieux garantir le respect des obligations de non-prolifération apparaissaient comme une restriction des possibilités d'accès aux bénéfices de l'énergie nucléaire.

Les débats récents au sein des enceintes internationales, en premier lieu l'AIEA, illustrent ce réel risque d'opposition entre non-prolifération et développement de l'accès à l'énergie nucléaire, qui affecterait inévitablement l'un et l'autre de ces objectifs.

On constate notamment qu'aux propositions visant à combler les lacunes du contrôle de la prolifération, certains Etats issus du monde en développement opposent le « *droit inaliénable de toutes les parties au traité de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques* », reconnu par l'article IV du TNP.

Certes, **ce droit inaliénable n'est pas un droit sans condition**, puisqu'il s'exerce « *conformément aux dispositions des articles I et II* », l'article II impliquant le renoncement à fabriquer ou à acquérir des armes nucléaires, avec pour corollaire, l'acceptation des garanties de l'AIEA prévues par l'article III. On ne peut que constater une certaine contradiction entre le début de l'article IV, affirmant qu' « *aucune disposition du présent traité ne pourra porter atteinte au droit inaliénable* » à l'énergie nucléaire, et la fin du même article, fixant les limites de ce droit : les Etats concernés doivent renoncer à fabriquer des armes nucléaires, conformément à l'article II. Cet engagement s'exerce sous le contrôle de l'AIEA, les Etats s'engageant, conformément au Préambule et à l'article III, à coopérer en vue de faciliter l'application des garanties de l'AIEA « *afin d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers les armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs* ».

Mais la mise en œuvre de ce droit aux applications pacifiques de l'énergie nucléaire ne suppose pas uniquement le respect des obligations souscrites dans le cadre du TNP. La réalisation d'un programme nucléaire civil impose des choix de long terme. L'accès à des équipements et technologies aussi complexes que ceux nécessaires à l'énergie nucléaire n'est guère envisageable sans un environnement assurant la viabilité économique des activités nucléaires, la prise en compte des contraintes de sûreté et de sécurité ou la disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée. Tel est l'objet de la **conférence internationale sur l'accès au nucléaire civil réunie les 8 et 9 mars 2010 à Paris**, à l'initiative de la France.

Les préoccupations des Etats qui aspirent aux bénéfices de l'énergie nucléaire appellent des réponses globales et concrètes qui pourraient être définies lors de la conférence d'examen du TNP en mai prochain.

Celle-ci devrait être l'occasion d'un **engagement résolu en faveur de la pleine application de l'article IV et du développement sûr et responsable de l'énergie nucléaire**. Le **principe d'assistance à tous les pays qui respectent l'ensemble de leurs obligations internationales**, notamment celles découlant du TNP, **et qui poursuivent de bonne foi des activités à des fins pacifiques**, devrait être clairement posé.

1. Un plan d'action pour un développement responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire

Lors du comité préparatoire de mai 2009, l'**Union européenne** a présenté les éléments se rapportant aux trois piliers du TNP, qui pourraient

faire partie d'un **plan d'action** à adopter lors de la conférence d'examen de 2010.

En vue « **d'assurer un développement responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et de contribuer au succès de la conférence d'examen** », l'Union européenne a proposé les orientations suivantes¹ :

« - aider les pays à planifier et évaluer leurs divers besoins en énergie;

- assurer un développement responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire dans les meilleures conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération;

- soutenir activement les initiatives destinées à approfondir les arrangements multilatéraux pouvant offrir une alternative crédible à la constitution de capacités nationales d'enrichissement et de retraitement;

- promouvoir les normes et les pratiques les plus strictes en matière de lutte contre la prolifération et de sûreté et sécurité nucléaires, en venant en aide aux partenaires qui souhaitent se doter des moyens réglementaires, administratifs et humains nécessaires;

- encourager les pays qui ne l'ont pas encore fait à devenir parties à toutes les principales conventions ayant trait au nucléaire, notamment à la sécurité nucléaire, à la protection physique et à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire;

- promouvoir une gestion responsable du combustible irradié et des déchets nucléaires, et aider les pays à mettre en place des solutions de gestion des déchets, notamment au plan régional;

- aider les pays à mettre en place des systèmes de contrôle strict des exportations ou à renforcer les systèmes existants ;

- soutenir les programmes d'assistance de l'AIEA et son fonds pour la sécurité nucléaire, en leur apportant un financement et des compétences techniques;

- soutenir les actions menées aux niveaux national, bilatéral et international pour former la main-d'œuvre qualifiée nécessaire au développement responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire dans les meilleures conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération;

- dans la gestion de leurs programmes d'énergie nucléaire, les gouvernements doivent viser à assurer la plus grande transparence possible et le meilleur accès possible à l'information;

¹ Document de travail sur les éléments proposés par l'Union européenne concernant les trois piliers du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, en vue d'élaborer un plan d'action qui serait adopté à la Conférence d'examen de 2010 – Document NPT/CONF.2010/PC.III/WP.26 (voir texte intégral du document en annexe).

- promouvoir les applications de l'énergie nucléaire dans les domaines de l'agriculture, de la santé – notamment la lutte contre le cancer dans le monde en développement – et de l'hydrologie, et aider les pays en développement à assurer une meilleure radioprotection. »

Ces éléments et propositions méritent d'être discutés au cours de la conférence d'examen. Ils paraissent pouvoir jeter les bases d'une **politique de promotion des usages pacifiques de l'énergie nucléaire** fondée sur l'assistance, la coopération et l'adhésion à un socle commun de règles en matière de sûreté, de sécurité et de non-prolifération.

Cette politique doit s'attacher aux différents aspects de la réalisation d'un programme électronucléaire : les phases préalables visant à évaluer la pertinence et les implications économiques et financières d'un tel programme ; la mise en place du cadre réglementaire ; l'aide à la formation de personnels qualifiés ; les activités nucléaires elles-mêmes, y compris la gestion du combustible usé.

L'AIEA a un rôle essentiel à jouer dans sa mise en œuvre, à travers ses programmes d'assistance qui doivent être soutenus et renforcés.

Les Etats maîtrisant la technologie nucléaire ont également une responsabilité particulière et doivent s'impliquer, comme le fait déjà la France, au travers d'initiatives multilatérales ou bilatérales.

2. L'action de la France en faveur du développement responsable des usages pacifiques de l'énergie nucléaire

Comme l'a souligné à plusieurs reprises le Président de la République, notamment lors de sa première intervention devant l'Assemblée générale des Nations unies le 24 septembre 2007, « *la France est prête à aider tout pays qui veut se doter de l'énergie nucléaire civile* ». Il a réaffirmé cette volonté le 26 août 2009, lors de la conférence des ambassadeurs, en soulignant qu'il « *n'y aura pas de solution aux problèmes énergétiques mondiaux sans un juste partage du nucléaire civil* » et en réaffirmant le choix de la France « *de coopérer sans discrimination, et de réaliser ainsi l'un des objectifs du traité de non-prolifération* ».

Fort de son expertise sur l'ensemble du cycle du combustible, de l'extraction de l'uranium à la fabrication du combustible puis à son traitement et son recyclage, **la France s'est résolument engagée, depuis plusieurs années, à soutenir un plus large accès des pays qui le souhaitent à l'énergie nucléaire.**

Elle le fait, bien entendu, en participant activement au programme de coopération technique de l'AIEA, au travers de multiples actions de conseil, de formation ou de financement de projets.

Elle le fait également en nouant avec certains pays des partenariats à long terme formalisés par des **accords bilatéraux de coopération**. Ceux-ci

couvrent toutes les zones géographiques et ont connu un réel développement ces deux dernières années. En effet, à des accords déjà anciens¹ sont venus s'ajouter, très récemment, ceux conclus avec les Emirats arabes unis (janvier 2008), la Tunisie (avril 2008), la Jordanie (mai 2008), l'Algérie (juin 2008), la Libye (juillet 2008) et l'Inde (septembre 2008).

Cette politique de coopération active ne signifie pas que la France ignore ou sous-estime les risques spécifiques associés au développement de l'énergie nucléaire. Elle veille en particulier au **respect des meilleures exigences de non-prolifération, de sûreté et de sécurité nucléaires**.

Ces coopérations respectent les engagements internationaux de non-prolifération souscrits par la France dans le cadre de l'AIEA et des directives du Groupe des fournisseurs nucléaires, qui ont pour elle une portée contraignante dans la mesure où elles sont reprises par un règlement communautaire.

Les accords contiennent des clauses sur la finalité pacifique de la coopération, sur l'application permanente des contrôles de l'AIEA, sur les modalités de transfert à des tiers des matières ou équipements fournis, sur les normes applicables dans les domaines de la sûreté, de la sécurité et de la responsabilité civile nucléaires.

La France encourage également ses partenaires à compléter leur accord de garanties généralisées avec l'AIEA par un protocole additionnel et à adhérer aux conventions internationales sur la sûreté nucléaire, la protection physique des matières nucléaires et la responsabilité civile nucléaire.

Ces accords de coopération s'inscrivent dans un cadre transparent dans la mesure où, en vertu du traité Euratom, ils sont préalablement soumis à la Commission européenne avant leur signature. Ils sont par ailleurs publiés après avoir été ratifiés.

Pour mettre en œuvre cette coopération, la France s'est dotée d'une structure spécialisée : l'Agence France nucléaire international (AFNI).

Celle-ci intervient après la signature d'un accord de coopération, mais avant toute phase commerciale. Elle a pour mission d'accompagner les pays accédant au nucléaire dans la mise en place des infrastructures nécessaires au développement sûr et efficient des usages civils de l'énergie nucléaire. Elle les aide à se doter des conditions et de l'environnement nécessaires à la mise en place d'une filière électronucléaire, dans leurs aspects juridiques, techniques et organisationnels, en procédant à la revue de leur politique nucléaire, en fournissant des conseils ou en mettant des experts à disposition. Elle sensibilise également les Etats à leurs obligations internationales (garanties AIEA, responsabilité civile, standards de sécurité et de sûreté). Enfin, la formation et le développement des ressources humaines dans le domaine nucléaire est l'une des priorités de l'AFNI.

¹ Japon (1972) ; Mexique (1979) ; Corée du Sud (1981) ; Egypte (1981) ; Argentine (1994) ; Russie (1996) ; Chine (1997) ; Ukraine (1998) ; Brésil (2002).

L'exemple français témoigne de la manière dont peut être engagée, dans un cadre clair, une coopération prenant en compte les attentes des pays qui souhaitent développer les usages pacifiques de l'énergie nucléaire, en pleine compatibilité avec les objectifs du TNP.

3. Le rôle essentiel de la recherche dans la mise au point de technologies plus performantes et plus accessibles

La **recherche sur de nouvelles générations d'équipement** constitue un enjeu fondamental pour les pays disposant d'une industrie nucléaire qu'ils souhaitent pérenniser et rendre plus performante.

Elle est également **essentielle pour favoriser l'accès d'un plus grand nombre d'Etats à l'énergie nucléaire**, en levant un certain nombre d'hypothèques dans les domaines de la sûreté, de la sécurité, de la non-prolifération ou de la gestion du combustible usé.

Il faut notamment souligner que l'évolution des technologies a permis de privilégier des types de réacteurs électrogènes beaucoup moins exposés au risque de détournement des applications civiles vers un usage militaire.

Les réacteurs à eau lourde, utilisant de l'uranium naturel, qui fonctionnent sur le principe d'un chargement continu en combustible, permettent le déchargement de combustible faiblement irradié utilisable, sous réserve de disposer des technologies du retraitement, pour fabriquer du plutonium de qualité militaire. Ce type de réacteur, répandu dans les années 1960, est aujourd'hui délaissé au profit de réacteurs à eau légère, qui représentent la très grande majorité des réacteurs exportés. Le combustible utilisé dans un réacteur à eau légère est en principe déchargé après plusieurs années d'irradiation. Il est alors impropre, en raison de sa composition isotopique, à l'obtention de plutonium de qualité militaire. Celle-ci imposerait, dans le cas d'un réacteur à eau légère, que le réacteur soit arrêté durablement (ce qui serait pénalisant pour la production électrique et décelable par l'AIEA) afin d'en extraire le combustible avant qu'il soit trop fortement irradié.

Les réacteurs à eau légère de 3^{ème} génération, tels que l'EPR européen ou l'AP1000 américain, permettent de franchir un pas supplémentaire en direction de technologies plus sûres et plus performantes.

Une coopération internationale est engagée pour concevoir des réacteurs plus économes en uranium, plus sûrs, plus résistants à la prolifération et générant moins de déchets radioactifs à vie longue.

Ainsi, douze pays¹ et l'Union européenne ont entrepris, au sein du **forum international « Generation IV »**, des programmes de recherche et

¹ Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis, France, Japon, Royaume-Uni, Russie et Suisse.

développement destinés à définir, développer et permettre le déploiement de systèmes nucléaires de 4^{ème} génération à l'horizon 2030.

Quatre objectifs principaux ont été définis pour caractériser les systèmes du futur. Ils doivent être à la fois durables (en réduisant le volume des déchets et leur toxicité à long terme et en utilisant de façon optimale les ressources naturelles en combustible), économiques (en termes de coût d'investissement et d'exploitation), sûrs et fiables, et enfin résistants vis-à-vis des risques de prolifération et mieux protégés contre les agressions externes.

L'AIEA, avec le **Projet international sur les réacteurs nucléaires et les cycles du combustible innovants** (*International Project on Innovative Nuclear Reactors and Fuel Cycles - INPRO*) poursuit les mêmes objectifs et intervient en complément des développements technologiques tels que ceux conduits dans le cadre du forum « Generation IV ». Ce projet s'attache en effet à évaluer la manière dont les systèmes nucléaires innovants peuvent contribuer à satisfaire les besoins et attentes des pays n'utilisant pas encore l'énergie nucléaire mais intéressés à en bénéficier.

Enfin, il faut souligner l'importance des **recherches portant sur le traitement et le recyclage du combustible**. S'appuyant sur les acquis d'une longue expérience en la matière, la France met ainsi au point un nouveau procédé de traitement du combustible usé et de recyclage en combustible MOX (*Mixed OXide fuel*). Dénommé COEX (pour co-extraction), ce procédé présente l'avantage de ne pas produire de plutonium isolé, le plutonium se trouvant toujours en présence d'uranium aux différentes étapes du traitement et du recyclage. Ce procédé permet une maîtrise renforcée des risques de prolifération dans l'aval du cycle du combustible nucléaire. L'industrie américaine développe une technologie comparable (procédé UREX +).

Ce type de solution innovante est de nature à favoriser le développement du recours à l'énergie nucléaire, en améliorant les réponses au problème de la gestion du combustible usé.

Il importe donc de soutenir activement le développement de ces technologies « résistantes » à la prolifération qui répondent également aux préoccupations de sûreté et de consommation plus économe en combustible.

B. LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES INTERNATIONAUX GARANTISSANT L'ACCÈS AU COMBUSTIBLE NUCLÉAIRE

La question de l'approvisionnement en combustible nucléaire et de la gestion du combustible usé est centrale pour les Etats qui souhaitent se lancer dans un programme de production d'électricité d'origine nucléaire.

1. L'intérêt des approches multilatérales du cycle du combustible

La production du combustible suit différentes étapes, de l'extraction du minerai d'uranium à sa concentration, sa conversion, puis son enrichissement, en vue d'augmenter la teneur de la composante fissile du minerai et de lui permettre d'être irradié dans un réacteur. La gestion du combustible usé s'effectue selon deux modes principaux : soit le conditionnement et l'entreposage des déchets, dans le cas du cycle dit « ouvert », soit leur traitement en vue du recyclage du plutonium sous forme de combustible MOX, dans le cas du cycle dit « fermé ».

Seuls quelques Etats maîtrisent les technologies du cycle du combustible. Les Etats-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la France, la Chine, le Japon, l'Inde, le Pakistan disposent, à des degrés de développement divers, d'installations d'enrichissement et de retraitement. L'Allemagne et les Pays-Bas, associés au Royaume-Uni dans le consortium Urenco, maîtrisent également l'enrichissement, tout comme le Brésil. L'Iran développe un programme d'enrichissement. Israël et la Corée du Nord produisent du plutonium à partir d'installations de retraitement.

Au plan commercial, le marché du combustible est dominé par un très petit nombre d'acteurs (Areva, Urenco, l'Américain USEC, le Russe Rosatom et le Japonais JNFL). Quant à celui, plus restreint, du retraitement du combustible usé, il est principalement concentré autour des installations françaises, britanniques, russes et japonaises.

Pour satisfaire leurs besoins, les Etats peuvent soit faire confiance au marché du combustible et du retraitement, concentré entre quelques acteurs, soit rechercher l'acquisition, à titre national, des technologies nécessaires. Or l'enrichissement de l'uranium en amont et le retraitement du combustible irradié en aval du cycle du combustible nucléaire reposent sur des technologies duales et peuvent avoir une destination civile ou militaire. Leur diffusion au-delà d'un cercle restreint d'Etats, qui pour une part sont des Etats possédant l'arme nucléaire, accroît potentiellement le risque de prolifération et ne peut donc s'effectuer sans un contrôle étroit de l'AIEA.

Il existe donc une **tension entre les préoccupations liées à la non-prolifération et celles liées à l'accès au combustible.**

Le cas iranien en fournit l'illustration. L'AIEA et le Conseil de sécurité des Nations unies, à travers leurs différentes résolutions, ont appelé l'Iran à suspendre ses activités liées à l'enrichissement, qui ont été initiées de manière clandestine et dont la finalité civile n'a pas été attestée. L'Iran en justifie la poursuite par le précédent d'Eurodif, lorsque la France avait rompu son engagement de fourniture d'uranium enrichi, au plus fort de la guerre Iran-Irak. Ce contentieux difficile montre la nécessité d'une avancée substantielle et majeure sur les garanties à apporter à la fourniture de combustible aux pays demandeurs.

Dans un rapport remis en février 2005 au directeur général de l'AIEA, un groupe d'experts réuni sous l'autorité de M. Bruno Pellaud, directeur général adjoint¹, jugeait qu'il pouvait être difficile de vouloir atteindre en même temps les deux objectifs essentiels que sont l'assurance de non-prolifération d'une part, et l'assurance des approvisionnements et des services d'autre part, mais que le recours à des approches multilatérales permettraient de mieux y parvenir.

Le « **rapport Pellaud** » a identifié **plusieurs options** susceptibles d'introduire progressivement ces approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire. Elles vont de la mise en place de mécanismes internationaux de garantie des approvisionnements à l'internationalisation des activités, voire même des installations d'enrichissement et de retraitement.

L'objectif de ces propositions est double.

Il s'agit d'une part de **rassurer les Etats sur leurs approvisionnements futurs**. Toutes les analyses considèrent que le marché, dans les conditions actuelles, fonctionne de manière satisfaisante et apporte toutes les garanties souhaitables. Mais la crainte d'une dépendance politique à l'égard de quelques fournisseurs pourrait dissuader certains Etats demandeurs d'investir dans la production d'électricité d'origine nucléaire sans disposer, dans le même temps, de leur propre capacité de fabrication de combustible.

Face au développement prévisible du recours à l'énergie nucléaire, ces propositions visent d'autre part à **permettre l'expansion des activités sensibles du cycle du combustible dans un cadre multilatéral** qui apparaîtrait à la fois équitable et plus à même de parer aux risques de prolifération nucléaire.

2. De multiples propositions et initiatives

Depuis 2005, près d'une douzaine d'initiatives ou de propositions ont été avancées en vue de mettre en pratique les approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire.

En ce qui concerne les **assurances d'approvisionnement**, les principales sociétés mondiales effectuant de l'enrichissement ont proposé, au nom de l'Association nucléaire mondiale, un mécanisme à trois niveaux. La sécurité d'approvisionnement serait assurée, à la base, par le marché actuel, mais en cas d'interruption des livraisons à un Etat consommateur pour des raisons politiques, une garantie collective des fournisseurs pourrait jouer. Elle serait appuyée par des engagements des Etats et de l'AIEA. Enfin, en dernier ressort, il pourrait être fait appel aux stocks gouvernementaux d'uranium enrichi.

¹ *Approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire – Rapport du groupe d'experts présenté au directeur général de l'AIEA - Document AIEA INFCIRC/640 du 22 février 2005*

Six Etats fournisseurs de services d'enrichissement (Etats-Unis, Russie, France, Pays-Bas, Allemagne, Etats-Unis) ont proposé en juin 2006 d'accorder des **assurances collectives** à travers lesquelles les fournisseurs d'uranium enrichi accepteraient de se substituer les uns aux autres pour compenser certaines interruptions de l'approvisionnement des consommateurs dans les Etats qui ont choisi de s'approvisionner sur le marché international et de ne pas mener d'activités sensibles du cycle du combustible. En cas de défaillance de ces assurances, il pourrait être fait appel à des réserves, physiques ou virtuelles, d'uranium faiblement enrichi, constituées par les gouvernements participants.

Dans le cadre du partenariat global pour l'énergie nucléaire (*Global Nuclear Energy Partnership – GNEP*) regroupant plus d'une **vingtaine d'Etats** et lancé par les Etats-Unis en vue notamment de développer des réacteurs civils plus résistants à la prolifération, il a été proposé qu'un consortium de pays fournisseurs assurent un accès fiable au combustible nucléaire aux pays ayant accepté de renoncer aux activités d'enrichissement et de retraitement.

La **constitution d'une réserve d'uranium enrichi**, parfois qualifiée de « banque de combustible », est au centre de l'initiative lancée par l'organisation non gouvernementale américaine *Nuclear Threat Initiative (NTI)*. Gérée par l'AIEA, cette réserve pourrait être sollicitée en cas d'interruption d'autres arrangements d'approvisionnement, au profit des pays ne disposant pas de leur propre capacité d'enrichissement. La *NTI* avait annoncé une mise de fond initiale de 50 millions de dollars effectuée par l'homme d'affaires Warren Buffet. Les Etats-Unis se sont engagés sur une contribution équivalente et l'Union européenne, sous présidence française, a décidé en 2008 de participer à hauteur de 25 millions d'euros (soit près de 35 millions de dollars). D'autres contributions ont depuis lors été annoncées par les Emirats Arabes Unis (10 millions de dollars), la Norvège (5 millions de dollars) et le Koweït (10 millions de dollars).

La **Russie** a également constitué une réserve physique garantie de 120 tonnes d'uranium faiblement enrichi, soumise aux garanties de l'AIEA et accessible aux Etats membres confrontés à une rupture d'approvisionnement. Ce projet a été adopté par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA au mois de novembre 2009. Le Directeur général de l'AIEA est habilité à mettre cette réserve à disposition d'un pays coupé de sa source d'approvisionnement pour des raisons autres que commerciales.

Enfin, la création d'**installations internationales d'enrichissement** fait l'objet de deux propositions.

La première émane de la Russie qui a créé, dans son usine d'enrichissement d'Angarsk, dans la région d'Irkoutsk, un Centre international d'enrichissement d'uranium ouvert à tous les pays qui n'envisagent pas de développer des techniques nucléaires et qui satisfont aux critères de non-prolifération. Le Kazakhstan, l'Arménie et l'Ukraine sont parties prenantes à

ce centre. Dans l'esprit de la Russie, l'installation internationale d'Angarsk constituerait l'amorce d'un réseau beaucoup plus large de centres internationaux réalisés sur le même modèle.

L'Allemagne propose pour sa part la construction d'une usine d'enrichissement qui serait placée sous l'autorité exclusive de l'AIEA et bénéficierait du statut d'extraterritorialité. Cette structure fonctionnerait sur une base commerciale en tant que nouveau fournisseur de services d'enrichissement sur le marché, sous le contrôle de l'AIEA. Le projet allemand (*Multilateral Enrichment Sanctuary Partnership*) viserait ainsi à « sanctuariser » la production de combustible, soustraite au contrôle d'un ou de plusieurs Etats. Il représente l'option la plus ambitieuse d'internationalisation des activités du cycle du combustible nucléaire, mais sa mise en œuvre paraît relativement difficile à court terme, compte tenu des questions juridiques, notamment en matière de responsabilité, que soulève le statut extraterritorial.

3. La nécessité de concrétiser les garanties internationales d'accès au combustible nucléaire

Comme on l'a précédemment indiqué, la résolution 1887 du Conseil de sécurité a souligné l'intérêt des approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire « *comme moyen de répondre au besoin croissant de combustible nucléaire et de service dans ce domaine et de réduire au minimum le risque de prolifération* » et il a prié « *le Conseil des gouverneurs de l'AIEA d'adopter dès que possible des mesures à cette fin* ».

Les propositions se sont en effet accumulées et superposées depuis près de cinq ans. On ne peut que constater une certaine lenteur dans la concrétisation de la démarche, tout comme un besoin de clarification des objectifs et de coordination des différentes initiatives.

Le thème de l'approche multilatérale du cycle du combustible est diversement reçu dans les enceintes internationales. Certains Etats le perçoivent surtout comme une volonté de restreindre l'accès aux technologies de l'enrichissement et du retraitement. Il est significatif qu'au sein du Conseil des gouverneurs de l'AIEA, des pays tels que l'Argentine, le Brésil, Cuba, l'Egypte, la Malaisie, le Pakistan, l'Afrique du Sud ou le Venezuela se soient prononcés contre le projet russe de réserve d'uranium qui ne lésait pourtant les intérêts d'aucun groupe d'Etats.

Il apparaît donc désormais nécessaire de **rapidement définir un cadre équitable et accessible à tous les Etats demandeurs qui respectent les normes convenues de non-prolifération nucléaire**, quitte à retenir le principe d'une mise en œuvre par étapes.

Il faudra clairement montrer comment les approches multilatérales retenues permettront aux objectifs de garantie d'accès au combustible

nucléaire et de non-prolifération de se conforter mutuellement, sans porter atteinte aux droits reconnus par l'article IV du TNP.

A court terme, la mise en place d'un **mécanisme d'assurance d'approvisionnement**, serait à cet égard une première étape indispensable.

Ce mécanisme serait établi par un accord international conclu sous l'égide de l'ONU ou de l'AIEA et engageant l'ensemble des Etats fournisseurs. Il n'interviendrait qu'en complément du marché, dont il ne devrait en aucun cas perturber le fonctionnement normal (action à la marge, application du prix du marché). Il jouerait, sous la supervision de l'AIEA, en cas d'interruption des approvisionnements motivée par des considérations politiques, et non dans le cas de désaccords commerciaux ou de situation de non-respect des obligations de non-prolifération. L'adhésion à ce mécanisme résulterait exclusivement d'une démarche volontaire des Etats et n'impliquerait aucun renoncement aux droits reconnus par l'article IV du TNP.

On peut penser qu'un engagement juridiquement contraignant des Etats fournisseurs pourrait suffire à constituer la réserve « virtuelle » de combustible nécessaire au fonctionnement du mécanisme. Mais une réserve physique (« banque » de combustible) peut être mise à la disposition de l'AIEA, comme cela a été fait par la Russie. Un accord international permettrait de couvrir d'autres initiatives de « banque » de combustible, notamment celle de la NTI.

À plus long terme, le cadre multilatéral pourrait incorporer les **activités ou installations à caractère multilatéral**, telles que le centre d'Angarsk en Russie ou le projet d'usine « sanctuarisée », placée sous la totale responsabilité de l'AIEA, que l'Allemagne a proposé.

Une **approche régionale** mériterait d'être privilégiée. Elle permettrait de parer aux critiques sur le monopole des compagnies occidentales tout en favorisant un traitement global des questions liées à la non-prolifération dans certaines zones où ces questions n'ont pas été réglées. On peut ainsi imaginer que soient réalisées, sur une base régionale, des usines multinationales d'enrichissement ou de retraitement, sous la seule réserve d'un contrôle rigoureux de l'AIEA.

La mise en place d'une **installation multinationale d'enrichissement au Moyen-Orient** se justifierait, dans la mesure où nombre d'Etats de la région ont déclaré vouloir se tourner vers l'énergie nucléaire civile. Ce serait un facteur positif dans la perspective, aujourd'hui peu crédible, d'une transformation de la région en zone exempte d'armes de destruction massive.

C. LES CONDITIONS D'EXPORTATION DES TECHNOLOGIES NUCLÉAIRES

Les conditions dans lesquelles peuvent être exportés les équipements et technologies nucléaires influent très directement sur la possibilité de diffuser vers un plus grand nombre d'Etats les usages pacifiques de l'énergie nucléaire.

Outre le principe général selon lequel il est interdit aux Etats parties de rechercher ou recevoir une aide quelconque pour la fabrication d'armes nucléaires, le TNP fixe comme seule règle que les équipements ou matières nucléaires ne peuvent être transférés qu'à condition d'être soumis aux garanties de l'AIEA. Cette disposition instaure une obligation d'information de l'AIEA sur une liste d'équipements ou de biens définie dans les modèles d'accord de garanties généralisées et de protocole additionnel.

La pratique, en matière de politique d'exportation, s'établit au sein du Groupe des fournisseurs nucléaires (*Nuclear Suppliers Group – NSG*) qui regroupe 46 Etats comprenant les Etats de l'OCDE, mais également la Russie, la Chine, l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Argentine ou des pays de l'ex-Union soviétique. Le NSG définit, dans ses directives, une ligne commune sur les transferts de biens et technologies nucléaires ou à double usage. Ces directives n'ont pas de caractère juridiquement contraignant, excepté pour les pays de l'Union européenne qui les retranscrivent dans la réglementation communautaire.

Tous les équipements ou technologies ne posent pas le même type de difficulté au regard de la politique d'exportation. Ainsi, la France ne réalise et ne propose à l'exportation que des réacteurs à eau légère, qui ne présentent pas de risque du point de vue de la prolifération. Comme on l'a précédemment souligné, la mise au point de technologies plus résistantes à la prolifération ou encore la prise en compte, dans les contrats d'exportation, du retraitement du combustible usé, sont des éléments importants dans la perspective d'un assouplissement des politiques d'exportation.

Depuis plusieurs années, les débats se focalisent, au sein du NSG, sur la question des **transferts de technologies sensibles du cycle du combustible nucléaire**.

Les directives du NSG, dans leur rédaction actuelle, préconisent une politique de « retenue » s'agissant des transferts de biens et technologies liés aux domaines de l'enrichissement et du retraitement.

A la suite de la crise provoquée par les révélations sur le programme d'enrichissement conduit par l'Iran, le président Bush avait proposé, en 2004, de réserver les transferts des équipements et technologies liés aux activités du cycle du combustible aux seuls Etats possédant déjà des installations d'enrichissement et de retraitement en activité et bien contrôlées. Cette approche radicale avait été ressentie comme une remise en cause du principe du libre accès à l'énergie nucléaire civile reconnu par le TNP.

La proposition n'avait pas été retenue, mais lors du sommet de Sea Island, en juin 2004, **les pays du G8 avaient adopté un moratoire** d'un an sur tout nouveau transfert de technologies ou d'équipements sensibles, en demandant aux autres Etats d'adopter une position analogue, en l'attente de la définition d'une règle définitive. Ce moratoire a été régulièrement reconduit depuis lors, et en dernier lieu lors de la réunion de l'Aquila en 2009.

Le NSG est actuellement saisi d'une **proposition de modification de ses directives**.

La France et la Russie ont proposé au NSG d'**autoriser les transferts des technologies du cycle du combustible sous certaines conditions préétablies** : lorsque la motivation pour acquérir de telles technologies est techniquement et économiquement justifiée, en particulier par les besoins liés au développement d'un programme électronucléaire crédible, et que le pays destinataire est en mesure de les utiliser dans les meilleures conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération.

En 2008, les Etats-Unis ont proposé de compléter ces critères en limitant les transferts de technologie en matière d'enrichissement en retenant le principe de la « boîte noire », fait de l'Etat récipiendaire un simple utilisateur, et non un détenteur, de la technologie transférée, ce qui lui interdit la duplication ultérieure des installations. On peut noter que c'est sous cette forme que la France a acquis auprès du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de l'Allemagne, associés dans le consortium Urenco, la technologie de l'ultracentrifugation utilisée dans la nouvelle usine d'enrichissement Georges Besse II de Pierrelatte. La France ne considère pas pour autant que son indépendance énergétique s'en trouve affectée.

La proposition de critères fait aujourd'hui pratiquement l'objet d'un consensus au sein du NSG. Seules la Turquie et l'Afrique du Sud ne sont pas encore en mesure de l'accepter. Si cette « **approche par critères** » était adoptée, **le moratoire imposé par le G8 pourrait être levé**, ce qui répondrait aux besoins de certains pays parmi les plus avancés en matière nucléaire civile, tout en apportant les garanties nécessaires en matière de non-prolifération.

Parmi les critères envisagés pour permettre ces transferts figureraient l'adhésion aux instruments du régime de non-prolifération (TNP, accords de garanties et protocole additionnel ou accord régional comparable) et aux normes de sûreté et de sécurité nucléaires, ainsi que des éléments probants attestant, du point de vue économique, la pertinence de l'investissement dans les activités du cycle du combustible au regard du programme électronucléaire planifié. On pourrait y ajouter la ratification du TICE et l'engagement dans la négociation d'un TIPMF, et le moratoire associé. Le lien serait ainsi établi entre l'autorisation des transferts de technologie et l'adhésion complète au régime de non-prolifération.

Il paraît nécessaire que les incertitudes pesant, depuis l'instauration du moratoire du G8, sur les conditions d'exportation des technologies de

l'enrichissement et du retraitement soient levées, par l'adoption de règles claires permettant de répondre aux demandes de transferts dans des conditions de sécurité parfaitement conformes à la lettre et à l'esprit de l'article IV du TNP.

Relancer la promotion des usages pacifiques de l'énergie nucléaire, qui fonde la légitimité du TNP.

Principales conclusions et préconisations

● Au moment où l'énergie nucléaire suscite l'intérêt d'un plus grand nombre d'Etats préoccupés par la satisfaction de leurs besoins énergétiques à moyen terme et par la lutte contre le réchauffement climatique, il est nécessaire de répondre à cette attente en relançant la promotion des usages pacifiques de l'atome, qui fonde la légitimité du TNP.

● La conférence d'examen du TNP devrait être l'occasion de définir les principes devant guider un développement sûr et responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. Elle devrait clairement consacrer un engagement d'assistance au profit de tous les pays qui adhèrent à un socle commun de règles en matière de sûreté, de sécurité et de non-prolifération, qui respectent l'ensemble de leurs obligations internationales et qui poursuivent de bonne foi, sous le contrôle de l'AIEA, des activités à des fins pacifiques.

● La recherche et la coopération internationale pour concevoir des réacteurs plus économes en uranium, plus sûrs, plus résistants à la prolifération et générant moins de déchets radioactifs à vie longue est un facteur essentiel pour favoriser l'accès d'un plus grand nombre d'Etats à l'énergie nucléaire.

● A court terme, il est indispensable de concrétiser rapidement le projet de « banque du combustible », à travers un mécanisme international garantissant l'approvisionnement en combustible nucléaire de tous les Etats demandeurs qui respectent les normes convenues de non-prolifération nucléaire. À plus long terme, devraient être mises en place des installations d'enrichissement ou de retraitement à caractère multilatéral. Une approche régionale mériterait d'être privilégiée, avec notamment la création d'une telle installation sous la responsabilité de l'AIEA, dans un Etat du Moyen-Orient, où les projets de réacteurs civils sont nombreux.

● Au moratoire institué depuis 2004 par le G8 sur l'exportation des technologies liées aux activités sensibles du cycle du combustible nucléaire - enrichissement et retraitement - doivent être rapidement substituées des règles claires précisant les critères au vu desquels de tels transferts peuvent être autorisés. Ces critères comprendraient notamment l'existence d'un programme électronucléaire techniquement et économiquement crédible et les garanties présentées par l'Etat destinataire quant à l'utilisation des technologies transférées dans les meilleures conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération (notamment l'adhésion au protocole additionnel de l'AIEA). Un lien serait ainsi établi entre l'autorisation des transferts de technologie et l'adhésion complète au régime de non prolifération.

IV. IL FAUT INSCRIRE LE MAINTIEN DE L'ORDRE NUCLÉAIRE MONDIAL DANS LA PERSPECTIVE D'UNE RÉDUCTION DES TENSIONS ET D'UN TRAITEMENT DES PROBLÈMES POLITIQUES PENDANTS

L'ordre nucléaire mondial est fragile. Le président Kennedy, au début des années 1960, envisageait qu'il pût y avoir une trentaine de puissances nucléaires à la fin du XX^e siècle. Nous en sommes loin, puisqu'on compte neuf puissances nucléaires très inégales : cinq « dotées » reconnues par le TNP (le P5) ; trois qui ne l'ont pas signé (Israël, Inde, Pakistan) ; une enfin, la Corée du Nord, qui s'en est retirée en 2003 pour faire exploser en 2006 et 2009 deux engins qui sont encore loin, semble-t-il, d'être des armes à caractère opérationnel. C'est dire l'acquis du TNP, même si celui-ci est contesté, et peut être contourné, y compris par des acteurs non étatiques.

Comme on l'a souligné dans la partie introductive du présent rapport, le TNP demeure, en dépit de ses imperfections et de ses fragilités, un instrument irremplaçable de la sécurité internationale.

S'il comporte un objectif de désarmement et entend favoriser, en l'encadrant, l'usage pacifique de l'énergie nucléaire, sa fonction première, essentielle, est bien de garantir la non-prolifération nucléaire.

Quelles que soient les tensions auxquelles est soumise la norme de non-prolifération nucléaire établie par le traité, du fait de la politique de certains Etats ou de situations régionales, la très grande majorité des Etats conservent un intérêt majeur à ce qu'elle soit préservée. En effet, aucun d'entre eux ne souhaite voir apparaître à ses frontières ou dans sa région un nouvel acteur nucléaire. La contribution du traité à la sécurité collective est donc directement conditionnée par sa crédibilité et son efficacité en matière de non-prolifération.

Il est donc important d'abord d'éviter que par effet de contagion, les actuelles crises de prolifération ne débouchent sur une remise en cause du TNP, ensuite de renforcer le respect de ce dernier par les Etats parties et enfin, de rapprocher les Etats non-signataires du régime international de non-prolifération.

Les **crises de prolifération non résolues** pourraient amener d'autres Etats à se détourner du TNP. Tous les efforts doivent être entrepris pour les résoudre ou en limiter les effets.

Au cours de ces dernières années, les **faiblesses du TNP** sont clairement apparues : insuffisance des moyens juridiques et humains à la disposition de l'AIEA pour exercer sa mission de vérification et de garanties ; absence de mécanismes prédéfinis permettant de traiter les cas de manquement aux obligations souscrites ou de faire face à un retrait du traité. Il est donc nécessaire qu'un large accord s'établisse, au cours de la conférence d'examen de mai 2010, sur les **actions à conduire pour y remédier**.

Le TNP voit également sa portée mise en cause par le fait que **les trois Etats qui n'y ont jamais adhéré** se sont dotés de l'arme nucléaire. L'universalisation du TNP demeure un objectif fondamental, rappelé par la résolution 1887 du Conseil de sécurité des Nations unies. Dans l'immédiat, des solutions doivent être recherchées pour **associer ces trois Etats au régime international de non-prolifération nucléaire**, dont aucune discipline ne leur est actuellement applicable.

Au-delà des instruments internationaux eux-mêmes, qui méritent d'être améliorés ou complétés, il importe aussi de prendre en compte plusieurs éléments à l'**effet déstabilisateur** : les risques liés aux **réseaux proliférants** et aux lacunes de la **sécurité nucléaire**, avec les interrogations qui en découlent sur l'accès d'**acteurs non étatiques** à des matières, voire à des armes nucléaires ; les **autres formes de prolifération** – chimique, biologique, balistique – ou le risque de course aux armements conventionnels.

C'est pourquoi doivent être prises des mesures de lutte contre la prolifération sous toutes ses formes : renforcement du contrôle des exportations et mesures de contre-prolifération, vigilance accrue en matière de sécurité nucléaire, lutte contre la prolifération non-nucléaire et les déséquilibres conventionnels (concept américain de nouvelle triade).

Enfin, pour créer les conditions d'un monde plus sûr, il ne suffit pas de multiplier les instruments juridiques et de resserrer les contrôles. Il faut **s'attaquer aux causes profondes des crises de prolifération**. Celles-ci ne procèdent nullement d'une volonté de contestation du P5 et ne sont guère corrélées, dans les faits, avec les politiques des puissances occidentales ou de la Russie. Elles s'enracinent dans des motivations régionales de sécurité, au Proche et Moyen-Orient, entre l'Inde et le Pakistan, et en Asie de l'Est, s'agissant notamment de l'avenir de la péninsule coréenne.

Ce sont ces facteurs d'instabilité régionale qu'il faut réduire, en apportant des solutions de fond à des problèmes politiques pendants depuis trop longtemps : création d'un Etat palestinien viable, reconnaissance d'Israël par tous les Etats de la région, normalisation des relations entre l'Iran et la communauté internationale, compromis sur le Cachemire et substitution d'une relation coopérative à la rivalité géopolitique entre l'Inde et le Pakistan, réunification pacifique de la Corée, enfin, dans une Asie orientale résorbant progressivement ses fractures. Il suffit d'énumérer ces problèmes politiques pendants, pour la plupart, depuis les années qui ont suivi la fin de la Deuxième guerre mondiale, pour mesurer la difficulté de leur solution, d'autant qu'interfère souvent dans ces conflits le jeu des grandes puissances (Chine et Etats-Unis notamment).

Cette démarche politique doit préparer et accompagner les mesures de limitation et de réduction des armements notamment nucléaires. S'agissant des acteurs étatiques, on mesure ce qu'apporterait déjà la ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires et d'un futur traité d'interdiction de la production des matières fissiles à usage militaire. Mais de tels progrès ne

sont concevables que dans une atmosphère de détente qu'il faut créer au préalable, en favorisant la reconnaissance mutuelle et la prise en compte des aspirations des peuples. Votre rapporteur n'a pas évoqué la radicalisation d'une partie du monde musulman qui relève d'une autre problématique.

La lutte contre la prolifération doit être resituée dans une perspective politique plus large, celle d'un monde où la prépondérance occidentale doit composer avec la montée des puissances dites « émergentes », notamment en Asie.

A. CONTENIR L'EFFET DÉSTABILISATEUR DES CRISES DE PROLIFÉRATION NON RÉSOLUES

Au-delà des problématiques régionales qui sous-tendent chacune des crises de prolifération actuelles, une question centrale se trouve posée : celle de l'ordre nucléaire mondial. Toutes ces crises ne sont pas également déstabilisatrices. Ainsi les dissuasions indienne et pakistanaise semblent avoir plutôt joué un rôle stabilisateur, en contenant dans des limites étroites les conflits et les crises qui ont pu surgir entre l'Inde et le Pakistan pendant les deux dernières décennies. Il n'en va pas de même en ce qui concerne d'une part la crise iranienne dans le contexte moyen-oriental et d'autre part la crise coréenne, en Asie de l'Est. L'une et l'autre peuvent entraîner des cascades de prolifération fortement déstabilisatrices et portent en germe un affaiblissement du TNP.

Il convient cependant de garder à l'esprit que l'acquisition par un Etat d'une capacité nucléaire n'est pas facilement accessible : un tel Etat doit disposer non seulement de moyens financiers (les armes nucléaires ne sont pas disponibles sur un marché) mais aussi d'infrastructures matérielles et intellectuelles (universités – centres de recherche – communauté scientifique nombreuse et de haut niveau – ingénieurs et techniciens de qualité – industries performantes dans le domaine mécanique, chimique et aérospatial). De même une coopération avec un Etat nucléaire ou avec un réseau de prolifération clandestine s'avère-t-elle nécessaire.

1. La crise iranienne dans le contexte moyen-oriental

L'Iran a signé le TNP et n'a pas évoqué l'éventualité de s'en retirer comme la Corée du Nord. Il continue d'affirmer une ambition nucléaire exclusivement pacifique. On peut simplement observer que si l'Iran s'est doté d'un nombre impressionnant de centrifugeuses, il ne dispose pas de la technologie complète de fabrication du combustible nucléaire et il n'a pas expliqué de manière convaincante quel pourrait être le débouché de cette activité, étant donné les perspectives de son programme électronucléaire.

L'Iran affirme ne poursuivre l'enrichissement de l'uranium qu'à une hauteur permettant un usage pacifique (environ 5% en vue de constituer une

réserve de combustible et, sous réserve de confirmation, jusqu'à 20 % pour alimenter le réacteur de recherche de Téhéran). Rien ne permet d'affirmer à ce jour que l'Iran veut poursuivre dans la voie de l'enrichissement jusqu'à l'obtention d'une qualité militaire (uranium enrichi à 90 %), mais rien ne permet d'exclure que telles soient ses intentions, Téhéran n'ayant apporté à toutes les questions qui lui ont été transmises par l'AIEA aucune réponse de nature à lever les nombreuses ambiguïtés caractérisant ses activités.

En fait, **deux possibilités existent.**

La première est **que l'Iran borne son ambition à devenir un « pays du seuil »**, c'est-à-dire un pays capable de fabriquer s'il le décide un jour des armes nucléaires, même rudimentaires.

D'autres Etats ont techniquement la même capacité : l'Afrique du Sud, le Brésil, le Japon, l'Allemagne (mais ces deux derniers pays ont souscrit des engagements constitutionnels pour l'un, internationaux pour l'autre, de renonciation à l'atome militaire). Aucun de ces pays n'a manifesté la volonté et rien ne permet de leur prêter l'intention de devenir des puissances nucléaires militaires.

Cette possibilité existe pour l'Iran, d'autant que ce pays s'est doté de moyens balistiques importants en constante amélioration.

Les Etats précités ont ratifié le traité d'interdiction complète des essais nucléaires et sont couverts, à l'exception du Brésil, par un protocole additionnel. Ce n'est pas le cas de l'Iran, dont les activités étaient menées à l'insu de l'AIEA. Si la communauté internationale, s'exprimant par la voix des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, est si réticente à voir l'Iran devenir un « pays du seuil », c'est qu'elle juge que l'Iran n'a pas donné de garanties suffisantes qu'il ne franchira pas ce seuil.

Ce serait là la seconde possibilité. Dans cette hypothèse, l'Iran, comme la Corée du Nord qui, il est vrai, ne dissimulait pas ses intentions, se dote le jour venu des moyens de produire des matières fissiles de qualité militaire et **place la communauté internationale devant le fait accompli. Il se retire du TNP et fait procéder simultanément à des essais nucléaires** qui révèlent au monde qu'il dispose déjà d'un nombre même limité d'engins nucléaires.

Cette stratégie implique une forte capacité de dissimulation pas forcément compatible avec les divisions qui se sont faites jour dans la société iranienne et même au sein du régime. Admettons cependant l'hypothèse. L'Iran ne dispose pas des ressources en uranium et des capacités techniques qui lui permettraient de se doter de plus de quelques armes nucléaires à l'horizon des prochaines années. L'acquisition de ces armes par l'Iran n'en aurait pas moins de conséquences fortement déstabilisatrices.

Le monde se trouverait placé devant la réalité nouvelle d'un Etat disposant de quelques engins nucléaires lui donnant une réelle capacité de nuisance. On pourra certes rétorquer que les puissances nucléaires entourant

l'Iran (Etats-Unis, Israël, Russie, Pakistan) disposent d'une capacité de dissuasion telle que l'Iran ne pourra utiliser ses faibles moyens qu'en prenant le risque d'une vitrification de ses centres politiques et de ses installations nucléaires par Israël, aidé ou non par les Etats-Unis. Reste qu'un seuil aura été franchi et on peut penser qu'à partir de là, l'Iran, qui dispose déjà de capacités balistiques importantes (missiles d'une portée égale à 2 000 km) continuerait à les perfectionner tout en réalisant les têtes nucléaires destinées à équiper ces vecteurs.

On doit pleinement mesurer les effets profondément déstabilisateurs qu'aurait l'accession de l'Iran à l'arme nucléaire.

Ce serait une claire rupture avec l'ordre nucléaire institué par le TNP et un coup redoutable porté à ce traité.

La communauté internationale placée devant le fait accompli ne pourrait pas ne pas réagir par un renforcement des sanctions, mais après le précédent nord-coréen, un deuxième retrait affaiblirait considérablement le TNP.

Au plan global, le TNP paraîtrait de moins en moins en mesure de remplir sa fonction de sécurité collective auprès des Etats parties, qui est de les garantir face à l'apparition de nouvelles puissances nucléaires.

Au plan régional, plusieurs Etats pourraient considérer que leurs intérêts de sécurité sont profondément affectés et envisager, à leur tour, un retrait du TNP.

On cite souvent le cas de l'Egypte. Elle ne cherche pas, aujourd'hui, à se doter d'armes nucléaires, mais projette un programme civil ambitieux et ne pourrait sans doute pas rester inerte face à la nucléarisation de l'Iran. L'Egypte dispose d'un potentiel scientifique et technologique important, comme hier l'Irak. Sa nucléarisation serait inquiétante pour ses voisins.

Il en va de même pour l'Arabie Saoudite. Signataire du TNP en 1988, elle a conclu des accords de sécurité avec les Etats-Unis. Ceux-ci pourraient donner une garantie de sécurité en cas d'attaque nucléaire. La V^{ème} flotte américaine, qui surveille le libre passage dans le détroit d'Ormuz, est en effet dotée d'armes nucléaires. L'Arabie Saoudite dispose de missiles chinois acquis dans les années 1980, mais de technologie ancienne et assez peu précis. Une hypothèse est qu'en cas d'acquisition d'armes nucléaires par l'Iran, l'Arabie Saoudite se tourne vers le Pakistan avec lequel elle a déjà collaboré, au moins financièrement, pour acquérir des armes et des missiles (le Pakistan a développé des missiles de type *Shaheen 2*, d'une portée supérieure à 2 000 km). Le Pakistan, selon certaines hypothèses, pourrait y trouver son avantage, en se dotant ainsi d'une capacité de « seconde frappe » vis-à-vis de l'Inde. Reste à savoir si l'Inde, les Etats-Unis et Israël pourraient s'accommoder d'une telle évolution. On peut penser que, pour la prévenir, les Etats-Unis renforceraient leurs garanties de sécurité à l'Arabie Saoudite en associant autant que possible les forces armées saoudiennes. Paradoxalement

l'acquisition de l'arme nucléaire par l'Iran renforcerait ainsi le protectorat de fait des Etats-Unis sur la région.

La Syrie, qui poursuit des recherches civiles sous le contrôle de l'AIEA, semble avoir cherché à se doter d'un réacteur plutonigène. L'installation a été détruite en 2007 par l'aviation israélienne, mais ne serait-elle pas tentée, dans un nouveau contexte, de récidiver pour « sanctuariser » son territoire, non pas tant vis-à-vis de l'Iran que d'Israël ?

La Turquie dispose déjà de forces nucléaires tactiques placées sous système de « double-clé » avec les Etats-Unis, dans le cadre de l'OTAN. Il est possible qu'elle soit tentée de se doter de moyens propres, si l'Iran devenait une puissance nucléaire dans la région.

De proche en proche, la contagion pourrait gagner le Maghreb. L'Algérie ou le Maroc ne manqueraient pas de suivre l'exemple de son voisin, si celui-ci venait à s'affranchir des contraintes du TNP.

La nucléarisation de l'Iran entraînerait ainsi soit le renforcement du protectorat américain sur le Moyen-Orient ... et un plus grand isolement de l'Iran, soit une dissémination de l'arme nucléaire, hautement déstabilisatrice pour l'ensemble des pays de la région.

On voit ainsi que le TNP, même fragilisé, reste encore un précieux outil de stabilité et l'un des plus sûrs fondements de la sécurité collective.

La prolifération nucléaire au Moyen-Orient est évidemment encouragée par la quasi certitude de la nucléarisation d'Israël, l'un des trois Etats non signataires du TNP. Celui-ci disposerait d'environ 200 têtes et de missiles *Jericho I* et *Jericho II* (respectivement 500 km et 1 500 km de portée). Israël ne peut évidemment voir dans cet arsenal qu'un ultime recours, étant donné sa faiblesse démographique et l'étroitesse de son territoire. Pour assurer sa sécurité, Israël compte essentiellement sur la supériorité de ses forces conventionnelles et sur l'aide militaire et technologique des Etats-Unis. Aucun Etat du Moyen-Orient ne peut rationnellement prendre le risque d'utiliser des armes nucléaires ou même des armes de destruction massive contre Israël, à peine d'encourir des représailles qui rayeraient de la carte ses principaux centres vitaux. La création d'un Moyen-Orient dénucléarisé qui supposerait la réunion de conditions politiques – Etat palestinien viable, reconnaissance d'Israël par tous les Etats de la région – n'est évidemment pas pour demain. A l'inverse, la nucléarisation de la région ne ferait que renforcer les possibilités d'agressions conventionnelles, par missiles notamment. Il n'y a pas d'alternative au Proche-Orient à une solution politique que tout le monde entrevoit, mais que le courage a jusqu'ici manqué pour imposer. Cette démission est grosse de risques.

2. Les retombées du conflit indo-pakistanaï

Le Pakistan est apparu comme un pays proliférant avec les activités du réseau du docteur Abdul Qader Khan, ancien ingénieur d'URENCO, réseau mi-public, mi-privé, impliqué dans des trafics nucléaires et balistiques, notamment en direction de l'Iran et de l'Arabie Saoudite, en liaison avec la Chine et la Corée du Nord. Ce rôle proliférateur du Pakistan notamment à travers ce réseau, au moins jusque dans un passé récent, lui vaut une sorte de « mise en quarantaine nucléaire » par rapport à l'Inde, avec laquelle les Etats-Unis et la France ont signé des accords de coopération civile.

La question de la mise en sécurité de l'arsenal pakistanaï est fréquemment évoquée. Il semble que l'on confonde deux choses : le contrôle du gouvernement et de l'armée pakistanaï sur cet arsenal qui semble assuré, et l'évolution politique du Pakistan (un coup d'Etat militaire appuyé par les talibans pakistanaï est-il envisageable ?)

Sur le premier point, il semble que le contrôle de l'Autorité nationale de commandement (*National Command Authority – NCA*) soit assuré par la dispersion des têtes et des missiles sur plusieurs sites hautement protégés¹. Les Américains disposent de systèmes de sécurisation appelés *PAL (Permissive Action Links)*, sorte de boîtes noires renfermant des codes électroniques cryptés empêchant toute mise à feu non autorisée. Rien n'indique cependant que les Américains aient proposé ou les Pakistanais accepté l'introduction des *PAL* dans l'arsenal nucléaire d'Islamabad. Il semble donc que les autorités pakistanaïes, sous l'autorité d'un commandement spécifique assurent elles-mêmes la mise en sécurité de leurs forces nucléaires. C'est avec l'aide de la Chine et de la Corée du Nord que le Pakistan a mis au point par ailleurs ses missiles *Ghauri* et *Shaheen* (1 200 et près de 3 000 km de portée).

Un tout autre problème est l'avenir politique du Pakistan. Ce pays a déjà connu trois coups d'Etat et trois régimes militaires depuis l'indépendance, mais il paraît improbable qu'un coup d'Etat militaire puisse être fomenté à l'instigation ou même avec l'appui des Talibans pakistanaï (TTP) Ceux-ci sont très minoritaires dans la vie politique pakistanaïe qui dispose de puissantes défenses (partis politiques, institutions politiques et judiciaires, presse libre, etc ...). Les formations islamistes radicales n'ont fait qu'un score très faible (3 %) aux élections et le Parlement a voté à l'unanimité en 2009 une résolution condamnant le terrorisme. Surtout les Talibans pakistanaï sont principalement implantés dans les régions pachtounes (zones tribales) et les Pachtounes ne représentent que 13 % de la population du Pakistan.

En revanche, il existe dans la société pakistanaïe des tendances fondamentalistes beaucoup plus profondes qui se sont développées depuis le gouvernement du général Zia ul Aq (1977-1988), à une époque où le Pakistan servait de plateforme au djihad antisoviétique en Afghanistan. L'influence

¹ Voir à ce sujet l'article de Bruno Tertrais : « Les talibans n'auront pas la bombe » - *Le Figaro* du 14 mai 2009.

wahhabite s'est développée, à côté d'un mouvement déobandi (issu de l'Université de Deoband) plus traditionnel. Aujourd'hui, l'armée pakistanaise est engagée dans une lutte sans merci avec les Talibans pakistanais dont l'objectif est la prise de pouvoir à Islamabad, tandis qu'elle ménage les Talibans afghans, susceptibles d'entrer demain dans un processus de recomposition politique à Kaboul. L'avenir du Pakistan est probablement l'une des questions les plus décisives qui soient pour l'avenir du monde musulman tout entier et donc pour le nôtre.

3. La crise coréenne dans le contexte de l'Asie de l'Est

Pyong Yang a développé des recherches nucléaires, dès la fin de la guerre de Corée (1953), au départ avec la coopération de l'URSS. Ces recherches se sont poursuivies et intensifiées au fil des décennies. Sous la pression soviétique, la Corée du Nord a signé, en 1985, le TNP. En décembre 1991, les deux Corée, après le retrait des armes nucléaires américaines, ont signé une déclaration conjointe de dénucléarisation de la péninsule coréenne. Depuis lors, les palinodies ont été incessantes : retrait nord-coréen du TNP en 2003, tests nucléaires souterrains en 2006-2009, essai de missiles à longue portée en 2009, montrant que la Corée du Nord maîtrise la technologie de la séparation des étages. Depuis 2003, un dialogue à trois (Corée du Nord – Etats-Unis – Chine), élargi à six (Russie – Corée du Sud – Japon), s'est engagé, sans donner, après des péripéties diverses, de résultats tangibles.

Il est probable que la Corée du Nord ne dispose pas encore d'armes nucléaires opérationnelles. Elle possède en revanche des missiles *Hwasong* de 500 à 700 km de portée, *Nodong* (1 200 km) et *Taepodong 1* (plus de 2 000 km) et effectue des tests (non réussis jusqu'à présent) sur un missile *Taepodong 2* qui pourrait atteindre voire dépasser 6 000 km.

Son régime, adossé à un complexe militaro industriel constitué au fil des décennies et appuyé sur un nationalisme obsidional et régressif, se sert de ses capacités nucléaires et balistiques pour négocier sa survie et résoudre son problème d'approvisionnement énergétique.

Il représente doublement un facteur de déstabilisation :

- la République populaire démocratique de Corée, pour se procurer des devises, est un pays proliférant, aussi bien sur le plan nucléaire que balistique (Iran, Pakistan, et semble-t-il, Libye et Syrie).

- le développement des capacités nucléaires et balistiques de Pyong Yang est un facteur de déstabilisation régional grave en Asie Orientale.

Le Japon peut être tenté, bien que sa Constitution le lui interdise, de franchir le seuil nucléaire. Le Japon dispose en effet de toutes les capacités nucléaires et balistiques pour ce faire. Ce serait un évènement de portée mondiale et un coup probablement mortel donné au TNP. Mais outre qu'un tel choix impliquerait soit une révision soit un viol de la Constitution japonaise,

on voit mal les Etats-Unis, et sans doute encore moins la Chine, s'accommoder de l'accession du Japon au statut de puissance nucléaire. Les Etats-Unis préfèreront étendre leur garantie nucléaire au Japon et à la Corée du Sud, soit en déployant des armes sur le sol japonais ou sud-coréen, soit en prévoyant une capacité de déploiement rapide grâce à la présence de la VII^{ème} flotte en mer du Japon. Le nouveau gouvernement japonais (Parti démocratique du Japon) se trouve pris dans une contradiction entre son désir d'autonomisation croissante vis-à-vis des Etats-Unis et de rapprochement avec la Chine et, par ailleurs, le chantage nord-coréen et l'effort d'armement nucléaire chinois. Le Japon, confronté à la montée en puissance de la Chine qui est d'ores et déjà son premier fournisseur et son premier client, peut-il admettre, sur le long terme, le statut d'Etat nucléairement et durablement protégé par les Etats-Unis ?

Les équilibres géopolitiques en Asie de l'Est et du Sud-est sont en voie d'évolution rapide du fait de la montée en puissance de l'économie chinoise. Si les Etats-Unis et la Chine ont de puissants intérêts communs (le marché américain pour la Chine, le financement de leur déficit pour les Etats-Unis) - on a même parlé de « G2 » -, cette alliance objective n'est pas exempte de frictions croissantes, politiques (affaire Google), commerciales (protectionnisme, détournements de technologie, concurrence accrue pour les matières premières) et militaires (fourniture d'armements américains à Taïwan). Or le régime de la Corée du Nord dépend bien évidemment de la Chine pour sa survie à terme ... Dans quelles conditions la Corée du Nord pourrait-elle être ramenée au sein du TNP dans le cadre d'un compromis sino-américain ? Faute d'un tel compromis, un dérapage majeur est possible qui ébranlerait l'ordre mondial tout entier.

B. CONSOLIDER LE RÉGIME DE NON-PROLIFÉRATION

La consolidation du régime international de non-prolifération impose deux types d'actions.

D'une part, il paraît de moins en moins pertinent de laisser les trois Etats nucléaires non parties au TNP en dehors de toute règle internationale de non-prolifération. Il faut donc rechercher des solutions innovantes permettant à ces Etats de se rapprocher du régime international, à défaut d'adhérer au TNP.

D'autre part, les règles de fonctionnement du TNP doivent être complétées en vue de mieux en assurer le respect.

1. Rapprocher les Etats non parties au TNP du régime international de non-prolifération

Le fait que les trois Etats qui n'ont jamais signé le TNP se soient dotés de l'arme nucléaire constitue incontestablement un facteur de fragilisation du régime international de non-prolifération.

Ces Etats échappent par définition aux obligations pesant sur les Etats non dotés, mais également, de manière paradoxale, à celles imposées aux Etats dotés reconnus par le traité.

On constate que la capacité nucléaire d'Israël est régulièrement invoquée dans les pays arabes de la région, en particulier en l'Egypte, en préalable à tout effort visant à prévenir la prolifération nucléaire au Moyen-Orient, qu'il s'agisse d'amener l'Iran à clarifier ses activités ou, de manière plus générale, de renforcer le régime des garanties et les capacités de vérification de l'AIEA dans les Etats qui n'ont pas encore souscrit un protocole additionnel.

Sur un autre plan, l'évolution de l'attitude internationale, au sein de l'AIEA et du NSG, vis-à-vis de l'Inde, en ce qui concerne la coopération nucléaire civile, est également apparue comme risquée au regard de l'intégrité du régime de non-prolifération, puisqu'un pays non partie au TNP qui s'est doté de l'arme nucléaire se voit reconnaître, dans des conditions certes encadrées et en contrepartie de certains engagements, des bénéfices assez comparables à ceux retirés par les Etats parties qui ont renoncé à l'arme nucléaire.

La position constante de la communauté internationale, rappelée en dernier lieu par la résolution 1887 du Conseil de sécurité des Nations unies, est que tous les Etats non parties au TNP doivent y adhérer en tant qu'Etats non dotés d'armes nucléaires. Une telle adhésion impliquerait que les trois Etats non signataires renoncent unilatéralement à l'arme nucléaire, ce qui paraît peu envisageable dans un avenir proche.

Une position inverse serait, au nom du principe de réalité, d'avaliser la capacité nucléaire de ces trois Etats et d'amender le TNP pour qu'ils puissent y adhérer en tant qu'Etat doté. Une telle hypothèse paraît très théorique, car il est hautement improbable que les conditions requises pour amender le traité pourraient être réunies¹. Nombre d'Etats s'opposeraient certainement à un tel amendement alors que d'autres subordonneraient leur acceptation à toute une série de modifications portant sur d'autres aspects du traité. La reconnaissance du statut nucléaire de ces trois Etats pourrait en outre amener des Etats parties à reconsidérer leur position vis-à-vis du TNP et à s'en retirer.

¹ L'article VIII du TNP prévoit que pour être adopté, un amendement doit recueillir la majorité des voix des Etats parties, incluant l'accord des cinq Etats dotés et de tous les Etats membres du Conseil des gouverneurs de l'AIEA. Par ailleurs, l'amendement n'entre en vigueur qu'auprès des Etats qui l'ont ratifié.

Il paraît aujourd'hui nécessaire d'éviter de demeurer dans cette alternative entre « tout ou rien » qui entrave les efforts de désarmement et de non-prolifération dans les régions les plus sensibles du monde.

La question du statut nucléaire d'Israël ne peut se résoudre que dans le cadre du projet de **zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient** qui a été avancé par le président Mubarak en 1990, consacré par une résolution sur le Moyen-Orient adoptée lors de la conférence d'examen du TNP en 1995, puis largement appuyé depuis lors par la communauté internationale. Non partie au TNP, Israël ne pouvait par définition souscrire à la résolution de 1995, mais il a depuis lors déclaré s'associer à cet objectif en le liant aux conditions d'établissement de la paix et de la sécurité dans la région.

S'agissant de l'Inde et du Pakistan, l'idée d'un **TNP régional**, auquel la Chine pourrait également être partie prenante, a été avancée¹. Un tel traité serait calqué sur le TNP. Il comporterait les mêmes engagements de non-prolifération et, sous une forme adaptée, les engagements de désarmement figurant à l'article VI. En revanche, le statut des parties vis-à-vis de l'arme nucléaire ne serait pas spécifié.

Pour progresser, il n'apparaît guère d'autres voies possibles qu'une approche graduelle combinant l'adhésion à certains engagements de désarmement ou de non-prolifération et la réduction des tensions régionales, la question du statut nucléaire de ces trois Etats ne pouvant être abordée que dans des phases ultérieures.

A ce titre, l'évolution amorcée par l'Inde est intéressante.

Nombre de spécialistes de la non-prolifération ont vivement critiqué la décision du Groupe des fournisseurs nucléaires par laquelle l'Inde a obtenu une exemption de la règle des garanties généralisées lui permettant de nouer des coopérations nucléaires civiles avec plusieurs Etats possesseurs de technologies nucléaires. On a notamment considéré que les engagements pris par l'Inde étaient insuffisants en ce qu'elle n'avait pas définitivement renoncé aux essais nucléaires, qu'elle n'avait pas décrété de moratoire sur la production de matières fissiles à usage militaire et qu'une partie importante de ses activités nucléaires demeuraient hors du champ des garanties.

On ne peut toutefois minorer l'importance des pas effectués par l'Inde. Celle-ci avait jusqu'alors affiché de fortes réticences de principe à l'encontre du régime des garanties de l'AIEA. Du fait de son plan de séparation des activités nucléaires civiles et militaires, son accord de garanties couvrira d'ici cinq ans les deux tiers de la puissance installée de ses réacteurs nucléaires. Elle s'est montrée ouverte sur la signature du traité d'interdiction complet des essais nucléaires, pour peu qu'une ratification des Etats-Unis redonne une perspective crédible à l'entrée en vigueur de ce traité. Elle s'est

¹ Voir l'article de M. Bernard Sitt : « La non-prolifération des armes de destruction massive : entre norme et réalisme », *Défense nationale et sécurité collective*, n° hors série 2008.

engagée à collaborer à la conclusion d'un traité « cut-off » d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires. Elle s'est dotée d'une législation interne destinée à renforcer le contrôle des exportations en vue de lutter contre la prolifération.

Le cas indien montre la **possibilité d'avancées en direction du régime international de non-prolifération**, même si elles sont modestes, de la part des Etats non parties au TNP.

L'adhésion au traité d'interdiction des essais nucléaires, qu'Israël a d'ailleurs signé, la mise en œuvre d'un moratoire sur la production de matières fissiles à vocation militaire et l'engagement dans la négociation sur un traité d'interdiction, auquel le Pakistan continue malheureusement de faire obstacle, la souscription d'un protocole additionnel ouvrant une plus large partie des activités nucléaires à la vérification de l'AIEA, l'instauration d'un contrôle strict sur les exportations de technologies nucléaires, sont autant d'éléments qui pourraient permettre de rapprocher les Etats non parties au TNP du régime international de non-prolifération. La pression que leur situation actuelle provoque sur la solidité du régime de non-prolifération s'en trouverait certainement atténuée.

2. Renforcer le respect du TNP

Les crises de prolifération survenues ces dernières années ont montré la nécessité d'assortir le TNP des moyens permettant de vérifier et d'assurer sa mise en œuvre effective. Ces moyens ont été identifiés de longue date et ont fait l'objet de multiples propositions. Celles-ci portent sur le renforcement des capacités de vérification de l'AIEA et sur l'instauration de mécanismes définissant clairement les conséquences de tout manquement aux obligations de non-prolifération et de transparence sur les activités nucléaires. Dans sa résolution 1887 du 24 septembre 2009, le Conseil de sécurité des Nations unies a mentionné un certain nombre d'entre elles. Il est désormais indispensable de traduire ces propositions en mesures concrètes qui permettront de renforcer le respect du TNP.

a) Renforcer le régime des garanties et les moyens de vérification de l'AIEA

Le Conseil de sécurité des Nations unies, dans la résolution 1887, appelle les Etats à doter l'AIEA des ressources et de l'autorité lui permettant « *de vérifier l'utilisation déclarée des matières ou installations nucléaires ou l'absence d'activités non déclarées* » et invite l'AIEA à lui faire rapport à ce sujet, en tant que de besoin.

L'article III du TNP confie en effet à l'AIEA le rôle fondamental de vérifier l'exécution des obligations qui incombent aux Etats parties. Ceux-ci s'engagent, aux termes du traité, à accepter les garanties stipulées dans un accord conclu à cette fin avec l'Agence.

Conçu à une époque où peu d'Etats disposaient d'installations ou de savoir-faire dans le domaine nucléaire, le **modèle d'accord de garanties** établi par l'AIEA¹ repose essentiellement sur l'analyse de la comptabilité des matières nucléaires déclarées par les Etats et la vérification que les rapports comptables transmis par ceux-ci correspondent bien aux matières présentes dans les installations qu'ils ont déclarées.

Il est apparu au début des années 1990, tant dans le cas de l'Irak que dans celui de la Corée du Nord, que ce type d'accord ne permettait pas de vérifier l'exhaustivité et l'exactitude des déclarations des Etats. Les prérogatives des inspecteurs de l'AIEA restaient limitées, en ce qui concerne l'accès aux informations et aux différentes installations.

L'accord de garanties type prévoit bien une **procédure d'« inspection spéciale »**, plus intrusive que les inspections de routine, qui vise notamment à vérifier l'existence d'installations ou d'activités non déclarées, lorsque l'Agence estime que les renseignements communiqués par l'Etat en cause ne sont pas suffisants pour qu'elle s'acquitte de sa mission de vérification. La mise en œuvre des inspections spéciales est toutefois assez lourde et suppose l'accord de l'Etat concerné. Cette procédure n'a été effectivement utilisée qu'une seule fois, en 1992, pour la Roumanie et à la demande de celle-ci. Elle a été initiée en 1993 pour la Corée du Nord, mais n'est pas allée à son terme à la suite du refus des autorités nord-coréennes d'autoriser l'accès aux sites identifiés par l'Agence. Depuis lors, l'AIEA n'a plus envisagé de recourir aux inspections spéciales.

C'est pour tenir compte de ces difficultés qu'a été engagée à partir de 1993 la mise au point du modèle de **protocole additionnel aux accords de garanties**², dit protocole « 93+2 », adopté par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA le 15 mai 1997. Il étend le champ des activités soumises à déclaration, en incluant les activités nucléaires passées, présentes et futures, les programmes de recherche publics et privés, les importations et exportations d'équipements nucléaires ainsi que l'ensemble des opérations liées au cycle du combustible. Il permet aux inspecteurs de l'AIEA d'effectuer des contrôles sous très faible préavis, y compris hors des installations déclarées.

Le protocole additionnel peut désormais être légitimement considéré comme l'instrument de base de la vérification du TNP, bien qu'établi près de trente ans après celui-ci. La résolution 1887 le qualifie d'« *élément essentiel du système de garanties de l'AIEA* », en invitant tous les Etats à le ratifier et à l'appliquer.

En réalité, comme elle le souligne régulièrement dans ses rapports annuels, l'AIEA estime ne pas pouvoir donner d'assurances crédibles sur l'absence de matières ou d'activités nucléaires non déclarées pour les Etats n'ayant souscrit qu'un accord de garanties et ne disposant pas d'un protocole additionnel en vigueur.

¹ INFIRC/153

² INFIRC/540

Faute d'obligation juridique expresse, pour les Etats parties au TNP, de ratifier un protocole additionnel, il est primordial de mettre en place un ensemble de **mesures incitatives fortes** permettant de l'ériger en norme à portée universelle, au même titre que le TNP.

Si le protocole additionnel constitue un moyen juridique indispensable, l'exercice effectif par l'AIEA des pouvoirs qui en résultent exige aussi un renforcement de ses moyens humains et financiers, ainsi qu'une coopération accrue des Etats.

• ***La nécessité d'universaliser le protocole additionnel***

Au début de l'année 2010, on comptait **95 Etats disposant d'un protocole additionnel en vigueur**, 33 Etats ayant signé un tel protocole sans qu'il soit encore en vigueur et 11 Etats dont le protocole additionnel avait été approuvé par le Conseil des gouverneurs sans encore avoir été signé.

En cinq ans, le nombre d'Etats couverts par un protocole additionnel s'est accru d'une trentaine. Cette progression paraît assez lente, alors que le protocole additionnel ne devrait pas poser de problèmes de principe aux Etats entendant pleinement se conformer aux obligations du TNP.

Près de cent Etats n'ont pas signé un tel protocole ou l'ont signé mais ne l'ont pas encore ratifié. Parmi eux se trouvent beaucoup d'Etats dépourvus d'installations ou d'activités dans le domaine nucléaire. Une soixantaine d'entre eux sont d'ailleurs liés à l'AIEA par un protocole relatif aux petites quantités de matières (PPQM). Cet instrument permet de simplifier la mise en œuvre des accords de garanties pour les États qui ont peu ou pas de matières nucléaires et qui n'ont aucune installation nucléaire existante ou en projet.

En revanche, indépendamment des trois Etats non signataires du TNP (Inde, Pakistan et Israël) et de la Corée du Nord, **une quinzaine d'Etats menant des activités nucléaires significatives ne disposent pas d'un protocole additionnel en vigueur**, seul l'accord de garanties généralisées leur étant applicable.

Certains ont signé un protocole additionnel, mais ne l'ont pas ratifié, comme le Belarus, l'Irak, la Malaisie, le Mexique, le Maroc, la Serbie, la Thaïlande, ou encore l'Iran, qui avait procédé à cette signature dans le cadre des négociations avec l'« UE-3 » (Allemagne, France, Royaume-Uni) et appliqué le protocole jusqu'en 2006.

Le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a approuvé le protocole additionnel négocié avec l'Algérie en septembre 2004, mais le texte n'a toujours pas été signé.

L'Argentine, le Brésil¹, l'Egypte, la Syrie et le Venezuela n'ont pas entrepris la conclusion d'un protocole additionnel.

¹ L'Argentine et le Brésil ont instauré en 1991 un mécanisme bilatéral de vérification : l'ABBAC (Agence bilatérale de contrôle et de comptabilisation des matières nucléaires).

Il est indispensable d'accélérer l'entrée en vigueur des protocoles additionnels approuvés ou signés et d'accentuer les actions diplomatiques en direction des Etats qui n'ont pas encore envisagé d'y souscrire.

A titre de mesure incitative, il a fréquemment été suggéré que l'existence d'un protocole additionnel soit considérée comme une condition nécessaire à toute exportation d'équipements ou de matières nucléaires. Telle est aussi l'une des préconisations de votre rapporteur. Les débats en cours au sein du Groupe des fournisseurs nucléaires visent à tout le moins à retenir ce critère pour toute exportation portant sur des activités sensibles du cycle du combustible nucléaire. Dans la résolution 1887, le Conseil de sécurité des Nations unies a clairement indiqué que l'existence d'un protocole additionnel en vigueur devait être un élément à prendre en compte avant toute décision d'exportation.

Le protocole additionnel doit être considéré par tous les Etats parties au TNP comme une mesure de confiance de nature à favoriser, et non à limiter ou freiner un plus large accès au développement des usages civils de l'énergie nucléaire.

● *Accroître le budget des garanties*

L'exercice par l'AIEA de sa mission de vérification suppose un corps d'inspecteurs formé d'ingénieurs ou de scientifiques de haut niveau et des moyens techniques de surveillance, de détection ou d'analyse.

Au cours des trente dernières années, **les moyens humains et techniques consacrés à la vérification n'ont pas suivi l'expansion des activités nucléaires.**

Jusqu'en 2003, une règle de croissance zéro a été appliquée au budget des garanties, créant de fortes limitations à la conduite des activités de vérification. Cette contrainte a été levée. Dans le budget ordinaire opérationnel de l'AIEA pour 2010, les dépenses prévues pour la vérification nucléaire s'élèvent à 121 millions d'euros, sur un budget total de 318 millions d'euros. Le budget des garanties n'était que de 106 millions d'euros en 2006. Traditionnellement, des contributions volontaires de certains Etats permettent de compléter à hauteur d'environ 10 millions d'euros par an les ressources prévues par le budget ordinaire.

On constate donc, au cours de ces dernières années, un effort budgétaire réel qui reste néanmoins insuffisant au regard des besoins.

Actuellement, plus de 900 installations sont placées sous garanties, mais ce nombre ira nécessairement en augmentant avec le développement du recours à l'énergie nucléaire prévu dans les prochaines années.

Par ailleurs, la généralisation souhaitable des protocoles additionnels élargit le champ de la vérification dans un nombre croissant de pays.

Le niveau actuel du budget des garanties – de l'ordre de 130 millions d'euros – apparaît ainsi très en-deçà des enjeux liés à la vérification des

obligations de non-prolifération. **Un renforcement des moyens financiers est indispensable pour permettre à l'AIEA de pleinement s'acquitter de sa mission.** Ce sera un test, lors de la Conférence d'examen, de la volonté politique de faire respecter le traité.

b) Encadrer le droit de retrait

Le retrait de la Corée du Nord du TNP, annoncé le 10 janvier 2003, a constitué un dangereux précédent en ce qu'il a montré qu'un Etat avait pu se prévaloir de l'adhésion au traité sans en respecter les obligations, avant de mettre la communauté internationale devant le fait accompli en se désengageant.

Les conditions du retrait nord-coréen soulèvent en effet plusieurs questions.

Comment apprécier si le retrait entre bien dans le cas de figure évoqué par le traité¹ et quelle attitude adopter si cela n'est manifestement pas le cas ?

Comment faire en sorte que le retrait n'entérine pas de violations passées des obligations du traité et qu'il ne permette pas d'utiliser les capacités acquises en conformité avec le traité pour développer un programme nucléaire militaire ?

Quels types de réactions le retrait devrait-il entraîner de la part du Conseil de sécurité des Nations unies ?

Celui-ci, dans le **résolution 1887**, a tout d'abord pris la décision de principe de traiter sans tarder toute notification de retrait et affirmé que **tout Etat demeure responsable des violations du traité commises avant le retrait.**

M. Pierre Goldschmidt, ancien directeur des garanties de l'AIEA, avait proposé que le Conseil de sécurité aille plus loin en adoptant une résolution générique définissant sa ligne de conduite en cas de retrait². Il estimait notamment que tout retrait d'un Etat ayant été convaincu de non-respect de ses obligations au regard du TNP devrait être automatiquement considéré comme une menace pour la paix et la sécurité internationale, au sens de la Charte des Nations unies. Il suggérait aussi que dans ce cas de figure, certaines sanctions soient systématiques, comme la suspension de toute coopération militaire ou exportation d'armement vers cet Etat.

¹ *L'article 10 du TNP permet à un Etat membre de se retirer moyennant un préavis de quatre-vingt dix jours, s'il « décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du ... traité, ont compromis les intérêts suprêmes de son pays ». Ces « événements extraordinaires » doivent être exposés dans la notification adressée à tous les autres Etats parties ainsi qu'au Conseil de sécurité des Nations unies.*

² *Pierre Goldschmidt – Nuclear Renaissance and Non-Proliferation – 24th Conference of the Nuclear Societies – 19-21 février 2008.*

M. Goldschmidt considèrait également que le Conseil de sùcuritè devrait poser le principe selon lequel tous les èquipements et matèriels existants au moment du retrait resteraient sous garanties de l'AIEA. Il s'agirait donc, par une dècision du Conseil de sùcuritè, de modifier les røgles actuelles incluses dans la quasi-totalitè des accords de garanties selon lesquelles l'accord reste en vigueur tant que l'Etat est partie au TNP, mais devient caduc en cas de retrait. Dans cette hypothèse, l'application des garanties serait irrèversible pour toutes les installations røgalisèes ou les matèriels acquis pendant la pèriode d'appartenance au traitè.

Dans la røgolution 1887, le Conseil de sùcuritè n'est pas allè jusqu'à retenir un tel principe. Il a cependant encouragè les exportateurs à poser comme condition à leurs livraisons de matèriels ou d'èquipement qu'en cas de suspension des garanties ou de retrait du TNP, ces èquipements ou matèriels seraient restituèes ou, à dèfaut, qu'ils continueraient à ètre soumis aux garanties.

Si le retrait du traitè demeure un droit souverain, dès lors qu'un Etat invoquerait des circonstances sèrieuses impliquant sa sùcuritè, on voit bien que **l'absence de tout encadrement risque d'affaiblir la confiance des Etats parties dans la crèdibilitè du traitè**. Un Etat ne doit pas pouvoir acquèrir des èquipements et technologies nuclèaires à l'abri du traitè, puis se dèlier de ses engagements pour transformer la nature de son programme en direction d'activitès militaires.

La question du retrait et de ses consèquences n'est pas thèorique. On ne peut considèrer la Corèe du Nord comme un cas destinè à demeurer isolè. Selon l'èvolution de la crise iranienne, cette question pourrait se poser pour l'Iran lui-mème et par voie de consèquence pour d'autres pays de la røgion.

Il ne s'agit pas de remettre en cause le droit de retrait, mais de signifier clairement que cette option ne resterait pas sans consèquences pour l'Etat y ayant recours.

Il serait de l'intèrèt de tous les Etats parties de s'accorder sur des dispositions en ce sens lors de la confèrence d'examen de mai prochain.

c) Sanctionner les manquements

L'activitè de vèrification de l'AIEA a pour objet de dèceler une èventuelle violation (« *non-compliance* ») des obligations des Etats à l'ègard du TNP, mais aucun texte ne dèfinit prècisèment dans quels cas de telles violations sont constituèes. Il est èvident que le røgole de la vèrification est de prèvenir la røgalisation d'une arme nuclèaire par un Etat partie. Dès lors, l'AIEA doit ètre en mesure de faire cesser très en amont des activitès dont la nature exclusivement pacifique n'est pas attestèe, sans attendre qu'elles aient atteint un stade tel que leur nature militaire ne ferait plus de doute.

Ainsi, lorsque dans un Etat considèrè il n'est pas possible de certifier l'objet exclusivement pacifique d'installations, activitès ou matèriels nuclèaires

présentant un caractère significatif, c'est à cet Etat de démontrer la nature pacifique de ses intentions. Une situation de manquement peut être établie quand cet Etat n'a pas manifesté la coopération et la transparence nécessaires pour permettre à l'AIEA de clarifier la situation.

Dans ce type de situation, le rôle du Conseil des gouverneurs de l'AIEA et celui du Conseil de sécurité des Nations unies sont primordiaux.

Le Conseil de sécurité, dans la résolution 1887, indique que toute situation de non-respect des obligations en matière de non-prolifération sera portée à son attention, afin qu'il apprécie si elle constitue une menace pour la paix et la sécurité internationale.

Cette résolution pose donc clairement le **principe de la responsabilité du Conseil de sécurité dans le règlement des crises de prolifération**.

Le Conseil de sécurité des Nations unies est une instance politique. On voit que les Etats qui y siègent, y compris les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, ne se sentent pas toujours liés par les constatations techniques effectuées par les instances de vérification. Il est tentant, pour un Etat ambigu au regard du caractère exclusivement pacifique de ses activités, de spéculer sur de **possibles différences d'appréciation** entre membres permanents du Conseil de sécurité, du fait de leurs intérêts politiques, stratégiques ou économiques.

Comme en matière de retrait, le besoin apparaît de disposer d'une **règle générale définissant plus clairement les conséquences auxquelles s'expose un Etat déclaré en situation de non-respect de ses obligations**.

Une telle règle aurait une valeur objective et préventive. Elle permettrait de dépasser les blocages au Conseil de sécurité liés à des facteurs strictement politiques.

La résolution 1887 n'aborde ce point que sous l'angle des exportations. A l'image de ce qui est suggéré en cas de retrait, elle considère que la restitution des matières ou équipements livrés en cas de situation de non-respect constatée par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA devrait être une condition posée par les exportateurs.

Il paraîtrait également logique, dans ce cas, de prévoir la suspension automatique de toute coopération en matière nucléaire et des livraisons de combustible.

M. Pierre Goldschmidt a ici encore suggéré l'adoption d'une résolution générique du Conseil de sécurité des Nations unies. Celle-ci prévoirait la suspension, par l'Etat incriminé, de toutes les activités sensibles du cycle du combustible tant que l'AIEA n'a pas établi que la déclaration de cet Etat était correcte et complète et que ses activités nucléaires présentes et passées avaient exclusivement un but pacifique. Le Conseil de sécurité accorderait à l'AIEA des pouvoirs de vérification allant au-delà de ceux

prévus par les accords de garanties et les protocoles additionnels, et lui permettant notamment un plus large accès aux sites, à la documentation et aux responsables des programmes nucléaires.

L'adoption d'une règle générale d'application automatique en cas de manquement ne serait pas exclusive d'**éventuelles sanctions internationales** si l'Etat incriminé ne cesse pas les activités contestées ou s'il n'apporte pas les garanties nécessaires quant à leur vocation pacifique.

L'efficacité des sanctions internationales est régulièrement mise en doute, mais il faut bien convenir qu'elles constituent un des seuls moyens tangibles de manifester la détermination de la communauté internationale. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer l'impact des sanctions lorsqu'elles sont soigneusement définies pour atteindre des activités stratégiques ou particulièrement sensibles, surtout lorsqu'elles touchent très directement les milieux dirigeants ou des entités impliquées dans les programmes suspects. La menace de sanctions ou leur mise en œuvre effective constituent un élément de la négociation avec l'Etat concerné.

Le recours à des **sanctions ciblées** doit donc être envisagé parallèlement aux processus de négociation, ou lorsque ceux-ci ne produisent pas de résultats.

C. LUTTER CONTRE TOUS LES PHÉNOMÈNES DE PROLIFÉRATION

L'amélioration des instruments internationaux de non-prolifération nucléaire et des moyens d'en assurer le respect constitue une priorité.

Cette approche nécessaire est néanmoins à elle seule insuffisante et se heurte à une double limite.

D'une part, en visant à renforcer l'adhésion aux normes de non-prolifération et à dissuader ou sanctionner les manquements, elle s'adresse exclusivement aux Etats. Elle laisse en revanche de côté le rôle de plus en plus évident des acteurs non étatiques dans la prolifération nucléaire.

D'autre part, elle ne prend pas en compte les liens entre la prolifération nucléaire et les autres formes de prolifération – chimique, biologique, balistique – ni avec les déséquilibres conventionnels.

Il importe d'agir également sur ces deux volets pour lutter plus efficacement contre la prolifération nucléaire.

1. Faire face au rôle des acteurs non étatiques dans la prolifération

Le rôle croissant des acteurs non étatiques dans la prolifération nucléaire est un phénomène marquant de ces quinze dernières années.

Il pose une double question : celle du contrôle des Etats sur la diffusion des savoir-faire, des technologies et des équipements, dont certains sont à double usage, civil et potentiellement militaire ; celle du détournement de matières, voire même d'armes nucléaires, au profit d'organisations non étatiques, et notamment de groupes terroristes.

Il appelle un renforcement des mesures de sécurité autour des installations nucléaires et des outils de lutte contre les trafics illicites.

a) Le développement des trafics et des réseaux de prolifération

La prolifération nucléaire s'est en partie nourrie de coopérations entre Etats qui n'adhéraient pas aux instruments de non-prolifération, qui n'en appliquaient que partiellement les dispositions ou qui contrevenaient à certaines d'entre elles.

Par définition, l'interdiction de transférer des biens et équipements pouvant être utilisés pour la fabrication d'une arme nucléaire ne pèse que sur les Etats parties au TNP. En outre, seule une minorité d'entre eux – essentiellement des pays industrialisés occidentaux - appartiennent aux régimes de fournisseurs tels que le Groupe des fournisseurs nucléaires ou le Comité Zangger, qui ont établi en commun des directives sur les transferts de biens et technologies nucléaires ou à double usage. En revanche, des pays émergents, capables notamment de produire des biens à double usage, ne sont pas joints à ces disciplines.

Le **rôle des acteurs non étatiques** dans la prolifération est quant à lui véritablement apparu au grand jour avec la révélation par la Libye, en 2003, des activités du Dr Abdul Qader Khan et du réseau privé aux multiples ramifications qu'il avait mis sur pied pour approvisionner ses commanditaires en matières nucléaires, équipements, plans ou modes d'emploi en lien avec la réalisation d'une arme nucléaire. Ce réseau, dont on a également découvert le rôle dans le programme nucléaire iranien, comportait des intervenants sur tous les continents, y compris en Europe occidentale, et utilisait de multiples intermédiaires, de sorte qu'il était impossible à nombre de fournisseurs de soupçonner la véritable utilisation finale des biens ou services qu'ils vendaient.

Cette affaire présente un caractère particulier, dans la mesure où le Dr Khan assumait des responsabilités majeures dans l'organisation nucléaire pakistanaise, si bien que l'on a pu légitimement s'interroger sur le degré de connaissance de ses activités par l'appareil d'Etat.

Elle est cependant révélatrice d'une **tendance nouvelle à l'autonomisation des acteurs de la prolifération vis-à-vis des Etats, et à leur privatisation**. Ce phénomène s'accroît dans le contexte de la mondialisation, propice à l'intensification des échanges d'information et à la diffusion à une échelle beaucoup plus large que par le passé des savoirs scientifiques.

Ces nouveaux acteurs de la prolifération s'affranchissent largement des logiques propres aux Etats. Conçus pour les Etats, la plupart des instruments internationaux de non-prolifération ne sont pas adaptés à ce type de phénomènes.

L'instauration de contrôles étatiques efficaces sur les exportations d'équipements sensibles n'en est que plus nécessaire. Dans trop d'Etats, ces contrôles demeurent très insuffisants, quand ils ne sont pas pratiquement inexistantes. Des directives strictes devraient être données ou renouvelées à tous les services concernés.

Le renforcement des contrôles nationaux à l'exportation doit aller de pair avec un **plus large échange d'informations** sur les exportations de biens et technologies sensibles de manière à pouvoir mieux appréhender certaines stratégies d'approvisionnement en reliant entre eux différents transferts qui, considérés isolément, ne seraient pas significatifs. Ces échanges d'informations sont déjà pratiqués, sur une base volontaire, au sein des régimes de fournisseurs. Il faudrait qu'y participent d'autres pays, qui n'appartiennent pas à ces régimes, et que les informations soient transmises à l'AIEA afin de pouvoir être recoupées avec celles dont l'Agence dispose au titre de l'application des garanties.

b) Le nucléaire et le risque terroriste

Le **lien entre prolifération nucléaire et terrorisme** est de plus en plus fréquemment mis en avant dans les enceintes internationales et auprès de l'opinion publique.

Dans son discours de Prague, le président Obama a placé avec force le terrorisme nucléaire au premier rang des menaces actuelles. « *Nous devons veiller à ce que les terroristes n'acquière jamais l'arme nucléaire. Il s'agit de la menace la plus immédiate et la plus extrême pour la sécurité du monde* », a-t-il déclaré. Soulignant que « *des marchés parallèles font commerce de secrets et de matériaux nucléaires* » et que « *la technologie nécessaire pour fabriquer une bombe s'est largement diffusée* », il a estimé que « *des terroristes sont prêts à tout pour en acheter, en construire ou en voler une* ».

Dès la chute du régime taliban, à l'automne 2001, les services de renseignement américains ont fait savoir qu'ils avaient recueilli des éléments attestant l'intérêt d'Al Qaïda pour certains procédés entrant dans la fabrication d'une arme nucléaire.

Depuis lors, l'AIEA elle-même a relayé ces préoccupations, et son précédent directeur général, Mohamed El Baradei, déclarait devant l'Assemblée générale des Nations unies, en octobre 2008 : « *La possibilité que des terroristes détiennent des matières nucléaires ou radioactives demeure une grave menace* ».

Dans un récent rapport effectué au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale¹, MM. Jean-Michel Boucheron et Jacques Myard ont analysé de manière détaillée la menace d'emploi d'armes de destruction massive par des organisations terroristes. S'ils jugent « réaliste, mais difficile à mettre en œuvre » l'utilisation d'armes chimiques ou biologiques, ils estiment que « la possibilité d'un attentat terroriste nucléaire » constitue « un mythe plus qu'une réalité », alors qu'un attentat par diffusion de matière radioactive représenterait « une hypothèse plus réaliste ».

Les auteurs du rapport montrent la complexité de la réalisation d'une arme nucléaire et de sa mise en œuvre, qui exige un investissement de long terme dans les savoirs scientifiques et les procédés technologiques, investissement qui paraît hors de portée d'une organisation terroriste. Ils jugent également peu vraisemblable qu'un Etat s'abrite derrière une organisation terroriste à laquelle il aurait transféré une arme nucléaire, au risque de s'exposer à des représailles de la part d'autres Etats nucléaires. Reste l'hypothèse du vol d'une arme, sachant qu'un pays comme la Russie dispose de milliers d'armes nucléaires tactiques certainement moins protégées que les armes stratégiques. Mais la possession d'une arme nucléaire ne résout pas la question de sa mise en œuvre par un vecteur approprié.

Pour MM. Boucheron et Myard, l'emploi d'engins à dispersion de matières radioactives – par exemple du cobalt-60 ou du césium-137 – représente en revanche une menace plus plausible. Une telle « bombe sale » aurait un fort impact psychologique sur les populations. Elle ne différerait guère, dans ses effets explosifs, d'un engin conventionnel, mais provoquerait la contamination de vastes périmètres qu'il faudrait neutraliser durant des semaines.

On peut constater que, pour l'heure, les organisations terroristes continuent de privilégier des modes opératoires plus accessibles que l'emploi d'un engin nucléaire ou d'une bombe radiologique, et qu'elles en retirent l'effet souhaité auprès des médias et de l'opinion publique.

Il n'en reste pas moins que la diffusion des savoirs et des technologies, notamment sur internet, l'engagement dans les mouvances radicales de personnes à haut niveau de formation, ou encore la facilité d'acquérir des biens à double usage, du fait de leur relative banalisation et d'un plus grand nombre d'acteurs sur les marchés, sont autant de facteurs qui diminuent les obstacles auxquels devrait faire face une organisation terroriste disposant de la volonté et des moyens d'acquérir un engin nucléaire ou radiologique.

Il faut donc prendre au sérieux le risque de terrorisme nucléaire en préservant ou en renforçant les barrières qui l'ont jusqu'ici maintenu à un niveau de probabilité peu élevé.

¹ « Les enjeux géostratégiques des proliférations » - Rapport d'information n° 2085 – Assemblée nationale – XIII^{ème} législature ; voir les pages 184 à 201.

c) Les réponses : les mesures de contre-prolifération et le renforcement de la sécurité nucléaire

Face aux réseaux de prolifération, aux trafics illicites et aux risques de détournement de matières nucléaires ou radioactives – trois domaines dans lesquels les acteurs non étatiques sont au moins aussi impliqués que les Etats - les initiatives se sont multipliées au cours de la dernière décennie.

● **La résolution 1540 du Conseil de sécurité**

Une mention particulière doit être faite à l'égard de la **résolution 1540 adoptée le 28 avril 2004 par le Conseil de sécurité des Nations unies**¹.

Première prise de position générale des Nations-Unies depuis la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992², cette résolution replace la responsabilité du Conseil de sécurité au centre de la lutte contre la prolifération, en rappelant que cette question relève des menaces pour la paix et la sécurité internationale dans le cadre du chapitre VII de la Charte.

La résolution 1540 impose aux Etats membres un véritable plan d'action visant à **lutter contre le rôle des acteurs non étatiques dans la prolifération**.

A cet effet, elle prescrit aux Etats :

- de se doter d'une législation interdisant et réprimant les activités d'acteurs non étatiques liées aux armes de destruction massive et à leurs vecteurs ;

- de mettre en place des dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, notamment la comptabilisation des produits concernés, leur protection physique, des contrôles aux frontières pour détecter et combattre les trafics, des contrôles de l'exportation et du transbordement de ces produits, des contrôles destinés à identifier l'utilisateur final des produits ;

- d'agir avec l'aval de leurs autorités judiciaires et dans le respect du droit international pour empêcher le trafic d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

La résolution crée un comité auprès du Conseil qui est chargé d'examiner la mise en œuvre en analysant les rapports sur les mesures d'application nationales que sont tenus de remettre régulièrement les Etats membres. Régulièrement prorogé, le mandat de ce comité a été renouvelé pour trois ans, jusqu'en avril 2011, par la résolution 1810 du 27 avril 2008.

¹ Voir le texte de la résolution 1540 en annexe.

² Dans cette déclaration, le Président du Conseil de sécurité qualifiait la prolifération des armes de destruction massive de « menace pour la paix et la sécurité internationale » et appelait les Etats à la prévenir.

La résolution 1540 pose également le principe de l'assistance des Etats les plus avancés au profit de ceux qui ne disposent pas de l'infrastructure juridique et réglementaire, de l'expérience pratique ou des ressources nécessaires pour se conformer à ses dispositions.

Au regard du caractère très ambitieux de la résolution 1540, les résultats obtenus après cinq années d'application peuvent paraître modestes. En 2008, 37 Etats – dont beaucoup d'Etats africains - n'avaient toujours pas soumis au comité le rapport attendu. Par ailleurs, le rapport témoigne du degré de prise en compte très inégal de la lutte contre la prolifération selon les Etats.

La résolution 1540 représente néanmoins une avancée importante et une incitation forte à mettre en place, dans tous les Etats, les dispositifs permettant d'agir contre les trafics illicites et les acteurs non étatiques de la prolifération.

La France a soutenu la mise en œuvre de sa résolution et le gouvernement a récemment déposé un projet de loi relatif à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs renforçant la répression des actes de prolifération.

• ***Le foisonnement d'initiatives multilatérales sur la sécurité nucléaire et la contre-prolifération***

Jugeant que la sécurité nucléaire et la lutte contre la prolifération ne pouvaient reposer sur la seule application des traités multilatéraux, des groupes de pays, bien souvent à l'initiative des Etats-Unis, ont mis en place des dispositifs à vocation plus opérationnelle et poursuivant les mêmes objectifs.

- Le partenariat mondial du G8

Lors du sommet de Kananaskis, en juin 2002, **le G8** a lancé le **Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive**. Le partenariat mondial peut être considéré comme une continuation et un élargissement du programme américain de réduction concertée de la menace (*Cooperative Threat Reduction*), ou programme « Nunn-Lugar », du nom des deux sénateurs qui l'ont initié en 1991, et qui vise à mettre en place diverses actions de coopération pour contenir la menace que représentent les stocks d'armes de destruction massive excédentaires ou les matières nucléaires non sécurisées en **Russie** et pour reconvertir les scientifiques, dans le cadre du Centre international pour la science et la technologie (CIST) de Moscou.

Le Partenariat mondial est assorti d'un **engagement financier de 20 milliards de dollars sur 10 ans**, dont la moitié à charge des Etats-Unis. Depuis 2002, quatorze nouveaux donateurs s'y sont agrégés.

Le partenariat mondial du G8 n'a qu'en partie atteint ses objectifs. Inévitablement, la sélection des projets à mener devait susciter des différences d'appréciation entre la partie russe, très intéressée par la destruction du stock d'armes chimiques ou le démantèlement des sous-marins nucléaires, et les

autres partenaires, qui pouvaient avoir d'autres priorités. Le financement et divers obstacles techniques ont pu freiner la réalisation des projets.

Le partenariat mondial devrait être renouvelé au-delà de 2012, en élargissant ses domaines d'intervention et son champ géographique, qui ne serait plus limité à la Russie et l'ex-URSS et couvrirait d'autres régions particulièrement concernées par la prolifération comme le Moyen-Orient. Des projets en Irak ont d'ailleurs déjà été initiés. Il importera bien entendu de mettre les objectifs en accord avec les ressources financières que les pays du G8 sont prêts à mettre dans ce type d'actions.

Lors de son sommet d'Évian, en 2003, le G8 a également adopté une **initiative sur la sécurité des sources radioactives**, qui a débouché sur la définition de lignes directrices sur le contrôle des transferts internationaux des sources à haut risque, ces lignes directrices étant soumises à l'approbation de l'AIEA.

- L'initiative de sécurité contre la prolifération (PSI)

L'**initiative de sécurité contre la prolifération** (*Proliferation Security Initiative - PSI*) a été lancée fin mai 2003 par le président Bush.

La *PSI* entre dans la catégorie des actions de contre-prolifération.

Elle regroupe plus de 90 Etats, dont un « noyau dur » de 20 pays, représentés dans l'**Operational Experts Group** (OEG).

La *PSI* est une coalition fonctionnelle visant à empêcher l'acheminement par voies terrestre, maritime et aérienne de composants d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs à des pays proliférateurs et à des organisations terroristes. Il s'agit non d'une organisation mais d'un partenariat d'Etats mettant en commun leurs moyens nationaux de surveillance et de contrôle. Une déclaration sur les principes d'interdiction a été adoptée à Paris le 4 septembre 2003. Elle précise le cadre dans lequel s'inscrit la *PSI* et ses objectifs. L'un d'entre eux est d'obtenir la coopération d'un maximum d'Etats dont les navires, le pavillon, les ports, les eaux territoriales, l'espace aérien ou le territoire peuvent être utilisés par des acteurs de la prolifération.

En fait, il s'agit de permettre à d'autres Etats d'intervenir pour réaliser des opérations conjointes comme l'arraisonnement, en novembre 2003, dans les eaux italiennes par une coopération des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et de l'Italie, du cargo allemand *BBC China* qui transportait des éléments de centrifugeuses à destination de la Libye. Cette opération a conduit la Libye à abandonner ses programmes non conventionnels et à coopérer avec la communauté internationale.

Le bilan de la *PSI*, couvert par le secret du renseignement est difficile à établir. Les limites de la *PSI* concernent également nombre des Etats participants et la question de la légalité de ses opérations, notamment les arraisonnements en haute mer non autorisés par le droit maritime, ou sur les aéroports. La Chine se tient en dehors de la *PSI*. Inversement, l'Union

européenne lui a apporté son soutien lors du sommet de Thessalonique en 2003.

La Convention de Montego Bay sur le droit de la mer ne permet pas à un Etat d'arrêter ou d'inspecter des navires autres que ceux qui battent son pavillon, sauf en cas d'infractions précisément définies (piraterie, trafic de drogue, etc.), qui ne couvrent pas le trafic des armes de destruction massive.

La *PSI* a connu un début de codification avec la résolution 1540 du Conseil de sécurité, qui en reprend les principes sans la mentionner explicitement. Mais cette résolution n'apporte pas de caution aux inspections de navire en haute mer. La *PSI* reste donc tributaire d'un mécanisme d'autorisations et de coopération entre Etats.

- La volonté de renforcer la sécurité nucléaire

Le renforcement de la sécurité nucléaire était l'une des préoccupations de l'Initiative mondiale de réduction des menaces nucléaires (*Global Threat Reduction Initiative – GTRI*) lancée en 2004 à l'initiative des Etats-Unis en liaison avec l'AIEA. Celle-ci avait pour objet, au travers d'un certain nombre de programmes pour lesquels un financement de 450 millions de dollars avait été annoncé, d'assurer la sécurité ou l'élimination des matières nucléaires ou radioactives à haut risque.

En juin 2006, les présidents Bush et Poutine ont quant à eux lancé l'initiative globale pour combattre le terrorisme nucléaire (*Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism – GICNT*). Elle définit un certain nombre de principes destinés à renforcer la protection physique et la sécurité des matières et des installations nucléaires. Elle regroupe actuellement 75 Etats et se consacre essentiellement à promouvoir les bonnes pratiques dans le domaine de la sécurité nucléaire. Elle est en partie complémentaire du Plan de sécurité nucléaire de l'AIEA, qui poursuit le même objectif mais ne dispose que de ressources limitées, le fond de sécurité nucléaire de l'Agence étant alimenté par des contributions volontaires des Etats.

Dans son discours de Prague, le président Obama a appelé à une accentuation de l'effort international « *afin de sécuriser dans les quatre années à venir tous les matériaux nucléaires sensibles dans le monde entier* ». Il a annoncé la tenue d'un sommet mondial sur la sécurité nucléaire à Washington les 12 et 13 avril 2010.

Le Conseil de sécurité des Nations unies, dans sa résolution 1887 du 24 septembre 2009, a repris cet objectif et appuyé ce sommet mondial.

Comme l'a souligné le Conseil de sécurité, ce sommet devrait être l'occasion de rappeler aux Etats la nécessité de ratifier la **Convention sur la protection physique de matières nucléaires** ainsi que son amendement de 2005¹, de mettre en œuvre les directives de l'AIEA dans ce domaine, de

¹ *Adopté le 8 juillet 2005, l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980 procède en réalité à une refonte de celle-ci, en complétant ses dispositions*

renouveler le soutien à la pleine mise en œuvre par les Etats de la résolution 1540, de mettre l'accent sur le recensement des matières sensibles détenues par l'ensemble des Etats, y compris les matériaux radiologiques à usage médical et d'encourager la minimisation des usages civils de l'uranium hautement enrichi.

2. La prolifération non nucléaire et les déséquilibres conventionnels

La prolifération nucléaire ne peut être considérée isolément des autres formes de prolifération ou des déséquilibres conventionnels.

Il faut éviter d'une part que le maintien d'arsenaux chimiques ou biologiques, ainsi que les déséquilibres conventionnels, n'incitent les Etats se sentant menacés à envisager l'option nucléaire. A l'inverse, il faut veiller à ce que la renonciation à l'arme nucléaire et les obstacles mis à son acquisition ne s'accompagnent pas de la mise au point d'autres types d'armes de destruction massive ou d'un renforcement de l'arsenal conventionnel. Ces éléments forment un tout dans les préoccupations ou les stratégies de sécurité des Etats.

Il convient de progresser en parallèle sur ces différents aspects, afin d'éviter des scénarios déstabilisants de course aux armements.

a) Poursuivre la lutte contre la prolifération chimique et biologique

Clairement prohibées par le droit international (Convention d'interdiction des armes biologiques de 1972 ; Convention d'interdiction des armes chimiques de 1993), les armes chimiques et biologiques ont été ou sont toujours considérées par certains Etats comme une alternative ou un substitut à l'arme nucléaire.

Outre leurs effets destructeurs, les armes chimiques et biologiques ne s'inscrivent généralement pas dans une doctrine aussi clairement établie de dissuasion que l'arme nucléaire, et apparaissent souvent comme des armes d'emploi potentielles. Elles suscitent de légitimes inquiétudes dans les régions où certains Etats en détiennent ou sont soupçonnés d'en détenir, et constituent de ce fait un frein au désarmement.

La **Convention d'interdiction des armes chimiques** a permis, depuis son adoption, de réaliser d'importants progrès dans la renonciation aux armes chimiques et la destruction des stocks. Elle s'appuie sur une organisation chargée de la mettre en œuvre, l'OIAC, et elle est assortie d'un mécanisme de vérification efficace. **Sept Etats ne sont toujours pas parties à la convention** : deux (Birmanie et Israël) l'ont signée mais pas ratifiée, et cinq (Angola, Corée du Nord, Egypte, Somalie et Syrie) ne l'ont pas signée. La

relatives à la protection des matières nucléaires lors de leur utilisation, de leur stockage et de leur transport, et en prenant en compte les nouvelles menaces par la prévention et la sanction des actes de vol et d'obtention illicite de matières nucléaires, ainsi que du sabotage et du terrorisme.

présence de trois Etats du Moyen-Orient hors de la convention est un facteur supplémentaire de déstabilisation dans la région, même si l'adhésion de l'Irak, en 2009, constitue une avancée notable.

Trente-trois Etats n'ont toujours pas ratifié la convention d'interdiction des armes biologiques, dont 13 Etats signataires et 20 Etats non signataires. Ici encore, l'Egypte, Israël et la Syrie ne sont pas parties à la convention. Celle-ci souffre surtout d'une grave lacune : l'absence de tout mécanisme d'inspection et de vérification dans un domaine d'activité à caractère dual où la finalité ultime des recherches et développements peut tout aussi bien être civile que militaire. Dès lors, l'adhésion à la convention n'est en rien considérée comme une garantie de l'absence d'activités à vocation militaire avérée ou potentielle. Dépositaire de cet instrument international, l'URSS développait dans le même temps le plus vaste programme biologique militaire jamais entrepris. Engagée en 1995, la négociation d'un protocole de vérification à la convention s'est enlisée et s'est soldée par un constat d'échec.

La convention de 1972 ne constitue donc en rien un instrument efficace de lutte contre la prolifération biologique. Celle-ci repose entièrement sur les mesures mises en place de manière volontaire par les Etats en matière de contrôle des activités nationales et des exportations.

Le développement des biotechnologies et des nanosciences pourrait étendre le champ potentiel du recours à des armes biologiques, y compris par des acteurs non étatiques.

L'attention portée sur les armes nucléaires ne doit pas aboutir à relâcher la pression pour l'universalisation des conventions d'interdiction des armes chimiques et biologiques, et sur la mise au point d'un mécanisme de vérification de la convention sur les armes biologiques. De même, les mécanismes de contrôle des exportations en matière chimique et biologique, instaurés dans le cadre du « groupe Australie », doivent être renforcés.

b) La prolifération balistique et ses effets déstabilisants

Le développement des capacités militaires dans le domaine des missiles balistiques et des missiles de croisière est un phénomène marquant des vingt dernières années.

Nombre d'Etats voient dans ces missiles une alternative au développement d'une force aérienne de combat extrêmement coûteuse et relativement vulnérable face à l'amélioration des systèmes de défense antiaérienne. Les missiles balistiques ou de croisière, dès lors qu'ils disposent de la portée nécessaire, apportent une assurance de pouvoir frapper le territoire de la partie adverse, du moins tant que les défenses antimissiles restent l'apanage d'un nombre très limité d'Etats et que leur fiabilité n'est pas absolue.

La prolifération balistique présente une dimension géographique et qualitative.

Au plan géographique, elle s'étend très significativement au Moyen-Orient et en Asie. On considère qu'en dehors des Etats dotés d'armes nucléaires, six Etats possèdent aujourd'hui des missiles de plus de 1 000 km de portée : la Corée du Nord, l'Inde, le Pakistan, l'Iran, Israël, et l'Arabie Saoudite, qui aurait acheté des missiles balistiques à la Chine dans les années 1980.

Au plan qualitatif, on constate une amélioration continue des portées, grâce au perfectionnement des modes de propulsion et surtout de la maîtrise de la séparation des étages propulsifs. Pour les pays considérés, l'accession à des portées de plusieurs milliers de kilomètres est désormais envisageable. On constate également une maîtrise plus répandue de la propulsion solide, qui permet une mise en œuvre plus facile et plus rapide. Enfin, la technologie des missiles de croisière, plus précis et moins vulnérables par les défenses antimissiles ou antiaériennes, se développe.

La prolifération balistique participe d'une course aux armements qui ne peut qu'avoir un effet déstabilisateur dans des régions telles que le Moyen-Orient, le sous-continent indien et l'Asie du Nord-Est. Du fait de l'accroissement des portées, elle constitue également une menace plus globale, au-delà du strict échelon régional.

Le développement de capacités balistiques est étroitement lié à celui d'armes de destruction massive. Il constitue un élément quasi-indispensable d'un programme d'armes de destruction massive, notamment d'un programme nucléaire militaire. On peut même dire que son utilité est faible s'il se limite à l'emport de charges conventionnelles et qu'il ne présente d'intérêt qu'au regard de charges non conventionnelles. Le nombre limité de missiles et leur relative imprécision peuvent ainsi être compensés par la nature de la charge.

On peut ainsi considérer que la prolifération balistique exacerbe la prolifération nucléaire, biologique ou chimique.

Elle a largement été favorisée par l'absence de tout instrument international visant à limiter la possession de ce type de missiles ou à encadrer les transferts d'équipements et de technologies.

Créé en 1987 par les pays du G7, le Régime de contrôle des technologies de missiles (*Missile Technology Control Regime- MTCR*) associe aujourd'hui 34 Etats appliquant des règles communes pour les exportations d'équipements et de technologies liées aux missiles balistiques, aux missiles de croisière et aux drones. Il contrôle deux catégories d'équipements et de matériels : les engins capables de transporter une charge d'au moins 500 kg à une distance d'au moins 300 km – qui font l'objet d'une forte présomption de refus d'exportation - et les engins capables d'atteindre une distance d'au moins 300 km quelle que soit le poids de la charge utile.

Le MTCR ne regroupe qu'un nombre limité d'Etats, même si d'autres Etats qui n'y adhèrent pas formellement se sont engagés unilatéralement à en respecter les dispositions. Il est en grande partie inopérant face aux

coopérations Sud-Sud qui ont permis la prolifération des technologies balistiques au Moyen-Orient et en Asie, la Corée du Nord ayant joué dans ce domaine un rôle particulièrement actif.

En parallèle, les Etats du MTCR ont œuvré à l'élaboration du Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques (*Hague Code of Conduct – HCOC*) adopté en novembre 2002. Plus de 130 Etats ont souscrit aux engagements de ce code de conduite qui ne constitue cependant pas un instrument contraignant. Le HCOC pose le principe de retenue dans le développement des arsenaux. Il met en place des mesures de transparence concernant les programmes balistiques et spatiaux. Il institue, à titre de mesure de confiance, une prénotification des tirs de missiles balistiques et de lanceurs spatiaux. Toutefois, les Etats-Unis et la Russie ne procèdent pas à ces prénotifications.

Il apparaît nécessaire d'élargir et de renforcer les deux instruments que sont le MTCR et le HCOC.

Face à l'insuffisance actuelle de l'encadrement des missiles balistiques et des risques de déstabilisation qu'ils comportent dans les régions les plus concernées par la prolifération nucléaire, la France, par la voix du Président de la République dans son discours de Cherbourg du 21 mars 2008, a proposé l'ouverture de négociations sur un **traité d'interdiction des missiles sol-sol de portées courte et intermédiaire**. Cette proposition a été reprise dans le plan d'action de l'Union européenne en vue de la conférence d'examen du TNP.

On sait que la Russie a proposé de « multilatéraliser » le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI). Celui-ci se limite toutefois aux missiles sol-sol à charge nucléaire de portée comprise entre 500 et 5 500 km.

Dans l'esprit de la France, un futur instrument multilatéral devrait couvrir l'ensemble des missiles, qu'ils soient à charges nucléaires ou non-nucléaires. Il devrait également se référer à une limite plus basse s'agissant de la portée des missiles, afin d'englober des armements ayant un fort potentiel déstabilisateur dans certaines régions.

Ce traité pourrait s'appliquer aux missiles balistiques et de croisière sol-sol, quelle que soit la nature de la charge emportée, dont la portée serait comprise entre 300 et 5 500 km, voir même entre 150 et 5 500 km. Compte tenu de la difficulté d'un accord à court terme sur l'objectif d'élimination de ces missiles, on pourrait imaginer un calendrier de mise en œuvre graduel, avec l'imposition d'un moratoire dans un premier temps. Ce traité devrait prévoir un mécanisme efficace de transparence.

c) Les moyens conventionnels

Enfin, la lutte contre la prolifération nucléaire ne peut faire abstraction des armements conventionnels afin d'éviter, ici encore, des déséquilibres majeurs incitant à développer des armes de destruction massive

ou, au contraire, la relance d'une course aux armements en substitut à la possession de telles armes.

Le continent européen s'est doté, à la fin de la guerre froide, d'un traité sur les forces conventionnelles (FCE) dont la Russie s'est malheureusement retirée, du fait des désaccords sur l'entrée en vigueur du traité « adapté » élaboré en 1999. Si le traité d'origine s'est assez rapidement retrouvé périmé par les évolutions politiques et stratégiques en Europe, la pertinence d'un instrument de cette nature ne peut être mise en doute. Il faut donc souhaiter la reprise des discussions entre les parties au traité pour sortir de l'impasse actuelle.

D'autres régions du monde paraissent loin de pouvoir se lancer dans la négociation d'un tel instrument régional. Il s'agit là pourtant d'une démarche qui favoriserait grandement la stabilité et la sécurité.

Le risque d'alimenter une course aux armements en accentuant les déséquilibres conventionnels doit rester présent à l'esprit des Etats qui veulent s'attacher à contenir la prolifération des armes de destruction massive, et notamment des armes nucléaires.

De ce point de vue, le projet des Etats-Unis de doter de charges conventionnelles un certain nombre de leurs missiles balistiques, afin de pouvoir effectuer dans des délais très brefs des frappes de précision à très longue distance (*Prompt Global Strike*) apparaît critiquable dans son principe.

Par ailleurs, le souci de ne pas accentuer les déséquilibres conventionnels régionaux doit entrer en ligne de compte dans les décisions d'exportation des équipements de combat.

D. AGIR SUR LES DÉTERMINANTS DE LA PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE EN RÉDUISANT LES TENSIONS ET EN TRAITANT LES QUESTIONS POLITIQUES PENDANTES

Si le contrôle du respect des accords de garanties pour éviter la dissémination des armes nucléaires incombe à l'AIEA (160 accords de garanties ont été conclus à ce jour auxquels s'ajoutent les protocoles additionnels ratifiés par 95 Etats), il appartient au Conseil de Sécurité des Nations unies de sanctionner les manquements. Le Conseil de sécurité a ainsi pris cinq résolutions pour sanctionner l'Iran¹ et plusieurs autres visant la Corée du Nord². Ces résolutions, laborieusement négociées, requièrent bien évidemment l'accord, plus ou moins difficile à obtenir, de la Russie et de la Chine, membres permanents disposant du droit de veto.

¹ Résolutions 1696 du 31 juillet 2006, 1737 du 23 décembre 2006, 1747 du 24 mars 2007 et 1803 du 3 mars 2008

² Résolutions 1695 du 17 juillet 2006, 1718 du 14 octobre 2006 et 1874 du 12 juin 2009

Le moins que l'on puisse dire est que ces résolutions, pour gênantes qu'elles puissent être du point de vue des pays auxquels elles s'appliquent, n'ont pas, à ce jour, démontré leur efficacité. Un groupe d'experts¹ a recommandé que tout régime de sanctions s'appuie sur une connaissance géopolitique appropriée de l'Etat visé et de ses motivations, et comporte, plutôt que des sanctions globales, des sanctions ciblées visant les décideurs.

Au-delà ou à défaut des instruments de contrainte qui peuvent être décidées par le Conseil de sécurité et qui revêtent une force exécutoire de par leur caractère universel, des restrictions peuvent aussi être décidées par des Etats ou des groupes d'Etats dans le cadre de leur souveraineté et dans le respect de la légalité internationale.

Il paraît évident, cependant, que le chemin du désarmement passe d'abord par la réduction des tensions régionales et par des solutions de fond apportées à des problèmes politiques depuis trop longtemps pendants.

1. Le Cachemire et la normalisation des relations indo-pakistanaïses

Le Cachemire empoisonne les relations indo-pakistanaïses depuis 1949. De majorité musulmane, mais dirigé par un maharadja hindouïste, le Cachemire est passé majoritairement sous le contrôle de l'Inde. Un demi-siècle d'affrontements n'a pas tourné à l'avantage du Pakistan. Celui-ci n'a pas réussi à internationaliser la question cachemirienne, et depuis 2003 les deux pays ont entrepris un rapprochement très lent, malgré les actes terroristes fomentés par des réseaux islamistes cachemiris, longtemps entretenus par les services spéciaux pakistanaïses.

La question du Cachemire s'est compliquée depuis l'occupation par la Chine du territoire de l'Aksai Shin, à l'Est du Karakorum, en 1962. Derrière le conflit indo-pakistanaïse se profile en effet la rivalité de l'Inde et de la Chine.

C'est pourquoi la normalisation des relations indo-pakistanaïses, qui aurait du sens d'un point de vue civilisationnel et au plan économique, est aussi largement tributaire d'une normalisation en profondeur des relations sino-indiennes et d'une pacification de l'environnement régional (Afghanistan). Les deux Etats mastodontes de l'Asie auraient objectivement intérêt à la paix pour ne pas gâcher leurs perspectives de développement. Le Pakistan, aujourd'hui tourné vers la Chine, aurait tout à gagner à rétablir avec l'Inde des courants commerciaux aujourd'hui réduits à presque rien, alors que les deux pays ont plus de 2 000 km de frontière commune.

Cette « réorientation géoéconomique » allant de pair avec une réorientation démocratique, serait seule en mesure de désamorcer la « bombe pakistanaïse » (au sens politique du terme). Elle donnerait toutes ses chances

¹ IGCS (*International expert group on Global Security*, Bernard Sitt, bulletin du CESIM n° 44, décembre 2009).

d'avenir à cette nation récente, bâtie sur la religion et sur l'armée, mais qui correspond à une réalité historique et géographique évidente (le bassin de l'Indus). L'avenir du deuxième Etat musulman au monde, de par sa population (180 millions d'habitants) est d'un intérêt crucial pour le monde entier. Et c'est l'intérêt bien compris du Pakistan que de devenir une nation normale, ouverte sur son environnement régional. Il faut aider le Pakistan démocratique à faire rentrer dans sa boîte de Pandore l'islamisme radical depuis trop longtemps instrumenté, à l'occasion de l'invasion soviétique en Afghanistan.

C'est dans ce contexte seulement qu'il sera possible de faire admettre aux deux Etats indien et pakistanais, d'abord le plafonnement, puis la décréation de leurs forces nucléaires.

Cette perspective doit sous-tendre les efforts à faire pour inclure le Pakistan dans la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (TIPMF ou « *Cut off* »). La dissuasion pakistanaise n'ayant qu'une fonction régionale, par rapport à l'Inde, on voit l'intérêt d'un plafonnement des arsenaux indien et chinois, à travers la négociation d'un tel traité, en attendant peut-être le jour où les progrès du désarmement permettront de fixer des seuils plus précis. La Communauté internationale a les moyens de lever les objections pakistanaises à l'ouverture de la négociation du TIPMF, fondées sur l'asymétrie entre les stocks indien et pakistanais de matières fissiles. En contrepartie et dès lors qu'il aurait mis fin à ses activités proliférantes, le Pakistan pourrait se voir offrir une normalisation de son statut nucléaire sur le modèle indien, pour autant, bien entendu, qu'il accepterait l'extension des garanties de l'AIEA.

L'objectif serait ainsi de réintégrer les deux pays non signataires du TNP dans l'ordre nucléaire mondial, à travers des gestes significatifs : extension des garanties de l'AIEA, y compris le protocole additionnel 93+2, ratification du TICE, négociation d'un TIPMF, contrôle des exportations de matières et d'équipements nucléaires, en échange de quoi les voies de la coopération civile pourraient être largement ouvertes.

Cette réintégration s'inscrirait dans une perspective de normalisation régionale, où le Pakistan n'aurait plus le sentiment d'avoir à se battre « sur deux fronts », face à l'Inde et face à un Afghanistan hostile. On perçoit la difficulté d'une telle politique qui implique que soient surmontées plus de soixante années d'opposition quasi-existentielle entre les deux parties de l'ancien « Raj » (Empire britannique des Indes), et cela avec l'accord, ou du moins la neutralité, de la Chine. Celle-ci a-t-elle intérêt à la radicalisation du monde musulman ? La Chine, pour la poursuite de son développement, a aussi besoin de la paix. Ses dirigeants parlent beaucoup d'« harmonie ». Cet idéal confucéen appliqué aux frontières de la Chine, et notamment dans ses relations avec l'Inde, éviterait un isolement de la Chine préjudiciable à ses intérêts. Une telle « vision » fait évidemment litière du « nationalisme de grande puissance » qui affleure souvent dans le comportement de ces nations milliardaires en hommes, héritières d'Empires et de civilisations millénaires

longtemps humiliées par l'Occident et qui donnent quelquefois le sentiment d'avoir une revanche à prendre sur l'Histoire.

2. La solution du conflit israélo-palestinien et la normalisation des relations avec l'Iran

a) La solution du conflit israélo-palestinien, préalable nécessaire à l'objectif d'un Moyen-Orient dénucléarisé

Dans son discours du Caire au monde musulman, le président Obama a souligné l'intérêt stratégique de la solution du conflit israélo-palestinien. Les termes de cette solution sont à peu près connus : « paramètres » dits de Clinton depuis les négociations avortées de Camp David (juillet 2000) et de Tabah (janvier 2001), propositions faites au nom de la Ligue arabe par le roi Abdallah (il s'agit, pour l'essentiel d'un retour aux frontières de 1967, moyennant quelques rectifications de frontières limitées et compensées). L'espoir qu'avait fait naître l'accent mis par le président Obama sur ce problème lancinant et emblématique à la fois, venait de ce que pour une fois, un président américain s'en saisissait en début et non pas en fin de mandat, comme Clinton en 2000, ou Bush père en 1991.

L'intérêt stratégique pour les Etats-Unis vient de ce que le problème israélo-palestinien est devenu depuis 1967, le symbole même d'une justice internationale à deux vitesses et cristallise les sentiments d'humiliation et de frustration qu'éprouvent, vis-à-vis de l'Occident, le monde arabe et plus généralement le monde musulman. Celui-ci, confronté aux affres de la modernisation, vit une profonde crise d'identité. Le présent rapport n'a évidemment pas pour but de faire un historique de l'islamisme radical, dont les sources sont bien antérieures à la création de l'Etat d'Israël (1948).

La création d'un Etat palestinien viable et la reconnaissance d'Israël par tous les pays de la Ligue arabe représenteraient un tournant historique dans les relations entre le monde arabo-musulman et les Etats-Unis. Elles permettraient à ceux-ci de se dégager d'Irak à moindres frais et de retrouver une autorité morale dans le monde musulman pour aider les courants modernistes ou même simplement modérés à prendre le dessus sur la tentation des régressions fondamentalistes. Celles-ci puisent évidemment dans le sentiment d'humiliation et dans l'exaspération face à l'injustice. La création d'un Etat palestinien viable ne résoudrait évidemment pas tous les problèmes économiques, sociaux, culturels que les défis de la modernisation posent dans le monde musulman. Mais il n'y a pas d'autre signal majeur, au plan politique, qu'un rétablissement du dialogue entre l'Occident et le monde musulman sur des bases d'égalité et de respect réciproque. C'est la force du président Obama de l'avoir compris mais il semble qu'il ait quelque peu présumé de ses forces, si on en juge par les déclarations de Mme Clinton prenant acte en fait du refus du gouvernement Netanyahu de geler la colonisation dans les territoires occupés en Cisjordanie et à Jérusalem. Certes le président Obama a

certainement d'autres priorités au plan intérieur, mais il ne peut laisser détruire la cohérence et le sens de sa politique étrangère sans compromettre le désengagement qu'il a annoncé en Irak et en Afghanistan.

Il semble à votre rapporteur qu'un immense travail de pédagogie est à faire aux Etats-Unis et en Israël même pour convaincre ce dernier qu'il n'a pas d'avenir en dehors de sa région et qu'il serait le premier bénéficiaire d'une normalisation des rapports entre le monde musulman et le monde occidental. On peut arguer que cette perspective est encore lointaine mais le problème est justement de ne pas la faire reculer plus encore, mais au contraire de la rapprocher. Israël est un pays très moderne. A beaucoup d'égards il est même une grande puissance. Il a développé des relations pérennes non seulement avec les Etats-Unis et l'Europe, mais aussi avec la Turquie, l'Inde, la Chine, la Russie. La hantise d'une « deuxième Shoah » fait partie de la sensibilité israélienne d'une manière qu'on peut juger excessive. C'est la thèse d'Avraham Burg qui évoque, au contraire, la nécessité d'une « nouvelle synthèse judéo-arabe ». Mais comment serait-ce possible si le thème de la Shoah occupe tout l'espace ?

Le processus de paix engagé depuis 1992, à peine de paraître rétrospectivement comme un leurre, ayant permis l'implantation de 500 000 colons israéliens en territoire palestinien, doit maintenant aller à son terme attendu et normal. Sinon, nous irons vers les « malheurs grandissants », jadis pronostiqués par le général de Gaulle.

La création d'un Etat palestinien correspond à l'intérêt de sécurité d'Israël. La démographie ne joue pas en sa faveur : la préservation de la spécificité d'un Etat juif implique des frontières. La nouvelle géographie des puissances doit être anticipée : la montée des « pays émergents » et le (relatif) déclin des Etats-Unis sont des réalités dès aujourd'hui observables. Le moment est donc favorable pour désamorcer la « bombe palestinienne » (au sens démographique et politique du terme). L'arsenal nucléaire israélien est fait pour prévenir l'Apocalypse, mais il y a de nombreuses manières de contourner une dissuasion nucléaire. Celle-ci ne fonctionne en effet que vis-à-vis des Etats.

Israël a certainement les moyens de dissuader l'Iran, même nucléarisé. Mais la nucléarisation de plusieurs pays du Moyen-Orient serait profondément déstabilisatrice pour Israël. C'est dire que la perspective d'un Moyen-Orient sans armes nucléaires doit rester un objectif, même s'il est compréhensible qu'Israël ne veuille pas renoncer à la garantie ultime de sa sécurité, tant que celle-ci paraîtra menacée.

b) Les conditions d'une normalisation des relations avec l'Iran

C'est dans ce contexte difficile qu'il faut convaincre l'Iran de renoncer à acquérir l'arme nucléaire. L'Iran est un grand pays, surgi du fond de l'Histoire. Lui aussi a le souvenir des humiliations subies (et notamment le coup d'Etat fomenté contre Mossadegh en 1953, après la nationalisation du

pétrole iranien). La société iranienne est moderne et éduquée (il faut porter à l'actif de la Révolution islamique un effort généralisé d'alphabétisation et de développement des campagnes). Le régime théocratique de l'Iran n'est pas seulement contesté, il est divisé en son sein même. A la faveur de ces contradictions montantes, le dossier nucléaire est aussi devenu un objet de politique intérieure. La voie d'un accord politique avec l'Iran doit être privilégiée sur la politique de « *regime change* »¹. L'efficacité des sanctions, même renforcées, n'est pas démontrée et l'idée d'une frappe militaire par Israël, agitée dans certains cénacles, nous entraînerait certainement vers des « malheurs grandissants ».

La société iranienne aspire à s'ouvrir et à normaliser ses relations avec le monde extérieur et d'abord avec les Etats-Unis. C'est cette perspective qu'il faut encourager en proposant à l'Iran la levée de toutes les sanctions, en contrepartie d'engagements clairs :

- l'acceptation de toutes les garanties de l'AIEA et la ratification du protocole additionnel, dit « 93+2 » ;

- la ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et l'engagement dans la négociation du traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (TIPMF ou « *cut off* »).

Resterait le problème de l'enrichissement de l'uranium à l'usine de Natanz. Cet uranium faiblement enrichi (UFE) n'a pas de destination civile à l'heure actuelle. A défaut de suspension, un compromis pourrait être recherché. L'Iran pourrait accepter que, tant qu'il ne dispose pas de réacteurs civils nécessitant la fourniture de combustibles, le réacteur de Bushehr étant alimenté en combustible fourni par la Russie, l'usine de Natanz soit placée sous le contrôle de l'AIEA, afin de permettre la fabrication de combustible – ce qu'elle ne peut faire aujourd'hui (en quantité certes modeste, compte tenu des capacités de Natanz). La garantie devrait être apportée que le stock d'uranium faiblement enrichi ainsi produit soit écoulé sur le marché international tant que n'existe aucun besoin avéré pour un programme nucléaire iranien qui n'existe pas encore.

Parallèlement, l'Iran pourrait se doter de réacteurs électrogènes qui figurent dans son programme de développement. Il faudrait au moins une dizaine d'années pour construire ces réacteurs. Ce délai pourrait être mis à profit pour négocier les conditions de leur approvisionnement ultérieur en combustibles nucléaires. La levée de toutes les sanctions accompagnerait cet accord politique.

L'ouverture de la société iranienne est certainement un pari qui vaut la peine d'être tenté. Un contexte propice s'ouvrirait alors pour la négociation d'un « Moyen-Orient dénucléarisé », dès lors bien sûr que l'Iran, après les Etats arabes, aurait reconnu Israël, au lendemain de la création d'un Etat

¹ Politique de « *changement de régime* »

palestinien viable. Un pas décisif aurait alors été franchi dans le processus du désarmement nucléaire, à l'échelle non seulement régionale mais mondiale.

3. La survie du régime de la RPDC dans une Asie de l'Est fracturée

La République populaire démocratique de Corée (RPDC), lointaine héritière du « Royaume ermite » de l'ancienne Corée, est, avant tout, une survivance. Née de la résistance antijaponaise du parti communiste coréen et surtout du partage de la Corée opéré en avril 1945, après la déclaration de guerre de Staline au Japon, le régime de Pyong Yang a survécu à la chute de l'URSS. Très dépendant économiquement de la Chine, le régime nord-coréen joue sa survie à travers le chantage nucléaire auquel il se livre.

La Chine a condamné verbalement l'essai nucléaire nord-coréen du 25 mai 2009 mais déclare comprendre les « légitimes inquiétudes » de la RPDC. C'est qu'en réalité Pékin inscrit le dossier nord-coréen dans un contexte plus large : celui de ses relations avec les Etats-Unis où les sujets de friction ne manquent pas, notamment en Mer Jaune, avec l'avenir de Taïwan. Pékin imagine une réunification pacifique avec Taiwan sur le modèle de Hong-Kong - « un seul pays, deux systèmes » - et n'envisage pas un règlement rapide du dossier nucléaire nord-coréen. La Corée du Nord lui sert de glacis, face à une Corée du Sud où sont stationnées des troupes américaines. De toute évidence, la réunification des deux Corée souhaitée par Séoul, dans le cadre d'un rapprochement (« *Sunshine Policy* ») qui, à certains moments, n'était pas sans évoquer « l'*Ostpolitik* » pratiquée par Willy Brandt en Allemagne dans les années 1970, ne semble pas faire partie des objectifs de la Chine. Celle-ci paraît surtout préoccupée d'éviter l'effondrement d'un régime nord-coréen, par ailleurs loin d'être docile, et que fuient chaque année 200 000 de ses ressortissants.

La Chine, jusqu'à présent, n'a pas voulu utiliser les moyens de pression dont elle dispose (elle fournit à la Corée du Nord la totalité de son carburant). Pour échapper à la tutelle de Pékin qui ressuscite, aux yeux des dirigeants nord-coréens, des visées impérialistes millénaires, Pyong-Yang pourrait être tenté de chercher un dialogue direct avec les Etats-Unis, encore qu'on voie mal quelle garantie de survie ceux-ci pourraient donner à un régime aussi imprévisible.

Les menées nucléaires et balistiques du régime de Pyong Yang font planer une menace sur la Corée du Sud et surtout sur le Japon. La crise nord-coréenne agit, à cet égard, comme un révélateur des tensions qui agitent l'Asie de l'Est. En effet, le Japon est un « pays du seuil » : il maîtrise toutes les technologies qui lui permettraient de se doter d'armes nucléaires que sa Constitution lui interdit de posséder, qu'il s'agisse de l'enrichissement de l'uranium ou du retraitement du combustible usé et la production de plutonium. Il développe par ailleurs un programme balistique.

Le Japon, vivement alarmé par les essais nucléaires et balistiques de Pyongyang, a toujours écarté la voie d'une éventuelle nucléarisation dont il avait sous-pesé les avantages et les inconvénients dès 1968. Le Japon a toujours préféré la garantie nucléaire américaine et a encore resserré récemment sa coopération avec les Etats-Unis en matière de défense antimissile. Le gouvernement japonais a accepté dès 2006 le déploiement de missiles *Patriot* de nouvelle génération (*PAC III*) sur son sol, en vue de protéger les principales villes japonaises et il développe sur ses navires un système d'interception *Aegis*.

La coopération balistique américano-japonaise qui va jusqu'à l'intégration dans la défense antimissile américaine sera-t-elle suffisante pour écarter toute tentation de nucléarisation de la part du Japon ? Les essais de missiles nord-coréens sont une source d'inquiétude légitime pour le Japon d'autant que le bouclier spatial américano-japonais n'offre pas une parfaite garantie d'étanchéité.

Pour le Japon, la puissance militaire croissante de la Chine est probablement un défi plus préoccupant encore car la Chine a démontré en 2007 sa capacité à détruire en vol par missile un satellite météorologique. La destruction d'un satellite défilant à la vitesse de plusieurs kilomètres par seconde indique une capacité remarquable dans les techniques de guidage. Cette capacité serait de nature, en cas de crise majeure, à réduire les moyens de surveillance et d'alerte avancée dont disposent les Etats-Unis.

A l'arrière-plan de ces considérations, il convient de ne pas perdre de vue que les contentieux nés de la Deuxième guerre mondiale n'ont pas été réglés en Asie, comme ils l'ont été en Europe. L'occupation japonaise en Corée et en Chine a laissé des souvenirs vivaces. Même si elle s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie d'indépendance nationale vis-à-vis des Etats-Unis, fondée sur le refus de toute dissuasion « graduée », la nucléarisation du Japon ne serait pas acceptable par la Chine. On peut penser qu'elle ne le serait pas non plus par les Etats-Unis.

L'Asie est une zone d'instabilité potentielle. Des regroupements régionaux « à géométrie variable » témoignent de la multipolarité de l'Asie :

- ASEAN plus trois (les pays de l'ASEAN plus les trois « grands » : Chine, Japon, Corée du Sud).

- Forum de l'Asie de l'Est (ASEAN+3, Inde, Australie, Nouvelle-Zélande)

- Organisation de coopération de Shanghai (Chine, Russie, Etats d'Asie centrale avec, comme « observateurs », l'Inde, le Pakistan, l'Iran et la Mongolie).

On ne peut qu'encourager une stratégie de rapprochement à petits pas entre les principaux acteurs. Il paraît hasardeux d'attendre que le régime nord-coréen, appuyé sur un nationalisme régressif mais profondément enraciné dans l'histoire, s'effondre de lui-même. Il y a pourtant urgence, car le chantage

nord-coréen est très déstabilisateur pour toute la région. Le dossier ne pourrait être traité que dans le cadre d'un compromis sino-américain, ménageant l'avenir des dirigeants de Pyongyang et offrant, même à terme, la perspective d'une réunification au peuple coréen. Ce qui a été permis à l'Allemagne devrait l'être à la Corée. Peut-on imaginer une neutralisation et une dénucléarisation de la péninsule coréenne, qui fassent droit aux intérêts de sécurité de la Chine et du Japon ? La politique de l'actuel gouvernement japonais visant à effacer les traces psychologiques laissées par l'expansionnisme japonais en Corée et en Chine ne peut qu'être approuvée. Le reste dépend d'une gestion avisée et précautionneuse par les Etats-Unis et la Chine de la montée en puissance inévitable de celle-ci.

A l'Europe et à la France le dossier nord-coréen échappe largement. Il n'est cependant pas possible de nous en désintéresser, car les activités proliférantes de Pyongyang peuvent toucher directement nos intérêts de sécurité. Sur le fond, le dossier nord-coréen sera un test de la capacité de la Chine de gérer de manière responsable son avènement au rang de superpuissance. La France, qui a été la première à reconnaître la République Populaire de Chine en 1964, a certainement un rôle à jouer, de concert avec les autres pays européens, pour faciliter l'accession de la Chine au sens des responsabilités qui va avec ce rang.

Le problème du désarmement n'est pas un problème abstrait qu'on pourrait traiter « en soi ». Il comporte des arrière-plans politiques que nous devons demander à la communauté internationale de prendre en compte, y compris à l'occasion de la Conférence d'examen. C'est ainsi seulement qu'on pourra, pas à pas, progresser vers le désarmement. « *Il n'y a pas de politique qui vaille en dehors des réalités* » (Charles de Gaulle).

Inscrire le maintien de l'ordre nucléaire mondial dans la perspective d'une réduction des tensions et d'un traitement des problèmes politiques pendants.

Principales conclusions et préconisations

- Le maintien de l'ordre nucléaire mondial, incarné par le TNP, est un facteur essentiel de sécurité et de stabilité pour l'ensemble des Etats. Il suppose la consolidation des instruments juridiques et le renforcement des contrôles en matière de prolifération. Il exige également de traiter les causes profondes des crises de prolifération, qui s'enracinent dans des motivations régionales de sécurité, au Proche et au Moyen-Orient, entre l'Inde et le Pakistan, et en Asie de l'Est.

- La mobilisation de la communauté internationale, au travers du Conseil de sécurité des Nations unies, doit continuer à s'exercer en vue de la résolution des crises iranienne et nord-coréenne. Ces deux crises sont potentiellement très déstabilisatrices pour le TNP. Selon leur issue, d'autres Etats pourraient reconsidérer leur politique de sécurité et enclencher de nouvelles cascades de prolifération.

- Pour prévenir de nouvelles crises de prolifération, le TNP doit être assorti des moyens permettant de vérifier sa mise en œuvre effective. Une action diplomatique résolue et des mesures incitatives fortes, par exemple par la conditionnalité des exportations, sont nécessaires pour assurer l'universalisation du protocole additionnel aux accords de garanties (protocole « 93+2 ») et notamment l'adhésion de la quinzaine d'Etats menant des activités nucléaires significatives qui n'y ont pas souscrit. Le renforcement des moyens humains et techniques de vérification de l'AIEA est le corollaire indispensable de cet objectif.

- La conférence d'examen du TNP devrait s'accorder sur des principes encadrant le droit de retrait reconnu par le traité, afin de réaffirmer qu'un Etat demeure responsable des violations commises avant le retrait et d'éviter le détournement des équipements et technologies acquis sous couvert du traité pour le développement d'un programme nucléaire militaire.

- Le fait que les trois Etats qui n'ont jamais adhéré au TNP – Inde, Israël et Pakistan - se soient dotés de l'arme nucléaire, fragilise le régime international de non-prolifération. Dans le prolongement des premiers engagements pris par l'Inde auprès du Groupe des fournisseurs nucléaires, il est nécessaire de rapprocher les trois Etats de ce régime en les incitant à ratifier le traité d'interdiction des essais nucléaires, à stopper la production de matières fissiles à usage militaire, à négocier avec l'AIEA, à l'image de l'Inde, un protocole additionnel et à contrôler leurs exportations de technologies nucléaires.

- La pleine mise en œuvre par tous les Etats de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi que le renforcement des contrôles et de la sécurité nucléaire sont nécessaires en vue de faire face au rôle croissant des acteurs non étatiques dans la prolifération nucléaire en matière de trafics illicites de biens et technologies sensibles et de parer le risque de détournement de matières nucléaires au profit d'organisations terroristes. Des directives strictes doivent être renouvelées aux services concernés.

- La lutte contre la prolifération nucléaire ne peut s'envisager isolément des autres formes de prolifération – chimique, biologique, balistique – et des déséquilibres conventionnels (concept américain de « nouvelle triade » fondé sur les armes nucléaires, les armes conventionnelles guidées de haute précision et la défense antimissile balistique), qui influent sur les conditions de la stabilité stratégique. L'universalisation des instruments internationaux dans ce domaine, l'adoption d'un mécanisme de vérification pour la convention d'interdiction des armes biologiques et la négociation d'un traité d'interdiction des missiles sol-sol de portées courte et intermédiaire, proposé par la France, iraient dans ce sens.

- Au-delà du renforcement des instruments internationaux et des mesures préventives ou coercitives, il est essentiel d'agir sur les déterminants régionaux de la prolifération nucléaire, en réduisant les tensions et en traitant les questions politiques pendantes depuis de trop longues années. Le désarmement n'est pas un devoir abstrait. Il ne peut progresser qu'en prenant en compte les situations historiques concrètes.

- Les efforts de la communauté internationale doivent porter sur la normalisation des relations indo-pakistanaïses et l'établissement d'une coexistence mutuellement avantageuse. C'est dans ce contexte seulement qu'il sera possible de faire admettre aux deux Etats, d'abord le plafonnement, puis la décrue de leurs forces nucléaires.

- L'instauration d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient n'est pas envisageable sans la création d'un Etat palestinien viable et la reconnaissance d'Israël par tous les pays de la Ligue arabe et par l'Iran. Le degré d'engagement des Etats-Unis vers cet objectif sera déterminant.

- La normalisation des relations de l'Iran avec le monde extérieur, et d'abord avec les Etats-Unis, doit être encouragée en proposant à l'Iran la levée des sanctions en contrepartie d'engagements clairs sur l'acceptation de toutes les garanties de l'AIEA, y compris la ratification du protocole additionnel, sur la ratification du TICE et sur le soutien à la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire. A défaut de la suspension des activités d'enrichissement, que demande la communauté internationale dans la mesure où elles ne correspondent à aucun besoin civil établi, un compromis pourrait être recherché sur les bases suivantes : la poursuite de l'enrichissement sous le plein contrôle de l'AIEA et la garantie que le stock d'uranium faiblement enrichi ainsi produit serait écoulé sur le

marché international tant que n'existe aucun besoin avéré pour un programme nucléaire iranien qui n'existe pas encore.

- La Chine détient l'essentiel des moyens susceptibles d'infléchir la politique du régime nord-coréen dont les effets sont potentiellement très déstabilisateurs pour toute la région. Alors qu'aucun instrument d'organisation de la sécurité régionale n'a jamais été mis en place en Asie, la question nord-coréenne ne peut être traitée que dans un cadre plus global impliquant les Etats-Unis et prenant en compte les préoccupations de sécurité de tous les acteurs de la région, notamment la Chine et le Japon.

V. GARANTIR LA SÉCURITÉ DE LA FRANCE ET LE MAINTIEN D'UN ÉQUILIBRE PACIFIQUE SUR LE CONTINENT EUROPÉEN

La prochaine Conférence d'examen du TNP s'ouvrira en mai 2010 dans un contexte marqué par la persistance de graves crises de prolifération (Corée du Nord et Iran), par le renouveau du nucléaire civil et par une pression accrue en faveur du désarmement nucléaire, après le discours de Prague du président Obama et les annonces précédant la *Nuclear Posture Review 2010* et la conclusion d'un accord américano-russe sur la réduction des armements stratégiques.

Le troisième Comité préparatoire, qui s'est tenu à New-York du 4 au 15 mai 2009, a été un succès. Un ordre du jour a été adopté et un Président désigné¹, même si aucune recommandation de substance n'a pu être adoptée. L'atmosphère de ce Comité préparatoire a reflété une certaine euphorie après le discours de Prague du président Obama. Cette euphorie s'est quelque peu tempérée du fait des retards enregistrés dans les discussions américano-russes et surtout des difficultés survenues aux Etats-Unis où il apparaît que le président Obama aura quelque peine à réunir, au Sénat, la majorité des deux tiers qui lui est nécessaire pour faire ratifier le TICE. Enfin, l'obstruction du Pakistan risque de retarder l'ouverture d'une négociation sur un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (TIPMF). Les attentes n'en sont pas moins fortes à la veille de la Conférence d'examen.

Le courant « abolitionniste » exerce sans doute une pression médiatique très forte qui déséquilibre quelque peu ce qu'on peut en attendre, c'est-à-dire un progrès notable dans les trois domaines qui constituent les piliers du TNP : la non-prolifération, l'accès aux usages pacifiques de l'atome et le désarmement. La France, à l'occasion de cette Conférence d'examen, doit rechercher des avancées dans ces trois domaines, dans des conditions qui améliorent aussi sa sécurité et maintiennent l'équilibre qui garantit la paix de l'Europe

A. LA FRANCE DOIT ABORDER SANS COMPLEXE LA CONFÉRENCE D'EXAMEN DU TNP

La France considère le TNP comme un instrument essentiel de la sécurité collective. Elle propose des avancées sur chacun des trois piliers : désarmement - non-prolifération – accès aux usages pacifiques de l'atome. Elle se place résolument dans la perspective d'un monde plus sûr. Elle fait à cet égard une lecture stricte du TNP et notamment de ses articles IV et VI.

¹ Il s'agira de M. Libran Cabactula, ambassadeur des Philippines aux Emirats Arabes Unis

Son approche est équilibrée : elle refuse que l'accent soit mis sur un seul des trois piliers, le désarmement par exemple, sans que les graves problèmes de prolifération actuels soient traités et sans avancée manifeste sur l'accès légitime des Etats « non dotés » aux usages pacifiques de l'atome. L'énergie nucléaire est, en effet, l'une des clés pour que l'humanité résolve à la fois les problèmes de la transition énergétique et la lutte efficace contre le réchauffement climatique.

1. Le bilan exemplaire de la France en matière de désarmement nucléaire

La France présente un bilan exemplaire en matière de désarmement nucléaire. La France a pris, depuis qu'elle a ratifié le TNP en 1992, des décisions irréversibles et sans équivalent de la part des autres puissances nucléaires.

Elle est le seul Etat à avoir démantelé son site d'essais nucléaires à Mururoa, dans le Pacifique.

Elle est le seul Etat à avoir démantelé tous ses missiles nucléaires sol-sol *Pluton*, *Hadès* et le système d'armes sol-sol balistiques *S45* du Plateau d'Albion, jadis qualifié par le président Mitterrand de « pointe de diamant » de la dissuasion nucléaire française.

Elle est le seul « Etat doté » à avoir donné le plafond total de son arsenal, soit moins de 300 têtes nucléaires.

Elle a été le premier Etat à avoir fermé et démantelé ses usines de production de matières fissiles à usage militaire de Pierrelatte et de Marcoule, et à l'avoir fait de manière ouverte, en invitant des experts et des journalistes de pays étrangers à le constater par des visites sur sites.

Elle ne dispose plus que de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) au lieu de six.

Elle a réduit d'un tiers le nombre des vecteurs, des têtes et des avions de sa composante nucléaire aéroportée, conformément à la déclaration du Président de la République dans son discours de Cherbourg du 21 mars 2008.

Au total, elle a réduit elle-même de moitié son arsenal nucléaire. Sa dissuasion, calibrée à un niveau de stricte suffisance représente à peine plus de 1 % du potentiel nucléaire militaire mondial.

2. La France doit plaider pour des objectifs ambitieux lors de la Conférence d'examen

La France, à la veille de l'ouverture de la Conférence d'examen du TNP, n'a donc aucune raison d'adopter une attitude frileuse ou de se laisser culpabiliser par la campagne médiatique d'ONG « abolitionnistes » qui

inscrivent leur action dans le fil de la politique déclaratoire américaine mais n'ont qu'une vision superficielle des exigences de la sécurité collective. La France a accepté un effort sans équivalent pour remplir les obligations qui lui incombent en vertu de l'article VI du TNP.

La France propose, en matière de désarmement, une approche méthodique et pragmatique à la fois, en tout cas progressive et non démagogique. Elle entend prendre en compte l'ensemble des paramètres stratégiques (désarmement nucléaire, biologique et chimique, défense antimissiles et prolifération balistique, espace, armements conventionnels, etc.). L'agenda constructif qu'elle propose a été repris par l'Union européenne. Notre approche consiste à mettre l'accent de manière active et offensive sur la réunion des conditions qui permettraient le désarmement nucléaire, dans la perspective d'un monde plus sûr.

a) Appeler à réunir les conditions du désarmement nucléaire, dans la perspective d'un monde plus sûr

Ces conditions ont été rappelées par le Président de la République en tant que Président de l'Union européenne, dans sa lettre au Secrétaire général de l'ONU. Parmi les plus importantes, citons :

1. D'abord la réduction des arsenaux des deux grandes puissances nucléaires, Etats-Unis et Russie. C'est un préalable. A cet égard, il faut comparer ce qui est comparable : soit les armes opérationnellement déployées, soit la totalité des armes en stock. Il ressort clairement d'une telle comparaison que la définition de la suffisance pour la France ne peut être qu'une définition intrinsèque. D'autres négociations doivent intervenir entre les Etats-Unis et la Russie, après la conclusion d'un traité « post-START », pour réduire le nombre des armes stratégiques en réserve et celui des armes nucléaires tactiques et pour accélérer le rythme de démantèlement des armes. La Commission Evans-Kawaguchi propose comme première étape vers le désarmement nucléaire de réduire à 1 000 têtes nucléaires (500 de part et d'autre) l'arsenal russo-américain à l'horizon 2025.

2. La deuxième condition est la ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) par les Etats-Unis et par la Chine ainsi que par les autres Etats n'y ayant pas encore souscrit (Inde, Pakistan, Indonésie, Israël, Egypte notamment). La ratification du TICE par les Etats-Unis n'est désormais pas envisagée avant 2011. Elle serait évidemment un élément décisif pour entraîner l'adhésion de la Chine et des autres puissances concernées et pour enrayer ainsi l'amélioration qualitative des armes nucléaires. La non-ratification du TICE par les Etats-Unis à la date de la Conférence d'examen du TNP fait évidemment peser un élément d'incertitude sur la vision développée par le président Obama. Mais il est important de ne pas décrédibiliser la démarche d'ensemble à partir de ce seul fait. Il est important pour la France qui a ratifié le TICE et démantelé ses sites d'essais nucléaires qu'il en aille également ainsi pour tous les autres pays. Un

moratoire sur les essais constitue une première avancée en attendant la ratification universelle du TICE.

3. En troisième lieu, il serait nécessaire d'ouvrir à bref délai (si le Pakistan était conduit à lever ses objections) la négociation, à la Conférence du désarmement, sur un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire (TIPMF). Un tel traité empêcherait le développement quantitatif des arsenaux après que le TICE ait enrayé leur développement qualitatif. En attendant, un moratoire sur la production des matières fissiles à usage militaire serait un premier pas significatif.

Ces trois premiers pas conditionnent les progrès ultérieurs.

4. On devrait ajouter à ces conditions la ratification universelle du protocole additionnel « 93 + 2 » de l'AIEA, essentiel à sa capacité de vérification du respect des dispositions du TNP. Elle manque à ce jour.

5. Mais puisque nous parlons des « conditions à réunir » pour progresser vers le désarmement nucléaire mais aussi conventionnel, il est clair que la réduction des tensions et la résolution des problèmes politiques depuis trop longtemps pendants (création d'un Etat palestinien viable et reconnaissance d'Israël par les Etats du monde arabe et par l'Iran - solution mutuellement acceptée par l'Inde et le Pakistan s'agissant de l'avenir du Cachemire, règlement de la question coréenne) conditionnent aussi les progrès du désarmement, notamment nucléaire.

A cet égard – et pour ne prendre que l'exemple du conflit qui nous touche le plus près -, la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient ne peut être que la conséquence de la création d'un Etat palestinien viable et, en contrepartie, de la reconnaissance par tous les Etats de la région du droit d'Israël à l'existence et à la sécurité. Le refus du gouvernement israélien actuel de geler la colonisation dans les territoires occupés et à Jérusalem ne contribue pas à créer un contexte favorable. Le fait que l'Administration américaine semble s'accommoder de cette politique du « fait accompli » nuit à la crédibilité de la « vision » développée par le président Obama. Celui-ci, dans son discours du Caire au monde musulman, avait souligné l'intérêt stratégique pour les Etats-Unis d'une solution au conflit israélo-palestinien. Il ne faut pas inverser les données du problème : l'aspect politique commande le progrès vers le désarmement (un Moyen-Orient dénucléarisé) et non l'inverse. Cette difficulté – espérons-le provisoire – ne doit pas remettre en cause la démarche d'ensemble.

b) Pour une approche globale et phasée du processus de désarmement

La France ne peut qu'être favorable à une approche globale et phasée du processus de désarmement.

A ses yeux, l'ordre nucléaire symbolisé par le TNP doit donc être défendu. Le TNP ne mérite pas toutes les critiques qui lui sont faites. Non

seulement il a ralenti la prolifération et même conduit plusieurs Etats à renoncer à l'arme nucléaire, mais il est clair que même pour les Etats non dotés, un monde où les armes nucléaires ne sont détenues que par un petit nombre de puissances, dans l'ensemble responsables, est un monde plus sûr que celui où ces armes auraient été largement disséminées. Il n'est pas forcément agréable d'avoir un ou plusieurs voisins nucléarisés dans les zones les plus conflictuelles du monde. La sagesse de tous contribue à la sécurité de chacun. C'est là un apport décisif du TNP à la sécurité collective.

Tous les Etats dotés signataires du TNP réduisent le volume de leurs arsenaux, à l'exception de la Chine qui ne dispose aujourd'hui que de quelques centaines d'armes (environ 400 selon les estimations fournies par le rapport Schlesinger).

On peut enfin remédier aux insuffisances du TNP en convainquant les pays non signataires d'accepter les contrôles de l'AIEA : garanties généralisées et surtout protocole additionnel « 93+2 ».

Les facteurs de fragilisation du TNP, pour réels qu'ils soient, ne doivent pas nous conduire à « jeter le bébé avec l'eau du bain », car le TNP malgré ses faiblesses, reste la meilleure garantie de l'ordre nucléaire mondial.

B. LA FRANCE ET LE DISCOURS « ABOLITIONNISTE »

1. Le discours « abolitionniste » rencontre des échos nombreux.

L'évocation par le président Obama d'un « *monde sans armes nucléaires* » à Prague, le 5 août 2009 - sans doute assortie d'un très grand nombre de conditions (ou de « *caveat* » selon la terminologie de l'OTAN) et même si la réalisation de cette « vision » est repoussée à un avenir lointain, (« *not in my life time* », selon le président Obama) - ne peut qu'entraîner des pressions médiatiques et politiques croissantes pour que la France se range à cet objectif indépendamment des conditions qui le rendraient possible.

La France est un pays démocratique : elle ne prendra pas cyniquement des positions qui ne correspondraient pas à sa doctrine de défense. La France est un pays responsable. Elle respecte sa signature et le texte des traités qu'elle a ratifiés. Justement l'article VI du TNP ne déconnecte pas l'objectif du désarmement nucléaire de la sécurité collective et plus précisément d'un « désarmement général et complet » dont les conditions politiques sont encore loin d'être réunies. Elle se place donc dans la logique d'un monde plus sûr qui inclut mais dépasse la seule logique d'un désarmement nucléaire. Sa position est ouverte et constructive. Elle refuse les facilités de la démagogie.

La contestation « abolitionniste » est fortement hétérogène.

Les Etats-Unis ont pour politique affichée de réduire la place du nucléaire dans leur doctrine et dans leur arsenal pour substituer à l'ancienne triade (moyens nucléaires terrestres, maritimes et aériens) une nouvelle triade

où figurent, à côté de la dissuasion nucléaire, les armes conventionnelles modernes caractérisées par la précision, y compris des forces de frappe stratégiques conventionnelles à longue distance ainsi que la défense antimissile balistique¹. La « révolution dans les affaires militaires » (RMA) tente de rendre la guerre acceptable en prétendant limiter les effets collatéraux et réduire le nombre de morts. Elle a ouvert la voie à des conflits d'intensité variable mais généralement croissante (Grenade, Panama, première et seconde guerres du Golfe, Afghanistan). Tel est l'arrière-plan doctrinal du discours américain sur la réduction de la place des armes nucléaires dans leur arsenal et dans leur doctrine. Cette posture déclaratoire répond aussi sans doute à la volonté d'exercer une pression politique maximale, d'abord sur les pays proliférateurs et sur l'ensemble des Etats non dotés pour qu'ils acceptent le resserrement des contrôles sur d'éventuels trafics de matières nucléaires ou de technologies, mais aussi sur les Etats dotés qui ne disposent pas de moyens conventionnels offensifs ou défensifs comparables à ceux des Etats-Unis.

On ne peut pas ne pas observer qu'une telle posture déclaratoire favorise la contestation passablement hétérogène qui s'exerce à la veille de la Conférence d'examen, pour que celle-ci adopte des mesures spectaculaires en matière de désarmement nucléaire, en dehors de toute considération visant à réunir les conditions d'un monde plus sûr.

Cette contestation peut être le fait d'Etats non alignés aussi bien que d'Etats « désarmeurs », en Europe (Allemagne) ou en Océanie (Australie, Nouvelle-Zélande). Les motivations, plus ou moins teintées d'anti-occidentalisme chez les premiers, sont évidemment absentes chez les seconds, où la tonalité pacifiste a davantage sa part.

Depuis le discours de Prague, l'idéologie « abolitionniste » est dans l'air du temps. Sans doute peut-on faire valoir que depuis le « pic » des années quatre-vingt, les arsenaux nucléaires dans le monde ont décliné des deux tiers, essentiellement du fait des Etats-Unis et de la Russie, qui détiennent encore 96 % du total des têtes nucléaires. Il n'est d'ailleurs pas sûr que le nouveau traité américano-russe « post-START » puisse être ratifié avant la tenue de la Conférence d'examen. Et il est certain que le TICE, quant à lui, n'aura pas encore été ratifié par le Sénat des Etats-Unis, ceux-ci entraînant à leur suite le moment venu, on peut l'espérer, la Chine et l'Inde.

2. Le rapport « Evans-Kawaguchi » sur l'élimination des menaces nucléaires

Les thèses « abolitionnistes » ont été présentées d'abord par une initiative spectaculaire de MM. Kissinger, Schultz, Perry et Nunn dite « Global Zero » (janvier 2008), puis d'une manière argumentée et phasée par une commission d'experts, la Commission internationale sur la non-

¹ « Nouvelles triades, conventionnalisation des moyens de dissuasion et équilibres stratégiques. » - Bruno Gruselle – Fondation pour la Recherche stratégique, janvier 2008.

prolifération et le désarmement nucléaires¹, présidée par M. Gareth Evans, ancien ministre australien des Affaires étrangères (1988-96) et par Mme Yoriko Kawaguchi, ancienne ministre des Affaires étrangères du Japon (2002-2004).

a) Les présupposés de l'Ecole « abolitionniste »

Le présupposé de base de l'Ecole « abolitionniste » (Initiative « Global Zero », Commission Evans) est que l'arme nucléaire, étant la plus terrible de toutes, doit être éliminée en premier. L'Ecole abolitionniste ne semble pas percevoir la discontinuité radicale entre l'arme nucléaire et toutes les autres sortes d'armes conventionnelles, ainsi que les autres armes de destruction massive.

Les armes nucléaires ne sont pas des armes comme les autres. Elles sont de moins en moins tenues comme des armes d'emploi (les Russes eux-mêmes ont renoncé, dans leur doctrine, à l'idée de les utiliser comme des « armes de bataille »). Les armes nucléaires sont comprises dans les doctrines officielles comme des armes de dissuasion, même si les arsenaux nucléaires existants ne répondent pas tous – loin de là – à l'objectif de « stricte suffisance ».

L'arme nucléaire, dans la doctrine française, a pour but d'empêcher la guerre. Le succès de la dissuasion est de dissuader. L'utilisation de l'arme nucléaire marquerait l'échec de la dissuasion.

A cet égard, le dénouement pacifique de la guerre froide est une démonstration magistrale, à l'échelle mondiale, d'une valeur comparée avec l'issue de tous les autres affrontements de l'Histoire absolument sans précédent.

A une échelle plus réduite, les dissuasions indienne et pakistanaise paraissent avoir aussi joué un rôle stabilisateur, en empêchant que des conflits conventionnels limités, comme la guerre de Kargil, au Cachemire, en 1999, ne dégénèrent en « grandes guerres », pouvant impliquer « l'ascension aux extrêmes ».

Le rapport Evans-Kawaguchi (*Eliminating Nuclear Threats*) argumente certes sur la base de risques d'erreurs ou d'accidents qui auraient pu se produire pendant la guerre froide, notamment lors de la crise de Cuba en 1962, mais qui en réalité ne se sont pas produits, parce que Khrouchtchev sachant qu'il côtoyait le gouffre a préféré rapatrier ses missiles. Au fond, le rapport Evans-Kawaguchi invoque le principe de précaution contre la dissuasion. Mais force est de constater que celle-ci a fonctionné depuis soixante ans et a assuré au monde une paix globale de longue durée. Ce risque d'accident n'en existe pas moins et pourrait s'accroître avec la dissémination de l'arme nucléaire, tous les pays ne disposant pas de la même « culture de sécurité » et certains pays dictatoriaux pouvant être tentés par le chantage

¹ « *Eliminating Nuclear Threats* » - Décembre 2009

nucléaire « au bord du gouffre ». C'est une raison de plus pour consolider le TNP autant que faire se peut.

b) Un objectif de minimisation à l'horizon 2025

L'objectif d'une « minimisation » des arsenaux nucléaires totaux à 2 000 têtes retenu par le rapport Evans-Kawaguchi à l'horizon 2025, soit moins de 10 % du total actuel, peut apparaître comme un objectif désirable.

Il supposerait un accroissement du potentiel technique de démantèlement des armes aux Etats-Unis et, plus encore, en Russie.

La Commission Evans-Kawaguchi paraît avoir été consciente que les conditions politiques de l'élimination des armes nucléaires n'étaient pas réunies. Elle a cherché, semble-t-il, à définir ce que pourrait être un désarmement maximal dans des conditions de sécurité analogues à celles qui prévalent aujourd'hui. D'où l'objectif très volontariste d'une réduction à 1 000 têtes de l'arsenal russo-américain.

C'est à la Russie et aux Etats-Unis que la Commission Evans-Kawaguchi demande de faire l'essentiel de l'effort. Même si les Etats-Unis et la Russie étaient techniquement en mesure de réduire à quelques centaines le nombre total de leurs têtes, les autres puissances nucléaires qui en détiennent ensemble environ un millier, ne voudraient sans doute pas renoncer à la détention d'une « dissuasion minimale », s'agissant de la Chine, de la France et du Royaume-Uni, membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, de l'Inde, eu égard à la dissuasion qu'elle entend maintenir vis-à-vis de la Chine, et du Pakistan vis-à-vis de l'Inde.

Si les Etats-Unis peuvent réduire la part du nucléaire dans leurs forces armées et dans leur doctrine de défense, étant donné l'importance de leur budget militaire (680 milliards de dollars par an), du volume et de la diversification de leurs forces conventionnelles, eux seuls peuvent définir le nombre d'armes nucléaires qui leur seraient nécessaires.

M. François Heisbourg¹, membre de la Commission Evans-Kawaguchi », avance que les Etats-Unis peuvent exercer une « dissuasion élargie » au bénéfice de leurs alliés avec 500 têtes nucléaires (« *ce qu'ils faisaient dans les années 1950* »). Votre rapporteur émet un sérieux doute car il y a un rapport entre le nombre d'armes nucléaires et la diversification souhaitable des options pour éviter une ascension trop rapide aux extrêmes. Il n'est pas sûr que les Etats-Unis, en bonne doctrine, souhaitent se laisser entraîner trop rapidement, par la logique de la dissuasion élargie, vers des frappes dites « stratégiques ».

¹ « A propos du rapport de la Commission internationale sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires – Entretien avec M. François Heisbourg » - www.cesim.fr - 19 janvier 2010

Même les promoteurs de l'Initiative « Global Zero », MM. Schultz, Perry, Kissinger et Sam Nunn, dans une interview récente au Wall Street Journal, déclarent : « *En même temps que nous travaillons à réduire les armements nucléaires ... nous reconnaissons la nécessité de maintenir la sûreté, la sécurité et la fiabilité de nos propres armes.* » Ils approuvent la modernisation de l'infrastructure nucléaire prônée par la Commission Schlesinger-Perry et actée par le projet de budget fédéral pour l'année fiscale 2011 : « *nous devons* », ajoutent-ils, « *maintenir notre arsenal nucléaire, quel qu'en soit la taille, aussi longtemps que la sécurité nationale l'exigera* »¹.

Les pays autres que les Etats-Unis et la Russie disposent ensemble aujourd'hui d'environ un millier de têtes mais ils sont dans une situation très différente.

Ainsi la France dispose d'un budget qui ne l'autorise à maintenir, au titre de son armée de terre, qu'une force opérationnelle réduite à 88 000 professionnels à l'horizon 2014, assurant une capacité de projection de 30 000 hommes seulement. Aussi bien le coût de la dissuasion ne représente-t-il plus que 10 % du budget de la défense (3,5 milliards d'euros en 2010 sur des crédits budgétaires totaux de 37 milliards d'euros pour la mission « défense »).

La Chine voudra maintenir une dissuasion, et même une capacité de seconde frappe vis-à-vis des Etats-Unis, de la Russie et de l'Inde. Un engagement de non-augmentation de son arsenal n'est envisageable que dans l'hypothèse d'une réduction drastique de l'arsenal russe ou américain.

Il en ira de même de l'Inde vis-à-vis de la Chine et du Pakistan, de celui-ci vis-à-vis de l'Inde et d'Israël vis-à-vis des pays arabes et de l'Iran.

La politique, en fait, commande. La réduction des tensions régionales est assurément le meilleur adjuvant du désarmement nucléaire.

c) Le problème des garanties de sécurité

On peut s'attendre, à la simple lecture du rapport Evans-Kawaguchi, à une très forte pression lors de la Conférence d'examen du TNP :

- en faveur d'une déclaration de non emploi en premier de l'arme nucléaire par les Etats dotés (« *no first use* ») donc non seulement de renonciation à tout emploi préventif ou préemptif – ce qui est légitime - mais même de simple riposte à une attaque conventionnelle massive ou par voie d'armes de destruction massive autres que nucléaires, ce qui serait la négation de la dissuasion ;

- ou à défaut, d'une déclaration des Etats dotés spécifiant que le seul but de l'arme nucléaire serait de dissuader un autre Etat d'utiliser celle-ci contre l'Etat concerné ou un de ses alliés (« *sole purpose* »), position qui serait

¹ Wall Street Journal - 19 janvier 2010 – “How to protect our nuclear Deterrent”. Maintenir la confiance dans notre arsenal nucléaire est nécessaire, alors même que le nombre d'armes diminue. Par George Shultz, William Perry, Henry Kissinger et Sam Nunn.

plus proche de celle à laquelle se rallierait l'Administration américaine dans le cadre de la NPR 2010.

L'argument du cynisme avec lequel l'engagement du « *no first use* » a été pris par l'URSS pendant la guerre froide, ou pourrait l'être aujourd'hui par d'autres puissances « émergentes », conduit la Commission Evans-Kawaguchi, bien que préférant en théorie le « *no first use* » au « *sole purpose* », à se contenter de ce dernier engagement comme position de repli.

En effet le problème de la dissuasion élargie aux alliés des Etats-Unis ne peut être résolu que par cette voie. Si soucieuse qu'elle soit de « délégitimer » l'arme nucléaire, la Commission Evans-Kawaguchi prend en compte les nécessités de la « Puissance globale » que constituent les Etats-Unis, pour assouplir l'engagement vers un concept de « dissuasion », censé assurer la protection des « alliés ». Cet engagement ne répond pas mieux que le précédent (le « *no first use* ») à notre doctrine qui est d'abord une doctrine de dissuasion nationale, même si elle est aussi une contribution à la dissuasion globale de l'Alliance atlantique. En fait l'argument de la dissuasion élargie se renverse : que se passe-t-il si une puissance non dotée mais alliée à un pays doté se livre à une agression ? La Commission Evans-Kawaguchi préconise une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies prohibant l'usage des armes nucléaires « *en tout temps et partout contre les Etats non dotés parties au TNP ou au moins ceux qui ne maintiennent pas d'armes nucléaires sur leur territoire en vertu d'arrangements pris dans le cadre d'une alliance* ». Cette formulation aboutirait à favoriser la dénucléarisation de certains pays. Déjà le nouveau gouvernement japonais a manifesté son opposition à la présence d'armes nucléaires américaines sur le sol du Japon. De même la revendication d'une Europe « sans armes nucléaires » se fait-elle entendre en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas. Cette dénucléarisation unilatérale ne prendrait pas en compte les conditions de la sécurité globale, si elle devait se faire sans contrepartie.

3. En matière de désarmement, la France a une position particulièrement ouverte et constructive

Il paraît raisonnable à la France de réduire le rôle des armes nucléaires à une fonction purement dissuasive (et donc de refuser le concept d'armes tactiques ou de bataille). Tous les Etats, dans leur doctrine, ne sont pas aussi clairs.

La conséquence en est la recherche d'un calibrage selon le principe de stricte suffisance. Russie et Etats-Unis en sont loin.

Une stratégie de réduction des arsenaux dans le processus de désarmement est souhaitable, mais il faut éviter la confusion sur l'idée d'un objectif final qui serait le désarmement nucléaire, indépendamment de « l'objectif ultime » qui est le désarmement général et complet. On pourrait parler de « zone de basse pression nucléaire » pour qualifier l'objectif dans la

période actuelle. Tous les autres pays sont-ils prêts à faire les mêmes gestes concrets que la France dans cette direction ?

La création de cette zone de basse pression nucléaire doit commencer par la réduction des arsenaux américain et russe. L'objectif très ambitieux de 1 000 têtes (500 de part et d'autre) en 2025, avancée par la Commission Evans-Kawaguchi, marquerait vraiment la réduction des arsenaux nucléaires américain et russe à une fonction de pure dissuasion. Cette réduction drastique est-elle envisageable ? C'est une question qu'il faut poser d'abord aux Etats-Unis et à la Russie. Il est clair que ces deux puissances exercent ensemble une fonction directrice dans le processus du désarmement nucléaire.

Nous n'avons pas à être « défensifs », bien au contraire. Nous avons de nombreuses questions à poser à l'ensemble de nos partenaires.

- Un premier pas nécessaire consiste à ratifier le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et à imposer, en attendant, un moratoire sur les essais. La balle est d'abord dans le camp des Etats-Unis, mais aussi de la Chine, de l'Inde et du Pakistan.

- Il faudrait ensuite négocier un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (TIPMF ou « *cut off* ») « vérifiable » et imposer dans l'attente un moratoire sur la production de ces matières fissiles. La France a fait ce qu'il fallait. La balle est dans le camp de la Chine, de l'Inde et du Pakistan pour ce qui est du « moratoire ». S'agissant de l'ouverture de la négociation d'un TIPMF, la balle est dans le camp du Pakistan et de l'Inde. Ces deux pays doivent être encouragés à trouver une formule qui débloque le processus.

- Il faudrait également renforcer le TNP, y compris par la souscription par les Etats nucléaires non membres du TNP de garanties équivalentes à celles requises des signataires (garanties généralisées, protocole additionnel « 93+2 », ratification du TICE et d'un futur TIPMF, contrôle des exportations de technologies nucléaires). Dans aucun de ces domaines la France n'est en retard, bien au contraire. Mais on peut faire la liste des « pays manquants »¹.

D'autres pas sont à réaliser :

- freiner la prolifération balistique ; la France propose un traité contraignant d'interdiction des missiles sol-sol à courte et moyenne portées ;

- développer un « *management* » responsable de l'énergie nucléaire ; la France propose de lever le moratoire du G8 sur les technologies sensibles sous certaines conditions strictes ;

- renforcer l'AIEA, car on ne peut pas vouloir lutter contre la prolifération nucléaire et refuser à l'AIEA les moyens de remplir ses missions ;

¹ Voir en annexe la liste des Etats n'ayant pas ratifié le TICE et de ceux ne disposant pas d'un protocole additionnel en vigueur avec l'AIEA.

- mettre des limites au développement d'une défense antimissile stratégique propre à relancer la course aux armements nucléaires ;
- bannir la course aux armements dans l'espace ;
- lutter contre les déséquilibres conventionnels, y compris ceux résultant de l'équipement de têtes conventionnelles des missiles stratégiques intercontinentaux (*Prompt Global Strike*) ;
- promouvoir l'universalisation et la vérifiabilité des conventions contre les armes chimiques et biologiques ;
- exiger des rapports périodiques des puissances nucléaires sur l'état de leur arsenal, sur les démantèlements réalisés et sur leurs moyens balistiques ;
- développer les mesures de transparence, la France en ce domaine est exemplaire ;
- développer des capacités de vérification.

L'objectif d'« irréversibilité » des mesures de désarmement acquises doit faire l'objet d'un accord général de tous les Etats dotés. Pour sa part, la France n'a cessé de réduire la taille de son arsenal.

La France ne saurait en revanche cautionner la tentative de l'Ecole « abolitionniste » de « délégitimer » aujourd'hui les armes nucléaires. Au stade actuel, cela signifierait une moindre sécurité pour la France et pour le monde.

Nous devons réaffirmer l'objectif d'un monde plus sûr, dans la perspective ultime d'un désarmement général et complet (article VI du TNP). Tant que celui-ci ne sera pas réalisé grâce à la réunion des conditions politiques le permettant, l'objectif d'un monde plus sûr pour chacun implique, pour les pays dotés, par ailleurs membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, le maintien d'une dissuasion minimale. Contrairement au rapport Evans-Kawaguchi, il faut montrer qu'un désarmement réduit aux seules armes nucléaires autoriserait à nouveau de grandes guerres conventionnelles. La responsabilité du Conseil de sécurité, dont la France est membre permanent, est de garantir un monde plus sûr, de veiller à éviter toute déstabilisation et de traiter « au fond » les problèmes politiques pendants.

Par rapport à la campagne « abolitionniste », la France peut et doit donc tenir un discours à la fois argumenté et ouvert. Pas de concession à l'idéologie ou à la propagande, mais une détermination sérieuse à préserver les intérêts de sécurité, non seulement de la France, mais de la communauté internationale tout entière, en proposant une démarche progressive et raisonnée, en vue de créer à la fois les conditions de la paix et de la réduction du niveau des armements, notamment nucléaires.

C'est cette approche globale (« *comprehensive* ») et en même temps très politique qui donnera toute sa force aux propositions faites par la France et par l'Union européenne. Bien loin de se laisser acculer à une position

frileuse et défensive, la France peut ainsi prendre une position « offensive », à partir des réalités et des blocages actuels (ils restent encore nombreux !). Des avancées décisives sur le dossier du désarmement doivent être obtenues. La France souhaite aller vers une « ère de basse pression nucléaire ». Votre rapporteur préconise cette démarche argumentée et « offensive ». Une telle démarche consiste à mettre chaque puissance devant ses responsabilités et à exercer une pédagogie d'ensemble.

C. DANS UNE ÈRE DE « BASSE PRESSION NUCLÉAIRE », LA POSTURE DE DÉFENSE DE LA FRANCE CONSERVE TOUTE SA PERTINENCE

1. Une dissuasion « strictement suffisante »

La posture de défense de la France est fondée sur le calibrage à un niveau de stricte suffisance de sa dissuasion. Elle démontre, par là même, qu'elle n'a pas de volonté agressive à l'égard d'Etats dotés ou non dotés, ses forces conventionnelles jouant un rôle « d'amortisseur » dans le mécanisme de la dissuasion.

Si l'on se fonde sur les estimations du rapport Schlesinger-Perry sur l'état actuel des arsenaux nucléaires (mai 2009), y compris les armes détenues en réserve et les armes dites tactiques :

- les Etats-Unis détiennent	9 400 têtes nucléaires ;
- la Russie	13 000 têtes nucléaires ;
- la Chine	400 têtes nucléaires ;
- la France	300 têtes nucléaires ;
- la Grande Bretagne	200 têtes nucléaires ;
- les autres (Inde, Pakistan, Israël)	environ 300 têtes nucléaires ;
- soit un total de	23 600 armes nucléaires.

La France ne détient donc qu'un peu plus de 1 % du stock total.

La France n'a pas calibré sa défense comme une défense conventionnelle. Celle-ci, réduite à elle-même, serait « sous-dimensionnée » par rapport au besoin de sécurité de la France. Sa doctrine reste la dissuasion. Elle ne peut d'ailleurs changer de position par rapport à la loi de programmation militaire sans affaiblir la crédibilité de sa dissuasion globale. *« La dissuasion nucléaire demeure un fondement essentiel de la stratégie nationale de défense. Elle est la garantie ultime de la sécurité et de l'indépendance de la France. Elle a pour fonction d'empêcher une agression d'origine étatique contre les intérêts vitaux du pays, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme »*¹.

¹ Rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 – paragraphe 1.3 : « les cinq grandes fonctions stratégiques ».

2. Une posture défensive

L'arme nucléaire comme arme de non-emploi calibrée selon la doctrine de la « stricte suffisance », dans les mains d'une puissance responsable et démocratique (la France comme membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies exerce des responsabilités éminentes pour veiller à la paix et à la sécurité dans le monde), reste légitime au stade du désarmement où nous sommes aujourd'hui.

Un pays comme la France ne menace personne. Sa défense est cohérente à partir de la dissuasion nucléaire. Face aux risques d'armes de destruction massive, la France doit maintenir cette dissuasion, d'essence défensive et conforme à l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

3. Une défense indépendante

La France a toujours affirmé sa volonté de pourvoir par elle-même à sa propre défense. La dissuasion nucléaire chapeaute et structure l'ensemble de ses forces, comme la garantie ultime que la France ne pourra pas être attaquée dans ses intérêts vitaux sans pouvoir riposter et cela sans avoir à s'en remettre à la garantie d'une puissance tierce et donc à un *leadership* extérieur.

Cette posture indépendante est la plus prudente et la plus propre à tenir la France à l'écart d'un conflit qui ne serait pas le sien. On ne voit pas ce qui pourrait conduire à la modifier. D'autant que le souci de l'indépendance de la France est généralement bien perçu par de nombreux pays, notamment non-alignés.

Il ne suffit pas, comme le suggère le rapport Evans-Kawaguchi, que les Etats-Unis donnent à leurs alliés des garanties en cas d'attaques chimiques ou biologiques massives. Que signifierait en effet une telle garantie ? Une riposte conventionnelle américaine ou dans le cadre de l'OTAN ? Une telle hypothèse est infiniment moins rassurante, dans la durée, que la garantie apportée à la France par sa propre dissuasion.

Pour se sentir à l'abri des armes de destruction massive non nucléaires, il faudrait d'abord s'assurer que l'interdiction de ces armes, notamment biologiques, est à la fois universelle et effective, c'est-à-dire vérifiable.

La France tire de sa longue histoire l'idée qu'elle n'est jamais à l'abri de « surprises stratégiques ». Celles-ci peuvent prendre plusieurs formes. Toutes ne peuvent être écartées par la dissuasion nucléaire. Celle-ci peut, bien entendu, être contournée. Mais une « surprise stratégique » peut encore apparaître sous la forme classique d'une agression étatique. C'est cette forme d'agression que la possession d'armes nucléaires calibrées à un niveau de stricte suffisance peut dissuader et donc empêcher. La dissuasion française a, en Europe, une fonction stabilisatrice et structurante. L'Europe, apparemment

pacifiée, est-elle à l'abri d'un conflit majeur surgi par exemple du Caucase ou du Moyen-Orient ? La France a-t-elle cessé définitivement de courir le risque de se trouver entraînée dans des conflits qui, selon l'expression du général de Gaulle, « *ne seraient pas les siens* » ? Qui peut prédire les conflits que la montée des puissances émergentes de l'Asie de l'Est ou du Sud peut engendrer ? Ce sont des hypothèses que le rapport de la Commission Evans-Kawaguchi écarte rapidement au bénéfice d'une garantie américaine dont la France est bien placée, après l'expérience de deux guerres mondiales, pour savoir qu'elle peut tarder plusieurs années à se manifester.

4. Garanties négatives de sécurité et crédibilité de la dissuasion

Il faut rester fidèle à une méthode progressive pour assortir, à la Conférence d'examen et au Conseil de sécurité des Nations unies, d'éventuelles garanties négatives de sécurité de deux restrictions : l'une générale concernant les attaques éventuelles par armes de destruction massive ; l'autre, particulière, visant les Etats dont le Conseil de sécurité aurait constaté qu'ils ne remplissent pas leurs obligations dans le cadre du TNP.

Une fermeté sereine nous commande de maintenir la ligne selon laquelle nous nous engageons à créer « les conditions d'un désarmement nucléaire » et à en tirer les conséquences en adaptant notre position à chaque pas susceptible d'être franchi dans cette direction. Nous ne sommes pas naïfs et la France doit montrer sa détermination à assumer sa « non naïveté », c'est-à-dire sa lucidité sur le monde tel qu'il est.

Politiquement, nous pouvons être amenés à donner à nouveau des « garanties négatives de sécurité » aux Etats non dotés membres du TNP et non désignés par le Conseil de sécurité comme manquant à leurs obligations vis-à-vis de celui-ci.

Ces garanties doivent rester compatibles avec notre doctrine de dissuasion. Nos armes nucléaires sont des armes de non-emploi prioritairement destinées à dissuader l'emploi d'armes de destruction massive que pourrait utiliser contre le territoire national un Etat agresseur.

Il est important d'occuper le terrain de la doctrine en délégitimant la « délégitimation » de l'arme nucléaire dans le contexte actuel : peut-on croire en effet certains Etats s'ils s'engagent, par exemple, à ne pas utiliser l'arme nucléaire contre un Etat « non doté » dès lors que des forces nucléaires ou même des forces conventionnelles alliées n'y seraient plus stationnées ?

Certaines doctrines, telles que le non usage en premier ou le « *sole purpose* » (le seul but de l'arme nucléaire étant de dissuader une agression nucléaire contre un autre Etat nucléaire ou contre ses alliés) aboutiraient à ouvrir à nouveau la possibilité d'agressions conventionnelles ou par voie d'armes de destruction massive.

Ce qui est en jeu du côté américain, c'est la dissuasion élargie en Europe, en Asie, dans le Golfe.

Du côté russe, le rôle compensateur des armes nucléaires tactiques par rapport à la relative faiblesse des forces conventionnelles de la Russie.

S'agissant des autres Etats dotés, quel degré de confiance accorder à leurs engagements ? Beaucoup de pays ne sont pas des pays démocratiques. Le besoin de sécurité à long terme des pays européens alliés (Royaume-Uni, France) n'est pas aujourd'hui une priorité pour les Etats-Unis et il faut croire le président Obama sur parole quand il préconise, dans son discours de Prague, que les quatre autres Etats dotés réduisent, eux aussi, le rôle des armes nucléaires dans leurs doctrines et systèmes de défense, à l'imitation des Etats-Unis, sans prendre en compte l'asymétrie des moyens dont ils disposent par rapport à ceux-ci.

Il nous faudra donc convaincre nos amis américains de ne pas céder à une démagogie « abolitionniste » qui compromettrait la sécurité de leurs alliés, et pour finir la leur propre, et risquerait, à terme, de se retourner contre eux. Faut-il rappeler, en effet, qu'ils n'auront pas ratifié le TICE, et probablement pas le traité « post-START », au moment de la Conférence d'examen, que leur doctrine de défense (« nouvelle triade ») est source de déséquilibres et peut relancer la course aux armements. Par ailleurs, ce sont les conditions politiques du désarmement qu'il faut réunir et elles sont loin de l'être. Enfin, le discours « abolitionniste » ne paraît pas de nature à régler les crises de prolifération actuelles. Tel n'est d'ailleurs pas son souci.

La réduction des armes nucléaires existantes est souhaitable mais la délégitimation du nucléaire dans le monde tel qu'il existe aujourd'hui n'est pas une attitude responsable. Il faut en revenir à la réunion des conditions à créer pour l'élimination des armes nucléaires en même temps que le désarmement général et complet. Une approche graduelle – par pas successifs – sans diminution de la sécurité pour chacun est nécessaire. La France aussi est pour un monde sans guerre.

La Russie, quant à elle, dispose encore de milliers de têtes nucléaires, en particulier d'armes tactiques. Elle modernise qualitativement sa dissuasion stratégique.

De toutes les grandes puissances, la Chine est la seule qui développe son arsenal et vise à l'acquisition de plusieurs composantes terrestre et océanique, sur le modèle russe ou américain.

Loin derrière, l'Inde et le Pakistan accroissent aussi le nombre de leurs armes.

Il est nécessaire que les deux grandes puissances nucléaires, les Etats-Unis et la Russie, liquident les stocks excessifs qu'ils ont constitués au temps de la guerre froide. Pour des raisons techniques, liées aux capacités industrielles de démantèlement, cet objectif ne pourra être atteint qu'en une ou deux décennies.

Aujourd'hui, l'épicentre des tensions et de la course aux armements nucléaires s'est déplacé vers l'Asie. C'est dans cette région du monde qu'il faut porter l'effort de plafonnement des armements. Il est urgent et nécessaire que tous les pays qui ne l'ont pas fait ratifient le TICE (en particulier les Etats-Unis, la Chine, l'Inde et le Pakistan), que s'ouvre la négociation d'un traité dit « *cut-off* » et qu'en attendant un moratoire des essais et un moratoire de fabrication des matières fissiles à usage militaire soient prononcés. Telles sont aujourd'hui les trois priorités du désarmement nucléaire. Délégitimer abstraitement aujourd'hui l'arme nucléaire, alors que les conditions d'une véritable sécurité collective sont loin d'être réunies, c'est « mettre la charrue avant les bœufs ».

D. FACE À LA PROLIFÉRATION BALISTIQUE, LA DÉFENSE ANTIMISSILE EST INSUFFISANTE ET PEUT MÊME CONTRARIER LES PROGRÈS DU DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE

1. La prolifération balistique

L'aggravation de la prolifération des missiles balistiques et de croisière susceptibles d'emporter des armes de destruction massive est un fait préoccupant, caractéristique de la période actuelle. Des tirs d'essai de « fusée spatiale » ont été effectués en Corée du Nord en 2009 et en Iran en 2010. La séparation des étages constitue une technologie duale, utilisée aussi pour les missiles (seule diffère la coiffe de rentrée). La prolifération balistique est à terme une menace pour la sécurité de la France et des pays européens.

Or, le régime international de non-prolifération apparaît – on l'a vu – insuffisant pour lutter contre cette prolifération. Le régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR) est un mécanisme consultatif et de coordination en matière de contrôle des exportations. Les progrès de ce régime nécessiteraient l'accord de la Russie. Quant au Code de conduite de la Haye (HCOC), adopté en 2002, il ne prévoit que des mesures de confiance et de transparence. Son efficacité est affaiblie par l'absence de pré-notifications russe et américaine. Le renforcement du contrôle des exportations et des entraves (contrôle des cargaisons) est nécessaire. Il implique notamment une coopération plus étroite des services spéciaux. La résolution 1874 du Conseil de sécurité des Nations unies permet les contrôles en haute mer avec l'accord des Etats du pavillon. Les contrôles dans les eaux territoriales sont également possibles, juridiquement parlant.

2. Vers un traité multilatéral contraignant ?

En fait, il manque un traité multilatéral contraignant en matière de lutte contre la prolifération balistique. Le Président de la République a proposé, à Cherbourg, le 21 mars 2008, l'ouverture d'une négociation sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portée courte et intermédiaire. Cette

proposition - logique - a été reprise dans le plan d'action de l'Union européenne. On peut certes s'interroger, dans l'état actuel des choses, sur les chances de réussite de cette proposition, qui concernerait au premier chef la Russie, la Chine et les pays proliférants du Moyen-Orient et de l'Asie Orientale.

La proposition russe de multilatéraliser le traité FNI¹ ne réglerait pas la question des armes à portée inférieure à 500 Km. Surtout, le risque de l'ouverture d'une négociation visant la « multilatéralisation » du traité FNI serait d'offrir à la Russie l'occasion de s'en retirer. Il n'est par ailleurs pas souhaitable de créer un précédent d'extension du processus bilatéral de désarmement nucléaire russo-américain.

La négociation d'un tel traité, qui laisserait de côté aussi bien les missiles à très courte portée que les missiles intercontinentaux, ferait évidemment peser une lourde contrainte sur les pays proliférateurs. Le terrain est certes difficile mais il serait pédagogique de commencer à le défricher. La voie ouverte par le Président de la République à Cherbourg est sans doute la plus pratique dans l'immédiat. La France et l'Europe gagneraient à demander l'inscription à l'ordre du jour de la négociation d'un tel traité, car c'est leur propre sécurité qui est en jeu.

3. La défense antimissiles balistiques américaine (DAMB)

Face à la prolifération balistique, les Etats-Unis ont imaginé de développer un système de défense antimissile parfois qualifié de « bouclier » dans la mesure où il couvrirait l'intégralité de leur territoire.

Le développement de la défense antimissiles par les Etats-Unis est un projet ancien qui date du président Reagan (1984, projet *Strategic Defense Initiative* dit de « guerre des étoiles »). Ce projet, fondé sur le placement en orbite de satellites géostationnaires, sur des radars au sol à longue portée et sur des systèmes d'interception dits « multicouches », en fonction du niveau de la trajectoire du missile adverse, visait déjà, dans les déclarations du président Reagan, à la délégitimation et au remplacement de la dissuasion nucléaire par un bouclier spatial étanche. En vingt-cinq ans, les Etats-Unis ont marqué des progrès, mais ils ont également rencontré des difficultés : le problème de la discrimination entre les ogives et les leurres en zone exo-atmosphérique (au-dessus d'une altitude de 70 km) est encore à ce jour mal résolu.

Le projet poursuivi par le président G.W. Bush vient d'être substantiellement modifié par le président Obama qui a renoncé, en septembre 2009, à un troisième site européen (radar à longue portée en République Tchèque - intercepteurs en Pologne).

¹ Le traité FNI conclu en 1987 entre les Etats-Unis et l'URSS a mis fin à la crise des euromissiles en interdisant les missiles de 500 à 5 000 km.

Ce projet de bouclier antimissile, dont le but affiché est aujourd'hui de parer à la menace résultant de la prolifération balistique en provenance du Moyen-Orient, a donné lieu en 2001 à la dénonciation par le président G.W. Bush du traité ABM de 1972, au motif allégué d'assurer une défense du territoire américain complète en 2004-2005. La défense antimissile a aussi pour effet collatéral de relancer la course aux armements nucléaires (techniques du mirvage et des leurres – frappes saturantes, etc.), car, quels que soient les objectifs affichés par les Etats-Unis, la Russie, voire la Chine, se sentent sans doute autant sinon davantage, concernées que l'Iran ou la Corée du Nord. Modifié par le président Obama, le projet n'a pas été pour autant abandonné mais simplement « phasé ». Le Secrétaire d'Etat américain à la Défense, M. Gates, a annoncé les 22 et 23 octobre 2009, à Bratislava, qu'il serait redéployé en fonction d'une révision en baisse de la menace iranienne. Il s'agirait de mettre en place des capacités de défense antimissile maritimes et terrestres jusqu'à la décennie 2020-2030. L'installation d'un site d'interception a été prévue en Roumanie en février 2010. La Bulgarie a également offert d'abriter un site de détection.

4. Défense antimissile et dissuasion : complémentarité ou contradiction ?

Le développement de la défense antimissile « du territoire » sera sans doute proposé aux Européens à l'occasion d'un sommet de l'OTAN. Le prochain se tiendra à Lisbonne fin 2010-début 2011.

Le développement d'un tel système basé sur des senseurs d'alerte avancée (radars à très longue portée et satellites) et sur des systèmes d'interception « multicouches » (selon l'altitude) dans la phase de lancement (*boost-phase*), dans l'espace (*mid course*), ou dans la phase d'approche (*terminal*), est présenté comme complémentaire de la dissuasion : la possession d'un glaive n'a jamais empêché, en effet, les combattants de se prémunir du glaive adverse par une armure ou un bouclier.

Mais le bouclier ne protège pas de tous les coups. Et surtout, du point de vue européen, il s'agit de savoir à qui appartiennent le bouclier et surtout le glaive dont on prétend se passer. Dans les faits, la défense antimissile balistique étendue à l'Europe remet inévitablement en cause le principe de la dissuasion du point de vue européen et surtout français : par son caractère aléatoire d'abord ; par son coût ensuite (les Etats-Unis consacrent à la défense antimissile environ 8 à 10 milliards de dollars par an) ; par son principe même (elle implique par nature un manque de confiance dans la capacité de la dissuasion ... à dissuader) ; et par l'inévitable intégration qu'elle implique, entraînant une perte d'autonomie stratégique pour les pays ainsi « protégés », la mise en œuvre d'un tel système ne pouvant procéder, en raison des délais d'alerte, que d'une décision américaine. Les Etats-Unis font de la défense antimissile un instrument de leur suprématie technologique et stratégique. Il

est d'ailleurs probable qu'ils proposeront d'intégrer le système de l'OTAN et le leur propre, au motif d'éviter les « doublons ».

Au plan technologique, la France, le Royaume-Uni et l'Italie ne maîtrisent que quelques compartiments du système à l'intérieur de l'atmosphère (endo-atmosphère bas - jusqu'à 20 km d'altitude). Ni le développement d'une défense antimissile balistique, ni la participation à un système « OTAN » ne sont prévus par l'actuelle loi de programmation militaire. Celle-ci n'envisage qu'à l'horizon 2020, les radars, satellites et intercepteurs qui correspondraient à une défense « de théâtre », c'est-à-dire à la protection d'une zone géographique limitée, l'objectif essentiel étant de protéger nos forces projetées ou quelques sites sensibles. Ces objectifs à terme, limités à l'interception dans le « haut endo-atmosphérique » (jusqu'à 70 km), en vue d'une défense de théâtre, ne sont pas en eux-mêmes antithétiques au principe de la dissuasion comme pierre angulaire de notre système de défense.

Les arguments employés par les partisans d'une défense antimissile intégrée au système de l'OTAN dans les prochaines années ne résistent cependant guère à l'analyse : compte tenu du contexte budgétaire prévisible, la France n'aura les moyens de financer à moyen voire à long terme qu'une défense de théâtre. A vouloir accélérer la programmation des équipements nécessaires pour pouvoir participer à la défense antimissile balistique de l'OTAN, la France ne pourrait que hâter son intégration à un système encore aléatoire, s'agissant notamment des interceptions exo-atmosphériques, et dont la clé restera, par la force des choses, américaine. Le seul souci raisonnable est celui du maintien de la veille technologique de nos laboratoires.

Les financements annoncés par une étude menée par trois députés, MM. Guilloteau, Hillmeyer et Le Bris¹, soit 2,5 milliards d'euros sur dix ans, paraissent quelque peu sous-évalués en comparaison de l'effort américain qui remonte à près de vingt-cinq ans (de 8 à 10 milliards de dollars par an). Surtout, ils entreraient inévitablement en concurrence avec les moyens budgétaires consacrés à la dissuasion nucléaire (environ 3 milliards d'euros par an). Enfin, on ne voit pas en quoi cette défense antimissile balistique intégrée dans l'OTAN serait « complémentaire de la dissuasion nationale ». S'il s'avérait que certains tirs balistiques ne relèvent pas d'une riposte nucléaire, comme l'argumentent les auteurs du rapport, la France disposerait aussi des moyens d'une réponse conventionnelle adaptée ... Une telle défense antimissile balistique a l'inconvénient de figer la défense dans une posture d'attente de type « ligne Maginot ». Elle serait à coup sûr « déresponsabilisante ».

L'argument du plan de charges de nos entreprises spécialisées dans les missiles et l'électronique de défense ne peut être qu'un argument second. Le besoin opérationnel vient, à l'évidence, en premier. La France n'a pas les

¹ *Etude sur la Défense antimissiles balistique réalisée par les cercles interparlementaires d'études « air-espace » et « naval » de défense.*

moyens de rivaliser avec les Etats-Unis dans la défense antimissile balistique couvrant la totalité d'un territoire. Sans doute peut-elle acquérir avec ses partenaires de l'Agence spatiale européenne une capacité de surveillance de l'espace et, à terme, se doter d'une capacité de détection et d'alerte avancée et développer une composante de théâtre mobile, à partir des systèmes antimissiles existants, SAMP/T utilisant le missile Aster, ce dernier étant développé en coopération avec le Royaume-Uni et l'Italie, et pouvant être étendu, si elle le souhaite, à l'Allemagne. Un tel objectif de protection de nos forces à l'étranger et de quelques points sensibles sur le territoire, compléterait seul utilement la dissuasion en couvrant toutes les menaces aériennes (avions, missiles, drones, etc.) sans prétendre les arrêter toutes. Le raisonnement vaut a priori pour un bouclier spatial qui vise un objectif plus ambitieux : la couverture intégrale du territoire. Le bouclier, pour utile qu'il soit, n'a jamais été une garantie absolue contre le glaive. Dans l'histoire des doctrines, le glaive au contraire, a toujours eu raison du bouclier.

Le besoin opérationnel, la contrainte budgétaire et le souci du maintien de notre autonomie stratégique sont trois arguments qui militent pour une approche prudente, méthodique et progressive en matière de défense antimissile.

5. Défense antimissile balistique, désarmement nucléaire et défense européenne

Au-delà des considérations propres à la France, on doit s'interroger sur la cohérence entre la volonté de réduction des armements nucléaires affichée par l'Administration américaine et le développement de la défense antimissile balistique. Le président Obama, soucieux d'un dialogue stratégique avec la Russie, l'a bien compris. Il est clair que le premier pas accompli, avec la suppression du « troisième site », devrait être suivi de beaucoup d'autres, si l'objectif est, en effet, d'interrompre la course aux armements, tant en matière nucléaire que dans l'espace. Le problème posé est aussi de savoir s'il s'agit d'aller vers un « désarmement général et complet », selon les termes de l'article VI du TNP, désarmement à la fois nucléaire et conventionnel, ou bien s'il s'agit de prendre un « coup d'avance », en substituant à la dissuasion nucléaire une défense conventionnelle sophistiquée, s'appuyant sur les technologies les plus avancées en matière spatiale et d'électronique de défense.

Il est vrai que le problème de la menace balistique doit être traité, notamment vis-à-vis des pays comme la Corée du Nord et l'Iran, et même du Pakistan, s'agissant de la prolifération. Il serait souhaitable d'explorer toutes les voies permettant de limiter la prolifération balistique : renforcement, en impliquant davantage la Russie et surtout la Chine, du MTCR et du Code de conduite de La Haye réglementant les exportations, voire traité d'interdiction des armes à courte et moyenne portée, tel que celui proposé par la France et repris par l'Union européenne.

Un moratoire sur la défense antimissile balistique de territoire pourrait être décrété si la perspective d'une « zone de basse pression nucléaire » se concrétisait. Les déploiements à venir de la défense antimissile pourraient être limités aux théâtres d'opération et aux points sensibles. Une telle réduction de l'ambition concernant à la fois les armements offensifs et les armements défensifs, permettrait de délaissier le projet sans doute utopique et en tout cas très coûteux, visant à constituer un bouclier parfaitement étanche, protégeant la totalité du territoire américain, mais aussi celui des alliés des Etats-Unis en Europe et en Asie.

On voit l'avantage d'un tel projet de défense antimissile balistique du territoire d'abord pour les industriels américains, ensuite pour le contrôle des alliés et peut-être pour l'opinion publique américaine. Mais on doit noter les inconvénients du projet : coût pharamineux, illusion de sécurité, mise en tutelle des alliés et enfin et surtout, relance de la course aux armements, notamment nucléaires.

L'article VI du TNP inscrit l'objectif du désarmement nucléaire dans un cadre plus général : celui d'un désarmement complet. La Conférence d'examen du TNP de 2010 est, peut-être, pour la France l'occasion de le rappeler. La doctrine de défense de la France ne peut pas être celle des Etats-Unis, compte tenu de la disproportion des moyens et par ailleurs des engagements de sécurité pris par les Etats-Unis à l'égard de leurs alliés dans le monde entier (en Europe, en Asie et dans le Golfe).

Le souci américain de promouvoir la défense antimissile balistique peut cependant rencontrer un certain pacifisme européen. Certains pays européens peuvent être conduits à préférer la dénucléarisation et donc l'abandon de la dissuasion, au profit d'un « bouclier spatial », dont l'étanchéité leur aurait été, à tort ou à raison, garantie. Inversement, l'intégration dans la défense antimissile balistique américaine pourrait représenter pour ces pays un coût financier dissuasif (les Etats-Unis étant tout particulièrement intéressés par le « *burden-sharing* », (le « partage du fardeau »)). Il signifierait surtout une perte complète d'autonomie technologique et surtout stratégique, pour un bénéfice qui resterait aléatoire. La « défense européenne » serait définitivement une défense américaine.

Du point de vue de la sécurité de la France, la prolifération balistique est une menace sérieuse, même si la portée des missiles mis au point par certains pays du Moyen-Orient ne permet pas encore d'atteindre le territoire national. Si cette menace venait à se concrétiser, vraisemblablement à l'horizon de la décennie 2020-2030, il conviendrait d'y parer. Il y a, pour ce faire, plusieurs méthodes.

La première est celle, ambitieuse, d'un traité contraignant limitant la portée des missiles et à défaut, d'un durcissement des dispositions visant à empêcher la prolifération balistique (MTCR – HCOC), les pays connus pour être proliférants devant faire l'objet d'une surveillance attentive.

Une seconde réponse est dans le développement des défenses antimissiles balistiques. Ce développement, s'il n'était pas limité à quelques théâtres, serait source de contradictions : avec l'effort de désarmement, avec le souci de la défense européenne, et avec le principe de l'autonomie stratégique.

Quelles que soient les avancées techniques, il y a de fortes probabilités que ce « bouclier » ne soit pas étanche. La densité démographique de l'Europe et la multiplicité des points sensibles en font une cible vulnérable à des frappes ou à des attentats perpétrés au moyen d'armes de destruction massive. Il est donc nécessaire de maintenir une dissuasion conventionnelle et nucléaire, l'autorité politique légitime pouvant seule déterminer la nature de la riposte éventuelle, eu égard aux dommages causés. Mais il convient ici de rappeler que la dissuasion est faite pour ne pas servir. Elle doit être suffisamment « dissuasive » pour n'avoir pas à s'exercer. D'où l'importance de conserver les moyens d'infliger à un agresseur utilisant des armes de destruction massive à large échelle, des dommages réellement inacceptables, notamment sur ses centres de pouvoir.

En résumé, **lors de la Conférence d'examen du TNP, la France pourrait demander que soient liées les questions relatives à la prolifération balistique et au désarmement nucléaire, et la mise en place des défenses antimissiles balistiques.** Des mesures de transparence pourraient aussi être prises non seulement sur les arsenaux nucléaires mais aussi sur les missiles aussi bien offensifs que défensifs.

Par ailleurs la France devrait s'efforcer de convaincre ses partenaires européens de l'OTAN de ne pas « lâcher la proie pour l'ombre » et ne pas abandonner le principe de la dissuasion au profit d'une protection aléatoire mais de coopérer par exemple au sein du club « Aster » (France, Royaume-Uni, Italie) auquel pourrait s'ajouter l'Allemagne, à la mise sur pied d'une « défense de théâtre », mieux adaptée aux besoins et aux moyens européens.

E. LA QUESTION DES ARMES NUCLÉAIRES « SUBSTRATÉGIQUES » OU « TACTIQUES » EN EUROPE ET LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE

Le rapprochement américano-russe concrétisé par la limitation des armes stratégiques laissera subsister une immense « zone grise » : les milliers de têtes détenues en réserve de part et d'autre soit comme stocks, soit pour être démantelées, soit pour équiper d'autres vecteurs terrestres, navals ou aéroportés. L'extrême diversification des missiles (catégories d'armes, portée, capacité d'emport) interdit qu'on puisse les regrouper dans un ensemble. Il faut préciser d'abord de quoi l'on parle.

1. L'asymétrie Russie-OTAN en matière d'armes nucléaires tactiques

S'agissant des missiles « tactiques » susceptibles d'être employés en Europe, la situation fait apparaître une profonde asymétrie entre le stock de l'OTAN, quasi résiduel (pour l'essentiel de l'ordre de 400 bombes *B 61* « actives » réparties dans cinq pays de l'Alliance : Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Italie, Turquie, auxquelles pourraient s'ajouter un petit nombre de missiles de croisière américains lancés à partir de sous-marins nucléaires d'attaque ou de *B52* stationnés au Royaume-Uni).

De l'autre côté, les armes nucléaires non stratégiques russes représentent plusieurs milliers de têtes, emportées par des missiles à courte portée sol-sol, les plus récents, de type *Iskander* ayant une portée de 400 à 450 km, ou de type naval ou aéroporté. Il n'y a pas d'estimation officielle russe de l'arsenal dit « tactique ». Les estimations quantitatives sont variables, de source occidentale de 2 330¹ à une fourchette variant entre 3 000 et 8 000², et de source officielle russe de 1 000 à 3 300. Il va de soi que toute discussion sur la réduction de ces arsenaux gigantesques doit se faire entre la Russie et les Etats-Unis. Il n'y a pas et il ne doit pas y avoir de discussion Russie-OTAN sur cette question. La France ne possède que des armes stratégiques. Pour des raisons de doctrine, elle n'a pas voulu se doter d'armes « tactiques ».

2. L'échéance d'une éventuelle modernisation des ANT de l'OTAN

Une échéance majeure se précise à un horizon proche, celle de l'éventuelle modernisation ou du retrait des armes nucléaires « tactiques » de l'OTAN. Ces armes aéroportées (bombes gravitaires *B-61*) sont stationnées dans cinq pays européens de l'OTAN (y compris la Turquie). Les armes nucléaires « tactiques » de l'OTAN sont placées sous un mécanisme dit de « double clé ». Ces armes arrivent à péremption dans un délai proche. Selon des informations récentes de source américaine, les Etats-Unis entendent adapter le *JSF (F-35)* pour qu'il puisse remplacer à terme les *F-15* et les *F-16* et emporter la bombe *B-61*. Il est envisageable de doter celle-ci d'un système de propulsion qui permette de la délivrer à distance de sécurité. Par ailleurs, il serait prévu de moderniser les missiles de croisière portés par les *B-52* de l'*US Air Force* à l'horizon 2020. Les Allemands, quant à eux, n'envisagent pas d'équiper nucléairement leurs *Eurofighter*, successeurs des *Tornado*. La question des armes nucléaires en réserve ou « tactiques » va se poser entre la Russie et les Etats-Unis après la ratification du traité « post-START ». Or, il est peu probable que les Russes, s'ils veulent réduire leur effort de défense, envisagent de renoncer à leurs armes nucléaires « tactiques », même s'ils

¹ Estimation Sipri Yearbook 2006, bulletin of Atomic Scientists 2007

² Woolf 2006

acceptent d'en diminuer le nombre. Celles-ci compensent en effet, dans la doctrine militaire russe, l'affaiblissement des forces conventionnelles.

Un équilibre de sécurité en Europe peut-il être préservé sans le maintien, en face des armes nucléaires « tactiques » russes, d'une certaine quantité d'armes nucléaires « tactiques » de l'OTAN ?

Nous ne sommes plus à l'époque de la guerre froide. Le partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Russie et le réchauffement récent des relations russo-américaines donnent aux armes de l'OTAN un rôle stabilisateur qui permet essentiellement de répondre aux craintes des pays de l'Europe orientale proches de la Russie (Etats Baltes, Pologne). Il s'agit donc d'« armes politiques » dont la fonction symbolique est de garantir un équilibre de sécurité propice à une paix durable sur notre continent. Il ne faut pas oublier, en effet, que la Russie n'est pas seulement un pays européen mais aussi un pays asiatique et qu'elle a d'autres voisins vis-à-vis desquels elle peut entretenir des préoccupations de sécurité légitimes. L'abandon des armes nucléaires « tactiques » de l'OTAN serait un « cadeau gratuit » fait à la Russie.

En théorie, la France dont la dissuasion est indépendante n'a pas à intervenir dans les questions nucléaires relatives à la « dissuasion élargie » qui correspond aux engagements des Etats-Unis vis-à-vis de leurs alliés. Telle était, en pleine guerre froide, la position théorique du général de Gaulle, mais les accords Ailleret-Lemnitzer de 1967 établissaient néanmoins une coordination – hors domaine nucléaire - entre l'action des armées françaises et celles de l'OTAN en cas de conflit européen. On peut également observer que François Mitterrand a pris position dans la querelle des euromissiles en février 1983 (*SS-20* et *Pershing*) pour combattre les tentations pacifistes qui se faisaient jour en Allemagne occidentale. En appuyant le Chancelier Kohl, François Mitterrand a contribué à la négociation et à la conclusion du traité FNI de 1987 entre l'URSS et les Etats-Unis, prohibant les missiles de 500 à 5 500 km de portée.

La question de la modernisation des armes nucléaires tactiques doit se traiter soit au Groupe des plans nucléaires de l'OTAN dont la France ne fait pas partie pour marquer l'indépendance de sa propre dissuasion, soit en « bilatéral » entre les pays concernés. Cependant, le Conseil de l'Atlantique-Nord aura à connaître du nouveau « concept stratégique » de l'Alliance.

Même si l'époque de la guerre froide est révolue, la dissuasion globale de l'Alliance repose principalement, en dernier ressort, sur la « dissuasion nucléaire élargie » dont les Etats-Unis font bénéficier leurs alliés. Il est tout à fait improbable que les Etats-Unis, en matière nucléaire, acceptent de revenir sur la doctrine dite de « dissuasion graduée », qui est la leur depuis le début des années 1960 : on ne les voit pas engager d'emblée leurs armes stratégiques si un conflit venait à naître aux frontières de l'Union européenne.

Que se passerait-il en cas de retrait des armes nucléaires tactiques de l'OTAN stationnées en Europe ? Le rôle fondamental de l'Alliance est de

préservent la sécurité de ses membres. Tel est l'objet de l'article 5 du traité de Washington. Les nouveaux Etats membres d'Europe orientale sont particulièrement attachés à ces garanties de sécurité et d'intégrité territoriale, surtout depuis le conflit russo-géorgien. Faudrait-il s'en remettre à une « dissuasion conventionnelle » ?

Parallèlement la question du partenariat avec la Russie est devenue centrale. Un accord doit par ailleurs être recherché avec la Russie sur le traité concernant les forces conventionnelles en Europe. La Russie doit enfin être associée au développement de la défense antimissile balistique. C'est dans ce contexte que doit être replacée la question des armes nucléaires « tactiques » et du nouveau concept stratégique de l'OTAN.

Aujourd'hui, la garantie de sécurité dont l'OTAN fait bénéficier les Etats d'Europe orientale repose *de facto* sur les armes nucléaires américaines en face des armes nucléaires « tactiques » russes.

Pour l'OTAN, la question se posera donc, dans les prochaines années (à partir de 2012), de la modernisation ou du retrait de ses armes nucléaires tactiques stationnées en Europe.

Cette question, sensible, a été quelquefois évoquée. Elle n'a pas été tranchée à ce jour. Une forte pression s'exercera sans doute pour dénucléariser les pays de l'OTAN où sont stationnées les armes nucléaires « tactiques » américaines. Notons la déclaration de l'ancien ministre allemand des Affaires Etrangères, M. Steinmeier, se prononçant pour une Europe exempte d'armes nucléaires. Le ministre russe des Affaires étrangères, Serguei Lavrov, qualifie le stationnement d'armes nucléaires « tactiques » dans les pays de l'OTAN de « survivance de la guerre froide ». Le nouveau ministre des Affaires étrangères allemand, M. Guido Westerwelle, s'est également prononcé pour le retrait des armes nucléaires tactiques américaines d'Europe, mais dans un cadre multilatéral et de façon progressive. Plus récemment, le Premier ministre belge, M. Leterme, a déclaré que cinq pays européens – la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne et la Norvège – demanderaient à la Conférence d'examen du TNP le retrait d'Europe des armes nucléaires « tactiques » américaines.

3. Les armes nucléaires tactiques dans la doctrine russe

Du côté russe, les armes nucléaires « tactiques » sont considérées comme un moyen de compenser l'infériorité des forces conventionnelles russes, voire de retarder ou de limiter une modernisation coûteuse. Il semble que du point de vue russe, les armes nucléaires « tactiques » soient un moyen d'exercer une pression sur les Etats de « l'étranger proche » (CEI ou ex CEI), tentés de rejoindre l'OTAN soit pour les en dissuader, soit pour dissuader l'OTAN de donner suite à leur demande d'adhésion. Par ailleurs, la question des armes nucléaires « tactiques » russes ne peut être traitée indépendamment du souci de sécurité russe sur la frontière chinoise (encore qu'elle

s'accommode de transferts de technologie à la Chine sur les missiles de type *Iskander...*).

Pour des raisons tenant à la géographie et à la nature de son arsenal, il est peu probable que la Russie, déjà contrainte par le traité FNI et qui ne peut manquer d'observer les progrès de la prolifération balistique chez ses voisins, en Asie de l'Est et au Moyen-Orient, envisage de se séparer complètement de ses armes nucléaires « tactiques » ou « substratégiques », même si le nombre de sites d'entreposage semble avoir été significativement réduit (de 250 à 120 puis 60¹). Sans doute la Russie devra-t-elle s'interroger sur la crédibilité d'une défense dans son « étranger proche » reposant en dernier ressort sur des armes nucléaires « tactiques ». A trop vouloir spéculer sur la hantise du « zéro mort » chez les Occidentaux, le risque d'erreur pourrait se trouver accru de manière peu responsable. C'est pourquoi il est probable que la Russie modernisera ses forces conventionnelles dans des limites supportables par son économie, sans pour autant bien entendu renoncer à ses armes nucléaires « tactiques ».

4. Les armes nucléaires « tactiques » dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN

Le prochain sommet de l'OTAN, qui se tiendra à Lisbonne à la fin de 2010, se penchera sur le nouveau concept stratégique de l'Alliance atlantique.

Dans le contexte du rapprochement américano-russe, la probabilité existe de voir les bombes B-61 de l'OTAN être retirées sans être remplacées, non seulement dans le souci d'effacer les dernières traces de la guerre froide en Europe occidentale, mais aussi compte tenu de la faible appétence des pays de l'OTAN où ces armes sont stationnées, à les voir modernisées (sauf la Turquie). Il faudra tenir compte aussi des objections prévisibles des Etats baltes et de la Pologne où par ailleurs ces armes ne peuvent être stationnées en vertu des engagements pris entre la Russie et l'OTAN. Le principe de non-stationnement d'armes nucléaires à l'étranger ou du moins dans des pays non nucléaires sera certainement avancé à l'occasion des prochaines réunions de la Conférence sur le désarmement et de la Conférence d'examen du TNP.

Une possibilité est donc la modernisation de la seule flotte aérienne de l'*US Air Force* (*JSF F-35* et *B-52* dotés de missiles de croisière à l'horizon 2020). L'occasion sera bonne pour les Etats-Unis de faire comprendre aux alliés européens qu'ils protègent qu'ils doivent consentir un effort supplémentaire pour la modernisation de leurs forces conventionnelles, voire participer au système de défense antimissile américain plus au moins « otanisé », et ne peuvent s'en remettre à la seule protection nucléaire américaine, dans un contexte qui a profondément évolué pour minorer leur propre effort de défense. La question des armes nucléaires de l'OTAN est donc inséparable de celle d'un nouveau partage du fardeau (« *burden sharing* ») entre les Etats-Unis et les pays européens. Les premiers feront sans

¹ *Les armes nucléaires tactiques et la sécurité de l'Europe*, Isabelle Falcone, FRS, janvier 2008.

doute comprendre à leurs alliés qu'ils doivent davantage augmenter leur budget de défense, surtout s'ils refusent chez eux la présence d'armes nucléaires américaines.

L'éventuel retrait des armes nucléaires « tactiques » de l'OTAN en Europe risque de faire réapparaître chez les Russes mais aussi chez certains de nos voisins la tentation de prendre en compte, au titre de l'OTAN, au moins la composante aéroportée de notre force nationale de dissuasion. C'est ainsi que dans un séminaire franco-allemand récent¹, la partie allemande a pu émettre sans être contredite par le Ministre-adjoint des Affaires étrangères de l'époque, M. Erler (SPD), des positions dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles ne correspondent pas aux nôtres :

- engagement de non emploi en premier (« *no first use* ») ;
- intégration par la France du Groupe des plans nucléaires de l'OTAN.

Une telle intégration ne serait évidemment pas compatible avec la vocation (tous azimuts) de notre dissuasion (même si celle-ci contribue à la dissuasion globale de l'Alliance) et surtout risquerait fort de nous entraîner contre notre volonté dans l'engrenage de négociations multilatérales.

5. Armes nucléaires « tactiques » et prolifération balistique

La question des armes nucléaires tactiques en Europe est enfin difficilement séparable de la question de l'universalisation du traité FNI (forces nucléaires intermédiaires) de 1987, proposé par la Russie avec le soutien, à l'ONU, des Etats-Unis (proposition non reprise dans le discours de Prague du président Obama). Cette proposition – on l'a vu - n'est nullement exclusive de la menace d'un retrait du FNI, préalablement avancée par Vladimir Poutine. Elle pourrait en fournir une « couverture » élégante, permettant à la Russie de s'en retirer à moindre frais. Un tel retrait, même s'il n'était pas dirigé contre l'Europe, aurait pour effet d'y bouleverser la donne géostratégique. Il ressusciterait une situation qui ne serait pas sans analogie avec celle qui prévalait au début des années 1980. La recreation d'une telle situation peut faire hésiter la Russie.

Il est clair cependant que le contexte a radicalement changé depuis 1987 et que la prolifération balistique pose des problèmes nouveaux.

Il serait intéressant d'envisager un traité de non prolifération balistique sur le modèle du TNP. Il y a quelque paradoxe, en effet, à traiter du désarmement et de la non-prolifération nucléaire en laissant de côté la question des vecteurs à moyenne ou à longue portée. Si on ne peut empêcher absolument la prolifération balistique, du moins peut-on chercher à l'enrayer ou à la ralentir. C'est l'objet de la proposition française, reprise par l'Union

¹ Mulhouse, juin 2009, colloque organisé par l'IRIS.

européenne et déjà évoquée, d'un traité sur les missiles sol-sol à portée courte ou intermédiaire.

La contrepartie en serait évidemment la réduction du nombre des vecteurs. La voie d'un traité juridiquement contraignant serait évidemment plus efficace que les régimes de fournisseurs (MTCR) ou le code de bonne conduite de la Haye, purement déclaratif (HCOC). La Conférence d'examen est peut-être l'occasion d'un « saut qualitatif » dans l'appréhension par les gouvernements des enjeux de la prolifération balistique et dans la pédagogie d'un traité visant à la limiter.

*

L'avenir de l'équilibre européen de sécurité va donc être profondément bouleversé par les évolutions en cours :

- prolifération balistique en Asie de l'Est et au Moyen-Orient ;
- résultats de la Conférence d'examen et des négociations américano-russes pour la suite du processus de désarmement ;
- progrès de la défense antimissile balistique américaine ;
- capacité des Européens à définir un concept stratégique pour la défense européenne qui puisse s'articuler avec le futur « concept stratégique » de l'OTAN.

Les paramètres étant nombreux, les choix seront difficiles. L'abandon du concept de dissuasion serait un recul pour la sécurité européenne, à la fois pour l'équilibre du continent et pour la réponse à apporter à la prolifération balistique et des armes de destruction massive. Le souhaitable est d'aller vers un abaissement du nombre des armes nucléaires « tactiques » en Europe, mais l'effort dépend principalement de la Russie et des négociations américano-russes qui suivront le traité « post-START ». Dans cet océan d'incertitudes, le maintien d'une force nucléaire stratégique française indépendante est un gage de stabilité pour l'ensemble de l'Europe.

F. SIX PRÉCONISATIONS INTÉRESSANT LA SÉCURITÉ DE LA FRANCE ET DE L'EUROPE

1. Le maintien de la dissuasion nucléaire française calibrée à une posture de « stricte suffisance » conserve toute sa pertinence.

La France détient un peu plus de 1 % du stock total des têtes nucléaires existantes dans le monde. Si on devait ne prendre en compte que les armes nucléaires stratégiques opérationnellement déployées ou actives (4 700 têtes pour les Etats-Unis, 4 100 pour la Russie, soit 8 800 pour les deux principales puissances nucléaires), il apparaît qu'avec un sous-marin nucléaire

lanceur d'engins en permanence à la mer et quelques dizaines d'ASMP/A, **la France ne déploie opérationnellement qu'une petite centaine d'armes nucléaires.**

Il convient de comparer seulement ce qui est comparable, soit les armes en stocks, soit les armes opérationnellement déployées.

2. Il est exclu, au stade actuel du processus de désarmement nucléaire, que notre dissuasion puisse être prise en compte dans une négociation multilatérale.

En effet, la dissuasion nucléaire française ne repose plus que sur deux composantes, sous-marine et aérienne. Or, il est impossible de renoncer au principe du maintien d'un sous-marin lanceur d'engins en permanence à la mer. Le maintien de 4 SNLE représente un seuil incompressible compte tenu des relèves et des immobilisations dues aux réparations et à la maintenance. Ayant renoncé à la composante terrestre de sa dissuasion et donc au principe de la « triade » maintenu tant par les Etats-Unis que par la Russie, la France vient de réduire à deux escadrons sa composante aérienne à quoi s'ajoute la flottille embarquée sur le porte-avions. Or, la composante aéroportée est indispensable à la souplesse et à l'efficacité de la dissuasion, dès lors que la France entend l'assurer seule. Les deux composantes, également stratégiques, sont complémentaires : la composante sous-marine offre l'avantage de l'invulnérabilité. La composante aéroportée offre l'avantage de la précision. Le groupe aéronaval permet des frappes aériennes à longue distance. En cas d'indisponibilité du porte-avions, il faudrait obtenir des facilités de déploiement pour notre aviation, soit par ravitailleurs en vol, soit par bases terrestres alliées.

Il faut donc affirmer que la France ne peut pas descendre en dessous du niveau actuel sans compromettre la crédibilité de sa dissuasion nucléaire indépendante. Sa situation ne se compare pas à celle du Royaume-Uni qui, dans le cadre de sa relation spéciale avec les Etats-Unis, embarque sur ses sous-marins des vecteurs américains (missiles *Trident D-5*), bénéficie de la dissuasion élargie de l'USAF, et planifie ses frappes dans le cadre du Groupe des plans nucléaires de l'OTAN. La France a pris par elle-même toutes les décisions en matière de désarmement nucléaire permises dans le cadre du maintien de sa sécurité. Le concept de « stricte suffisance », au fondement de la dissuasion nucléaire française, procède non d'une comparaison avec la taille des arsenaux russe et américain, mais d'une évaluation intrinsèque.

La stricte suffisance exclut que la force nucléaire stratégique française puisse être prise en compte dans le processus d'une négociation multilatérale.

3. La dissuasion nucléaire française est une dissuasion indépendante et « tous azimuts ». Elle ne peut être mise en œuvre que s'il était porté atteinte

aux « intérêts vitaux » de la France. Elle contribue à la « dissuasion globale de l'Alliance », mais elle permet aussi de faire face à des menaces nouvelles liées à la nouvelle donne géostratégique et à l'apparition de puissances potentiellement proliférantes. Elle est la garantie ultime de l'indépendance de la France. Elle lui permet de ne pas être entraînée dans une guerre qui ne serait pas la sienne.

La France doit maintenir une posture de dissuasion indépendante et se tenir en dehors du Groupe des plans nucléaires de l'OTAN.

4. Nous ne sommes plus à l'époque de la guerre froide, même si la Russie conserve un nombre excessif d'armes nucléaires notamment « tactiques ». Les armes de l'OTAN jouent un rôle objectivement stabilisateur qui permet aussi de répondre au « ressenti » de sécurité des pays voisins de la Russie. Il s'agit donc d'« armes politiques » dont la fonction est de garantir la paix, vocation qui n'est nullement contradictoire avec l'approfondissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Russie. La France, en la matière, ne peut exercer un rôle prescriptif mais seulement « pédagogique ».

La France, à l'occasion du débat sur le concept stratégique de l'OTAN, doit sensibiliser ses alliés à l'intérêt de maintenir un principe de dissuasion en Europe tant que ses voisins n'ont pas renoncé à leurs armements nucléaires et ne pas réclamer « une Europe sans armes nucléaires » (ce qui créerait un vide stratégique étant donné que la Russie, puissance eurasiatique, maintient un arsenal nucléaire important, tout comme les Etats-Unis, et que le Moyen-Orient n'est pas une zone dénucléarisée).

5. La France doit avoir le courage de maintenir sa posture de défense et ne pas donner sans restriction des « garanties de sécurité » qui affaibliraient sa dissuasion.

La France ne saurait renoncer à l'ambiguïté calculée de sa posture nucléaire, en donnant sans restriction des garanties négatives de sécurité (vis-à-vis des Etats non dotés qui ne seraient pas en règle avec le TNP ou développeraient des armes de destruction massive) ou plus encore des engagements de « non usage en premier » qui pourraient ouvrir la voie à des guerres conventionnelles. Bien évidemment l'arme nucléaire ne saurait être utilisée par la France que si son existence même était en jeu mais sa vertu dissuasive implique que la notion d'intérêt vital ne soit pas davantage précisée. La dissuasion nucléaire française est un élément de stabilité pour l'Europe tout entière au service de la paix.

6. Il ne faut pas se dissimuler l'écart des perceptions françaises et allemandes sur la question du nucléaire aussi bien civil que militaire. Les Français doutent qu'on puisse jamais « désinventer » l'arme nucléaire. Ils font volontiers leur l'adage : « Quand l'arme nucléaire sera hors la loi, seuls les hors-la-loi auront l'arme nucléaire ». Les Allemands, qui ont dû renoncer par traité aux armes nucléaires, biologiques et chimiques, sont sensibles à l'idée d'une Europe « sans armes nucléaires ». Ils n'ont jamais souhaité approfondir la question d'une « dissuasion nucléaire élargie » quand la France le leur a proposé. Ce faisant, ils limitent, dans les faits, la perspective d'une défense européenne à une défense purement conventionnelle. Or, tant que les armes nucléaires subsisteront, elles seront des armes de dernier recours et aucune stratégie ne pourra faire l'impasse sur leur existence. La sécurité européenne restera ainsi tributaire des deux grandes puissances nucléaires extra-européennes. Le fait que l'Union européenne continue à s'en remettre, en dernier ressort, aux Etats-Unis du soin d'assurer sa défense en cas de conflit majeur, limite objectivement sa prétention à exister en tant que pôle réellement indépendant dans le monde dit « multipolaire » de demain. La question de savoir si la dépendance de l'Europe par rapport à la dissuasion américaine répondrait toujours à l'intérêt de l'Europe est une question taboue.

Cette situation pose la question de savoir si la dissuasion nucléaire française peut un jour se substituer (en liaison avec la dissuasion britannique) à la dissuasion nucléaire américaine. La réponse est, dans l'état actuel des choses, clairement négative.

La dissuasion française est aussi bien calibrée à un niveau de stricte suffisance.

Surtout nos alliés, à commencer par le principal d'entre eux, l'Allemagne, ne nous le demandent pas.

L'idée d'une dissuasion commune franco-britannique ne répond, à l'heure qu'il est, à aucune réalité. Le scénario, évoqué par M. Bruno Tertrais, du remplacement des armes nucléaires américaines emportées par l'aviation de quatre pays de l'Union européenne par des armes françaises afin de « matérialiser l'existence de la communauté des intérêts vitaux des pays de l'Union¹ » paraît inenvisageable aujourd'hui alors que ces pays font plus que s'interroger sur la pérennité du dispositif existant dans le cadre de l'OTAN.

La dissuasion française indépendante doit rester une dissuasion nationale même si elle contribue à la dissuasion globale de l'Alliance. Seul un changement géostratégique majeur aujourd'hui inenvisageable (retrait de la garantie américaine aux alliés européens) pourrait conduire à modifier la vocation de cette dissuasion.

¹ Bruno Tertrais – *La France et la dissuasion nucléaire – La Documentation française, juillet 2007, p. 149. L'auteur juge lui-même ce scénario « improbable ».*

Garantir la sécurité de la France et le maintien d'un équilibre pacifique sur le continent européen.

- Ayant démantelé ses sites d'essais nucléaires et ses usines de production de matières fissiles militaires, réduit de moitié le nombre de ses armes nucléaires et annoncé de manière transparente le niveau actuel de ses forces nucléaires, la France a réalisé un effort sans équivalent parmi les cinq Etats dotés d'armes nucléaires pour remplir les obligations qui lui incombent en vertu de l'article VI du TNP.

- À la veille de l'ouverture de la Conférence d'examen du TNP, la France n'a donc aucune raison d'adopter une attitude frileuse. Elle doit privilégier une approche pragmatique et constructive, afin de rechercher des avancées dans les trois domaines qui constituent les piliers du TNP : la non-prolifération, l'accès aux usages pacifiques de l'atome et le désarmement. Cette approche pratique doit prendre en compte l'ensemble des paramètres stratégiques et mettre l'accent sur les conditions qui permettraient le désarmement nucléaire, dans la perspective d'un monde plus sûr.

- La réduction des arsenaux américain et russe jusqu'à un niveau de quelques centaines d'armes nucléaires, y compris les armes en réserve et les armes « tactiques », la ratification du TICE par les Etats-Unis et tous les autres Etats qui n'y ont pas procédé, l'ouverture rapide et sans condition de la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire, l'universalisation du protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA constituent les principales conditions à réunir pour aller vers le désarmement nucléaire. La France pourrait également demander lors de la Conférence d'examen que soient liées les questions relatives à la prolifération balistique, au désarmement nucléaire et la mise en place des défenses antimissiles balistiques.

- Dimensionnées selon le principe de stricte suffisance, qui a conduit à des réductions unilatérales successives, les forces nucléaires françaises ne peuvent être prises en compte, à ce stade, dans aucun processus de négociation multilatérale de désarmement nucléaire.

- Pour cette raison même, la France doit maintenir une posture de dissuasion indépendante et se tenir en dehors du Groupe des plans nucléaires de l'OTAN, même si sa dissuasion contribue à la dissuasion globale de l'Alliance. La dissuasion française est un élément de stabilité. Elle garantit notre autonomie de décision. Elle est au service de la paix. Seul un changement géostratégique majeur aujourd'hui inenvisageable, tel que le retrait de la garantie des Etats-Unis à leurs alliés européens, pourrait conduire à modifier la vocation nationale de notre dissuasion.

- La France ne saurait renoncer à l'ambiguïté calculée de sa posture nucléaire, en donnant sans restriction des garanties négatives de sécurité (vis-

à-vis des pays non nucléaires) ou plus encore des engagements généralisés de « non usage en premier » qui pourraient ouvrir la voie à des guerres conventionnelles. Bien évidemment, l'arme nucléaire ne saurait être utilisée par la France, puissance pacifique qui ne menace personne, que si son existence même était en jeu, mais sa vertu dissuasive implique que la notion d'intérêt vital ne soit pas davantage précisée.

- À l'occasion du débat sur le concept stratégique de l'OTAN, la France doit sensibiliser ses alliés à l'intérêt de maintenir un principe de dissuasion nucléaire en Europe tant que ses voisins n'ont pas renoncé à leurs armements nucléaires. Une « Europe sans armes nucléaires » créerait un vide stratégique étant donné que la Russie, puissance eurasiatique, conserve un arsenal très important, tout comme les Etats-Unis, et que le Moyen-Orient n'est pas une zone dénucléarisée. Par ailleurs, la France devrait s'efforcer de convaincre ses partenaires européens de l'OTAN de ne pas « lâcher la proie pour l'ombre » en abandonnant le principe de la dissuasion nucléaire au profit d'une protection aléatoire du territoire européen par un système de défense antimissile balistique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 24 février 2010** sous la présidence de M. Josselin de Rohan, président, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'**examen du rapport d'information de M. Jean-Pierre Chevènement sur le désarmement, la non-prolifération nucléaire et la sécurité de la France.**

M. Josselin de Rohan, président, a rappelé que, dans la perspective de la prochaine Conférence quinquennale d'examen du traité de non-prolifération nucléaire (TNP), le débat international s'était intensifié sur les questions de désarmement et de non-prolifération nucléaire. Le président Obama a marqué les esprits en évoquant, à Prague, en avril 2009, la perspective d'un monde sans armes nucléaires, mais on mesure aujourd'hui les conditions nombreuses à réunir et les obstacles à franchir pour aller dans ce sens, alors que le cas de la Corée du Nord ou celui de l'Iran montrent combien il est difficile de maîtriser la prolifération nucléaire. Cette échéance internationale importante justifiait que la commission, à travers un rapport d'information, mette à la disposition du Sénat un document d'analyse complet et actualisé et qu'elle se prononce sur les positions que la France devrait adopter. Pour cette même raison, un débat sur le désarmement, la non-prolifération nucléaire et la sécurité de la France sera organisé, à sa demande, en séance publique le mardi 23 mars 2010.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a indiqué que la 8^{ème} Conférence d'examen du TNP se déroulerait à New-York du 3 au 28 mai 2010. Alors que la précédente, en 2005, avait été considérée comme un échec, faute de progrès ou d'engagements sur les différents aspects de la mise en œuvre du traité, la Conférence d'examen de mai prochain semble devoir se dérouler sous des auspices plus favorables et a suscité des attentes. Le rapport d'information vise à éclairer de manière aussi complète et objective que possible les enjeux des différentes questions en débat, sachant que certains éléments importants restent encore à préciser, comme la teneur exacte du futur accord américano-russe destiné à succéder à l'accord START I, dont la conclusion, prévue pour décembre 2009, a pris du retard, ou encore la « *Nuclear Posture Review* » devant déterminer les orientations de l'administration américaine en matière nucléaire militaire.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a indiqué que la partie introductive du rapport d'information visait à dresser un état des lieux, vingt ans après la guerre froide, du désarmement et de la non-prolifération nucléaire. Il en a résumé les principales caractéristiques.

Tout d'abord, le volume total des arsenaux nucléaires a été réduit des deux-tiers par rapport à son point culminant au cours de la guerre froide. Selon les estimations, les Etats-Unis (9 400 armes nucléaires) et la Russie (13 000 armes nucléaires) détiennent à eux seuls environ 96 % des armes nucléaires. Le désarmement américano-russe s'est effectué dans le cadre de plusieurs

accords bilatéraux : le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) de 1987, l'accord START I de 1991 et le traité SORT de 2002. Un traité « post-START », en cours de conclusion, devrait ramener le nombre de têtes nucléaires opérationnellement déployées des Etats-Unis et de la Russie à un maximum compris entre 1 500 et 1 675 sur une période de sept ans. Il faut toutefois apprécier avec prudence les plafonds fixés par ces accords. Ils ne comprennent pas les armes en réserve des deux Etats, ni les armes nucléaires tactiques qui restent en nombre considérable dans l'arsenal russe.

La France (moins de 300 têtes nucléaires) et le Royaume-Uni (moins de 200) ont diminué de leur propre initiative le format de leurs forces nucléaires, calibrées selon un principe de stricte suffisance ou de dissuasion minimale.

La Chine est, en revanche, la seule puissance nucléaire reconnue par le TNP à ne pas réduire son arsenal. Elle cherche à se doter d'une capacité de seconde frappe en améliorant sa composante sol-sol et en se dotant d'une composante sous-marine.

L'Inde et le Pakistan, qui n'ont jamais signé le TNP, ont officialisé par des essais, en 1998, leur capacité nucléaire et disposent chacun de quelques dizaines de têtes nucléaires. Israël, troisième Etat non signataire du TNP, dispose également d'une capacité nucléaire présumée, qu'il n'a jamais officiellement reconnue.

Enfin, la Corée du Nord s'est retirée du TNP en 2003 et a réalisé deux essais nucléaires en 2006 et 2009, sans pour autant disposer, selon les experts, d'armes nucléaires véritablement opérationnelles. Comme l'Inde et le Pakistan, elle développe ses capacités balistiques.

Le TNP, qui constitue le môle de l'ordre nucléaire mondial, a ainsi ralenti la prolifération nucléaire, sans pour autant l'empêcher. L'adhésion de la quasi-totalité des Etats et sa prorogation indéfinie en 1995 ont permis de le consolider. Les facteurs de fragilisation demeurent cependant, avec les crises nord-coréenne et iranienne, qui montrent les limites de l'autorité de l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique), alors qu'un nombre important d'Etats n'ont toujours pas accepté les procédures de vérification renforcées prévues par le modèle de protocole additionnel dit « 93+2 ». De manière plus générale, le TNP fait l'objet d'une contestation latente mettant moins en cause la distinction entre puissances nucléaires reconnues par le traité et Etats non dotés que la dépendance des Etats désireux d'accéder aux bénéfices des usages pacifiques de l'énergie nucléaire vis-à-vis des Etats détenteurs de technologies. Le traitement particulier accordé à l'Inde, Etat non signataire du TNP avec lequel ont néanmoins été conclus des accords de coopération nucléaire civile, a été critiqué. Toutefois, les engagements pris par l'Inde en contrepartie ont permis à ce pays, qui reste en dehors du TNP, de se rapprocher du régime international de non-prolifération nucléaire.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a estimé que, en dépit de ses imperfections et de ses fragilités, le TNP demeurerait un instrument

irremplaçable pour la sécurité internationale, aucun Etat n'ayant intérêt à voir, dans sa région, l'un de ses voisins se doter de l'arme nucléaire. Considérant qu'il ne pouvait y avoir d'autre alternative que de soutenir et de consolider le TNP, il a souligné la nécessité de faire avancer trois objectifs :

- progresser sur la voie du désarmement général et nucléaire ;
- assurer l'accès de tous les Etats qui le souhaitent aux bénéfices de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ;
- garantir la sécurité des Etats en luttant contre la prolifération, mais aussi en traitant les causes profondes qui la sous-tendent.

S'agissant des perspectives de désarmement nucléaire, **M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur**, a indiqué qu'elles paraissaient avoir été relancées après le discours du président Obama à Prague. Toutefois, il fallait lire ce discours dans son intégralité pour bien comprendre que le président Obama, tout en souhaitant un monde sans armes nucléaires, ne pensait pas le voir de son vivant et attachait à la lutte contre la prolifération, aux risques liés au terrorisme nucléaire et, bien entendu, au maintien de la sécurité des Etats-Unis et de leurs alliés, au moins autant d'importance qu'au désarmement.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a estimé que l'on ne pouvait proclamer un objectif de désarmement nucléaire sans s'attacher d'une part à réunir les conditions qui pourraient concrètement le rendre accessible, et d'autre part à maintenir pour tous les Etats un niveau de sécurité au moins égal à celui qui était assuré par les armes nucléaires.

Il a ainsi considéré qu'il fallait dans un premier temps chercher à aller vers une « zone de basse pression nucléaire », dans le cadre d'un processus graduel.

La première priorité à cet effet serait de réduire beaucoup plus significativement les arsenaux américain et russe, qui représentent à eux seuls un peu plus de 22 000 armes nucléaires contre à peine plus d'un millier pour les autres puissances nucléaires réunies. Le futur traité « post-START », annoncé dans les prochaines semaines, ne représente qu'un pas modeste en ce sens, et des réductions plus ambitieuses seront nécessaires ultérieurement. Le développement de la défense antimissile par les Etats-Unis constitue à cet égard un frein à la diminution des forces nucléaires russes.

La question du lien entre les réductions bilatérales américano-russe et la situation des arsenaux, beaucoup plus modestes, des autres puissances nucléaires, ne pourrait se poser qu'une fois les forces des deux principales puissances nucléaires ramenées, tous types d'armes confondus, à quelques centaines d'armes nucléaires.

Un deuxième pas important serait la ratification par les Etats-Unis, comme l'a souhaité le président Obama, du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), signé en 1996. Cette ratification, rejetée une première fois par le Sénat en 1999, serait cruciale, car elle pourrait entraîner

celle d'autres Etats clefs comme la Chine, l'Inde ou le Pakistan. Elle redonnerait une crédibilité à l'entrée en vigueur à moyen terme d'un traité susceptible de faire obstacle à l'amélioration qualitative des armes nucléaires. Pour l'heure, la majorité qualifiée nécessaire à cette ratification n'est pas assurée au Sénat américain et l'examen du traité est repoussé à 2011.

Enfin, la relance du désarmement exigerait la conclusion d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (TIPMF) qui garantirait quant à lui le plafonnement quantitatif des arsenaux. L'ouverture de la négociation est actuellement entravée par le Pakistan, qui considère qu'un tel traité figerait un déséquilibre en sa défaveur avec l'Inde. En l'attente de la conclusion d'un tel traité, tous les Etats qui ne l'ont pas encore fait devraient déclarer un moratoire sur la production de matières fissiles.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a souligné qu'un deuxième axe d'effort à promouvoir lors de la Conférence d'examen du TNP devrait porter sur la relance des usages pacifiques de l'énergie nucléaire, qui fonde la légitimité du traité et répond à l'attente d'un nombre croissant de pays. Il a rappelé que la France agissait, à travers de nombreux accords de coopération, pour un développement sûr et responsable de l'énergie nucléaire. Il a précisé que les nouvelles générations de réacteurs présentaient un haut degré de garantie en matière de sûreté et de non-prolifération. Il a insisté pour que des assurances soient rapidement données aux pays demandeurs en ce qui concerne les garanties d'approvisionnement en combustible nucléaire. Les projets évoqués depuis plusieurs années de mécanismes multilatéraux et de « banques du combustible » doivent désormais se concrétiser. Des installations d'enrichissement et de retraitement à statut international pourraient également être réalisées sur une base régionale. En ce qui concerne les transferts des technologies sensibles du cycle du combustible (enrichissement et retraitement), il serait désormais temps de lever le moratoire décrété depuis 2004 par le G8 et de le remplacer par des règles claires autorisant ces transferts sous un certain nombre de conditions bien définies, telles que l'existence d'un programme électronucléaire crédible et l'adhésion aux normes les plus élevées de sûreté, de sécurité et de non-prolifération.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a estimé que le troisième objectif, lors de la Conférence d'examen, devait être d'assurer le maintien de l'ordre nucléaire mondial, incarné par le TNP.

Cet objectif passe au moins par quatre types d'actions.

Il faut tout d'abord renforcer la mobilisation internationale autour de la résolution des crises iranienne et nord-coréenne, potentiellement très déstabilisatrices dans la mesure où elles pourraient entraîner une prolifération en cascade, d'autres Etats des régions concernées considérant ne plus devoir être liés par le TNP.

Il faut ensuite consolider le régime international de non-prolifération nucléaire, en incitant les Etats non signataires à s'en rapprocher, comme l'a fait l'Inde en souscrivant à divers engagements, mais aussi en accentuant les

moyens de vérifier et d'assurer le respect du TNP. La généralisation du protocole additionnel aux accords de garanties, l'encadrement du droit de retrait et l'attribution à l'AIEA de moyens humains, techniques et financiers en rapport avec sa mission sont, de ce point de vue, essentiels.

Troisièmement, la politique de contre-prolifération, avec des actions telles que la mise en œuvre de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies ou la *Proliferation Security Initiative (PSI)*, doit être poursuivie, de même que la lutte contre les autres formes de prolifération, chimique, biologique, balistique, qui ont un effet très déstabilisant au plan régional.

Enfin, au-delà du renforcement des instruments internationaux et des mesures préventives ou coercitives, il est indispensable d'agir sur les déterminants régionaux de la prolifération nucléaire. La normalisation des relations entre l'Inde et le Pakistan, la création d'un Etat palestinien et la reconnaissance d'Israël par les Etats arabes et par l'Iran, la poursuite du dialogue avec ce dernier en vue d'obtenir des engagements solides permettant d'envisager une levée des sanctions, enfin une approche globale de l'organisation de la sécurité en Asie de l'Est sont autant de points clefs pour l'obtention de réels résultats en matière de désarmement nucléaire, alors que les risques de prolifération et d'accroissement des arsenaux nucléaires se concentrent sur le Moyen-Orient et sur l'Asie.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a conclu sur les positions que la France et l'Europe devaient à ses yeux défendre lors de la Conférence d'examen.

Il a estimé que la France présentait un bilan exemplaire en matière de désarmement : réduction de moitié de ses forces nucléaires, avec l'abandon de la composante sol-sol et la diminution des composantes sous-marine et aéroportée ; transparence sur le volume de son arsenal ; ratification du TICE et démantèlement des sites d'essais, arrêt de la production de matières fissiles et démantèlement des usines de fabrication. Elle peut donc aborder sans aucun complexe la Conférence d'examen. Elle n'a en aucun cas à adopter une attitude frileuse ou « défensive » et doit au contraire plaider pour des objectifs ambitieux, en interpellant l'ensemble de ses partenaires :

- ceux qui n'ont pas ratifié le traité d'interdiction complète des essais nucléaires, comme les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, le Pakistan ;

- ceux qui n'ont pas définitivement cessé la production de matières fissiles militaires ou déclaré de moratoire, comme la Chine, l'Inde et le Pakistan ;

- ceux, encore nombreux, qui n'ont pas conclu de protocole additionnel avec l'AIEA ;

- ou encore les Etats-Unis et la Russie, qui conservent un nombre considérable d'armes nucléaires en réserve ou, s'agissant de la Russie, d'armes nucléaires tactiques.

La France doit insister sur les conditions à réunir pour permettre le désarmement nucléaire, dans la perspective d'un monde plus sûr.

Dimensionnées selon le principe de stricte suffisance, qui a conduit à des réductions successives, les forces nucléaires françaises n'ont pas à être prises en compte, à ce stade, dans un processus de négociation multilatérale de désarmement nucléaire. La France doit maintenir une dissuasion indépendante et se tenir en dehors du Groupe des plans nucléaires de l'OTAN.

La France ne saurait davantage renoncer à l'ambiguïté calculée de sa posture en donnant sans restriction des garanties négatives de sécurité ou, plus encore, des engagements généralisés de « non-usage en premier ».

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a également souligné la nécessité pour la France de sensibiliser ses alliés à l'intérêt de maintenir un principe de dissuasion en Europe, tant que les voisins de celle-ci n'ont pas renoncé à leurs armements nucléaires. Elle devrait également appeler ses alliés à la prudence sur les projets de développement d'une défense antimissile balistique en Europe, dans le cadre de l'OTAN. Ces projets pourraient entraîner les Européens dans des dépenses considérables sans garantir une couverture absolue. Ils pourraient générer un illusoire sentiment de protection nuisible à l'esprit de défense.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a indiqué que ces différentes conclusions et préconisations seraient détaillées dans son rapport écrit.

A la suite de cet exposé, **M. Xavier Pintat** a souligné la nécessité de prendre en compte des réalités telles que le maintien d'arsenaux nucléaires très importants aux Etats-Unis et en Russie, l'accroissement de l'arsenal chinois et les risques de la prolifération, qui rendent la perspective d'un monde sans armes nucléaires inaccessible à court terme. Il a estimé qu'il serait dangereux pour la France, dans ces conditions, de s'engager dans une démarche unilatérale de désarmement alors que ses forces nucléaires sont définies à un niveau de stricte suffisance. Il a souhaité savoir à quelles conditions, aux yeux du rapporteur, pourrait se poursuivre un mouvement de réduction globale du nombre d'armes nucléaires. Par ailleurs, **M. Xavier Pintat** s'est étonné que le rôle de la dissuasion nucléaire soit assez peu évoqué dans les débats sur la révision du concept stratégique de l'OTAN. Ce rôle ne saurait être aussi central que durant la guerre froide, mais la dissuasion est un élément important de la sécurité collective des membres de l'Alliance. Enfin, il a estimé que sans se substituer à la dissuasion, la défense antimissile pouvait jouer un rôle complémentaire par rapport à celle-ci. Il a rappelé les compétences technologiques françaises en ce domaine et considéré qu'elles mériteraient de pouvoir être valorisées, si l'OTAN s'engageait dans des développements sur une défense antimissile du territoire européen.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a indiqué que le traité « post-START », en cours de négociation, ne devait constituer, dans l'esprit des Etats-Unis et de la Russie, qu'une étape vers des réductions plus substantielles

de leurs arsenaux nucléaires. La Russie ne devrait pas s'engager, toutefois, dans des réductions drastiques. Elle s'inquiète des développements possibles de la défense antimissile aux Etats-Unis et souhaite conserver une capacité de frappe suffisante pour garantir la crédibilité de sa dissuasion. Même si elle est certainement disposée à en réduire le nombre, elle n'entend pas abandonner ses armes nucléaires tactiques qui compensent son infériorité conventionnelle et jouent un rôle sur sa frontière orientale et vis-à-vis du « proche étranger ». Les Etats-Unis, pour leur part, doivent tenir compte du niveau de l'arsenal russe et des besoins liés à la dissuasion élargie au bénéfice de leurs alliés en Europe et en Asie. Il est peu probable qu'un arsenal réduit à 500 têtes nucléaires, comme on l'évoque parfois, permette aux Etats-Unis de disposer des options nécessaires à l'exercice de cette dissuasion élargie. S'agissant de la défense antimissile, elle pourrait donner une illusion trompeuse de protection, comme la ligne Maginot, et représenterait un coût important pour une garantie incertaine. Il est en revanche nécessaire de maintenir dans la stratégie de l'OTAN un concept de dissuasion qui est essentiel à la garantie de défense collective prévue par l'article 5 du traité de Washington.

M. Josselin de Rohan, président, a estimé qu'une double pression risquait de s'exercer sur les pays européens de l'OTAN : l'une pour opérer le retrait des armes nucléaires américaines stationnées sur le territoire européen, et l'autre pour s'engager dans un programme de défense antimissile du territoire européen. Il a estimé que dans le difficile contexte budgétaire actuel, cette situation imposait une vigilance particulière sur le maintien de notre capacité de dissuasion nucléaire. Il a également considéré que le futur concept stratégique de l'OTAN ne devrait pas faire l'impasse sur la dissuasion nucléaire.

Mme Josette Durrieu a estimé qu'on ne pouvait défendre le maintien de l'ordre nucléaire mondial sans se pencher sur les situations régionales qui le fragilisent. Cela est particulièrement évident pour le Moyen-Orient. La possession de l'arme nucléaire par Israël constitue un véritable tabou. La question n'est pratiquement jamais soulevée dans les pays occidentaux, alors qu'il s'agit d'un facteur de déséquilibre majeur dans la région et un élément qui ne peut être ignoré dans le règlement du problème iranien.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a répondu qu'il insistait, dans son rapport, sur la nécessité d'apporter des réponses politiques aux situations régionales qui n'ont pas été réglées et qui ont un rôle déterminant dans la prolifération. C'est le cas bien entendu du Moyen-Orient. Le président Obama a pris des engagements, au début de son mandat, sur le conflit israélo-palestinien. Il y a un lien entre son engagement effectif dans ce dossier et la crédibilité de son discours sur le désarmement nucléaire. Il n'y aura pas de paix au Moyen-Orient sans un Etat palestinien viable et la reconnaissance d'Israël par tous les pays arabes et l'Iran. C'est à cette seule condition que l'on pourra aller vers une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. Pour autant, il ne faut pas voir dans les capacités nucléaires israéliennes une menace pour les autres pays de la région, alors que Tel Aviv

recherche surtout une garantie ultime de sécurité compensant l'étroitesse de son territoire. S'agissant de l'Iran, il est possible qu'il ne souhaite pas aller jusqu'à la réalisation d'une arme nucléaire et veuille seulement devenir un « pays du seuil », maîtrisant les technologies faisant de lui une puissance nucléaire potentielle. Dans ce cas, une normalisation des relations avec la communauté internationale serait possible à condition que l'Iran apporte les garanties suffisantes, telles que la ratification du TICE, le respect de l'interdiction de fabriquer des matières fissiles militaires et la pleine application des contrôles de l'AIEA, à travers un protocole additionnel.

M. Didier Boulaud a déclaré que le groupe socialiste partageait l'opinion du rapporteur sur la nécessité, pour la France, d'adopter une posture dynamique lors de la Conférence d'examen du TNP, afin d'éviter un risque de marginalisation et des pressions excessives de ses partenaires européens. Il a appelé à une vigilance particulière sur la place accordée à la dissuasion nucléaire à l'occasion de la révision du concept stratégique de l'OTAN. Il a soutenu la position du rapporteur, écartant une participation de la France au Groupe des plans nucléaires de l'OTAN. Il a estimé qu'à un moment où les contraintes budgétaires se faisaient plus fortes, il fallait veiller à éviter toute remise en cause de la dissuasion nucléaire française et la tentation, au nom des impératifs financiers, de l'abandonner au profit d'un « parapluie » américain.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a estimé que dans le contexte actuel - maintien d'arsenaux considérables en Russie et aux Etats-Unis, risque d'instabilité nucléaire au Moyen-Orient, montée nucléaire de l'Asie - la dissuasion nucléaire restait pour la France une garantie fondamentale de paix et d'indépendance. Il serait grave que face à tant d'incertitude, l'Europe néglige les exigences de sa sécurité et se démobilise. Il est nécessaire que demeurent en Europe des pays possédant une capacité de dissuasion nucléaire.

M. Christian Poncelet s'est inquiété de la volonté du régime iranien de poursuivre ses activités nucléaires en dépit des offres de dialogue du président Obama et en contradiction avec les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Il a estimé que l'accession de l'Iran à l'arme nucléaire amènerait inévitablement d'autres Etats de la région à se délier de leurs engagements et à envisager eux aussi un programme nucléaire militaire. Tout en appelant de ses vœux des évolutions politiques intérieures qui permettraient de rétablir la confiance entre l'Iran et la communauté internationale, il a estimé qu'un renforcement des sanctions était dans l'immédiat nécessaire. Il a regretté que la Chine s'oppose pour le moment à toute action en ce sens au sein du Conseil de sécurité.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a souligné les effets limités des sanctions ciblées actuellement édictées contre l'Iran, ainsi que l'opposition de la Chine à l'accentuation des pressions internationales.

M. André Vantomme a fait part de ses inquiétudes sur la dégradation des finances publiques et les risques qui en découlent sur les moyens de notre politique de défense, et en particulier la dissuasion.

M. Jean-Pierre Chevènement, rapporteur, a estimé que ces craintes étaient justifiées, mais qu'il serait à long terme désastreux de sacrifier la dissuasion nucléaire, qui est un élément fondamental de notre sécurité et ne représente somme toute qu'un investissement limité de l'ordre de 3,5 milliards d'euros par an, soit moins de 10 % du budget de la défense.

A la suite de ce débat, **M. Josselin de Rohan, président**, a indiqué que les membres de la majorité de la commission souscrivaient aux conclusions et préconisations du rapporteur.

M. André Vantomme a manifesté l'appui des membres du groupe socialiste aux conclusions du rapporteur.

M. Michel Billout a indiqué que le groupe communiste, républicain et citoyen s'abstiendrait, se réservant d'exprimer ses positions sur les différentes conclusions du rapporteur lors du débat du 23 mars en séance publique.

La commission a adopté les conclusions du rapporteur et a autorisé leur publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXES

Etat des arsenaux nucléaires dans le monde

(source : *Americas' Strategic Posture – Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States* – mai 2009)

Nombre estimé des armes nucléaires des Etats-Unis et de la Russie

	Etats-Unis	Russie
Nombre maximal (année)	32 000 (1967)	40 000 (URSS: 1986)
Nombre actuel (total)	9 400	13 000
<i>armes stratégiques opérationnelles</i>	4 700	4 100
<i>armes non-stratégiques opérationnelles</i>	< 500	3 800
<i>armes en réserve ou en attente de démantèlement</i>	4 200	5 100

Nombre estimé des armes nucléaires des autres Etats nucléaires

Chine	400
France	300
Royaume-Uni	< 200
Israël	100-200
Inde	50-60
Pakistan	60
Corée du Nord	“quelques unes”, < 10

Texte du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

Ouvert à la signature à Londres, Moscou et Washington : 1^{er} juillet 1968

Entré en vigueur : 5 mars 1970

Gouvernements dépositaires : Fédération de Russie, Etats-Unis d'Amérique, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Les États qui concluent le présent Traité, ci-après dénommés les « Parties au Traité »

Considérant les dévastations qu'une guerre nucléaire ferait subir à l'humanité entière et la nécessité qui en résulte de ne ménager aucun effort pour écarter le risque d'une telle guerre et de prendre des mesures en vue de sauvegarder la sécurité des peuples ;

Persuadés que la prolifération des armes nucléaires augmenterait considérablement le risque de guerre nucléaire ;

En conformité avec les résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies demandant la conclusion d'un accord sur la prévention d'une plus grande dissémination des armes nucléaires ;

S'engageant à coopérer en vue de faciliter l'application des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique aux activités nucléaires pacifiques :

Exprimant leur appui aux efforts de recherche, de mise au point et autres visant à favoriser l'application, dans le cadre du système de garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique, du principe d'une garantie efficace du flux de matières brutes et de produits fissiles spéciaux grâce à l'emploi d'instruments et autres moyens techniques en certains points stratégiques ;

Affirmant le principe selon lequel les avantages des applications pacifiques de la technologie nucléaire, y compris tous les sous-produits technologiques que les États dotés d'armes nucléaires pourraient obtenir par la mise au point de dispositifs nucléaires explosifs, devraient être accessibles, à des fins pacifiques, à toutes les Parties au Traité, qu'il s'agisse d'États dotés ou non dotés d'armes nucléaires;

Convaincus qu'en application de ce principe, toutes les Parties au Traité ont le droit de participer à un échange aussi large que possible de renseignements scientifiques en vue du développement plus poussé des utilisations de l'énergie atomique à des fins pacifiques, et de contribuer à ce développement à titre individuel ou en coopération avec d'autres États ;

Déclarant leur intention de parvenir au plus tôt à la cessation de la course aux armements nucléaires et de prendre des mesures efficaces dans la voie du désarmement nucléaire ; Demandant instamment la coopération de tous les États en vue d'atteindre cet objectif ;

Rappelant que les Parties au Traité de 1963 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau ont, dans le préambule du dit Traité, exprimé leur détermination de chercher à assurer l'arrêt de

toutes les explosions expérimentales d'armes nucléaires à tout jamais et de poursuivre les négociations à cette fin ;

Désireux de promouvoir la détente internationale et le renforcement de la confiance entre États afin de faciliter la cessation de la fabrication d'armes nucléaires, la liquidation de tous les stocks existants des dites armes, et l'élimination des armes nucléaires et leurs vecteurs des arsenaux nationaux en vertu d'un traité sur le désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ;

Rappelant que, conformément à la Charte des Nations Unies, les États doivent s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies, et qu'il faut favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, sont convenus de ce qui suit :

ARTICLE I

Tout État doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à ne transférer à qui que ce soit, ni directement ni indirectement, des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs, ou le contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs; et à n'aider, n'encourager ni inciter d'aucune façon un État non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à fabriquer ou acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs, ou le contrôle de telles armes ou tels dispositifs explosifs.

ARTICLE II

Tout État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à n'accepter de qui que ce soit, ni directement ni indirectement, le transfert d'armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires ou du contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs; à ne fabriquer ni acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs; et à ne rechercher ni recevoir une aide quelconque pour la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs.

ARTICLE III

1. Tout État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à accepter les garanties stipulées dans un accord qui sera négocié et conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, conformément au statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique et au système de garanties de ladite Agence, à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par ledit État aux termes du présent Traité en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires. Les modalités d'application des garanties requises par le présent article porteront sur les matières brutes et les produits fissiles spéciaux, que ces matières ou produits soient produits, traités ou utilisés dans une installation nucléaire principale ou se trouvent en dehors d'une telle installation. Les garanties requises par le présent article s'appliqueront toutes matières brutes ou tous produits fissiles spéciaux dans toutes activités nucléaires pacifiques

exercées sur le territoire d'un tel État, sous sa juridiction, ou entreprises sous son contrôle en quelque lieu que ce soit.

2. Tout État Partie au Traité s'engage à ne pas fournir : a) de matières brutes ou de produits fissiles spéciaux, ou b) d'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux, à un État non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à des fins pacifiques, à moins que lesdites matières brutes ou lesdits produits fissiles spéciaux ne soient soumis aux garanties requises par le présent article.

3. Les garanties requises par le présent article seront mises en œuvre de manière à satisfaire aux dispositions de l'article 4 du présent Traité et à éviter d'entraver le développement économique ou technologique des Parties au Traité, ou la coopération internationale dans le domaine des activités nucléaires pacifiques, notamment les échanges internationaux de matières et d'équipements nucléaires pour le traitement, l'utilisation ou la production de matières nucléaires à des fins pacifiques, conformément aux dispositions du présent article et au principe de garantie énoncé au préambule du présent Traité.

4. Les États non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité concluront des accords avec l'Agence internationale de l'énergie atomique pour satisfaire aux exigences du présent article, soit à titre individuel, soit conjointement avec d'autres États conformément au statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique. La négociation de ces accords commencera dans les 180 jours qui suivront l'entrée en vigueur initiale du présent Traité. Pour les États qui déposeront leur instrument de ratification ou d'adhésion après ladite période de 180 jours, la négociation de ces accords commencera au plus tard à la date de dépôt dudit instrument de ratification ou d'adhésion. Lesdits accords devront entrer en vigueur au plus tard dix-huit mois après la date du commencement des négociations.

ARTICLE IV

1. Aucune disposition du présent Traité ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inaliénable de toutes les Parties au Traité de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discrimination et conformément aux dispositions des articles 1 et 2 du présent Traité.

2. Toutes les Parties au Traité s'engagent à faciliter un échange aussi large que possible d'équipement, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques en vue des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, et ont le droit d'y participer. Les Parties au Traité en mesure de le faire devront aussi coopérer en contribuant, à titre individuel ou conjointement avec d'autres États ou des organisations internationales, au développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, en particulier sur les territoires des États non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité, compte dûment tenu des besoins des régions du monde qui sont en voie de développement.

ARTICLE V

Chaque Partie au Traité s'engage à prendre des mesures appropriées pour assurer que, conformément au présent Traité, sous une surveillance internationale appropriée et par la voie de procédures internationales appropriées, les avantages pouvant découler des applications pacifiques, quelles qu'elles soient, des explosions nucléaires soient accessibles sur une base non discriminatoire aux États non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité, et que le coût pour lesdites Parties des dispositifs explosifs utilisés soit aussi réduit que possible et ne comporte pas de frais pour la recherche et la mise au point. Les États non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité seront en mesure d'obtenir des avantages de cette nature, conformément à un accord international spécial ou à des accords internationaux spéciaux, par l'entremise d'un organisme international approprié où les États non dotés d'armes nucléaires seront représentés de manière adéquate. Des négociations à ce sujet commenceront le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du Traité. Les États non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité pourront aussi, s'ils le souhaitent, obtenir ces avantages en vertu d'accords bilatéraux.

ARTICLE VI

Chacune des Parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace.

ARTICLE VII

Aucune clause du présent Traité ne porte atteinte au droit d'un groupe quelconque d'États de conclure des traités régionaux de façon à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs.

ARTICLE VIII

1. Toute Partie au Traité peut proposer des amendements au présent Traité. Le texte de tout amendement proposé sera soumis aux gouvernements dépositaires qui le communiqueront à toutes les Parties au Traité. Si un tiers des Parties au Traité ou davantage en font alors la demande, les gouvernements dépositaires convoqueront une conférence à laquelle ils inviteront toutes les Parties au Traité pour étudier cet amendement.

2. Tout amendement au présent Traité devra être approuvé à la majorité des voix de toutes les Parties au Traité, y compris les voix de tous les États dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité et de toutes les autres parties qui à la date de la communication de l'amendement, sont membres du Conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique. L'amendement entrera en vigueur à l'égard de toute Partie qui déposera son instrument de ratification dudit amendement dès le dépôt de tels instruments de ratification de tous les États dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité et de toutes les autres Parties qui, à la date de la communication de l'amendement, sont membres du Conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Par la suite, l'amendement entrera en vigueur à l'égard de toute autre Partie dès le dépôt de son instrument de ratification de l'amendement.

3. Cinq ans après l'entrée en vigueur du présent Traité, une Conférence des Parties au Traité aura lieu à Genève (Suisse), afin d'examiner le fonctionnement du présent Traité en vue de s'assurer que les objectifs de préambule et les dispositions du Traité sont en voie de réalisation. Par la suite, à des intervalles de cinq ans, une majorité des Parties au Traité pourra obtenir en soumettant une proposition à cet effet aux gouvernements dépositaires, la convocation d'autres conférences ayant le même objet, à savoir examiner le fonctionnement du Traité.

ARTICLE IX

1. Le présent Traité est ouvert à la signature de tous les États. Tout État qui n'aura pas signé le présent Traité avant son entrée en vigueur conformément au paragraphe 3 du présent article pourra y adhérer à tout moment.

2. Le présent Traité sera soumis à la ratification et les instruments de ratification seront déposés auprès des gouvernements des États-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de l'Union des républiques socialistes soviétiques, qui sont par les présents désignés comme gouvernements dépositaires.

3. Le présent Traité entrera en vigueur après qu'il aura été ratifié par les États dont les gouvernements sont désignés comme dépositaires du Traité, et par quarante autres États signataires du présent Traité, et après le dépôt de leurs instruments de ratification. Aux fins du présent traité, un État doté d'armes nucléaires est un État qui a fabriqué et a fait exploser une arme nucléaire ou un autre dispositif nucléaire explosif avant le 1er janvier 1967.

4. Pour les États dont les instruments de ratification ou d'adhésion seront déposés après l'entrée en vigueur à la date du dépôt de leurs instruments de ratification ou d'adhésion.

5. Les gouvernements dépositaires informeront sans délai tous les États qui auront signé le présent Traité ou y auront adhéré de la date de chaque signature, de la date de dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion, de la date d'entrée en vigueur du présent Traité et de la date de réception de toute demande de convocation d'une conférence ainsi que de toute autre communication.

6. Le présent Traité sera enregistré par les gouvernements dépositaires, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

ARTICLE X

1. Chaque Partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de se retirer du Traité si elle décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent Traité, ont compromis les intérêts suprêmes de son pays. Elle devra notifier ce retrait à toutes les autres Parties du Traité ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies avec un préavis de trois mois. Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'État en question considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes.

2. Vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité, une conférence sera convoquée en vue de décider si le Traité demeurera en vigueur pour une durée indéfinie, ou sera prorogé pour une ou plusieurs périodes supplémentaires d'une durée déterminée. Cette décision sera prise à la majorité des Parties au Traité.

ARTICLE XI

Le présent Traité, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé dans les archives des gouvernements dépositaires. Des copies dûment certifiées conformes du présent Traité seront adressées par les gouvernements dépositaires aux gouvernements des États qui auront signé le Traité, ou qui y auront adhéré.

En foi de quoi les soussignés, dûment habilités à cet effet, ont signé le présent Traité.

Résolution 1887 du Conseil de sécurité des Nations unies

Nations Unies
Conseil de sécurité

S/RES/1887 (2009)
24 septembre 2009

Résolution 1887 (2009)

**Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6191^e séance,
le 24 septembre 2009**

Le Conseil de sécurité,

Déterminé à œuvrer à un monde plus sûr pour tous et à créer les conditions pour un monde sans armes nucléaires, conformément aux objectifs énoncés dans le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, d'une manière qui promeuve la stabilité internationale, et sur la base du principe d'une sécurité non diminuée pour tous,

Réaffirmant la déclaration de son président adoptée lors de la séance du Conseil tenue au niveau des chefs d'État et de gouvernement, le 31 janvier 1992 (S/23500), notamment la nécessité pour tous les États Membres de s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne la maîtrise des armements et le désarmement et d'empêcher la prolifération sous tous ses aspects de toutes les armes de destruction massive,

Rappelant que la déclaration susmentionnée (S/23500) soulignait que tous les États Membres devaient régler par des voies pacifiques dans le respect de la Charte tout différend dans ce contexte qui menacerait la stabilité régionale et mondiale,

Réaffirmant que la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales,

Conscient des responsabilités assignées aux autres organes de l'ONU et aux organisations internationales compétentes dans le domaine du désarmement, de la maîtrise des armements et de la non-prolifération, ainsi qu'à la Conférence sur le désarmement, et les encourageant à continuer de jouer le rôle qui leur revient,

Soulignant que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires demeure la pierre angulaire du régime de non-prolifération nucléaire et le fondement essentiel de la poursuite du désarmement nucléaire et de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques,

Réaffirmant son ferme attachement au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et sa conviction que le régime international de non-prolifération nucléaire doit être maintenu et renforcé si l'on veut assurer sa mise en œuvre efficace, et *rappelant* à cet égard les conclusions des précédentes conférences d'examen, notamment les documents finaux de 1995 et de 2000,

Appelant à de nouveaux progrès dans tous les aspects du désarmement en vue de renforcer la sécurité dans le monde,

Rappelant la déclaration de son président adoptée à l'issue de la séance du Conseil tenue le 19 novembre 2008 (S/PRST/2008/43),

Saluant les décisions prises par les États non dotés d'armes nucléaires qui ont démantelé leurs programmes d'armes nucléaires ou renoncé à l'arme nucléaire,

Se félicitant des efforts de réduction des arsenaux nucléaires et de désarmement entrepris et accomplis par les États dotés d'armes nucléaires aux fins de la réduction de ces armes et du désarmement, et *soulignant* la nécessité de poursuivre les efforts dans le domaine du désarmement nucléaire, conformément à l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires,

Se félicitant à cet égard de la décision prise par les États-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie de mener des négociations en vue de conclure un nouvel accord global juridiquement contraignant pour remplacer le Traité sur la réduction et la limitation des armements stratégiques offensifs qui vient à expiration en décembre 2009,

Saluant et soutenant les mesures prises en vue de conclure des traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires et *se déclarant convaincu* que la création de zones exemptes d'armes nucléaires internationalement reconnues en vertu d'arrangements librement conclus entre les États de la région concernée, et conformément aux directives adoptées en 1999 par la Commission du désarmement, renforce la paix et la sécurité mondiales et régionales, consolide le régime de non-prolifération nucléaire et contribue à la réalisation des objectifs de désarmement nucléaire,

Prenant note dans ce contexte de son appui à l'organisation de la deuxième Conférence des États signataires ou parties aux traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires, qui doit se tenir à New York le 30 avril 2010,

Réaffirmant ses résolutions 825 (1993), 1695 (2006), 1718 (2006) et 1874 (2009),

Réaffirmant ses résolutions 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1835 (2008),

Réaffirmant en outre toutes les autres résolutions pertinentes qu'il a adoptées touchant la non-prolifération,

Profondément préoccupé par la menace que constitue le terrorisme nucléaire, et *reconnaissant* qu'il est nécessaire que tous les États adoptent des mesures efficaces pour empêcher que les terroristes aient accès à des matières nucléaires ou à une assistance technique,

Prenant note avec intérêt de l'initiative visant à convoquer, en coordination avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, une conférence internationale sur les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire,

Se déclarant favorable à la tenue du Sommet mondial sur la sécurité nucléaire en 2010,

Affirmant son appui à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et son amendement de 2005, ainsi qu'à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire,

Reconnaissant les progrès accomplis par l'Initiative mondiale de lutte contre le terrorisme nucléaire et le Partenariat mondial du G-8,

Notant la contribution de la société civile à la promotion de tous les objectifs du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires,

Réaffirmant sa résolution 1540 (2004) et la nécessité pour tous les États d'appliquer dans leur intégralité les mesures y énoncées, et *invitant* tous les États Membres et les organisations internationales et régionales à coopérer activement avec le Comité créé par ladite résolution, notamment à l'occasion de l'examen complet demandé dans la résolution 1810 (2008),

1. *Souligne* que toute situation de non-respect des obligations en matière de non-prolifération sera portée à l'attention du Conseil, qui appréciera si cette situation constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales, et *souligne* la responsabilité principale du Conseil pour lutter contre ces menaces;

2. *Invite* les États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à s'acquitter pleinement de toutes leurs obligations et à honorer leurs engagements au titre du Traité;

3. *Note* que les avantages découlant de l'adhésion au Traité ne peuvent être garantis aux États parties que s'ils respectent les obligations y énoncées;

4. *Exhorte* tous les États qui ne sont pas parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à y adhérer en tant qu'États non dotés d'armes nucléaires de manière à assurer l'universalité de cet instrument dans les meilleurs délais, et, en attendant qu'ils y adhèrent, à en respecter les dispositions;

5. *Prie* les Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à s'engager, en vertu de l'article VI du Traité, à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces de réduction des armes nucléaires et de désarmement nucléaire et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace, et *invite* tous les autres États à se joindre à cette entreprise;

6. *Engage* tous les États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à coopérer de sorte que la Conférence d'examen du Traité, qui doit avoir lieu en 2010, puisse renforcer cet instrument et arrêter des objectifs réalistes et réalisables au titre de chacun des trois piliers du Traité que sont la non-prolifération, l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et le désarmement;

7. *Invite* tous les États à s'abstenir de procéder à des essais nucléaires et à signer et ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires afin qu'il entre rapidement en vigueur;

8. *Prie* la Conférence du désarmement de négocier dès que possible un traité interdisant la production de matières fissiles pour des armes nucléaires et autres engins explosifs nucléaires, *se félicite* que la Conférence du désarmement ait adopté à l'unanimité son programme de travail en 2009, et *demande* à tous les États Membres de coopérer afin que la Conférence puisse entamer ses travaux de fond sans tarder;

9. *Rappelle* les déclarations faites par chacun des cinq États dotés d'armes nucléaires, dont la résolution 984 (1995) a pris acte, dans lesquelles ceux-ci ont donné aux États non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires des garanties de sécurité contre l'utilisation de telles armes, et *affirme* que ces garanties renforcent le régime de non-prolifération nucléaire;

10. *Se déclare* particulièrement préoccupé par les défis majeurs actuels auxquels est confronté le régime de non-prolifération et sur lesquels le Conseil a agi, *exige* des parties concernées qu'elles s'acquittent pleinement des obligations mises à leur charge par les résolutions qu'il a adoptées sur ce sujet, et *réitère* l'appel qu'il leur a lancé pour qu'elles trouvent rapidement une solution négociée à ces questions;

11. *Encourage* les efforts tendant à assurer le développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques par les pays qui cherchent à maintenir ou à renforcer leurs capacités dans ce domaine, dans un cadre propre à réduire les risques de prolifération, qui réponde aux normes internationales les plus élevées en matière de garanties, de sécurité et de sûreté;

12. *Souligne* que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires reconnaît en son article IV le droit inaliénable des États parties de développer la recherche, la production et

l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discrimination et conformément aux dispositions des articles I et II, et *rappelle* à cet égard l'article III dudit traité et l'article II du Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA);

13. *Invite* les États à adopter des mesures nationales plus strictes de contrôle des exportations de matières et de technologies sensibles du cycle du combustible nucléaire;

14. *Encourage* les travaux que l'AIEA mène pour définir des approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire, y compris des garanties d'approvisionnement en combustible nucléaire et des mesures connexes, comme moyen efficace de répondre au besoin croissant de combustible nucléaire et de services dans ce domaine et de réduire au minimum le risque de prolifération, et *prie* le Conseil des gouverneurs de l'AIEA d'adopter dès que possible des mesures à cette fin;

15. *Affirme* que des garanties efficaces de l'AIEA sont indispensables pour empêcher la prolifération nucléaire et faciliter la coopération dans le domaine de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et, à cet égard :

a) *Prie* tous les États non dotés d'armes nucléaires parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires qui ne l'ont pas encore fait de conclure immédiatement un accord de garanties généralisées ou un protocole modifié sur de petites quantités de matières;

b) *Invite* tous les États à signer, ratifier et appliquer un protocole additionnel qui, avec les accords de garanties généralisées, constitue un élément essentiel du système de garanties de l'AIEA;

c) *Souligne* qu'il importe que tous les États Membres veillent à ce que l'AIEA continue d'être dotée des ressources et de l'autorité qui lui permettent de vérifier l'utilisation déclarée des matières et installations nucléaires ou l'absence d'activités non déclarées, et que l'AIEA lui fasse rapport à cette fin, selon que de besoin;

16. *Encourage* les États à apporter à l'AIEA la coopération nécessaire pour lui permettre de vérifier si tel ou tel État s'acquitte de ses obligations découlant des accords de garanties, et *affirme* sa détermination à appuyer les efforts déployés par l'AIEA à cette fin, en vertu de l'autorité qu'il tire de la Charte;

17. *Décide* de traiter sans tarder toute notification de retrait du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires adressée par tout État, y compris les événements décrits dans la notification présentée par l'État conformément aux dispositions de l'article X du Traité, tout en prenant note des discussions en cours à l'occasion de l'examen du Traité en vue d'identifier des modalités par lesquelles les États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires pourraient collectivement répondre à toute notification de retrait, et *affirme* que tout État demeure responsable au regard du droit international des violations du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires commises avant son retrait;

18. *Encourage* les États à poser, comme condition aux exportations de matières nucléaires, que l'État destinataire accepte que s'il met fin à l'accord de garanties conclu avec l'AIEA ou s'en retire, ou si le Conseil des gouverneurs de l'AIEA constate son non-respect de l'accord, l'État fournisseur aurait le droit d'exiger la restitution des matières ou équipements nucléaires fournis avant la dénonciation, la constatation du non-respect ou le retrait, ainsi que de toutes matières nucléaires spéciales produites grâce à l'emploi de tels matières ou équipements;

19. *Encourage* les États à examiner si un État destinataire a signé et ratifié un protocole additionnel sur le modèle de protocole additionnel lorsqu'ils prennent des décisions concernant des exportations nucléaires;

20. *Prie* les États de poser, comme condition aux exportations de matières nucléaires, que l'État destinataire accepte qu'au cas où il mettrait fin à l'accord de garanties conclu avec l'AIEA, les garanties continueraient de s'appliquer à tous matières et équipements nucléaires fournis avant une telle dénonciation, ainsi que toutes matières nucléaires produites grâce à l'emploi de tels matières ou équipements;

21. *Lance un appel* à tous les États pour qu'ils adhèrent à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et son amendement de 2005, ainsi qu'à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire;

22. *Accueille avec satisfaction* les recommandations formulées en mars 2009 par le Comité créé par la résolution 1540 (2004) pour faire en sorte que les mécanismes de financement existants soient utilisés plus efficacement, y compris en envisageant de créer un fonds de contributions volontaires, et *affirme* qu'il est déterminé à promouvoir la mise en œuvre intégrale de la résolution 1540 (2004) par les États Membres en garantissant un appui efficace et durable aux activités menées par le Comité;

23. *Réaffirme* que les États Membres doivent appliquer la résolution 1540 (2004) dans son intégralité en vue d'empêcher l'accès aux armes de destruction massive, aux matériels connexes et à leurs vecteurs, la fourniture d'une assistance ou leur financement, par des acteurs non étatiques, tels qu'ils sont définis dans la résolution, *prie* les États de coopérer activement avec le Comité créé par ladite résolution et l'AIEA, y compris de leur prêter assistance, à leur demande, pour leur permettre de mettre en œuvre les dispositions de la résolution 1540 (2004), et, à cet égard, *attend avec intérêt* le prochain examen d'ensemble de l'application de la résolution pour en renforcer l'efficacité, et *invite* tous les États à participer activement à cet examen;

24. *Engage* les États à échanger leurs meilleures pratiques en vue d'améliorer les normes de sûreté et les pratiques en matière de sécurité nucléaire et d'élever le niveau de sécurité nucléaire afin de réduire le risque de terrorisme nucléaire, dans l'objectif de mettre toutes les matières nucléaires vulnérables à l'abri de tels risques dans un délai de quatre ans;

25. *Demande* à tous les États de gérer de manière responsable et de réduire au minimum autant que possible au plan technique et économique l'emploi de l'uranium hautement enrichi à des fins civiles, y compris en travaillant à convertir les réacteurs de recherche nucléaires et les processus de production de radioisotopes aux fins de l'emploi de combustibles et de cibles d'uranium faiblement enrichi;

26. *Exhorte* tous les États à se donner les moyens de mieux détecter, décourager et empêcher le trafic illicite de matières nucléaires sur l'ensemble de leur territoire, et *demande* aux États qui sont en mesure de le faire de s'employer à renforcer les partenariats internationaux et les capacités à cet égard;

27. *Prie instamment* tous les États de prendre chacun toutes les mesures appropriées en accord avec les autorités et la législation nationales, et conformément au droit international, en vue d'empêcher le financement de la prolifération nucléaire et les transports proliférants, de renforcer les contrôles à l'exportation, de sécuriser les matières sensibles et de contrôler l'accès aux transferts intangibles de technologies;

28. *Se déclare* déterminé à surveiller de près toute situation impliquant la prolifération d'armes nucléaires, de leurs vecteurs ou de matériels connexes, notamment à destination ou par des acteurs non étatiques, tels qu'ils sont définis dans la résolution 1540 (2004), et, le cas échéant, à adopter les mesures voulues en vue d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales;

29. *Décide* de rester saisi de la question.

Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies

Nations Unies
Conseil de sécurité

S/RES/1540 (2004)

Résolution 1540 (2004)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4956^e séance,
le 28 avril 2004

Le Conseil de sécurité,

Affirmant que la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales,

Réaffirmant à ce sujet la Déclaration de son Président publiée à l'issue de la séance tenue au niveau des chefs d'État et de gouvernement le 31 janvier 1992 (S/23500), et rappelant notamment que tous les États Membres doivent s'acquitter de leurs obligations en matière de maîtrise des armements et de désarmement et prévenir la prolifération dans tous ses aspects de toutes les armes de destruction massive,

Rappelant également qu'il soulignait dans ladite déclaration qu'il fallait que tous les États règlent pacifiquement, conformément à la Charte, tout problème se posant à cet égard qui menace la stabilité régionale ou mondiale ou en perturbe le maintien,

S'affirmant déterminé à prendre des mesures efficaces et appropriées face à toute menace contre la paix et la sécurité internationales causée par la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs¹, comme la responsabilité principale lui en est confiée par la Charte des Nations Unies,

Soulignant combien il est attaché aux traités multilatéraux qui visent à éliminer ou prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques, et combien il importe pour la promotion de la stabilité internationale que tous les États parties à ces traités les appliquent intégralement,

Se félicitant de ce qu'apportent à cet égard les arrangements multilatéraux qui contribuent à la non-prolifération,

¹ Définitions aux fins de la présente résolution uniquement :

Vecteurs : missiles, fusées et autres systèmes sans pilote capables de conduire à leur cible des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et spécialement conçus pour cet usage.

Acteur non étatique : personne ou entité qui, n'agissant pas sous l'autorité légale d'un État, mène des activités tombant sous le coup de la présente résolution.

Éléments connexes : matières, équipements et technologies couverts par les traités et arrangements multilatéraux pertinents, ou figurant sur les listes de contrôle nationales, susceptibles d'être utilisés aux fins de la conception, de la mise au point, de la fabrication ou de l'utilisation d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs.

Affirmant que la prévention de la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques ne doit pas entraver la coopération internationale à des fins pacifiques touchant les matières, les équipements et les technologies, les utilisations à des fins pacifiques ne devant toutefois pas servir de couverture à la prolifération,

Gravement préoccupé par la menace du terrorisme et par le risque de voir des acteurs non étatiques¹, tels que ceux visés par la liste de l'Organisation des Nations Unies établie et tenue par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) ou ceux visés par la résolution 1373 (2001), se procurer des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs, en mettre au point, se livrer à leur trafic ou en faire usage,

Gravement préoccupé également par la menace que constitue le trafic d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques et de leurs vecteurs, ainsi que des éléments connexes¹, qui ajoute une dimension nouvelle à la question de la prolifération de ces armes et fait également peser une menace sur la paix et la sécurité internationales,

Considérant qu'il faut resserrer la coordination de l'action menée, aux niveaux national, sous-régional, régional et international, pour que le monde réagisse plus vigoureusement face à ce défi de taille et à la menace qu'il fait peser sur la sécurité internationale,

Considérant également que la plupart des États ont souscrit, en vertu des traités auxquels ils sont parties, des obligations juridiques contraignantes ou d'autres engagements en vue de prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques, et ont pris des mesures efficaces pour surveiller les stocks de matières à risque, pour les mettre en lieu sûr et pour assurer leur protection physique, telles que les mesures imposées par la Convention sur la protection physique des matières nucléaires ou celles que l'Agence internationale de l'énergie atomique a recommandées dans son Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives,

Considérant en outre qu'il est nécessaire que tous les États prennent d'urgence des mesures effectives supplémentaires pour empêcher la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs,

Encourageant tous les États Membres à appliquer pleinement les traités et conventions auxquels ils sont parties dans le domaine du désarmement,

Réaffirmant qu'il faut combattre par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations Unies, les menaces que les actes de terrorisme font peser sur la paix et la sécurité internationales,

Décidé à s'employer dorénavant à faciliter une riposte efficace face aux menaces qui pèsent sur le monde dans le domaine de la non-prolifération,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Décide* que tous les États doivent s'abstenir d'apporter un appui, quel qu'en soit la forme, à des acteurs non étatiques qui tenteraient de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs;

2. *Décide également* que tous les États doivent adopter et appliquer, conformément à leurs procédures internes, une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, se procurer, mettre au point, posséder, transporter, transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs, en particulier à des fins terroristes, réprimant toutes les tentatives de l'une quelconque de ces activités, le fait d'y participer en tant que complice et le fait d'y fournir assistance ou de la financer;

3. *Décide également* que tous les États doivent prendre et appliquer des mesures efficaces afin de mettre en place des dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs, y compris en mettant en place des dispositifs de contrôle appropriés pour les éléments connexes, et qu'à cette fin ils doivent :

a) Arrêter et instituer des mesures appropriées et efficaces leur permettant de comptabiliser ces produits et d'en garantir la sécurité pendant leur fabrication, leur utilisation, leur stockage ou leur transport;

b) Arrêter et instituer des mesures de protection physique appropriées et efficaces;

c) Arrêter et instituer des activités appropriées et efficaces de contrôle aux frontières et de police afin de détecter, dissuader, prévenir et combattre, y compris, si nécessaire, en faisant appel à la coopération internationale, le trafic et le courtage de ces produits, en accord avec les autorités judiciaires du pays, conformément à sa législation et dans le respect du droit international;

d) Mettre en place, perfectionner, évaluer et instituer dans le pays des dispositifs appropriés et efficaces de contrôle de l'exportation et du transbordement de ces produits, y compris des lois et règlements appropriés permettant de contrôler leur exportation, leur transit, leur transbordement et leur réexportation et des contrôles portant sur la fourniture de fonds ou de services – financement ou transport, par exemple – se rapportant aux opérations d'exportation ou de transbordement qui contribueraient à la prolifération, et mettre en place des dispositifs de contrôle des utilisateurs finals; instituer et appliquer des sanctions pénales ou civiles appropriées aux infractions à ces législations et réglementations de contrôle des exportations;

4. *Décide* de créer, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire et pour une période de deux ans au maximum, un comité formé de tous ses membres qui, en faisant appel, le cas échéant, à des compétences extérieures, lui fera rapport, pour examen, sur la mise en œuvre de la présente résolution, et, à cette fin, demande aux États de présenter audit comité, au plus tard six mois après l'adoption de la présente résolution, un premier rapport sur les mesures qu'ils auront prises ou envisageraient de prendre pour la mettre en application;

5. *Décide* qu'aucune des obligations énoncées dans la présente résolution ne doit être interprétée d'une manière qui la mette en contradiction avec les droits et obligations des États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction et à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes biologiques ou à toxines et sur leur destruction, ou d'une manière qui modifie les responsabilités de l'Agence internationale de l'énergie atomique ou celles de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques;

6. *Apprécie* l'utilité, aux fins de l'application de la présente résolution, de listes de contrôle nationales bien tenues, et demande à tous les États Membres de s'employer dès que possible, si nécessaire, à établir de telles listes;

7. *Sait bien* que certains États pourront avoir besoin d'aide pour appliquer les dispositions de la présente résolution sur leur territoire, et invite les États qui en ont les moyens à offrir leur concours, selon qu'il conviendra, en réponse aux différentes demandes des États qui ne disposeront pas de l'infrastructure juridique et réglementaire, de l'expérience pratique ou des ressources nécessaires pour se conformer aux dispositions énoncées ci-dessus;

8. *Demande* à tous les États :

a) De promouvoir l'adoption universelle et l'application intégrale et, au besoin, le renforcement des traités multilatéraux auxquels ils sont parties qui ont pour objet d'empêcher la prolifération d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques;

b) D'adopter, s'ils ne l'ont pas encore fait, des règles et réglementations nationales visant à garantir le respect des engagements souscrits en vertu des principaux traités multilatéraux de non-prolifération;

c) De renouveler et de concrétiser leur engagement en faveur de la coopération multilatérale, en particulier dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique, de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes biologiques et à toxines et sur leur destruction, qui sont des moyens importants de poursuivre et d'atteindre leurs objectifs communs dans le domaine de la non-prolifération et de promouvoir la coopération internationale à des fins pacifiques;

d) D'élaborer des moyens appropriés de collaborer avec l'industrie et le public et de les informer des obligations que leur imposent les lois en question;

9. *Demande* à tous les États de promouvoir le dialogue et la coopération dans le domaine de la non-prolifération, de façon à apporter des réponses à la menace que constitue la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs;

10. *Demande* à tous les États, comme autre moyen de contrer cette menace, d'agir de concert, avec l'aval de leurs autorités judiciaires, dans le respect de leur législation et du droit international, pour empêcher le trafic des armes nucléaires, chimiques ou biologiques, de leurs vecteurs et des éléments connexes;

11. *Entend* suivre de près la mise en œuvre de la présente résolution et prendre au niveau approprié toutes autres décisions qui pourraient être nécessaires à cette fin;

12. *Décide* de rester saisi de la question.

Traité d'interdiction complète des essais nucléaires : état des ratifications

Situation des 44 Etats dont la ratification est requise pour l'entrée en vigueur du traité

ETAT	SIGNATURE	RATIFICATION
Afrique du Sud	24 septembre 1996	30 mars 1999
Allemagne	24 septembre 1996	20 août 1998
Algérie	15 octobre 1996	11 juillet 2003
Argentine	24 septembre 1996	4 décembre 1998
Australie	24 septembre 1996	9 juillet 1998
Autriche	24 septembre 1996	13 mars 1998
Bangladesh	24 octobre 1996	8 mars 2000
Belgique	24 septembre 1996	29 juin 1999
Bésil	24 septembre 1996	24 juillet 1998
Bulgarie	24 septembre 1996	29 septembre 1999
Canada	24 septembre 1996	18 décembre 1998
Chili	24 septembre 1996	12 juillet 2000
Chine	24 septembre 1996	
Colombie	24 septembre 1996	29 janvier 2008
République démocratique du Congo	4 octobre 1996	28 septembre 2004
République populaire démocratique de Corée		
République de Corée	24 septembre 1996	24 septembre 1999
Egypte	14 octobre 1996	
Espagne	24 septembre 1996	31 juillet 1998
Etats-Unis d'Amérique	24 septembre 1996	
Finlande	24 septembre 1996	15 janvier 1999
France	24 septembre 1996	6 avril 1998
Hongrie	24 septembre 1996	13 juillet 1999
Inde		
Indonésie	24 septembre 1996	
République islamique d'Iran	24 septembre 1996	
Israël	24 septembre 1996	
Italie	24 septembre 1996	1 ^{er} février 1999
Japon	24 septembre 1996	8 juillet 1997
Mexique	24 septembre 1996	5 octobre 1999
Norvège	24 septembre 1996	15 juillet 1999
Pakistan		
Pays-Bas	24 septembre 1996	23 mars 1999
Pérou	25 septembre 1996	12 novembre 1997
Pologne	24 septembre 1996	25 mai 1999
Roumanie	24 septembre 1996	5 octobre 1999
Royaume-Uni	24 septembre 1996	6 avril 1998
Fédération de Russie	24 septembre 1996	30 juin 2000
Slovaquie	30 septembre 1996	3 mars 1998
Suède	24 septembre 1996	2 décembre 1998
Suisse	24 septembre 1996	1 ^{er} octobre 1999
Turquie	24 septembre 1996	16 février 2000
Ukraine	27 septembre 1996	23 février 2001
Viet Nam	24 septembre 1996	10 mars 2006

Notions élémentaires sur l'AIEA

(Source : AIEA)

Optimiser la contribution de la technologie nucléaire à la société tout en s'assurant de son utilisation à des fins pacifiques

L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) est la principale instance mondiale pour la coopération scientifique et technique dans le domaine de l'utilisation pacifique de la technologie nucléaire. Créée par les Nations Unies en 1957¹ en tant qu'organisation indépendante, elle représente l'aboutissement du discours visionnaire sur « L'atome au service de la paix » prononcé par le président des États-Unis, M. Eisenhower, devant l'Assemblée générale des Nations Unies en 1953, dans lequel il proposait la création d'une instance internationale chargée de contrôler et de promouvoir l'utilisation de l'énergie atomique. Le large éventail de services et d'activités de l'AIEA profite à 145 États Membres (septembre 2008).

La menace de prolifération nucléaire

L'AIEA met en œuvre un système d'accords de garanties pour aider à prévenir la dissémination des armes nucléaires. Les garanties recouvrent un ensemble d'activités par lesquelles l'Agence s'emploie à vérifier que les États honorent leurs engagements internationaux et n'utilisent pas leur programme nucléaire civil à des fins militaires.

La plupart des accords de garanties ont été conclus avec des États qui se sont engagés, sur le plan international, à ne pas posséder d'armes nucléaires, dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), traité dont l'AIEA est l'autorité de vérification. À ce jour, 160 États ont conclu de tels accords avec l'AIEA, soumettant ainsi leurs programmes nucléaires à l'examen des inspecteurs des garanties de l'Agence.

La vérification de l'AIEA aide à donner des assurances sur le caractère exclusivement pacifique des utilisations des matières, installations et activités nucléaires. Cela, à son tour, contribue à apaiser les préoccupations sécuritaires des États en ce qui concerne l'élaboration d'armes nucléaires.

Les activités de vérification de l'AIEA sont encore renforcées par le protocole additionnel à l'accord de garanties du pays. En vertu de ce protocole, les États sont tenus de fournir à l'AIEA des informations plus détaillées sur tous les aspects de leurs activités liées au cycle du combustible nucléaire. Ils doivent également lui accorder un droit d'accès plus étendu et lui permettre d'utiliser les technologies de vérification les plus avancées.

Des activités relatives aux garanties sont effectuées régulièrement dans plus de 900 installations dans le monde, y compris des centrales nucléaires (450 réacteurs sont en fonctionnement aujourd'hui. Plus de 700 sont anticipés en 2030), des réacteurs de

¹ Les liens entre l'AIEA et l'ONU sont régis par un accord spécial. Conformément à son Statut, l'AIEA fait rapport chaque année à l'Assemblée générale des Nations Unies et, si nécessaire, au Conseil de sécurité, sur le non-respect, par des États, de leurs obligations au titre des garanties, et sur des questions liées à la paix et à la sécurité mondiales.

recherche, ainsi que des infrastructures et des installations d'entreposage liées au combustible.

La technologie nucléaire au service du développement

L'AIEA s'emploie également à mettre la science et la technologie nucléaires au service du développement durable. Cela suppose, non seulement de faire progresser les connaissances, mais aussi de les mettre à profit pour s'attaquer aux problèmes urgents de la planète que sont la faim, la maladie, la gestion des ressources naturelles, la pollution de l'environnement, la production d'énergie et les changements climatiques. Une partie des activités de l'AIEA a trait à l'électronucléaire, notamment aux questions de sûreté et de gestion des déchets, et vise à faire en sorte que la technologie nucléaire soit utilisée uniquement à des fins pacifiques.

À travers des projets de recherche et de coopération technique, l'AIEA facilite le transfert de la technologie nucléaire aux États Membres pour des utilisations médicales, agricoles et industrielles, la gestion de l'eau et d'autres applications. Cela contribue aux objectifs du développement durable et de la protection de l'environnement. L'AIEA possède également deux laboratoires scientifiques où sont exécutés des programmes de formation et de recherche à l'appui des activités.

Sûreté et sécurité nucléaires

Le rôle futur de l'énergie nucléaire dépend du bon bilan de sûreté régulier et avéré de toutes les applications. Le programme de sûreté nucléaire de l'AIEA consiste essentiellement à élaborer des normes de sûreté des installations nucléaires, des sources radioactives, du transport des matières radioactives et de la gestion des déchets radioactifs.

Bien que l'AIEA ne soit pas un organisme international de réglementation, ses activités dans le domaine de la sûreté nucléaire visent à établir des normes multilatérales consensuelles. Ce sont des mécanismes de plus en plus importants destinés à améliorer la sûreté nucléaire et la sûreté des rayonnements et des déchets dans le monde. De nombreux pays s'appuient sur les recommandations de l'AIEA pour établir leurs propres normes et règlements en matière de sûreté. Elles comprennent des orientations pour le choix du site, ainsi que pour la conception et l'exploitation des centrales nucléaires. L'AIEA effectue en outre des évaluations de la sûreté sur demande, et notamment des examens de centrales réalisés sur place par des équipes d'experts internationaux.

Dans le domaine de la sécurité nucléaire, l'AIEA aide les États Membres à mieux se préparer pour lutter contre le risque de terrorisme nucléaire. Les principales priorités du Fonds pour la sécurité nucléaire de l'AIEA sont notamment : le renforcement de la sécurité nucléaire grâce à une protection physique et à des contrôles réglementaires appropriés ; une lutte efficace contre le trafic illicite de matières nucléaires et radioactives ; l'intégration des systèmes de sûreté et de sécurité nucléaires ; et la préparation à la mise en œuvre de plans d'intervention en cas d'urgence.

Conseil des gouverneurs

Le Conseil des gouverneurs (35 membres dont le P5, l'Inde, l'Allemagne, le Japon, l'Égypte, l'Afrique du Sud, etc.) se réunit en général cinq fois par an. Il examine les comptes et le programme et budget de l'AIEA, fait des recommandations pertinentes à la Conférence générale, et étudie les demandes d'admission. En outre, le Conseil

approuve les accords de garanties et la publication des normes de sûreté de l'AIEA, et est chargé de nommer le Directeur général de l'AIEA, avec l'approbation de la Conférence générale. En cas de non-respect de ses engagements en matière de garanties par un pays, le Conseil décide des mesures à prendre, qui peuvent aller d'une demande d'éclaircissements à un éventuel renvoi au Conseil de sécurité de l'ONU. La France est représentée par le Directeur des Affaires internationales du CEA.

Conférence générale

La Conférence générale, qui rassemble tous les États Membres de l'AIEA, se réunit une fois par an pour examiner, notamment, le rapport du Conseil des gouverneurs pour l'année précédente, pour approuver les comptes, le programme, le budget ainsi que les demandes éventuelles d'admission à l'AIEA. Elle a qualité pour inviter le Conseil des gouverneurs à présenter des rapports sur toute question relative aux fonctions de l'Agence. Durant sa session ordinaire annuelle, elle organise une discussion générale sur les politiques et le programme de l'AIEA et examine toute une série de questions portées à son attention par le Conseil des gouverneurs, le Directeur général et des États Membres.

Secrétariat

Le Secrétariat de l'AIEA, qui compte environ 2300 administrateurs et personnels d'appui, exécute les programmes et les activités approuvés par les organes directeurs de l'Agence. Il est dirigé par le Directeur général, le plus haut fonctionnaire de l'AIEA, qui est nommé pour un mandat de quatre ans. Le Directeur général est assisté par des directeurs généraux adjoints qui dirigent six départements:

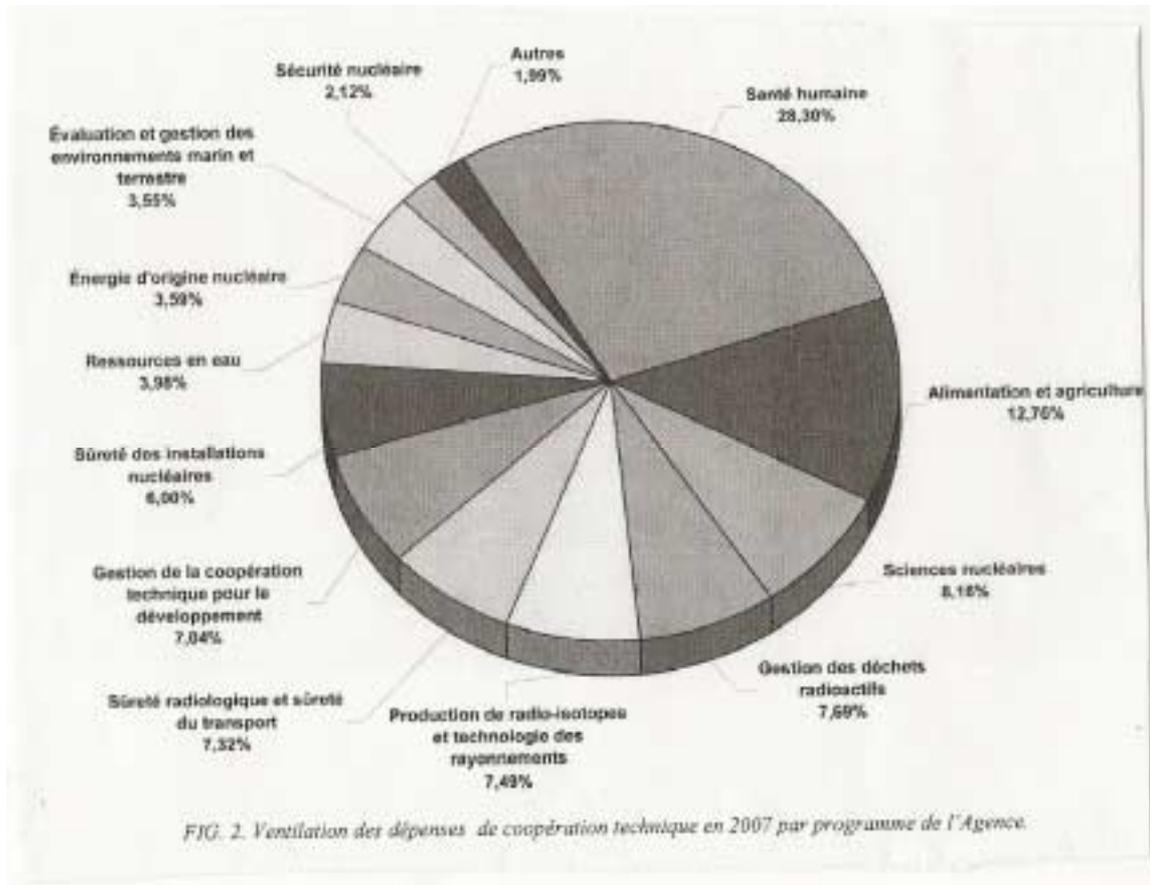
- Coopération technique - transfert de technologie et développement durable ;
- Énergie nucléaire - électronucléaire, cycle du combustible et gestion des déchets ;
- Sûreté et sécurité nucléaires - sûreté nucléaire et radiologique, sûreté des déchets et sécurité nucléaire ;
- Sciences et applications nucléaires - application des techniques nucléaires dans les domaines de la santé, de l'agriculture et de l'industrie et dans d'autres domaines ;
- Garanties - vérification des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire ;
- Gestion - politique et finances, services juridiques et appui administratif, information.

Organisation et ressources financières

Les organes directeurs de l'AIEA sont le Conseil des gouverneurs et la Conférence générale. Cette dernière est composée de représentants de tous les États Membres de l'AIEA. Le Conseil des gouverneurs compte 35 Membres dont 13 sont désignés par lui et 22 sont élus par la Conférence générale. Le Secrétariat, avec à sa tête le Directeur général, est chargé de l'exécution du programme de l'AIEA préalablement approuvé par le Conseil et la Conférence générale.

Les ressources financières de l'AIEA relèvent de deux catégories : le budget ordinaire et les contributions volontaires. Le niveau des ressources totales pour la

période 2008-2009 est de 450 millions d'euros, dont 150 millions d'euros proviennent de contributions volontaires, principalement des États Membres. La France contribue à hauteur de 6 % (8 à 9 M€ sur 160).



Etats-membres de l'AIEA :

Afghanistan	Ghana	Nigeria
Afrique du sud	Grèce	Norvège
Albanie	Guatemala	Nouvelle Zélande
Algérie	Haïti	Ouganda
Allemagne	Honduras	Ouzbékistan
Angola	Hongrie	Pakistan
Arabie saoudite	Îles Marshall	Palaos
Argentine	Inde	Panama
Arménie	Indonésie	Paraguay
Australie	Iran	Pays Bas
Autriche	Irak	Pérou
Azerbaïdjan	Irlande	Philippines
Bangladesh	Islande	Pologne
Bélarus	Israël	Portugal
Belgique	Italie	Qatar
Belize	Jamaïque	République centrafricaine
Bénin	Japon	République dominicaine
Bolivie	Jordanie	République tchèque
Bosnie-Herzégovine	Kazakhstan	Russie
Botswana	Kenya	Roumanie
Brésil	Kirghizistan	Royaume-Uni
Bulgarie	Koweït	Saint-Siège
Burkina Faso	Lettonie	Sénégal
Cameroun	Liban	Serbie
Canada	Libéria	Seychelles
Chili	Libye	Sierra Leone
Chine	Liechtenstein	Singapour
Chypre	Lituanie	Slovaquie
Colombie	Luxembourg	Slovénie
Congo (Rép. dém. du)	Macédoine	Soudan
Corée (République de)	Madagascar	Sri Lanka
Costa Rica	Malaisie	Suède
Côte d'Ivoire	Malawi	Suisse
Croatie	Mali	Syrie
Cuba	Malte	Tadjikistan
Danemark	Maroc	Tanzanie
Égypte	Maurice	Tchad
El Salvador	Mauritanie	Thaïlande
Émirats Arabes Unis	Mexique	Tunisie
Équateur	Moldavie	Turquie
Érythrée	Monaco	Ukraine
Espagne	Mongolie	Uruguay
Estonie	Monténégro	Venezuela
États-Unis	Mozambique	Vietnam
Éthiopie	Myanmar	Yémen
Finlande	Namibie	Zambie
France	Népal	Zimbabwe
Gabon	Nicaragua	
Géorgie	Niger	

Protocole additionnel aux accords de garanties avec l'AIEA : état des ratifications

(Situation au 1er mars 2010)

*Les **Etats figurant en gras** sont ceux qui possèdent des installations nucléaires (réacteurs de puissance et de recherche, unités conversion et de fabrication de combustible, unités d'enrichissement et de retraitement ...).*

● **54 Etats n'ont pas soumis de protocole additionnel à l'examen du Conseil des gouverneurs de l'AIEA**

Antigua et Barbuda	Maldives
Arabie Saoudite	Micronésie
Argentine	Nauru
Bahamas	Népal
Barbade	Oman
Belize	Pakistan*
Bhoutan	Papouasie Nouvelle Guinée
Birmanie	Qatar
Bolivie	St Kitts et Nevis
Bosnie-Herzégovine	Ste Lucie
Brésil	St Marin
Brunei	St Vincent et Grenadines
Cambodge	Iles Salomon
Corée du Nord	Samoa
Dominique	Sao Tomé et Príncipe
Egypte	Sierra Leone
Erythrée	Somalie
Ethiopie	Soudan
Grenade	Sri Lanka
Guinée	Surinam
Guinée-Bissau	Syrie
Guinée Equatoriale	Tonga
Guyana	Trinidad et Tobago
Israël*	Tuvalu
Laos	Venezuela
Liban	Yémen
Liberia	Zimbabwe

* *Etat non partie au TNP*

• 11 Etats ont négocié un protocole additionnel approuvé par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA, mais ne l'ont pas signé

ETAT	Date d'approbation
Algérie	14 septembre 2004
Angola	3 mars 2010
Bahreïn	26 novembre 2009
République du Congo	8 septembre 2009
Djibouti	3 mars 2009
Gambie	3 mars 2010
Lesotho	24 septembre 2008
Moldavie	13 septembre 2006
Mozambique	22 novembre 2007
Swaziland	4 mars 2008
Vanuatu	8 septembre 2009

● **33 Etats ont signé un protocole additionnel qui n'est pas entré en vigueur**

ETAT	Date de signature
Albanie	2 décembre 2004
Andorre	9 janvier 2001
Belarus	15 novembre 2005
Bénin	7 juin 2005
Cameroun	16 décembre 2004
Cap Vert	28 juin 2005
Costa Rica	12 décembre 2001
Côte d'Ivoire	22 octobre 2008
République dominicaine	20 septembre 2007
Emirats Arabes Unis	8 avril 2009
Gabon	8 juin 2005
Honduras	7 juillet 2005
Inde*	15 mai 2009
Irak	9 octobre 2008
Iran	18 décembre 2003
Kiribati	9 novembre 2004
Kirghizstan	29 janvier 2007
Liechtenstein	14 juillet 2006
Malaisie	22 novembre 2005
Maroc	22 septembre 2004
Mexique	29 mars 2004
Monténégro	26 mai 2008
Namibie	22 mars 2000
Rwanda	18 novembre 2009
Sénégal	15 décembre 2006
Serbie	3 juillet 2009
Tchad	15 septembre 2009
Thaïlande	22 septembre 2005
Timor Oriental	6 octobre 2009
Togo	26 septembre 2003
Tunisie	24 mai 2005
Vietnam	10 août 2007
Zambie	13 mai 2009

* *Etat non partie au TNP*

Discours prononcé à Prague par le président Barack Obama le 5 avril 2009

(Extraits¹)

L'une de ces questions sur lesquelles je vais me concentrer aujourd'hui est essentielle pour nos nations, et pour la paix et la sécurité dans le monde : l'avenir des armes nucléaires au XXI^e siècle.

L'existence de milliers d'armes nucléaires est le legs le plus dangereux que nous a laissé la guerre froide. Il n'y a pas eu de guerre nucléaire entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, mais des générations ont vécu avec la conscience que leur monde pouvait être effacé en un éclair (...).

Aujourd'hui, la guerre froide n'est plus, mais ces armes existent toujours par milliers. Par un de ces étranges retournements de l'histoire, la menace d'une guerre nucléaire mondiale a diminué, mais le risque d'une attaque nucléaire a augmenté. Davantage de nations ont acquis ces armes. Les essais se sont poursuivis. Des marchés parallèles font commerce de secrets et de matériaux nucléaires. La technologie nécessaire pour fabriquer une bombe s'est largement diffusée. Des terroristes sont prêts à tout pour en acheter, en construire ou en voler une. Nos efforts pour contenir ces dangers se concentrent sur un régime global de non-prolifération, mais si davantage de personnes et de nations enfreignent les règles, nous pourrions atteindre le point où le centre ne peut plus tenir.

Tout le monde est concerné, partout. Une arme nucléaire qui exploserait dans une grande ville - qu'il s'agisse de New York ou de Moscou, d'Islamabad ou de Bombay, de Tokyo ou de Tel-Aviv, de Paris ou de Prague - pourrait causer la mort de centaines de milliers de gens. Et quel que soit le lieu, les conséquences sur notre sécurité, notre société, notre économie et, en définitive, notre survie seraient sans fin au niveau mondial.

(...) Tout comme nous nous sommes dressés au XX^e siècle pour défendre la liberté, nous devons nous dresser ensemble au XXI^e siècle pour vivre libres de toute peur. Et en tant que puissance nucléaire - en tant qu'unique puissance nucléaire ayant eu recours à l'arme nucléaire -, les Etats-Unis ont la responsabilité morale d'agir. Nous ne pouvons réussir seuls dans cette entreprise, mais nous pouvons la conduire.

Ainsi, aujourd'hui, j'affirme clairement et avec conviction l'engagement de l'Amérique à rechercher la paix et la sécurité dans un monde sans armes nucléaires. Ce but ne pourra être atteint avant longtemps, sans doute pas de mon vivant. Il faudra de la patience et de l'obstination. Mais maintenant, c'est à nous d'ignorer les voix qui nous disent que le monde ne peut pas changer.

Premièrement, les Etats-Unis vont prendre des mesures concrètes en faveur d'un monde sans armes nucléaires.

Pour mettre un terme à l'esprit de la guerre froide, nous réduirons le rôle des armes nucléaires dans notre stratégie de sécurité nationale et nous inciterons les autres pays à faire de même. Ne vous méprenez pas : tant que ces armes existeront, nous conserverons un arsenal sûr et efficace pour dissuader tout adversaire, et garantir la défense de nos alliés, notamment la République tchèque. Nous allons cependant commencer à procéder à la réduction de notre arsenal.

¹ D'après la traduction parue dans « Le Monde » du 6 avril 2009.

Afin de réduire nos ogives et stocks d'armes nucléaires, nous négocierons cette année un nouveau traité de réduction des armes stratégiques avec la Russie. Le président Medvedev et moi-même avons commencé ce processus à Londres, et nous chercherons d'ici à la fin de l'année un nouvel accord qui ait force de loi et soit suffisamment audacieux. Cela ouvrira la voie à de nouvelles réductions, et nous chercherons à inclure dans cette entreprise tous les Etats dotés de l'arme nucléaire.

Pour parvenir à une interdiction globale sur les essais nucléaires, mon administration va immédiatement et énergiquement se consacrer à la ratification par le Sénat américain du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Après plus de cinq décennies de pourparlers, le temps est venu que les essais d'armes nucléaires soient définitivement bannis.

Pour supprimer les composants nécessaires à la fabrication d'une bombe, les Etats-Unis vont chercher à établir un nouveau traité qui mette fin de façon vérifiable à la production de matières fissiles destinées aux armes nucléaires. Si nous voulons sérieusement arrêter la prolifération de ces armes, nous devons alors mettre un terme à la production spécifique des matériaux de qualité militaire qui les créent.

Deuxièmement, tous ensemble, nous allons consolider le Traité de non-prolifération nucléaire comme base de coopération.

Le marché est simple : les pays possédant l'arme nucléaire s'engageront vers un désarmement, ceux qui n'en sont pas dotés ne l'acquerront pas ; et tous les pays pourront accéder à une énergie nucléaire pacifique. Pour étayer le traité, nous devons adopter plusieurs principes. Nous avons besoin de davantage de moyens et d'autorité pour renforcer les contrôles internationaux. Nous demandons des sanctions réelles et immédiates pour les pays qui enfreignent les règles ou qui tentent d'abandonner le traité sans raison valable.

Nous allons construire un nouveau cadre pour une coopération nucléaire civile, comprenant une banque internationale d'approvisionnement en combustible pour que les pays puissent disposer d'une puissance pacifique sans augmenter les risques de prolifération. Chaque nation qui renonce aux armes nucléaires, en particulier les pays en développement mettant en œuvre des programmes pacifiques, devra y avoir accès. Aucune méthode ne pourra aboutir si elle s'appuie sur le refus de droits aux nations qui respectent les règles. Nous devons utiliser la puissance de l'énergie nucléaire au nom de nos efforts pour combattre le changement climatique et pour offrir à tous des perspectives d'avenir.

Nous ne nous berçons pas d'illusions. Certains ne respecteront pas les règles, et c'est la raison pour laquelle il nous faut mettre en place une structure qui garantisse que si une nation est en infraction, elle en assume les conséquences. Ce matin même, l'actualité nous a rappelé que nous devons avoir une approche nouvelle et plus rigoureuse afin de faire face à cette menace. La Corée du Nord a une fois encore enfreint les règles en testant une fusée qui pourrait servir de missile à longue portée.

Cette provocation met en évidence la nécessité d'agir: pas seulement cet après-midi auprès du Conseil de sécurité des Nations unies, mais dans notre détermination à empêcher la dissémination de ces armes. Les règles doivent avoir un caractère contraignant. Les violations doivent être punies. Les mots doivent avoir un sens. Le monde doit se rassembler pour empêcher la prolifération de ces armes.

Il est temps aujourd'hui d'avoir une réponse internationale forte. La Corée du Nord doit savoir que la voie vers la sécurité et le respect ne passe jamais par des menaces et des armes illégales. Toutes les nations doivent s'unir pour construire un cadre réglementaire mondial plus puissant.

L'Iran n'a pas encore construit une arme nucléaire. Mon administration cherchera à établir un accord avec l'Iran en s'appuyant sur des intérêts mutuels et un respect mutuel, et nous

offrirons un choix clair. Nous souhaitons que l'Iran prenne sa place légitime dans la communauté des nations, politiquement et économiquement. Nous soutiendrons le droit de l'Iran à disposer d'une énergie nucléaire pacifique dans le cadre de contrôles rigoureux. C'est une voie que la République islamique peut adopter. Le gouvernement peut également faire le choix d'un isolement et d'une pression internationale accrue et d'une éventuelle course aux armements nucléaires dans cette région qui augmentera l'insécurité pour tous.

Que les choses soient claires : les activités iraniennes liées aux missiles balistiques et nucléaires constituent une réelle menace, pas uniquement pour les Etats-Unis, mais pour les voisins de l'Iran et pour nos alliés. La République tchèque et la Pologne ont eu le courage d'accepter sur leur sol des forces de défense contre ces missiles.

Tant que la menace iranienne persistera, nous avons l'intention de maintenir un système de défense antimissile qui soit efficace économiquement et ait fait ses preuves. Si la menace iranienne disparaît, notre sécurité reposera sur des bases plus solides, et le besoin de construction d'une défense antimissile en Europe ne se fera alors plus sentir.

Enfin, nous devons veiller à ce que les terroristes n'acquièrent jamais l'arme nucléaire.

Il s'agit de la menace la plus immédiate et extrême pour la sécurité du monde. Des terroristes détenant l'arme nucléaire pourraient se livrer à une destruction massive. Al-Qaïda a dit être à la recherche de la bombe. Nous savons que des matériaux nucléaires non sécurisés sont présents dans le monde entier. Pour protéger nos populations, nous devons agir avec détermination et sans plus attendre.

Aujourd'hui, j'annonce un nouvel effort international afin de sécuriser dans les quatre années à venir tous les matériaux nucléaires sensibles dans le monde entier. Nous allons fixer de nouvelles normes, élargir notre coopération avec la Russie, et chercher à obtenir de nouveaux partenariats pour placer ces matériaux sensibles hors d'atteinte.

Nous devons également poursuivre nos efforts pour disloquer les marchés parallèles, détecter et intercepter les matériaux en transit, et utiliser des outils financiers pour déstructurer ce commerce dangereux. Comme cette menace est susceptible de durer, nous devons nous unir pour transformer des mesures telles que l'Initiative de sécurité contre la prolifération et l'Initiative globale de lutte contre le terrorisme nucléaire en institutions internationales durables. Nous allons commencer par la tenue d'un sommet mondial sur la sécurité nucléaire, qui aura lieu aux Etats-Unis d'ici l'an prochain.

Je sais que certains vont se demander si nous sommes en mesure d'agir sur un programme aussi vaste. D'autres vont douter de la possibilité d'une coopération internationale réelle, compte tenu des différences inévitables entre les nations (...).

Mais ne vous méprenez pas : nous savons où cela mène. Lorsque des nations et des populations se laissent définir par leurs différences, le fossé entre elles se creuse. Si l'on s'abstient de chercher à obtenir la paix, elle restera pour toujours hors de notre portée. Dénoncer ou dédaigner un appel à la coopération est facile et lâche. C'est ainsi que commencent les guerres. C'est ici que l'humanité cesse de progresser.

Discours prononcé à Cherbourg par le président Nicolas Sarkozy le 21 mars 2008

C'est une grande fierté pour moi de me trouver ici parmi vous à Cherbourg, pour saluer tous ceux qui ont construit le Terrible, quatrième et dernier né de la série de notre flotte stratégique. Ici même, en 1967, le général de Gaulle venait rendre hommage à ceux de vos collègues, qui avaient construit le Redoutable. Comme vos anciens, vous pouvez être fiers de ce sous-marin, symbole de la haute technologie et de la détermination de la France à conserver la maîtrise de son destin. Très peu de pays dans le monde ont la capacité de réaliser une telle prouesse industrielle et technologique. Il a fallu des décennies d'apprentissage pour maîtriser de tels savoir-faire, que certains de nos partenaires ont eu bien du mal à reconstituer après les avoir négligés. Je veux vous dire aujourd'hui combien la France est fière de vous. Je suis venu en son nom rendre hommage à votre travail et à vos grandes compétences.

Nos sous-marins nucléaires Lanceurs d'Engins sont une composante essentielle de notre capacité de dissuasion nucléaire. C'est aux ouvriers, aux techniciens, aux ingénieurs, aux militaires, aux chercheurs, militaires et civils, que nous la devons. Je suis venu vous dire que le maintien, au plus haut niveau, des compétences nécessaires à la dissuasion, est un objectif fondamental pour notre sécurité.

Je tiens à saluer la mémoire des onze Français morts dans l'attentat de Karachi le 8 mai 2002, vos collègues, vos amis, vos maris, vos pères. Je sais que leurs proches se trouvent parmi nous, je leur ai annoncé que je les rencontrerai dans les quinze jours qui viennent, à l'Elysée, en compagnie du ministre de la Défense, pour faire le point sur l'évolution de l'enquête. Je veux leur exprimer ma compassion. La Nation ne les a pas oubliés et ne les oubliera pas.

Je sais de quel dévouement et de quel courage font preuve tous ceux qui affrontent le danger pour garantir notre sécurité et la paix, en Europe et à travers le monde. Je veux leur dire, au nom de tous les Français, mon soutien et ma reconnaissance. La France est fière de ses soldats, la France a confiance en eux.

L'hommage national que nous avons rendu lundi dernier aux combattants de la Première guerre mondiale nous a rappelé, s'il en était besoin, que dans le passé l'Europe a été un champ de batailles, parlons clair, un champ de ruines. C'est entre les Etats européens que se jouaient la plupart des grands conflits. Grâce à la construction européenne et à l'Alliance atlantique, nous avons bâti une Europe de paix. Et jamais dans l'histoire, notre sécurité nationale n'a été aussi intimement liée à celle de nos alliés et de nos partenaires européens. Notre destin commun, c'est celui de l'Union européenne et au-delà celui de toutes les nations qui partagent nos valeurs : la paix, les libertés, la fraternité, la défense de l'égalité et irréductible dignité des hommes, quels que soient leurs origines, leurs croyances ou la couleur de leur peau.

Mais la paix n'est jamais acquise. Le terrorisme de masse nous l'a montré. Aujourd'hui nous sommes confrontés à l'affirmation de nouvelles puissances, de nouvelles ambitions, de nouvelles menaces et donc de nouvelles rivalités. S'y ajoutent les risques découlant de la compétition pour l'accès aux matières premières et à l'énergie, du détournement des technologies à des fins agressives et, bien sûr, du changement climatique. Dans ce monde interdépendant, nos intérêts n'ont pas de frontières, même s'ils n'en ont pas moins une géographie.

Le monde a changé depuis le Livre blanc de 1994, qui avait tiré les conclusions de la fin de la guerre froide et de la guerre du Golfe. Le monde est différent, plus instable, plus

changeant, plus complexe. Cela ne veut pas dire qu'il soit forcément plus dangereux, cela veut dire qu'il est moins prévisible qu'avant. Nos vulnérabilités ont donc changé, notre stratégie doit donc être réexaminée en conséquence. Moi, je ne veux pas parce que je n'en ai pas le droit, que la France, comme elle l'a trop souvent fait dans le passé, se prépare à la guerre précédente ou qu'elle se trouve désarmée devant une surprise stratégique.

J'ai la responsabilité de garantir que nos forces armées soient toujours en mesure de faire face aux menaces qui pèsent sur la Nation. Je veux faire la politique de défense dont la France a besoin, pas la politique de défense des habitudes ou des anciennes certitudes. C'est pourquoi j'ai demandé, la préparation d'un nouveau « Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale », et non plus seulement sur la défense. Car désormais, la sécurité des Français est susceptible de se jouer autant loin de nos frontières qu'à l'intérieur du territoire.

Pour la même raison, je veux que nous soyons capables d'aborder tous les problèmes en face. Je dois la transparence, je dois la vérité à nos armées, je dois la transparence, je dois la vérité à tous les Français.

La vérité, la voici: j'ai trouvé, à mon arrivée une situation financière plus que difficile : pour atteindre le modèle d'armée 2015, il aurait fallu, selon les perspectives financières de la Défense, augmenter de 6 milliards d'euros par an son budget d'équipement, soit une hausse de 40%. Qui peut me dire que cet objectif est seulement crédible ?

Ces perspectives financières représentent un mur, incompatible avec l'engagement que j'ai pris auprès des Français et auprès de nos partenaires européens, de redresser les finances de la Nation en déficit depuis plus de vingt-cinq ans.

Je n'ai pas l'intention de poursuivre les méthodes du passé, celles qui ont conduit à me placer dans cette situation, car chacun s'y trouve perdant : la collectivité nationale qui a le souci légitime que ses besoins de défense et de sécurité soient couverts convenablement ; le chef de l'Etat, le gouvernement, le Parlement, qui sont confrontés à la nécessité de douloureuses réorientations, et surtout, au premier chef, les armées, qui doivent déplorer sans cesse le retard de programmes d'armement majeurs, avec leurs corollaires : des matériels qui vieillissent et des coûts d'entretien qui explosent. Je refuse d'être mis devant le fait accompli et de me résigner à ne pas avoir de marges de manœuvre. Le devoir de toute administration, civile et militaire, est de tout faire pour préserver les marges de manœuvre du Président et la liberté d'action du gouvernement. Le devoir de tout responsable politique, c'est de se créer des marges de manœuvre pour exercer pleinement sa capacité de décision.

J'ai choisi de construire l'avenir avec quelques repères simples : notre stratégie, nos ambitions, nos alliances, l'objectif européen. Et un principe, simple lui aussi : j'exclus absolument de baisser la garde. Le budget de la défense est le deuxième budget de l'Etat. Il le restera, il ne baissera pas, je m'y suis déjà engagé et je renouvelle cet engagement de façon solennelle. Mais je proposerai les choix, trop longtemps occultés, propres à concilier la protection des Français, l'indépendance du pays et sa souveraineté financière.

Pour orienter l'effort militaire du pays, je ne me baserai pas sur des analyses vieilles de quinze ans. J'ai demandé un Livre blanc pour ce début de XXIème siècle, qui propose un concept global de défense et de sécurité nationale de notre pays et de ses intérêts, à l'horizon des 15 ans à venir. En s'appuyant sur les grandes fonctions que doivent assumer nos armées, la Commission doit formuler des orientations claires, qui nous permettront avec le ministre de la Défense de faire des choix stratégiques et politiques.

Le modèle d'armée 2015 a été reconnu comme obsolète par la Commission du Livre blanc.

Chacun sait qu'au surplus, ce modèle était irréaliste, on ne l'a pas dit aux Français, eh bien, je le leur dis. Je me refuse donc à partir de ce modèle d'armée, pour simplement

constater des renoncements. Il est vain de poursuivre indéfiniment des modèles hors d'atteinte. Comme il est vain de prétendre construire un modèle pertinent en se contentant de la dégradation de modèles périmés. D'ailleurs, peut-il exister un modèle d'armée immuable pour la défense de notre pays ? Quand les menaces changent, quand notre stratégie évolue, n'est-il pas normal que notre effort militaire se renouvelle également ?

Pour assurer la protection des Français, il faut que leur outil de défense soit le plus opérationnel, le plus efficace possible. J'en tirerai toutes les conclusions avec le plus grand réalisme.

Les réformes, nous les ferons. C'est le mandat que m'ont donné les Français. Ce processus de réforme et de rationalisation exemplaire, qu'Hervé Morin a déjà engagé, se fera entièrement au profit de l'outil de défense et de ceux qui le servent.

Pour que nous soyons capables de le préparer de façon constructive et sans tabous, j'ai choisi d'ouvrir la réflexion.

La Commission du Livre blanc -que préside Jean-Claude Mallet- est composée de personnalités venues d'horizons très divers. Le Parlement y est étroitement associé, dès l'origine et à chaque étape de la réflexion. Les Commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale seront consultées sur le projet de Livre blanc. Le Livre Blanc sera présenté par le Premier ministre à la représentation nationale. J'aurais aimé le faire moi-même en tant que Chef des Armées, mais pour l'instant la Constitution me l'interdit. Je souhaite que la prochaine révision de la Constitution corrige ce qui est devenu une anomalie, et renforce plus généralement les prérogatives du Parlement, en particulier pour tout ce qui touche à notre effort de défense nationale. Il faudra en débattre autant que nécessaire. Le Parlement se prononcera sur les choix que je ferai, avec le Premier ministre et les ministres, puisque, au terme des travaux, une nouvelle loi de programmation militaire sera soumise au Parlement.

Je rendrai le moment venu mes arbitrages et je les expliquerai à la Nation. Vous pouvez être assurés que j'assumerai toutes mes responsabilités, car ce qui inquiète le plus, ce n'est pas la perspective des choix, c'est l'absence de décision. Les choix seront faits, pour que la politique de défense soit la plus utile, la plus pertinente, au service d'une grande ambition pour la France et pour l'Europe.

Mon premier devoir en tant que chef de l'État et chef des armées, est de veiller à ce qu'en toutes circonstances la France, son territoire, son peuple, ses institutions républicaines, soient en sécurité. Et qu'en toutes circonstances, notre indépendance nationale et notre autonomie de décision soient préservées.

La dissuasion nucléaire en est la garantie ultime. Prendre la mesure de cette réalité, c'est la lourde responsabilité de tout Président de la République. Je souhaite aujourd'hui partager avec vous mes réflexions sur ce sujet.

Bien sûr, à l'horizon du Livre blanc, c'est-à-dire 15 ans, la France ne court plus le risque d'une invasion. En revanche, d'autres menaces pèsent sur notre sécurité. Certains arsenaux nucléaires continuent de s'accroître. La prolifération nucléaire, la prolifération biologique, la prolifération chimique se poursuit, ainsi que celle des missiles balistiques et de croisière.

Chacun doit être conscient aujourd'hui que les missiles nucléaires de puissances, mêmes lointaines, peuvent atteindre l'Europe en moins d'une demi-heure. Aujourd'hui seules les grandes puissances disposent de tels moyens. Mais d'autres pays, en Asie ou au Moyen-Orient, développent à marche forcée des capacités balistiques.

Je pense en particulier à l'Iran. L'Iran accroît la portée de ses missiles, alors que de graves soupçons pèsent sur son programme nucléaire. C'est bien la sécurité de l'Europe qui est en jeu.

Face à la prolifération, la communauté internationale doit être unie et résolue, la communauté internationale doit être résolue. Parce que nous voulons la paix, nous devons être sans faiblesse avec ceux qui violent les normes internationales. Mais tous ceux qui les respectent ont le droit à un juste accès à l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.

Mais nous devons aussi être prêts à faire face à d'autres risques que la prolifération. L'imagination de nos agresseurs potentiels est sans limite pour exploiter les vulnérabilités des sociétés occidentales. Et demain, les progrès technologiques peuvent créer de nouvelles menaces.

C'est pour cela que nous tenons à notre dissuasion nucléaire. Elle est strictement défensive. L'emploi de l'arme nucléaire ne serait à l'évidence concevable que dans des circonstances extrêmes de légitime défense, droit consacré par la Charte des Nations Unies.

Notre dissuasion nucléaire nous protège de toute agression d'origine étatique contre nos intérêts vitaux – d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. Ceux-ci comprennent bien sûr les éléments constitutifs de notre identité et de notre existence en tant qu'État-nation, ainsi que le libre exercice de notre souveraineté. Ma responsabilité, en tant que Chef de l'État, est d'en apprécier à tout moment la limite, car dans un monde qui change, celle-ci ne saurait être figée. Tous ceux qui menaceraient de s'en prendre à nos intérêts vitaux s'exposeraient à une riposte sévère de la France, entraînant des dommages inacceptables pour eux, hors de proportion avec leurs objectifs. Ce serait alors en priorité les centres de pouvoir politique, économique et militaire qui seraient visés.

Nous ne pouvons exclure qu'un adversaire se méprenne sur la délimitation de nos intérêts vitaux, ou sur notre détermination à les sauvegarder. Dans le cadre de l'exercice de la dissuasion, il serait alors possible de procéder à un avertissement nucléaire, qui marquerait notre détermination. Il serait destiné à rétablir la dissuasion.

Pour que la dissuasion soit crédible, le chef de l'État doit disposer d'une large gamme d'options face aux menaces. Nos forces nucléaires ont été adaptées en conséquence. Elles continueront de l'être. Le missile intercontinental M51, que le Terrible emportera dès sa mise en service en 2010, et le missile ASMPA que le Rafale emportera dès cette année, répondent à l'analyse des risques à l'horizon du Livre Blanc.

J'ai aussi la conviction qu'il est indispensable de maintenir deux composantes nucléaires, une océanique et une aéroportée. En effet, leurs caractéristiques respectives, notamment en termes de portée et de précision, les rendent complémentaires. Pour faire face à toute surprise, le chef de l'État doit pouvoir compter sur elles en permanence.

Afin de préserver notre liberté d'action, des capacités de défense antimissile contre une frappe limitée pourraient être un complément utile à la dissuasion nucléaire, sans bien-sûr s'y substituer. Ne perdons pas de vue qu'une défense antimissile ne sera jamais assez efficace pour préserver nos intérêts vitaux. Sur cette question, la France a fait le choix d'une démarche pragmatique. C'est dans cet esprit que nous participons aux travaux collectifs dans le cadre de l'Alliance atlantique. Nous disposons de solides compétences techniques dans ce domaine, qui pourraient être mises à profit le moment venu.

Garantir la sécurité de la Nation a un coût important. Chaque année, la dissuasion nucléaire coûte aux Français la moitié du budget de la justice ou de celui des transports. Ce coût, il doit bien entendu être maîtrisé autant que possible, dans le contexte financier que j'ai évoqué précédemment. Mais je suis déterminé à assumer ce coût. Ce n'est ni une affaire de prestige ni une question de rang, c'est tout simplement l'assurance vie de la Nation.

Notre dissuasion tient compte aussi de l'évolution du monde, de nos alliances et de la construction européenne.

Avec le Royaume uni, nous avons pris une décision majeure, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'un seraient menacés sans que les intérêts de l'autre le soient aussi.

S'agissant de l'Alliance atlantique sa sécurité repose également sur la dissuasion nucléaire. Les forces nucléaires britanniques et françaises, y contribuent. Ceci figure dans le concept stratégique de l'Alliance, depuis 1974, et reste d'actualité. Je le dis à tous nos alliés : la France est et restera fidèle à ses engagements au titre de l'article V du traité de l'Atlantique nord.

S'agissant de l'Europe, c'est un fait, les forces nucléaires françaises, par leur seule existence, sont un élément clef de sa sécurité. Un agresseur qui songerait à mettre en cause l'Europe doit en être conscient.

Tirons-en, ensemble, toutes les conséquences logiques : je propose d'engager avec ceux de nos partenaires européens qui le souhaiteraient, un dialogue ouvert sur le rôle de la dissuasion et sa contribution à notre sécurité commune.

Notre engagement pour la sécurité de nos partenaires européens est l'expression naturelle de notre union toujours plus étroite. Le traité de Lisbonne marque, à cet égard, une avancée historique.

Je voudrais maintenant, évoquer le désarmement. C'est un sujet que je souhaite aborder avec réalisme et avec lucidité. Quand la sécurité internationale s'améliore, la France en tire les conséquences. Elle l'a fait avec la fin de la guerre froide.

Plutôt que de faire des discours et des promesses, sans les traduire en actes, la France, elle, agit. Elle respecte ses engagements internationaux et notamment le Traité de Non Prolifération Nucléaire. Elle a aujourd'hui un bilan exemplaire, et unique au monde, en matière de désarmement nucléaire. La France, premier Etat, avec le Royaume-Uni, à avoir signé et ratifié le traité d'interdiction complète des essais nucléaires ; la France, premier Etat à avoir décidé la fermeture et le démantèlement de ses installations de production de matières fissiles à des fins explosives ; la France, seul Etat à avoir démantelé, de manière transparente, son site d'essais nucléaires situé dans le Pacifique ; la France, seul Etat à avoir démantelé ses missiles nucléaires sol-sol ; la France, seul Etat à avoir réduit volontairement d'un tiers le nombre de ses sous-marins nucléaires lanceurs d'engins.

La France n'a jamais participé à la course aux armements. La France n'a jamais réalisé tous les types d'armes que ses capacités technologiques lui auraient permis de concevoir. La France applique un principe, celui de la stricte suffisance : elle maintient son arsenal au niveau le plus bas possible, compatible avec le contexte stratégique. C'est un principe auquel je tiens. J'ai demandé, dès ma prise de fonction, que cette stricte suffisance soit réévaluée.

Ceci m'a conduit à décider une nouvelle mesure de désarmement : pour la composante aéroportée, le nombre d'armes nucléaires, de missiles, et d'avions sera réduit d'un tiers.

J'ai également décidé que la France pouvait et devait être transparente sur son arsenal nucléaire, comme personne au monde ne l'a encore fait.

Après cette réduction, notre arsenal comprendra moins de 300 têtes nucléaires. C'est la moitié du nombre maximum de têtes que nous ayons eu pendant la guerre froide.

En donnant cette information, la France est pleinement transparente car elle n'a aucune autre arme que celles de ses stocks opérationnels.

De plus, je confirme qu'aucune de nos armes n'est ciblée contre quiconque.

Enfin, j'ai décidé d'inviter des experts internationaux à venir constater le démantèlement de nos installations de production de matières fissiles militaires de Pierrelatte et de Marcoule.

Mais ne soyons pas naïf, la base même de la sécurité collective et du désarmement c'est la réciprocité.

Aujourd'hui dans le monde, huit États ont déclaré avoir effectué des essais nucléaires. Eh bien, je propose, à la communauté internationale, un plan d'action sur lequel j'appelle les puissances nucléaires à s'engager résolument, d'ici à la conférence du TNP en 2010.

J'invite ainsi tous les pays à ratifier le Traité d'Interdiction Complète des essais nucléaires, à commencer par la Chine et les États-Unis qui l'ont signé en 1996. Il est temps de le ratifier.

J'engage les puissances nucléaires à démanteler tous leurs sites d'essais nucléaires, de manière transparente et ouverte à la communauté internationale ;

Je propose de lancer sans délai la négociation sur un traité d'interdiction de production de matières fissiles pour les armes nucléaires ; et de mettre en place un moratoire immédiat sur la production de ces matières ;

J'invite les cinq puissances nucléaires reconnues par le Traité de Non Prolifération Nucléaire à s'entendre sur des mesures de transparence ;

Je propose l'ouverture de négociations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portée courte et intermédiaire ;

Je demande à tous d'adhérer et de mettre en œuvre le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques, comme l'a fait la France.

En parallèle c'est dans tous les autres domaines du désarmement que la communauté internationale doit se mobiliser. Là aussi la France apportera sa contribution.

Mesdames et Messieurs,

Je suis venu pour adresser à la Nation un message simple : sa sécurité sera assurée face aux menaces du monde, et la France jouera tout son rôle pour la défense de la paix et de ses valeurs. Je veux que la France ait une ambition digne de son histoire.

Ceci impose d'être lucide sur les réalités et les choix stratégiques.

Ceci impose d'avoir le courage de prendre les décisions nécessaires. Vous pouvez compter sur moi pour le faire.

Par-dessus tout, ceci impose d'être clair et d'être ferme sur l'essentiel. Et l'essentiel, c'est la sauvegarde des intérêts vitaux de la France.

Je m'en porte ici, à Cherbourg, le garant. La France ne baissera pas la garde.

Je vous remercie.

Lettre adressée le 5 décembre 2008 au Secrétaire général des Nations unies
par le président Nicolas Sarkozy

Monsieur le Secrétaire général,

Les Nations Unies ont un rôle important à jouer dans le débat sur le désarmement. L'Europe souhaite y prendre pleinement part. C'est pourquoi j'ai souhaité attirer votre attention sur les propositions que l'Union européenne vient de présenter cette année aux Nations Unies.

Je l'ai dit le 23 septembre dernier devant l'Assemblée générale des Nations Unies, l'Europe veut agir pour la paix. C'est vrai en matière de lutte contre le terrorisme, de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, de gestion des crises.

C'est vrai aussi en matière de désarmement, notamment nucléaire. L'Europe est particulièrement concernée, avec deux de ses États membres dotés d'armes nucléaires. L'Europe a déjà beaucoup fait pour le désarmement. Consciente que sa sécurité bénéficie également de la poursuite des efforts globaux de désarmement, l'Europe est prête à faire davantage ; notre ambition porte sur toutes les dimensions du désarmement, car nous sommes convaincus de la nécessité d'œuvrer pour le désarmement général. Dans ce domaine comme dans les autres, l'Europe veut agir en étant guidée par la perspective politique et stratégique d'ensemble.

Le régime international de non-prolifération connaîtra en 2010 une échéance majeure, avec la tenue de la Conférence d'examen du Traité sur la Non-Prolifération des Armes nucléaires. Nous devons saisir cette occasion pour progresser vers un monde plus sûr, permettant de remplir tous les objectifs fixés par le TNP, qu'il s'agisse de non-prolifération, de désarmement ou de l'accès aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire. En ce qui concerne le désarmement, l'Europe a souhaité dès cette année proposer une direction claire, en présentant lors de l'Assemblée générale des Nations Unies des initiatives concrètes et réalistes :

- la ratification universelle du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et l'achèvement de son régime de vérification, ainsi que le démantèlement, dès que possible, de toutes les installations d'essais nucléaires, de manière transparente et ouverte à la communauté internationale ;

- l'ouverture sans délai et sans pré-conditions de la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires, ainsi que la mise en place d'un moratoire immédiat sur la production de ces matières ;

- la mise au point par les puissances nucléaires de mesures de confiance et de transparence ;

- des progrès supplémentaires dans les discussions en cours entre les États-Unis et la Russie sur le développement d'un arrangement juridiquement contraignant post-START, ainsi qu'une réduction globale du stock mondial d'armes nucléaires conformément à l'article VI du TNP, en particulier par les États qui possèdent les plus larges arsenaux ;

- la prise en compte des armes nucléaires tactiques, par les États qui en possèdent, dans les processus globaux de maîtrise des armements et de désarmement, en vue de leur réduction et de leur élimination ;

- l'ouverture de consultations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portées courte et intermédiaire ;

- l'adhésion et la mise en œuvre par tous du Code de conduite de la Haye ;

- au-delà, une mobilisation dans tous les autres domaines du désarmement.

Avancer sur la voie du désarmement implique que la volonté de progresser soit unanimement partagée. La non-prolifération, le désarmement et la maîtrise des armements, de même que la confiance, la transparence et la réciprocité, constituent des éléments indispensables à la sécurité collective.

J'espère que la communauté internationale rejoindra l'Union européenne pour soutenir et réaliser ce plan d'action ; il s'agit là d'un programme ambitieux et véritablement susceptible de nous faire progresser concrètement dans la voie du désarmement.

L'Europe compte sur votre soutien. Je forme donc le vœu que vous puissiez relayer auprès de la communauté internationale, en particulier au sein des Nations Unies, cette initiative en faveur d'un monde plus sûr.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de ma très haute considération.

Plan d'action proposé par l'Union européenne en vue
de la Conférence d'examen du TNP

NPT/CONF.2010/PC.III/WP.26

Comité préparatoire
de la Conférence des Parties
chargée d'examiner le Traité
sur la non-prolifération
des armes nucléaires en 2010

6 mai 2009
Français
Original : anglais

Troisième session
New York, 4-15 mai 2009

**Document de travail sur les éléments proposés par l'Union européenne
concernant les trois piliers du Traité sur la non-prolifération des armes
nucléaires, en vue d'élaborer un plan d'action qui serait adopté à la
Conférence d'examen de 2010**

1. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, qui se fonde sur trois piliers complémentaires – la non-prolifération, le désarmement et les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire – constitue un cadre multilatéral irremplaçable pour le maintien et le renforcement de la paix, de la sécurité et de la stabilité internationales. Au vu des menaces qui pèsent aujourd'hui sur la sécurité internationale, notamment le risque de prolifération, nous sommes convaincus que le Traité est plus important que jamais. Il est de notre devoir d'en préserver et d'en renforcer l'autorité et l'intégrité, et de continuer à œuvrer en faveur de son application universelle. À cette fin, l'Union européenne continuera à promouvoir tous les objectifs qui y sont énoncés.
2. Pour atteindre ces objectifs, l'Union européenne a préparé un ensemble d'éléments se rapportant aux trois piliers du Traité, qui feraient partie d'un plan d'action adopté à la Conférence d'examen de 2010.

Désarmement

3. En décembre 2008, les 27 chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont approuvé, dans leur « Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale », des initiatives concrètes et réalistes en matière de désarmement libellées comme suit :
 - a) « Ratification universelle du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, achèvement de son régime de vérification et démantèlement dès que

possible de toutes les installations d'essais nucléaires de manière transparente et ouverte à la communauté internationale;

b) Ouverture sans délai et sans préconditions de négociations en vue d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires et mise en place d'un moratoire immédiat sur la production de ces matières;

c) Mise au point par les puissances nucléaires de mesures de confiance et de transparence;

d) Progrès supplémentaires dans les discussions en cours entre les États-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie sur l'élaboration d'un arrangement juridiquement contraignant post-START et réduction globale du stock mondial d'armes nucléaires conformément à l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, en particulier par les États qui possèdent les arsenaux les plus importants;

e) Prise en compte des armes nucléaires tactiques, par les États qui en possèdent, dans les processus globaux de maîtrise des armements et de désarmement en vue de leur réduction et de leur élimination;

f) Ouverture de consultations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portées courte et intermédiaire;

g) Adhésion par tous au Code de conduite de La Haye et mise en œuvre par tous de ses dispositions;

h) Mobilisation dans tous les autres domaines du désarmement. »

4. L'Union européenne espère que tous les autres États parties se joindront à elle pour promouvoir ces initiatives en faveur du désarmement.

Non-prolifération

5. L'Union européenne propose en ensemble d'éléments propres à renforcer sensiblement notre capacité collective de faire face à la prolifération et de consolider le régime de non-prolifération :

a) Réagir avec détermination aux crises de la prolifération, en particulier celles qui concernent la République islamique d'Iran et la République populaire démocratique de Corée;

b) Définir les conséquences (telles que la suspension de la coopération nucléaire et des transferts de matières fissiles) auxquelles un État s'expose s'il ne respecte pas les obligations en matière de non-prolifération que lui impose le Traité, et en particulier l'accord de garanties qu'il a signé, ou s'il se retire du Traité;

c) Promouvoir l'universalisation du Traité;

d) Universaliser et consolider le système des garanties généralisées de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), notamment par l'adoption universelle du Protocole additionnel, y compris les mises à jour techniques de son annexe II, et par le renforcement des systèmes nationaux et régionaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires, ainsi que par l'adoption, le cas échéant, du Protocole relatif aux petites quantités de matières révisé en 2005;

e) Améliorer la sécurité nucléaire et la protection physique des matières nucléaires, conformément aux dispositions de la Convention révisée sur la protection physique des matières nucléaires, et réduire au minimum, chaque fois que c'est techniquement et économiquement réalisable, l'utilisation de l'uranium

hautement enrichi dans les activités nucléaires pacifiques, l'objectif étant, dans les deux cas, de faire échec au trafic et au terrorisme nucléaire;

f) Renforcer les contrôles à l'exportation, notamment en appliquant les procédures visées dans les mémorandums A et B du Comité Zangger comme niveau minimum de contrôle pour le commerce nucléaire, ainsi que les contrôles aux frontières sur les matières, équipements et technologies nucléaires, en particulier sur les matières, équipements et technologies sensibles présentant un risque de prolifération, et développer à cette fin la coopération technique, les activités d'assistance et les échanges d'information;

g) Coopérer en vue d'approfondir les arrangements multilatéraux offrant une alternative viable et crédible à la constitution de capacités d'enrichissement et de retraitement exclusivement nationales;

h) Adopter au niveau national des sanctions pénales visant les auteurs d'actes de prolifération et mettre en place une assistance aux pays et aux acteurs publics et privés, afin de les sensibiliser à cette question;

i) Combattre résolument, aux niveaux international et national, le financement de la prolifération;

j) Mettre en place des mesures de lutte contre les transferts immatériels de connaissances et de savoir-faire, notamment des mécanismes de coopération en termes de vigilance consulaire;

k) Mettre au point des technologies non susceptibles de prolifération et compatibles avec le système de garanties.

Utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire

6. L'Union européenne demande à la communauté internationale d'œuvrer à promouvoir le plan d'action énoncé ci-dessous, afin d'assurer un développement responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et de contribuer au succès de la Conférence d'examen de 2010 :

a) Aider les pays à planifier et évaluer leurs divers besoins en énergie;

b) Assurer un développement responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire dans les meilleures conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération;

c) Soutenir activement les initiatives destinées à approfondir les arrangements multilatéraux pouvant offrir une alternative crédible à la constitution de capacités nationales d'enrichissement et de retraitement;

d) Promouvoir les normes et les pratiques les plus strictes en matière de lutte contre la prolifération et de sûreté et sécurité nucléaires, en venant en aide aux partenaires qui souhaitent se doter des moyens réglementaires, administratifs et humains nécessaires;

e) Encourager les pays qui ne l'ont pas encore fait à devenir parties à toutes les principales conventions ayant trait au nucléaire, notamment à la sécurité nucléaire, à la protection physique et à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire;

f) Promouvoir une gestion responsable du combustible irradié et des déchets nucléaires, et aider les pays à mettre en place des solutions de gestion des déchets, notamment au plan régional;

g) Aider les pays à mettre en place des systèmes de contrôle strict des exportations ou à renforcer les systèmes existants;

h) Soutenir les programmes d'assistance de l'AIEA et son Fonds pour la sécurité nucléaire, en leur apportant un financement et des compétences techniques;

i) Soutenir les actions menées aux niveaux national, bilatéral et international pour former la main-d'œuvre qualifiée nécessaire au développement responsable des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire dans les meilleures conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération;

j) Dans la gestion de leurs programmes d'énergie nucléaire, les gouvernements doivent viser à assurer la plus grande transparence possible et le meilleur accès possible à l'information;

k) Promouvoir les applications de l'énergie nucléaire dans les domaines de l'agriculture, de la santé – notamment la lutte contre le cancer dans le monde en développement – et de l'hydrologie, et aider les pays en développement à assurer une meilleure radioprotection.

Résumé des conclusions du rapport de la Commission bipartisane du Congrès (commission Perry-Schlesinger) sur la posture stratégique américaine¹

I – Défis et opportunités

A) *Constats*

1. Durant six décennies d'ère nucléaire, les Etats-Unis ont témoigné d'une grande continuité dans leur politique visant à réduire les risques nucléaires, à travers une approche équilibrée combinant la dissuasion et une action politique en matière de maîtrise des armements et de non-prolifération.

2. Depuis la fin de la guerre froide, la menace d'un nouvel « Armageddon » a largement disparu. De nouvelles menaces ont émergé dans un environnement global plus complexe et plus précaire à certains égards.

3. La posture stratégique et la doctrine des Etats-Unis ont changé substantiellement. Les forces nucléaires américaines ne sont plus qu'une petite fraction de ce qu'elles étaient à la fin de la guerre froide et le rôle des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité nationale a été notablement réduit.

4. Le terrorisme nucléaire contre les Etats-Unis et les autres nations est une menace très sérieuse qui requiert une plus grande concertation internationale sous l'égide des Etats-Unis.

5. La prolifération nucléaire et balistique pourrait s'accélérer avec la diffusion incontrôlée de matières nucléaires, de technologies et d'expertise, augmentant les risques du terrorisme nucléaire.

6. Il faut saisir les opportunités de partenariat avec la Russie pour réduire les dangers nucléaires. Les Etats-Unis doivent aussi continuer à prendre en compte les questions de dissuasion, de confiance et de stabilité dans leur relation nucléaire avec la Russie.

7. Les possibilités de dialogue avec la Chine sont également importantes. Mais ici encore, les Etats-Unis doivent trouver un équilibre entre les préoccupations de dissuasion et de stabilité et la recherche d'une coopération stratégique.

8. L'évolution des relations entre les puissances majeures et de la prolifération affectent autant les Etats-Unis que leurs alliés et amis. Les Etats-Unis doivent tenir compte de leurs exigences particulières en matière de dissuasion élargie et d'assurance dans cet environnement évolutif.

9. Les conditions pour une élimination des armes nucléaires ne sont pas aujourd'hui réunies. Réunir ces conditions implique une transformation fondamentale de l'ordre nucléaire mondial. Néanmoins la Commission recommande un certain nombre d'étapes à franchir en vue de réduire les dangers nucléaires.

10. Dans un futur indéfini les Etats-Unis doivent maintenir une dissuasion viable car les autres Etats nucléaires reconnus par le TNP ont mis en place des programmes de modernisation de leurs forces pour faire face aux nouvelles circonstances internationales.

11. L'Exécutif et le Congrès doivent renouveler leur dialogue sur ces questions.

¹ *America's Strategic Posture – United States Institute of Peace Press (www.usip.org) – Mai 2009.*

B) Recommandations

1. Les Etats-Unis doivent maintenir leur approche de la réduction des dangers nucléaires, avec un équilibre entre dissuasion, maîtrise des armements et non-prolifération. Mettre l'accent sur l'un ou l'autre de ces éléments en particulier compromettrait la sécurité nucléaire des Etats-Unis et de leurs alliés.

2. Les Etats-Unis doivent maintenir des armes nucléaires jusqu'à ce que l'environnement international permette leur élimination totale.

3. Pour faire face au risque du terrorisme nucléaire, les Etats-Unis doivent renforcer les moyens des services de renseignement et redynamiser la coopération internationale. La meilleure défense face au terrorisme nucléaire est de mettre les armes nucléaires et les matériaux fissiles hors de portée des terroristes.

4. Les Etats-Unis doivent adapter leur posture stratégique aux exigences de la dissuasion, de la dissuasion élargie et des assurances qu'attendent leurs alliés, avec lesquels les consultations devraient être développées.

5. Il faut remédier au déclin de l'attention et des ressources consacrées par la communauté du renseignement aux capacités, programmes ou intentions des Etats étrangers en matière nucléaire. Les laboratoires d'armes ont un rôle important à jouer en la matière.

II – Sur la Posture nucléaire.

A) Constats

1. La posture nucléaire comporte plusieurs éléments : les armes nucléaires stratégiques déployées ; les armes nucléaires tactiques déployées « à l'avant » ; la triade des vecteurs stratégiques ; les vecteurs des armes tactiques ; le stock de têtes nucléaires tenues en réserve opérationnelle ; un stock de matériel fissile approprié pour l'entretien des têtes ; les systèmes associés de commandement, contrôle et renseignement ; l'infrastructure associée pour produire ces capacités.

2. Le nombre optimal d'armes requises pour la posture stratégique américaine ne peut découler que d'un processus de décision complexe impliquant le Président et fonction du contexte stratégique au plus haut niveau. La taille des arsenaux associée aux différentes composantes doit être déterminée en fonction du contexte stratégique.

3. La posture d'ensemble repose sur un concept large de dissuasion englobant la dissuasion élargie et la nécessité de se prémunir face à l'incertitude.

4. Le dimensionnement des forces américaines est principalement conditionné par la Russie. Pour faire face aux attaques de puissances régionales ou de terroristes, les besoins sont relativement modestes. Même la dissuasion vis-à-vis de la Chine ne requiert pas un nombre élevé d'armes. Une attaque russe contre les Etats-Unis n'est pas aujourd'hui plausible. Mais des pays alliés situés près de la Russie restent inquiets et attendent des assurances des Etats-Unis.

5. Les Etats-Unis peuvent maintenir leur sécurité tout en réduisant le rôle du nucléaire et en opérant des réductions ultérieures de la taille de leurs stocks, s'ils préservent la résilience et la survivabilité de leurs forces. Toute réduction substantielle du stock d'armes nucléaires ne pourrait s'effectuer que dans le cadre d'une démarche bilatérale avec la Russie et, au-delà d'un certain niveau, en impliquant les autres puissances nucléaires. Mais il est possible d'opérer des réductions dans le stock d'armes non déployées sans attendre la Russie. Les

Etats-Unis peuvent réduire leur dépendance vis-à-vis des armes en réserve à condition de procéder à la rénovation de leur infrastructure nucléaire.

B) Recommandations

1. La structure des forces doit être dimensionnée et déterminée pour répondre à des objectifs nationaux divers, en fonction d'une appréciation du contexte stratégique au plus haut niveau. Les réductions de forces déployées doivent se faire sur la base d'un accord bilatéral avec la Russie.

2. Le concept de dissuasion au sens large doit inspirer le développement de la future posture nucléaire des Etats-Unis.

3. La triade des vecteurs stratégiques conserve sa valeur. Chaque composante apporte sa contribution spécifique à la stabilité. La valeur propre de chaque composante augmente dès lors que le volume global des forces diminue.

4. Les Etats-Unis doivent maintenir des capacités de mise en œuvre des armes nucléaires non stratégiques et mener à cet effet d'étroites consultations avec leurs alliés en Europe et en Asie.

5. Dans la définition de la posture nucléaire et la politique de maîtrise des armements, la crédibilité des Etats-Unis et la stabilité doivent être considérés comme des objectifs centraux.

6. Des efforts doivent être réalisés pour maintenir la viabilité de l'infrastructure liée aux vecteurs des armes nucléaires.

III - Sur la défense antimissile

A) Constat

1. Des défenses antimissiles efficaces contre des agressions de puissances nucléaires régionales, y compris contre une menace limitée à longue portée, ont valablement partie intégrante de la posture stratégique des Etats-Unis.

B) Recommandations

1. Les Etats-Unis doivent développer et, là où cela est nécessaire, déployer des défenses antimissiles contre des agresseurs nucléaires régionaux, y compris contre une menace limitée à longue portée. Ils doivent également développer des capacités de défense efficaces contre des menaces balistiques à la complexité croissante.

2. Ce faisant, ils doivent s'assurer qu'ils n'amènent pas la Russie ou la Chine à des actions qui renforceraient la menace contre les Etats-Unis et leurs alliés.

3. Les Etats-Unis doivent renforcer leur coopération internationale dans le domaine de la défense antimissile, non seulement avec leurs alliés, mais aussi avec la Russie.

4. Les Etats-Unis doivent également œuvrer avec la Russie et la Chine pour contrôler les transferts de technologies avancées dans le domaine des missiles.

IV – Sur la politique déclaratoire

A) Constats

1. L'efficacité de la dissuasion et des assurances de sécurité suppose que la politique déclaratoire des Etats-Unis soit bien perçue comme reflétant les intentions du « leadership national ».

B) Recommandations

1. Les Etats-Unis doivent réaffirmer que le but de leurs forces nucléaires est la dissuasion au sens large (y compris dissuasion élargie) contre des agresseurs potentiels.

2. Ils ne doivent pas abandonner une ambiguïté calculée au profit d'une politique du « non-usage en premier ».

3. Il doit être clair que les Etats-Unis n'envisagent l'emploi de leurs armes nucléaires que pour des « circonstances extrêmes ».

4. Les Etats-Unis doivent réitérer leurs engagements vis-à-vis des Etats parties du TNP en matière d'assurances positives et négatives de sécurité, telles que formulées par les administrations Clinton et Bush.

V – Sur les stocks d'armes nucléaires.

A) Constats

1. Les Etats-Unis ont besoin d'un stock d'armes nucléaires qui réponde aux exigences de sûreté, de sécurité, et de fiabilité et dont la menace d'emploi en cas de conflit militaire serait crédible.

2. La fiabilité des têtes existantes est certifiée chaque année par les directeurs des laboratoires d'armes nucléaires. Maintenir cette fiabilité des têtes alors qu'elles vieillissent est un défi croissant.

3. Le programme de prolongation de vie des armes (*Life Extension Program*) est à ce jour parvenu efficacement à faire face au problème de la modernisation de l'arsenal. Mais il devient de plus en plus difficile de gérer les contraintes liées au respect du concept et aux matériaux d'origine, alors que le stock continue de vieillir.

4. Il y a des alternatives à cette approche. Elles impliquent à des degrés variables, la réutilisation ou la redéfinition du concept de certains composants et différentes solutions d'ingénierie.

5. Le débat sur la « tête fiable de remplacement » (*RRW: Reliable Replacement Warhead*) a révélé une grande confusion sur le but poursuivi, sur les besoins et sur ce qu'elle comportait de nouveau.

6. Aussi longtemps qu'elle s'inscrit dans la politique existante, la modernisation de l'arsenal doit rencontrer le minimum de difficulté politique. En vertu de cette politique, les Etats-Unis ne produisent pas de matériaux fissiles militaires et ne conduisent pas d'essais nucléaires. Aussi les Etats-Unis ne recherchent-ils pas à produire de nouvelles armes pourvues de nouvelles caractéristiques militaires. C'est dans ce cadre que doivent être recherchés les gains possibles en termes de sûreté, de sécurité et de fiabilité.

B) Recommandations

1. En matière de rénovation du stock d'armes nucléaires, il faut retenir une approche différenciée selon le type d'armes, en fonction de vieillissement des têtes.

2. La Commission recommande que le Congrès autorise la NNSA (*National Nuclear Security Administration*) à conduire des études de coût et faisabilité en vue d'incorporer dans la seconde partie du programme de prolongation de vie des têtes W76 des caractéristiques améliorées en matière de sûreté, de sécurité et de fiabilité. Cette autorisation permettrait le cas échéant la conception de composants spécifiques, tant en ce qui concerne le cœur que les éléments secondaires.

3. Une telle approche pourrait le cas échéant être retenue pour le programme de prolongation de vie des bombes B61, ainsi que pour d'autres types têtes lorsque viendra l'échéance de leur modernisation.

4. Une mise en compétition intellectuelle des laboratoires doit être mise en œuvre pour s'assurer que le stock d'armes nucléaires répond aux plus hauts standards de sûreté, sécurité et fiabilité.

5. Les études découlant de la surveillance du stock actuel doivent être utilisées par le leadership, y compris le Congrès, pour surveiller l'état technique du stock.

6. Les Etats-Unis maintiennent un degré non nécessaire de secret s'agissant du nombre de leurs armes nucléaires (qu'il s'agisse des armes déployées ou des armes inactives ou en attente de démantèlement). Cette politique de secret devrait être revue afin de donner une information publique appropriée sur l'état du stock.

VI – Sur le complexe des armes nucléaires

A) Constats

1. L'infrastructure physique a un sérieux besoin de transformation. Le Congrès devrait se pencher sérieusement sur la planification raisonnable que la NNSA a établie à cet effet. Mais il manque les financements nécessaires.

2. Dès lors que l'usine de production des cœurs de plutonium à Los Alamos (TA55/PF4) est pleinement opérationnelle, elle devrait suffire pour les besoins prévisibles des Etats-Unis.

3. L'infrastructure intellectuelle est aussi en sérieuse difficulté. La diminution récente et programmée des ressources en est la cause majeure. En outre, un management excessivement bureaucratique ne favorise pas la recherche et le développement.

4. Attirer et conserver les meilleurs talents et l'expertise implique que les laboratoires conduisent des recherches propres à relever les défis d'importance nationale. Ce programme de travail doit être soutenu et prévisible et concerner l'éventail complet des compétences des laboratoires, y compris celles relatives à la conception d'armes nucléaires. Des compétences qui ne sont pas exercées s'atrophient.

5. Les services de l'Administration extérieurs au Département de l'Energie sont toujours prompts à utiliser les capacités des laboratoires d'armes, mais pas à investir dans les sciences et l'ingénierie qui permettent de générer de telles capacités.

6. Les relations entre laboratoires et communauté du renseignement méritent une particulière attention, étant donné leur importance et leur sensibilité. Certaines décisions budgétaires récentes ont significativement affaibli leur collaboration.

7. La structure de gouvernance de la NNSA ne donne pas les résultats escomptés. Malgré quelques succès, la NNSA a déçu les espoirs de ses fondateurs. Il lui manque l'autonomie nécessaire. Il faut changer cette structure.

8. Les problèmes ne vont pas disparaître pour autant. La « charge réglementaire » qui pèse sur les laboratoires est excessive et doit être rationalisée.

9. La NNSA a besoin de ressources pour remplir les missions qui lui sont assignées. Bien que la décision de moderniser la NNSA soit la bonne, le risque lié au budget paraît très élevé. Les économies espérées ne sont pas garanties. Pour faire face à tous ses engagements, la NNSA devrait réduire son activité scientifique de base de 20 à 30 % même à budget constant et cela aurait un impact significatif sur sa base scientifique et technologique. La NNSA ne connaît pas le niveau des moyens dont les laboratoires-clés ont besoin pour maintenir la dissuasion.

10. Les besoins futurs de l'infrastructure nucléaire doivent être déterminés à la lumière des résultats des négociations en cours de maîtrise des armements. En fonction du niveau des réductions décidées avec la Russie, un redimensionnement à la baisse des laboratoires serait possible.

B) Recommandations

1. Le Congrès doit rejeter l'application à la NNSA d'une formule de type BRAC (*Base Realignment and Closure Commission*)¹. Il n'y a pas d'économies ni d'avantages à en attendre. Le Congrès doit financer le plan de transformation du complexe de la NNSA en s'assurant que la base scientifique et technologique nécessaire est maintenue. Ce plan ne peut être réalisé que par une injection de fonds exceptionnelle, en complément des ressources courante.

2. A défaut d'une telle injection, il y aura des retards et des dommages sérieux pour l'infrastructure intellectuelle. Des deux projets de construction majeurs envisagés [centre de recherche sur le plutonium à Los Alamos et installation de traitement de l'uranium à Oak Ridge], la priorité va à l'installation de Los Alamos. Dans l'hypothèse d'un budget constant ou en réduction, il faudra veiller à ce que les questions de programmation et de ressources humaines ne paralysent pas les capacités actuelles.

3. Une approche moins bureaucratique est nécessaire. Une redéfinition s'impose dans le rôle et les responsabilités du DOE, de la NNSA, de la NRC (*Nuclear Regulatory Commission*) et du DNFSB (*Defense Nuclear Facilities Safety Board*).

4. Le Congrès doit financer le programme de préparation des essais nucléaires de façon à pouvoir maintenir la politique nationale visant à rendre possible une reprise des essais dans un délai de vingt-quatre mois.

5. La NNSA doit conduire une étude sur les « compétences-clés » nécessaires au complexe d'armes et, sur cette base, le Congrès et le Bureau de la Gestion et du Budget doivent déterminer les financements nécessaires.

6. Le Président devrait ériger les laboratoires liés aux armes nucléaires en « Laboratoires de sécurité nationale ». Il devrait également définir les responsabilités des secrétaires à l'énergie, à la défense, du secrétaire d'Etat et du secrétaire à la Homeland Security, ainsi que du Direction National du Renseignement, s'agissant des besoins programmatiques et budgétaires des laboratoires.

7. Le Congrès devrait amender la loi sur la NNSA, afin d'en faire une agence autonome rendant compte au Président par l'intermédiaire du Secrétaire à l'Energie. Cette législation devrait inclure les financements supplémentaires précédemment évoqués.

¹ Procédure utilisée pour la restructuration territoriale des forces armées.

8. Le Directeur national du renseignement (DNI) doit évaluer les contributions potentielles des laboratoires à la politique nationale de renseignement et intervenir pour procurer les allocations de ressources nécessaires. Le Congrès doit apporter un soutien marqué en ce sens.

9. Le Congrès et l'Administration devraient créer un mécanisme formel pour reconnaître l'importance de l'implication des directeurs dans la procédure de certification annuelle des armes nucléaires.

10. La NNSA doit adopter une approche plus cohérente en matière de sécurité.

VII – Sur la maîtrise des armements

A) Constats

1. La maîtrise des armements doit et peut jouer un rôle important dans la réduction des risques nucléaires.

2. A la fois à Washington et à Moscou le moment est venu de renouveler le processus de l'« *arms control* ».

3. Le déséquilibre en matière d'armes nucléaires non stratégiques va devenir plus évident et plus préoccupant avec la poursuite des réductions concernant les armes stratégiques. De nouvelles approches en matière de maîtrise des armements seront nécessaires de façon à rassurer les alliés des Etats-Unis.

4. Il est essentiel que toute réduction, par les Etats-Unis, de leurs forces nucléaires déployées, s'effectue dans le cadre d'un accord avec la Russie.

B) Recommandations

1. Poursuivre une approche « pas à pas » avec la Russie dans le domaine du contrôle des armements. C'est un processus qui se déroulera sur des années et des décennies.

2. Faire un premier pas modeste avec la Russie et aller de l'avant pour rajeunir le processus et s'assurer qu'il y a un successeur au traité START I avant la fin de 2009. Il n'y a pas à se lancer tout de suite dans des approches innovantes.

3. Commencer à caractériser et à étudier les nombreux défis qui se présentent en vue de réductions ultérieures en ce qui concerne les armes nucléaires opérationnellement déployées.

4. Maintenir les engagements du traité FNI et faire de nouveaux efforts en partenariat avec la Russie et les alliés de l'OTAN pour négocier des réductions de forces non stratégiques.

5. Développer et rechercher des options répondant aux intérêts américains en matière de stabilité dans l'espace extra-atmosphérique et d'allongement des délais d'alerte et de décision. Ces options doivent inclure la possibilité de mesures négociées.

6. Prendre le leadership sur la rénovation du dialogue stratégique avec une large série d'Etats intéressés à la stabilité stratégique, non seulement la Russie et la Chine, mais aussi les alliés des Etats-Unis en Europe et en Asie.

7. Travailler à une compréhension mutuelle avec Moscou sur la défense antimissile, si possible. Les Etats-Unis doivent s'intéresser plus en détail aux préoccupations russes. Les deux pays doivent définir des mesures qui aident à construire une confiance mutuelle. Chaque partie tirerait bénéfice d'une recherche de coopération technique et opérationnelle potentielle dans ce domaine. Relancer l'effort moribond d'établir un centre d'alerte commun.

8. Réinvestir le champ des capacités institutionnelles nécessaires pour définir et mettre en œuvre des stratégies efficaces de contrôle des armements. Il faut en finir avec le sous-investissement institutionnel qui a caractérisé les deux dernières décennies.

VIII – Sur la non-prolifération

A) Constats

1. C'est un moment important pour redynamiser la non-prolifération. Les conditions sont favorables en interne et à l'international.

2. En dépit d'échecs ponctuels, la tendance historique en matière de non-prolifération va dans le bon sens et nous pouvons continuer à espérer des succès dans les années à venir. Mais les enjeux s'élèvent et nous pouvons être sur le point de voir se développer une nouvelle cascade de proliférations. Il y a urgence à agir.

3. Le succès dans la défense des intérêts des Etats-Unis en matière de non-prolifération requiert leur leadership, mais ce leadership implique de prêcher par l'exemple.

4. La confiance croissante dans l'énergie nucléaire va conduire à une forte augmentation du nombre des installations utilisant ou produisant des matières fissiles, à un commerce beaucoup plus large des technologies associées et à une diffusion mondiale de l'expertise nucléaire. Cela augmentera inévitablement les risques de détournement potentiel à des fins illicites.

B) Recommandations

1. Renouveler des modes d'action diplomatique multiformes et la politique d'« engagement ».

2. Renforcer l'AIEA. Un soutien financier, technique et politique plus fort des Etats-Unis et de son Conseil des Gouverneurs peut améliorer sa capacité à remplir sa mission unique et importante.

3. En travaillant en partenariat avec la Russie, les Etats-Unis peuvent conduire une initiative globale visant la transparence aussi bien pour les têtes nucléaires que pour les stocks.

4. Elaborer un traité d'interdiction de la production des matières fissiles à des fins militaires et viser la mise au point de dispositions de vérification qui assure sa mise en œuvre efficace.

5. Augmenter le financement pour les activités de réduction de la menace qui renforcent les contrôles sur les sites nucléaires vulnérables.

6. Développer des approches internationales pour une production future de l'énergie nucléaire qui minimise les risques de prolifération.

7. Se préparer à jouer un rôle de leadership à la Conférence d'examen du TNP de 2010.

8. Rendre davantage publics les étapes que les Etats-Unis ont déjà accomplies pour se conformer aux engagements de l'article VI du TNP.

IX – Sur le CTBT (traité d’interdiction complète des essais nucléaires)

A) Constats

1. La Commission n’a pas arrêté de position sur le fait de savoir si la ratification du CTBT pouvait être engagée.

B) Recommandations

1. En vue de préparer un nouvel examen du CTBT par le Sénat, l’Administration devrait réaliser une estimation globale des bénéfices, des coûts et des risques ; s’assurer d’un agrément du P5 sur une définition claire et précise des activités d’essais autorisées ou prohibées ; définir une stratégie diplomatique en vue d’assurer une entrée en vigueur effective du traité ; et préparer un budget qui finance convenablement les programmes de garantie [de la crédibilité des armes nucléaires].

2. Si le Sénat consent à la ratification du CTBT, et compte tenu du long délai probable avant l’entrée en vigueur effective du traité, les Etats-Unis doivent s’assurer d’un accord des membres du P-5 pour que les dispositions relatives à la vérification soient mises en œuvre sans attendre cette entrée en vigueur, de manière à pouvoir procéder à des inspections sur site.

X – Sur la prévention et la protection

A) Constats

1. Les activités de contre prolifération se sont développées depuis la fin de la guerre froide comme un nouveau thème central de coopération internationale pour prévenir la prolifération et le terrorisme, ces activités s’ajoutant souvent aux mesures de non-prolifération.

2. Des approches plus fortes au niveau du gouvernement tout entier sont nécessaires pour réduire les risques de trafic nucléaire à l’intérieur des Etats-Unis.

3. Les Etats-Unis sont hautement vulnérables à une attaque avec des armes conçues pour produire un effet électromagnétique.

B) Recommandations

1. L’initiative de sécurité contre la prolifération (PSI) et l’initiative globale pour combattre le terrorisme nucléaire (GICNT) doivent être soutenues et des mesures additionnelles de coopération internationale développées, à des fins de prévention et de protection contre la prolifération et le terrorisme.

2. Une meilleure intégration des réponses nationales et internationales est nécessaire pour protéger les Etats-Unis contre les trafics nucléaires. Le gouvernement doit accélérer le développement de senseurs pour détecter les trafics nucléaires et les déployer quand cela sera fait.

3. La vulnérabilité à l’effet électromagnétique doit être réduite grâce à la modernisation par les Etats-Unis de leur réseau de distribution électrique.

Liste des personnes rencontrées par le rapporteur

Présidence de la République

M. François RICHIER, conseiller technique à la cellule diplomatique – 29 juin 2009

Ministère des Affaires étrangères

M. Jacques AUDIBERT, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement – 10 mars 2009

M. Martin BRIENS, sous-directeur du désarmement et de la non-prolifération nucléaires – 3 février 2010

Mme Céline JURGENSEN, sous-direction du désarmement et de la non-prolifération nucléaires – 10 mars 2009, 3 février 2010

Ministère de la défense

Général Jean-Louis GEORGELIN, chef d'Etat-major des armées – 16 février 2010

Vice-amiral Bernard ROGEL, sous-chef « opérations » à l'Etat-major des armées – 16 février 2010

M. Michel MIRAILLET, directeur chargé des affaires stratégiques – 30 mars 2009

M. André LE MER, directeur du renseignement à la Direction générale de la sécurité extérieure, accompagné du chef du service de la contre-prolifération – 13 octobre 2009

Commissariat à l'énergie atomique

M. Bernard BIGOT, administrateur général – 19 octobre 2009

M. Daniel VERWAERDE, directeur des applications militaires – 22 janvier 2009, 19 octobre 2009

M. Olivier CARON, directeur des relations internationales, gouverneur pour la France de l'Agence internationale de l'énergie atomique – 29 avril 2009

AREVA

Mme Anne LAUVERGEON, présidente – 9 juin 2009

Experts

M. Camille GRAND, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique – 8 avril 2009

M. Bernard SITT, directeur du Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements (CESIM) – 22 avril 2009

M. Christian STOFFAES, ingénieur général des mines – 21 septembre 2009

M. Bruno TERTRAIS, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique – 30 avril 2009

Conférence du désarmement – Genève – 17 juin 2009

M. Eric DANON, ambassadeur, représentant de la France à la Conférence du désarmement (également rencontré à Paris le 23 avril 2009)

Mme Sophie MOAL-MAKAME, représentant adjoint de la France à la Conférence du désarmement

M. Sergueï ORDZHONIKIDZE, représentant personnel du Secrétaire Général des Nations unies, directeur de l'Office des Nations unies à Genève, Secrétaire général de la Conférence du désarmement

M. Roberto GARCIA MORITAN ambassadeur, représentant permanent de l'Argentine, président de la Conférence du Désarmement

M Jurg STREULI, ambassadeur, représentant permanent de la Suisse auprès de l'Office des Nations unies à Genève

Déjeuner de travail avec les chefs de délégation du Royaume-Uni, de la Suède, de l'Algérie et de l'Australie

Réunion avec les représentants permanents/chargés d'affaires de la Chine, des Etats-Unis, du Royaume Uni et de la Russie

Réunion au Centre de Politique de Sécurité de Genève (CPSG), avec M. Fred TANNER, directeur, les experts français, MM. Patrick VILLEMUR et Marc FINAUD, et M. Gustav LINDSTRÖM, expert spécialisé sur les questions de désarmement et non-prolifération nucléaires.

Déplacement à Washington – 6 et 7 octobre 2009

- Ambassade de France

M. Pierre VIMONT, ambassadeur de France aux Etats-Unis

M. François RIVASSEAU, ministre-conseiller

M. Nicolas ROCHE, premier secrétaire

M. Jacques FIGUET, conseiller nucléaire

- Maison Blanche – Conseil national de sécurité

M. George LOOK, Senior director, Weapons of Mass destruction

- Département d'Etat

M. Vann VAN DIEPEN, Acting Assistant Secretary of State for International Security and Nonproliferation

- Département de la Défense

Mme Rebecca HERSMAN, Deputy Assistant secretary of Defense, Countering Weapons of Mass Destruction

M. John HARVEY, Principal deputy to the assistant to the secretary of defense for nuclear and chemical and biological defense programs

- Congrès

M. Jim LANGEVIN, président de la sous-commission sur les forces stratégiques de la Chambre des Représentants

M. Brad SHERMANN, président de la sous-commission sur le terrorisme et la non-prolifération de la Chambre des Représentants

Mme Madelyn CREEDON, directrice à la commission des Forces armées du Sénat

- Experts

Mme Joan ROHLING, Senior Vice President de la Nuclear Threat Initiative

Mme Deepty CHOUBY, Carnegie Endowment for International Peace

Mme Sharon SQUASSONI, Carnegie Endowment for International Peace

- Stephen RADEMAKER, ancien Assistant Secretary of State for International Security and Nonproliferation

À l'Ambassade d'Allemagne à Paris – 3 février 2010

M. Guido WESTERWELLE, ministre des Affaires étrangères